PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO FEDERAL DEDICADO À INVESTIGAÇÃO E PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRANSPORTES[1]

Erivelton Pires Guedes[2]

Luiza Sartório Gava[3]

Rodrigo Moreno Gava[4]

SINOPSE

Os sinistros[5] de transportes no Brasil impõem elevados custos à nossa sociedade. O Brasil segue na liderança de mortes e sequelas graves no trânsito, tanto em números absolutos quanto relativos. Para mudar essa realidade, é urgente mudar a atitude do Estado frente ao problema. Nos Estados Unidos e em diversos países, existe um órgão de abrangência nacional dedicado à prevenção de acidentes. Assim, a proposta deste artigo é dar continuidade à ideia da criação de uma agência federal para investigação de acidentes em transportes em todo território. De forma similar ao National Transportation Safety Board (NTSB) americano, propõe-se que tal órgão possa coordenar, em âmbito nacional, os esforços de redução de sinistros de transportes, investigando alguns tipos de colisões em rodovias, todos os sinistros com transportes coletivos, acidentes com embarcações, incidentes com oleodutos e gasodutos, falhas em pontes e acidentes em ferrovias, bem como casos envolvidos em transporte de cargas de produtos perigosos.

Palavras-chave: segurança em transporte; investigação de acidentes; agência de segurança; transportes; prevenção.

1 INTRODUÇÃO

As estimativas do governo federal e dos órgãos reguladores apontam que perdemos, diariamente, de 80 a 100 brasileiros devido a acidentes de transporte, sendo a maior parte em acidentes de trânsito. Diante do cenário da pandemia do coronavírus, no qual as mortes diárias são pelo menos dez vezes maiores (de 800 a 1.000 brasileiros), a tentativa de priorizar a importância da segurança nos transportes parece improcedente.

Dois são os fatores para refletir sobre esses números. O primeiro é que existe uma provável tendência de redução do número de mortes devido à Covid-19 num futuro próximo; o avanço da vacinação da população e o acúmulo de pesquisas que geram melhor entendimento das causas e sintomas da doença, bem como novos remédios para cura e tratamento, apontam nesse sentido. O segundo fator, mais difícil de ser percebido, diz respeito a uma possível subnotificação das mortes no trânsito. Diversos pesquisadores relatam essa diferença.

A razão para que estes números sejam provavelmente superiores ocorre devido à inexistência de um banco de dados consolidado com as informações dos acidentes de transportes no Brasil. Além disso, há problemas com a

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/radar67art5

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <erivelton.guedes@ipea.gov.br>.

3. Estudante de graduação em International Business, Saddleback College. *E-mail*: <luizasartoriogava@gmail.com>.

4. Engenheiro civil, mestre em engenharia de transportes pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (Coppe/UFRJ) e perito em engenharia. *E-mail*: <rodrigo.ciamex@gmail.com>.

5. A ABNT corrigiu a expressão "acidente de trânsito", substituindo-a por "sinistro de trânsito". Neste texto, ainda usaremos acidente para facilitar a leitura.

metodologia atualmente utilizada, que considera, por exemplo, que, se a pessoa veio a falecer depois do acidente, já no hospital, ela fica fora das estatísticas.

A verdade é que o Brasil talvez não conheça realmente o tamanho do problema. Para apurar e cadastrar os acidentes (e mortes) por acidente de trânsito, foi criado, em outubro de 2006, por meio da Resolução nº 208, de 26 de outubro de 2006, do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), o Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito (Renaest), em substituição ao Sistema Nacional de Estatísticas de Trânsito (Sinet), criado em 1994.

Em 2018, foi instituído o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans), por meio da Lei nº 13.614, tendo sido regulamentado pela Resolução Contran nº 740, de 12 de setembro de 2018. O Pnatrans descreve 157 ações voltadas para o seu objetivo principal, que é o de reduzir, ao final do prazo de dez anos, em 50%, no mínimo, o número de mortes e lesões no trânsito. Uma das ações é a implementação efetiva do Renaest.

Em fevereiro de 2021, foi anunciado pelo governo federal que a primeira base de dados nacional responsável por consolidar as informações de trânsito seria disponibilizada. O sistema Renaest se encontra em fase de implementação pelo Ministério da Infraestrutura (MInfra), por meio do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). Ou seja, quinze anos após sua criação, encontra-se em fase piloto de testes. Se somados os anos desde a criação do Sinet, foram passados 26 anos para início da implantação do sistema.

O objetivo do sistema é centralizar informações como: número de ocorrências; número de mortos e feridos; perfil das vítimas; condições das vias e dos veículos; bem como principais causas dos acidentes. A proposta é que todas as estatísticas sejam disponibilizadas principalmente para a sociedade civil e para as seguintes instituições: Denatran; Departamentos Estaduais de Trânsito (Detrans); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Polícia Rodoviária Federal (PRF); e Departamentos de Estradas de Rodagem (DERs). O acesso ocorrerá por meio de uma plataforma digital, com os principais indicadores de acompanhamento, de acordo com o Pnatrans.

Esse esforço para implantação do Renaest está alinhado com a preocupação mundial em segurança nos transportes. A Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu o período de 2011 a 2020 como a "Década de Ações para Segurança no Trânsito", tendo como meta a redução em, no mínimo, 50% o número de vítimas no trânsito até 2020.

Se, por um lado, o Brasil possui um órgão de excelência voltado para investigação e prevenção de acidentes aéreos, por outro, as ações de investigação e prevenção nos demais modais ficam de certa forma perdidas e dependentes de esforços individuais – muitas vezes descoordenados – dentro dos vários órgãos pseudorresponsáveis por essas atividades.

O momento é oportuno para utilizar a experiência do corpo técnico presente nos mais variados órgãos espalhados pelo Brasil. A disponibilidade de tecnologias de comunicação remota e as ferramentas existentes para banco de dados – com esforços concentrados em um órgão voltado exclusivamente à segurança em transportes e operado por pessoal capacitado já existente no Brasil – podem evitar que mais um quarto de século se passe para que possamos ter ações efetivas para aumentar a segurança nos transportes.

2 EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos possuem uma agência independente de investigação (chamada NTSB) voltada para acidentes ligados a transportes, e ainda o Departamento de Transportes dos Estados Unidos, que possui outras onze agências. O NTSB possui um orçamento de cerca de US$ 100 milhões anuais e, aproximadamente, quatrocentos

funcionários. Dentre as onze agências, existe uma voltada especificamente para prevenção de acidentes de trânsito, chamada National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA).

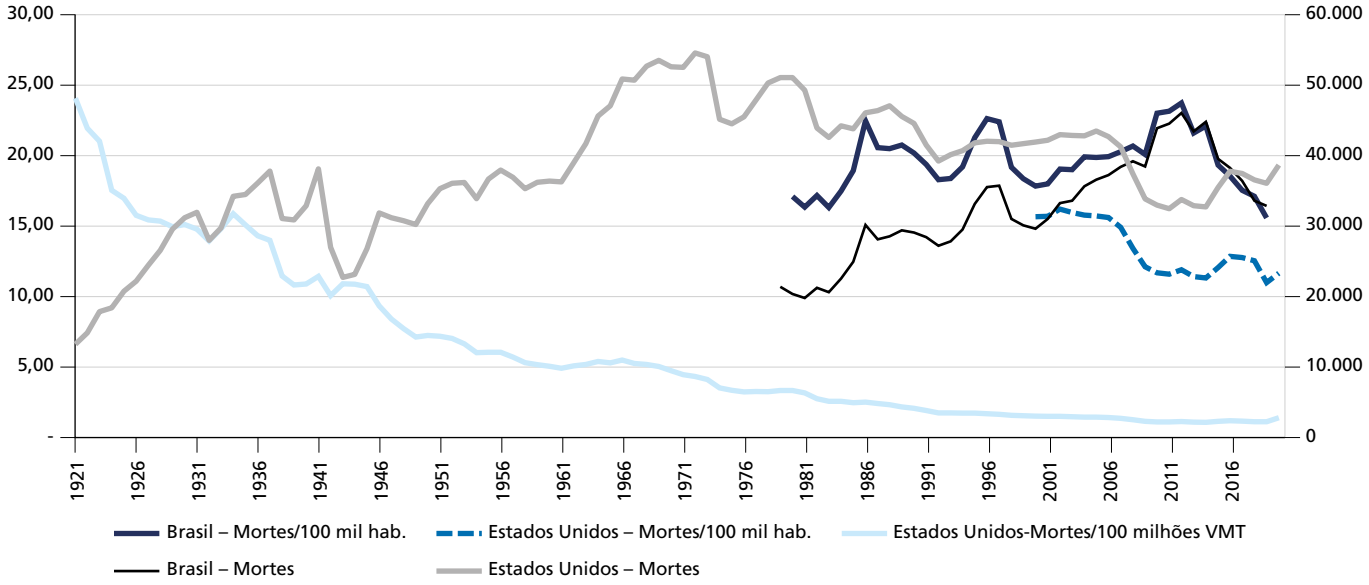
A criação do NHTSA ocorreu em 1970, com o objetivo de salvar vidas, prevenir acidentes e reduzir custos econômicos decorrentes de acidentes de trânsito, mediante educação, pesquisa, definição de padrões de segurança e implementação de medidas de segurança. O orçamento aprovado desse órgão, para o ano 2021, foi de US$ 964,5 milhões; em 2017, o NHTSA possuía 626 funcionários.

Todos esses números demonstram a importância e a atenção que o governo norte-americano dá aos assuntos relacionados à segurança nos transportes. O *Relatório de Mobilidade Urbana de 2019 dos Estados Unidos*, elaborado pelo NHTSA, estimou que as perdas relacionadas a gasto de combustível e tempo, no ano de 2017, no país, foram de US$ 179 bilhões.

O gráfico 1 apresenta os dados de mortes e taxa de mortes por 100 mil habitantes para Brasil e Estados Unidos, no período de 1921 a 2020. Observa-se claramente a redução do número de mortes depois da criação do NHTSA.

GRÁFICO 1

Mortes em transportes – Brasil e Estados Unidos (de 1921 a 2020)



Fonte: NHTSA.
Elaboração dos autores.

3 EXPERIÊNCIA DO BRASIL

O Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa) é o órgão do Comando da Aeronáutica responsável pelas atividades de investigação de acidentes aeronáuticos da aviação civil e da Força Aérea Brasileira (FAB). Foi criado em 1971, por meio do Decreto nº 69.565, como órgão central do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Sipaer). Em 2014, contava com 326 funcionários.

É da análise técnico-científica do acidente ou incidente aeronáutico que se retiram valiosos ensinamentos. Esse aprendizado, transformado em linguagem apropriada, é traduzido em recomendações de segurança específicas e objetivas para os fatos analisados, acarretando ao seu destinatário (proprietário, operador de equipamento, fabricante, piloto, oficina, órgão governamental, entidade civil etc.) o cumprimento de ação ou medida que

possibilite o aumento da segurança. Esse conjunto de recomendações constitui a Recomendação de Segurança de Voo (RSV), que é um documento dirigido a determinado órgão e referente à circunstância específica, formulado e emitido com o objetivo de eliminar ou controlar determinada situação de risco para a segurança de passageiros e tripulantes.

A criação do Cenipa representou o surgimento de uma nova filosofia a ser difundida no país: a palavra inquérito foi substituída e as investigações passaram a ser realizadas com o único objetivo de promover a "prevenção de acidentes aeronáuticos", em concordância com as normas internacionais.

Para os demais modos de transportes, o Brasil possui vários órgãos, de alguma forma relacionados com a segurança, dentre os quais destacamos: PRF; Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Detrans; Denatran; Contran; Polícias Militares (PMs); e outras polícias estaduais e municipais. No entanto, nenhum deles possui um sistema semelhante ao Sipaer ou método equivalente ao RSV.

4 JUSTIFICATIVAS DO ÓRGÃO

Hoje, o Brasil possui órgãos de investigação e prevenção dos mais diversos tipos e que atuam em âmbito federal, estadual e municipal, sendo comum ações em superposição, ou até mesmo em contradição. A escassez de recursos financeiros, o elevado custo dos acidentes e a necessidade de maior eficiência no uso dos recursos públicos justificam a busca de uma solução para o problema. O exemplo da estrutura americana, combinado com a disponibilidade atual de ferramentas de computação e conhecimento técnico, sugere a criação de um órgão nacional que possa centralizar as ações de investigação para o desenvolvimento de práticas para prevenção de acidentes. Tal órgão tende a ser mais efetivo, eficaz e de menor custo para a sociedade.

5 PROPOSTA DE CRIAÇÃO

Diante do exposto, criar uma agência federal independente para investigação de acidentes no âmbito civil, com alcance nacional, torna-se necessário. A exemplo das demais agências federais, será dirigida por cinco profissionais, nomeados pelo presidente da república e sabatinados pelo Senado. Estes membros deverão possuir experiência em cada uma das áreas de atuação. Os acidentes aéreos continuam a ser investigados pelo Cenipa, que apresentará uma lista tríplice ao presidente da república para escolha e nomeação de um dos seus diretores. Propõe-se que a ANTT, a PRF, a Guarda Costeira e a Petrobras também devem apresentar uma lista tríplice para as áreas ferroviária, rodoviária, marinha e dutos. Cada membro do conselho diretor terá um mandato fixo de cinco anos. A proposta é de que o primeiro presidente da nova agência seja o membro nomeado do Cenipa, cuja experiência acumulada pode contribuir fundamentalmente para implantação da metodologia atualmente utilizada nos casos dos acidentes aéreos para os demais tipos de acidentes.

A proposta é de que a nova agência independente atue com características do NTSB e NHTSA para investigação e prevenção de acidentes, a qual chamaremos, preliminarmente, de Agência Nacional de Segurança em Transportes (ANST).

6 ATRIBUIÇÕES DA ANST

O Cenipa tem desenvolvido com sucesso o trabalho nas investigações de acidentes aéreos, tanto militares quanto civis. A proposta deste artigo almeja manter a autoridade primária na condução dessas investigações e considera importante que o Cenipa participe ativamente, com o intuito de transferir conhecimento, metodologia de trabalho e tecnologia para os outros modos de transporte. A nova agência será responsável também por consolidar os dados estatísticos e disponibilizá-los para os demais órgãos e instituições de ensino e pesquisa, bem como para a sociedade. A nova agência ainda terá como objetivo a padronização do material educacional e de prevenção de acidentes no Brasil.

A ANST terá jurisdição primária para:

- investigar acidentes e incidentes em rodovias em todo território nacional;
- investigar acidentes e incidentes que possam resultar em morte ou significativo dano à propriedade, nos acidentes que envolvam trens de passageiros ou metrôs, além de quaisquer outros meios de transporte coletivo;
- acidentes marítimos e fluviais, atuando em conjunto com as autoridades competentes;
- acidentes em oleodutos, gasodutos e minerodutos onde houver fatalidade, danos substanciais à propriedade ou ao meio ambiente;
- investigar acidentes civis em transporte, mas não em investigações criminais.

A exemplo do Cenipa, o foco das investigações da ANST será voltado para prevenção de acidentes. Pode-se propor que, em casos específicos e demandados pela autoridade competente, as polícias tenham assistência da ANST para suporte técnico em investigações que julgar necessário.

7 CONCLUSÃO

A criação de uma agência independente, de alcance nacional e com a missão específica de prevenir acidentes, seguindo o exemplo dos Estados Unidos (e diversos outros países), é de fundamental importância para possibilitar o real entendimento do problema de segurança em transportes no Brasil, bem como promover ações de prevenção destes acidentes. Vale ressaltar, ainda, os bons resultados do Cenipa, contudo restrito ao modo aéreo.

Apesar de alguns indicadores sugerirem alguma redução dos óbitos em transportes nos últimos anos, nota-se que isso pode se dever mais ao fraco desempenho da economia que a efetivas atitudes governamentais. A proposta de criação de uma agência é evitar esforços dispersos que se traduzem em altos custos com poucos resultados. A centralização de esforços em uma agência permitirá uma visão mais integrada do problema, com melhor possibilidade de análise, incluindo modelagem e simulação, bem como a proposição de alternativas de soluções mais robustas, conforme demandado pelo país. A consolidação dos dados em um único órgão permitirá a redução de custos, aumento de confiabilidade na base de dados, padronização de metodologias para os diversos modais, melhor compartilhamento das informações e facilidade no desenvolvimento de material educacional e de propagandas para melhorar o desempenho no transporte de passageiros e de cargas no Brasil.

Os desafios são grandes para o nosso país, que espera se desenvolver mais. Com esse desenvolvimento, espera-se um aumento da infraestrutura de transportes e o crescimento no número de veículos e viagens. Caso nossa postura frente ao problema de acidentes não mude, obteremos o mesmo resultado de sempre e seguiremos assistindo ao crescimento no número de acidentes, mortos e feridos.