

Curso de Gestão da Mobilidade Urbana

Ensaio Crítico - Turma 5

A municipalização do trânsito, erros e acertos para a construção da mobilidade urbana do Brasil

Quetlin Moura (*)

Passados 15 anos da entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro, Lei 9.503/1997 verificamos diversas dificuldades dos municípios brasileiros em aderir à municipalização do trânsito dada a exigência de que o município criasse estruturas administrativas e recursais para estabelecer forças próprias de fiscalização ou realizasse convênio com a Polícia Militar para que atuasse em sua circunscrição. Hoje aproximadamente apenas 24% dos municípios brasileiros aderiram à municipalização do trânsito.

Embora seja o principal responsável pela gestão urbana do trânsito, o município pode desenvolver suas atividades através de convênios e parcerias com outros órgãos. Todavia, “mesmo que delegue competências a outro órgão, o administrador municipal é responsável pelo trânsito de sua cidade e tem como obrigação primordial garantir o direito de toda a população ao trânsito seguro” (DENATRAN, 2004, p. 29).

Seguindo as normas como passos sequenciais, o município poderia integrar-se e “ir municipalizando” o trânsito, observando as competências locais e arrecadando os recursos necessários ao seu aparelhamento. Assim, do ponto de vista do ordenamento jurídico, a partir da análise do art. 1º, §§2º e 3º do CTB, e da determinação e estruturação de um Sistema Nacional de Trânsito que apenas se completa quando cada um dos atores cumpre com as suas competências, a integração dos municípios ao SNT, embora dependa da adesão, é uma determinação legal.

Quais as conseqüências da não integração? Segundo a legislação pertinente e os regramentos dos órgãos nacionais de trânsito, apenas o município integrado pode desenvolver atividades de trânsito, seja de forma própria ou via convênios. São inúmeras as atividades a serem desenvolvidas por um município em matéria de trânsito e mobilidade urbana. Sendo assim, fiscalizar e arrecadar revelaram ser estratégias preponderantes, e justas sendo privativas daqueles que se encontram integrados.

A Resolução CONTRAN nº 66, de 23 de setembro de 1998, distribuiu as competências para fiscalização dos ambientes urbanos entre estados e municípios. Esta resolução traz em anexo uma tabela a partir da qual é possível perceber que há previsão de infrações exclusivas tanto para os estados quanto para os municípios, bem como outras de atuação conjunta.

Coube aos municípios 166 (66%) das 244 infrações previstas na Resolução, enquanto os estados ficaram com 63 (26%). Completando a listagem, 15 infrações foram consideradas de competência comum de ambos os níveis federados. Coube aos municípios a maior parte das autuações, mesmo sendo este o ente com menor capacidade instalada para tal, com um agravante: quando o município não está integrado ao SNT, não tem as atribuições legalmente estabelecidas, e na ausência da autoridade de trânsito, não poderão delegá-las ao estado, criando um vácuo para a fiscalização que hoje atinge 76% das cidades brasileiras.

Ainda que tenha competências para tal, implantar fiscalização de trânsito no município não é tarefa nada fácil. Há sobreposição de competências entre os órgãos, inexistente força policial local apta à prática fiscalizatória, e o acesso aos cadastros de veículos e condutores, de posse dos estados (indispensável para a consecução da atividade) dependente, portanto, de contrato e portanto de remuneração, no caso no Estado de São Paulo, há obrigatoriedade de se contratar a PRODESP e pagar pela consulta e inserção de dados no sistema.

A atuação do DENATRAN e CONTRAN, embora sejam os órgãos coordenadores da execução da política nacional de trânsito é ainda mais restrita no campo da fiscalização do que nos demais envolvidos com a municipalização do trânsito.

Ainda, é o DETRAN quem oferece um meio de forçar o pagamento das multas pelo cidadão, pois multas não pagas inviabilizam qualquer outro procedimento com o veículo, independentemente da origem desta. Até a quitação dos débitos não é expedido o licenciamento anual do veículo, cuja não apresentação pode acarretar em multa e recolhimento do veículo ao pátio até regularização das pendências, o que funciona como um estímulo à quitação dos débitos com multas de trânsito também dos municípios. Mas atualmente estas ações tem sido comprometidas em razão da lotação dos patios de apreensão de veículos, que muitas das vezes pertencem à administração municipal. As prefeituras ficam com todo o ônus de recolha e guarda em depósito, pois para a realização de leilões continua na dependência do Estado, onde o DETRAN é o maior interveniente neste processo.

No cenário de ausência do Governo Federal, tanto no estímulo à municipalização quanto na não-observância da lei para a fiscalização nos municípios, desta forma, na ausência de um acompanhamento mais próximo por parte dos órgãos federais, organismos estaduais e municipais têm a possibilidade de organizar a fiscalização do trânsito da forma que melhor lhes couber, o que pode ocorrer dentro de um regramento completo ou incompleto, em que a ação de policiamento e a arrecadação com a fiscalização são mais importantes do que a integração dos municípios ao SNT.

Portanto, conforme estabelecido na política nacional de trânsito é possível definir possíveis ganhos e possíveis custos aos municípios que passam a executar práticas de fiscalização no trânsito, como exemplificamos a seguir:

Ganhos:

- apresentar situação regular enquanto gestor da política de trânsito;
- não se tornar sujeito passivo de investigação pelos os órgãos de controle externo, como o Ministério Público (por inação perante os problemas de gestão pública ligados ao trânsito) e Tribunal de Contas (por renúncia de receitas);
- arrecadar recursos financeiros com as multas de trânsito;
- ter autonomia para estabelecer ações que reorganizem estacionamento e parada, estabeleçam programas de sinalização e orientação do trânsito, faixas exclusivas de ônibus, definam políticas de operação de carga e descarga de mercadorias, e fiscalizar o trânsito e transporte, entre outras;
- responder a demandas dos cidadãos naquilo que compete ao âmbito do município;
- estabelecer instância administrativa e recursal das infrações de âmbito municipal;
- deixar de ter custos decorrentes de acidentes de trânsito, ou seja, melhoria na saúde pública.

Todavia, a integração ao STN também implica em custos aos municípios para implementar todas as atribuições elencadas no Art.24, do CTB, que podemos citar:

- custear o aprendizado necessário para iniciar algo novo, ou seja a municipalização em sentido amplo;
- responder pelos custos políticos e administrativos da criação do órgão executivo de trânsito e a JARI;
- estabelecer convênio com o governo estadual para acesso aos dados cadastrais;
- estabelecer convênio com o governo estadual para, quando for o caso, possibilitar a atuação da Polícia Militar;
- remunerar a Polícia Militar;
- contratar os serviços de processamento de dados com o governo estadual para, realizar o processamento dos autos de infração;
- contratar empresas para instalar equipamentos de fiscalização eletrônica e processar as multas;

- contratar meios de estabelecer comunicação com o cidadão por meio dos correios para postagem de todas as fases do auto de infração de trânsito até que se transforme em multa a ser paga;
- a criação e manutenção de corpo próprio de agentes de fiscalização de trânsito e transporte;
- pagar o acesso aos dados cadastrais dos órgãos estaduais;
- arcar com o custo político de aplicação das penalidades por infrações de trânsito aos municípios/eleitores.
- arcar com o custo de implantação e manutenção da sinalização horizontal, vertical e semafórica;
- dentre outros custos.

Podemos afirmar que não há políticas de incentivos por parte do governo federal para a municipalização do trânsito. Este inclusive delegou aos estados a prerrogativa de avaliar as condições da integração dos municípios ao SNT. Neste vácuo de coordenação deixado pelo Governo Federal, o estado tem espaço para se consolidar como ator importante na execução da política nacional de trânsito, por vários motivos: o controle sobre insumos necessários à realização de serviços de fiscalização (cadastros, acesso aos sistemas interestaduais, e de informação e processamento dos autos de infração); detêm o comando da Polícia Militar (um dos principais agente autuadores também nos municípios); realizam o processamento dos pontos na Carteira Nacional de Habilitação e procedem a suspensão do direito de dirigir em consequência às infrações aplicadas por todos os órgãos autuadores do estado e municípios; obrigam o pagamento das multas como pré-requisito a outros serviços relativos ao veículo, como o licenciamento anual.

A política de trânsito tem, portanto, um desenho tal que o total das atribuições são executadas apenas quando todos os agentes do sistema operam as suas competências, oferecendo incentivos positivos e negativos aos municípios.

É possível observar que municípios maiores foram os primeiros a aderir à nova política e o fizeram indistintamente pelas diferentes regiões do país. Observada a evolução da municipalização na dimensão geográfica, é possível perceber que há forte variação na quantidade de municípios integrados conforme o estado de vinculação, de onde se depreende que as disparidades entre as unidades federadas são bastante acentuadas.

Dada esta constatação, de que são inicialmente os municípios maiores que ingressam no SNT, a questão é compreender o que há nestes municípios que favorecem a integração. Seria isto devido ao fato de serem os municípios maiores aqueles que possuem os problemas mais graves associados ao trânsito? E, por outro lado, seriam mesmo necessárias ações de trânsito em todas as cidades,

independente de seu porte populacional?

Buscando dimensionar estas questões, observamos a letalidade no trânsito nos diferentes municípios brasileiros, assumindo que tal fato seja o principal problema a ser equacionado com ações efetivas no trânsito. Através de análise de dados estatísticos, demonstra-se que este problema é generalizado, e não concentrado nos maiores municípios.

Apresentamos abaixo a trajetória da adesão por parte dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito no Brasil, desde a promulgação do CTB, e como isto se deu no diferentes estados brasileiros.

ESTADO	Nº Municípios Integrados
ACRE	1
ALAGOAS	12
AMAPÁ	3
AMAZONAS	9
BAHIA	40
CEARÁ	54
DISTRITO FEDERAL	1
ESPÍRITO SANTO	6
GOIÁS	34
MARANHÃO	51
MATO GROSSO	23
MATO GROSSO DO SUL	45
MINAS GERAIS	51
PARÁ	45
PARAÍBA	22
PARANÁ	37
PERNAMBUCO	28
PIAUÍ	9
RIO DE JANEIRO	61
RIO GRANDE DO NORTE	15
RIO GRANDE DO SUL	418
RONDÔNIA	6
RORAIMA	1
SANTA CATARINA	77
SÃO PAULO	269
SERGIPE	14

TOCANTINS	5
Brasil	Total: 1337

Não podemos afirmar que o processo de municipalização é uma tendência crescente no Brasil.

Quanto ao tema letalidade no trânsito, dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) indicam que os números são preocupantes, sobretudo no Brasil. Os dados apontam que mais de um milhão de pessoas perde a vida, vitimadas por acidentes de trânsito, todos os anos no mundo. E esta realidade é ainda mais brutal nos países em desenvolvimento

Essas mortes estão concentradas, principalmente, nos países de média e baixa renda e envolve os usuários mais vulneráveis – pedestres, ciclistas, motociclistas e usuários de transporte coletivo. Dez países – Índia, China, Estados Unidos, Rússia, Brasil, Irã, México, Indonésia, África do Sul e Egito – concentram 62% dessas mortes. Na região das Américas, o trânsito representa a principal causa de morte na faixa etária de 5 a 14 anos e a segunda causa na faixa etária de 15 a 44 anos, resultando em 142.252 mortes anuais e cerca de 5.000.000 de lesionados (CGDANT/DASIS/SVS/2010, Ministério da Saúde, 2010, p. 01).

A variação da frota veicular entre municípios integrados e não integrados e a taxa de urbanização, sugere que municípios com maior frota veicular e maior concentração de sua população residente em ambiente urbano oferecem ambiente mais favorável à fiscalização das competências municipais e, conseqüentemente, maior arrecadação.

Pontos que podem ser abordados como principais dificuldades na gestão do trânsito e transporte dos municípios são:

- escassez de recursos para dar os passos iniciais para integrar o SNT e, em alguns casos, esperam receber recursos federais ou estaduais para executar a política;
- ausência de ações de coordenação para incentivar a municipalização por parte do governo federal;
- alto custo político nas ações de fiscalização;
- dificuldades em estabelecer com mão de obra própria a fiscalização de trânsito;

Entendemos que o município ganha a responsabilidade de gerir um sistema complexo, que é o trânsito, onde muitas das vezes não tem pessoal capacitado para exercê-lo, não dispõe de auxílio financeiro dos Governos do Estado e Federal e

muitas das vezes não vê o trânsito como prioridade de sua gestão. Pois o principal impasse é que muitas das vezes o que se arrecada com multas não é o suficiente para sustentar uma gestão do trânsito de acordo com a necessidade.

Estes custos e benefícios afetam de forma distinta os municípios, a depender de seu porte e particularmente, com o tamanho de sua frota. Para os municípios maiores, pode ser positiva a relação entre custos e benefícios, pois as respostas do poder público têm impacto real no trânsito do dia a dia nos grandes centros urbanos; a arrecadação com multas de trânsito é maior do que os custos da implementação da política, os custos iniciais de instalação não são impeditivos, o prefeito e o dirigente do órgão de fiscalização estão mais distantes da população, sendo menos sensíveis aos impactos negativos da aplicação de multas.

Mas, para os municípios com frotas menores, as receitas de multas podem não ser relevantes; os ganhos políticos com a fiscalização podem ser menores, além dos custos de implantar sistemas informacionais e administrativos. Nestes casos, a adesão ao SNT dificilmente ocupará lugar de destaque na agenda do prefeito.

Assim, a política de trânsito, da forma como foi prevista pelo CTB e normatização complementar, oferece incentivos à integração para os municípios que possuem maiores frotas. Contudo, a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte. E, sobretudo para estes, ações de coordenação poderiam auxiliá-los a superar os custos administrativos, políticos e econômicos que a adesão à política impõe. Não havendo, contudo, uma política federal de incentivos à municipalização.

Com a promulgação da Lei de Mobilidade Urbana (2012), como instrumento de implementação obrigatória da política nacional de trânsito e transporte, veremos como se dará a evolução dos institutos ligados à mobilidade urbana, ou seja, de todo o complexo mecanismo de construção da mobilidade urbana que descrevemos acima. Restando claro que “ algo precisa ser feito” em âmbito nacional, para que os 76% do municípios não municipalizados possam aderir a construção da política nacional de mobilidade urbana, buscando concretizar nas cidades um trânsito mais seguro e um transporte com mais qualidade e eficiência, para melhoria da qualidade de vida e preservação do meio-ambiente, que é direito de todos.

()Quetlin Moura, Agente de operação e fiscalização de trânsito e transportes da prefeitura de Guarujá/SP, diretora de trânsito e transporte público de Guarujá.*