



Abril de 2014

BRASIL – Estado de Rio Grande do Sul

Avaliação da Capacidade de Gestão de Segurança Rodoviária

Resumo Executivo



BRASIL

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DE SEGURANÇA RODOVIÁRIA
ESTRATÉGIA MULTISSETORIAL PARA INVESTIMENTOS EM SEGURANÇA
RODOVIÁRIA

RESUMO EXECUTIVO

ABRIL DE 2014

Fundo Global para a Segurança Rodoviária

Banco Mundial
Departamento de Desenvolvimento Sustentável
Unidade de Gestão do Brasil
América Latina e Caribe

RESUMO EXECUTIVO

Introdução. O Governo do Rio Grande do Sul procurou a assistência do Banco Mundial para analisar a sua gestão de segurança rodoviária, uma análise que resultou no presente relatório, bem como no fornecimento de outros conselhos formais e informais sobre segurança rodoviária.

Contexto Geral. O Estado do Rio Grande do Sul é o estado mais meridional do Brasil, compartilhando fronteiras com Argentina e Uruguai, bem como o Estado de Santa Catarina. O Rio Grande do Sul tem 10,8 milhões de habitantes em uma área de 281,748 km², e tem o quarto maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos estados brasileiros. O Rio Grande do Sul tem uma forte economia no setor da indústria e comércio, e é um grande produtor primário, com gado e culturas de grãos predominando, juntamente com a vinicultura e outras culturas especializadas possibilitadas pelo clima mais temperado do estado. Estas atividades econômicas geram uma movimentação significativa de cargas, por estradas, além da extensa utilização de veículos de passageiros privados e comercial. Os importantes nós da malha rodoviária são gerados pelos portos marítimos.

Estradas e Motorização. O Rio Grande do Sul tem 12,4 mil quilômetros de rodovia estadual (incluindo 5000 km, que não são pavimentadas), bem como 5,4 mil quilômetros de rodovias federais e uma grande extensão de estradas municipais pavimentadas e não pavimentadas. Embora existam algumas rodovias duplicadas estaduais e federais de boa qualidade, as rodovias estaduais do Rio Grande do Sul em geral carecem de recursos de sistema de segurança modernos, principalmente nas margens de estradas. Estradas municipais variam muito de característica, mas também carecem de recursos modernos de segurança em geral. O Rio Grande do Sul faz uso limitado de alternativas de transporte não rodoviárias, incluindo transporte ferroviário, aéreo e aquaviário.

Mortes na Estrada. O Rio Grande do Sul sofre de um grave problema de segurança rodoviária, exacerbado pela rápido aumento de motorização (incluindo aumento do uso de motocicletas, que são veículos de alto risco), uma população dispersa, com uma proporção significativa de pessoas que vivem fora das principais áreas metropolitanas, a movimentação substancial de carga por estrada, especialmente de produtos primários, e o recente e rápido crescimento do transporte de alto risco de motocicleta. Em 2012, 2.632 morreram devido a acidentes de trânsito, um aumento de 4% em relação a 2011 (mas note que há alguma incerteza em relação a esses valores, conforme discutido mais adiante neste relatório).

Conclusões da Análise da Capacidade de Gerenciamento

Uma mudança significativa é necessária para que o Rio Grande do Sul possa, de forma eficaz, liderar, gerir, coordenar, financiar, entregar e monitorar programas de segurança

rodoviária, a fim de alcançar reduções reais e sustentáveis em lesões e mortes nas estradas no estado.

Devido à restrição de recursos para a modernização de estradas e falta de foco em tratamentos de margem de estrada, relativa falta de alternativas de transporte (ferroviário ou aquaviário) ao transporte rodoviário de carga, e uma fragmentada gestão e monitorização da segurança rodoviária, os riscos de segurança rodoviária são elevados. Os acidentes de trânsito, as mortes e as lesões são um grande gargalo para a economia do Rio Grande do Sul. Com base nas estimativas do Programa Internacional de Avaliação de Estradas (iRAP), dos custos das mortes e lesões graves ¹ e estatísticas de acidentes de mortes e lesões graves no Rio Grande do Sul, os custos de acidentes são estimados em R\$ 7.538.000.000 somente com mortes e lesões graves em 2012. O pedágio está mostrando uma tendência de agravamento ao longo dos anos e estes enormes custos e o trauma causado pela violência rodoviária pedem por uma melhorar em segurança rodoviária. Ações baseadas em evidências, bem orquestradas e bem geridas, com financiamento adequado, devem ser tomadas para reverter essa situação que se agrava.

Como ocorre muitas vezes, o processo de análise da capacidade de segurança rodoviária produz a necessidade de ações e aconselhamento e durante o processo. Este tem sido o caso no Rio Grande do Sul, com relatórios já produzidos sobre áreas de descanso de veículos pesados na Austrália ² e sobre a análise de acidente e seleção de local para tratamentos de pontos críticos³.

Os resultados da análise em relação à capacidade de gestão encontram-se resumidos abaixo em áreas-chave de atuação.

Sistemas Seguros e a Abordagem de Segurança Rodoviária no Estado. Existe uma amplo (mas não uniforme) falta de compreensão e apreciação do valor da abordagem de sistemas seguros de sucesso modernos para a segurança rodoviária, resultando em um cultura persistente e profundamente enraizada em muitos defensores da segurança rodoviária, profissionais de segurança rodoviária e alguns órgãos governamentais relevantes, de mudança de comportamento na qual a vítima é culpabilizada. Um pequeno grupo de agentes de segurança rodoviária conscientes em órgãos do governo estadual e municipal (como em Canoas) é uma exceção a esse padrão. Assim, as soluções são muitas vezes ingenuamente focadas na formação, educação e mudança de comportamento dos usuários da estrada,

¹O iRAP recomenda multiplicadores de 70 vezes o PIB per capita para mortes, e 17 vezes o PIB per capita para as estimativas de custos para lesões graves. McMahon, K & Dahdah, S. (sem data). *The True Cost of Road Crashes: Valuing life and the cost of serious injury*. iRAP: Hamshire, UK. <http://www.irap.org/about-irap-3/research-and-technical-papers?download=45:the-true-cost-of-road-crashes-valuing-life-and-the-cost-of-a-serious-injury-espaol>.

² Job, RFS. (2013). Exemplo de áreas de descanso no estado de Novo País de Gales, na Austrália. Relatório para o Banco Mundial.

³ Job, RFS. (2013). Relatório sobre Processos Seletivos de para Obras de Engenharia de Segurança Rodoviária. Relatório do Banco Mundial para o Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

enquanto as principais contribuições para a redução do trauma rodoviário através de estradas mais seguras e veículos seguros são em grande parte esquecidas. O tratamento da velocidade, um fator-chave para a segurança rodoviária, é variável com alguns limites apropriados de velocidade, mas muitos são demasiados elevados para serem seguros e a eficácia do controle da velocidade é reduzida por uma alta tolerância definida nacionalmente, por sanções que não oferecem dissuasão suficiente, e aplicação automatizada insuficiente. O Rio Grande do Sul tem foco, e alocação de recursos insuficiente para oferecer estradas ou velocidades mais seguras, e muito pouca pressão pública para que o Governo ofereça estradas seguras, limites de velocidade seguros, ou regule de forma que os veículos sejam mais seguros.

Agência Líder e Liderança em Segurança Rodoviária. É necessário um órgão claramente definido à frente da segurança rodoviária, com suficiente reconhecimento, responsabilidade, competência e capacidade para gerenciar e liderar as atividades multi-setoriais de segurança rodoviária, mas isso não existe no Estado. A Comissão de Segurança Rodoviária do Estado é muito grande para oferecer efetivamente uma liderança real, embora seja uma ferramenta valiosa de consulta e troca de informação. Uma comissão de liderança de segurança rodoviária apenas constituída pelo governo é necessária para permitir o franco planejamento e mobilização de recursos dentro do governo.

Política e Contexto Organizacional. Embora exista uma série de documentos de estratégia de políticas globais, nacionais e estaduais pertinentes, nenhuma órgão se referiu a eles para descrever seu trabalho, exceto o Plano Global das Nações Unidas para a Década de Ação que foi identificado como a base para definição de metas e ação para algumas organizações. A segurança rodoviária no Rio Grande do Sul envolve atores multi-setoriais: uma série de agências governamentais nos níveis nacional, estadual e municipal, Organizações Não Governamentais (ONGs), importantes usuários de rodovias do setor privado e fabricantes de veículos. Há uma necessidade de uma maior liderança e responsabilização por este conjunto desigual de atores.

Dados sobre Segurança Rodoviária e Foco dos Resultados. A Brigada Militar - Polícia Rodoviária Estadual mantém um banco de dados sobre acidentes razoável para as estradas estaduais e fornecer acesso razoável às informações do banco de dados. No entanto, não há dados detalhados abrangentes sobre acidentes, cobrindo todas as estradas no interior do estado e com informações sobre acidente razoavelmente detalhadas. Exceto para as estradas estaduais, os dados sobre acidentes são fragmentados e muitas vezes carecem de detalhes sobre os acidentes, devido a limitações de processos de comunicação e disseminação das agências que registram os acidentes; dados sobre lesões e custos não são efetivamente vinculados aos dados sobre acidentes. Uma série de órgãos têm seus próprios bancos de dados de colisão para atender suas necessidades de análise, fragmentando ainda mais os esforços de segurança rodoviária e limitando a colaboração. Esta fragmentação impede uma determinação precisa do tamanho do problema da segurança rodoviária, bem como limita a monitorização e gestão eficaz da mesma. Mudanças nesse setor constituem uma alta prioridade. Para fomentar uma gestão de segurança rodoviária mais focada em resultados, um banco de dados sobre acidentes abrangente para todo o estado deve ser desenvolvido como

parte de um observatório de segurança rodoviária estadual, e, idealmente, ele deve estar vinculado a um observatório nacional de segurança rodoviária. Além disso, a atribuição de responsabilidades e competências específicas para a fornecer segurança rodoviária, com monitoramento pelo órgão líder tem grandes chances de favorecer melhor foco em resultados.

Monitoramento e Avaliação. As limitações de dados sobre acidentes mencionadas acima dificultam a avaliação dos resultados. No entanto, o monitoramento e a avaliação não são realizados nem mesmo no nível em que os dados permitem. A falta de monitoramento reflete, em parte, a ausência de um órgão líder eficaz e a prestação de contas referente à segurança rodoviária dentro dos órgãos. Programas de segurança rodoviária muitas vezes não são efetivamente monitorados ou refinados, e a falta de definição de objetivos remove grande parte da motivação para monitorar os resultados intermediários ou finais.

Capacidade Profissional e Desenvolvimento de Pessoal. Capacidade profissional para o monitoramento, estratégia e gestão de segurança rodoviária é altamente desenvolvida em apenas um pequeno número de indivíduos espalhados por uma série de organizações governamentais no Estado. Além disso, aqueles que são capazes de identificar problemas e soluções de segurança rodoviária não têm acesso e influência suficiente sobre os tomadores de decisão, resultando em uma subutilização das competências de segurança rodoviária do pequeno contingente de pessoal competente. O órgão líder em posse dos poderes adequados poderia alavancar as habilidades de segurança rodoviária existentes (bem como desenvolvê-las), dando à segurança rodoviária uma voz mais eficaz.

Educação e Promoção da Segurança Rodoviária. Apesar da considerável fé na educação expressa por muitos atores, a educação em segurança rodoviária não é sistemática e consistente. Promoção na mídia é de valor variável, mas sempre mantém uma estrutura de culpabilização social da vítima, em vez de defender o pensamento de sistemas seguros. A defesa da segurança rodoviária por ONGs dentro do estado não é eficaz, sendo as ONGs forçadas a se concentrarem em atividades para sua sobrevivência econômica.

Compromisso, Financiamento e Alocação de Recursos. A segurança rodoviária é uma preocupação para muitas pessoas da comunidade, como mostrado em nossas reuniões, conforme relatado por ONGs, e como se vê na Comissão Estadual de Segurança Rodoviária. Há suporte de alto nível para a segurança rodoviária dentro do parlamento, na pessoa do Vice-Governador. No entanto, o financiamento para a segurança rodoviária é insuficiente. O Rio Grande do Sul chegou a um ponto crítico na gestão da segurança rodoviária. O sucesso na redução do trauma sofrido na estrada no momento dependerá: de uma forte liderança do setor público e de assistência técnica a ser incorporado para melhorar as estruturas de gestão; da cooperação dentro e entre os níveis de governo; do monitoramento; da gestão baseada em evidências; e do desenvolvimento do financiamento adequado a partir do suporte de alto nível existente para permitir a entrega de uma estratégia de segurança rodoviária estadual focada em resultados. Com estes passos o Rio Grande do Sul pode evitar um número substancial de mortes futuras e do número de lesões graves e a perda econômica decorrente do trauma rodoviário.

Legislação. A Lei da Segurança Rodoviária é, em grande parte definida a nível nacional e, assim, os estados estão limitados por essas leis. Uma forte militância pelos estados no nível federal é necessária para melhorar a legislação pertinente, incluindo multas, limites de velocidade, gerenciamento de horas de condução e nova redação para a lei seca. As leis estaduais também podem ser melhorada em algumas áreas.

Coordenação. A combinação da fragmentação de dados sobre acidentes, a responsabilidade fragmentada sobre o gerenciamento de ativos rodoviários e a gestão da segurança rodoviária, juntamente com a falta de prestação de contas pela segurança rodoviária em todos os três níveis de governo que administram as estradas no interior do estado limitam severamente a entrega eficaz de segurança rodoviária. Articulação vertical e horizontal mais eficaz com o governo nacional, estadual e municipal do governo é fundamental, assim como uma maior responsabilidade pela segurança rodoviária para cada autoridade responsável pelas rodovias e o maior envolvimento e articulação entre as ONGs e o setor privado. A articulação será reforçada com a criação de um órgão líder eficaz de segurança rodoviária.

A resposta de emergência a acidentes é um importante foco de vários órgãos, mas ela poderia ser melhor coordenada do que é atualmente devido ao número maciço de emergências e comunicações por rádio incompatível entre os órgãos de resposta a emergências.

Soluções. O presente relatório oferece recomendações para mudanças na liderança, gestão orientada a resultados e responsabilização de alto nível pela segurança rodoviária, pelos dados e pelo monitoramento, melhoria da capacidade e da colaboração entre os atores envolvidos dentro de todos os níveis de governo e do setor privado, o compromisso de financiamento e oferecer segurança rodoviária. Estamos cientes de que essas recomendações não são fáceis de implementar; algumas requerem uma mudança sistêmica e forte compromisso político, o preço a ser pago para reduzir o trauma rodoviário e os prejuízos econômicos que ele traz.

Como ocorre muitas vezes, o processo de análise produz a necessidade de ações e aconselhamento durante o processo. Este tem sido o caso no Rio Grande do Sul, com conselhos informais e relatórios já produzidos sobre a análise de acidentes e seleção de local para tratamentos de áreas problemáticas⁴ e em áreas de descanso de veículos pesados na Austrália⁵.

Este relatório oferece uma visão e uma estratégia de segurança rodoviária, bem como metas para a melhoria da segurança rodoviária durante o restante da década de ação: **redução de mortes em 35% e lesões graves em 30% até o final da década.** Essas metas consideram a

⁴ Job, RFS. (2013). Relatório sobre Processos Seletivos de para Obras de Engenharia de Segurança Rodoviária. Relatório do Banco Mundial para o Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

⁵ Job, RFS. (2013). Exemplo de áreas de descanso no estado de Novo País de Gales, na Austrália. Relatório para o Banco Mundial.

situação atual e o período restante da década (até 2020) para a sua realização. A análise da capacidade de segurança rodoviária também faz recomendações detalhadas para o alcance dessas metas e os ganhos de segurança rodoviária sustentável. Enquanto a Seção 8 detalha recomendações a Curto e Longo-Prazos, as cinco principais recomendações são as seguintes:

Plano de Ação de Curto-Prazo (CP): Ações recomendadas para serem empreendidas em um ano.

Liderança e Foco em Resultados

Recomendação CP1: Estabelecer uma nova agência líder e atribuir um complemento de pessoal qualificado. Esta nova agência terá responsabilidade para segurança rodoviária e deve liderar as ações listadas na primeira fase do Plano de Ação. Inicialmente, a Agência Líder para Segurança Rodoviária poderia estar localizada dentro do DAER, mas deve ser independente assim que for viável.

Financiamento e Alocação de Recursos

Recomendação CP9: Recursos das Câmeras de Velocidade dedicadas para ações de segurança rodoviária. Todos os governos do Estado do Rio Grande do Sul devem adotar a política que, todos os recursos das câmeras de velocidade coletados por todas as esferas de governo devem ser cometido para trabalhos genuínos de segurança rodoviária, baseado nas estimativas de redução de acidentes fatais.

Capacidade para Intersversões: Infraestrutura Rodoviária

Recomendação CP14: Estabelecer uma política fornecendo defensas que sedem ou áreas de escapes, e separações centrais que sedem em todas as novas estradas de pista dupla. Estas estradas atualmente encorajam velocidades mais altas, e ainda podem ter laterais que não perdoem, no evento de um pequeno erro por parte do motorista.

Capacidade para Intersversões: Velocidades

Recomendação CP17: Promover fortemente o valor de câmeras de velocidade para segurança rodoviária, o compromisso para gastar todos os recursos levantados com segurança rodoviária, e fazer o compromisso público para um maior aumento nos programas de câmeras de velocidade fixas e moveis, para ser progressivamente implementado nos próximos 3 anos. Como um guia, países de linhas gerais similar ao tamanho do Rio Grande do Sul, que tem sido bem sucedidos na redução de mortes por gerenciando velocidade introduziram milhares de câmeras e não centenas. Com base na evidência que uma mistura de câmeras marcadas e não marcadas funcionam melhor, isto deve incluir pelo menos 40% das câmeras como móvel e não marcadas.

Capacidade para Intersversões: Usuários de Estradas

Recomendação CP23: Iniciar um programa multisetorial com uma fiscalização mais forte para promover o uso do sinto de segurança e cadeirinhas para crianças, incluindo fortes comunicações para a Policia com referência a importância do sinto de segurança e cadeirinhas para crianças e a fiscalização do seu uso. Isto deve ser procedido por e

acompanhando por fortes comunicações e promoções pagas para a mídia, para a comunidade a fim de maximizar a dissuasão geral.

Plano de Ação de Médio-Prazo (MP): Ações recomendadas para serem empreendidas no horizonte de 1 a 5 anos.

Coordenação

Recomendação MP9: Galvanizar Conselhos Locais para efetivamente entregar segurança rodoviária nas estradas que eles controlam.

Dados e Necessidade para Evidencias, Monitoramento, Avaliação e Pesquisa

Recomendação MP20: Criar um abrangente banco de dados de acidentes contendo os detalhes de acidentes relevantes para padrões internacionais, incluindo a localização por coordenadas de GPS cobrindo todas as estradas no Rio Grande do Sul e uma cobertura mais abrangente dos tipos de acidentes.

Capacidade para Intersversões: Estradas

Recomendação MP29: Estabelecer um programa financiado de projetos de demonstração em áreas com acidentes fatais de pedestres. Amenidades para pedestres são muitas vezes inadequadas em áreas urbanas de muitas cidades. O recentemente lançado Manual do Pedestre pela WHO⁶ deve ser usado como guia. Ele fornece orientações úteis sobre pedestres e medidas de segurança, das quais, muitas são adequadas para o Rio Grande do Sul.

Recomendação MP30: Estabelecer um programa sustentável bem-financiado de projetos de demonstração, baseado em evidências de alta taxa de acidentes fatais em estradas estaduais de pista simples (e pista dupla, se alta taxa de acidentes fatais existem), e começar selecionando e planejando a primeira rodada de trabalhos para início em 2015.

Capacidade para Intersversões: Velocidades

Recomendação MP39: Introduzir Câmeras de Velocidade eficazes para motocicletas, já que o número de motocicletas está crescendo no Rio Grande do Sul. O Programa de Câmeras de Velocidade existentes não funcionam para motocicletas porque as câmeras estão viradas para frente ou não gravam motocicletas. Câmeras de Velocidade que infringem motocicletas devem ser introduzidas, junto com uma campanha de comunicação notificando que motocicletas serão pegadas por câmeras.

Recomendação MP40: Introduzir Câmeras de Velocidade Ponto-a-Ponto (ou Controle de Seção). Tais câmeras provaram ser muito eficaz no gerenciamento de velocidade sobre seções de estradas mais longas, e devem ser introduzidas nas Rodovias e Trechos Urbanos do Rio Grande do Sul.

⁶ WHO (2013a)

Capacidade para Intersversões: Usuários de Estradas

Recomendação MP61: Adotar um Regime de Habilitação Graduado. O Regime de Habilitação Graduado (RHG) fornece a liberação gradual das restrições de aprendizagem para a obtenção de uma licença completa, geralmente ao longo de vários anos. Tais regimes foram avaliados e descobriu-se que fornecem uma forte redução no envolvimento de motoristas em acidentes com mortes e ferimentos. Em particular, um forte RHG para motocicletas irá ajudar atender a grande e desproporcional número de mortes e ferimentos sofridos por motociclistas.