



# TRANSPORTE ATIVO E SEGURANÇA VIÁRIA PARA CRIANÇAS

Relatório Final

*Elaborado pelo WRI Brasil.*

Dezembro, 2016

# SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....                 | 03 |
| CONSIDERAÇÕES .....                            | 03 |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....                        | 04 |
| <b>CONCEITOS E CONTEXTOS-CHAVE</b> .....       | 06 |
| DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA.....  | 06 |
| ACESSIBILIDADE UNIVERSAL E INCLUSIVA .....     | 06 |
| PRIORIZAÇÃO DE MODOS ATIVOS DE TRANSPORTE..... | 07 |
| MONITORAMENTO PREVENTIVO .....                 | 07 |
| RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA.....                | 08 |
| <b>LEGISLAÇÃO</b> .....                        | 09 |
| PROTEÇÃO INTERNACIONAL .....                   | 09 |
| PROTEÇÃO NACIONAL .....                        | 10 |
| <b>JURISPRUDÊNCIA</b> .....                    | 17 |
| <b>RECOMENDAÇÕES</b> .....                     | 23 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....              | 26 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....                       | 27 |
| <b>EXPEDIENTE</b> .....                        | 29 |

# SUMÁRIO EXECUTIVO

O WRI Brasil Cidades Sustentáveis desenvolveu um estudo legislativo sobre o transporte ativo e sua relação com a segurança viária para crianças. O presente relatório documenta os principais resultados desse estudo. Foram consideradas as legislações federal e de municípios com mais de 250 mil habitantes. Além disso, o processo abrangeu também uma análise dos projetos de lei no Senado e na Câmara, bem como das decisões de segunda instância sobre o tema dos tribunais de justiça estaduais do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro.

O estudo visou identificar boas práticas legislativas e eventuais lacunas no que diz respeito à segurança viária para crianças. Conclui-se que a legislação brasileira, a despeito de contemplar um sistema de proteção integral à criança, não inclui a segurança viária como um direito da criança e do adolescente.

Tanto a legislação federal quanto a municipal estão defasadas em relação ao cumprimento das metas de redução de acidentes de trânsito envolvendo crianças. Entre as principais lacunas identificadas, estão a ausência de limites de velocidade diferenciados para espaços onde há maior circulação de crianças e a falta de mecanismos de segurança, fiscalização e monitoramento preventivo. Não somente a legislação de trânsito, mas também a legislação sobre segurança pública e sobre direitos da criança deveriam ser atualizadas para incluir os locais de maior circulação de crianças como espaços preferenciais de fiscalização e proteção.

Constatou-se também que os acidentes de trânsito, principalmente aqueles em que a criança é vítima de atropelamento, são tratados numa perspectiva de responsabilização individual, desconsiderando a participação, mesmo que indireta, do poder público e dos demais atores: comunidade, polícia, agentes de trânsito e montadoras de veículos.

## CONSIDERAÇÕES

1. A legislação brasileira contempla regras de proteção às crianças no transporte, mas não inclui a segurança viária como direito fundamental da criança.
2. Os municípios devem revisar suas legislações, de modo que estejam em consonância com a Política Nacional de Mobilidade Urbana e a fim de priorizar o transporte ativo sobre o transporte individual motorizado.
3. A atual abordagem reativa aos acidentes de trânsito, que responsabiliza a vítima e o condutor, deve ser repensada para implicar os demais atores sociais, especialmente o poder público e os fabricantes de veículos, como corresponsáveis na prevenção de acidentes.
4. Judiciário e os promotores devem ser capacitados para interpretar adequadamente os acidentes de trânsito envolvendo crianças.

# INTRODUÇÃO

A mobilidade autônoma de crianças no espaço público se dá preferencialmente por meio de transporte ativo, ou seja, a pé, de bicicleta, de skate ou de patins. Essa condição coloca as crianças, juntamente com idosos e pessoas com deficiência, em posição de vulnerabilidade no meio urbano. Crianças são pessoas em desenvolvimento que não alcançaram maturidade para entender suficientemente a dimensão dos riscos da circulação nas vias públicas. As noções de distância e velocidade não estão plenamente desenvolvidas e, especialmente nos primeiros anos de vida, é imperativo o acompanhamento de um adulto.

A situação é ainda mais desfavorável para crianças provenientes de famílias de baixa renda, visto que convivem com a falta de infraestrutura qualificada, o que aumenta os riscos de acidentes. Além disso, convivem com a crescente motorização do meio urbano, não possuem suficientes meios para custear o transporte privado e contam menos com acompanhantes para levá-las à escola (HOLANDA, 2006; CACCIA, 2015).

A insegurança pública e viária, gerada pelo aumento do tráfego de meios de transporte motorizados e pela elevação dos índices de criminalidade, tem provocado a redução da mobilidade infantil independente nas últimas décadas. Se considerarmos que parcela significativa da violência urbana possui um viés social e também de gênero, a mobilidade de meninas pobres e crianças com deficiências é ainda mais afetada. Esse aspecto, associado à superproteção parental (PEREIRA, et al., 2013), tem implicações importantes sobre a saúde, a sociabilidade, a elevação nos níveis de ansiedade e o desenvolvimento cognitivo de crianças (SABBAG, et al., 2015), contribuindo para a maior institucionalização das crianças em casa, na escola ou em espaços fechados de recreação.

Enquanto a casa é geralmente vista como um lugar seguro, a via pública é interpretada como um lugar perigoso. Acidentes de trânsito são a principal causa de morte acidental de crianças de um (1) a quatorze (14) anos. Em média o número de mortes de crianças no mundo por acidente de trânsito é superior a 186 mil por ano (SAÚDE, 2015). De todas as mortes no trânsito, de 30% a 40% ocorrem com crianças em países de baixa e de média renda (PEDEN et al., 2004).

Esses números revelam a premência de políticas públicas voltadas à redução de fatalidades e lesões graves em crianças provocadas por acidentes de trânsito, especialmente por meio da priorização da segurança viária para aqueles que fazem uso de transporte ativo. Consciente da gravidade do problema, a Assembleia Geral das Nações Unidas, reunida em setembro de 2015, ratificando os compromissos assumidos pela Década de Ação pela Segurança no Trânsito, estipulou como nova meta a redução pela metade do número de mortes e lesões relacionadas ao trânsito até 2020 (Organização Mundial da Saúde, 2015). Alguns países têm desenvolvido políticas públicas voltadas especificamente à segurança viária. A Inglaterra, por

exemplo, tem promovido consistentes campanhas de educação de crianças, pais e mestres sobre como prevenir acidentes<sup>1</sup>.

Além disso, cresce a consciência de que, à medida que diminuem os acidentes envolvendo crianças, aumenta a sensação de segurança dos pais, que passam a permitir mais autonomia nos deslocamentos de seus filhos, a pé ou de bicicleta. Em longo prazo, isso estimula a criação de uma sociedade mais ativa, que enxerga os modos não motorizados como uma alternativa real de deslocamento nas cidades.

O presente relatório apresenta o resultado de um estudo realizado junto ao Legislativo federal e municipal (de cidades com mais de 250 mil habitantes) e à jurisprudência dos tribunais de justiça estaduais do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, com o objetivo de identificar em que medida a legislação brasileira está adequada para proteger os adeptos do transporte ativo, especialmente as crianças. Paralelamente, também foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema, a fim de conferir embasamento qualitativo à análise, que considerou as principais práticas e recomendações de referências e normativos internacionais, bem como pesquisas científicas referentes à segurança viária e ao transporte ativo para crianças.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-road-safety/2010-to-2015-government-policy-road-safety>>. Acessado em 02/10/2016

# CONCEITOS E CONTEXTOS- CHAVE

Este capítulo apresenta conceitos normativos e contextos que irão operar como balizas para a interpretação da legislação e das decisões judiciais sobre o tema. Esses conceitos funcionam como princípios norteadores para os formuladores e executores de políticas públicas que versem sobre como situar os interesses da criança diante dos demais, no que diz respeito à segurança viária e os transportes ativos.

## DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA

A doutrina da proteção integral foi disseminada durante o processo de elaboração da Convenção da ONU dos Direitos da Criança e incorporada entre os direitos brasileiros por meio da Constituição federal de 1988. A partir dessa doutrina, a criança deixa de ser objeto de intervenção estatal apenas mediante "situação irregular" para assumir a posição de sujeito de direitos fundamentais inerentes à condição de pessoa humana (LEITE, et al., 2005). Ou seja, antes a criança era considerada dever do Estado se cometesse alguma infração ou ilegalidade. Com a mudança de abordagem, passa a ser detentora de direitos, e a responsabilidade por sua condição, além dos detentores legais de guarda, é também do Estado e da sociedade. À luz dessa doutrina, a posição irregular é sempre a do Estado frente à criança, quando o Estado se omite ou ostensivamente viola seus direitos, e não o contrário.

## ACESSIBILIDADE UNIVERSAL E INCLUSIVA

A acessibilidade universal e inclusiva é entendida como a facilidade de acesso de pessoas a outras pessoas ou de pessoas a bens e equipamentos públicos ou privados (ALVES, 2006, p. 2). De acordo com a Lei 10.098/2000, a acessibilidade é a possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

A mesma lei define a pessoa com mobilidade reduzida como aquela que tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idosos, crianças, gestantes, lactantes, obesos etc. Inclui-se aqui a acessibilidade espacial, consistente na possibilidade e na condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e autonomia de edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos.

## PRIORIZAÇÃO DE MODOS NÃO MOTORIZADOS DE TRANSPORTE

O desenvolvimento urbano e o planejamento da mobilidade devem estar orientados para priorizar os usuários mais vulneráveis das vias – pedestres e ciclistas –; depois, os modos de interesse público ou coletivo, como transporte coletivo, ônibus, metrô etc., e transporte de carga; e, por fim, os modos de transporte menos desejáveis do ponto de vista do interesse público, que são os veículos auto e ciclomotores (CACCIA, 2015).

Essa abordagem é assegurada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei 12.587/2012, que determina que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem seus planos municipais de mobilidade urbana priorizando os modos não motorizados e coletivos em detrimento do transporte individual motorizado.

## MONITORAMENTO PREVENTIVO

O sistema de proteção à criança no meio urbano é eminentemente reativo. Isto é, somente após a ocorrência de um sinistro o Estado reage para apurar os fatos, processar e responsabilizar os indivíduos. A abordagem reativa acentua-se diante da falta de um marco legal específico que regulamente o desenho urbano seguro e a condução de veículos nas vias públicas onde há maior concentração e movimentação de crianças. As legislações municipais são omissas no que diz respeito à priorização do transporte ativo. Além disso, inexistem mecanismos específicos de fiscalização e monitoramento das condições de mobilidade e acessibilidade das crianças, bem como um diagnóstico das condições de segurança, que deveriam estar baseadas em um claro sistema preventivo focado na redução dos fatores de risco.

A abordagem preventiva permite que os órgãos de fiscalização e monitoramento exerçam um acompanhamento sistêmico, isto é, observem o conjunto de condições que elevam os riscos de acidentes e, após um diagnóstico dessas condições, elaborem recomendações e se engajem em diálogo com autoridades competentes para a implementação de medidas de ajustamento.

O sistema reativo, que prepondera atualmente, não permite o aperfeiçoamento do sistema de proteção, foca na responsabilização do condutor ou da vítima, exime o Estado de qualquer conduta omissiva ou comissiva e não considera os demais atores, tais como montadoras de veículos, como corresponsáveis pela prevenção de acidentes. Embora o sistema reativo apresente o mérito de não permitir a impunidade dos infratores, ele é insuficiente para atingir o propósito de redução de acidentes de trânsito envolvendo crianças e deveria ser complementado com práticas preventivas.

## RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

A Suécia promove um programa de segurança viária chamado Visão Zero. Com o lema “Qualquer perda de vida é inaceitável”, o programa, que existe desde 1997, reconhece a existência de erros humanos e imputa a todos os usuários, pedestres, montadoras, poder público, polícias etc., a responsabilidade por ferimentos ou mortes decorrentes de acidentes em vias públicas. O programa considera a segurança como pré-condição para a mobilidade e parte da premissa de que “em qualquer situação que uma pessoa possa falhar, o sistema viário não pode falhar”.

Central para essa abordagem é o princípio de que a vida e a saúde dos indivíduos são insubstituíveis e, portanto, não podem ser relativizadas por argumentos utilitaristas ou da reserva do possível. Ou seja, custo-benefício e restrições orçamentárias não podem impor limitações ao imperativo da proteção da vida. Em oposição à Visão Zero, encontra-se a abordagem tradicional, a qual responsabiliza os indivíduos pelos acidentes, negligenciando os fatores ambientais e veiculares nessas ocorrências. No Brasil, segundo Arquimedes Raia Jr. (2009), predomina a visão tradicional. Os resultados do levantamento jurisprudencial relatado no presente estudo, mais adiante apresentados, corroboram esta constatação. O Quadro I compara a visão tradicional com a Visão Zero.

### QUADRO I - Comparação sobre as visões de responsabilidade

| Visão tradicional                                  | Visão zero   |
|--|--|
| Foca em acidentes                                  | Foca em fatalidades e lesões graves                    |
| Projetos baseados no comportamento humano perfeito | Integra as falhas humanas no desenho do sistema viário |
| Responsabilidade individual                        | Responsabilidade compartilhada entre diferentes atores |
| Salvar vidas custa caro                            | Salvar vidas custa pouco                               |

Como se verificará mais adiante com a análise jurisprudencial, a interpretação predominante dos tribunais brasileiros é de que recai sobre os indivíduos, vítima e condutor, a responsabilidade pelos acidentes. Tal visão isenta todos os demais atores – poder público, comunidade local, polícia e montadoras de veículos – de qualquer responsabilização.



# LEGISLAÇÃO

Este capítulo apresenta o levantamento e a análise da legislação que incide sobre os transportes ativos e a segurança viária para crianças, especialmente em âmbito federal. Além disso, é tratada a forma como os direitos das crianças são assegurados internacionalmente e são apresentados alguns exemplos de iniciativas municipais que merecem destaque.

O levantamento de informações, tanto da legislação federal quanto dos projetos de lei, teve início nos webservices da Câmara dos Deputados e do Senado, a partir dos quais foi possível baixar toda a legislação federal, inclusive decretos-lei, produzida desde o início do século XX. Já a busca de projetos de lei ficou limitada ao período de 1989 a 2016. A pesquisa de legislação municipal utilizou várias fontes: os repositórios legislativos das câmaras municipais ou das prefeituras, as buscas livres no Google e as referências tomadas em trabalhos acadêmicos que tratam da mobilidade urbana nos respectivos municípios.

## PROTEÇÃO INTERNACIONAL

O 8º Princípio da Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral em 1959, orienta que, em quaisquer circunstâncias, a criança esteja entre os primeiros a receber proteção e socorro. A Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 1990, em seu artigo terceiro, estabelece que todas as ações de instituições públicas ou privadas que envolvam crianças primem pelo maior interesse da criança. O mesmo dispositivo menciona que:

Os Estados Partes se certificarão de que as instituições, os serviços e os estabelecimentos encarregados do cuidado ou da proteção das crianças cumpram com os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, especialmente no que diz respeito à segurança e à saúde das crianças, ao número e à competência de seu pessoal e à existência de supervisão adequada.

A Convenção da ONU constitui o principal instrumento de direitos da criança no âmbito internacional e inaugurou a era de proteção integral e posicionamento da criança como sujeito de direitos. No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), não existe documento similar. Os tratados interamericanos sobre crianças versam sobre temas específicos, como a Convenção Americana sobre Obrigações Alimentares e a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.

# PROTEÇÃO NACIONAL

## Constituição federal

A Constituição federal de 1988 consagrou o princípio da proteção integral da criança, artigo 227, pelo qual é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Dois aspectos desse dispositivo merecem atenção. O primeiro deles é o fato de que, apesar de assegurar o direito à vida, o texto não inclui expressamente o direito à segurança, refletindo-se na legislação infraconstitucional, que raramente menciona a criança como titular do direito ao transporte seguro. O segundo aspecto é o de que a responsabilidade pela proteção da criança e, portanto, por sua segurança, não é tarefa exclusiva da família, mas também da sociedade e especialmente do Estado. O dever de proteção e, conseqüentemente, a responsabilização por quaisquer acidentes envolvendo crianças têm recaído sobre os pais. Um possível resultado disso é que muitos pais tendem a assumir uma postura de superproteção, evitando a exposição de seus filhos aos riscos do trânsito.

Um dos princípios constitucionais do ensino é o de que o acesso à escola deve se dar em condições de igualdade, artigo 206, inciso I. No entanto, a realidade mostra que o caminho até a escola é menos seguro para crianças de famílias de baixa renda, que frequentemente realizam esse trajeto a pé e em regiões com infraestrutura viária menos qualificada.

Apenas recentemente, em 2014, a Constituição ganhou uma emenda para incluir a segurança viária como componente da segurança pública. O artigo 144, § 10, estabelece que a segurança viária seja exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade<sup>2</sup> das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas. Compreende educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente.

## Estatuto da Criança e do Adolescente

A proteção da criança e do adolescente está expressamente prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O ECA surgiu em um momento crucial de afirmação dos direitos fundamentais da criança. A Constituição federal havia sido promulgada menos de dois anos antes, e a Convenção da ONU dos Direitos da Criança foi ratificada pelo Brasil no mesmo ano em que o ECA foi aprovado. Nos anos seguintes, vários tratados de direitos humanos também foram ratificados no país.

---

<sup>2</sup> É a condição de estar livre de perigo ou dano, ileso, incólume.

O artigo 3º do ECA reafirma a doutrina da proteção integral instituída na Constituição ao estipular que a criança goze de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral, assegurando-lhe todas as oportunidades e facilidades, a fim de facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Na mesma linha, o artigo 4º consagra a prioridade absoluta do interesse da criança. Essa prioridade compreende, entre outras prerrogativas, a primazia em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias e a preferência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública (BRASIL, 1990).

O ECA igualmente reconhece a criança como pessoa em desenvolvimento, determinando que a lei seja interpretada considerando essa condição. Consequentemente, cautelas devem ser tomadas tanto pelo poder público quanto por condutores de veículos motorizados para não se exigir da criança a maturidade de um adulto nas vias públicas. Mais que isso, a expectativa de que a criança cometa mais erros do que um adulto deve ser incorporada no planejamento do desenho viário.

De certa forma, e juntamente com a Constituição, o ECA equivale a uma primeira geração de afirmação dos direitos da criança em âmbito nacional, na medida em que pela primeira vez a criança é posicionada como sujeito de direitos e é instituído um sistema de proteção integral. Foram priorizados os direitos à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização e à proteção ao trabalho.

A preocupação do movimento social que instituiu o ECA era a proteção da criança no âmbito familiar e no acesso às políticas públicas sociais: saúde, educação, instituições de abrigo e custódia. Os direitos como a acessibilidade e a segurança pública e viária não foram expressamente contemplados nos textos legislativos, a despeito de estarem implicitamente incluídos na proteção integral e nos critérios da prioridade absoluta e do melhor interesse da criança.

Passados 26 anos desde que o estatuto entrou em vigor, afigura-se a necessidade de atualizá-lo, incorporando em seu texto o direito à segurança pública e viária, bem como os direitos de acessibilidade e o pressuposto da mobilidade reduzida. O direito de proteção integral deve contemplar a redução de acidentes de trânsito envolvendo crianças.

## Código de Trânsito Brasileiro

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), lei 9.503/1997, não contém dispositivos específicos sobre acessibilidade universal, mobilidade reduzida, moderação de tráfego, segurança viária<sup>3</sup> ou um conjunto de normas voltadas à proteção da criança no meio urbano. Nesse sentido, seria oportuna uma revisão do CTB para atualizá-lo em relação aos recentes desenvolvimentos sobre segurança viária e mobilidade urbana.

---

<sup>3</sup> Esta é citada em caráter marginal, artigo 267, § 2º.

Ainda assim, alguns dispositivos merecem destaque. O artigo 29, § 2º, estabelece que todos os veículos, motorizados e não motorizados, são responsáveis pela segurança dos pedestres:

Art. 29. O trânsito de veículos nas vias terrestres abertas à circulação obedecerá às seguintes normas:

§ 2º Respeitadas as normas de circulação e conduta estabelecidas neste artigo, em ordem decrescente, os veículos de maior porte serão sempre responsáveis pela segurança dos menores, os motorizados pelos não motorizados e, juntos, pela incolumidade dos pedestres.

Igualmente, o artigo 44 confere a preferência aos pedestres:

Art. 44. Ao aproximar-se de qualquer tipo de cruzamento, o condutor do veículo deve demonstrar prudência especial, transitando em velocidade moderada, de forma que possa deter seu veículo com segurança para dar passagem a pedestre e a veículos que tenham o direito de preferência.

Quanto à exigência de redução da velocidade em imediações escolares e áreas de concentração de crianças, há uma previsão no artigo 220:

Art. 220. Deixar de reduzir a velocidade do veículo de forma compatível com a segurança do trânsito:

I - quando se aproximar de passeatas, aglomerações, cortejos, préstitos e desfiles:

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa;

O artigo 244, das infrações, é mais específico e proíbe expressamente o transporte de criança menor de sete anos em motocicleta, motoneta ou ciclomotor. Crianças acima de sete anos podem ser transportadas por esses veículos desde que tenham condições de cuidar de sua própria segurança.

Esse artigo introduz um conceito aberto e indeterminado: “condições de cuidar da própria segurança”, pois não faz referência a nenhuma outra norma que delimite objetivamente em que condições uma criança pode ou não cuidar de sua própria segurança. Ou seja, a interpretação do que venha a ser “condições de cuidar da própria segurança” dependerá de valoração judicial em caso de acidente envolvendo criança transportada por veículo automotor de duas rodas.

O artigo 311 impõe a exigência de trafegar a uma velocidade compatível com a segurança necessária nas proximidades de escolas. A dificuldade desse dispositivo é que, a menos que haja sinalização no local sobre o limite de velocidade, no caso de um processo abre-se

margem para a discricionariedade<sup>4</sup>, ou mesmo arbítrio, do condutor e do juiz sobre o que é trafegar com velocidade incompatível:

Art. 311. Trafegar em velocidade incompatível com a segurança nas proximidades de escolas, hospitais, estações de embarque e desembarque de passageiros, logradouros estreitos, ou onde haja grande movimentação ou concentração de pessoas, gerando perigo de dano:

Penas - detenção, de seis meses a um ano, ou multa.

O CTB dedica um capítulo inteiro à educação para o trânsito, artigos 74 a 79. Da leitura desses dispositivos, especialmente do artigo 76, infere-se que a educação para o trânsito prescrita pelo CTB é um tanto vaga e estabelece apenas que esta deve existir, sem orientações acerca do conteúdo. Some-se a isso o fato de que o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) tem dedicado pouca atenção à educação para o trânsito e conclui-se, como Rozestraten (2004, p. 17), que a educação para o trânsito no Brasil é praticamente inexistente.

Além disso, os dispositivos do CTB indicam que os principais destinatários da educação para trânsito são crianças em âmbito escolar, desconsiderando que os demais atores – condutores, pais, professores, diretores de escolas, agentes de trânsito, entre outros – também devem ser educados a respeito de como evitar acidentes de trânsito envolvendo crianças. Além de educar as crianças sobre como se tornarem bons condutores, as práticas de educação deveriam também incentivá-las a ir a pé ou de bicicleta para a escola.

O CTB é lacônico no que concerne aos limites de velocidade, pois apenas recomenda limites à circulação nas vias. Dessa forma, o Código assume uma posição subsidiária em relação aos governos locais, que vão definir a hierarquia viária e sinalizar as velocidades permitidas em cada área da cidade. Da leitura da jurisprudência, verificou-se a ausência de limites claros, o que transfere para o Judiciário a decisão sobre o que é alta velocidade. Na medida em que não define o que é alta ou baixa velocidade (o que varia conforme o tipo de via) e se refere apenas a transitar em “velocidade compatível”, o CTB deixa margem para o Judiciário decidir, caso a caso, se o motorista é culpado ou não, conforme exemplo abaixo:

Ademais, não há nenhum elemento que possa comprovar a alegação de que o réu imprimia alta velocidade ao automóvel no instante em que colheu o menino. Assim, diante da fragilidade do conjunto probatório, inviável falar-se em culpa do réu, e, assim, tampouco em dever de indenizar (Tribunal de Justiça de São Paulo. Processo 0004467-33.2010.8.26.0564 Relator(a): Cristina Zucchi; Comarca: São Bernardo do Campo; Órgão julgador: 34ª Câmara de Direito Privado; Data do julgamento: 28/09/2016; Data de registro: 30/09/2016).

---

<sup>4</sup> Liberdade de apreciação concedida aos administradores públicos, permitindo que estes ajam de acordo com o que julgam conveniente, em uma série de situações possíveis, visando satisfazer a necessidade pública específica prevista na lei, os direitos coletivos e o respeito aos direitos individuais.

Por fim, cabe destacar que o CTB dedica poucos dispositivos ao transporte cicloviário. O que existe é a determinação de que o poder público deve planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas. Não há qualquer artigo sobre o uso de bicicletas por crianças nas vias; apenas o artigo 58 define que, quando não houver estrutura dedicada à circulação de bicicletas, esta deverá ocorrer nos bordos da pista de rolamento, sem levar em conta a idade do usuário ou a velocidade e as condições de segurança da via.

Ainda, diferentemente do caso das motocicletas, não há restrições de idade para o transporte de crianças em bicicleta e, em oposição ao que acontece com os automóveis, não existe regulamentação sobre sistemas de retenção. O CTB também não regulamenta sobre quais equipamentos de segurança deveriam ser obrigatórios para o transporte cicloviário de crianças, como o uso de capacetes específicos, luzes ou o tipo/tamanho de cadeira correta conforme a idade, altura ou peso.

## Lei de acessibilidade a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida

A Lei 10.098/2000 estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação. O uso da disjuntiva "ou" indica que a acessibilidade é inclusiva: abrange todas as pessoas que, temporariamente ou não, estejam com a mobilidade reduzida, incluindo crianças.

Um importante aspecto da lei está na definição de alguns conceitos-chave de mobilidade, como acessibilidade, desenho universal, mobiliário urbano e pessoa com mobilidade reduzida. No entanto, essa lei está nitidamente voltada a facilitar o acesso de pessoas com deficiência a pessoas e bens no meio urbano, mencionando a palavra "criança" somente uma vez e apenas para citar um exemplo de pessoa com mobilidade reduzida.

## Plano Plurianual

Embora desconhecido do público em geral, o Plano Plurianual (PPA) estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para um período de quatro anos. O atual PPA foi aprovado em 2016 pela Lei 13.249 e estará em vigor até 2019. Ele determina uma série de tarefas ao Ministério das Cidades, entre as quais a implantação de medidas de segurança viária e moderação de tráfego. Além disso, o Ministério das Cidades deve apoiar a implantação de 8 mil quilômetros de vias para sistemas de transporte não motorizado. É recomendado realizar o acompanhamento do cumprimento dessas metas, o que pode ser uma oportunidade de influenciar que essas medidas sejam implementadas em áreas que registrem intensa circulação de crianças e altos índices de acidentes de trânsito.

## Legislação municipal

Em relação à legislação municipal, a pesquisa estabeleceu um recorte de municípios com mais de 250 mil habitantes. A análise relevou que, na maioria dos casos, não há qualquer elaboração legislativa sobre mobilidade urbana e, quando há, são poucas as leis que priorizam o transporte ativo.

A exigência de implantação dos planos municipais de mobilidade urbana poderia sanar essa lacuna, mas a lei federal não obriga que os municípios instituem o plano por meio de lei. As leis têm as vantagens de serem genéricas, mais bem elaboradas e discutidas e de apresentarem dispositivos mais precisos do que planos não instituídos, além de serem vinculantes – ou seja, o não cumprimento de um de seus dispositivos pode gerar sanções à autoridade pública incumbida de sua aplicação. Em decorrência da obrigatoriedade, municípios menores, com pouca capacidade de planejamento, muitas vezes acabam praticando um isomorfismo mimético, ou seja: copiam sem contextualização os planos de municípios maiores apenas para cumprir a exigência legal, não atuando adequadamente em seus próprios problemas.

A despeito da carência de uma legislação consistente sobre o tema, algumas iniciativas municipais merecem ser mencionadas. Em São Paulo, a Lei 14.492/2007 criou, no entorno de escolas, a área de segurança escolar como espaço de prioridade do poder público municipal. Conforme determina a lei, a área citada corresponde a um círculo de raio de 100 metros a partir dos portões de entrada e saída das escolas, e à prefeitura cabe uma série de obrigações: promover iluminação pública adequada nos acessos à escola; pavimentar as ruas; manter as calçadas em perfeitas condições de uso; podar árvores; limpar terrenos; além da manutenção permanente de faixas de pedestres, semáforos e redutores de velocidade.

Pela lei, a companhia de tráfego municipal deve providenciar o controle rígido dos limites de velocidade e a sinalização adequada. Igualmente, caberá à Guarda Civil Metropolitana, em parceria com as diretorias de escolas, as associações de pais e mestres e a comunidade escolar, promover ações que colaborem com a prevenção à violência e à criminalidade na região.

A iniciativa de São Paulo foi oportuna e motivou a apresentação de projetos de lei similares em outros municípios e âmbitos da federação. O Projeto de Lei 7035/2009 na Câmara dos Deputados praticamente copia o conteúdo. No Distrito Federal, a Lei 5.385 de 2014 igualmente se inspirou lei de São Paulo para criar a área de segurança escolar. Em Viçosa, a Lei 2.497/2015 apresenta o mesmo conteúdo.

A Lei 14.492/2007, todavia, contém algumas limitações. Ela não é específica, pois promete a prestação de serviços básicos no entorno escolar que são, na verdade, serviços comumente destinados a toda a população municipal, independentemente da localização – todo cidadão tem direito aos serviços de manutenção das vias e passeios públicos, por exemplo. Além disso, a lei de São Paulo atribui à guarda civil as ações de prevenção à criminalidade e à violência, quando constitucionalmente as guardas municipais deveriam ater-se à proteção do patrimônio público municipal, sem ingressar na prevenção da criminalidade, que é atribuição exclusiva da Polícia Militar.

Os municípios ainda são altamente dependentes de recursos e capacidades técnicas do governo federal, mas a experiência de São Paulo revela, por outro lado, a possibilidade de difusão de políticas públicas e das iniciativas dos poderes públicos municipais. O âmbito municipal é o mais apropriado para promover mudanças no planejamento urbano e realizar campanhas de redução de acidentes de trânsito envolvendo crianças. Nesse sentido, a lei que instituiu a Política de Transporte Cicloviário de Fortaleza prevê a realização da formação de grupos nos bairros próximos às escolas, incentivando as crianças a irem juntas para as aulas, a pé ou de bicicleta.



# JURISPRUDÊNCIA

Ante a limitação da legislação municipal acerca do tema, avaliou-se a necessidade de realizar um levantamento jurisprudencial, ou seja, uma consulta das decisões reiteradamente proferidas pelos tribunais de justiça estaduais, a fim de tomar conhecimento sobre como o Judiciário se posiciona a respeito da culpabilidade em acidentes de trânsito que envolvam crianças como vítimas.

Foi realizado o estudo das decisões judiciais de segunda instância dos tribunais de justiça do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, escolhidos por não imporem barreiras na disponibilização pública de suas decisões, diferentemente do que acontece em outros estados. A opção por analisar as decisões de segunda instância se deu porque são menos voláteis que as de primeira instância. Decisões de segunda instância geralmente são definitivas (poucas avançam a uma terceira instância); são menos dispersivas, pois são poucas se comparadas às de primeira instância, o que reduz a variabilidade das interpretações sobre o mesmo tema; e, por fim, são decididas por um colegiado, o que lhes confere maior confiabilidade e estabilidade.

Com isso, procedeu-se a técnicas de análise qualitativa e quantitativa. As duas análises ocorreram em paralelo e uma confirmou as principais conclusões da outra, no sentido de que predomina na justiça a interpretação de que a culpa pelo acidente é da vítima. Por vezes, essa culpa é concorrente; em outras, exclusiva. O argumento de que a culpa é exclusiva da vítima está presente em praticamente todas as manifestações da defesa dos condutores. Os trechos abaixo compõem algumas dessas decisões e ilustram a situação típica de responsabilização da vítima:

## Exemplo 1:

*Menor que se encontrava brincando sobre o viaduto de benfica e atravessa o mesmo, sem o devido cuidado, para resgatar uma pipa. Prova testemunhal a indicar a culpa exclusiva da vítima que afasta o nexo Causal. Indenizar. Não comprovação de que o condutor do veículo atropelador estivesse em alta velocidade. Sentença de improcedência que deve ser mantida. Agravo retido que se rejeita. Processo sumário. Prova pericial que deveria ter sido perseguida na inicial com oferecimento de prévia quesitação. Artigo 276 do cpc. Perda da prova, inclusive da testemunhal, por ausência de rol. Negado provimento ao recurso. (Tribunal de justiça do Rio de Janeiro, processo número 2007.001.43884 - apelação - des. Ismenio pereira de castro - julgamento: 05/12/2007 - décima quarta câmara cível).*

## Exemplo 2:

*Impõe-se manter o voto majoritário, no sentido da improcedência da ação, se a prova evidencia culpa exclusiva da vítima, que contava apenas cinco anos de idade à época do fato, brincava com outras crianças e saiu de inopino do monte de terras onde estava e atravessou a rua, interceptando a trajetória do veículo do demandado. Caso em que o veículo trafegava em velocidade compatível para o local, final de um aclave próximo a uma curva à*

*esquerda, sendo o demandado surpreendido pela conduta do menor. Socorro imediato e acionamento da polícia para acompanhamento quando se dirigiam ao hospital, circunstâncias que evidenciam seriedade e boa-fé do réu, condutor do automóvel. Ademais, foi absolvido na esfera penal, decisão transitada em julgado. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Embargos Infligentes 70033001959, Relator Orlando Heemann Júnior.)*

A jurisprudência dos tribunais consultados foi unânime em reprovar a atitude do condutor ou da criança vítima e de seus pais pelos acidentes de trânsito. O debate frequentemente girou em torno de saber se foi o condutor, a vítima ou ambos que contribuíram para a ocorrência do acidente. O que surpreendeu nos resultados foi verificar que a vítima, mesmo sendo criança, aparece como a principal provocadora do acidente. Ela é o algoz de suas próprias mazelas. O condutor apenas eventualmente concorre na culpa, o poder público nem sequer é mencionado e os demais atores – empresas de ônibus, montadoras, responsáveis pelo transporte escolar etc. – são absolutamente eximidos de qualquer responsabilidade. Mesmo quando os tribunais absolvem os condutores em decorrência do reconhecimento de que o acidente se deu em virtude da omissão do poder público em impor medidas preventivas (como a redução obrigatória da velocidade), das condições das vias públicas (como má sinalização e buracos) ou do fato de que o veículo deveria estar equipado com dispositivos preventivos – em nenhum dos casos observados, houve menção de responsabilidade objetiva ou subjetiva do Estado ou dos fabricantes de veículos.

Juízes raramente atentam para a corresponsabilidade do poder público e das montadoras de veículos na ocorrência de acidentes de trânsito envolvendo crianças. Ao contrário, polarizam a responsabilidade entre a vítima e o condutor, sem atentar para o fato de que a primeira não possui maturidade para compreender os perigos do trânsito e o segundo, além de passível de erros inerentes à condição humana, nem sempre é capaz de conduzir o veículo com segurança. Isso porque a falha humana é apenas um entre os fatores que contribuem para a ocorrência de acidentes. Integram essa lista também falhas mecânicas decorrentes da manutenção inadequada dos veículos e a ausência de dispositivos de prevenção de acidentes, tais como o suporte para os assentos das crianças, que atualmente são acoplados no banco traseiro dos carros, muitas vezes sem que estes estejam adaptados para fixá-los de forma apropriada. Contribuem, ainda, fatores climáticos e ambientais, as condições físicas das vias públicas, a falta de infraestrutura viária e a má sinalização. À exceção da falha humana, porém, nenhum desses fatores é incluído nas análises das decisões judiciais.

A ausência de acompanhamento de um adulto foi um dos fatores preponderantes na responsabilização da vítima e de seus pais pela ocorrência do acidente, desconsiderando a autonomia das crianças e as desigualdades sociais como elementos também atuantes. Com efeito, crianças provenientes de famílias de baixa renda frequentemente são obrigadas a ir a pé à escola e, mesmo quando têm acesso gratuito ao transporte coletivo, o benefício não é estendido a seus acompanhantes.

A desconsideração de que crianças, seus pais e os condutores são passíveis de cometer erros ou de que nem sempre possuem pleno conhecimento dos riscos a que estão expostos enquanto transitam nas ruas indica a necessidade de preparo dos juízes, para que passem a considerar outros elementos em suas decisões. Igualmente, não foi identificada na pesquisa jurisprudencial qualquer ação judicial interposta pelo Ministério Público para impor, tanto

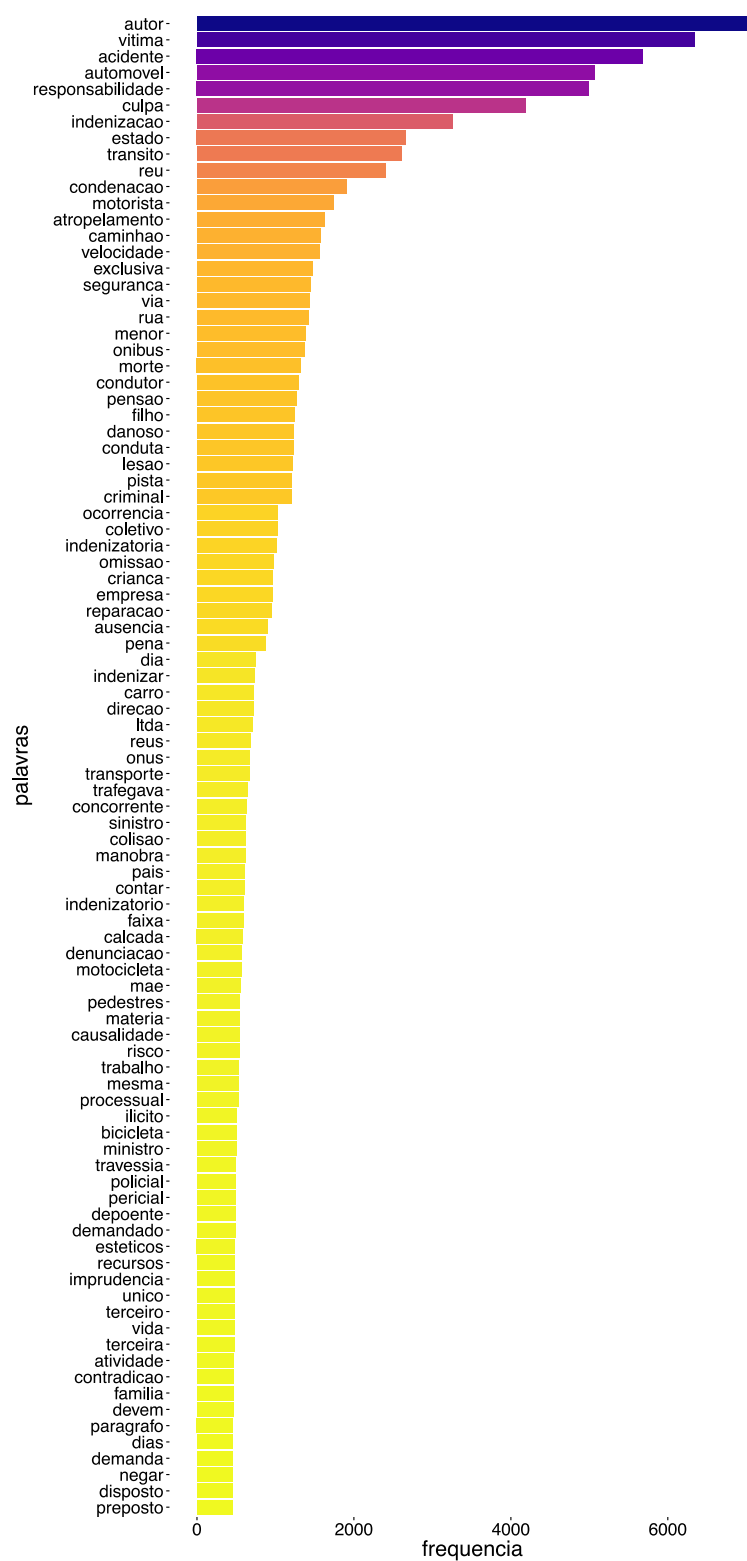
ao poder público quanto às montadoras, o dever de ajustar suas condutas a fim de prevenir acidentes.

Essa interpretação foi confirmada pela análise quantitativa. Em termos analíticos metodológicos, foi realizada uma pesquisa junto aos tribunais de justiça do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, com os verbetes "trânsito", "criança", "acidente" e "atropelamento". Coletou-se uma amostra de seiscentas e oito (608) decisões dos tribunais (acórdãos). Dado que o processo resultou em milhares de página e considerando que a leitura e análise se tornariam impossíveis devido à exiguidade do tempo, optou-se por utilizar técnicas de mineração de texto e análise de agrupamento (cluster analysis). A partir dessas técnicas, foi possível identificar as palavras mais recorrentes, ou seja, aquelas que incidem no maior número de textos e em múltiplas ocasiões. Foram representadas em um gráfico as frequências e as nuvens de palavras. Ou seja, palavras que constantemente estiveram mais próximas foram agrupadas em um mesmo cluster.

Primeiramente, os textos foram baixados dos tribunais por meio de um "netbot" (script escrito na linguagem de programação R para requisição http reiterada: looping). Na sequência, os textos em pdf e em word foram convertidos em txt. Em seguida, esses textos foram pré-processados em conjunto. Isto é, foram retirados todos os acentos das palavras, colocadas em letra minúscula, removidas as stopwords (palavras muito frequentes e sem relevância para a análise, tais como proposições), removidos os números e os excessos de espaços, os termos foram reduzidos à sua raiz e ao final tokenizados (textos transformados em lista de palavras).

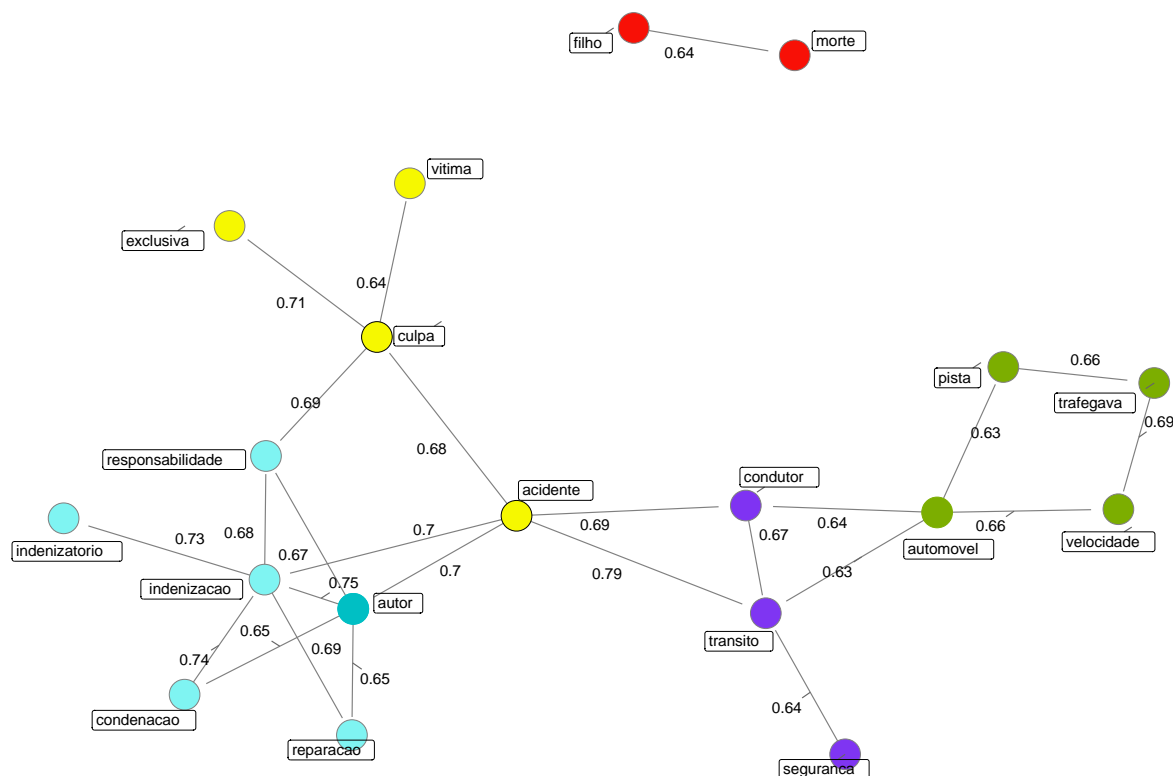
Uma vez pré-processados os textos, passou-se à análise de recorrência. O gráfico de barra e a nuvem (Figuras 1 e 2) mostram as palavras mais recorrentes, ou seja, as palavras mais frequentes no maior número de textos. Foram selecionadas as palavras que aparecem no mínimo 450 vezes. Foram excluídas as palavras esparsas, quais sejam, todas aquelas que não aparecem em pelo menos 50% dos textos.

**Figura 1 – Recorrência de palavras sobre pesquisa jurisprudencial sobre acidentes de trânsito com crianças como vítimas**





**Figura 3 – Agrupamento das palavras em rede conforme a correlação entre elas**



A importância desta análise está em conferir validade externa às constatações. Isso significa que é possível afirmar, com alta acurácia, que, no Brasil, ao menos a partir da análise das decisões judiciais, prevalece uma visão tradicional da responsabilização por acidentes no trânsito, qual seja, a de que o comportamento da vítima ou do condutor foram a causa do acidente, sem implicar os demais atores. Fatores ambientais, a infraestrutura das vias públicas e a ausência de dispositivos veiculares para prevenção de acidentes não são considerados.

# RECOMENDAÇÕES

Com base no levantamento legislativo e na análise quantitativa e qualitativa, foram identificadas algumas lacunas de regulamentação específica para a segurança viária com potencial de qualificar o uso de transporte não motorizado por crianças. Este relatório visou identificar oportunidades de mudança, a fim de conferir mais segurança aos deslocamentos das crianças, bem como de incentivar que utilizem meios ativos de transporte, como a caminhada e a bicicleta. A partir disso, foram elaboradas algumas recomendações de mudanças na legislação e nas políticas públicas que incidem sobre o tema:

## Recomendação 1

Instituir um sistema de monitoramento preventivo para redução de acidentes envolvendo crianças em transporte ativo. Diante da insuficiência legislativa no que concerne à segurança viária de crianças no meio urbano e da constatação de que os órgãos estatais (Judiciário) estão mais preparados para uma abordagem reativa, ou seja, pós-acidente, sugere-se a criação, por meio de lei federal, de um sistema nacional de prevenção de acidentes de trânsito envolvendo crianças.

Esse tipo de sistema já foi implementado em outras áreas, tais como a prevenção de violações de direitos humanos, e tem se mostrado efetivo sem implicar culpabilização dos envolvidos, uma vez que tem como foco a identificação dos fatores de risco de acidentes envolvendo crianças, o diálogo com as autoridades responsáveis por promover as mudanças e o acompanhamento dessas medidas.

Tal sistema estaria baseado nas premissas de priorização do transporte ativo, da acessibilidade universal, da responsabilidade solidária, da mobilidade reduzida e do melhor interesse da criança. Um sistema preventivo incluiria todos os atores que de alguma forma estão implicados na segurança das crianças: Executivo municipal, departamentos de trânsito, conselhos tutelares, diretores de escola, familiares de vítimas, condutores envolvidos em acidentes, especialistas em segurança viária, Ministério Público e entidades da sociedade civil com experiência no tema.

O sistema preventivo atuaria no monitoramento regular dos espaços e instituições que criam mais riscos para a segurança da criança no meio urbano: locais de intensa circulação de crianças e de alta incidência de acidentes, entornos escolares, empresas de transporte coletivo etc. Esse sistema também se ocuparia de capacitar autoridades públicas e civis sobre como abordar situações de risco e como reagir apropriadamente a acidentes de trânsito envolvendo crianças.

## Recomendação 2

Os governos nas três esferas – União, estados e municípios – devem formular políticas públicas específicas para a redução de acidentes envolvendo crianças, de forma a reduzir mortes e lesões graves, assegurar os direitos fundamentais das crianças e a aplicação do ECA, bem como atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU. Assegurar a mobilidade segura de crianças também é uma forma de garantir o acesso

ao sistema de educação e demais serviços e equipamentos públicos da cidade. A lei de acessibilidade para pessoas com deficiência pode servir como referência na elaboração de um texto de projeto de lei ou de um plano de redução de acidentes no trânsito envolvendo crianças, bem como para aplicar medidas que promovam o transporte ativo.

### Recomendação 3

Os municípios com mais de 20 mil habitantes devem revisar suas legislações e adequá-las à Política Nacional de Mobilidade Urbana, especialmente no que tange à segurança viária para crianças, estabelecendo metas e ações para a redução de acidentes e priorizando o transporte ativo.

### Recomendação 4

Os órgãos de segurança pública e fiscalização devem estabelecer programas com os órgãos de educação e incluir em suas ações rondas escolares para aumentar a segurança pública e viária das crianças. O processo de formação de condutores também deveria incluir um módulo específico de prevenção de acidentes de trânsito envolvendo crianças.

### Recomendação 5

O Estatuto da Criança e do Adolescente deve ser alterado para contemplar, entre os direitos fundamentais, a segurança viária e a acessibilidade de crianças e adolescentes no sistema de proteção integral. Entre as alterações, devem ser incluídas aquelas que visam obrigar o poder público e a iniciativa privada a modificar os espaços públicos para facilitar o acesso seguro das crianças.

### Recomendação 6

O ECA deveria ser igualmente alterado para incluir entre as atribuições do Conselho Tutelar a fiscalização das condições de acesso às escolas e a segurança do entorno escolar.

### Recomendação 7

O CTB deveria ser atualizado conforme a Política Nacional de Mobilidade Urbana, sua terminologia e concepções, e incorporar a perspectiva das crianças em suas normativas. Além disso, algumas alterações específicas deveriam ser promovidas:

- A. incluir no artigo 220 escolas e locais de recreação infantil, a fim de penalizar condutores que deixam de reduzir a velocidade do veículo de forma compatível com a segurança no trânsito nessas áreas;
- B. alterar o artigo 244, inciso V, para definir quais são as situações em que a criança não pode cuidar de sua própria segurança ou autorizar o Contran a defini-las por resolução;
- C. estabelecer regras específicas sobre os limites de velocidade, especialmente para áreas onde há maior aglomeração de crianças, tais como imediações de escolas, parques e praças;



- D. alterar os dispositivos de educação para o trânsito a fim de que esta seja voltada ao incentivo do uso do transporte ativo nos deslocamentos das crianças até as escolas ou espaços de recreação infantil;
- E. definir equipamentos de segurança obrigatórios para o transporte seguro de crianças, como luzes, capacetes, cadeirinhas etc.;
- F. dedicar um capítulo para a promoção da política de transporte ativo, com dispositivos específicos sobre o transporte cicloviário, sua priorização, as regras para sua utilização tanto por adultos quanto por crianças e o fomento à expansão das ciclovias e ciclofaixas.

## Recomendação 8

No cumprimento da meta de implementação de moderação no tráfego, prevista no PPA, o Ministério das Cidades deveria priorizar os espaços onde haja maior movimentação de crianças em transporte ativo mediante a limitação do transporte de cargas e individual.

## Recomendação 9

Os Poderes Executivo e Legislativo deveriam elaborar e aprovar uma Proposta de Emenda Constitucional para o artigo 227 da Constituição a fim de incluir a segurança e a mobilidade entre os direitos fundamentais da criança e do adolescente. Entende-se, aqui, o direito à livre mobilidade em calçadas e passeios públicos a salvo tanto de atos de violência quanto dos riscos oferecidos pelo transporte motorizado.

## Recomendação 10

Os ministérios públicos estaduais deveriam instituir grupos especializados para fiscalizar e demandar judicialmente os governos municipais e estaduais, bem como as montadoras de veículos, quando houver indícios de reais ou potenciais acidentes provocados em virtude da omissão ou imperícia desses entes. Além disso, cabe ao Ministério Público a fiscalização da implementação adequada dos planos municipais de mobilidade urbana.

## Recomendação 11

Os governos municipais devem constituir grupos e capacitar seus técnicos para incorporar o desenho seguro das vias, espaços públicos e projetos urbanos, visando minimizar riscos de acidentes resultantes de fatores ambientais e de problemas de infraestrutura. A exemplo de algumas iniciativas municipais já existentes, deve-se promover a aprovação de legislação para a criação de áreas de segurança escolar e de redução de velocidades, o estabelecimento de áreas calmas, a instalação de sinalização municipal específica etc.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

Crianças, idosos e pessoas com deficiência são particularmente afetados pela falta de infraestrutura dedicada ao transporte ativo nas cidades e acabam sendo vítimas fatais quando envolvidos em acidentes. No mundo, a violência no trânsito mata mais crianças entre 5 e 14 anos do que a AIDS ou a Malária e é a principal causa da morte de jovens entre 15 e 29 anos.

A responsabilização pelos acidentes viários recai majoritariamente sobre a vítima, o condutor ou ambos. A Constituição permite que o governo seja responsabilizado, mas isso não ocorre porque tanto as vítimas e seus familiares, os condutores e as empresas de transporte, quanto os promotores de justiça não consideram o papel dos demais atores nesses eventos. A visão de que a responsabilidade vai além de vítima e condutor não é disseminada no Brasil. Para reverter essa lógica, é necessário engajar não somente os governos e a justiça, mas também a mídia e quaisquer outros agentes capazes de gerar transformação cultural.

Os promotores, por exemplo, têm o poder de instaurar inquérito civil público para forçar o poder público, as empresas de transporte, as escolas públicas e privadas e as montadoras de veículos a ajustarem suas condutas a favor da segurança viária. O TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) é um importante instrumento nas mãos do Ministério Público no sentido de prevenir acidentes. Para que o TAC seja utilizado com eficácia, o Ministério Público deve estar consciente do problema.

Pesquisas e estudos que aprofundem o entendimento dos componentes de políticas públicas são necessários para embasar medidas que invertam a priorização da circulação de veículos motorizados em favor da circulação de pessoas. O presente relatório tem como objetivo proporcionar uma visão ampla da legislação relativa à segurança viária e ao uso do transporte ativo por crianças e do potencial de melhoria das políticas públicas.

Este trabalho faz parte da estratégia do WRI Brasil Cidades Sustentáveis de incentivar o investimento sistemático em transporte ativo e na regulamentação de normas e diretrizes que garantam a mobilidade segura para todos. Dentro desse objetivo global, é fundamental proporcionar capacitação e assistência técnica aos governos e outras partes interessadas, a fim de apoiá-los na tomada de decisão para colocar o investimento na direção certa. Com o apoio do programa Share the Road, da UNEP, e do Instituto Clima e Sociedade, o WRI Brasil Cidades Sustentáveis engaja tomadores de decisão na discussão sobre oportunidades de influenciar a priorização do transporte ativo nas cidades e o aumento da segurança dos grupos vulneráveis a partir de mudanças na legislação.

# REFERÊNCIAS

ALVES, M. *Mobilidade e acessibilidade: conceitos e novas práticas*. Indústria e Ambiente, v. 55, p. 12-14, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 1990. <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L8069.htm>>. (Acessado em 10/12/2016).

CACCIA, L. S. *Mobilidade urbana: políticas públicas e apropriação do espaço em cidades brasileiras*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

HOLANDA, D. C. de. *Metodologia para Avaliação da Acessibilidade na Localização de Escolas Públicas do Ensino Fundamental Estudo de Caso: Fortaleza*. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Ceará, 2006.

LEITE, C. C.; CRIANÇA, I.-B. H. S. A.; IMPERIAL, O. E. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. *Juizado da Infância e da Juventude, Porto Alegre*, n. 5, p. 9-24, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Relatório Global sobre o Estado da Segurança Viária*. 2015. <[http://www.who.int/violenceInjury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2015/Summary\\_GSRRS2015\\_POR.pdf](http://www.who.int/violenceInjury_prevention/road_safety_status/2015/Summary_GSRRS2015_POR.pdf)>. (Acessado em 03/10/2016).

PEDEN, M. et al. *World report on road traffic injury prevention*. World Health Organization Geneva, 2004. Disponível em: <[http://cdrwww.who.int/entity/violence\\_injury\\_prevention/publications/road\\_trafhc/world\\_report/intro.pdf](http://cdrwww.who.int/entity/violence_injury_prevention/publications/road_trafhc/world_report/intro.pdf)>.

PEREIRA, A. I.; BARROS, L.; BEATO, A. Escala de avaliação da ansiedade e superproteção parentais: estudo psicométrico numa amostra de pais e mães de crianças em idade escolar. *Revista iberoamericana de diagnóstico y evaluación psicológica*, v. 1, n. 35, p. 35-55, 2013. Disponível em: <<https://dialnet.unirioia.es/servlet/articulo?codigo=5064308>>.

PINHEIRO, Ana Lúcia da Fonseca Bragança, et al. "Educação para o trânsito e responsabilidade social." *Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Ensino de Engenharia—Passo Fundo/RS*. 2006.

RAIA Jr., A. A responsabilidade pelos acidentes de trânsito segundo a visão zero. *Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 31 - 2009 - 1º quadrimestre*

ROZESTRATEN, R. J. A. *Psicopedagogia do trânsito: princípios psicopedagógicos da educação transversal para professores do ensino fundamental*. Campo Grande: UCDB, 2004.

SABBAG, G. M.; KUHNEN, A.; VIEIRA, M. L. A mobilidade independente da criança em centros urbanos. *Interações (Campo Grande)*, SciELO Brasil, v. 16, n. 2, p. 433-440, 2015.

SAUDE, O. M. da. WHO \ *Why are so many children involved in road traffic crashes?* 2015. <<http://www.who.int/features/qa/59/en/>>. (Acessado em 12/10/2016).

# EXPEDIENTE

## Autores

Lara Schmitt Caccia  
Especialista em Desenvolvimento Urbano, WRI Brasil

José de Jesus Filho  
Mestre em Direito Penal, UNB

## Revisores

Brenda Medeiros  
Diretora de Mobilidade Urbana, WRI Brasil

Paula Manoela dos Santos da Rocha  
Coordenadora de Mobilidade Urbana e Acessibilidade, WRI Brasil

Priscila Pacheco  
Analista de Comunicação, WRI Brasil