**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

VERA VIVIANE SCHMIDT

**DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E COORDENAÇÃO
INTERGOVERNAMENTAL: um estudo sobre a integração dos
municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito
(Versão revisada)**

**SÃO PAULO
2013**

VERA VIVIANE SCHMIDT

**DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E COORDENAÇÃO
INTERGOVERNAMENTAL: um estudo sobre a integração dos
municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito**

Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política
da Universidade de São Paulo, para
obtenção do título de Doutora em
Ciência Política.

Área de Concentração:
Federalismo e Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Doutora
Marta Teresa da Silva Arretche

**SÃO PAULO
2013**

Nome: SCHMIDT, Vera Viviane.

Título: DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: um estudo sobre a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

*Para o meu pai, minha mãe e meu irmão, por sempre terem cuidado de mim, da minha
presença na ausência, por serem meu esteio, meu chão,
a minha família.*

Dedico-a também, e não poderia deixar de fazê-lo:

*A cada família brasileira que perdeu um pai, uma mãe ou um filho em eventos
de trânsito que poderiam ter sido evitados pela ação do poder público, quer
educando, quer fiscalizando, quer melhorando vias e sinalizações. Espero que esta
tese seja um aceno para que governo, justiça e sociedade civil possam conhecer
melhor esta importante política ainda tão pouco considerada e com
tantas consequências para nossa população.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que de alguma forma me apoiaram no período deste doutoramento, especialmente:

à professora Marta Arretche, pela orientação tão dedicada e paciente a esta tese, e ao trabalho realizado em conjunto no mestrado, no CEM/Cebrap e na Fapesp. Tenho por utopia ter um dia a sua clareza de raciocínio e sua maestria em organizar os problemas de pesquisa;

à Capes, pela Bolsa nos dois primeiros anos de doutoramento;

à banca da qualificação, professores Rogério, Vanessa e Marta, pelas considerações e pelo prumo novo dado à tese, que se mostrou realmente acertado. Se não fui mais longe com as transformações, foi porque me faltou o tempo e não a crença nos apontamentos. Em nome destes professores, agradeço a todos os demais mestres que tive nesta trajetória;

aos professores da Fundação Getúlio Vargas, meus colegas e amigos. Em nome da professora Maria Rita, agradeço a todos por me apoiarem nos anos de docência e por sempre me lembrarem da importância deste doutoramento;

ao Governador Geraldo Alckmin, ao Secretário Júlio Semeghini e à equipe da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, ao Coordenador Daniel Annenberg e colegas com quem convivi no Detran.SP. Vocês foram parceiros de viagem em um novo universo que se descortina e se reinventa em nosso país. Meu especial agradecimento a Oscar Sanchez e Janaina Mello;

aos meus novos amigos e colegas da Fapesp, pela experiência acadêmica compartilhada e pela paciência nesses dias de finalização de tese;

ao Dr. Mario Sérgio, Delegado de Polícia da Assistência em Legislação de Trânsito do Detran.SP. Seu conhecimento e atenção foram fundamentais para que este trabalho pudesse ser finalizado;

ao Tenente Coronel PM Marcelo Cortez, ex-Diretor de Fiscalização do Detran.SP, muito obrigada pela leitura atenta do Capítulo II e pelas considerações gerais tecidas sobre as primeiras versões;

à equipe de informações do Congresso Nacional, por disponibilizar, sempre com presteza, os dados solicitados;

ao Departamento Nacional de Trânsito e ao Conselho Nacional de Trânsito pelo acesso ao cadastro dos municípios brasileiros integrados ao SNT e pelas demais informações e entrevistas concedidas;

aos dirigentes de Detrans do Brasil e a cada um de seus presidentes em particular, por terem sido fonte de informação, de apoio e de conhecimento nesta matéria ainda tão pouco estudada em nosso país;

à Associação Nacional de Transporte Público (ANTP) pelas entrevistas, materiais informativos e abertura institucional a este trabalho. Agradeço especialmente ao Sr. Ailton Brasiliense, ao presidente do Fórum Paulista de Secretários e Dirigentes Públicos de Trânsito, Rogério Crantschaninov, e aos secretários municipais de Trânsito e Transporte de São Paulo, pela disponibilidade em responder aos questionários aplicados e o ambiente sempre tão produtivo de debate em cada uma das reuniões que observei;

ao vice-Governador do Rio Grande do Sul, Beto Grill e a todo seu gabinete pela atenção despendida. Obrigada ao Sr. Jaime Lobo e ao Conselho Estadual de Trânsito; ao Sr. Alessandro Barcelos, Presidente do Detran-RS, e a toda sua valorosa equipe; ao Sr. Ildo Mario Szinvelski, incansável Diretor Técnico; ao Coronel da Brigada Militar Edar Borges e ao Tenente Coronel Ordeli Savedra Gomes. Obrigada Sra. Renata Becher e colaboradores da Federação das Associações Municipais do Rio Grande do Sul (Famurs). Agradeço ainda ao Dr. Vitor Luiz Hofmaister e ao Tribunal de Contas do Estado, bem como ao Subprocurador Marcelo Dornelles e à equipe tão atenciosa do Ministério Público. Muito obrigada a todos pelas informações, entrevistas e reuniões de trabalho sempre acompanhadas de chimarrão e a reconhecida cordialidade gaúcha;

aos Governos colombianos e prestadores de serviços das cidades de Bogotá e Medellín pela oportunidade de conhecer municípios que fazem a gestão completa do trânsito e hoje se tornam *benchmark* em segurança viária para suas populações;

a Edgard Fusaro e Júlio Costa, pelo trabalho com o banco de dados e a leitura do Capítulo III. Vocês são os mais competentes e disponíveis amigos que uma cientista política poderia desejar;

a todos meus amigos e minhas amigas, por ser quem são e por sempre agirem antes e perguntarem depois. Amigos de Santa Helena, Curitiba, São Paulo, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Brasília, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Não posso começar a citar os nomes para não cometer injustiças. Vocês representaram companhia, alento e o descortinar de tantos universos. Obrigada até por nunca terem deixado de me convidar, mesmo eu não aceitando quase nunca... não será vã a promessa de que teremos mais tempo juntos;

... à minha família: minha mãe Clarice e meu pai Liseo, por seu amor absoluto e pelo orgulho nem sempre merecido. Ao meu irmão Fabio, por sempre sonhar mais alto e fazer os meus problemas e anseios parecerem pequenos perante as possibilidades que o mundo oferece. E também à Thaisa, pelo amor com que adotou a nossa família como sua também. Estes anos foram catárticos e trouxeram metamorfoses profundas na minha vida. Obrigada, sobretudo, por terem mantido a unidade familiar, e por sempre me lembrarem de quem eu sou, e de que o sucesso é a medida da distância entre os pontos de partida e de chegada.

E claro, eu não poderia deixar de fora meu abnegado maltês Valentino, o mais assíduo e fiel consumidor que a *Folha de S. Paulo* já teve.

Sem vocês este trabalho não teria sido possível.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 instaurou um novo pacto federativo no Brasil, redefinindo competências e declarando também os municípios como membros efetivos da Federação. A Carta e normatizações posteriores redesenharam políticas públicas de forma que sua implementação passasse a ser realizada de modo descentralizado. Esta tese objetiva contribuir para o debate sobre a importância relativa de estados e municípios para a descentralização da política de trânsito, a partir da promulgação do Código de Trânsito Brasileiro, em 1997. Os resultados indicam que, dada a prevalência do que denominamos de *paradigma fiscalizatório* e na ausência de políticas federais de indução à descentralização, os municípios adotaram diferentes estratégias para responder à diretiva da integração municipal ao Sistema Nacional de Trânsito. O tamanho da frota veicular local e as políticas dos governos estaduais orientadas a estimular a municipalização são fatores decisivos no cálculo dos governos municipais para integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito. Dada a ausência do governo federal e o controle sobre recursos-chave para o exercício da fiscalização, cabe aos estados papel preponderante na implementação da municipalização da política de trânsito no Brasil.

Palavras-chave: Descentralização federativa; Coordenação intergovernamental; Municipalização; Trânsito; Paradigma fiscalizatório.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 established a new confederated pact in Brazil, redefining public competences and declaring also municipalities as full members of the Federation. The Constitution and the later specific legislation redesigned public policies, which caused the implementation happened to be performed in a decentralized way. This thesis aims to contribute to the debate about the relative importance of states and municipalities in Brazil for the policy of traffic decentralization, from the promulgation of the Brazilian Traffic Code, in 1997. The results indicate that, given the prevalence of what we call *surveillance paradigm* and the absence of federal policies towards decentralization, municipalities have adopted different strategies to respond to the policy of local integrating to the National Traffic System. The size of their local vehicle fleet and the state public policies aimed at stimulating the decentralization at the municipality level are decisive factors in the calculation of local public administration efforts to integrate the National Traffic System. Given the absence of the federal government and control over key resources for the purposes of surveillance, it lasts to the state the leading role of implementing the municipalization of traffic policy in Brazil.

Keywords: Federal decentralization; Intergovernmental coordination; Municipalization; Traffic; Surveillance paradigm.

RESUMEN

La Constitución Federal de 1998 instauró un nuevo pacto federativo en Brasil, redefiniendo competencias y también declarando a los municipios como miembros efectivos de la Federación. La Carta y las normas posteriores rediseñaron políticas públicas de forma que la implementación pasará a ser realizada de forma descentralizada. Esta tesis tiene como objetivo contribuir al debate sobre la importancia relativa de estados y municipios en Brasil para la descentralización en políticas de tránsito, a partir de la promulgación del Código Brasileño de Tránsito, en 1997. Los resultados indican que, dada la prevalencia de lo que denominamos el *paradigma fiscalizador* y la ausencia de políticas federales orientadas a la descentralización, los municipios adoptaron diferentes estrategias para responder a la directiva de integración municipal al Sistema Nacional de Tránsito. El tamaño local de la flota de vehículos y las políticas de los gobiernos estatales orientadas a estimular la municipalización son factores decisivos en el cálculo de los gobiernos municipales para integrarse al Sistema Nacional de Tránsito. Debido a la ausencia del gobierno federal y al control de los recursos claves para el ejercicio de la fiscalización, cabe a los estados el papel preponderante de la implementación de la municipalización de la política de tránsito en Brasil.

Palabras claves: Descentralización federativa; Coordinación intergubernamental; Municipalización; Tránsito; Paradigma fiscalizador.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIT	Auto de Infração de Trânsito
Anpet	Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes
ANS	Agência Nacional de Saúde
ANTP	Associação Nacional dos Transportes Públicos
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BM	Brigada Militar
CDP	Comissão de Defesa Prévia
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
Cetran	Conselho Estadual de Trânsito
CF	Constituição Federal
CFC	Centro de Formação de Condutores
CHAID	Chi-squared Automatic Interaction Detection
CIM	Cursos para Integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito
Ciretran	Circunscrição Regional de Trânsito
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CNT	Código Nacional de Trânsito
Contradife	Conselho de Trânsito do Distrito Federal
Contran	Conselho Nacional de Trânsito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
Datusus	Banco de Dados do Sistema Único de Saúde
DEM	Democratas (Partido)
Denatran	Departamento Nacional de Trânsito
Denit	Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte
Dentran	Departamento Nacional de Trânsito (nomenclatura antiga)
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
Detran	Departamento Estadual de Trânsito
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DPVAT	Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores em Vias Terrestres
DSV	Departamento de Operação do Sistema Viário (Município de São Paulo)
EC	Emenda Constitucional
Famurs	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Funset	Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito
GCM	Guarda Civil Metropolitana
GM	Guarda Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Circulação de Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Rural
JARI	Juntas Administrativas de Recursos de Infrações
JDP	Juntas de Defesa Prévia
LC	Lei Complementar
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE
NOB	Norma Operacional Básica
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Anamericana de Saúde
PAB	Piso de Atenção Básica (Saúde)
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PC	Projeto de Código
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PM	Polícia Militar
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNT	Política Nacional de Trânsito
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Renovador
PRF	Polícia Rodoviária Federal
Procergs	Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RCNT	Regulamento do Código Nacional de Trânsito
Renach	Registro Nacional de Carteiras de Habilitação
Renaest	Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito.
Renainf	Registro Nacional de Infrações de Trânsito
Renavam	Registro Nacional de Veículos Automotores
RI	Regime Interno

Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
SJSP/RS	Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul
SNT	Sistema Nacional de Trânsito
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade da Federação
Urbes	Empresa de Trânsito e Transportes de Sorocaba/SP

UNIDADES DA FEDERAÇÃO

AC	Acre
AL	Alagoas
AP	Amapá
AM	Amazonas
BA	Bahia
CE	Ceará
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
GO	Goiás
MA	Maranhão
MT	Mato Grosso
MS	Mato Grosso do Sul
MG	Minas Gerais
PA	Pará
PB	Paraíba
PR	Paraná
PE	Pernambuco
PI	Piauí
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
RO	Rondônia
RR	Roraima
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
SE	Sergipe
TO	Tocantins

LISTAS DE FIGURAS, TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

Figuras

Figura 1-	Chaid para integração ao SNT (primeira participação). Brasil, 1999	150
Figura 2-	Chaid para integração ao SNT (participação para municípios com frota de até 1.085 veículos). Brasil, 1999	151
Figura 3-	Chaid para integração ao SNT (participação para municípios com frota de mais de 1.085 a 3.069 veículos). Brasil, 1999	152
Figura 4-	Chaid para integração ao SNT (participação para municípios com frota de mais de 3.069 a 7.474 veículos). Brasil, 1999	153
Figura 5-	Chaid para integração ao SNT (participação para municípios com frota de mais de 7.474 veículos). Brasil, 1999	154
Figura 6-	Chaid para integração ao SNT. Brasil, 2011	157
Figura 7-	Chaid para integração ao SNT (participação para os Estados RS e MS). Brasil, 2011	158

Tabelas

Tabela 1-	Distribuição dos municípios, segundo participação das receitas próprias no total das transferências e receita. Brasil, 2004	44
Tabela 2-	Publicações do Contran, segundo categorias. Brasil – 1941-2010	94
Tabela 3-	Publicações do Denatran, segundo categorias. Brasil – 2000-2010	98
Tabela 4-	Distribuição dos municípios integrados ao SNT, por porte populacional, segundo Unidade da Federação. Brasil – 2012	131
Tabela 5-	Municípios, segundo a correlação de Pearson entre população e letalidade. Brasil – 2010	139
Tabela 6-	Distribuição dos municípios abaixo e acima de taxa de óbitos por acidente de transporte no Brasil, por faixa de população. Brasil – 2010	140
Tabela 7-	Distribuição dos municípios, por porte populacional, segundo integração ao SNT. Brasil – 2011	142
Tabela 8-	Distribuição dos municípios, por integração ao SNT, segundo porte populacional. Brasil – 2011	142

Tabela 9-	Número de municípios, população total e frota de veículos, segundo integração ao SNT. Brasil – 2011	143
Tabela 10-	Indicadores de desenvolvimento econômico dos municípios, segundo integração ao SNT. Brasil – 2008	144
Tabela 11-	Número de municípios, população total e urbana e taxas de urbanização, segundo integração ao SNT. Brasil – 2010	145
Tabela 12-	Teste de qui-quadrado para a associação entre existência de órgão gestor de transporte e integração ao SNT. Brasil – 2009	145
Tabela 13-	Teste de qui-quadrado para a associação entre existência de órgão gestor de transporte e integração ao SNT, por porte populacional. Brasil – 2009	146
Tabela 14-	Receita tributária municipal per capita, por integração ao SNT, segundo porte populacional. Brasil – 2010	147

Quadros

Quadro 1-	Distribuição das competências na política de trânsito terrestre urbano na Colômbia	55
Quadro 2-	Distribuição das competências na política de trânsito terrestre urbano no Brasil	57
Quadro 3-	Divisão de competências na política de trânsito terrestre urbano no Brasil	78
Quadro 4-	Composição do Sistema Nacional de Trânsito Brasileiro	91
Quadro 5-	Atribuições municipais, segundo o CTB	108
Quadro 6-	Agentes de fiscalização no trânsito, segundo o âmbito federativo	111
Quadro 7-	Possibilidades de celebração de convênio entre municípios, Detran e Polícia Militar	114

Gráficos

Gráfico 1-	Evolução da integração municipal ao SNT. Brasil – 1998-2012	126
Gráfico 2a-	Municípios integrados ao SNT, por porte populacional, segundo período de integração. Brasil – 1999-2004	127
Gráfico 2b-	Municípios integrados ao SNT, por porte populacional, segundo período de integração. Brasil – 2005-2012	128
Gráfico 3-	Evolução da integração municipal ao SNT – principais estados em termos absolutos – 1998-2012	129

Gráfico 4- Municípios integrados ao SNT, segundo porte populacional. Brasil e estados selecionados – 2012	132
Gráfico 5- Óbitos por causas externas, segundo grandes grupos (CID10). Brasil – 2010	134
Gráfico 6- Municípios, segundo a relação entre óbitos por acidente de transporte e (número absolutos de) e população. Brasil – 2010	135
Gráfico 7- Municípios, segundo a relação entre taxa de óbitos por acidente de transporte e população. Brasil – 2010	136
Gráfico 8- Municípios de até 200 mil habitantes, segundo a relação entre taxa de óbito por acidente de transporte (em 100 mil pessoas) e população. Brasil– 2010	138
Gráfico 9- Total da população dos municípios, por integração ao SNT. Brasil – 2011	141
Gráfico 10- Evolução da integração dos municípios, números absolutos. Brasil e Rio Grande do Sul, 1998-2012	180
Gráfico 11- Municípios integrados ao SNT, por porte populacional, segundo ano de integração. Rio Grande do Sul – 1999-2005	181
Gráfico 12- Municípios integrados ao SNT, por porte populacional, segundo ano de integração. Rio Grande do Sul – 2005-2012	184

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO I – DESCENTRALIZAÇÃO, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS	29
1.1 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS	30
1.2 DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERALISMO NO BRASIL PÓS-1988	35
1.3 FATORES QUE AFETAM A DECISÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS NA ADEÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO	41
1.4 CENTRALIZAÇÃO <i>VERSUS</i> DESCENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA DE TRÂNSITO	51
CAPÍTULO II – O IMBRÓGLIO FEDERATIVO NA POLÍTICA DE TRÂNSITO NO BRASIL	60
2.1 O PARADIGMA FISCALIZATÓRIO: PERSPECTIVA DOMINANTE NA POLÍTICA DE TRÂNSITO BRASILEIRA	63
2.2 O LEGADO INSTITUCIONAL: UM SÉCULO DE POLÍTICAS DE TRÂNSITO NO BRASIL	68
2.3 TRAMITAÇÃO DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO (CTB/1997)	80
2.4 O CTB E AS ATRIBUIÇÕES DOS ATORES NO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO	89
2.4.1 O âmbito federal da política de trânsito	92
2.4.2 O âmbito estadual da política de trânsito	103
2.4.3 O âmbito municipal da política de trânsito	107
2.5 O IMBRÓGLIO FEDERATIVO DA FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO	110
2.5.1 Distribuição de competências e atuação municipal na fiscalização de trânsito	111
CAPÍTULO III – CARACTERIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS AO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO	122
3.1 SOBRE A INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS AO SNT: VARIAÇÃO NO TEMPO E NO ESPAÇO	126
3.2 A LETALIDADE NO TRÂNSITO	133
3.3 CARACTERIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS AO SNT	141
3.3.1 Caracterização socioeconômica dos municípios quanto à integração ao SNT	141
3.3.2 Integração ao SNT e capacidade administrativa	145
3.3.3 Integração ao SNT e capacidade fiscal	147
3.3.4 Teste conjunto dos fatores: aplicação do modelo estatístico Chaid	148
3.4 A PERSPECTIVA DOS GESTORES E STAKEHOLDERS DO SETOR	159
3.4.1 A integração municipal	159
3.4.2 As relações verticais entre estados e municípios	167
CAPÍTULO IV – A POLÍTICA ESTADUAL DE INDUÇÃO À MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO RIO GRANDE DO SUL	175
4.1 A REESTRUTURAÇÃO ESTADUAL DA GESTÃO DO TRÂNSITO NO RIO GRANDE DO SUL	176
4.2 A EVOLUÇÃO DA INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS AO SNT	179
4.3 A POLÍTICA ESTADUAL DE INDUÇÃO À MUNICIPALIZAÇÃO E À FISCALIZAÇÃO COMPARTILHADA	185
CONSIDERAÇÕES FINAIS	199
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	206
ENTREVISTAS REALIZADAS	222
ANEXOS	223

*... nenhuma concepção de política pode se basear exclusivamente
seja nas instituições, seja nos interesses e atores; os dois elementos
são necessários para elaborar nossa compreensão do passado
e para pensar nosso papel como sujeitos do futuro.*

Ellen Immergut (1996, p. 162).

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reestruturou o federalismo brasileiro e deu novo *status* aos municípios, garantindo-lhes institucionalmente autonomia política e administrativa. O ordenamento institucional, inaugurado com a nova Carta e complementado por legislações posteriores, definiu competências aos três âmbitos de governo, distribuindo *the right to decide* e *the right to act* (BRAUN, 2000) para as diferentes políticas públicas. A implementação descentralizada destas políticas, contudo, depende da adesão das unidades subnacionais, pois, dada a conformação federativa do Estado brasileiro, estas contam com a prerrogativa de decidir sobre as políticas públicas em seu território.

Estudos no campo da Ciência Política, em especial sobre Estado e políticas públicas, têm buscado compreender a distribuição destas competências e a forma como impactam nas políticas públicas, no que se refere tanto à repartição das atribuições entre os distintos âmbitos governamentais, quanto aos fatores que influenciam a decisão dos entes subnacionais em aderir aos novos modelos propostos (ARRETCHE, 2010; ABRUCIO, 2007, 2005a, 2005b; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005, 2002, 2001; KUGELMAS; SOLA, 1999, 1996).

Uma das grandes questões desta literatura pretende compreender o *lugar* dos estados *vis-à-vis* os municípios na implementação das políticas públicas no período pós-1988 no Brasil. Afora o artigo 25 da Constituição, que define como atribuições dos governos estaduais aquelas não vedadas pela Carta, além da exploração de gás canalizado e do estabelecimento de Regiões Metropolitanas, somam-se as competências comuns e concorrentes, divididas também com os municípios, aos quais, diferentemente, a Constituição reservou parcela maior de atribuições. A partir desta constatação, é recorrente na literatura a afirmação de que a divisão das competências e o acréscimo em receitas desde a nova Carta conformaram um terreno fértil para o crescimento do papel dos municípios e restringiram o âmbito de atuação dos governos estaduais (SILVA, 2008; ABRUCIO e GAETANI, 2006; MELO, 2005; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2004; ALMEIDA e CARNEIRO, 2003).

Quanto aos fatores que afetam o cálculo dos governos subnacionais, quando da decisão em aderir à implementação descentralizada de políticas públicas, os estudos mencionam aqueles de ordem institucional, estrutural ou relativos às relações intergovernamentais. No caso dos fatores institucionais, considera-se a distribuição de competências previstas constitucionalmente, leis complementares e demais normas que conformam o campo da política ou política(s) observada(s). Mecanismos que operam como resultado da trajetória da política – *policy feedback* (ARTHUR, 1989); *path dependence* (PIERSON, 2004, 2000; PIERSON; SKOCPOL, 2002) – também contribuem para compreender a forma como determinados atores e instituições foram fortalecidos em detrimento de outros, resultando em um desenho de política que pode oferecer mais ou menos incentivos à adesão dos entes subnacionais. Além disso, a literatura aponta condicionantes de natureza estrutural, tais como características socioeconômicas, fiscais e administrativas das unidades federadas. Nesta perspectiva, a heterogeneidade apresentada pelas unidades federadas seria importante para a assunção de competências e instalação de meios para realizar as atribuições previstas com a descentralização. Condicionantes da descentralização também podem advir das relações intergovernamentais. Segundo esta perspectiva, o âmbito federal ou mesmo o estadual podem desenvolver estratégias de indução para transferir atribuições a outras esferas de governo. Estas estratégias podem ser importantes para condicionar o processo de descentralização e oferecer incentivos às unidades subnacionais para que se decidam pela adesão às políticas propostas. Tais fatores têm sido utilizados geralmente de forma conjugada em trabalhos que objetivam identificar os condicionantes da implementação de políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988 (ARRETCHE 2010, 2007, 2005, 1998, 1996; BETTES, 2009; GOMES, 2009; SILVA, 2007; ABRUCIO, 2005a, 2005b; SOUZA, 2004; VAZQUES, 2003; FRANÇA, 2003; GOULART, 2001).

Visando contribuir para este debate, o presente trabalho elege como objeto a política nacional de trânsito, uma *policy* de contornos federativos e cuja implementação deveria, segundo as normas do setor, ser realizada de forma descentralizada em cooperação pelos três âmbitos de governo. Examinando a importância relativa de estados e municípios no Brasil, busca-se identificar os fatores que afetam a decisão dos governos locais em aderir ao modelo proposto pelo Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, CTB, 1997).

A política nacional de trânsito, a exemplo de políticas de outros setores, como da saúde e educação, também passou por um processo de reformulação no período democrático

contemporâneo. Na mesma direção assumida por estas e outras políticas públicas no país, coube à esfera federal *the right to decide*, que, seguindo esta prerrogativa, promoveu uma revisão do antigo Código Nacional de Trânsito, vigente desde a década de 1960, e promulgou um novo documento, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

O novo CTB, que constitui a terceira configuração que a política de trânsito, enquanto norma de abrangência nacional, assume no país¹, distribuiu competências para a execução da política entre os níveis de governo, considerados entes autônomos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito (SNT). O Código inovou em alguns pontos em relação à normatização precedente, sobretudo quanto à inclusão dos municípios ao lado dos demais membros do SNT como implementadores da política. As novas regras estabeleceram atribuições nos campos jurídico, institucional, financeiro e técnico aos municípios, que passaram a ser responsáveis, dentre outras funções, pela gestão do trânsito urbano, sinalização e segurança das vias em sua circunscrição, pela educação de seus transeuntes e pela regulamentação do registro e circulação de veículos não abrangidos na responsabilidade estadual². Entre suas novas responsabilidades, há que se considerar com destaque a competência de fiscalizar, autuar e, conseqüentemente, arrecadar com infrações de trânsito. Para financiar a execução local das demais atribuições desta política, o município deveria utilizar recursos advindos destas multas de trânsito, o valor do repasse local do IPVA, bem como recursos orçamentários.

Entretanto, para serem efetivos executores da política, o CTB colocava como condição prévia que os municípios formalizassem a integração, criando órgãos locais antes mesmo de um pedido de homologação.³ Uma vez homologado, o município passaria a executar suas atribuições como órgão autuador, seja por meios próprios (com a contratação de pessoal e instalação de aparatos eletrônicos para fiscalização de trânsito), seja mediante convênio com o governo estadual, permitindo a atuação da Polícia Militar em suas atribuições de fiscalização.

¹ À parte de referências em constituições e leis complementares nacionais e locais, os três principais ordenamentos jurídicos federais em matéria de trânsito no país são: o Código Nacional de Trânsito (CNT) de 1941 (Decreto-Lei nº 2.994, de 28 de janeiro de 1941, republicado no Decreto-Lei nº. 3.651, de 25 de setembro de 1941); o Código Nacional de Trânsito (CNT) de 1966 (Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966, complementado pelo Decreto-Lei nº 237, de 28 de fevereiro de 1967 e regulamentado pelo Decreto nº 62.127, de 16 de janeiro de 1968); e o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) de 1997 (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, e leis complementares).

² Como os meios de transporte de tração humana ou animal.

³ O processo consiste basicamente na criação de um órgão executivo de trânsito, de uma junta de recursos para julgar os expedientes das infrações aplicadas localmente, e de uma coordenação de educação para o trânsito, bem como a comprovação, junto aos órgãos competentes dos estados e da União, da capacidade instalada para executar suas demais atribuições (como estabelecer sinalização viária).

Se na nova política de trânsito inaugurada com o CTB as competências atribuídas aos estados e à União implicaram poucas alterações incrementais, aos municípios coube criar estruturas e estabelecer meios de exercer suas atribuições. Assim, previu o Código que todos os municípios deveriam integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT). Além disto, como este novo desenho prevê que as diferentes áreas da política de trânsito apenas são abrangidas quando todos os âmbitos federados atuam em suas competências, quando o município não está integrado ao SNT as competências a ele previstas no Código não podem ser realizadas por nenhum outro âmbito de governo.

Contudo, passados 15 anos desde a promulgação do CTB, apenas 20% dos municípios brasileiros encontram-se homologados junto ao governo federal para a execução local da política de trânsito.

A explicação que esta tese oferece para as diferentes estratégias municipais em resposta à diretiva da integração municipal ao Sistema Nacional de Trânsito está ancorada no estudo da trajetória da política, das desigualdades horizontais apresentadas pelas urbes brasileiras e das políticas de coordenação intergovernamental.

A tese argumenta que a política de trânsito no Brasil é regida pelo que denominamos de *paradigma fiscalizatório*, perspectiva preponderante em relação a outras possíveis formas de atuação para a política de trânsito, e que orienta as decisões e ações dos três níveis de governo. Segundo este paradigma, trânsito é uma questão de polícia, que fiscaliza e penaliza infratores, cujas multas arrecadam recursos consideráveis aos cofres públicos, e não uma questão de formação e educação ou de mobilidade. Esta pesquisa também oferece evidências sobre a forma como este paradigma foi sendo construído desde os primeiros regramentos produzidos no setor, com a consequente vinculação da política de trânsito às forças policiais civis e militares no Brasil.

Embora trazendo novas competências, o CTB e as regulamentações infralegais emitidas pelos órgãos federais (Conselho Nacional de Trânsito – Contran e Departamento Nacional de Trânsito – Denatran) não romperam com o paradigma fiscalizatório; pelo contrário, deram-lhe mais subsídios, incluindo os municípios juntamente com a União e os estados na qualidade de órgãos atuadores. Assim, a partir do CTB, regulamentou-se detalhadamente a distribuição das competências fiscalizatórias entre os entes federados, bem como produziu-se um sofisticado sistema de punição aos infratores, englobando multas

pecuniárias, processos administrativos e judiciais. A prevalência do paradigma fiscalizatório na política nacional de trânsito tem consequências para o processo de municipalização e explica porque a maior parte dos municípios integrados ao CTB é composta por municípios detentores de maiores frotas. Esta adesão, contudo, não é resultado do fato de que estes municípios sejam aqueles que apresentem os principais problemas a serem resolvidos pelas políticas no setor.

Mesmo contrariando o senso comum, esta tese demonstra que a letalidade por acidentes de trânsito atinge indistintamente os municípios brasileiros. Na verdade, a preponderância deste paradigma fiscalizatório, cujas principais ações consistem em punir e arrecadar, implica que os gestores considerem a fiscalização como a dimensão essencial desta política, em detrimento das demais atividades no setor, tais como educar para o trânsito e tornar a mobilidade urbana mais fluida e segura. Como resultado, esta perspectiva requer que os prefeitos avaliem como interessante a adesão ao SNT naqueles municípios com maiores frotas, ou seja, onde a prática fiscalizatória torna possível a obtenção de receita tributária advinda da aplicação de multas de trânsito.

Embora a prática fiscalizatória seja a prioridade na política de trânsito, o município não possui, contudo, os recursos básicos para a execução desta competência. Investimentos prévios realizados no setor levaram os estados a uma posição de controle sobre meios cruciais para a execução da prática fiscalizatória. Os estados são responsáveis desde a década de 1940 pela estruturação de cadastros de condutores e veículos, sobre as forças policiais aptas à fiscalização de trânsito e, desde o final dos anos 1960, pela suspensão e cassação das licenças para conduzir. Embora possam estabelecer forças próprias para a fiscalização, esta não tem sido a opção da maioria dos municípios, em particular quando o tamanho de sua frota veicular não permite vislumbrar ganhos de receita compatíveis com os investimentos a serem realizados.

Além disto, a normatização federal (complementar ao CTB) conferiu aos estados a atribuição de realizar a averiguação da capacidade instalada dos municípios quando do processo de homologação ao SNT. Esta prerrogativa, aliada ao controle de recursos essenciais à fiscalização de trânsito, coloca o ente estadual no centro da política de municipalização do trânsito no Brasil.

Ainda que o governo federal tenha a prerrogativa institucional de coordenar o processo de municipalização, os sucessivos governos – de José Sarney a Dilma Rousseff – pouco fizeram nesta direção. Assim, no período pós-CTB, dada a ausência do governo federal e o controle dos estados sobre recursos-chave para o exercício da fiscalização, tem cabido a estes últimos papel preponderante na implementação da municipalização da política de trânsito no Brasil.

Os argumentos desta tese estão reunidos em quatro Capítulos, conforme explicitado a seguir.

O Capítulo I revisa a literatura sobre os temas de federalismo, descentralização e políticas públicas, principiando com uma revisão dos estudos sobre federalismo e descentralização de competências. A segunda seção aborda o tema das relações federativas e da coordenação intergovernamental de políticas públicas, enfatizando o debate em torno do *lugar* dos estados e dos municípios na distribuição de competências a partir da Constituição Federal de 1988. Demonstra-se que a literatura tem geralmente atestado lugar residual ao ente estadual na execução das políticas públicas no período. Os fatores que podem ter influenciado a decisão dos entes subnacionais em aderir à descentralização em distintas políticas públicas constituem o tema da terceira seção do Capítulo I. São abordadas diferentes perspectivas de análise, que indicam quais fatores poderiam condicionar a decisão dos governos locais decisão pela execução de políticas públicas, com destaque para as ações de coordenação intergovernamental, demonstrando que políticas de indução à descentralização podem efetivamente romper com dificuldades impostas por fatores de ordem estrutural ou do desenho e trajetória da política. A quarta e última seção deste Capítulo traz definições essenciais e análises pertinentes à área de trânsito, que, em geral, são oriundas de área de conhecimentos diversos das Ciências Sociais, uma vez que ainda inexistem estudos sobre trânsito nestas disciplinas no Brasil. Seus argumentos, contudo, agregam subsídios para a compreensão da política e de seu processo de descentralização, a partir da promulgação do novo Código.

As questões consideradas pelos autores são colocadas para a política de trânsito brasileira. As respostas desta tese são apresentadas nos três capítulos empíricos seguintes, que buscam responder às seguintes questões: qual a relevância da trajetória da política para a institucionalização de competências e atores? O desenho da política oferece incentivos

suficientes para induzir à descentralização? Que fatores afetam a decisão local em aderir à política de trânsito? Os municípios foram efetivamente os entes mais fortalecidos com a revisão da política de trânsito pós-Constituição (1988) e pós-CTB (1997)? Restou aos estados papel marginal na execução da política? Qual a relevância de ações de coordenação dos âmbitos federal e estadual na decisão dos entes subnacionais em aderir ao CTB?

O Capítulo II está organizado em cinco seções. Inicialmente, demonstra-se que as políticas de trânsito podem seguir diferentes perspectivas para fazer com que regras de conduta em prol da segurança nas vias sejam cumpridas, prevalecendo no Brasil aquela que prioriza a fiscalização e a punição em detrimento da educação e da mobilidade urbana. A segunda seção, que identifica atores e competências nos três âmbitos de governo em mais de um século de institucionalização da política de trânsito no país, objetiva mostrar como a trajetória desta política pública produziu legados para o seu atual desenho e como a institucionalização de atores e competências tem consequências para sua implementação descentralizada. A terceira seção aborda o processo de tramitação do CTB, demonstrando como a municipalização teve destaque nos debates, sem, contudo, produzir clivagens partidárias. Na sequência, é discutida a atual configuração da política, identificando atores e papéis e demonstrando como o paradigma fiscalizatório prevalece na sua implementação. Finalmente, são abordadas a fiscalização de trânsito em ambiente urbano e as dificuldades que os municípios enfrentam para a execução de suas competências. A seção também explicita o papel relevante do ente estadual na coordenação da prática fiscalizatória dos municípios.

A partir das informações levantadas neste capítulo, foram elencados os principais “ganhos” e “custos” para o município aderir ao SNT. Os primeiros referem-se à regularização da sua situação de gestor de trânsito perante o CTB, aos valores arrecadados com as multas de trânsito e à autonomia decisória sobre a execução de suas competências. Contudo, os municípios também têm custos a serem considerados para esta decisão, entre os quais a realização de convênios e remuneração do acesso aos bancos cadastrais e forças policiais, a implantação de órgãos gestores e recursos locais, o custo político de multar os eleitores e a contratação de empresas de fiscalização eletrônica e processamento de dados. Esta tese argumenta que a decisão municipal de aderir ao SNT leva em conta tais fatores.

O Capítulo III apresenta uma abordagem quantitativa do problema da pesquisa, caracterizando a trajetória da integração dos municípios ao SNT que, inicialmente, é

observada conforme sua variação no tempo e espaço geográfico. Identificados os maiores municípios como aqueles que se encontram integrados, as seções seguintes buscam, definir quais são os condicionantes da decisão local em aderir à política. A aplicação de análise multivariada (*Chi-squared Automatic Interaction Detection – Chaid*) mostra que o tamanho da frota veicular local e as políticas dos governos estaduais orientadas a estimular a municipalização são fatores decisivos no cálculo dos governos municipais para integrarem-se ao Sistema Nacional de Trânsito. No caso da associação entre a adesão dos municípios ao SNT e a frota registrada, há o incentivo arrecadatário advindo, sobretudo, da possibilidade de instalação de aparatos de fiscalização.⁴ Entretanto, este fator isoladamente não explica a grande variação no número de municípios integrados. Pertencer a um estado que adote uma política de indução/apoio à municipalização é também elemento decisivo para a integração. Entrevistas com gestores da política de trânsito, em diferentes níveis de governo, revelam os fatores que afetam esta decisão.

No Capítulo IV, é apresentado um estudo de caso sobre a municipalização do trânsito no Rio Grande do Sul (RS), revelando que o governo estadual desenvolveu uma política em que todos os atores ganham. Embora com atribuição para fazê-lo, o governo federal não tem realizado ações que estimulem a integração dos municípios ao SNT, o que tem aberto espaço de atuação para os governos estaduais. Assim, alguns estados têm ocupado o vácuo de fiscalização do nível federal para organizar o arranjo da execução das atribuições previstas no CTB. A política adotada pelo estado do Rio Grande do Sul oferece meios para diminuir os custos informativos, administrativos e políticos dos municípios para integrarem-se ao SNT. Com uma bem distribuída política de fiscalização que envolve a Brigada Militar, ambos os níveis de governo "ganham" com o fruto da arrecadação e com a diminuição dos acidentes. Além disto, o acompanhamento dos órgãos de controle externo observa a regularidade da Lei. Este procedimento tem levado o RS a estar entre os estados que apresentam o maior número tanto relativo como absoluto de municípios integrados ao SNT.

Como um ponto que pode ser acrescentado à produção no campo de debates sobre a implementação descentralizada de políticas públicas, o Capítulo apresenta também os possíveis ganhos do governo estadual em sua atuação na indução do ingresso dos municípios ao SNT.

⁴ O município de São Paulo arrecada por ano, com as multas da Companhia de Engenharia de Tráfego, algo em torno de R\$ 800 milhões de Reais. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/arrecadacao-com-multas-de-transito-em-sp-ja-superior-meio-bilhao-deve-crescer-este-ano-2702347>>. Acesso em: 30 maio 2012.

As Considerações Finais recuperam as questões de pesquisa e os argumentos apresentados no decorrer do estudo, para oferecer uma explicação sobre os fatores que influenciam a assunção das competências por parte dos governos municipais nesta política pública e para atestar o *lugar* ocupado pelos estados na execução da política de trânsito, bem como na coordenação da municipalização.

Os resultados indicam que, dada a prevalência do que denominamos de *paradigma fiscalizatório* e na ausência de políticas federais de indução à descentralização, os municípios adotaram diferentes estratégias para responder à diretiva da integração municipal ao Sistema Nacional de Trânsito. O tamanho da frota veicular local e as políticas dos governos estaduais orientadas a estimular a municipalização são fatores decisivos no cálculo dos governos municipais para sua integração ao Sistema Nacional de Trânsito. Dada a ausência do governo federal e o controle estadual sobre recursos-chave para o exercício da fiscalização, cabe aos estados papel preponderante na implementação da municipalização da política de trânsito no Brasil.

Capítulo I

DESCENTRALIZAÇÃO, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

... The decision-making decentralization criterion refers to the formal division of authority, as defined in constitutions and laws. The rules that operate in practice may be quite different (TREISMAN, 2002, p. 6).

A preocupação com as consequências da forma de organização territorial do poder sobre as políticas públicas já orientou vasta produção no âmbito da Ciência Política. Estudos de política comparada têm apontado a necessidade de que mais do que elencar diferenciações quanto ao formato de Estado, se federativo ou unitário, importa compreender a forma como estão organizados institucionalmente, e como se distribui entre os níveis de governo a autoridade sobre a forma de gerir assuntos fiscais, econômicos, administrativos ou políticos. Ainda, trata-se de compreender o peso que o próprio desenho da *policy* pode ter para os resultados atingidos no processo de implementação descentralizada.

Visando contribuir para o debate, este Capítulo faz uma revisão das abordagens que tomam como tema a distribuição de competências – buscando explicitar as atribuições no processo de *policy making* – e as relações verticais entre os entes federados – no sentido de identificar os fatores que favorecem a decisão dos entes subnacionais em aderir à implementação descentralizada de políticas públicas. Os trabalhos aqui apresentados permitem ainda a argumentação em prol da relevância de ferramentas capazes de induzir, por meio de relações verticais entre os governos, a assunção de políticas públicas pelos governos subnacionais. Seu objetivo é oferecer os subsídios teóricos para o delineamento de hipóteses de pesquisa que ajudem a compreender como tem ocorrido a implementação da política de trânsito no Brasil, bem como oferecer possíveis modelos de interpretação aos resultados empíricos apresentados nos Capítulos II, III e IV.

Este primeiro Capítulo está distribuído em quatro seções. A primeira trata sobre a relação entre federalismo, descentralização e distribuição de competências. A segunda aborda a descentralização de políticas públicas para os estados e municípios, efetivada no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, demonstrando a percepção da literatura sobre o *lugar* dos entes federados neste novo arcabouço institucional. A terceira seção recupera estudos que abordam fatores de influência sobre a decisão dos entes subnacionais quanto à adesão a políticas descentralizadas. Por fim, a quarta traz estudos pertinentes à área de trânsito, observando conceitos básicos e a forma como a política pode ser estruturada em Estados federativos ou unitários. São abordados ainda estudos sobre o ingresso dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito no Brasil.

1.1 Federalismo, descentralização e divisão de competências

Geralmente apresentados de forma associada, os conceitos de federalismo e descentralização referem-se, contudo, a objetos distintos. Federalismo diz respeito aos direitos das unidades subnacionais, basicamente autonomia política e direito de representação nas arenas federais. Por sua vez, a descentralização é concernente à forma de organização das políticas públicas, sobre como serão realizadas as decisões de governo quando há transferência de autoridade de forma centrífuga, sendo assim referente à distribuição do *right to act* e *right to decide*.

Riker (1964, p. 11), em sua definição clássica, afirma que, para ser considerado federativo, o Estado deveria possuir dois requisitos: contar com pelo menos dois níveis de governo, sendo que em que cada um necessitaria ter “at least one area of action in which it is autonomous”.

Segundo Rodden (2005, p. 17), o federalismo encerra uma premissa de reciprocidade para ao menos parcela das decisões de governo, em que a sua implementação seja realizada com o consentimento das unidades subnacionais:

O federalismo remete-se à palavra *foedus*, no latim, que significa “contrato”. (...) Acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua. Se o

governo central pode obter tudo o que deseja dos governos locais por meio de simples atos administrativos, faz pouco sentido encarar ambos como engajados em uma relação contratual ou federal. O federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais.

Quanto à descentralização, Rodden (2005) define três campos de autoridade em que esta pode ser observada: *autoridade fiscal* (distribuição de receitas e despesas entre níveis de governo); *autoridade política* (possibilidade de que governantes locais sejam eleitos diretamente e tenham mandato próprio e irrevogável por níveis superiores de governo); e *autoridade de gestão de políticas* (distribuição da responsabilidade pela definição e execução das políticas públicas). ;

Treisman (2002, p. 5) faz uma distribuição diferente da sugerida por Rodden (2005), indicando seis possíveis campos de observação para a descentralização em Estados federativos:

Within a compound political system, various attributes are distributed across the different tiers. I focus on five attributes—decision making authority, appointment authority, elections, fiscal resources, and government personnel. We now have the ingredients to specify six distinct concepts of decentralization. The first concerns the number of tiers in the system; the next five focus on how different attributes are distributed among the tiers.

Mais importante do que a quantidade de possíveis divisões, o que interessa é perceber que, na relação entre federalismo e descentralização, estas áreas são independentes, ou seja, é possível manter a autonomia política mesmo que as demais sejam realizadas sob a supervisão próxima do âmbito federativo superior (ARRETCHE, 2012).

Isto quer dizer que, em um estado federativo, as *distintas áreas de atuação* governamental podem encontrar diferentes graus de descentralização, podendo variar também conforme a *natureza da atuação governamental*, se relativa ao processo decisório da política ou à implementação das decisões tomadas em âmbito federal.

Compreendendo que no federalismo há a premissa de que seria necessária a concórdia dos entes subnacionais para determinadas decisões, alguns dos estudos questionam o peso deste formato de governo e de possíveis instâncias de veto instaladas de forma descentralizada para a maior ou menor eficiência do processo decisório (PETERSON, 1995; LINZ e STEPAN, 2000). Seria este um modelo de Estado menos adequado à eficiência das decisões no processo político?

Obinger, Leibfreid e Castles (2005) reuniram estudos no âmbito das políticas sociais, buscando expor diferentes casos que observam o efeito da configuração institucional sobre o resultado das políticas. Pelos trabalhos apresentados, depreende-se que o formato federativo não seria condição nem necessária, nem suficiente para inibir gastos com ações sociais, e que o resultado das políticas depende não apenas do fato de ser o Estado federativo ou não, mas, também, da configuração e relação dos níveis de governo com outras instituições.

A forma de organização do Estado pode ter influência na estruturação e na lógica de distribuição de competências das *policies*, contudo há que se observar como isso ocorre e quais são os efetivos custos do processo de *decision-making*. Segundo Pierson (1995, p. 449),

(...) enquanto o federalismo claramente importa para a forma como serão definidas e implementadas as políticas públicas, como isso importa dependerá das características de um dado sistema federal e das formas pelas quais as instituições federais interagem com outras variáveis importantes.

Portanto, países federativos podem apresentar diferentes conformações de suas instituições de governo, sendo que a interação com outras variáveis, em cada política observada, pode mostrar diferentes resultados em termos de descentralização, dependendo, inclusive, das competências atribuídas a cada instância de governo.

As definições destas atribuições podem ser dadas no estabelecimento do pacto que estrutura a forma do Estado, quando são combinadas regras próprias e compartilhadas (*self-rules plus shared-rules*) que definem um ambiente institucional próprio, de autonomia e interdependência dos governos que o compõem (ELAZAR, 1987), ou posteriormente por meio de legislação complementar relativa a cada política pública.

Sobre a divisão de competências no âmbito do processo de definição e implementação de uma política pública, a partir de estudos sobre a relação entre os atores nas arenas políticas estabelecidas em distintos processos de *decision making*, Braun (1993, 1997, 2000) propõe observar o funcionamento de sistemas políticos a partir de duas categorias: *a autoridade para decidir e a autoridade para implementar políticas (right to decide e right to act*, respectivamente). “The Right to Decide refers to who may decide what will be done (policy formulation and decision-making). The Right to Act refers to who may decide on how it will be done (policy implementation)” (BRAUN, 2000, p. 29).

Braun (2003) estudou a política fiscal em países federativos, tomando como hipótese principal que o tipo de federalismo estabelecido em um país, se com previsão de compartilhamento sobre a decisão de políticas públicas ou se com divisão de atribuições, tem efeito sobre o processo de definição e implementação e nos resultados de políticas fiscais. O autor preocupou-se em compreender o papel do agente federal, buscando identificar em que medida a distribuição federativa de arenas decisórias pode afetar a capacidade de o governo federal produzir as políticas fiscais que pretenda. Importa para a sua explicação a forma como o Estado distribui o poder de decisão: o que está definido constitucionalmente como prerrogativa do âmbito federal para a política em questão a estrutura das arenas decisórias distribuídas de forma federativa; e o desenho da política observada.

A capacidade de agir do âmbito federal dirá respeito assim, no âmbito da política fiscal estudada por Braun (2003), à forma como o arcabouço normativo do Estado definiu o *right to decide* a ele atribuído na política, bem como ao escopo de interferência sobre as decisões da esfera federal por parte dos entes subnacionais. Contudo, segundo o autor, independentemente da forma de federalismo estabelecido,⁵ o governo federal possui meios de influenciar os gastos dos entes subnacionais mediante transferências financeiras, um modo de exercer coordenação intergovernamental. Assim, observar apenas as regras de distribuição da autoridade territorial não é suficiente para compreender a definição e implementação de uma política; é necessário considerar as formas possíveis de relações intergovernamentais, como o são as transferências financeiras deste âmbito federal para as unidades subnacionais.

⁵ Quanto à configuração do Estado federativo, Braun propõe uma dupla tipificação ideal em que a principal caracterização diz respeito a como as políticas são realizadas, se em conjunto pelas unidades federadas ou se de forma estratificada: “Federal states have implemented two different ways to distribute property rights in state expenditures, i.e. ‘dual system’ where federal government and sub governments manage separate policy fields (...) and the ‘functional division of power’ where the federal government is overwhelmingly responsible for general decisions on the what, when, how much and how of expenditure programs, while the member states are responsible for the implementations of such programs” (BRAUN, 2003, p. 29).

Em trabalho recente, Arretche (2012, p. 146) aborda a divisão de competências explorando o tema da descentralização e autonomia dos entes governamentais no Brasil. A autora utiliza os conceitos de *policy making*, enquanto a “designação formal das competências do governo”, e *policy decision making*, como “a autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas”.

Estudando as reformas instituídas no Brasil a partir dos anos 1990, a autora afirma que as mudanças implementadas desde então “concentraram-se na execução descentralizada das políticas, a descentralização da autoridade para estabelecer as normas segundo as quais essas políticas seriam executadas foi bem mais limitada” (ARRETCHE, 2012, p. 161). Desta forma, “os governos subnacionais poderiam ter grande responsabilidade na execução de políticas públicas sob condições de elevada regulação e supervisão por parte dos governos centrais” (ARRETCHE, 2012, p. 150). Este “controle” do governo federal pode ser exercido por meio de regulamentação e/ou repasses financeiros. Assim, ambos os níveis de governo têm a possibilidade de serem “fortes” quando observados em suas competências: governos centrais quanto ao desenho da política e da forma como deve ser implementada; e governos subnacionais, em sua efetivação.

Neste mesmo sentido, Treisman (2002, p. 6) afirma que a descentralização do *decision-making* diz respeito à forma como a autoridade para tomar decisões é distribuída e em que nível é estendida aos atores subnacionais:

“The central question with respect to political decentralization is... ‘who decides’ (Bird 2000, p.135). If authority to decide all questions belongs to the central government, the system is maximally centralized in this sense; if the lowest-tier governments have all decision-making rights, it is maximally decentralized. Finally, the decision-making decentralization criterion refers to the formal division of authority, as defined in constitutions and laws. The rules that operate in practice may be quite different”.

Dos argumentos apresentados compreende-se, como Blume e Voigt (2011), que a implementação de políticas públicas de forma descentralizada é, assim, uma construção e não uma consequência direta da estruturação institucional, seja ela federativa ou unitária. Além disso, a descentralização na área de políticas públicas poderá ser influenciada pela forma como o arcabouço normativo do Estado definiu competências dos entes governamentais (*right*

to decide e *right to act*) e como estas competências foram implementadas pela legislação concernente a cada *policy* em questão, ou mesmo influenciadas pelas relações verticais entre as distintas esferas de governo.

1.2 Descentralização e federalismo no Brasil pós-1988

A definição do Brasil como Estado federativo se deu ainda na Constituição de 1889, quando da Proclamação da República. Deste ano até a promulgação da Constituição de 1988, o país viveu períodos de maior ou menor abertura à participação das decisões políticas por parte das unidades componentes. Se a República Velha foi um período marcado pelo poder dos estados em definir os rumos do país e pela abertura aos municípios para, inclusive, emitir normas próprias sobre assuntos de interesse local, o Estado Novo e o Regime Militar foram momentos em que houve a concentração decisória no governo federal, o que aproximou o Brasil em vários aspectos, nestes dois períodos, da forma de governo admitida em países unitários.

A Constituição Federal de 1988 instaurou um novo pacto federativo, colocando os municípios, além dos estados e do Distrito Federal, como membros efetivos da Federação. Em que pese a característica de unidade político-administrativa e certa autonomia já advindas das Constituições anteriores, somente em 1988 foi estabelecido o poder de auto-organização. Na nova conformação foi garantida, aos municípios, autonomia administrativa, financeira e política, aliando a estas, por meio de normatização posterior, novas atribuições e responsabilidades no campo das políticas públicas. Cada uma das unidades de governo é detentora de autonomia para decidir sobre políticas públicas, sejam elas de desenho local, ou definidas no núcleo central.

A estrutura da *polity* estabelecida constitucionalmente no Brasil a partir de 1988 definiu as atribuições normativas dos entes federados e, em alguns casos, fixou as competências de efetivação de determinadas políticas públicas. Neste contexto, os trabalhos aqui analisados permitem construir uma linha de raciocínio presente na literatura atual sobre o país em que a União aparece como o ente federado com maior força decisória no âmbito de importantes políticas públicas, sejam elas de caráter regulatório, fiscal, distributivas, redistributivas, etc. Estados e municípios, por outro lado, embora com alguma capacidade

decisória sobre a forma de implementar as políticas desenhadas em âmbito federal, possuiriam um caráter mais fortemente realizador. Contudo, permaneceria o debate sobre o *lugar* dos entes estaduais e municipais neste processo, ou seja, se seriam os municípios os mais fortalecidos após a redemocratização, restando aos estados um papel secundário na distribuição de competências vigente desde então.

Segundo Almeida (2005), o período que antecedeu a reabertura democrática foi marcado pelo desenvolvimento das políticas sociais gestadas e implementadas por agências centralizadas em âmbito federal. A descentralização foi tema principal durante a democratização que se seguiu à década de 1980 por ser associada ao combate ao centralismo decisório e burocrático que vingou nos 20 anos do Regime Militar.

No caso da federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal (ALMEIDA, 2005, p. 32).

A estrutura institucional pós-1988 no terreno das políticas sociais, segundo Almeida e Carneiro (2003, p. 129), configurou a descentralização de competências em um federalismo de tipo cooperativo, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo:

Federalismo centralizado implica na transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal. Este possui um forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, além de primazia decisória e de recursos. Já o federalismo cooperativo comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.⁶

⁶ Tipos de arranjos federativos: federalismo dual, em que os poderes de governo central e dos estados

A garantia de relativa autonomia administrativa, fiscal e política concedida na Constituição Federal foi contrabalanceada por normatização complementar, que restringiu parcela considerável da autonomia dos entes subnacionais. O formato resultante do arcabouço institucional então configurado tem tido consequências na forma como se relacionam as unidades federadas e também na maneira como são implementadas as políticas públicas no Brasil.

Embora marcada pela descentralização, a Carta também trouxe aspectos de continuidade em relação ao admitido no período anterior, traduzida em uma centralidade decisória em que a União segue como o ente federativo que efetivamente define qual o modelo das políticas a serem implementadas de forma descentralizada. A constatação está ancorada no argumento central de que “o princípio da homogeneidade nacional tem precedência sobre o princípio da autonomia para as elites brasileiras” (ARRETCHE, 2007, p. 2).

Observando-se a centralidade normativa da União, qual seria o papel reservado aos estados e municípios na implementação das diferentes políticas públicas no Brasil? No caso brasileiro, o desenho das políticas sociais universais atesta que o processo de descentralização/municipalização no Brasil não implicou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim a delegação de responsabilidade sobre a implementação (SOUZA, 2004, p. 37).

A Constituição de 1988 estabeleceu que caberia à União definir princípios e diretrizes para alguns campos de políticas afetas aos municípios, como desenvolvimento e transporte urbanos, sistema nacional de viação, planejamento do uso do solo e do zoneamento urbano, normatização sobre as construções, sobre trânsito e transportes, entre outras. Estabelecidas desde o nível federal, estas normas auxiliaram na redefinição do papel do poder público local como o gestor do espaço urbano em distintos *layers*:

Art. 30 – Compete aos Municípios: [...]

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [...]

constituem soberanias distintas e separadas; federalismo centralizado, em que os governos estaduais e locais são agentes administrativos do governo federal; e federalismo cooperativo, que comporta diversos graus de intervenção federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento (ALMEIDA, 2000).

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. §1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. [...] (CF/1988 arts. 30 182 e 183).

Seriam os municípios as unidades federadas realmente fortalecidas com a nova conformação no concernente a decisões de políticas públicas? Esta resposta não é única, pois as políticas públicas possuem, elas próprias, seu marco institucional e conformações produzidas na consolidação de sua trajetória, o que pode afetar a implementação descentralizada.

A compreensão de que os municípios foram os beneficiados *vis à vis* os estados com a conformação admitida da descentralização das políticas públicas no período pós-1988 é compartilhada, entre outros autores, por Abrucio e Gaetani (2006), Alston *et al.* (2006), Almeida (2005), Almeida e Carneiro (2003), Mello (2005), Silva (2008) e Souza (2004).

Segundo Silva (2008), a distribuição das competências da Constituição enumerou os poderes da União e aqueles definidos indicativamente para os municípios, restando aos estados os poderes remanescentes. Também para Almeida (2005, p. 32) “a federação foi redesenhada em benefício dos estados e, sobretudo, dos municípios, transformados em entes federativos”. Para a autora, a descentralização no Brasil foi essencialmente municipalista, enfraquecendo o papel dos estados quanto à implementação:

Para as forças que empurraram a democratização, a descentralização significava essencialmente o fortalecimento dos governos municipais. Estes, na medida do possível, deveriam arcar com a responsabilidade da provisão dos serviços sociais. Nesse sentido, a descentralização significou quase sempre municipalização. No que respeita à atuação social, a reforma da federação deixou os estados sem atribuições claras (ALMEIDA, 2005, p. 36).

Segundo Almeida e Carneiro (2003, p. 129), a descentralização no Brasil comumente passou a significar municipalização, o que conferiria ao município, e não ao estado, papel preponderante na federação configurada desde então:

O modelo federativo resultante da Constituição de 1988 não parece congruente com a interpretação do processo de transição para a democracia, que enfatizou o papel de liderança dos governadores, especialmente depois de 1982 (...) Se assim foi, como explicar que tenha sido o município o principal beneficiário da reforma do sistema federativo brasileiro?

Para Abrucio e Gaetani (2006), a Constituição de 1988 alterou a distribuição das competências entre os entes federados, retirando o âmbito estadual da execução direta dos serviços e concedendo-lhes funções como a coordenação e financiamento de políticas executadas pelos municípios, o que ainda não teria sido bem “digerido” pelos estados. Mas mesmo estas funções ainda não seriam bem realizadas, pela imprecisão dos estados na execução. Segundo os autores, portanto, o âmbito estadual é o mais impreciso:

Mesmo nos casos em que a articulação intergovernamental funciona melhor, geralmente o papel dos estados é o mais indefinido, como também o é seu modo de articulação com os outros níveis de governo em diversas políticas (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p. 4).

Alston *et al.* (2006, p. 29), também tratando sobre as competências constitucionais, atestam a primazia do municípios e o papel residual dos estados: “According to the Brazilian Constitution of 1988 (Article 25), the prerogatives of the states are residual; they have jurisdiction over those areas that are not conferred to the federal government or the municipalities”.

Não apenas as competências teriam privilegiado o âmbito municipal, mas também a descentralização financeira teria concedido proporcionalmente mais recursos para os municípios do que para os estados. Para Almeida (2005) e Souza (2004), a descentralização de recursos vivenciada no período pós-1988 fortaleceu os entes federativos, destacadamente aos municípios.

Conforme dados da Secretaria de Orçamento Federal, a reestruturação constitucional no Brasil trouxe consigo a reformulação na repartição dos recursos tributários da União para estados e municípios, seja por meio dos respectivos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM), seja pela partição de outros impostos sob controle federal:

Isso se deu, sobretudo, devido à elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que passaram, respectivamente, de 14% e 16%, em 1985, para 21,5% e 22,5%, em 1988. Além do aumento nos percentuais dos referidos fundos, a Constituição Federal instituiu outras transferências, como 3% das receitas do IR e do IPI para os programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 10% do produto da arrecadação do IPI aos Estados e Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; 50% do ITR aos Municípios onde se localizam os imóveis rurais; 30% e 70%, respectivamente, do IOF – Ouro aos Estados e aos Municípios de origem; e 2/3 dos recursos do salário-educação aos Estados onde a arrecadação for realizada (BRASIL, SOF, 2003).

Assim, a solidificação do papel das unidades subnacionais como executoras de políticas públicas teria vindo fortemente atrelada aos repasses governamentais e ao acréscimo na arrecadação própria, delimitadas por meio de regulamentação complementar.

Fortalecidos, os municípios efetivamente passaram a assumir maiores encargos com a execução de políticas públicas, mas isso não ocorreu de forma equânime entre as diferentes *policies* passíveis de municipalização. Políticas como as de saúde e educação tiveram maior sucesso na descentralização rumo aos municípios, contudo resultado semelhante não tem sido atingido pelas políticas das áreas de saneamento, habitação e trânsito. O próximo item intenta tratar sobre os possíveis fatores que podem ter influenciado a implementação descentralizada de políticas públicas no Brasil.⁷

⁷ No caso brasileiro, questionamentos sobre a possível incapacidade de produção de políticas públicas abrangentes e efetivas parecem ter sido vencidos. De maneira geral, argumentos em prol da governabilidade e capacidade de coordenação, dada a conformação institucional das arenas decisórias e da relação estabelecida entre Poderes Executivo e Legislativo no jogo político nacional, demonstraram ser mais consistentes do que aqueles em prol de uma suposta situação de ingovernabilidade política e prevalência de instâncias de veto subnacionais. Neste sentido, os potenciais efeitos dispersivos da conformação federativa teriam sido

1.3 Fatores que afetam a decisão dos entes subnacionais na adesão à descentralização

Partindo do pressuposto de que são as unidades políticas subnacionais que, no formato federativo estabelecido no país, decidem pela adesão ou não às diferentes políticas públicas, a questão que se coloca ao pesquisador é o que influencia esta decisão.

Para Arretche (1998), a descentralização das competências em um estado federativo é dependente de duas prerrogativas, a autonomia dos entes subnacionais em decidir pela adesão; e as barganhas federativas que *decorrem da e induzem a* preocupação dos governos em transferir custos financeiros e políticos para outros âmbitos na federação. Assim, é necessário que as administrações locais avaliem positivamente os benefícios que podem ser angariados com a assunção de competências.

Em Estados federativos, estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições de um nível de governo ou a adoção de um programa proposto por um nível de governo mais abrangente supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas (...) precisando, portanto, ser incentivados a assumir a gestão de tais políticas” (...) Estados federativos e competição eleitoral engendram barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar a si a maior parte dos benefícios dela derivados (ARRETCHE, 1998, p.35).

No âmbito da política fiscal, Braun (2003) argumenta que a capacidade de o governo federal implementar políticas de seu interesse dependerá de dois aspectos principais: a existência de *veto points* em âmbito subnacional; e do escopo decisório definido para a política em questão, ou seja, a definição de quem possui o *right to decide* sobre a política.

compensados pelo uso de instrumentos institucionais de indução da execução de políticas de forma descentralizadas (ARRETCHE, 2010, 2007, 2005a, 2005b; GOMES, 2009; ABRUCIO, 2005a, 2005b; VAZQUES, 2003).

It depends first on the “veto-power” of members states, which have, as “veto players” (TSEBELIS, 1995a; Tsebelis, forthcoming), different institutional veto points (IMMERGUT, 1992) at their disposal (....). Second, the capacity to act depends on the scope of fiscal decision of the federal government. The scope is a function of “property right” and competence in fiscal policies, attributed to the federal government by the constitution. If the federal government has the right to decide in a large number of fiscal policy areas, with or without the consent of member states, then the scope can be far-reaching (BRAUN, 2003, p. 13).

Assim, para identificar os fatores condicionantes da descentralização, podem ser mobilizados argumentos a partir de três tipos de explicações essenciais, geralmente, utilizadas de forma conjugada: explicações arraigadas nas instituições, na conformação constitucional, no desenho da política e nas consequências de sua trajetória; explicações que observam as condições estruturais das unidades subnacionais, demonstrando o peso da heterogeneidade horizontal reinante no país; e/ou proposições que consideram as relações intergovernamentais estabelecidas para induzir a implementação descentralizada da política (ARRETCHE, 1998).

A primeira ordem de explicações considera que a configuração constitucional e as definições das competências distribuídas federativamente, bem como o desenho da política ao longo de sua trajetória, afetam as decisões dos atores.⁸ As definições da política e da forma como será distribuída sua execução entre os membros da federação podem ser dadas pelas regras constitucionais, legais e infralegais, que estabelecem quem são os atores, quais são os papéis a serem desempenhados, e as regras das relações a serem instituídas entre eles para a consecução da política e mesmo os padrões esperados de investimentos. São as normas, iniciadas muitas vezes desde o Texto Constitucional e hierarquizadas nas especificações legais e infralegais, que irão definir quem decide e quem implementa, e a forma como devem ser realizadas ambas as etapas.

A perspectiva neoinstitucionalista considera que o desenho admitido por uma política pública foi construído historicamente e carrega elementos de continuidade estabelecidos na

⁸ Na análise aqui apresentada, as instituições são compreendidas enquanto estruturas de mediação dos conflitos políticos, dos quais os atores fazem parte; são “regras, leis procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais [que] implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento” e podem influenciar os resultados no processo político (LIMONGI, 1994, p. 01). E, enquanto tal, agem como delimitadoras do campo de decisão e, como regras do jogo, influenciam o comportamento dos atores de forma a incentivar ou constranger as suas ações (PRZEWORSKI, 2004; HALL, TAYLOR, 2003; KAUFMAN, 1998; IMMERGUT, 1996).

evolução da sua trajetória, a qual é construída ao longo do tempo, a partir de decisões tomadas no passado que estabeleceram instituições e fortaleceram mais alguns atores do que outros, dificultando a alteração radical do rumo da política e favorecendo mudanças apenas incrementais (PIERSON e SKOCPOL, 2002).

Neste sentido, como salientou Pierson (2000), observar o período de conformação institucional da política, buscando dimensionar a evolução temporal de seu processo de constituição, permite compreender como as decisões do passado podem induzir ou constranger iniciativas posteriores de inovação institucional. Para o autor, *path dependence* refere-se à ideia de que fatos históricos e escolhas definidas e implementadas no passado constroem o campo de ação dos atores com relação ao rol de caminhos possíveis para o futuro (PIERSON, 2000, 2004).

De forma mais específica, Brian Arthur (1989) tratou sobre *Positive Feedbacks* na área econômica, demonstrando como decisões e investimentos realizados por alguns atores em um mesmo campo de atividade podem influenciar a atuação futura dos demais. De igual modo, eventos inicialmente pequenos e aleatórios promovem determinada linha de atuação, dificultando, com o passar do tempo, o retorno a uma das opções inicialmente apresentadas.

Souza (2004, p. 35) também ressalta a importância primordial de que o desenho da política ofereça incentivos para induzir os prefeitos à assunção de novas competências: “as pesquisas vêm mostrando que a variável mais importante para que a descentralização ocorra é o desenho institucional da política”.

A explicação sobre a adesão municipal a políticas públicas desenhadas em âmbitos diversos da federação também pode considerar atributos estruturais das unidades subnacionais, pois, embora idênticos em seu *status* federativo e semelhantes em sua conformação institucional, os municípios brasileiros divergem entre si, e muito, quanto a aspectos socioeconômicos, demográficos, fiscais e administrativos.

O Brasil possui atualmente 5.556 municípios, dos quais mais de 70% possuem menos de 20 mil habitantes. Aqueles com mais de 100 mil habitantes representam 5% do total e, destes, apenas 0,7% registram população superior a 500 mil residentes. As desigualdades horizontais também são sentidas quando se examina a diferença de riqueza entre eles. Mesmo de forma macro, é possível observar que a variação do PIB *per capita* (dados de 2010, em

milhares de Reais) entre a mais rica (Sudeste), com R\$ 21,18, e a mais pobre (Nordeste), com apenas R\$7,49, é de quase três vezes. Quanto à capacidade fiscal, os municípios brasileiros são financiados por arrecadação própria (IPTU, ISS, ITBI, taxas),⁹ e por transferências intergovernamentais (cota-parte do FPM, ICMS, IOF, ITR, Cide, IPVA).¹⁰

Segundo Arretche (2007), as transferências intergovernamentais constituem a principal fonte de financiamento da maior parte das comunas brasileiras. Se, ao longo do período 1996-2006, a média de arrecadação própria dos municípios girou em torno de R\$ 100,00 *per capita*, quando computadas as transferências intergovernamentais esse valor passou para cerca de R\$ 800,00 *per capita*. A esta importância ainda se somam as transferências condicionadas. Aplicando o Coeficiente de Gini¹¹ conforme a arrecadação municipal (própria + transferências), a autora chegou à conclusão de que, se contassem apenas com os recursos angariados localmente, os municípios brasileiros seriam muito mais desiguais (de 0,550 para 0,280 – dados de 2006).

As principais informações sobre a capacidade de arrecadação podem ser observadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos municípios e da população, segundo participação das receitas próprias no total das transferências e receitas Brasil, 2004

Participação das receitas próprias no total das transferências e receitas próprias	Municípios		População		Taxa de Urbanização (%)
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	
Até 5%	2.965	54,5	32.850.186	18,2	48,7
Mais de 5% a 10%	1.166	21,4	20.516.412	11,4	65,2
Mais de 10% a 25%	964	17,7	45.395.037	25,2	86,3
Mais de 25%	342	6,3	81.348.652	45,2	96,4
Total	5.442	100,0	180.110.287	100,0	81,2

Fonte: Arretche (2007, p. 135).

⁹IPTU (Imposto sobre a Propriedade Rural e Territorial Urbana); ISS (Imposto sobre Serviços); ITBI (Imposto de Transferência Inter Vivos), taxas próprias.

¹⁰ FPM (Fundo de participação dos Municípios); ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias); IOF (Imposto sobre Operações de Crédito); ITR (Imposto sobre a Propriedade Rural); CIDE (Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico); IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores).

¹¹ O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um: o valor zero representa a situação de igualdade e o valor um está no extremo oposto.

Como demonstrou Arretche (2007), os repasses federais e estaduais constituem parcela importante dos orçamentos municipais. E, mesmo com a presença e o volume das transferências contribuindo para diminuir as disparidades, os recursos não são suficientes para sanar as heterogeneidades regionais (SOUZA, 2002).

O estudo de Arretche (2007) demonstra que o grau de dependência fiscal dos municípios quanto às transferências intergovernamentais deve-se mais à ausência de base tributária do que à possível negligência dos governos locais. Segundo o referido trabalho, os municípios brasileiros com menores percentuais de arrecadação própria são aqueles de menor porte, menos produtivos, predominantemente rurais e, em sua maioria, localizados nas Regiões Norte e Nordeste. Contudo, como será observado neste trabalho, a integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito permite aos governos executar localmente a fiscalização e arrecadar recursos provenientes das multas de trânsito. Ou seja, eles teriam a chance de estabelecer nova frente de arrecadação aos cofres públicos.¹²

Entre as características estruturais das comunas brasileiras, a capacidade administrativa instalada também importa para compor o cenário local de fatores que podem influenciar a decisão de aderir à execução descentralizada de uma política pública. Segundo Almeida e Carneiro (2003), em estudo sobre o mapa de valores e opiniões de elites locais com relação a atribuições e competências constitucionais, embora os municípios tenham adquirido *know how* em matéria administrativa e política nos diferentes momentos porque passou o Estado brasileiro, há restrita capacidade das lideranças locais em compreender suas atribuições e parca capacidade instalada para efetivá-las.

Tomando a existência de órgão gestor na área de transportes como *proxy*, é possível perceber que a capacidade administrativa instalada na área acompanha a heterogeneidade do porte populacional. Segundo dados da pesquisa IBGE sobre o perfil dos municípios brasileiros (IBGE, 2009), em média, 24,5% das prefeituras brasileiras não possuíam, em 2009, órgão gestor de transportes. Esse número é maior entre os municípios pequenos: daqueles com até 5.000 habitantes, 32,7% não registravam neste ano a presença do órgão gestor. Já nos municípios de grande porte, esse percentual cai para 3%. Ainda, todos os municípios com mais de 500.000 habitantes possuíam órgão gestor de transportes, em 2009.

¹² No Rio Grande do Sul, a compreensão do Tribunal de Contas do Estado é a de que, no caso desta política e para qualquer porte de município, a falta de assunção das competências fiscalizatórias (e, portanto, arrecadatórias) caracteriza renúncia de receitas, passível de aponte e multa.

Observa-se que os municípios brasileiros são majoritariamente de pequeno porte, altamente heterogêneos, dependentes de transferências intergovernamentais e ainda apresentam lacunas quanto à capacidade administrativa. Essa heterogeneidade é um dos elementos do debate sobre a adesão dos municípios a políticas públicas, uma vez que eles partem de patamares distintos para pensar na assunção de novas competências, como aquelas previstas pela Carta e pela normatização posterior para diferentes áreas de políticas.

A diversidade observada tem fomentado o debate entre a evolução dos municípios na gestão e implementação de políticas públicas e sobre as limitações ainda encontradas por estes entes governamentais na assunção de suas competências. Na situação apresentada se colocam inúmeras políticas públicas, cuja execução se dá, em maior ou menor amplitude, pelo ente federado municipal que necessita eleger, entre suas atribuições, as prioridades de alocação de recursos. É possível compreender que nesse contexto as respostas não sejam unânimes.

Segundo Arretche (1998, p. 255), quando incapazes de arrecadar tributos na proporção necessária à implementação das políticas pertinentes ao seu nível de gestão, os municípios estariam mais predispostos a incorporar localmente as definições de políticas dadas pelo âmbito de governo que possui recursos passíveis de aplicação local:

No Brasil, há municípios cujos atributos estruturais lhes permitem assumir a gestão de políticas sociais sem incentivos derivados de estratégias de indução advindas dos níveis mais abrangentes de governo. Nestes casos, estratégias de indução podem até mesmo ser desnecessárias. Mas, a grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa.

Fatores estruturais e institucionais que possam dificultar a transferência de responsabilidade entre diferentes níveis de governo poderiam ser superados dependendo das estratégias indutivas desenhadas para estimular essa transferência. Dada a heterogeneidade dos municípios e a restrição de recursos, tanto mais reduzidos quanto menores as bases de arrecadação que possuem, estratégias de indução podem fazer com que o governo local prefira políticas que contenham incentivos advindos de outros âmbitos de governo. Para a autora,

O grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão torne-se atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e (...) dos atributos estruturais de estados e municípios (ARRETCHE, 1998, p. 42).

Também para Souza (2004), os municípios no Brasil, mesmo com grandes diferenças de capacidades, estão de fato assumindo parcela importante de atribuições em algumas competências antes do feitiço do governo federal. Contudo, há funções que não estão sendo observadas, permanecendo em um “vazio governamental”. Para a autora, as políticas de saúde e educação tiveram sucesso em seu processo de descentralização por que “foram concebidas como um sistema complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas e sanções”. O que tem efetivamente feito a diferença para seu sucesso, frente a outras políticas como saneamento básico, é “um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo”. Para a autora, “a indução de políticas e recursos federais é fator fundamental para que os governos locais assumam o papel de provedores de serviços sociais universais” (SOUZA, 2004, p. 35).

Por outro lado, na ausência de programas que gerem tais incentivos, os recursos dos cofres locais serão disputados pelas demais áreas passíveis de aplicação. Assim, os mesmos municípios brasileiros que guardam heterogeneidades quanto às suas características estruturais decidem aderir ou não a cada uma das políticas públicas definidas no país, como saúde e educação. Algumas destas têm logrado maior sucesso do que outras na implementação descentralizada das atribuições, dependendo de como medidas de coordenação intergovernamental (realizadas com aporte de recursos) têm conseguido vencer os possíveis custos atrelados às condições estruturais dos municípios e àqueles definidos pelo desenho da política e heranças de sua trajetória.

Segundo Arretche (2010), um dos fatores que afetam o resultado positivo das políticas de saúde e educação é a existência de forte regulação federal sobre elas. O conceito de

regulação diz respeito à regulamentação e à supervisão federais sobre as políticas executadas pelos governos subnacionais. Essa regulação pode ocorrer via normas que atuam sobre a vinculação de receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas, limitando sua autonomia decisória com relação à alocação de seus próprios recursos. Para a autora,

Embora as unidades constituintes sejam politicamente autônomas e tenham responsabilidade na arrecadação de tributos e de execução de políticas, sua autonomia decisória não pode ser adequadamente interpretada, se ignorarmos a extensão em que a agenda dos governos subnacionais é afetada pela regulação federal (ARRETCHE, 2010, p. 597).

Compreendendo estas diferenças, Arretche (2010, p. 603) identifica dois tipos de políticas descentralizadas, as *reguladas* e as *não reguladas*:

- (1) reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas;
- (2) não reguladas: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*).

As duas políticas brasileiras consideradas pela literatura como aquelas que apresentam melhores resultados quanto à descentralização, são ambas as políticas reguladas. Foram estabelecidos patamares mínimos de gasto aos municípios, em que pelo menos 40% de suas receitas devem ser destinadas às áreas de saúde (25%) e educação (15%). Esta alocação dos recursos é averiguada pelos Tribunais de Contas. O principal resultado da regulação é a prioridade que obtém no momento da decisão sobre como alocar os recursos públicos.

A institucionalização da nova política pública de saúde no Brasil se deu após a Constituição de 1988, que estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS) como um novo modelo de atenção social no Brasil. Desenhado de forma a ser implementado pelos municípios, assistido pelos estados e coordenado pelo governo federal, o SUS possui recursos cativos e regulados em todos os âmbitos de governo.

Em um estudo denominado *A política da política do SUS*, Arretche (2005a) desenvolve uma explicação para o sucesso na descentralização rumo ao município, atingida pelo Sistema Único de Saúde. Sucesso, neste caso, equivale a dizer que já em 2000, ou seja, 12 anos depois da referência constitucional à construção de um sistema único cujas competências seriam compartilhadas entre os diferentes entes federados, e passada meia década da definição final das regras de adesão, 99% dos municípios brasileiros haviam aderido.

A construção do SUS como hoje o conhecemos, argumenta a autora, não é desenho de nenhum grupo específico, embora tenham sido os sanitaristas os majoritários, mas sim resultado da luta de atores com diferentes pontos de vista e capacidades de atingir os objetivos pretendidos. O embate político e a estruturação institucional configuraram um sistema em que os principais atores deste cenário não perderam essencialmente, estruturando a sua coalizão de sustentação:

(...) ganharam todos: o setor privado lucrativo conservou seu papel na provisão de serviços, sem garantir exclusividade ao SUS; os médicos mantiveram a possibilidade de prestar simultaneamente serviços ao SUS e ao exercício liberal da medicina; prefeitos e governadores poderiam agrandar seu eleitorado com o aumento da provisão de serviços gratuitos e ganharam, finalmente, os cidadãos, pela promessa de que receberiam a integralidade dos serviços de saúde de modo universal e gratuito. Estava constituída a grande coalizão de sustentação do SUS (ARRETCHÉ, 2005a, p. 11).

Quanto à gestão do sistema, coube ao nível federal não apenas a coordenação, mas também o papel de principal financiador de seus programas; os estados ficaram com a função de dar apoio aos municípios no desenvolvimento de suas atribuições. Neste quesito a autora chama a atenção para o fato de que o papel de financiador, ao lado do desenho institucional, garantiu ao Ministério da Saúde uma função real de comando unificado da política, mesmo no âmbito interno da inversão de investimentos nos municípios. Importa, portanto, a ação de Coordenação do Ministério da Saúde que, por intermédio de normas específicas, tem efetivamente dirigido a implementação e provido meios de financiamento dos programas a serem executados de forma descentralizada (ARRETCHÉ, 2007; GOULART, 2001).

Assim, foi interessante aos municípios efetivamente aderirem ao SUS, pois os custos de implantação, embora altos, estavam contrabalanceados pelas ações tomadas em nível superior, que coordenaram de forma vertical a implementação descentralizada. Outro fator importante é o fato de que medidas de saúde pública geram dividendos políticos aos governos locais.

No campo educacional, a Carta de 1988 estabeleceu a educação como direito de todos e dever do Estado. O texto afirma que prover ensino fundamental cabe a estados e municípios, possuindo, estes, independência na oferta do serviço. Embora tenha estabelecido competência concorrente, a Constituição orienta que seja o ensino fundamental preferencialmente oferecido pelos municípios. A se observar a forma como o ensino vem sendo realizado no país, é possível perceber que em determinadas UFs há mais provimento por parte dos municípios do que em outras. Também varia a quantidade de investimento *per capita* de cada governo (VASQUEZ, 2003).

A forma de financiamento da política nacional de educação é fortemente ancorada nos orçamentos municipais e estaduais que devem alocar ao menos 25% de suas receitas na área, e destas ao menos 60% no ensino fundamental, ao contrário da política de saúde, segundo a qual, embora haja atrelamento de recursos nos níveis estaduais e municipais, o governo federal é o principal financiador. Na educação, o governo federal possui um papel menor enquanto coordenador do sistema, mais restrito ao custeio da merenda escolar de investimentos em infraestrutura. Ponto crucial na descentralização da política nacional de educação foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda Constitucional em 1997, com início em 1998. Segundo o programa, a razão da distribuição dos recursos é realizada sobre o número de alunos matriculados na rede própria, visando corrigir desigualdades territoriais. Acompanham o processo os conselhos municipais denominados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, compostos de membros do governo local, da sociedade e trabalhadores do setor. Segundo Abrucio (2005a, p. 60), “o FUNDEF foi bem-sucedido no que se refere à questão federativa por ter melhorado a redistribuição de recursos (em termos verticais e horizontais), aumentado a esperança por simetria entre os níveis de governo, além de impulsionar uma municipalização mais planejada e a colaboração intergovernamental”.

Posterior e mais abrangente que o Fundef, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) criou incentivos para o aumento da oferta de vagas escolares pelos entes subnacionais. Para efetivar uma redistribuição dos recursos, constitucionalmente atrelados à educação, o programa ofereceu aos governos federados remuneração pelos serviços e garantiu a aplicação mínima de recursos do fundo (60%) na remuneração do magistério em efetivo exercício. Para Gomes (2009, p. 66), embora o desenho do programa tenha fortes incentivos para a adesão dos entes subnacionais, estes estavam colocados para estados e municípios, não apenas para estes últimos. Segundo a autora, houve maior municipalização do ensino básico nas unidades federadas que demonstraram interesse em descentralizar para os municípios, ou seja, estados transferindo aos municípios os custos da implementação. Assim, não bastaria observar apenas o desenho da política e a ação/inação do governo federal. Conclui Gomes (2009, p. 661) que somente observando também o comportamento do ente estadual seria possível compreender os efeitos mais amplos do Fundeb: “o interesse dos governos estaduais em transferir o atendimento para seus municípios é central para explicar o resultado dessa política”.

Como se observou, as características estruturais dos municípios, a conformação federativa definida pela Constituição Federal de 1988 e o desenho de diferentes políticas públicas são relevantes para o debate sobre a implementação das *policies* brasileiras pós-1988. Contudo, as relações intergovernamentais promotoras de práticas indutivas da descentralização mostraram como é possível vencer os custos atinentes à implementação descentralizada. Neste cenário, o papel da coordenação intergovernamental fica ressaltado, seja este executado pela União ou pelos estados. O presente trabalho demonstra que, na ausência do governo federal, detentor da competência de coordenação do Sistema Nacional de Trânsito, os estados se tornam importantes *players* na política, podendo criar localmente estratégias de indução à municipalização.

1.4 Centralização *versus* descentralização na política de trânsito

O objetivo da política de trânsito é essencialmente possibilitar a realização do direito de ir e vir, em um padrão aceitável de segurança. Independentemente da forma como a autoridade sobre a política está distribuída pelas instâncias administrativas ou de governo nos

diferentes países, o que se pretende abranger com políticas públicas de trânsito diz respeito essencialmente ao modo de ocupação e de movimento nas vias, à adequada documentação de veículos e condutores, à sinalização viária, ao tipo de fiscalização e à punição daqueles que descumprem as regras.

O movimento por terra, realizado por pedestres, usuários de transportes públicos, condutores, passageiros, motociclistas, ciclistas, veículos de utilidade pública, etc. em vias que estejam abertas à circulação pública ou privada, apenas pode ocorrer dentro de um nível aceitável de segurança quando são seguidas determinadas regras, sejam elas simples, como a definição de que se deve conduzir pela direita ou pela esquerda da via, ou mais complexas, como a segregação no espaço entre os tipos de veículos: ciclofaixas, calçamentos, “motofaixas”, por exemplo. Assim, a regulação da forma como se executará o direito de ir e vir nas vias terrestres, o estabelecimento das condições de segurança dos veículos e as exigências de requisitos para conduzir, bem como a maneira como o Estado irá se relacionar com o mercado do setor, são as bases da política de trânsito.

A normatização no setor tem caráter imperativo, pois são estas regras que garantem a própria liberdade de locomoção.¹³ Assim, embora tangencie assuntos pertinentes a educação, saúde, meio ambiente e, segurança, o caráter imperativo lhe concede o rótulo de política regulatória.

Como o direito de ir e vir se constitui em um direito fundamental de todo ser humano e considerando que este direito apenas pode ser executado de forma segura quando regras de conduta são compartilhadas pelos indivíduos que convivem no mesmo espaço de locomoção, tais normas devem ser conhecidas e apropriadas por estes indivíduos.¹⁴ Para serem efetivas, elas precisam ser, portanto, de conhecimento da população e levadas em consideração diariamente. Esta conduta poderá ser ensinada e fiscalizada pelo governo, de acordo com o estabelecido em normatização própria do setor.

Para atingir este objetivo, diferentes países têm produzido normas e procedimentos, seja internamente a unidades subnacionais (EUA), seja na forma de um código único para todo o país (Brasil, Reino Unido, Colômbia), ou mesmo por meio de acordos de cooperação internacional (Viena, etc.).

¹³ Sobre o assunto tratou a sentença C-885 de 2010: “Inmovilización de las motocicletas por causa de mora en el pago de multas-No constituye una restricción irrazonable, ni desproporcionada o un trato discriminatorio a nadie”. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-885-10.htm>>. Acesso em: jul. 2012.

¹⁴ Estas regras podem ser mais ou menos complexas, como a segregação entre calçada, ciclovia e pista de rolamento, ou a mão da direção, se pela direita ou esquerda, a sinalização de trânsito, etc.

No Brasil, a política de trânsito vem sendo estabelecida por meio de Códigos de Trânsito e demais normas nacionais e subnacionais desde o final do século XIX. Atualmente em vigor, o Código Brasileiro de Trânsito (BRASIL, 1997) determina a criação do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), ao qual estados e municípios devem integrar-se e implementar as atribuições aí especificadas. O CTB não excetua qualquer dos entes subnacionais de cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito, no âmbito de suas competências, ou seja, todas as unidades federadas devem integrar o SNT.

Além da necessidade de amplo compartilhamento das regras e procedimentos para atingir padrões aceitáveis de segurança na mobilidade humana em vias terrestres, e da obrigatoriedade em lei da adesão de todos os municípios e estados enquanto implementadores da política definida por meio do CTB, há ainda um terceiro fator que faz com que a política atinja um caráter universal: a elevada taxa de letalidade por acidentes de trânsito. Estas mortes colocam o Brasil em quinto lugar no *ranking* internacional de países que mais matam no trânsito, e elas são distribuídas entre as unidades subnacionais sem qualquer padrão de porte populacional, como será demonstrado no Capítulo III.

Assim, a política se caracteriza como universal porque desconhecer as regras básicas de convivência nas vias terrestres públicas inviabiliza para a pessoa o seu direito de ir e vir com um mínimo de segurança. Implementar tal política, quer pelos governos estaduais ou municipais, é uma determinação legal (CTB) e uma necessidade real, representada pelos altos índices de letalidade nas vias em decorrência de eventos evitáveis no trânsito. Isto traz uma caracterização de universal como direito do cidadão em conhecer meios adequados de se locomover e de como se portar nas diferentes situações que exigem partilhar das vias (tal qual o direito à saúde e à educação). Pela normatização no Brasil, também é abrangente ou universal, na falta de melhor termo, a obrigação de todos os entes governamentais – União, estados e municípios – fazerem este conhecimento chegar a cada cidadão, da mesma forma que é compartilhado entre todos, cada um em suas atribuições, a competência de fiscalizar o comportamento dos cidadãos no trânsito.

A forma de organização da política pode ser diferente conforme o tipo de organização do Estado, sendo que, mesmo entre Estados de uma mesma conformação, como Brasil e Estados Unidos, o *the right to decide* das unidades federadas pode ser bastante divergente. Um dos principais argumentos em favor da centralização normativa, geralmente consolidada

em códigos de trânsito, é a necessidade de padronização da sinalização viária, da fiscalização, da documentação e regularização dos veículos e da formação de condutores, organizando a circulação de pessoas e veículos de forma semelhante em todo território nacional.

Esta compreensão motivou as Nações Unidas a promover, em 1949, um evento internacional sobre o tema, a Convenção de Viena sobre Tráfego e Sinalização Rodoviária. Em 1968, resultado do Conselho Econômico e Social da Conferência das Nações Unidas sobre Tráfego Rodoviário, surgiu novo acordo internacional denominado Código de Viena sobre Tráfego Rodoviário. O tratado entrou em vigor em maio de 1977 e foi ratificado por mais de 70 países, dentre os quais o Brasil.

A Colômbia,¹⁵ país unitário, criou códigos de trânsito de abrangência nacional, a partir de uma lei geral que estabelece as regras para todos os envolvidos, devendo sua aplicação ser uniforme em todo o país.

Na Inglaterra, também país unitário, as regras de trânsito igualmente são universalizadas e estabelecidas pelo código nacional de trânsito, denominado *Highway Code*.¹⁶ Sua primeira publicação é de 1931, com a última atualização em 2010. O texto uniformiza a conduta dos cidadãos sobre os procedimentos corretos no trânsito, mas não faz menção à repartição de atribuições para níveis administrativos locais.

Como atesta o artigo primeiro de sua Constituição Nacional, a Colômbia é um Estado social de direito, organizado na forma de República Unitária, descentralizada, e com autonomia administrativa das unidades territoriais. O país é dividido administrativamente em 32 departamentos, sendo cada um, por sua vez, dividido em municípios. Os municípios ou distritos se desdobram em comunas ou localidades, respectivamente. Na Colômbia, tal qual no Brasil, cabe ao Congresso Nacional a regulamentação da política de trânsito, publicada em Código Nacional, cuja última versão é a Lei nº. 1.383 de 2010. O órgão executivo nacional para a política é o Ministério dos Transportes, ao qual cabem a definição dos princípios necessários à consecução do Código e a homologação dos municípios que pretendem executar serviços de trânsito. Desta forma, há dois atores governamentais principais em matéria de trânsito no país: os âmbitos nacional e municipal.

¹⁵ Bogotá, na Colômbia, é considerada *benchmark* em segurança em trânsito na América Latina, pela política de mobilidade, de acessibilidade e de combate à letalidade no trânsito.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.gov.uk/browse/driving/highway-code>>. Acesso em: ago. 2012.

A política colombiana de trânsito, estabelecida a partir do Código Nacional, prevê quatro tipos de atribuições: regulação normativa; controle operativo (fiscalização de trânsito); gestão de operações (serviços relativos à documentação de veículos e condutores); e sanções advindas de infrações de trânsito. Diferentemente do Brasil, que equalizou os municípios quanto às suas competências no trânsito, na Colômbia as comunas foram diferenciadas conforme o porte e a relevância política para definir quais poderiam executar a plenitude dos serviços e quais apenas o fariam de forma residual. Os municípios maiores ou em condição estratégica são tratados por distritos, tendo características institucionais de autonomia mais ampla, que os diferenciam institucionalmente dos demais.

À semelhança do que ocorre no Brasil, para se habilitarem os municípios necessitam criar órgãos executivos locais e comprovar junto ao Ministério de Transportes a capacidade administrativa instalada. Uma vez homologados, eles podem normatizar suplementarmente ao Código, sendo que sua norma é apenas para peculiaridades locais, nunca contrária às diretivas nacionais e com validade sempre menor ou igual a um ano. Ao âmbito municipal cabe a grande maioria dos serviços, seja no tocante aos procedimentos e emissões de documentação de veículos ou condutores, seja no que se refere à fiscalização de trânsito, como é possível observar no quadro a seguir.

Quadro 1 – Distribuição das competências na política de trânsito terrestre urbano na Colômbia

Período	Temas	<i>Right to decide</i>	<i>Right to act</i>
Código Nacional de Trânsito Terrestre de Colômbia Lei nº. 769/ 2002, modificado por la Ley 1383 de 2010.	Sinalização viária	Governo nacional	Municípios
	Circulação e plano viário	Municípios	Municípios
	Documentação obrigatória	Governo Nacional	Municípios
	Fiscalização de veículos, documentos e conduta no trânsito	Governo Nacional	Municípios
	Punição pecuniária	Governo Nacional	Municípios Governo Nacional
	Punição da licença para conduzir	Governo Nacional	Municípios
	Itens veiculares obrigatórios	Governo Nacional	Municípios Governo Nacional
	Transporte coletivo e de aluguel	Governo Nacional Municípios	Municípios
	Educação para o trânsito	Governo Nacional	Municípios

Fonte: Código Nacional de Trânsito Terrestre de Colômbia: Lei nº. 1383/ 2010. Elaboração própria.

Nota: Os dados do quadro restringem-se ao ambiente urbano, sobre o qual municípios e governo nacional possuem atribuições.

Nos países federativos há pelo menos duas formas de estabelecer a política de trânsito, conforme observado nos Estados Unidos e no Brasil. No primeiro caso, as unidades subnacionais estabelecem suas próprias normas em matéria de trânsito (*traffic codes*) e os municípios também podem definir regras locais sobre o uso de suas vias.

Nos Estados Unidos, segundo *The Bill of Rights* (1787), a Lei fundamental do país, os 50 estados têm autonomia para elaborar suas leis e atualizá-las sobre diversas matérias. Também ao trânsito se aplica este princípio de autonomia decisória e a matéria é regulamentada, portanto, em cada um dos estados daquela nação. Dois documentos de âmbito nacional buscaram reunir e unificar as normas aplicadas no país para facilitar a mobilidade entre as unidades federativas: um deles, denominado *Uniform Vehicle Code*, foi produzido pela sociedade civil organizada e não possui poder normativo; o outro, denominado *Manual on Uniform Traffic Control Devices*, do Departamento de Transportes (*Department of Transportation – DOT*)¹⁷ possui poder normativo em alguns aspectos, como a sinalização rodoviária, mas não exclui a autonomia dos estados e municipalidades para estabelecer suas próprias políticas de trânsito. A primeira edição deste manual foi em 1935 e sua atualização mais recente data de 2009.

O Brasil, conquanto um país federativo, estabeleceu a política de trânsito por meio de Código Nacional à semelhança dos dois países unitários observados. O CTB (BRASIL, 1997) – o terceiro código de trânsito brasileiro – uniformiza procedimentos e define atribuições desde o nível federal para implementação descentralizada e padronizada pelos estados e municípios. Complementarmente ao Código, organismos federais emitem resoluções e portarias com o fim de padronizar a realização dos serviços e fiscalização de trânsito no país, cabendo aos níveis subnacionais a implementação segundo a forma prevista para todo o país. Neste sentido, o Brasil se aproxima mais dos países unitários do que dos Estados Unidos, cujas unidades federadas possuem autonomia real para definir os rumos da política em sua circunscrição.

A Política Nacional de Trânsito (PNT), estabelecida pela Resolução Contran, nº. 166 de 15 de setembro de 2004, prevê ações de todos os órgãos do SNT até 2014 (ver anexo).¹⁸ A

¹⁷ Disponível em: <<http://mutcd.fhwa.dot.gov/>>. Acesso em: ago. 2012.

¹⁸ O texto respeita as previsões legais nacionais: Constituição Federal de 1988 e o próprio CTB (BRASIL, 1997); a Convenção de Viena (Decreto de adesão no. 86.714, de 10 de dezembro de 1981); e o Acordo Mercosul (Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai assinada em agosto de 1993).

política de trânsito previu uma hierarquia institucional, criando redes de relações intergovernamentais e canais de comunicação com a sociedade, mas os projetos não foram levados adiante. Embora tenha representado um esforço da gestão do Denatran, na época presidido por Ailton Brasiense, o documento constitui-se mais como um plano de premissas do que um manual efetivo.¹⁹

Tal qual o CTB, a PNT atestou que o trânsito seguro é atribuição de todos os entes federados, componentes do sistema nacional. Desde 1997, o SNT também passou a contar com a presença do âmbito municipal para a execução das atividades do setor, como planejamento, administração, normalização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e educação continuada de condutores, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades. Tanto o âmbito federal quanto o âmbito estadual já atuavam, sendo que o primeiro ordenamento nacional remonta à década de 1940. Contudo, os municípios apenas passam a ser previstos como parte do SNT com a entrada em vigor do CTB, necessitando, para serem membros efetivos, da homologação do governo federal. O quadro a seguir sistematiza a divisão de competências conforme o CTB.

Quadro 2 – Distribuição das competências na política de trânsito terrestre urbano no Brasil

Período	Temas	<i>Right to decide</i>	<i>Right to act</i>
1997- Atual CTB	Sinalização viária	União	Estados e municípios
	Circulação e plano viário	União, estados e municípios	Municípios
	Documentação obrigatória	União	Estado
	Fiscalização de veículos, documentos e conduta no trânsito	União	Estados e municípios
	Punição pecuniária	União	Estados e municípios
	Punição da licença para conduzir	União	Estado
	Itens veiculares obrigatórios	União	Estados e municípios
	Transporte coletivo e de aluguel	União, estados e municípios	Municípios
	Educação para o trânsito	União, estados e municípios	União, estados e municípios

Fonte: CTB (BRASIL, 1997). Elaboração própria.

Nota: Os dados do quadro restringem-se ao ambiente urbano, sobre o qual estados e municípios possuem atribuições de execução. Competências sobre rodovias federais e estaduais estão descritas no texto.

¹⁹ O Decreto presidencial n. 4710, de 29 de maio de 2003, lançou a política federal de trânsito, e criou a Câmara Interministerial de Trânsito, composta por dez ministérios, sob a presidência do Ministro das Cidades. A Câmara, contudo, nunca foi efetivada.

O desenho da política de trânsito, como será mais bem especificado no Capítulo II, é fruto das importantes transformações pelas quais passou o Brasil em seu período de democratização nos anos 1980, como a valorização da agência municipal na implementação de políticas públicas. Como regra federal que vislumbra a definição dos âmbitos de atuação das três esferas federativas, o desenho admitido a partir de 1997, com o Código de Trânsito Brasileiro, previu que caberia ao âmbito federal a coordenação do Sistema Nacional de Trânsito, e aos órgãos componentes deste sistema, presentes nos três âmbitos federativos, a execução dos serviços e da fiscalização. Comparativamente, o Brasil se assemelha mais à Colômbia do que aos Estados Unidos na forma como estabelece as competências na política de trânsito. Em ambos os países, o âmbito nacional é o principal legislador e a implementação descentralizada é feita pelos entes subnacionais.

Afora estas linhas gerais, passíveis de serem captadas a partir do estudo das normas no setor, pouco ainda se conhece no Brasil sobre a implementação da política de trânsito e sobre as relações intergovernamentais envolvidas. Alguns estudos pioneiros nesta seara foram produzidos em áreas do conhecimento que não das Ciências Sociais e são examinados a seguir. Os trabalhos oferecem informações sobre fatores de estímulo negativo e positivo à municipalização.

Silva (2007), em estudo no campo da Engenharia de Transportes, tomou como principal hipótese para o pequeno número de municípios integrados até 2007 a existência ou não de instituições previamente neles instaladas, ou seja, capacidade administrativa. A partir dos dados da Munic, o autor organizou as informações segundo três categorias: política urbana (indicador: Plano Diretor); planejamento urbano (indicadores: Lei de Parcelamento do Uso do Solo, Lei de Zoneamento e Código de Obras); e gestão do sistema de transporte público (indicadores: órgão executivo, regulamentação e regularização da área rural). Comparando o universo dos municípios integrados e uma amostragem daqueles não integrados, conclui o pesquisador que a presença de instrumentos de planejamento é condição decisiva para a municipalização:

A tomada de decisão dos gestores municipais com relação à integração ao SNT é influenciada por aspectos institucionais relativos ao nível de planejamento e desenvolvimento urbano do município e à sua capacidade organizacional de gestão do sistema de transporte público, ou seja, a

municipalização do trânsito é dependente dos instrumentos de planejamento municipal analisados (SILVA, 2007, p. 83).

Também de âmbito nacional, o trabalho de França (2004), em dissertação na área de Engenharia de Transportes, indicou fatores que podem influenciar os executivos locais na decisão de adesão ao SNT, tomando, entre os itens listados a seguir, o terceiro como o mais relevante:

- falta de mão de obra qualificada para implantar e gerir o órgão de trânsito no município;
- falta de recursos financeiros necessários para manter e equipar o órgão de trânsito;
- falta de uma avaliação sistemática da gestão dos órgãos já integrados, de modo a produzir parâmetros de gestão para os municípios que ainda não se integraram ao SNT.

No Paraná, Bettes (2009) desenvolveu um estudo, no campo da Gestão Urbana, analisando as dificuldades do poder público local em realizar a integração ao SNT e propondo como alternativa a realização de consórcios intermunicipais. Para o autor, importam o pouco conhecimento das competências municipais legalmente estabelecidas e os custos de gestão dos sistemas de fiscalização, condições que seriam intensificadas nos menores municípios. Continuando, ele argumentou que o fato de o Estado tratar indistintamente os municípios, sejam eles integrados ou não ao SNT, para a realização das políticas da área, sobretudo as de fiscalização, funcionaria como um estímulo negativo à adesão.

O Capítulo II deste trabalho descreve com maior profundidade a estrutura institucional brasileira nesta política particular e a forma como estão distribuídas as competências entre os atores. As principais proposições e hipóteses aqui abordadas são retomadas ao final dos capítulos empíricos e nas Considerações Finais.

A partir do observado neste primeiro capítulo, colocam-se algumas questões: qual a relevância da trajetória da política para a institucionalização de competências e atores? O desenho da política oferece incentivos suficientes para induzir à descentralização? Que fatores afetam a decisão local em aderir à política de trânsito? Os municípios foram efetivamente os entes mais fortalecidos com a revisão da política de trânsito pós Constituição (1988) e pós-CTB (1997)? Restou aos estados papel marginal na execução da política? Qual a relevância de ações de coordenação dos âmbitos federal e estadual na decisão dos entes subnacionais em aderir ao CTB? Os próximos três capítulos buscam responder estas questões.

Capítulo II

O IMBRÓGLIO FEDERATIVO NA POLÍTICA DE TRÂNSITO NO BRASIL

Os órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários dos Municípios, os órgãos executivos rodoviários dos Estados e do Distrito Federal, o órgão executivo rodoviário da União e a Polícia Rodoviária Federal deverão integrar-se ao RENAINF através do órgão ou entidade executiva de trânsito da unidade da Federação de sua circunscrição ou diretamente ao RENAINF, nos casos em que o DENATRAN julgar técnica e operacionalmente convenientes (Resolução Contran 155, de 2004).

O presente Capítulo descreve a construção da política de trânsito ao longo do último século no Brasil. A partir do marco institucional estabelecido em cada período, analisa a forma como as regras do jogo e as decisões implementadas no decorrer deste período definiram os atores e seus papéis na atual conformação institucional inaugurada com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB, 1997).

O Capítulo está estruturado em cinco seções. Inicialmente são apresentadas evidências acerca da existência e prevalência do que denominamos de *paradigma fiscalizatório*. Este paradigma perpassa as decisões no setor e tem impactos sobre a implementação descentralizada da política. Sua principal consequência para a integração dos municípios ao SNT é afetar a compreensão do *lugar* das prefeituras como gestoras na área de trânsito, uma vez que a perspectiva da fiscalização se sobrepõe à educação e à mobilidade urbana.

Na sequência, são citadas e analisadas as normas que constituíram o arcabouço institucional da política de trânsito no Brasil até a década de 1990, quando começou a tramitar o projeto do CTB. As instituições estruturadas até aquele momento no país, instituídas pelos textos constitucionais, pelos códigos de trânsito pregressos, estes mesmos influenciados por

legislações subnacionais, fortaleceram os entes estaduais e vincularam a política de trânsito às polícias civis e militares no Brasil. Nessa segunda seção, são identificados fatores relacionados à atuação municipal no processo de fiscalização e revelado um período de maior autonomia dos municípios durante a República Velha. Contudo, com o Estado Novo e a elaboração do primeiro Código Nacional de Trânsito, na década de 1940, sua atuação passou a ser restrita à gestão de veículos de aluguel e ao transporte coletivo.

Constituem legados importantes do período prévio ao CTB a vinculação da política de trânsito ao Ministério da Justiça em âmbito federal e às forças policiais em âmbito estadual e o fato de os municípios mesmo na República Velha, quando puderam exercer fiscalização de trânsito, não possuírem efetivo policial para tanto e ficarem, desde aquela época, na dependência das forças policiais estaduais. Também importante, a União resguardou para si a função de normatizar sobre a matéria (*right to decide*), função esta mantida com a nova Constituição (1988). Com a promulgação do CTB (1997), consolidaram-se os órgãos executivos e normativos federais, com atribuição de definir e controlar a execução por partes dos entes subnacionais. É também anterior ao CTB a estruturação do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), contudo ainda sem os municípios.

A terceira seção aborda o processo de tramitação no Congresso Nacional do projeto que viria a ser convertido em 1997 no Código de Trânsito Brasileiro. A partir da definição constitucional de que a União teria prerrogativa de legislar privativamente sobre a matéria (art. 22, CF/88), é iniciada a revisão do antigo Código Nacional de Trânsito (CNT/68). O estudo demonstra que o ingresso dos municípios ao Sistema constituiu um importante aspecto neste debate, contudo sem desencadear conflitos partidários. A análise também revela “como os municípios foram parar no Código” e indica, por meio do relato dos entrevistados, a necessidade de criação de um aparato de controle e fiscalização do trânsito urbano alternativo ao executado até então pela Polícia Militar.

A quarta seção traz o reordenamento de atribuições entre os atores no Sistema Nacional de Trânsito (SNT), na forma estabelecida com o CTB. São apresentadas as instituições componentes do SNT e a estruturação atual da política. Neste tópico, também são analisadas as Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e Portarias do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), órgãos federais de Coordenação do SNT, com o intuito de identificar as prioridades dadas à política pela União. Demonstra-se ainda que o

CTB conferiu ao âmbito federal o controle da política e a prerrogativa de coordenar o sistema. Contudo, embora dispondo de ambiente institucional e recursos financeiros para exercer a efetiva coordenação do SNT e possivelmente estimular a integração dos municípios, o governo federal pouco tem atuado nesta seara, bem como não realiza repasses ou promove outros tipos de incentivos à adesão municipal à política. Assim, diferentemente do realizado pelo governo federal em políticas públicas com previsão de implementação descentralizada, cujo *benchmark* brasileiro é a política de saúde, a participação federal na política de trânsito tem se restringido a pouco mais que produzir normas a serem executadas pelo mercado ou unidades subnacionais.

Embora muito tenha sido dito sobre as mudanças que o CTB traria, e de fato houve inovações, há aspectos construídos historicamente que são fortalecidos nesta nova fase, como é o caso das ações de fiscalização, tema da última seção deste Capítulo. Estudar como se dá o processo de fiscalização, punição, arrecadação e redistribuição dos recursos é também uma forma de compreender as relações federativas nesta política, regida pelo paradigma fiscalizatório, e que tem por agentes com papéis nem sempre claros, e por vezes sobrepostos, os três níveis de governo. Ingressante no Sistema Nacional de Trânsito a partir do novo Código, o município necessitou criar uma forma de implementar a política, quando para o estado e mesmo para a União foram apenas necessárias modificações incrementais. Destaca-se nesta seção o papel central do ente estadual para a consecução de diferentes etapas da fiscalização de trânsito, como a disponibilização de informações e força policial.

Esse Capítulo também apresenta evidências de como o legado das políticas previamente estabelecidas no setor fortaleceram o âmbito estadual, seja pelas atividades técnicas e administrativas desenvolvidas pelo órgão que ainda concentra o cerne das informações necessárias à execução da fiscalização de trânsito, seja pela vinculação das forças policiais aos estados, recursos estes essenciais ao processo de fiscalização também ao âmbito municipal. Assim, longe de serem agentes residuais na implementação desta política pública, os estados são atores centrais do processo, podendo realizar, inclusive, importante papel de coordenação vertical para o ingresso dos municípios ao SNT.

O estudo da trajetória examinou textos normativos históricos do Estado e do Município de São Paulo, bem como legislações federais. Também compuseram a pesquisa informações advindas de documentos normativos oficiais produzidos pelos dois órgãos de

coordenação do Sistema Nacional de Trânsito em âmbito federal: o Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).

2.1 O *paradigma fiscalizatório*: perspectiva dominante na política de trânsito brasileira

Esta seção aborda o *paradigma fiscalizatório* que, acredita-se, orienta a política de trânsito no Brasil. A análise demonstra como esta perspectiva foi sendo estabelecida e consolidada no país, bem como suas principais consequências para a municipalização do trânsito.

O objetivo da política de trânsito é essencialmente possibilitar a realização do direito de ir e vir em um padrão aceitável de segurança. Para tanto, diz respeito à forma como se dão a ocupação e o movimento nas vias, a educação de condutores e transeuntes, a adequada formação e documentação de condutores, a adequada estrutura, funcionamento e documentação dos veículos, a fiscalização e punição daqueles que descumprem as regras, a sinalização viária, a engenharia das vias, a regulamentação do mercado atuante no setor e também a maneira como os governos executarão aquilo que cabe ao poder público implementar nesta seara.

A implementação da política de trânsito pode seguir diferentes perspectivas para fazer com que cada um dos campos citados seja corretamente atendido. No concernente à atuação governamental em relação ao comportamento dos cidadãos no trânsito, é possível admitir uma perspectiva de formação de condutores e educação para trânsito para a sociedade e/ou uma política de fiscalização e punição. A punição pode ser realizada por meios pecuniários (pagamento de multas), administrativos (suspensão da licença para conduzir, retenção do veículo), educativos (assistir a uma palestra, por exemplo) ou mesmo judiciais, quando incidir em crimes de trânsito. Estas duas perspectivas podem ser aplicadas separadamente ou em conjunto, com distinta graduação no peso em que cada governo dá a ambas as perspectivas: se à fiscalização e punição, se à educação e conscientização.

No Brasil, para levar à prática este regramento, o poder público tem admitido a fiscalização e a punição em relação às faltas cometidas perante as normas de trânsito como viés preponderante de atuação governamental em detrimento da educação e da

conscientização da população. Esta perspectiva, que denominamos de *paradigma fiscalizatório*, vem sendo construída e reforçada desde o início da constituição deste campo de atuação governamental no país, como será exposto de forma sucinta nos próximos parágrafos e detidamente analisado nos capítulos empíricos desta tese.

O paradigma fiscalizatório é predominante em relação às demais perspectivas, sendo compartilhado pelos atores da política e expresso nas normas e nos atos de seus executores, em todos os níveis de governo. Ele foi sendo construído desde as origens da política, que nasce e se consolida vinculada às forças policiais e à área de segurança pública, já há mais de um século no Brasil. A filosofia de vigiar e punir, característica da área de segurança pública, foi apropriada pela política de trânsito e traduzida na preocupação preponderante com a definição e aplicação de penalidades aos infratores.²⁰

O argumento deste trabalho é que tal paradigma tem orientado a ação nos diversos níveis de governo e está ancorada em decisões implementadas desde o início da institucionalização da política no país, por meio de textos constitucionais, códigos de trânsito e demais normas nacionais e subnacionais. A primazia deste paradigma tem consequências para a municipalização do trânsito.

Mesmo antes do primeiro Código Nacional, normatizações subnacionais já traziam regramentos envolvendo atividades no setor com as forças policiais estabelecidas em âmbito estadual. Os exemplos do Estado e do Município de São Paulo, apresentados na próxima seção, demonstram que a relação entre trânsito e polícia iniciou-se ainda no final do Século XIX. Trata-se de exemplos que também demonstram uma forma conveniada de atuação entre estado e município, em que este último delega ao primeiro a fiscalização então de sua competência, posto não possuir força policial para a atividade. O município de São Paulo produziu à época um código de trânsito, posteriormente revisto e admitido pelo governo do Estado, quando do fim da República Velha. Várias das disposições e mesmo da forma conveniada de atuação permaneceram nas normatizações posteriores, inclusive no primeiro código de trânsito do país.

²⁰ Resta desenvolver neste campo um estudo sociológico que não se restrinja, mas possa incluir perspectivas como as de Michel Foucault e Pierre Bourdieu, sobre a cultura e o *campus* próprios das forças policiais e sua relação com a política de trânsito.

Com a publicação do primeiro Código Nacional de Trânsito durante a Era Vargas (CNT/1941), houve a vinculação da política em âmbito federal ao Ministério da Justiça. Na esfera estadual, os órgãos executivos de trânsito foram vinculados às respectivas Secretarias de Segurança Pública e/ou Justiça e houve a definição da realização dos serviços e da fiscalização de trânsito como atribuição das polícias estaduais. O Código também estabeleceu meios de punição e não trouxe qualquer definição acerca da educação para o trânsito. As publicações complementares ao código emitidas pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran) seguiram a mesma direção dada pelo CNT. Das 367 resoluções emitidas no período regido pelo primeiro CNT, apenas uma (0,27%) tratou sobre o tema educação para o trânsito, enquanto 25 (6,81%) referiram-se à fiscalização.²¹

O segundo formato admitido pela política já na década de 1960, durante o Regime Militar, não alterou esta configuração. Ao contrário, o CNT/66 e seu Regulamento (RCNT/68) trouxeram a sofisticação do processo punitivo, incluindo, além da penalização pecuniária já presente no primeiro Código, a suspensão e cassação da licença para conduzir dependendo do tipo infracional. A nova configuração ainda manteve a vinculação da política à área de segurança pública, conforme estabelecido anteriormente. Foram criados, a partir desta segunda versão de lei nacional para o setor, os departamentos executivos de trânsito estaduais (Detrans) para todo o país, atrelados às forças policiais, vinculadas por sua vez ao âmbito do governo estadual.

As publicações do Conselho Nacional de Trânsito no período de vigência do segundo CNT preocuparam-se mais com especificações de cunho fiscalizatório e punitivo (24,20%) do que com medidas educacionais (0,21%).²² Com autoridade de fiscalização, capacidade administrativa instalada e capilaridade territorial, as forças policiais civis e militares constituíram-se como os principais *players* nesta política no Brasil, quer executando diretamente os serviços relativos à documentação e engenharia de trânsito pela Polícia Civil, quer executando a fiscalização de veículos e condutores, a cargo polícia militar.

²¹ O restante das publicações deste período (1941, 1966) referiu-se à coordenação, organização e ação dos componentes do SNT (43,87%), padronização de procedimentos (19,07%), relação direta com o cidadão (22,34%), relação com o mercado do setor (7,08%) e outras publicações (0,5%).

²² As demais publicações do período em que vigeu o CNT/66 e o RCNT/68 referiram-se a Coordenação e organização e ação dos componentes do SNT (5,35%); Padronização de procedimentos (43,90%); Relação direta com o cidadão (1,71%) e Relação com o mercado do setor (24,41%). Outras publicações 0,21%.

Vem desta configuração a ligação umbilical entre os órgãos executivos estaduais de trânsito e as Secretarias de Segurança Pública, nas quais ainda permaneceram todos os Detrans do país até o final da década de 1990. Esta vinculação original apenas iniciou o processo de reconfiguração com a desvinculação de alguns Detrans²³ da área de segurança pública e do Denatran do Ministério da Justiça para o Ministério das Cidades em 2003 (Decreto nº. 4.711/03). Em 2012, 19 dos 27 Detrans ainda são vinculados à Secretaria de Estado atinente a assuntos de segurança pública.

O Código Brasileiro de Trânsito (CTB), o terceiro do país, promulgado em 1997 e vigente desde 1998, não reverteu o paradigma fiscalizatório reinante da política, pelo contrário, fortaleceu-o. A norma ampliou também para os municípios a competência para fiscalizar, autuar e multar no trânsito. O CTB, embora tenha dedicado um capítulo à educação para o trânsito, sofisticou o sistema fiscalizatório e punitivo, estabelecendo um sistema de pontuação para a suspensão da licença para conduzir. Quanto às publicações do Conselho Nacional de Trânsito, a primeira Resolução publicada após a entrada em vigor do CTB (Resolução nº. 01/1998) foi produzida para padronizar as informações que deveriam constar nos autos de infração. As demais publicações seguiram em parte este mesmo tom; mais de um terço delas (32,88%, ou 122 de 371 resoluções) foi dedicado ao tema da fiscalização, enquanto educação para o trânsito foi objeto de apenas sete resoluções (1,89%).²⁴ As publicações do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), criado na década de 1960 e atuante até os dias de hoje, também não fugiram a este padrão, como será observado adiante.

A dominância do paradigma fiscalizatório na política tem consequências para o processo de integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito. Compreender a política de trânsito como assunto de polícia prejudica a identificação, para os prefeitos, do *lugar* do município em sua implementação. Embora o leque de competências municipais em matéria de trânsito comporte muitas outras atribuições, tais quais engenharia de tráfego, educação para o trânsito, sinalização vertical e horizontal das vias, regularização de meios de

²³ Nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Amapá, o Detran sai da Secretaria de Segurança para a Secretaria de Infraestrutura em 1998 e 1999, respectivamente. Na Bahia e Rio Grande do Sul, vai para a Secretaria de Administração em 2002 e 2007, respectivamente. Em Pernambuco, passa para a Secretaria das Cidades em 2006. No Rio de Janeiro, passa para a Casa Civil em 2008. No Espírito Santo, passa para a Secretaria de Transportes em 2008. E, em São Paulo, passa para a Secretaria de Gestão Pública em 2011 e, no ano seguinte, para a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

²⁴ As demais publicações desde 1998 até 2010, sob a vigência do CTB, portanto, trataram sobre coordenação, organização e ação dos componentes do SNT (10,51%), padronização de procedimentos (29,92%), relação direta com o cidadão (0,27%), relação com o mercado do setor (23,45 %) e outras publicações (1,08%).

transporte e carga não abrangidos na competência estadual, como será observado nas próximas seções, a preocupação maior acaba sendo com a fiscalização e consequente arrecadação de multas.

Contudo, implantar fiscalização de trânsito no município não é tarefa fácil. Como será mais bem detalhado a seguir, são três as principais dificuldades encontradas: a sobreposição de competências entre os órgãos; a inexistência de força policial local apta à prática fiscalizatória; e o acesso aos cadastros de veículos e condutores (de posse dos estados), indispensável à consecução da atividade.

Com a previsão no CTB de que os municípios passassem a figurar ao lado dos governos federal e estadual como aplicadores de multas de trânsito, as prefeituras precisaram *inventar* uma forma de atuação e não apenas incrementar modelos já existentes, como puderam fazer os demais. A reação dos municípios dependerá, argumento do presente estudo, do tamanho da sua frota e do pertencimento a determinadas UFs.

A sofisticação do processo de fiscalização e a evolução tecnológica permitiram a proliferação de empresas produtoras de aparatos de fiscalização eletrônica, que a baixo custo, uma vez que independem de mão de obra qualificada, oferecem retornos financeiros consideráveis. Se aos municípios maiores, com maior frota, a municipalização seguida da instalação de aparato fiscalizatório pode ser bastante rentável,²⁵ aos menores o gasto de adequação muitas vezes não “vale”, diante do elevado custo financeiro e político para instalação de radares, remuneração de equipes de fiscais próprios ou da Polícia Militar conveniada e o acesso aos cadastros estaduais. A questão financeira há sempre que ser considerada em se tratando de volumes menores de arrecadação. Quanto ao custo político, se a instalação de escolas e postos de saúde cria uma imagem positiva da administração, o mesmo não ocorre com a fiscalização de trânsito.

Assim, dada a prevalência do paradigma fiscalizatório, partir da conformação institucional estabelecida pelo CTB, a adesão dos municípios é orientada, conforme se argumenta neste trabalho, pela maximização de receitas, contrabalanceada pelo custo político

²⁵ Como o é, por exemplo, para a cidade de São Paulo, que arrecadou valores próximos a um bilhão de reais em multas de trânsito. Para dados atualizados, consultar: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/>>. Acesso em: fev. 2013. No Capítulo III é possível observar como os municípios que estão integrados ao SNT arrecadam pelo menos 50% a mais do que os municípios não integrados, em qualquer das faixas populacionais observadas. O jornal Metro de São Paulo publicou em 14 de fevereiro de 2013: “Radar devolve à prefeitura 14 R\$ Reais a cada R\$ 1 Real investido”.

do processo de fiscalização. Para os municípios menores, com frota pouco significativa, a decisão pela municipalização é positivamente influenciada quando o governo estadual decide implementar uma política de indução que visa diluir os custos da integração e da prática fiscalizatória, como será demonstrado nos Capítulos III e IV.

Considerando a preponderância desse paradigma, o ente estadual consolida-se como o elo central entre o município e o SNT, entre outros motivos, por ser o *locus* da Polícia Militar (principal agente atuador também nos municípios) e o detentor dos bancos de dados dos condutores e veículos, indispensáveis à consecução do processo.

Embora a transformação do reconhecimento do caráter de serviços e de educação esteja em curso, o paradigma fiscalizatório ainda carimba a maioria dos serviços e ações de trânsito como assunto de polícia. Não se pretende com estes argumentos dizer que a fiscalização da conduta e a punição das infrações sejam mais ou menos relevantes que ações educativas ou em prol da melhor mobilidade urbana. Também não é objetivo deste estudo subjugar trabalhos educativos que, isoladamente, têm aplicado alguns órgãos de trânsito nos âmbitos estaduais ou municipais. Mesmo o governo federal tem lançado esporadicamente anúncios pró-trânsito consciente. Objetiva-se apenas elencar os fatores que fazem clara a preponderância da perspectiva fiscalizatória sobre as demais ao longo da construção da política de trânsito no Brasil, que ainda não possui uma política nacional de educação para o trânsito mais cidadão, embora disponha de recursos para tal²⁶ e as consequências deste paradigma para a integração dos municípios ao sistema nacional de trânsito, como buscaremos demonstrar a seguir.

2.2 O legado institucional: um século de políticas de trânsito no Brasil

Normas sobre o tema de trânsito e transportes vêm sendo produzidas no Brasil desde o final do Século XIX. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a segunda do país e que inaugurou o período conhecido como República Velha, referenciou a matéria quanto à vedação à taxaço sobre a circulação de veículos, restringindo o escopo de arrecadação de impostos tanto para a União quanto para os estados no concernente ao trânsito

²⁶ Recursos provenientes do Fundo Nacional de Segurança e Educação para o Trânsito, como será mais bem analisado no Capítulo II.

interestadual.²⁷ Outra referência é o Decreto-Lei nº 8.324 (1910), que estabeleceu meios para construção e concessão de estradas para empresas de transporte e unidades subnacionais, por meio de subvenções financiadas com recursos da União. Este decreto é a primeira menção quanto aos itens necessários à integridade do veículo e condições mínimas de segurança e de tráfego (BRASIL, 2010).

Durante a República Velha, era prerrogativa municipal normatizar sobre assuntos de pertinência local, como a regulação da forma de uso e de locomoção nas vias de sua competência. Com base no levantamento normativo apresentado por Conceição (2009), sabe-se que no final do século XIX foram produzidas em São Paulo²⁸ as primeiras regras sobre o tema. No âmbito estadual, o Decreto nº 9, de 31 de dezembro de 1891, reorganizou a Secretaria de Polícia e atribuiu à Pasta, no artigo 1º, a denominação de Repartição Central da Polícia do Estado de São Paulo, cuja composição compreendia, entre outros, o diretor, os chefes de seções, arquivista, médicos e *um inspector de veículos*. Em 29 de setembro de 1892, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou a Lei nº 1, que criou seções administrativas para distribuir os serviços municipais, entre os quais incluía-se o trato com os veículos, à época essencialmente de tração animal.

Até o final da República Velha, a prefeitura municipal evoluiu com a normatização na área de trânsito, seguindo em parte a linha dada pelo Código de Posturas do Município de São Paulo, de 1886. Observa-se que, ao menos em São Paulo, município e Estado iniciam praticamente à mesma época normatizações para o setor. Contudo, na ausência de policiamento próprio, necessitava o município delegar ao governo do Estado, que já possuía forças policiais, a fiscalização da aplicação das regras que produzia. É exemplo a Lei Municipal nº 2.264, de 13 de fevereiro de 1920, que dispôs sobre a inspeção e fiscalização de trânsito de veículos no Município de São Paulo, construída no formato de código de trânsito.

Após a instalação do Governo Provisório em 1930, que deu início à Era Vargas, os municípios tiveram restrita sua autonomia para legislar sobre o âmbito local. Um ano depois criou-se, na esfera administrativa estadual, o Departamento de Trânsito e Policiamento de São

²⁷ “Art. 11. – É vedado aos Estados, como à União: 1º Criar impostos de trânsito pelo território de um Estado, ou na passagem de um para o outro, sobre produtos de outros Estados da República ou estrangeiros, e, bem assim, sobre os veículos de terra e água que os transportarem” (CONSTITUIÇÃO, 1891, art. 11).

²⁸ A título de exemplo sobre a forma como a política foi sendo desenhada a partir de entrelaçamentos entre os entes federados, apresenta-se breve relato sobre a evolução no setor de trânsito em São Paulo. A autora desconhece regramentos semelhantes para outros estados no período.

Paulo, por meio do Decreto nº 5.325, de 31 de dezembro de 1931. Em 1934, com auxílio da prefeitura que já havia produzido código semelhante, o Estado editou o Regulamento Geral de Trânsito para o Estado de São Paulo. Do texto: “Artigo 1º Fica aprovado o Regulamento Geral de Trânsito para o Estado de São Paulo, elaborado pela Comissão de Transito da Prefeitura da Capital e que entrará em vigor em 1º de janeiro de 1935”.

O primeiro capítulo do Código Estadual, denominado “Divisão dos Serviços”, listou os componentes da política no estado. Nesta norma e por questões do então ordenamento dado à *polity* nacional pelo governo Vargas, o município era parte integrante, contudo subordinado ao regramento estadual:

Art. 1º A orientação e a fiscalização do serviço de transito nas vias publicas estaduaes e municipaes serão exercidas por trez órgãos distintos da administração publica, que são:

- 1.- Directoria do Serviço de Transito do Estado;
- 2.- Directoria de Estradas de Rodagem do Estado;
- 3.- Municipalidade do Estado.

§ unico- Os serviços serão repartidos por esses orgãos, de accôrdo com a competencia de cada um, assegurando-se a autonomia municipal em tudo quanto respeito ao seu peculiar interesse (Decreto nº 6.856/1934, art. 1º).

Segundo o referido Código, caberia ao âmbito estadual e por meio da Diretoria de Trânsito, entre outras atribuições, a emissão de documentos de veículos e condutores, que seriam realizados, vale destacar, *nas delegacias de polícia do Estado*. Esta competência estadual (de emissão de documentos veiculares), estabelecida neste momento em São Paulo, manteve-se posteriormente nos códigos de trânsito nacionais. Também a vinculação dos serviços à Polícia Civil foi instituída nos demais estados.

Posto que os municípios passaram a responder aos estados neste período, o texto traz competências também às “Municipalidades”, dentre as quais: legislar sobre estacionamento e locomoção de veículos em âmbito local, regulamentar transportes coletivos e proteger o pedestre, atribuições estas que os municípios mantêm até o presente. Do texto:

- designar as autoridades de transito, que poderão ser o Prefeito ou mediante accôrdo transitorio com o Governo do Estado, a Delegacia de Policia ou a

repartição ou autoridade estadual que o Governo designar, incumbidas de superintender o serviço de transito, de accôrdo com as prescrições legais;

- legislar sobre o transito, estacionamento e outras condições dos vehiculos, em relação ás ruas e logares publicos municipaes, bem como sobre a tributação respectiva, dentro da competencia municipal, respeitando os regulamentos estaduaes de carater geral;
- regulamentar os transportes collectivos dentro do Município;
- adoptar meios e dispositivos de defesa do pedestre (Decreto nº 6.856/1934, art. 4º).

A conformação normativa e a relação institucional entre as administrações municipal e estadual em São Paulo estruturaram uma forma de atuação conveniada que foi replicada por outros municípios no estado e por outros estados do país, fazendo-se sentir mesmo nos códigos nacionais implementados a partir de então. A atuação do município no fluxo veicular urbano, combinada à ação conveniada em que o município depende da força policial estadual para a fiscalização de trânsito no âmbito municipal,²⁹ e o atrelamento de serviços administrativos de trânsito (como os documentos de veículos e condutores) à polícia civil estadual são elementos de um modelo que se mantém, com algumas alterações, até os dias atuais.

Com o advento dos *automóveis ainda na década de 1930*, ampliou-se em vários países a preocupação com o estabelecimento de regras de circulação e segurança das vias. A discussão sobre a construção de códigos nacionais para o setor começou a ser realizada, frutificando em documentos que intencionavam construir padrões de cunho nacional e mesmo internacional. Assim ocorreu com a Inglaterra, que promulgou em 1931 o *Highway Code*, e com os Estados Unidos – embora seja este um país que possua caráter altamente descentralizado na matéria –, que editou em 1935 o *Manual on Uniform Traffic Control Devices*.

No Brasil, ainda durante o governo Vargas, houve a promulgação da Constituição de 1934, que definiu como competência privativa da União normatizar sobre alguns assuntos que

²⁹A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios conseguiram instituir Guardas Municipais, contudo somente para defender o patrimônio, pois não estavam aptas a realizar a fiscalização de trânsito, permanecendo a maioria dos municípios brasileiros dependente das forças policiais estaduais. Do texto: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (CF, 1988, Art. 144 § 8º). Alguns adiantaram-se ao texto constitucional. São Paulo, por exemplo, estabeleceu por lei própria a Guarda Civil ainda no ano de 1986.

tangenciavam o tema do trânsito, tais quais o estabelecimento do plano nacional de viação férrea, de estradas de rodagem, e o tráfego rodoviário interestadual (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1934, art. 5º).³⁰ Na década seguinte, quando contava com pouco mais de 200 mil automóveis (IBGE, 1990), também o Brasil instituiu o primeiro Código Nacional de Trânsito (CNT/41), por meio do Decreto-Lei nº 2.994, de 28 de janeiro de 1941. A norma foi revogada em 25 de setembro do mesmo ano, pelo Decreto-Lei nº. 3.651 que estabeleceu novo texto para o CNT.

Previu o Código de 1941 que os estados seriam os implementadores da política e deveriam adequar-se administrativa e normativamente, criando ou ajustando os aparelhos públicos necessários à realização dos serviços pertinentes, como registro de veículos, concessão de licenças para conduzir e aqueles necessários para que fosse estabelecido e regulado o transporte coletivo. Em São Paulo, como referido anteriormente, as delegacias de polícia (âmbito estadual) já eram utilizadas para prestação de serviços de trânsito e emissão de documentos desde o regramento estadual de 1934, formato este também admitido por outros estados brasileiros a partir de então.

Também foi prevista a revogação dos documentos já emitidos pelos governos municipais que por regramento próprio haviam estabelecido meios locais para conceder licenças para conduzir, e sua substituição por documentos emitidos pela autoridade de trânsito estadual. O CNT/41 também estabeleceu o formato da arrecadação da taxa anual do veículo a ser recolhida no município de origem, contudo arrecadada pelo governo do estado. Com isso, ficaram sob a responsabilidade dos estados, desde essa época e como regra de âmbito nacional, a arrecadação das taxas e a impressão dos documentos e registros de veículos e condutores. Ou seja, o primeiro CNT concentrou no âmbito estadual atribuições até então realizadas de forma descentralizada e não padronizada no país.

A competência sobre estes serviços possibilitou aos estados dois ganhos igualmente valiosos: a) gerar e gerir os cadastros de condutores e de proprietários de veículos, indispensáveis à maior parte dos serviços, sobretudo de fiscalização de trânsito, prestados por

³⁰ A Carta também expandiu para os municípios a vedação quanto à criação de taxas sobre a circulação de veículos entre as unidades federadas, já presente na Constituição de 1891. Em 1937, a Constituição “Polaca” restringiu o escopo da atuação da União quanto à normatização sobre trânsito, conferindo-lhe a prerrogativa privativa para regulamentar a matéria apenas quando a questão perpassasse os limites internacionais ou interestaduais.

agentes estaduais, federais, municipais públicos ou privados;³¹ e b) arrecadar as taxas provenientes da execução dos serviços, valores estes que passaram a constituir uma parcela importante da arrecadação estadual.³² Observe-se, portanto, que a partir do CNT/41 os estados incrementam seu controle sobre recursos-chave para execução das funções fiscalizatórias na política de trânsito.

O CNT/41 previu a implementação de Secretarias Executivas tanto para o governo federal como para os estados, além de criar o Conselho Nacional de Trânsito com sede no Distrito Federal, no Rio de Janeiro, subordinado diretamente ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores. Com a atribuição de normatizar complementarmente o Código, este Conselho seria composto pelos seguintes representantes: o inspetor geral de Polícia, o inspetor do tráfego da Polícia Civil do Distrito Federal, o diretor do Departamento de Concessões da Prefeitura do Distrito Federal, o diretor do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, um representante do Estado-Maior do Exército, um representante do Touring Clube do Brasil e um do Automóvel Clube do Brasil.³³ Ou seja, não houve representação dos estados ou municípios no Conselho Nacional, não nascendo este, portanto, como uma arena de debate federativo, posto não contar com representação dos demais componentes do sistema de trânsito.

Foram previstos também Conselhos Regionais de Trânsito, sediados nas capitais estaduais e subordinados aos governos dos estados. O CNT/41 definiu a composição dos Conselhos Estaduais: os chefes das repartições e de serviços públicos locais, cujas atividades interferissem direta ou indiretamente no tráfego de veículos, mediante designação dos governos estaduais; um representante do Touring Clube e um do Automóvel Clube do Brasil. Os Conselhos Regionais de Trânsito seriam responsáveis por gerenciar as Circunscrições de Trânsito, executoras dos serviços, podendo ser mais do que uma em cada estado, desde que autorizada pelo Conselho Nacional de Trânsito. Ou seja, sob a regência do CNT/41, os estados não possuíam *the right to decide* sobre onde seriam instaladas as unidades de

³¹ A partir da década de 1990, inicia-se um processo de compartilhamento das bases de dados entre os órgãos estaduais e o Denatran, sem que os estados tenham aberto mão do controle local. A consulta dos municípios às bases estaduais é, geralmente, remunerada.

³² Dados da Secretaria da Fazenda do Estado demonstram que São Paulo arrecadou em 2012, com taxas do Detran, em torno de 2.8 bilhões, ao que se somam os valores das multas de competência estadual, urbanas ou não (em torno de R\$ 1.0 bilhão) e os valores arrecadados com IPVA, em torno de R\$13 bilhões.

³³ As organizações privadas citadas emitiam documentos à época.

prestação dos serviços no seu território, necessitando o aval do Conselho Nacional para estabelecer unidades de impressão de licenças para conduzir.

Característica marcante deste primeiro código de trânsito foi a vinculação da Política de Trânsito, em âmbito federal, ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a qual refletiu-se nos estados, que atrelaram, onde já não o eram, seus órgãos executivos de trânsito à secretaria pertinente aos assuntos de segurança pública e/ou justiça, fortalecendo a associação entre política de trânsito e ação policial, já iniciada anteriormente em alguns locais. Outro ponto relevante foi que o desenho dado pelo CNT/41 para o estabelecimento das atribuições e a divisão das competências fortaleceu os estados como realizadores dos serviços relativos aos condutores de veículos e respectiva fiscalização, posto ser o ente federativo que possuía o aparato policial adequado ao que exigiu a normatização. Também definiu e fortaleceu o papel da União em regulamentar e coordenar a função dos executores dos serviços em âmbito subnacional. Estas definições, com algumas poucas alterações, apenas foram incrementadas pela normatização subsequente.

Observe-se, mais uma vez, que o CNT/41 reforçou o paradigma fiscalizatório, bem como uma dada distribuição de funções entre os níveis de governo em que a União possui *the right to decide* sobre a política, assim como os estados o papel central na implementação, uma vez que detinham já à época os recursos essenciais aos processos de fiscalização de trânsito.

Depois do Golpe Militar de 1964, uma nova Carta foi promulgada no país.³⁴ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 pouco acrescentou à matéria em relação às suas antecessoras, embora com redação concomitante ao estabelecimento do segundo Código Nacional de Trânsito (CNT). O país contava então com 2,5 milhões de veículos (IBGE, 1990). Criado pela Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966, complementado pelo Decreto-Lei nº 237, de 28 de fevereiro de 1967, e regulamentado pelo Decreto nº 62.127, de 16 de janeiro de 1968, nasceu o segundo Código de Nacional de Trânsito.

Pela forma como o texto foi alterado, a análise aqui se fará sobre o Decreto de Regulamentação do Código Nacional de Trânsito (RCNT) de 1968. Importante ressaltar apenas que foi o Decreto-lei nº 62.237/67, viabilizado pelo Ato Institucional nº 4, que criou o

³⁴ A Constituição de 1946 trouxe como única menção ao tema a viabilidade de cobrança de pedágios e taxas para manutenção das vias entre as unidades da federação, revogando assim, as disposições anteriores sobre a vedação à cobrança destes valores.

Departamento Nacional de Trânsito (Dentran, grafia da época) enquanto órgão executivo da União e vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior. Este Decreto-lei criou um único órgão executivo federal que centralizaria a ação normativa e reuniria sob seu controle os cadastros nacionais de veículos e condutores. O RCNT/68 manteve ambas as propostas de órgãos federais, o Dentran e o Conselho Nacional de Trânsito (Contran), criado pelo CNT/41, reordenando suas atribuições federativas.

O RCNT/68 estabeleceu, com pequenas alterações de nomenclatura e ordenamento jurídico e administrativo, siglas mantidas até hoje nos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito. Do texto:

Art. 4º Compõem a administração do trânsito, como integrantes do Sistema Nacional de Trânsito:

I - Órgão normativo e coordenador:

Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN);

II - Órgãos normativos:

a) Conselhos Estaduais de Trânsito (CETRA);

b) Conselho de Trânsito do Distrito Federal (CONTRADIFE);

c) Conselhos Territoriais de Trânsito (CONTETRA).

III - Órgãos Executivos:

a) Departamento Nacional de Trânsito (DENTRA);

b) Departamento de Trânsito (DETRA);

c) Circunscrições Regionais de Trânsito (CIRETRA);

d) Órgãos rodoviários federal, estaduais e municipais.

Parágrafo único. É facultativa a criação dos Conselhos Territoriais e das Circunscrições Regionais de Trânsito.

O RCNT/68 criou órgãos executivos também para os municípios, contudo apenas para gerir assuntos rodoviários. Este segundo código abriu aos estados a possibilidade de legislar complementarmente à União: “2º - Os Estados poderão adotar normas pertinentes às peculiaridades locais, complementares ou supletivas da legislação federal” (art. 2º, Decreto 62.127, de 16 de janeiro de 1968), bem como de se organizarem administrativamente, criando Circunscrições Regionais de Trânsito (Ciretrans), sem mais a necessidade de autorização pelo Conselho Nacional.

Esta decisão trouxe não só o *right to decide* sobre a organização administrativa do órgão de trânsito estadual para este âmbito de governo, mas também um capítulo dedicado às

competências federativas, definindo o que caberia a cada âmbito de governo e não apenas as competências dos órgãos de trânsito, como no CTB/41. Pelo poder elucidativo da divisão de atribuições segundo o âmbito do governo, cita-se na íntegra essa distribuição, que não foi repetida no Código posterior.

Da Distribuição de Competências

Art. 35. Compete especialmente à União:

- I - Regular o uso das estradas federais e respectivas faixas de domínio, observado, nos limites de sua competência, o disposto no art. 45;
- II - Autorizar o ingresso no território nacional de veículos automotores licenciados em outro país, estabelecendo-lhes normas de trânsito;
- III - Estabelecer sinalização;
- IV - Estabelecer modelos de placas e outros meios de identificação de veículos;
- V - Conceder, autorizar ou permitir a exploração de serviço de transporte coletivo para as linhas interestaduais e internacionais;
- VI - Aplicar penalidades e arrecadar multas decorrentes de infrações de trânsito nas estradas federais;
- VII - Exercer a polícia de trânsito nas áreas sob sua jurisdição;
- VIII - Realizar o controle geral do registro de veículos automotores, reboques e semi-reboques.

Art. 36. Compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios, especialmente:

- I - Regular o uso de suas estradas e respectivas faixas de domínio, considerado no âmbito de sua competência, o disposto no art. 46;
- II - Conceder, autorizar ou permitir a exploração de serviços de transporte coletivo para linhas intermunicipais, desde que não transponham, conforme o caso, os limites do Estado, do Distrito Federal ou do Território;
- III - Elaborar plano viário para áreas sob sua jurisdição, promovendo-lhe ou fiscalizando-lhe a implantação, com a colaboração dos Municípios;
- IV - Licenciar veículos;
- V - Implantar sinalização;
- VI - Fixar pontos de estacionamento de veículos de aluguel;
- VII - Fixar itinerário de veículos de transporte coletivo;
- VIII - Aplicar penalidades e arrecadar multas decorrentes de infrações de trânsito nas áreas sujeitas à sua jurisdição;
- IX - Registrar veículos;
- X - Habilitar condutores;
- XI - Exercer a polícia de trânsito na respectiva jurisdição.

Art. 37. Compete aos Municípios, especialmente:

I - Regulamentar o serviço de automóvel de aluguel;

II - Determinar o uso de taxímetro nos automóveis de aluguel;

III - Limitar o número de automóveis de aluguel;

IV - Conceder, autorizar ou permitir a exploração de serviço de transporte coletivo para linhas municipais.

Desde a década de 1960, como expressado na citação anterior, a União intenta realizar o cadastro centralizado de veículos, e assim retirar a primazia dos estados neste quesito; contudo, 50 anos depois esse processo ainda não se completou.³⁵

Segundo o RCNT/68, coube aos governos estaduais especialmente a execução dos serviços pertinentes aos condutores e veículos, bem como parcela de atribuição do planejamento, fiscalização e sinalização das vias.

Aos municípios foram previstos o controle dos veículos de aluguel (táxi) e os serviços de transporte coletivo dentro de sua circunscrição. Estas atribuições foram mantidas no código seguinte. O RCNT/68, com poucas alterações, vigorou por 30 anos, até a promulgação do CTB, em 1997.

O quadro 3 traz a trajetória da distribuição de autoridade entre os níveis de governo na política de trânsito. Observando as informações, é possível perceber o quanto as decisões realizadas no passado mantiveram-se no atual arcabouço institucional da política. Nota-se, também, que não se trata apenas de descentralização de competências, mas de criação de novas atribuições.

³⁵Os estados não abriram mão do controle sobre seus cadastros, indispensáveis, entre outras funções, para o controle da arrecadação do IPVA e dos demais procedimentos de competência dos Detrans, como o registro de pontuação, a suspensão e cassação do direito de dirigir, para o que não existe ainda solução nacional. Além da explicação técnica há dois outros fatores, o poder sobre a informação mantido pelos estados, e a temeridade sobre ações promovidas pelo nível federal do que é exemplo a perda completa do banco de dados na empresa responsável contratada pelo Denatran, em 2001.

Quadro 3 – Divisão de competências na política de trânsito terrestre urbano no Brasil

Período	Temas	<i>Right to decide</i>	<i>Right to act</i>
1941- 1968 CNT	1. Sinalização viária	União	Estados
	2. Circulação e plano viário	União e estados	Estados
	3. Documentação obrigatória	União	Estados e no DF a Prefeitura
	4. Fiscalização de veículos, documentos e conduta no trânsito	União	Estados
	5. Punição pecuniária	União	Estados
	6. Itens veiculares obrigatórios	União	Estados
	7. Transporte coletivo e de aluguel	União, estados e municípios maiores de 500 mil hab.	Estados e municípios maiores de 500 mil hab.
1968 – 1997 RCNT	1. Sinalização viária	União	Estados (com apoio dos municípios)
	2. Circulação e plano viário	União e estados	Estados
	3. Documentação obrigatória	União	Estados
	4. Fiscalização de veículos, documentos e conduta no trânsito	União	Estados
	5. Punição pecuniária	União	Estados
	6. Itens veiculares obrigatórios	União	Estados
	7. Transporte coletivo e de aluguel	União, estados e municípios	Estados e municípios
	8. Educação para o trânsito	União e Estados	União e estados
1997- Atual CTB	1. Sinalização viária	União	Estados e municípios
	2. Circulação e plano viário	União, estados e municípios	Municípios
	3. Documentação obrigatória	União	Estado
	4. Fiscalização de veículos, documentos e conduta no trânsito	União	Estados e municípios
	5. Punição pecuniária	União	Estados e municípios
	6. Punição da licença para conduzir	União	Estado
	7. Itens veiculares obrigatórios	União	Estados
	8. Transporte coletivo e de aluguel	União, estados e municípios	Municípios
	9. Educação para o trânsito	União, estados e municípios	União, estados e municípios

Fonte: CNT, 1941; RCNT, 1968 e CTB (BRASIL, 1997). Elaboração própria.

Nota: Os dados do quadro restringem-se ao ambiente urbano, sobre o qual estados e municípios possuem atribuições de execução na política nacional de trânsito.

Se o primeiro CNT restringiu o escopo de atuação dos municípios em relação ao período anterior, os códigos seguintes foram expandindo suas atribuições. No primeiro momento observado, quando o Brasil era regido pelo CNT/1941, apenas duas situações contemplavam a participação municipal. Já na vigência do segundo CNT, a partir do final da década de 1960, o município passou a atuar em dois pontos, quando consolidam sua atuação no tocante aos veículos de aluguel e transporte coletivo e à sinalização viária.

Em linhas gerais, embora o estado tenha descentralizado para os municípios parcela de atividades com o CTB, é possível afirmar que as normas de trânsito e as instituições estabelecidas até aquele momento no país fortaleceram o âmbito estadual, concedendo-lhe competências sobre a emissão e recolhimento das taxas referentes à documentação de condutores e veículos, bem como, mais claramente a partir do CTB, realizando a suspensão e a cassação das habilitações para conduzir. Em 1985, foi criado o imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), por meio da Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro daquele ano. Estas receitas figuram até hoje entre as principais fontes de arrecadação dos governos estaduais. Para os governos municipais, o IPVA também é fonte importante de recursos, uma vez que recebem 50% do imposto referente aos veículos registrados localmente pelo órgão estadual.

Desde o primeiro código de trânsito promulgado na década de 1940, o estado consolidou-se como o ator central da política, que lhe concedeu a primazia para cadastrar condutores e veículos e realizar a fiscalização de trânsito. Esta centralidade foi mantida e ampliada nos anos de 1960, ainda durante o Regime Militar, com a criação dos departamentos executivos de trânsito estaduais (Detrans) atrelados às forças policiais, também vinculadas ao governo estadual. Ainda na década de 1960, foram estabelecidas as principais definições do Sistema Nacional de Trânsito, como os órgãos componentes e as atribuições a serem realizadas.

Também vinculadas ao âmbito estadual, as forças policiais adquiriram papel de destaque na política de trânsito. Desde o início de sua trajetória, mesmo antes do primeiro código de trânsito em 1941, a política foi vinculada à área de Segurança Pública, sendo os órgãos consultivos e executivos subordinados ao Ministério da Justiça e, em âmbito estadual, os Conselhos e Departamentos Executivos, ligados às respectivas Secretarias de Segurança Pública.³⁶ No caso do Estado de São Paulo, essa vinculação existiu por mais de um século.³⁷

³⁶ Os primeiros passos de vinculação da política de trânsito ao tema da mobilidade, escapando à lógica da segurança, foram dados no final da década de 1990 em alguns estados e em 2003, com a Criação do Ministério das Cidades, o Denatran e o Contrans migram do Ministério da Justiça para a nova pasta.

³⁷ Em São Paulo, a Polícia Civil foi instituída em 1905 e, no ano seguinte, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça e da Segurança Pública. Pode-se dizer, portanto, que a polícia moderna (do último século) sempre foi estadual, sendo vinculada e subordinada ao chefe do executivo estadual, o governador. Tal premissa encontra respaldo na CF/88. Diz o art. 144, §6º: § 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. As polícias foram previstas nas constituições de 1967 e de 1946, mas deixando para leis complementares a especificação das atribuições. A Polícia Militar foi criada durante o Regime Militar, com a junção de duas outras forças policiais já existentes no país (Decreto-lei nº 217/70). A Constituição Federal de 1988 trouxe para o âmbito constitucional definição de atribuições das polícias e subordinou-as ao governador do estado.

As forças policiais foram as grandes responsáveis por muitas décadas pela implementação da política de trânsito no país. Administrativamente, a Polícia Civil foi a responsável pelos serviços relativos à expedição de documentos de veículos e condutores (e por todos os processos necessários para tal), com a estruturação de departamentos de trânsito vinculados às Secretarias de Segurança. A natureza do trabalho policial, de vigiar e punir, em muito contribuiu para que se estabelecesse no Brasil um paradigma fiscalizatório como a perspectiva dominante na política.

Ainda, a partir do Regime Militar, a Polícia Militar assume o papel de agente fiscalizador, contribuindo para que se consolidasse no país um modelo de política de trânsito assentado sobre a fiscalização, cuja base é a atividade policial. Com autoridade de fiscalização, capacidade administrativa instalada e capilaridade territorial, as forças policiais civis e militares constituíram-se no esteio da política no Brasil e suas efetivas implementadoras, quer em âmbito administrativo de realização dos serviços pertinentes, quer no âmbito da fiscalização dos condutores e veículos. E, embora por definição seja uma política de mobilidade, a política de trânsito se estruturou no Brasil como uma política da área de segurança pública, cujo *campus* conformou a cultura predominante do trânsito como uma prática de controle e fiscalização. Já os municípios tiveram um período de maior autonomia sobre a circulação de suas vias anteriormente à edição do primeiro código de trânsito, contudo, mesmo nesta época, no caso observado do município de São Paulo, conveniaram com o órgão estadual a execução da fiscalização. Posteriormente, os municípios consolidaram atribuições referentes à gestão de veículos de aluguel e ao transporte coletivo, que foram mantidas no CTB.

2.3 Tramitação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB/1997)

Segundo a Constituição Federal de 1988, “Compete privativamente à União legislar sobre: XI - Trânsito e transporte” (BRASIL, 1988, art. 22). A Constituição também determinou que uma lei federal regulamentaria o sistema de trânsito no país (BRASIL, 1988, art. 178). Com este intuito, em junho de 1991, foi instaurada comissão especial vinculada ao Ministério da Justiça, destinada a elaborar a revisão do antigo CNT e propor o anteprojeto de uma nova regulamentação para o setor. Não foram convocados representantes municipais para

esta comissão, pois, conforme relatado no item anterior, até então os municípios não possuíam órgãos próprios de gestão de trânsito.

Segundo Beto Mansur,³⁸ deputado federal e relator do projeto do novo Código na Câmara dos Deputados em sua primeira versão (início da década de 1990), a questão da revisão do antigo Código entrou na agenda do governo pela necessidade de adequar a antiga norma à realidade nacional que havia se transformado muito nos últimos 30 anos:

O trânsito não estava nem esta na agenda do governo federal, não houve nenhum grande promotor da questão. O que houve foi um consenso de que em virtude de que todo código, pela abrangência e detalhamento das normas necessita ser revisto de tempos em tempos. Como o código então vigente no Brasil era da década de 1960 e, portanto, defasado em relação à tecnologia e às demandas sociais advindas do crescimento da frota veicular e da urbanização do país, e as mortes no trânsito já se mostravam preocupantes à época, decidiu o governo pela revisão do CNT e conseqüente construção de um novo regramento para o setor, mais moderno e adequado à realidade institucional do Estado pós Constituição de 1988 (Beto Mansur, Deputado Federal (atual PP). Entrevista concedida à autora em outubro de 2012).

Segundo relatado por Ailton Brasiliense³⁹ – diretor da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) do Município de São Paulo na década de 1990, e posteriormente presidente do Denatran –, concomitantemente à data da publicação desta comissão de estudos ocorriam o Fórum dos Prefeitos Municipais e o Fórum dos Secretários Municipais de Trânsito e Transporte da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) em Fortaleza. Sabendo do fato, a prefeita da capital paulista na época, Luiza Erundina (PT), teria procurado apoio de outros prefeitos do mesmo partido que, de acordo com o entrevistado, também enfrentavam fortes problemas na gestão do trânsito em suas cidades, como Campinas (PT), Porto Alegre (PT), Belo Horizonte (PSDB), Rio de Janeiro (PDT) e Curitiba (PDT).

Reunidos, estes prefeitos teriam buscado junto ao governo federal a inclusão de representantes municipais na Comissão que revisaria o Código. Mesmo de forma não institucionalizada, pois não houve republicação do referido decreto, os municípios tiveram autorização para participar dos debates. O representante escolhido pelas prefeituras para

³⁸Entrevista concedida à autora em outubro de 2012.

³⁹ Entrevista concedida à autora em novembro de 2011.

acompanhar a Comissão foi Ailton Brasiliense, que acabou se tornando assessor do relator do projeto, o deputado Beto Mansur. Finalizado na Comissão, o anteprojeto de lei foi entregue ao Ministério da Justiça, pasta de vinculação do Contran, que capitaneava o processo.

Cumprindo os termos da Portaria nº 330, de 07 de junho de 1992, o projeto foi publicado no *Diário Oficial da União* em 13 de julho de 1992 para apreciação pública. No período de 30 dias, o projeto recebeu cerca de cinco mil sugestões de emendas. A proposta foi consolidada em Projeto de Lei (PL 3710/93) e encaminhada à Câmara junto com a respectiva Mensagem Presidencial (543, de 22 de abril de 1993) e Exposição de Motivos, de obra do então Ministro da Justiça, Nelson Jobim.⁴⁰

Uma vez constituído o projeto, todos os demais Projetos de Lei sobre o mesmo tema então em tramitação foram apensados (37 no total). Destes, o PL mais abrangente foi o de nº 3.684, de 1993, de proposição dos deputados Carlos Lupi (PDT) e Carlos Santana (PT). Este texto foi utilizado na Comissão de Redação do novo CTB e já continha a proposição da ampliação da participação municipal ao Sistema de Trânsito.

A proposta finalizada chegou ao Congresso em abril de 1993 enquadrada não como Projeto de Lei Complementar, mas sim como *Projeto de Código* (devido à sua natureza: art. 205 do Regimento Interno) e passou a ser considerada apenas por Comissão Especial, *com poder terminativo* (art. 34, RI). Assim, estabeleceu-se a Comissão Especial, multipartidária, presidida pelo deputado Gilson Machado (PFL), tendo por relator o deputado Beto Mansur (PDT). A principal alteração do projeto de revisão do antigo Código foi a inclusão do município como membro executivo pertencente ao sistema nacional de trânsito e, especialmente importante, *a possibilidade de que também os municípios passassem a fiscalizar o trânsito e arrecadar as multas pertinentes às infrações de sua competência*.

A partir da íntegra disponibilizada pelo Congresso Nacional (Íntegra de Tramitação do PL nº 3710/93 e nº 73/94 no Senado Federal), foi possível colher pronunciamentos advindos de representantes eleitos sob a sigla de diversos partidos em prol da descentralização e maior participação dos municípios na política de trânsito.

⁴⁰ A tramitação e a íntegra de todos os documentos citados nesta seção podem ser consultadas na página do Congresso Nacional: <<http://www.camara.gov.br/>>. Acesso em: nov. 2011.

O deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP) disse em plenário que uma das linhas mestras do projeto era a descentralização do poder do âmbito federal, transferindo responsabilidades e poderes para os municípios. Já o deputado José Carlos Vieira (PFL-SC) declarou apoio à maior participação dos municípios, que passariam a assumir a responsabilidade legal pelo planejamento, sinalização e operação do sistema viário, podendo e devendo aplicar penalidades e arrecadar as multas relativas à circulação e ao uso do solo.

O deputado Feu Rosa, então vice-líder do PSB na Câmara, abordou a questão da municipalização, observando ser benéfica a separação das competências entre estado e município. Ele ressaltou como favoráveis ao município as atribuições de operar o sistema viário na área de sua região, fiscalizar o fluxo de tráfego, sinalizar as vias públicas, autuar os infratores e cooperar com as entidades e órgãos estaduais e federais de trânsito na aplicação de legislação específica. Aos estados ficaria o controle do homem e do veículo, entendendo-se como tal o processo de habilitação, as infrações personalíssimas do condutor, o registro e o licenciamento de veículos automotores (Requerimento de Destaque nº 12).

Segundo o deputado Joavir Arantes (PSDB-GO), a preocupação era com os recursos das multas que o estado não estaria repassando até então ao município. Ele defendeu a municipalização do trânsito, afirmando que:

O país terá alguém de direito para olhar o trânsito nas cidades, pois o processo de investimento é feito no município, e, quanto às multas que são aplicadas, vai tudo para o Estado. No novo Código, está previsto a municipalização, passando para o município a gestão e também o benefício que as multas, porventura, possam gerar. Com certeza, os prefeitos poderão aplicar os recursos que entrarão no caixa numa melhor sinalização da sua cidade e no melhor relacionamento nas escolas (Íntegra da tramitação do PL n. 3710/93 na Câmara dos Deputados).

A Comissão Especial deu parecer pela constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária em 02 de dezembro de 1993. Após passar pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que lhe deu a conformação textual final, em fevereiro de 1994, o projeto seguiu para o Senado. Tratado apenas pela Comissão Especial que tinha poderes terminativos, o projeto não passou em votação no plenário.

No Senado, o projeto também foi tratado em Comissão Especial, presidida pelo senador Amir Lando (PMDB) e tendo por relator o senador Gilberto Miranda Batista (PFL). Após a apresentação de 137 emendas e o apensamento dos demais Projetos de Lei em tramitação na casa (11 no total), o projeto foi apresentado, em agosto de 1994, em audiências públicas em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Nesse período, no Senado encerrava a 49^a Legislatura e, com a saída de vários senadores componentes da referida Comissão, incluindo seu presidente, uma nova Comissão foi estabelecida no início do ano subsequente, presidida pelo senador Francelino Pereira (PFL). Ainda no âmbito da configuração do projeto, foi realizado, em 17 de agosto de 1995, o Fórum Nacional de Debates sobre o texto em discussão.

O relator no Senado, o senador Gilberto Miranda Batista (PMDB), então assessorado por Dulce Luftala, funcionária da CET/SP, identificou a municipalização da administração do trânsito, por meio de órgãos executivos próprios, como o ponto mais sensível e polêmico do projeto do novo Código. Embora algumas prefeituras no país já estivessem realizando atividades no âmbito do trânsito em seus territórios (como em São Paulo, Campinas, Belo Horizonte, Porto Alegre, Betim, Salvador e Rio de Janeiro), o relator afirmou ter consultado, via formulário, dezenas de outros municípios em sistema de amostragem sobre a viabilidade da transferência de atribuições. Conclui o relator pela viabilidade desta nova conformação:

Tal divisão funda-se em supedâneo lógico, consistente no fato de que aos Municípios cabe a construção das vias e estacionamentos públicos urbanos e a concessão ou permissão dos serviços de transporte coletivo naqueles perímetros. Essa maior proximidade entre o poder público e o usuário do trânsito urbano poderá contribuir em muito para atenuar até mesmo solucionar definitivamente problemas já existentes ou emergentes em grande número de cidades de grande, médio ou pequeno portes em nosso País, mantidas as atuais atribuições das valorosas Polícias Militares no setor de policiamento ostensivos e fiscalização, em articulação com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito (Voto do Relator no Senado, p. 6) (BRASIL, 1997).

Alterado no Senado, o Projeto de Código retornou à Câmara, também em Comissão Especial agora presidida por Ari Kara José (PMDB), assessorado na época pela conterrânea paulista e funcionária da CET, Maria da Penha, e tramitou em regime de projeto de código.

Entre as comissões da Câmara e do Senado, o projeto tramitou por mais de quatro anos, contando com audiências públicas e um fórum especial sobre o tema. Dado ter sido alterada logo no início da tramitação a sua natureza de PLC para projeto de código, o projeto foi aprovado por votação simbólica e encaminhado à apreciação presidencial.

Os vetos parciais do presidente Fernando Henrique Cardoso, ouvidos os Ministérios dos Transportes e da Justiça, e entregues ao presidente do Senado Federal em 23 de setembro de 1997, alteraram em pontos importantes o novo Código de Trânsito Brasileiro.

Quanto ao Contran, o desenho original previa ampla participação federativa e da sociedade civil em sua composição. O projeto inicial trazia a proposta de representantes dos órgãos executivos dos estados e municípios, bem como dos órgãos executivos rodoviários da União e dos estados. A sociedade civil estaria presente com representantes de ONGs, os trabalhadores por meio de representantes sindicais e o mercado por meio de representantes setoriais da área de engenharia, produção e distribuição de veículos.

O veto presidencial levou 15 incisos e um parágrafo do artigo que definia o Contran e suas competências, restringindo a composição do Conselho e alterando a natureza desenhada para o órgão, que passou de arena federativa e controle social para um órgão técnico e centralizado, composto apenas por representantes de Ministérios. A justificativa do veto foi no sentido da tecnicidade:

O novo Código de Trânsito Brasileiro requer um Conselho Nacional de Trânsito do mais alto nível para formulação da política e dos programas estratégicos afetos à matéria, sendo recomendável que tal órgão seja dotado de uma estrutura leve e ágil. Essa concepção poderá ser implementada se o referido Conselho passar a ser integrado tão somente pelos próprios titulares dos Ministérios referidos na presente disposição. Por essa razão, estou opondo veto aos incisos I, II, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX e XXI, e §§ 1º, 2º e 3º do artigo em apreço, e, mediante Decreto, designando os Ministros da Ciência e Tecnologia, da Educação e do Desporto, do Exército, do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, dos Transportes e da Justiça, para, sob a coordenação deste último, compor o CONTRAN (Veto Presidencial ao PL nº 3710/93 na Câmara e nº 73/94 no Senado Federal).

Argumentou o presidente que haveria outro ambiente para tal representação, que deveriam ser as Câmaras Temáticas, que também foram retiradas do texto original para serem estabelecidas por ato do Contran. Todavia, o ambiente institucional é diverso, posto ser o Contran o órgão normatizador e coordenador do Sistema Nacional de Trânsito, enquanto institucionalmente cabe às Câmaras Temáticas serem fóruns técnicos consultivos, para auxiliar na produção de novos regramentos.

No tocante às Polícias Militares, o projeto de Código de Trânsito Brasileiro, na versão que saiu do Congresso para o veto presidencial, previa-lhes a exclusividade do policiamento ostensivo e fiscalização de trânsito nas rodovias estaduais e vias urbanas. O veto presidencial restringiu a participação destas polícias, como autuadoras em matéria de trânsito, a atividades conveniadas com os órgãos executivos estaduais e municipais. A motivação expressa para o veto ancorou-se em dois argumentos: serem as polícias subordinadas aos governos estaduais (não cabendo, portanto, regramento federal); e serem as infrações de trânsito de natureza administrativa. No texto:

As disposições constantes dos incisos I, II, IV, V, VI, VII e parágrafo único ultrapassam, em parte, a competência legislativa da União. É certo, outrossim, que as referidas proposições mitigam a criatividade do legislador estadual na concepção e no desenvolvimento de instituições próprias, especializadas e capacitadas a desempenhar as tarefas relacionadas com a disciplina do tráfego nas vias públicas urbanas e rodoviárias. Não se pode invocar, outrossim, o disposto no art. 144, § 5º, da Constituição para atribuir exclusivamente às polícias militares a fiscalização do trânsito, uma vez que as infrações de trânsito são preponderantemente de natureza administrativa. (Veto Presidencial ao PL nº 3710/93 na Câmara e nº 73/94 no Senado Federal).

Finalmente, em 23 de setembro de 1997, foi publicado o novo Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que entrou em vigor após *vacatio legis* de 120 dias, em fevereiro de 1998.

Segundo Ailton Brasiense, não havia uma comunidade política voltada ao setor que pudesse ser mobilizada na época para promover a ampliação da área de atuação dos municípios, sendo necessária a atuação direta dos próprios prefeitos para que eles conseguissem ser considerados no novo ordenamento. Sobre o tema afirmou Vasconcelos (2002, p. 89):

Não houve mobilização popular relevante com relação aos problemas de trânsito, no período analisado neste estudo, entendida esta mobilização como ação organizada de grupos que lutam por um interesse comum e pressionam o Estado para o atendimento dos seus interesses (CASTELLS, 1983). Em termos mais objetivos, não houve no período os “movimentos sociais urbanos de trânsito”.

Para Beto Mansur,⁴¹ não foi possível perceber a atuação de nenhum movimento de caráter abrangente em prol da municipalização. Mobilizaram-se apenas alguns municípios maiores que necessitavam criar meios próprios de realizar serviços de engenharia e fiscalização:

Não houve a movimentação de uma comunidade (de nenhuma natureza) em torno da revisão do código de trânsito que pudesse ter mobilizado os deputados em prol da municipalização, mesmo os municipalistas não se interessaram, pois, afora os prefeitos dos grandes centros urbanos, os demais não tinham interesse na assunção de novas competências (Beto Mansur, deputado federal – atual PP. Entrevista concedida à autora em outubro de 2012).

Segundo Beto Mansur, a inclusão dos municípios como órgãos efetivos do SNT foi um meio de criar alternativas de engenharia e fiscalização em ambiente urbano àquelas desenvolvidas pela Polícia Militar, que não possuía efetivo suficiente para ações em cidades maiores. Contudo, se não houve uma manifestação por parte da maioria dos municípios na tentativa de influenciar o código, o mesmo não é verdade para os estados e para a Polícia Militar. O entrevistado relatou:

O que houve foi a ação da Polícia Militar, muito forte, via deputados que lhes representavam, em lograr institucionalizar no código a atuação que já desempenhavam. O que eles pretendiam era não perder as atribuições que já realizavam, não queriam abrir mão daquilo que já faziam. A mesma coisa aconteceu com a Polícia Rodoviária Federal. Para mim, o resultado alcançado ao final foi positivo. Também houve movimentação dos DETRANS, que não queriam deixar de fazer o que faziam (Beto Mansur, deputado federal – atual PP. Entrevista concedida à autora em outubro de 2012).

⁴¹ Entrevista concedida à autora em outubro de 2012.

Esta movimentação frutificou mais positiva para os Detrans do que para a Polícia Militar, que passou a constar no Código de Trânsito como agente de fiscalização e de policiamento ostensivo no setor, que manteve o *status quo*:

Não houve embate partidário. Os problemas eram de outra natureza. O acordo foi não mexer com aquilo que os estados faziam, toda aquela coisa do licenciamento dos carros por exemplo. Ou seja, houve um acordo com os deputados que defendiam que não se alterasse as regras daquilo que os estados historicamente construíram como suas atribuições, para que as demais regras como a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança, as especificações das regras de punição e de fiscalização e a inclusão dos municípios pudessem ser incorporadas (Beto Mansur, deputado federal – atual PP. Entrevista concedida à autora em outubro de 2012).

A análise da formulação e da tramitação do projeto, bem como a apreciação das entrevistas concedidas, demonstra que não houve conflitos de cunho partidário a favor ou contra a proposição da municipalização no CTB, bem como não ocorreu mobilização de uma comunidade política em torno da integração dos municípios ao SNT. Contudo, os principais atores constituídos até então, os Detrans e a Polícia Militar, se manifestaram para que o Código não alterasse o *status quo*, ou seja, não modificasse as atribuições por eles já desempenhadas. Municípios de maior porte e que buscavam alternativas para a gestão do trânsito urbano lograram sucesso em incluir a si próprios nas Comissões e em influenciar o texto final do CTB.

Contudo, se o veto presidencial à atuação autônoma da PM como agente fiscalizador do trânsito restringiu normativamente essa competência, na prática a lei não se aplica com tal rigor. Explica-se: na maior parte dos estados brasileiros, a situação estabelecida anteriormente ao CTB não se modificou. Como a maioria dos Detrans ainda se encontra vinculada à Secretaria Estadual de Justiça/Segurança, que é a mesma Secretaria de subordinação da Polícia Militar, a figura jurídica do convênio exigido no CTB para atuação da PM não se aplica, pois são componentes da mesma Pasta. Ou seja, embora a lei tenha restringido o papel da PM, em poucos estados houve mudança do *status quo*.

2.4 O CTB e as atribuições dos atores no Sistema Nacional de Trânsito

Implementado a partir de 1998, o Código de Trânsito Brasileiro e respectiva regulamentação complementar, embora mantendo competências em boa parte já estruturadas em normas anteriores, inovaram em relação à regulamentação definida anteriormente nos seguintes aspectos:

- *Segurança no trânsito como uma concepção ampla* – definiu-se o trânsito em condições seguras como um direito de todos e um dever do conjunto de órgãos/entidades integrantes do SNT. São medidas adotadas nesse sentido: o uso obrigatório do cinto de segurança em todo o território nacional e dos equipamentos de proteção para os condutores de motocicletas e ciclomotores; a inspeção periódica de veículos em circulação; a revisão do processo de obtenção da Carteira de Habilitação; e capítulos destinados ao cidadão, ao transporte de escolares, aos pedestres e condutores de veículos não motorizados.
- *Fiscalização* – o arcabouço institucional inaugurado com o novo código possibilitou a sofisticação da fiscalização de trânsito no país. Todos os âmbitos federados possuem competência de atuação em níveis específicos. O código trouxe um capítulo dedicado a definir e estabelecer formas de combater os crimes de trânsito.
- *Vinculação de recursos* – os recursos das multas foram “vinculados” para investimentos no setor (art. 320). Foi criado também um fundo nacional composto de recursos advindos da fiscalização realizada por todos os agentes do sistema cuja gestão e aplicação são de competência federal.
- *Punição* – o código sofisticou o sistema de valores das multas, com a multiplicação a partir de um valor base, segundo a gravidade da infração. Estabeleceu também um sistema de punição a partir da pontuação, segundo a gravidade da infração cometida, que permite ao agente estadual (detentor da competência) suspender o direito de dirigir do condutor.⁴²

⁴²O art. 189 do Regulamento do Código Nacional de Trânsito (RCNT/1968) já previa infrações de grupos diversos, assim como o seu § 3º previa a fixação de pontuação diversa para cada grupo e o § 4º, o agravamento do valor da multa em até cinco vezes, sempre que o condutor atingisse 20 pontos (mas não havia a suspensão). Por outro lado, o art. 199 do CNT/1941 previa, em seu inciso IX, que teria a CNH apreendida (o que equivale hoje à suspensão) o condutor que fosse "multado por três vezes no período de um ano por infrações compreendidas no Grupo "2". O Código de 1941 também graduava as penalidades (art. 119), mas não possuía sistemática de pontuação. Quanto à Defesa Prévia, sua possibilidade foi instituída com a Resolução 744/89, que alterou o texto do art. 2º da Resolução 568/80, prevendo essa possibilidade. Contudo, as JARIS apenas ingressam como membros do Sistema Nacional com o novo Código, em 1997.

- *Arenas recursais* – instituições como as juntas de defesa de infração e os Conselhos Estaduais de Trânsito são redimensionados para funcionarem como arenas recursais para o cidadão, tanto para as infrações de trânsito como para os processos punitivos de suspensão e cassação do direito de dirigir. Cada órgão autuador do sistema deve contar obrigatoriamente com uma Junta Administrativa de Recurso de Infrações (Jari). Os conselhos são restritos ao âmbito estadual.
- *Educação para o trânsito* – seguindo diretiva da Constituição Federal, a educação foi definida como um direito de todo cidadão e dever de todos os órgãos e entidades que constituem o SNT, sendo previstos recursos para tal (arts. 78 e 320);
- *A integração dos municípios ao SNT* – anteriormente apenas com gestão sobre o trânsito em estradas alheias à competência do policiamento rodoviário estadual e federal e a gestão dos veículos de aluguel e transporte de passageiros, os municípios passam a ter competências de planejamento, execução e fiscalização também sobre as vias urbanas no tocante à circulação, educação e segurança. Para aqueles que já possuíam sistemas próprios ou conveniados à revelia do código anterior, foi dado prazo de um ano para adequações ao novo sistema previsto no CTB. A principal novidade para os municípios foi a possibilidade de autuar e estabelecer regras sobre a circulação nas suas vias.

O CTB determinou um sofisticado arranjo institucional em que cada uma das esferas federativas possui atribuições exclusivas, comuns ou concorrentes, definidas desde o nível federal. Estas atribuições deveriam ser implementadas de forma descentralizada por todos os âmbitos da federação, inclusive os municípios. A política possui um desenho tal que o total das atribuições é executado apenas quando todos os agentes do sistema operam suas competências, dentro do que foi determinado como o novo Sistema Nacional de Trânsito – SNT. *Ou seja, as diferentes áreas da política de trânsito, conforme estabelecido no CTB, apenas são abrangidas quando todos os âmbitos federados atuam em suas competências:*

Art. 5º. O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício da atividade de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades (art. 5º, BRASIL, 1997).

A seguir são apresentados os atores institucionais do SNT, bem como as competências estabelecidas conforme o CTB.

Quadro 4 – Composição do Sistema Nacional de Trânsito Brasileiro

Nível	Órgão/ Entidade	Função
Federal	Contran: Conselho Nacional de Trânsito	Órgão normativo e consultivo Coordenação do SNT
	Denatran: Órgão Executivo de Trânsito da União	Executiva
	Órgão Executivo Rodoviário da União	Fiscalizadora
	Polícia Rodoviária Federal	Fiscalizadora
	Jari: Juntas Administrativas de Recursos de Infrações	Recursal. Primeira instância para recursos de infrações
Estadual	Cetran: Conselhos Estaduais de Trânsito Contradife: Conselho de Trânsito do Distrito Federal	Normativa, Consultiva e de Coordenação. Segunda instância para recursos de infrações
	Detran: Órgãos/Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e Distrito Federal	Executiva Fiscalizadora
	Órgãos/Entidades Executivos Rodoviários dos Estados e Distrito Federal	Fiscalizadora
	Polícias Militares dos Estados e Distrito Federal (via convênio)	Fiscalizadora
	Jari: Juntas Administrativas de Recursos de Infrações	Recursal. Primeira instância para recursos de infrações
Municipal	Órgão/Entidades Executivas de Trânsito dos Municípios	Executiva Fiscalizadora
	Jari: Juntas Administrativas de Recursos de Infrações.	Recursal. Primeira instância para recursos de infrações.

Fonte: CTB (BRASIL, 1997). Elaboração própria.

É interessante observar que há instâncias executivas, normativas e fiscalizadoras em todos os âmbitos federativos, com exceção do município, que não possui Conselho de Trânsito. Outro fator interessante é que as Ciretrans, antes criadas apenas com o aval do Contran (âmbito federal), passam a ser instituídas por decisão dos estados, em número e localização que melhor aprouver ao âmbito estadual.

Da Política Nacional de Trânsito, importa para o presente estudo a institucionalização do papel do município, bem como a forma como se construíram as relações intergovernamentais entre os órgãos do SNT. Segundo o desenho da PNT, os municípios seriam implementadores de parcela importante das atribuições trazidas pelo CTB. Contudo, 15 anos depois da aprovação do Código, 80% dos municípios não se integraram ao sistema.

A seguir, apresentam-se os entes que compõem o SNT e suas atribuições, conforme o âmbito federativo. São também abordadas as relações governamentais construídas,

identificando como a atuação destes órgãos tem ou não produzido incentivos à municipalização da política de trânsito no Brasil conforme previsto pelo Código Brasileiro de Trânsito, aprovado em 1997.

2.4.1 O âmbito federal da política de trânsito

Os principais órgãos federais gestores da política de trânsito são o Contran e o Denatran,⁴³ aqui descritos e analisados. Neste item são examinadas as respectivas publicações, categorizando-as conforme o público ao qual se dirigem. Objetiva-se demonstrar que, embora tenham atribuições previstas pelo CTB para a coordenação do Sistema Nacional de Trânsito e recursos disponíveis para tal, na prática ambos os órgãos pouco têm feito no sentido de estimular, financiar ou induzir os municípios à integração ao SNT.

Em âmbito federal, os órgãos executivo e normativo, coordenadores do SNT, permaneceram vinculados ao Ministério da Justiça até 2003, quando da criação do Ministério das Cidades, ao qual passaram a ser vinculados (Decreto nº 4.711, de 29 de maio de 2003).

Sem inovar quanto a características da normatização precedente, o CTB/97 definiu o Contran como o órgão normativo e coordenador do Sistema Nacional de Trânsito, cabendo-lhe destacadamente:

- I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;
- II - coordenar os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a integração de suas atividades; (...)
- VIII- estabelecer e normatizar os procedimentos para a imposição, a arrecadação e a compensação das multas por infrações cometidas em unidade da Federação diferente da do licenciamento do veículo; (...)
- X- normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos; (CTB, 1997, art.12)
- XIV- dirimir conflitos sobre circunscrição e competência de trânsito no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal

⁴³ Estabelecido inicialmente em 1941, pelo CNT/41, o Contran já trazia a atribuição de ser o coordenador dos conselhos regionais e de fiscalizador dos demais executores da política. Quanto às normatizações, caber-lhe-iam estudos e definições para a regulamentação e a padronização em todo território nacional. No Código da década de 1960, aclaram-se as atribuições, confirmando seu papel de órgão normativo e coordenador do sistema de trânsito como um todo.

Diferentemente da política de saúde, que estruturou Conselhos com representação tripartite (órgãos públicos, sociedade e funcionários), nos três âmbitos federativos, na política de trânsito, apenas à União e aos estados foi prevista a existência de Conselhos. Na União, a competência do Conselho é sobretudo normativa, enquanto nos estados sua principal função é operar como segunda instância aos recursos das multas.

Também pela composição, estruturada a partir de indicações apenas dos Ministérios, o órgão federal não tem caráter de arena federativa. Embora seja o Contran responsável pela regulamentação do funcionamento dos órgãos executivos, consultivos e normativos das demais unidades da federação, em uma política que envolveria a sociedade, agentes públicos e privados e diferentes pastas nos três níveis de governo, como em outras políticas públicas, ele não se constitui como uma arena federativa ou de controle social. *Assim, o novo arcabouço normativo da política de trânsito caminhou em sentido diverso daquele ocorrido em outras áreas de política que adotaram a implementação descentralizada dos serviços, como na saúde e na educação.*

Há um jargão no poder público que diz que governar é publicar. Objetivando dimensionar o trabalho do Contran e identificar quais assuntos têm sido prioridade para o órgão, tomou-se o universo de suas resoluções desde o ano de instalação até 2010. As resoluções foram separadas segundo o período de vigência de cada um dos códigos de trânsito e categorizadas conforme o público para o qual se dirigem, identificando-se, pela leitura dos textos das mais de 1.200 publicações, o objeto regulado em cada uma delas.

Considerando o papel institucional do Contran, suas regras podem ter diversas naturezas. Na classificação aqui estabelecida (Tabela 2),⁴⁴ busca-se identificar inicialmente para quem se dirige a norma, ou seja, quem é regulamentado, para então definir, no caso do SNT, qual o assunto preponderante. A primeira categoria diz respeito à normatização para os integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, ou seja, entidades públicas que devem seguir as diretrizes do órgão, seja para realização de serviços, seja para estabelecer programas de educação, ou ainda para proceder a fiscalização de trânsito.

A segunda classificação diz respeito a publicações que afetam diretamente o cidadão, como resposta a questionamentos pessoais ou como reconsideração por exame de reprovação,

⁴⁴ Agradeço aqui especialmente ao Dr. Mario Sergio de Oliveira Pinto, delegado da Polícia Civil e assessor de Legislação de Trânsito do Detran.SP pela leitura atenta e considerações acerca da categorização aqui proposta. Restando alguma incongruência, é, claro, de minha responsabilidade.

ou ainda a permissão para que uma pessoa com necessidades especiais possa habilitar-se a conduzir. A última categoria refere-se ao regramento para o mercado, exigindo, por exemplo, da indústria automobilística a implantação de mecanismos de segurança veicular. A categoria outros foi criada para quando não é possível encaixar o regramento em nenhuma das categorias pregressas, como por exemplo, a adesão do Brasil à Convenção de Viena.

**Tabela 2 – Publicações do Contran, segundo categorias
Brasil – 1941-2010**

Categoria	Matéria	CNT/1941 – set 1966 (25 anos) 367 resoluções		CNT e RCNT/1966 – out 1997 (31 anos) 467 resoluções		CTB/1998 – 2010 (12 anos) 371 resoluções	
		15 resoluções em média ao ano		15 resoluções em média ao ano		31 resoluções em média ao ano	
		Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Regulamento para componentes do SNT	Coordenação da organização e ação dos componentes do SNT	161	43,87	25	5,35	39	10,51
	Padronização de procedimentos	70	19,07	205	43,90	111	29,92
	Educação para o trânsito	1	0,27	1	0,21	7	1,89
	Ação, sistemas e ferramentas de fiscalização	25	6,81	113	24,20	122	32,88
Atendi- mento ao cidadão	Relação direta com o cidadão	82	(22,34%)	8	(1,71%)	1	(0,27%)
Regulamen- to para o Mercado	Relação com o mercado do setor	26	(7,08%)	114	(24,41%)	87	(23,45%)
Outros		2	0,54	1	0,21	4	1,08
Total		367	100,0	467	100,0	371	100,0

Fonte: Resoluções Contran. Disponível em: <www.denatran.gov.br>. Categorização e elaboração próprias.

A primeira coluna da tabela trata das publicações do Contran sob o Código de 1941, revelando que, no período de vigência do primeiro Código (CNT/1941), este órgão consumiu mais tempo de trabalho regulamentando os agentes do Sistema de Trânsito e respondendo diretamente à população. Nesta fase, que dá origem à política nacional de trânsito, a abertura de cada unidade de atendimento nos estados necessitava do aval do Conselho Nacional. Parte

das 161 resoluções de que trata o primeiro tópico da tabela refere-se a esse tipo de autorização.

Com o Código seguinte (segunda coluna da tabela), os estados ficaram autônomos para estabelecer suas unidades de atendimento e o formato de trabalho administrativo.

Se comparado com o primeiro Código, o CTB/97 já trouxe no corpo da lei a estrutura e atribuições de cada ente do sistema, restando pouco efetivamente a ser regulamentado sobre a definição dos executores da política posteriormente pelo Contran. Já o RCNT/68, ele próprio foi o regulamento de uma lei menos estruturada; portanto, estabeleceu-se por este regramento o formato a ser assumido pelos órgãos componentes. Isto ajuda a explicar a maior produção normativa para o primeiro período observado.

Contudo, em geral, a proporção das normas pertinentes à regulamentação das atividades dos atores do SNT, em detrimento das outras categorias (cidadão, mercado e outros), apresentou ligeiro crescimento: 70% no primeiro período, 74% no segundo e 75% no terceiro, quando somadas. A alta proporção indica que os conselheiros corroboraram a intenção dos legisladores, produzindo padrões nacionais em matéria de trânsito de forma a uniformizar e universalizar os procedimentos.

Esta forma de atuação do Estado nacional revela características peculiares à política brasileira para o setor, se comparada, por exemplo, aos Estados Unidos, em que não há tão intensa preocupação com a universalização de procedimentos, permanecendo os entes federados autônomos em relação aos serviços e à forma de execução adotados.

Quanto à relação direta com o cidadão, durante a vigência do primeiro CNT (1941), o Contran recebia demandas diretamente das pessoas e deliberava sobre os questionamentos ou recursos apresentados. Essa tarefa passou aos conselhos estaduais já no período seguinte, durante o Regime Militar, e manteve-se na vigência do CTB/97. Ou seja, o governo federal delegou aos estados o atendimento a estas demandas.

Com o segundo CNT (1966), a política de trânsito passou a ser definida e realizada sob a vigência de novo arcabouço institucional. Como já foi dito, o Contran dedicou a maior parte de sua atuação regulamentadora produzindo padrões para a execução dos serviços de trânsito. A padronização de procedimento é uma atribuição do órgão e figura entre as

principais questões nos três períodos. É importante ressaltar, neste ponto, que o CTB/97, diferentemente do CNT/41, não teve um decreto posteriormente publicado de forma a regulamentar a lei. A função de regulamentá-la ficou a cargo do Contran (art. 12, I), o que ajuda a explicar a maior produção normativa no período sob a vigência do CTB.

No tocante à produção normativa que visa regular a relação do mercado com os entes do SNT, as publicações foram condensadas sob a denominação “regulação do mercado relacionado ao setor”. Neste quesito, é possível perceber que houve um crescimento em relevância do tema entre 1966 e 1997 (de 7,08% para 24,41%), tendência que, embora com pequena queda (23,45%), manteve-se no período de vigência do CTB.

Chama atenção a preocupação normativa com a fiscalização, que apresentou crescimento nos dois períodos posteriores ao primeiro CNT. Enquanto no primeiro período observado apenas 6,81% das publicações do órgão tratavam sobre o tema, no seguinte quase um quarto das resoluções tratou sobre ações, sistemas e ferramentas de fiscalização de trânsito.

E o que dizer do período inaugurado com o CTB, em 1997, quando se esperava que a educação ganhasse maior destaque, dada a previsão constitucional de que todos os entes federados devessem realizar ações de educação e segurança para o trânsito (BRASIL, 1988, art. 23), bem como da própria lei federal que instituiu o CTB (BRASIL, 1997, capítulo VI - Da Educação para o Trânsito)? Percebe-se que, embora esta área tenha aumentado em relevância em relação ao trabalho dos conselhos anteriores, tal crescimento é pequeno se comparado aos demais itens, sobretudo à fiscalização, que ocupou mais de um terço da produção normativa do período.⁴⁵

Assim, o principal assunto regulamentado desde 1998 refere-se à ação dos três níveis federativos, quanto à especificação de sistemas e ferramentas para sofisticar o processo de fiscalização. Esta preocupação frutificou em um complexo que envolve informações, recursos, sistemas e equipamentos, organizados nas três instâncias federadas. *Esta é mais uma evidência do que chamamos de prevalência do paradigma fiscalizatório na política de trânsito no Brasil, e que este não se encontra em declínio.*

⁴⁵ Sobre este ponto cabe uma nota. A despeito da importância da educação para o trânsito, há uma dificuldade importante a ser vencida para que ela possa ser incluída na educação formal e mesmo informal junto às escolas, que é o regramento do assunto também no âmbito da política educacional. Isto não exime a responsabilidade dos órgãos gestores de trânsito na promoção de medidas que visem um trânsito mais seguro e cidadão, mesmo que fora do sistema formal de ensino.

Quanto à integração municipal ao SNT, há apenas algumas poucas normas, sendo parte delas de delegação de atribuições aos Conselhos Estaduais para acompanhamento e fiscalização dos municípios ingressantes. Estas normas serão abordadas no item sobre os municípios no SNT.

Outro órgão federal de caráter executivo, o Departamento Nacional de Trânsito – (Denatran) passou a ser o responsável legal em dirimir questões dos estados e municípios e congregar esforços para unificar cadastros e procedimentos por meio de regulamentação própria e expedida pelo Conselho Nacional de Trânsito –(Contran). Criado com o Decreto-lei que revogou o CNT de 1966, sob o nome de Denatran, era vinculado ao Ministério da Justiça, onde permaneceu até 2003, quando no governo Lula passou a ser subordinado ao Ministério das Cidades.

Como órgão executivo nacional, o Denatran possui as competências que lhe foram atribuídas pelo art. 19 do CTB, das quais se destacam:

- II- proceder à supervisão, à coordenação, à correição dos órgãos delegados, ao controle e à fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito; (...)
- V- supervisionar a implantação de projetos e programas relacionados com a engenharia, educação, administração, policiamento e fiscalização do trânsito e outros, visando à uniformidade de procedimento;
- VIII- organizar e manter o Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH);
- IX- organizar e manter o Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM); (...)
- XII- administrar fundo de âmbito nacional destinado à segurança e à educação de trânsito;
- XIII- coordenar a administração da arrecadação de multas por infrações ocorridas em localidade diferente daquela da habilitação do condutor infrator e em unidade da Federação diferente daquela do licenciamento do veículo; [RENAINF](...) (BRASIL, 1997, art. 19)

Entre as atribuições destacadas, constam a coordenação, a fiscalização e a correição dos órgãos públicos federais, estaduais, municipais executores da Política Nacional de Trânsito (PNT). Outra preocupação constante do governo federal ganhou forças depois da promulgação do CTB: a interligação das bases estaduais e a consequente construção das bases

nacionais de informações sobre condutores, veículos e infrações de trânsito (contudo, muito ainda resta a ser feito nesta seara).

Considerando as atribuições do órgão e utilizando metodologia semelhante à aplicada ao estudo das resoluções do Contran, foram analisadas as portarias disponibilizadas pelo Denatran, no período 2000 a 2010.⁴⁶ Os dados estão apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 – Publicações do Denatran, segundo categorias – 2000-2010

Categorias	Matérias	Portarias	
		Nº abs.	%
Regulamento para componentes do SNT, Poder Público	Coordenação da organização e ação dos componentes do SNT	89	3,13
	Padronização de procedimentos	31	1,09
	Educação para o trânsito	2	0,07
	Ação, sistemas e ferramentas de fiscalização	59	2,08
Relação com o Cidadão	Relação direta com o cidadão	0	0,0
Regulamento e relações administrativas com o mercado	Relação com o mercado atuante no setor	2.564	90,28
Procedimentos internos		75	2,64
Outros		20	0,70
Total		2.840	100,00

Fonte: Portarias Denatran (2000 a 2010). Disponível em: <www.denatran.gov.br>. Categorização e elaboração próprias.

Destaca-se como principal ponto de preocupação a relação do órgão com o mercado do setor (90,28%). Tratam estas publicações, sobretudo, de credenciamentos, autorizações, homologações e punições aos faltosos que prestam serviços na área. São homologações de produtores de insumos para emplacamento e lacração de veículos, ou o credenciamento de empresas de vistoria veicular. Demais entes do SNT têm discutido⁴⁷ se o Denatran deveria ter

⁴⁶ O Denatran foi criado em 1966. Contudo, apenas estão disponíveis no portal as portarias posteriores a 2000. Da mesma forma que o aplicado ao Contran, a autora restringiu a observação ao período anterior ao seu ingresso na gestão estadual de São Paulo, em 2011.

⁴⁷ Encontros observados: Associação Nacional de Detrans (realizadas em Brasília, em e abril/2011 e março/2012; em Goiânia em julho/2011; em Foz do Iguaçu em dezembro/2011; Porto Alegre, em julho/2012) e reuniões do Fórum Paulista de Secretários e Dirigentes Públicos de Transporte e Trânsito, realizadas em novembro de 2011 em Bertioga/SP e em fevereiro de 2012, em São Carlos/SP.

tal ligação direta com os prestadores de serviços e se não seria mais adequado que os estados realizassem tais procedimentos, posto constar ser de atribuição da esfera estadual e não do âmbito federal o credenciamento e fiscalização de terceiros, conforme estabelecido no CTB.

Da mesma forma que o Contran, também o Denatran pouco regulamentou sobre educação para o trânsito, sendo que apenas duas portarias abordaram diretamente a questão em dez anos, enquanto a fiscalização atingiu mais de 50 publicações. Esta é também uma evidência de que a perspectiva da fiscalização combinada à punição prepondera sobre as medidas educacionais como meio de implementar a política de trânsito no Brasil.

A análise textual das normas revela a construção de sistemas de processamento de dados, a autorização de atuação ao mercado e regramentos aos entes subnacionais, em um complexo emaranhado técnico e federativo. Há muito mais produzido e implementado sobre fiscalização e consequente arrecadação e repasses dos valores provenientes das infrações de trânsito do que referência a programas educacionais, mesmo para isso existindo recursos cativos: o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset).

Sobre este tema importa ressaltar que o Denatran é o depositário do Funset, criado pelo Decreto nº 2.613, de 03 de junho de 1998, e alterado pelo Decreto nº 3.067, 21 de maio de 1999, e está incumbido de concatenar as ações de educação e fiscalização de âmbito nacional. Segundo o CTB, “Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União: XII - administrar fundo de âmbito nacional destinado à segurança e à educação de trânsito” (BRASIL, 1997, art. 19).

Um ano depois da entrada em vigor do CTB, definiu-se que todos os órgãos atuadores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios providenciariam o repasse de cinco por cento do valor total da arrecadação com multas de trânsito à conta do Funset (art. 1º do Decreto 3.067/99). O Decreto nº 2.867, de 8 de dezembro de 1998, em seu art. 1º, acrescentou ao fundo recursos advindos do Seguro Obrigatório para danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT) na ordem de cinco por cento do valor bruto recolhido do segurado ao Fundo, para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito (nos termos do parágrafo único do art. 78 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997).

Esses valores conformam atualmente um caixa de bilhões de reais,⁴⁸ recursos estes contingenciados para manutenção de superávit do Governo Federal. Os recursos do Funset não têm sido utilizados para sua função prevista em lei. O fato já foi alvo de litígio, como atesta a seguinte citação da página na internet do Superior Tribunal de Justiça:

O presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Cesar Asfor Rocha, suspendeu a execução de sentença que condenou a União a repassar ao Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito (FUNSET) e ao coordenador do Sistema Nacional de Trânsito, todas as importâncias arrecadadas de recursos nominados nos artigos 78 e 320 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) e artigo 6º da Lei nº 9.602/98. A sentença, proferida nos autos de Ação Civil Pública, da 1ª Vara Federal da 11ª Subseção Judiciária de Marília (SP), condenou a União, ainda, a repassar, atualizado monetariamente, o saldo total recursos da mesma natureza que reteve antes da propositura ou durante o processamento da ação. A União foi condenada, também, a aplicar efetivamente os referidos recursos em programas de prevenção de acidentes e projetos de educação e segurança no trânsito. O pedido de suspensão, feito pela União, foi indeferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região. No STJ, pelo entendimento de seu presidente, ministro Cesar Asfor Rocha, ficou suficientemente demonstrada, na petição inicial, a possibilidade de grave lesão à economia, ao referir-se à necessidade e à legalidade do contingenciamento de despesas com o propósito de sustentar projetos indispensáveis ao equilíbrio das contas públicas (Processo: SLS 1120/SP. Registro 2009/0183545-7. Disponível em: www.stj.jus.br/).

Conforme previsão legal, os valores acumulados pelo Funset poderiam ser utilizados para combater a letalidade no trânsito e para a promoção da segurança viária, mediante financiamento de ações e programas junto aos municípios, sobretudo os menores, estimulando-os à integração. Os recursos poderiam ser utilizados também para o fortalecimento do Sistema Nacional de Trânsito. Isto demonstra que não apenas o governo federal, por meio de seus órgãos coordenadores do SNT (Denatran e Contran), tem atribuição para a coordenação do sistema como detém também recursos cativos para tal, todavia sem

⁴⁸ Arrecadação com Funset: R\$ 920.907.923,00 previstos para 2012, R\$ 713.960.494,11 realizado em 2011. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?idHierarquiaOrganizacao=24889&idHierarquiaDetalhe=0&idDirecao=0&idHierarquiaOrganizacao0=1&idHierarquiaDetalhe0=0&Exercicio=2011>>. Acesso em: out. 2012. Não está disponível o total consolidado dos últimos 14 anos.

utilização até o momento. Contudo, o referido parecer atesta a visão econômica mais uma vez prevalecendo sobre a segurança no trânsito.

Um dos fatores que têm impossibilitado o órgão de gastar seus recursos em ações mais eficazes para políticas de estímulo à integração dos municípios e de ações positivas nas menores comunas é a falta de investimentos em recursos humanos e a pouca visibilidade política do órgão. O Denatran possui em sua estrutura um gabinete presidido atualmente por Júlio Arcoverde, ex-diretor do Detran do Piauí, que assumiu em novembro de 2011 após dez meses de vacância do cargo no órgão federal. Em eventos da área, gestores públicos e representantes de organizações estatais e não governamentais têm debatido sobre a necessidade de melhor aparelhamento institucional e de recursos humanos para a entidade, relegada a um status pouco expressivo administrativa e politicamente, considerando-se aquilo que coordena.

Em entrevista concedida à autora, Ailton Brasiliense, que dirigiu o órgão e foi também diretor da CET/SP, afirmou que o Denatran contava na época da aprovação do CTB (1997) com apenas 11 funcionários, número que em dezembro de 2011 chegava a 24, inexpressivo mesmo perante o aparato administrativo empenhado ao trânsito no menor dos estados brasileiros. O relatório de prestação de contas do Denatran de 2011 atesta que boa parte dos recursos previstos para o órgão não pôde ser implementada por falta de apoio administrativo (sic)⁴⁹.

A própria entidade deseja modificar sua dimensão institucional. Desde 2001, estudo denominado “Apoio Técnico à Elaboração e à Implementação do Plano de Reestruturação Estratégica do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran” componente do Projeto Pnud/BRA/97/034, propõe a criação da Autarquia Denatran para fortalecimento institucional, administrativo e político. Entende o Pnud que sem o fortalecimento do órgão federal, pouco evoluiria o Brasil no combate às causas de elevada letalidade no trânsito. O projeto de autarquização do Denatran está no Senado desde 2005, quando Olívio Dutra (PT) foi substituído por Marcio Fortes de Almeida (PP).

⁴⁹ Relatório DENATRAN. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/download/tomada_contas/2011/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20do%20DENATRAN%20agregando%20o%20FUNSET%20exerc%C3%ADcio%20de%202011.pdf>. Acesso em: jul. 2012.

A falta de estrutura do órgão para realizar a coordenação do SNT também foi relatada em entrevista concedida à autora por Regina Maria Duarte⁵⁰, Coordenadora de Planejamento Estratégico do órgão entre os anos de 2000 e 2004. Para Duarte, nunca houve recursos humanos ou financeiros para levar adiante a intenção de descentralizar para os municípios as atribuições previstas no novo Código. Segundo relatou, no período em que esteve à frente da coordenadoria, responsável, entre outras atividades, pela municipalização do trânsito, ela e mais uma profissional, da área de engenharia, eram as únicas funcionárias disponíveis para realizar todas as atividades pertinentes à integração dos municípios ao SNT e demais atividades do seu setor. No período, ainda segundo a ex-coordenadora, não houve eventos para estimular a municipalização, sendo apenas realizadas visitas às principais prefeituras do país para tratar sobre a integração ao SNT. Na época, não havia força política para gastar os recursos do Funset que, segundo ela, poderiam ter sido úteis para promover ações nesse sentido.

No período subsequente à saída de Duarte do órgão, o Denatran fez duas ações pontuais para a municipalização do trânsito: produziu uma cartilha com as informações básicas sobre a integração ao SNT no ano de 2004 (Denatran, 2004) e em 2005 promoveu, em alguns municípios dos diferentes estados brasileiros, “Cursos para Integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito – CIM”. Por motivo de restrição administrativa e orçamentária, 41 cidades foram visitadas em 2005, dentre elas dez capitais. Não houve reprodução posterior do material ou reedições dos cursos. Ações tímidas segundo Duarte, perante o desafio da integração dos municípios.

Assim, depreende-se que embora conte com as atribuições para realizar a coordenação federativa e dispor de recursos para tal, o governo federal não tem atuado para promover programas ou incentivos à integração municipal. Os órgãos federais também dispõem do poder legal para fiscalizar a execução correta da política pelos entes subnacionais. Contudo, sem efetivo e sem amparo político, essa atuação fica prejudicada, abrindo um espaço importante de poder. Como será demonstrado na sequência, parte desse vácuo na coordenação pode ser assumido pelos governos estaduais.

⁵⁰ Entrevista concedida à autora em agosto de 2012.

2.4.2 O âmbito estadual da política de trânsito

Em âmbito estadual, os principais órgãos previstos no CTB no tocante à política urbana de trânsito são: o Conselho Estadual, o Departamento de Trânsito (Detran) e a Polícia Militar.

O Conselho Estadual de Trânsito (Cetran) e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal (Contrandife) são os órgãos consultivos e deliberativos estaduais. Seus membros são nomeados entre gestores estaduais e municipais e representantes da sociedade civil, recebendo pelo trabalho uma remuneração definida em cada estado. Seu regimento interno segue diretrizes dadas, em âmbito federal, pelo Contran. A composição e as atribuições do Cetran permitem que este órgão seja uma arena de debate para os âmbitos estadual e municipal, sendo competência do governador nomear seu presidente.

Cabe ao Conselho Estadual, destacadamente:

- (...) II- elaborar normas no âmbito das respectivas competências;
- III- responder a consultas relativas à aplicação da legislação e dos procedimentos normativos de trânsito; (...)
- V- julgar os recursos interpostos contra decisões:
 - a) das JARI; b) dos órgãos e entidades executivos estaduais, nos casos de inaptidão permanente constatados nos exames de aptidão física, mental ou psicológica;
- VIII- acompanhar e coordenar as atividades de administração, educação, engenharia, fiscalização, policiamento ostensivo de trânsito, formação de condutores, registro e licenciamento de veículos, articulando os órgãos do Sistema no Estado, reportando-se ao CONTRAN;
- IX- dirimir conflitos sobre circunscrição e competência de trânsito no âmbito dos Municípios; (...) (BRASIL, 1997, art. 14)

Em alguns estados o Cetran é bastante ativo, como é o caso do Rio Grande do Sul, em que o órgão atua junto a outras entidades estaduais e municipais para promover medidas abrangentes, como o combate à alcoolemia ao volante, a segurança das vias e a municipalização do trânsito. Nos estados do Rio de Janeiro e do Mato Grosso do Sul, os

Conselhos também têm atuado, entre outras ações, junto aos municípios para promover a integração destes ao SNT.⁵¹

Mas, esta não é a realidade em todos os Cetrans no Brasil. Muitos se restringem à atribuição de ser a segunda instância, após as Jariis, de recurso de autuação e de processos de suspensão e cassação do direito de dirigir, seguindo a definição dada pelo Conselho Nacional:

Os CETRAN e o CONTRANDIFE são órgãos colegiados, normativos, consultivos e coordenadores do correspondente Sistema Estadual ou Distrital, componentes do Sistema Nacional de Trânsito, responsáveis pelo julgamento em segunda Instância dos recursos interpostos contra penalidades aplicadas por órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Resolução CONTRAN n.º 244, de 22 de junho de 2007).

Além do Cetran e dos órgãos rodoviários, os estados possuem um órgão executivo central, o Departamento Estadual de Trânsito (Detran), nomenclatura herdada do Código da década de 1960. Embora estabelecidos em 1941, a conformação em Departamento veio apenas com o Código da década de 1960, tendo nascidos e permanecidos vinculados às Secretarias de Segurança Pública estaduais ou suas equivalentes. A configuração federal de vinculação com o Ministério da Justiça fortaleceu essa ligação, na qual encontram-se, até 2012, 19 dos 27 Detrans do país. A revisão deste elo começou a ser promovida com a migração de alguns Detrans⁵² da pasta de Segurança Pública a partir do final da década de 1990 e do Denatran do Ministério da Justiça para o Ministério das Cidades em 2003 (Decreto n.º 4. 711/03).

Com o CTB, os Detrans mantiveram as competências dadas pelos Códigos anteriores e se viram fortalecidos com a sofisticação dos processos de registro e licenciamento de veículos automotores de vias terrestres, com a formação de condutores e emissão dos respectivos documentos, e com os processos de fiscalização e suspensão e cassação do direito de dirigir.

⁵¹Disponível em: <<http://www.cetran.rs.gov.br/>>; <<http://www.cetran.rj.gov.br/>>; <<http://www.cetran.ms.gov.br/>>. Acesso em: maio 2012.

⁵² Nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Amapá, o Detran saiu da Secretaria de Segurança para a Secretaria de Infraestrutura no final da década de 1990. Nos Estados da Bahia e do Rio Grande do Sul, foi para a Secretaria de Administração, em 2002 e 2007 respectivamente. Em Pernambuco, para a Secretaria das Cidades em 2006. No Rio de Janeiro, para a Casa Civil em 2008. No Espírito Santo, para a Secretaria de Transportes em 2008. Em São Paulo, passou para a Secretaria de Gestão Pública, em 2011, e para a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, em 2012.

No âmbito de suas circunscrições, compete aos Detrans, destacadamente:

(...) II- realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores, expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de habilitação, mediante delegação do órgão federal competente; III- vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente; IV- estabelecer, em conjunto com as Polícias Militares, as diretrizes para o policiamento ostensivo do trânsito; V- executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito; (...) X- credenciar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN; (...) XII- promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN; (...)

O Detran é a instância responsável, segundo o Código, pelo credenciamento e fiscalização das empresas e entidades envolvidas na execução das atividades de trânsito (centros de formação de condutores, médicos, psicólogos, empresas fornecedoras de placas, entre outras), podendo manter tantas unidades de prestação de serviços quanto for a necessidade de cada estado⁵³. É ele quem fornece aos demais órgãos autuadores de sua circunscrição o acesso ao banco de dados cadastrais de veículos e condutores para que seja possível realizar autuações, multas e demais procedimentos de sua competência. Inclusive a parcela do IPVA competente às prefeituras é repassada pela fazenda estadual, com base no número de veículos registrados pelo Detran em cada um dos municípios do estado.

O CTB também fortaleceu os Detrans quando exigiu que, para autuar na fiscalização de trânsito (ressalvado o policiamento ostensivo), a Polícia Militar se conveniasse ao órgão.

⁵³ Cada estado definiu seu formato de atuação, à revelia ou não do regramento federal. Por exemplo, em São Paulo cada um dos 645 Municípios possui uma unidade de atendimento, com servidores públicos. Há outros estados em que os serviços ao público são prestados por terceiros, como em Santa Catarina ou Rio Grande do Sul. Há ainda a possibilidade de realização via poder público municipal, como no caso do Paraná, em que os serviços são repassados via convênio com as prefeituras e estas constituem as unidades de atendimento.

No âmbito estadual estão os principais agentes de fiscalização de trânsito: a Polícia Militar (e Polícia Rodoviária Estadual, subunidade da PM), como será mais bem abordado no último item deste capítulo. De acordo com o art. 23 do CTB, compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente aos demais agentes credenciados.

Também é obrigatório aos estados e aos municípios o investimento dos recursos provenientes das multas de trânsito em atividades que visem melhorar a segurança nas vias, como estipulado no CTB: “Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito”.

A exemplo do que ocorre no âmbito federal, que não aplica os recursos do FUNSET, o mesmo ocorre em boa parte dos entes federados⁵⁴, que não aplica integralmente os recursos provenientes das multas de trânsito conforme estabelecido no CTB. Em 2007, o Contran regulamentou a aplicação das receitas provenientes da cobrança de multas de trânsito (Resolução nº 191/2006) explicitando em que poderiam/deveriam ser gastos os recursos arrecadados. O Conselho tinha o intuito de esclarecer aos órgãos autuadores e respectivas fazendas públicas sobre a necessidade do investimento correto dos recursos, o que ainda não é uma realidade no país, em ambos os níveis de governo.

Em suma, ainda que o governo federal tenha a prerrogativa constitucional de coordenar o SNT e definir os rumos da política no país, os estados acabaram por ter um papel-chave nesta política porque controlam os recursos necessários ao processo de fiscalização, realizam o registro e o licenciamento de veículos, credenciam e fiscalizam os agentes da formação de condutores e emitem os respectivos documentos, bem como constituem o âmbito responsável pela suspensão e cassação do direito de dirigir.

⁵⁴ O Poder Judiciário e instituições como o Ministério Público e o Tribunal de Contas principiam observar esta obrigatoriedade no gasto. São exemplos: 1) ação movida em Pirapozinho/SP TJSP - Apelação: APL 48698420098260456 SP - Ação Civil Pública. Ato de improbidade - Ex-prefeito do Município de Pirapozinho que deixa de aplicar as receitas oriundas da cobrança de multas de trânsito (art. 320 do CTB), bem como pela ausência de recolhimento do percentual de 5% do valor das referidas multas ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), julgou descabida a argumentação e manteve a decisão. 2) Carazinho/RS. A 22ª Câmara Cível do TJRS manteve a decisão proferida na Comarca Local, 1º Grau que determinou a nulidade do contrato administrativo firmado entre o Município de Carazinho e a empresa Eliseu Koppe Cia Ltda., que tratava da implementação do sistema de fiscalização de infrações de trânsito na cidade. Em seu voto, o magistrado afirma que a finalidade do contrato é o lucro fácil, sem nenhum motivador didático pedagógico ou educacional para o trânsito, como exige o art.320 do Código de Trânsito Brasileiro.

2.4.3 O âmbito municipal da política de trânsito

Desde o início da vigência de normatização federal no concernente ao trânsito, a atuação do município foi marcante na gestão do transporte urbano, por exemplo, na regulamentação de veículos de aluguel ou de serviço coletivo em linhas exclusivamente internas ao âmbito circunscricional do município.

A partir da revogação do RCNT/68 e a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro em 1998, foi estabelecida a nova configuração do Sistema Nacional de Trânsito, do qual passou a fazer parte também o município. Instaurado, o CTB enumerou as competências municipais, mas condicionou seu exercício à prévia integração ao Sistema Nacional de Trânsito. Assim, o município não estava automaticamente apto a executar as atividades previstas pela lei federal, mas sua integração ao Sistema ficava condicionada à instalação prévia de instituições de gestão e julgamento de penalidades.

Esta regra teve um custo para o Sistema Nacional de Trânsito. Como o CTB determinou que os municípios passassem a ter competências exclusivas quanto à fiscalização de trânsito e também que a PM não era órgão autônomo para realizar a fiscalização – precisando estar conveniada com o respectivo órgão executivo estadual e municipal e, como os municípios ainda não possuíam esse órgão executivo – criou-se um vácuo para a fiscalização de trânsito.

Dada a exigência de que o município criasse estruturas administrativas e recursais para estabelecer forças próprias de fiscalização ou realizasse convênio com a PM para que autuassem em sua circunscrição, o poder fiscalizatório de trânsito da PM caiu em um vácuo no dia seguinte à publicação do Código. Logo, os municípios precisavam buscar a integração ao CTB, conforme as regras que este dispôs para a adequação à normatização. Cerca de 20% dos municípios realizou tal procedimento. Contudo, a imensa maioria ainda se encontra alheia ao SNT.

O quadro a seguir especifica as atribuições previstas pelo CTB aos municípios:

Quadro 5 – Atribuições municipais, segundo o CTB

Área	Artigo	Atribuições municipais
Legal	Arts. 24 e 21 Art. 1o Art. 73 Art. 75 Art. 74 Art. 74 Arts. 93, 94 e 95 Arts. 24, 23 e 21	Municipalizar o trânsito, ou seja, criar estruturas executivas e recursais necessárias à integração ao SNT. Assegurar o direito ao trânsito em condições seguras. Responder às solicitações dos cidadãos. Participar de programas nacionais de educação e segurança de trânsito. Criar área de educação de trânsito.
e		Adequar legislação municipal referente a: calçada, passeio, obras e eventos na via e fora dela, etc. Fiscalizar o trânsito diretamente por meio de seus agentes próprios ou indiretamente , por intermédio da Polícia Militar (sempre com base em convênio), autuando, aplicando as penalidades de multa e arrecadando as multas que aplicar (diretamente mediante arrecadação própria ou indiretamente via Detran).
Institucional	Art. 8o Art. 16 Arts. 24 e 21 Art. 25 Art. 25 Art. 25	Organizar e criar órgão ou entidade municipal de trânsito. Criar a Junta Administrativa de Recursos de Infrações (Jari). Integrar-se ao SNT. Firmar convênio com o Governo do Estado para: acesso ao cadastro; bloqueio e desbloqueio de documentos. Registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações.
Financeira e administrativa	Art. 320 Art. 320 Arts. 16 e 337	Processar e arrecadar as multas de sua competência. Aplicar recursos das multas em projetos de trânsito. Repassar 5% das multas para o Funset. Apoiar financeiramente a Jari e o Cetran.
Técnica	Arts. 24 e 21 Arts. 24 e 21 Art. 95 Arts. 24 e 21 Art. 93	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. Implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário. Autorizar e fiscalizar obras na via pública ou fora dela. Controlar a circulação de veículos especiais. Analisar projetos de polos geradores de trânsito. Realizar estudos estatísticos. Implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias.

Fonte: Adaptado de Denatran (2004).

Aos municípios integrados passou a caber, exclusivamente, a implementação das políticas de controle do uso do solo (parada e estacionamento) e da correta circulação de pessoas e veículos, além das competências complementares de fiscalização relacionada ao sistema viário e educação para o trânsito. O principal diferencial neste novo formato é a possibilidade de o município poder *autuar* (fiscalizar o trânsito e aplicar penalidades pecuniárias e administrativas) por meios próprios ou de terceiros. Orientados pelo paradigma fiscalizatório, os municípios tendem a dar primazia a ações de controle e punição em detrimento de programas de ação educativa capazes de formar transeuntes e motoristas mais

conscientes ou mesmo de programas de investimento público em engenharia e replanejamento urbano com foco sobre a melhoria do fluxo urbano de pedestres, ciclistas, veículos etc. O reconhecimento do caráter de serviços e de educação está em curso; todavia, o paradigma fiscalizatório ainda é o dominante.

Previu o Código que o município teria um período para integrar-se:

Art. 333. O CONTRAN estabelecerá, em até cento e vinte dias após a nomeação de seus membros, as disposições previstas nos arts. 91 e 92, que terão de ser atendidas pelos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários para exercerem suas competências.

§ 1º Os órgãos e entidades de trânsito já existentes terão prazo de um ano, após a edição das normas, para se adequarem às novas disposições estabelecidas pelo CONTRAN, conforme disposto neste artigo.

§ 2º Os órgãos e entidades de trânsito a serem criados exercerão as competências previstas neste Código em cumprimento às exigências estabelecidas pelo CONTRAN, conforme disposto neste artigo, acompanhados pelo respectivo CETRAN, se órgão ou entidade municipal, ou CONTRAN, se órgão ou entidade estadual, do Distrito Federal ou da União, passando a integrar o Sistema Nacional de Trânsito.

Coube, portanto, ao Contran ditar as regras da integração dos municípios ao SNT. Foram editadas as Resoluções nº 29/98 e nº 65/98, que definiram critérios mínimos para a integração dos órgãos municipais, quais sejam, possuir estruturas que permitam o desenvolvimento das atividades de engenharia de tráfego, fiscalização e educação de trânsito, de controle e análise de estatística e de Junta Administrativa de Recurso de Infrações (Jari), competente para julgar os recursos interpostos por infratores (art. 17, CTB)⁵⁵. Para participar da Jari, os nomeados podem fazer jus a uma remuneração; para tal, é necessário que seja expedida uma lei municipal, o que pode constituir um “dificultador” para o poder executivo local, pela tramitação que exige, bem como pelo desconhecimento generalizado da política e das formas de realizar os procedimentos recursais (mesmo entre os membros do poder executivo e legislativo nos municípios).

⁵⁵ Junto a cada órgão executivo de trânsito ou entidade rodoviária funciona, ao menos, uma Jari. Unidades componentes do SNT, elas são formadas por, no mínimo, três pessoas nomeadas entre servidores e sociedade civil, e relacionam-se institucionalmente com o órgão autuador de origem e com o respectivo Cetran. As diretrizes para sua composição e atuação são dadas pelo Contran.

Com a publicação da Resolução Contran nº 296, em 28 de outubro de 2008, o órgão máximo normativo impôs ao âmbito estadual – Cetran – a atribuição de verificar o cumprimento dos requisitos para integração dos órgãos municipais ao SNT, cabendo-lhe ainda certificar ao Denatran. E, assim, o âmbito federal delegou aos estados a verificação da adequação dos municípios ao SNT.

Embora seja o principal responsável pela gestão urbana do trânsito, o município pode desenvolver suas atividades mediante 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 consequências 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. Contudo, fiscalizar e arrecadar revelaram ser estratégias preponderantes, e justas estas são privativas daqueles que se encontram integrados. A próxima seção analisará mais detidamente esta questão.

2.5 O imbróglio federativo da fiscalização de trânsito

Esta seção parte do argumento de que o paradigma fiscalizatório é preponderante na política de trânsito brasileira. Este paradigma, por sua vez, afeta a distribuição de competências e a compreensão do município sobre seu real papel na política. No decorrer desta análise, demonstra-se como ao município faltam os recursos essenciais à execução da

política, pois a dependência do âmbito estadual se faz sentir em dois sentidos essenciais: o acesso às informações cadastrais de veículos e condutores e a questão das forças policiais para a fiscalização local. Evidencia-se ainda o complexo emaranhado da sobreposição de competências entre os âmbitos estadual e federal para a coordenação da política. Embora a atribuição seja do governo federal, os estados desempenham, na prática, papel central na execução das atividades de fiscalização.

2.5.1 Distribuição de competências e atuação municipal na fiscalização de trânsito

No tocante à fiscalização de trânsito, a distribuição de competências estabelece que ao âmbito federal cabe normatizar sobre o objeto e a forma de atuação, bem como definir a punição cabível a cada enquadramento, seja quanto aos procedimentos administrativos, seja em relação à definição do montante pecuniário devido à cada infração.

A implementação, por sua vez, deve ser realizada pelos três níveis de governo, cada qual em sua competência, cuja execução se dá por vezes de forma exclusiva, por vezes de forma compartilhada. No concernente à atuação em ambiente urbano, foco deste trabalho, as atribuições são em parte exclusivas, em parte compartilhadas, sendo ainda prevista a possibilidade de convênio entre os órgãos de trânsito para que um ente federativo possa assumir a competência do outro⁵⁶. O quadro a seguir especifica os entes federativos, seus agentes e suas respectivas competências.

Quadro 6 – Agentes de fiscalização no trânsito, segundo o âmbito federativo

Âmbito	SNT	Agentes	Competência
Federal	DNIT	Funcionários administrativos	Rodovias federais
	PRF	Policiais rodoviários federais	Rodovias federais
Estadual	Detran	Funcionários administrativos e policiais militares (por delegação)	Vias urbanas e não urbanas
	DER	Funcionários administrativos e policiais militares (por delegação)	Rodovias estaduais
Municipal	Órgão executivo municipal	Funcionários administrativos e policiais militares (por delegação)	Vias urbanas

Fonte: CTB (BRASIL, 1997). Elaboração própria.

⁵⁶A União tem atribuição sobre as vias sob sua jurisdição, as rodovias federais. Os estados têm atribuição sobre as rodovias estaduais e compartilham com o município as atribuições sobre as vias urbanas.

A Resolução Contran nº 66, de 23 de setembro de 1998, que distribuiu as competências para fiscalização dos ambientes urbanos entre estados e municípios, traz como anexo uma tabela a partir da qual é possível perceber que há previsão de infrações exclusivas tanto para os estados como para os municípios, bem como outras de atuação conjunta. Ficaram estipuladas como de competência municipal, entre outras, a fiscalização sobre a forma de estacionar, parar e trafegar, fiscalizar os pedestres, bicicletas, veículos de tração animal e ciclomotores e, para os municípios de maior porte, a fiscalização ambiental (licenciamento ambiental) e a restrição de períodos de circulação (rodízio – ainda restrito no Brasil à cidade de São Paulo).

Do total das infrações previstas, coube aos estados em ambiente urbano aquelas atinentes à existência, validade e adequação da documentação do condutor e do veículo, e as referentes às condições de segurança veicular. É também de competência estadual fiscalizar as condições do condutor, inclusive quanto ao possível uso de álcool ou entorpecentes. As multas de competência estadual em ambiente urbano são, portanto, em sua maioria, de aferição pessoal, o que exige a presença de um agente de trânsito que, na maioria dos estados, é um policial militar.

A Resolução também previu atribuições de competência comum entre os entes federados, como a fiscalização do uso do cinto de segurança, o transporte irregular das crianças, ou deixar de prestar socorro à vítima de acidente de trânsito entre outras que, pelo risco que a situação impõe, é de atuação de ambos.

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 atuações, mesmo sendo este o âmbito 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, nem pode delegá-las ao estado, criando um vácuo para a fiscalização que hoje atinge 80% das comunas brasileiras*⁵⁷.

⁵⁷E, mesmo naqueles municípios em que já existem órgãos executivos locais, a fiscalização que não pode ser realizada de forma eletrônica fica relegada a um segundo plano. Há inúmeras infrações de trânsito de atribuição municipal e mesmo estadual que hoje pouco ou nada são observadas, por depender de recursos humanos para a fiscalização, como o não falar ao celular quando ao volante, o uso do cinto de segurança e da cadeirinha para as crianças etc. As infrações de trânsito aferidas por radares são hoje a principal fonte de arrecadação em

Ainda que tenha competências para tal, implantar fiscalização de trânsito no município não é tarefa nada fácil, dificuldade esta atestada basicamente por três fatores: o acesso aos cadastros de veículos e condutores, de posse dos estados (indispensável para a consecução da atividade); a inexistência de força policial local apta à prática fiscalizatória; e a sobreposição de competências entre os órgãos.

Em primeiro lugar, os municípios têm sua atuação comprometida, por não possuírem os cadastros dos condutores e dos veículos necessários para o lançamento das infrações e da pontuação para possíveis futuros processos de suspensão ou cassação do direito de dirigir (realizados pelos estados). Desde a origem da política, foram os estados quem construíram tais bancos de dados, e o custo de *recriá-los*, via governo municipal ou mesmo federal, tem sido impeditivo. Embora o acesso seja permitido para consultas e para o lançamento das multas e dos pontos relativos às infrações realizadas, a forma e a remuneração dependem do governo estadual.

Em segundo lugar, o município não possui efetivo policial com autoridade para punir, nos moldes das polícias federais ou estaduais (civil ou militar). Dado o veto do emprego das Guardas Municipais (GMs), as prefeituras precisam inventar uma forma de fazer a política, e não apenas incrementar modelos desenvolvidos ao longo do tempo, como puderam fazer a União e os estados. A limitação ao uso das GMs é constitucional, sendo a carreira restrita à proteção de bens, serviços e instalações (art. 144, §8º, CF/88). Os agentes das GMs não podem notificar ou fiscalizar o trânsito sob pena de nulidade do Auto de Infração e das Medidas Administrativas, ou seja, tais atos podem se tornar sem efeito, pois não há competência estabelecida para tal atuação (Pareceres nº 1206 e nº 1409/2006 do Ministério das Cidades).

Assim, o veto do Presidente Fernando Henrique ao emprego das guardas municipais na fiscalização do trânsito fez com que as prefeituras inventassem uma forma de executar sua função na política de trânsito, e não apenas incrementassem modelos já existentes como o fizeram os estados e a União com suas forças policiais já estabelecidas. Assim, a compreensão do papel do município pode ter sido mitigada nesse sentido, como apontam entrevistas apresentadas no Capítulo III.

municípios de maior porte neste setor, contudo ela apenas pode ser utilizada para infrações referentes a velocidade, rodízio de placas veiculares ou inadequação documental (como a falta de licenciamento) passível de multa e aferível por leitura OCR (*Optical character recognition*) da placa.

O quadro a seguir resume as diferentes possibilidades de convênio com a Polícia Militar para fiscalização junto aos municípios, podendo esta se dar de forma *parcial*, em que agentes civis também executam o trabalho, a exemplo das cidades de São Paulo, Porto Alegre ou Rio de Janeiro, ou *total*, como ocorre na grande maioria dos municípios.

Quadro 7 – Possibilidades de celebração de convênio entre municípios, Detran e Polícia Militar

Tipo	Amplitude
Total	<ul style="list-style-type: none"> • A operação e a fiscalização serão feitas pela Polícia Militar por meio de policiais devidamente treinados, designados e credenciados pela autoridade de trânsito municipal, que é o dirigente máximo do órgão ou entidade executivo de trânsito; • A remuneração dos serviços poderá ser feita mediante comprovação da execução das atividades solicitadas ou pagamento de pró-labore fixo a ser definido por legislação municipal específica apenas para os policiais militares que estão designados e credenciados nominalmente; • O município poderá fornecer viaturas, equipamentos de operação e fiscalização e outros a seu critério.
Parcial	<ul style="list-style-type: none"> • A operação e fiscalização serão feitas tanto pela Polícia Militar, quanto pelos agentes civis treinados, designados e credenciados pela autoridade de trânsito municipal; • A remuneração dos serviços poderá ser feita conforme o item anterior; • O órgão ou entidade de trânsito municipal definirá a atuação dos agentes de fiscalização e policiais militares em conjunto com o Comando do Policiamento de Trânsito; • Sempre que solicitado, o policiamento de trânsito deverá dar apoio à autoridade de trânsito nas ações relativas à sua atuação.

Fonte: Denatran (2004).

Ambas as possibilidades preveem remuneração do trabalho efetuado pela Polícia Militar; dito de outra forma, o fornecimento de bens ou recursos em contraprestação.

Como já foi especificado, para exercer as competências de trânsito, a Polícia Militar necessita estar conveniada ao respectivo órgão executivo (municipal e estadual no caso dos municípios), uma vez que a PM não é órgão de trânsito autônomo para o âmbito de atuação, necessitando, portanto, da figura jurídica do convênio (art. 22, V e VI do CTB).

No projeto de lei do CTB aprovado no Congresso e enviado à apreciação da Presidência da República, o âmbito de atuação da PM era maior. Quis a presidência a restrição deste papel. Assim, as polícias militares não alcançaram institucionalizar a

autonomia que já haviam adquirido, para atuarem independentemente do Detran. O novo Código exigiu o convênio para sua atuação enquanto agente de trânsito, mas, na prática, os estados e municípios seguem delegando a estas forças policiais a fiscalização no trânsito com ou sem convênio firmado, à revelia da norma. Na ausência de um acompanhamento mais próximo do governo federal ou dos órgãos de controle externo essa prática, acaba permanecendo mais como regra do que como exceção.

De acordo com a norma, autuações realizadas em talonário de município que não esteja integrado ao SNT não têm validade, posto que registradas na ausência de autoridade de trânsito⁵⁸ competente. Caso fosse levada a cabo por ação dos Conselhos, estaduais ou federal, ou mesmo pelo Ministério Público ou Varas de Justiça acionados por cidadãos que se sentissem lesados, ter-se-ia no Brasil a anulação de milhões de multas de trânsito e, conseqüentemente, a devolução de valores aos cidadãos, bem como a anulação de pontos em prontuários. Aconteceria ainda a revisão de inúmeros processos de suspensão e cassação, podendo culminar com a reparação via judicial por danos aos condutores que foram autuados por agentes sem a competência para fazê-lo. Contudo, integrado ou não, cabe ao poder público local a responsabilidade objetiva por danos causados aos cidadãos em decorrência de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços previstos nas competências municipais.

E, por último, o terceiro fator que afeta a atuação dos municípios no processo de fiscalização no trânsito é a sobreposição de competências na coordenação da política entre os governos federal e estadual.

Desde a década de 1960, o governo federal busca congrega os dados dos cadastros estaduais de veículos e de condutores. Várias tentativas foram realizadas, resultando em 2012 em uma sobreposição de informações, em que existem ao menos dois bancos cadastrais distintos: aqueles mantidos pelos estados (sob o poder dos Dentrans) e aquele mantido pelo governo federal (sob o poder do Detran). Os principais bancos federais no trânsito foram construídos para veículos e condutores, denominados, respectivamente, Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) e Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (Renach). O terceiro Banco Nacional, criado em 2004, é relativo aos processos de fiscalização e

⁵⁸ Autoridade de trânsito: dirigente máximo de órgão ou entidade executivo integrante do Sistema Nacional de Trânsito ou pessoa por ele expressamente credenciada (CTB, 1997, anexo II).

denomina-se Registro Nacional de Infrações de Trânsito – Renainf (Resolução Contran 155, de 28 de janeiro de 2004 e Portaria Denatran, nº. 74, de 27 de agosto 2008). O sistema Renainf foi estabelecido com a finalidade de criar a base nacional de infrações de trânsito e proporcionar condições operacionais para o seu registro, viabilizando o processamento dos autos de infrações, das ocorrências e o intercâmbio de informações.

Até o início do processo de reunião e integração dos cadastros em âmbito federal, as informações eram unicamente estaduais, assim como a fiscalização estava restrita à esfera de cada estado, ou seja, um veículo de Minas Gerais que infringisse o limite de velocidade em São Paulo, embora autuado, nunca veria a multa chegar a sua casa, e vice e versa. A partir da instituição do Renainf, passaria a ser possível o registro infrações de trânsito cometidas em Unidade da Federação diferente do licenciamento do veículo, bem como realizar os devidos repasses financeiros entre os operadores do sistema e o lançamento da pontuação devida no cadastro dos condutores autuados. A existência do sistema, contudo, não obriga que os dados sejam alimentados.

Para que o sistema entrasse em funcionamento, foi necessária inicialmente a integração dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos estados e do Distrito Federal, para o fornecimento dos dados de veículos e de condutores. Importante ressaltar que, conforme previsto por norma federal, a integração dos demais agentes autuadores, inclusive os municípios, se dá, de modo geral, por meio do órgão executivo estadual. Segundo a norma,

Art. 4º. Os órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários dos Municípios, os órgãos executivos rodoviários dos Estados e do Distrito Federal, o órgão executivo rodoviário da União e a Polícia Rodoviária Federal deverão integrar-se ao RENAINF através do órgão ou entidade executiva de trânsito da unidade da Federação de sua circunscrição ou diretamente ao RENAINF, nos casos em que o DENATRAN julgar técnica e operacionalmente conveniente (Resolução CONTRAN 155, de 2004).

Ou seja, para a coordenação dos processos atinentes à execução das diferentes etapas da fiscalização e penalização por infrações de trânsito, os estados figuram como atores centrais, seja como fornecedores dos bancos de dados necessários ao lançamento das informações, seja como processadores da pontuação nas carteiras de habitação, valores das multas e comunicação com o cidadão, muitas vezes realizando a arrecadação e,

posteriormente, dividindo seu resultado. A atuação do Denatran e Contran, embora sejam os órgãos coordenadores da execução da política, 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 aquelas não pagas inviabilizam qualquer outro procedimento com o veículo, independentemente da sua origem. Até a quitação dos débitos não é expedido o licenciamento anual do veículo, cuja não apresentação pode acarretar cobrança 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.

Não há na normatização do sistema Renainf referência à necessidade de que seja observada a integração prévia do município ao SNT para dar abertura ao sistema de lançamentos de infrações e seus desdobramentos. No cenário de ausência do Governo Federal, tanto no estímulo à municipalização quanto na nãoobservância da lei para a fiscalização nos municípios (ou seja, permitir acesso aos sistemas e receber repasses de recursos de municípios não integrados ao SNT), o governo estadual se torna um *player* decisivo.

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, mesmo que incorrendo em irregularidade jurídica, posto contra o estabelecido no CTB.

Neste contexto, acaba sendo o agente em âmbito estadual, e não o governo federal, quem define as regras do jogo para o aceite ou não dos municípios não integrados ao SNT para estabelecer convênio (Polícia Militar) ou dar acesso aos bancos de dados cadastrais para lançamento das multas e da pontuação no prontuário do condutor. É também função do estado fazer o processamento dos dados e dos pontos na Carteira Nacional de Habilitação e garantir o pagamento das multas como prerrogativa para realização de quaisquer outros serviços relativos ao veículo. Com estas características, é ele quem define as regras do jogo, pois a norma federal associada à ausência dos organismos federais abre tal prerrogativa.

Para o âmbito estadual, a municipalização do trânsito pode ser uma estratégia positiva por motivos, mais bem descritos no Capítulo IV, que incluem: a regularidade dos processos de suspensão e cassação, posto que a pontuação das multas que o Detran processa adviria apenas de órgãos autuadores com autoridade estabelecida para fiscalizar o trânsito, não incorrendo, portanto, em risco jurídico de anulação de decisões punitivas e possíveis processos contra o estado; o aumento da capilaridade da fiscalização e a amplitude das tipificações infracionais, uma vez que as atribuições municipais também poderiam ser observadas; e, a arrecadação para os cofres públicos estaduais, dependendo do arranjo remuneratório pela ação de fiscalização da PM, e do acesso aos bancos de dados, bem como o processamento das infrações. Ainda, se o estado aceitar que o município não esteja integrado ao SNT para estabelecer convênio ou dar acesso aos bancos de dados, e se os recursos irão completar o ciclo aos cofres das três esferas federadas, por que o município faria o investimento em se integrar? Sobretudo os municípios com menor visibilidade?

Assim, o desenho da política define possíveis ganhos e possíveis custos aos municípios que passam a executar práticas de fiscalização no trânsito, como especificado a seguir.

Como ganhos apresentam-se:

- mostrar situação regular enquanto gestor da política de trânsito;
- não se tornar sujeito passivo de investigação pelos 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);
- angariar recursos financeiros com as multas de trânsito (que aumentam na proporção que cresce a base de arrecadação: frota);
- ter autonomia para estabelecer ações que reorganizem estacionamento e parada, estabeleçam programas de sinalização de orientação do trânsito, faixas exclusivas de ônibus, definam políticas de operação de carga e descarga de mercadorias, e fiscalizar o trânsito na sua circunscrição etc.;
- responder a demandas dos cidadãos naquilo que compete ao âmbito do município;
- estabelecer instância administrativa e recursal das infrações sob o comando local;
- lucrar com os custos não realizados decorrentes de acidentes de trânsito, entre os quais saúde pública.

Mas, a integração ao STN também implica “custos” aos municípios para implementar, dentre outras atribuições, práticas de fiscalização:

- obter informações sobre como realizar a integração;
- custear o aprendizado da política, que não é incremental ao município, mas a criação de algo novo;
- responder pelos custos políticos e administrativos de criar órgãos próprios (órgão executivo e 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, quando for o caso;
- estabelecer convênio com o governo estadual para, quando for o caso, realizar o processamento dos autos de infração;
- contratar empresas para instalar radares e/ou processar multas;
- contratar meios de estabelecer comunicação com o cidadão em vista da obrigatoriedade do passo a passo para que uma infração se transforme em multa (aviso de infração e possível indicação do condutor e aviso da multa a ser paga);
- arcar com a criação e manutenção de força própria de agentes de fiscalização (quando for o caso);
- pagar o acesso aos dados cadastrais dos órgãos estaduais;
- arcar com o custo político de multar os munícipes/eleitores.

Nos Capítulos III e IV desta tese são reunidas evidências que permitem compreender quais são e de que forma operam os principais fatores que afetam a decisão dos prefeitos em aderir ao SNT.

Concluindo: no Brasil, a política de trânsito vem sendo construída desde a década de 1930 com as cores da padronização nacional sob a forma de resguardar à União o *right to decide* sobre a política. No ambiente urbano, foi estabelecido inicialmente apenas aos estados e, mais recentemente, também aos municípios o *right to act* da política.

Assim, o ingresso dos municípios no Sistema Nacional de Trânsito como agente de fiscalização diz respeito à sua inserção para a *implementação*, e não para a tomada de *decisão* sobre a realização dos serviços atinentes ao setor. Contudo, dada a ausência de uma política federal nesta política, a despeito de suas atribuições constitucionais, os entes subnacionais têm efetivamente decidido como executar suas atribuições, em muitos casos à revelia das normas federais. Estas decisões incluem questões administrativas e mecanismos de controle e punição efetivos, dada a prevalência do paradigma fiscalizatório.

Como ficou demonstrado, não há políticas de incentivos por parte do governo federal para a municipalização da política de trânsito que, 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 central na política, por vários motivos: controlar os insumos necessários à realização de serviços de fiscalização (cadastros, acesso aos sistemas interestaduais, e de informação e processamento dos autos de infração); ser o lócus da Polícia Militar (principal agente autuador também nos municípios); realizar o processamento dos pontos na Carteira Nacional de Habilitação e proceder a suspensão do direito de dirigir – em consequência às infrações aplicadas por todos os órgãos autuadores do estado; atrelar o pagamento das multas como pré-requisito a outros serviços relativos ao veículo, como o licenciamento anual⁵⁹.

Desta forma, embora as normas federais padronizem as multas e estabeleçam os critérios de atuação dos entes autuadores, diante da fragilidade da coordenação federal, que não oferece incentivos para a integração dos municípios ao SNT e não possui mecanismos efetivos de acompanhamento do processo de municipalização, abriu-se um "vácuo" de coordenação para os estados, colocando-os em condição de efetivamente decidir sobre a forma como será executada a fiscalização de trânsito em seu território. Com o ingresso dos municípios no SNT a partir da publicação do novo Código, os governos estaduais passaram a viabilizar o acesso aos recursos informacionais (cadastros de veículos e condutores) e por vezes aos recursos técnicos (processamento de autos de infração) e operacionais (convênio com a Polícia Militar), necessários à execução das competências municipais na política. O estado pode tanto aceitar, à revelia da lei, a participação da Polícia Militar como agente em

⁵⁹ O valor das multas é vinculado para o proprietário do veículo e a pontuação, no prontuário do condutor. Afora a cobrança para o licenciamento anual realizada pelo estado, o município dispõe de recursos restritos para cobrança daquelas multas aplicadas pela municipalidade e que voluntariamente não tenham sido pagas pelo infrator.

municípios não integrados e assim desestimular a integração formal, como também desenvolver políticas de estímulo à adesão ao SNT por parte dos municípios.

No Capítulo III será demonstrado que estados têm efetivamente atuado neste sentido e os ganhos efetivos que podem motivar esse papel mais ativo do âmbito estadual na promoção da municipalização do trânsito, a exemplo do que vem fazendo o estado do Rio Grande do Sul, que será abordada no Capítulo IV.

A política de trânsito tem, portanto, um desenho tal que o total das atribuições é executado apenas quando todos os agentes do sistema operam as suas competências, oferecendo incentivos positivos e negativos aos municípios. A resposta dos municípios é resultado de um cálculo em que estes fatores são considerados, como será abordado no Capítulo III, a seguir.

Capítulo III

CARACTERIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS AO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO

Há interesse do estado em municipalizar? Há interesse do poder estadual em que a PM abra espaço para a fiscalização pelo município? O que tem afetado a decisão dos prefeitos em aderirem ao SNT foi o business criado em torno da multa, com a proliferação da indústria de tecnologias para implantação de radares e pela facilidade de instalação e remuneração muitas vezes de forma irregular, pelo número de multas aplicadas, isso virou prioridade para os prefeitos em detrimento de políticas educacionais (Deputado Beto Mansur, Relator do CTB na Câmara dos Deputados, em entrevista concedida à autora em outubro de 2012).

Segundo o Código de Trânsito Brasileiro (CTB – 1997), não há distinção entre os municípios brasileiros quanto ao cumprimento de suas competências em relação à Política Nacional de Trânsito. A imposição normativa em favor da integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito foi disposta no art. 1º, §§ 2º e no art. 3º do CTB. Contudo, desde o início da vigência no novo Código, em 1998, apenas 20% dos municípios aderiram à política⁶⁰.

Buscando compreender os fatores relacionados à adesão dos municípios ao CTB, o presente capítulo apresenta a caracterização da municipalização no trânsito e, para tanto, está subdividido em quatro seções. A primeira seção observa a variação do fenômeno da integração dos municípios ao SNT conforme as dimensões de tempo e espaço geográfico. Em primeiro lugar, é apresentada a evolução temporal da municipalização nos últimos 15 anos,

⁶⁰O início do processo de municipalização foi realidade mesmo anteriormente à promulgação do CTB, pois alguns municípios brasileiros já faziam a gestão local de serviços de trânsito, utilizando-se para isso de convênios com órgãos estaduais. Segundo Silva (2007, p. 33), até 1998 esse número chegava a 16, citando como exemplo as capitais São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Aracaju, além de Contagem-MG e mais 11 municípios paulistas.

desde a promulgação do CTB. 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 temporal 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. Ao final da análise, percebe-se que os estados apresentam grande variação no número de municípios integrados, demonstrando-se a incompletude da explicação do fenômeno quando observado apenas o nível municipal. Portanto, é necessário incluir uma segunda dimensão de análise, ligada à relação vertical do governo estadual com os municípios de sua circunscrição.

Dada esta constatação, de que são inicialmente os municípios maiores que ingressam no SNT, a questão é compreender o que há nestas comunas que favorece a adesão. 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 comunas, independente de seu porte populacional?

Para buscar dimensionar estas questões, a segunda seção deste capítulo observa a letalidade no trânsito nos diferentes municípios brasileiros, assumindo que este seja o principal problema a ser equacionado com ações no setor. A partir de análise estatística, demonstra-se que este problema é generalizado, e não concentrado nos maiores municípios.

Se a hipótese de serem os maiores municípios aqueles com os principais problemas não foi confirmada, o que os levaria à integração? Buscando identificar os fatores que podem ter levado à decisão dos governos locais em aderir à política, a terceira seção explora a caracterização dos municípios brasileiros, categorizados em integrados e não integrados ao SNT, quanto ao porte, frota, situação socioeconômica, capacidade administrativa e fiscal. Intenta-se identificar se há algo nestas características que poderia explicar a variação na adesão à política entre os municípios. Ao final desta seção, são apresentados os resultados do teste estatístico Chaid, que cruza todos os fatores entre si, resultando que a frota e a atuação estadual junto aos municípios podem ser compreendidas como os principais fatores associados à municipalização do trânsito no Brasil.

A última seção apresenta a compilação e a análise de entrevistas realizadas com gestores municipais, estaduais e *stakeholders* do setor, que auxiliam a compreender as principais questões suscitadas neste capítulo, sobretudo no concernente à forma como o

paradigma fiscalizatório opera na supervalorização da fiscalização em detrimento das demais ações previstas aos municípios no trânsito, tornando atrativa a adesão apenas àqueles detentores das maiores frotas ou aos que dividem com seu respectivo estado os custos da municipalização.

A análise empreendida neste capítulo apoiou-se em fontes primárias, como a normatização para o setor, entrevistas e dados quantitativos, os quais compõem um banco construído para esta pesquisa, que congrega as principais informações disponíveis sobre o tema no Brasil para o período posterior à adoção do CTB (1997)⁶¹. As demais informações que norteiam este capítulo foram extraídas de fontes oficiais e públicas, conforme as especificações para cada indicador:

- Informações sobre a integração dos municípios e respectivas frotas advieram do Denatran. Dados sobre a integração municipal estão atualizados até junho de 2012 e foram concedidos diretamente à autora pelo setor responsável no órgão. Dados sobre frota estão atualizados até dezembro de 2011 e foram obtidos no *site* <http://www.denatran.gov.br/>. Distrito Federal e Fernando de Noronha foram excluídos por possuírem características na política que os distinguem dos demais.
- Dados de caracterização socioeconômica e demográfica advieram do IBGE, e são referentes ao Censo Demográfico de 2010 e ao PIB dos municípios de 2008. As informações estão disponíveis no *site* <http://www.ibge.gov.br/> e foram consultadas entre novembro de 2011 e junho de 2012.
- Dados sobre as instituições voltadas à gestão urbana instaladas nos municípios advieram da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic (2009), publicadas pelo IBGE, e podem ser obtidos no endereço <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>. Selecionou-se para esta análise de possível correlação entre integração e capacidade administrativa instalada a existência de órgão gestor nos municípios para a área de transportes, como proxy de capacidade administrativa instalada por não existir dados sobre órgãos de trânsito na Munic. Esta escolha baseou-se em trabalho recente de Arretche (2012), que estudou as capacidades

⁶¹ Agradeço o auxílio sempre inestimável de Júlio Costa e Edgard Fusaro com o banco de dados e as estatísticas desta tese.

administrativas instaladas tendo por foco a política habitacional no Brasil, atestando que o melhor indicador para comprovar capacidade administrativa é a existência de órgão gestor na área.

- Informações sobre óbitos por acidente de transporte são provenientes do Datasus (<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sih/cnv/frbr.def>), e contabilizam as vítimas fatais de acidentes de transporte, que vieram a óbito após ingresso hospitalar (Morbidade Hospitalar do SUS por Causas Externas – acidentes de transporte), segundo o município de residência. Os dados são de 2010 e foram acessados em junho de 2012.
- Informações sobre receitas são oriundas dos Dados Contábeis dos municípios, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (http://tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp). Na presente análise, foram considerados os dados referentes à Receita Tributária dos municípios, que engloba Impostos (IPTU, IRRF, ISSQN etc.), Taxas e Contribuições de Melhoria.

A análise dos dados foi realizada utilizando-se o *software* estatístico SPSS (inclusive o modelo Chaid) e as ferramentas disponíveis no Excel.

A coleta dos dados para a análise das condições estruturais buscou, sempre que possível, reunir informações do mesmo período, e na inviabilidade de que fossem concomitantes, em períodos contíguos, o que não fere a exequibilidade da pesquisa. Também fazem parte do argumento informações advindas de entrevistas realizadas pela autora de forma direta ou via correio eletrônico como *stakeholders* e *decision makers*, identificados pelo conhecimento que detém sobre a trajetória da política e/ou a execução da mesma em âmbito estadual e municipal. No âmbito municipal, as entrevistas foram realizadas a partir de questionários estruturados e remetidos via *e-mail* para os gestores municipais de trânsito e transporte do estado de São Paulo, a cujo cadastro a autora teve acesso por meio da Associação Nacional de Trânsito e Transporte (ANTP). Foram também feitas entrevistas pela própria autora, a partir do mesmo questionário, com gestores locais, em eventos destinados ao tema trânsito, realizados no estado de São Paulo, entre 2011 e 2012. No âmbito estadual, as entrevistas foram efetuadas em duas etapas. Na primeira rodada, foi encaminhada via *e-mail* a todos os diretores dos órgãos de trânsito estadual uma questão referente à existência de políticas estaduais para a promoção da municipalização de trânsito e ao tipo da política

aplicada. Aos que responderam afirmativamente com indicações da existência de políticas mais bem estruturadas (Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul), buscou-se o aprofundamento das informações com uma segunda rodada de entrevistas com o presidente do Conselho de Trânsito do Estado. A partir destas entrevistas, e dos resultados estatísticos, o Estado do Rio Grande do Sul foi selecionado por apresentar a política de indução mais completa para a análise, por ter o maior número absoluto de município e a maior variedade de porte entre eles, quando contraposto aos estados de Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro.

3.1 Sobre a integração dos municípios ao SNT: variação no tempo e no espaço

Esta seção apresenta a trajetória da adesão por parte dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito no Brasil, desde a promulgação do CTB há 15 anos, e como isto se deu nos diferentes estados brasileiros.

O gráfico a seguir expõe a evolução da integração dos municípios entre 1998 e 2012.

**Gráfico 1 – Evolução da integração municipal ao SNT
Brasil, 1998-2012 (1)**

Fonte: Denatran, 2012; Datasus, 2012. Os dados de 2012 referem-se apenas ao primeiro semestre.

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Inicialmente, não é possível afirmar que o processo de municipalização constitui uma tendência crescente no Brasil. Pelo contrário, apresenta queda, se observados os pontos inicial e final, com alguns picos de maior adesão.

O primeiro destes pontos se dá um ano após a entrada em vigor do CTB, em 1999, quando pouco mais de 200 municípios ingressaram no Sistema Nacional de Trânsito. Previa o Código que os municípios que já possuísem estruturas ou convênios para a gestão local do trânsito, mormente as capitais, teriam um ano para a adequação. Ainda, tratando-se de serviços públicos, há que se considerar um período de tramitação de leis de criação de estruturas administrativas e funcionais para o estabelecimento do órgão executivo local, das Jari e demais providências técnicas necessárias. Deve-se a isto o ingresso de mais municípios em 1999 que em 1998.

Passada esta primeira fase, os picos de crescimento apresentados no ano de 2002 e no período de 2010-2011, como será demonstrado adiante, são principalmente alavancados pelo estado de São Paulo (2002) e do Rio Grande do Sul (2010 e 2011). Por outro lado, a evolução temporal é marcada pela integração dos municípios de acordo com o porte populacional.

Gráfico 2a – Municípios integrados ao SNT, por período de integração, segundo porte populacional. Brasil, - 1999-2004

Fonte: Datasus, 1999-2012; Denatran, 2012.

(continua)

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Para cada ano foi considerado, em cada uma das faixas populacionais, o percentual de municípios integrados ao SNT no total de municípios pertencentes à faixa populacional.

Gráfico 2b – Municípios integrados ao SNT, por período de integração, segundo porte populacional. Brasil, 2005-2012

Fonte: Datasus, 1999- 2012; Denatran, 2012.

(conclusão)

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Para cada ano foi considerado, em cada uma das faixas populacionais, o percentual de municípios integrados ao SNT no total de municípios pertencentes à faixa populacional.

Os maiores municípios (a partir de 500 mil habitantes) completaram sua integração até 2001, em até quatro anos a partir da entrada em vigor do CTB. Este fato pode ter sido influenciado pela maior frota e capacidade econômica e administrativa, e também por necessitarem, para as ações de engenharia, sinalização e fiscalização, de um alto volume de recursos muitas vezes inacessíveis via governo estadual.⁶²

É possível observar no Gráfico 2 que, até 2005 (ano que marca a metade do período observado), 81,8% dos municípios de 100.001 a 500.000 habitantes já haviam aderido ao SNT. Em números absolutos, correspondiam, na época, a 180 dos 220 municípios desta faixa populacional. Ao final do período (junho/2012), 231 são integrados (92,4%), de 250 comunas pertencentes a este porte populacional.

Entre os municípios de 20.001 a 100.000 habitantes, a taxa de adesão não é tão elevada. Atualmente, nesta faixa populacional estão compreendidos 1.381 municípios, dos

⁶² Esta explicação aparece na fala dos entrevistados, explorada na última seção deste Capítulo.

quais, em junho de 2012, 581 haviam aderido ao SNT (42,1%). Em 2005, apenas 27,3% de municípios com este porte populacional tinham feito a adesão.

Lógica inversa de integração ocorre entre os municípios de porte menor. Do total de municípios entre 5.001 e 20.000 habitantes existentes em 2005, apenas 4,1% haviam se integrado ao SNT até esta data. Em 2012, este percentual passa para 9,3%. Ainda no período, esta é a faixa populacional que congrega, o maior número de municípios (2.598), ou seja, quase 50% do total nacional.

Quando observados os menores municípios, é possível perceber que também são estes que possuem a proporção de integrados menos expressiva, uma vez que apenas 6,9% do seu total aderiram ao SNT em 2012. Contudo, quando se pesquisa o ano de 2005, tem-se que somente 1,4% dos municípios deste porte havia aderido até então. Os maiores índices de crescimento da adesão nesta faixa populacional estão nos últimos anos observados.

Contudo, por que há um crescimento da integração dos municípios menores a partir de 2005, quando os demais, de maior porte, que ainda poderiam se integrar, praticamente estagnaram?

Gráfico 3 – Evolução da integração municipal ao SNT: principais Estados em termos absolutos 1998- 2012

Fonte: Denatran, 2012.

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Cabe observar esta variação por um novo ponto de vista, em que o pertencimento a determinada unidade federativa pode estar explicando o que a análise focada apenas no porte populacional não consegue explicitar: os picos de crescimento foram alavancados por alguns poucos estados, notadamente São Paulo, que se destaca mais no início do período, e Rio Grande do Sul, a partir de 2010.

O gráfico instiga pesquisar se o pertencimento a determinadas unidades federativas pode importar para a integração ao SNT. A Tabela 4, a seguir, examina a distribuição da integração por estados da federação, considerando a evolução no tempo e o porte dos municípios integrados. As informações são apresentadas em ordem decrescente do percentual de integração, até 2012, segundo as UFs. Os dados explicitam que os municípios do primeiro pico, em 1999 e 2002, referem-se a São Paulo, cuja maioria é de maior porte populacional, enquanto o estado mais destacado no final do período é o Rio Grande do Sul, no qual a maior parte dos municípios integrados é de pequeno e médio porte.

A observação dos dados por estado demonstra considerável disparidade. Entre os estados com as menores proporções de municípios integrados estão Tocantins (3,6% de 139 municípios), Piauí (4,0% de 224 municípios), Acre (apenas a capital em 22 municípios) e Minas Gerais (5,5% de 835 municípios). Esta realidade impacta com aquela apresentada pelos estados que, no período, já possuem mais do que 50% de suas unidades integradas, como o Rio de Janeiro (66,3% de 92 municípios), Mato Grosso do Sul (57,7% de 78 municípios) e Rio Grande do Sul (56% de 496 municípios).

Restringindo a amostra para os estados com maior e menor percentual de integrados, é possível perceber que enquanto os primeiros englobam também os municípios de menor porte, os demais apenas possuem municípios de maior porte nesta condição.

**Tabela 4 – Municípios integrados ao SNT, por porte populacional, segundo Unidade da Federação
Brasil – 2012**

Unidade da Federação	Total geral	Integrados em 2012						
		Total		Até 5.000 hab.	De 5.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 500.000 hab.	Mais de 500.000 hab.
		Nos. Abs.	%					
Total	5.563	1.179	21,2	89	241	581	231	37
Rio de Janeiro	92	61	66,3	0	7	28	22	4
Mato Grosso do Sul	78	45	57,7	0	20	21	3	1
Rio Grande do Sul	496	278	56,0	77	100	83	17	1
São Paulo	645	267	41,4	3	46	143	66	9
Pará	143	44	30,8	0	1	30	12	1
Ceará	184	53	28,8	1	6	38	7	1
Santa Catarina	293	74	25,3	8	16	38	11	1
Maranhão	217	51	23,5	0	10	33	7	1
Amapá	16	3	18,8	0	0	1	2	0
Sergipe	75	14	18,7	0	1	11	1	1
Mato Grosso	141	23	16,3	0	2	17	3	1
Pernambuco	184	28	15,2	0	2	15	9	2
Amazonas	62	9	14,5	0	1	7	0	1
Goiás	246	34	13,8	0	3	22	8	1
Rondônia	52	6	11,5	0	0	4	2	0
Alagoas	102	11	10,8	0	1	8	1	1
Paraíba	223	22	9,9	0	10	7	4	1
Rio Grande do Norte	167	15	9,0	0	5	7	2	1
Bahia	417	37	8,9	0	2	22	11	2
Paraná	399	35	8,8	0	6	14	13	2
Espírito Santo	78	6	7,7	0	0	0	6	0
Roraima	15	1	6,7	0	0	0	1	0
Minas Gerais	853	47	5,5	0	2	22	19	4
Acre	22	1	4,5	0	0	0	1	0
Piauí	224	9	4,0	0	0	7	1	1
Tocantins	139	5	3,6	0	0	3	2	0

Fonte: Datasus (2012); Denatran (2012).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

O gráfico a seguir compara as proporções de municípios integrados, por porte populacional, para o total Brasil e os estados com maior e menor percentual de integrados.

**Gráfico 4 – Municípios integrados ao SNT, segundo porte populacional
Brasil e estados selecionados, 2012**

Fonte: Datasus, 2012; Denatran, 2012.

Nota: Exclusivo Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Em uma das desagregações geográficas (Brasil e estados) foi considerado, para cada uma das faixas populacionais, o percentual de municípios integrados ao SNT no total de municípios pertencentes à faixa populacional.

Portanto, nota-se que, independente da desagregação geográfica, o percentual de municípios integrados dentro das maiores faixas populacionais (de 100.001 a 500.000 habitantes e mais de 500.000) é bem superior àquele de municípios integrados dentre os de porte menor (que correspondem às três faixas populacionais consideradas para os municípios com até 100.000 habitantes).

A partir destes dados, é possível formular a hipótese de que é provável que ações realizadas pelo governo estadual possam influenciar a decisão de governos locais quanto à adesão ao SNT.

Quais seriam os fatores associados à distribuição dos municípios em relação à integração ao SNT conforme demonstrado? O que explicaria a maior proporção de municípios integrados estar entre aqueles de maior porte? Seriam estes a ter os principais problemas relacionados ao trânsito? Por que há uma variação tão marcante entre os estados no concernente à integração dos municípios menores? As próximas seções apresentarão dados que buscam colaborar para responder a estas questões.

3.2 A letalidade no trânsito

Este item aborda a letalidade no trânsito como o principal problema a ser enfrentado pela política no setor no país. Após dimensionar o problema, a principal pergunta que este item visa responder é se há concentração de mortes em acidentes de trânsito nos municípios de maior porte.

Quando o tema é letalidade no trânsito, dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) indicam que os números são preocupantes, sobretudo no Brasil⁶³. Os dados apontam que mais de um milhão de pessoas perde a vida, vitimadas por acidentes de trânsito⁶⁴, 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).

Estudo da OMS (2008) denominado “Estado global de segurança nas estradas”⁶⁵ mostra o Brasil com uma média de 18,5 mortes por 100 mil habitantes, índice alto quando comparado a países como Uruguai (4,3 por 100 mil hab.), Alemanha (6,0 por 100 mil hab.), França (7,5 por 100 mil hab.) e Argentina (13 por 100 mil hab.). Informações do Datasus para 2010 apontam que a taxa de letalidade por acidentes de transporte no Brasil tem aumentado, atingindo, em 2010, 22,85 mortes a cada 100 mil habitantes em 2010.

⁶³Medida aguardada do Governo Federal no Brasil é o lançamento, mesmo que já atrasado, do plano nacional para a Década de ação pelo trânsito seguro, lançada pela ONU em 2011. Mais de 70 países participam. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/decada-de-acao-pelo-transito-seguro-2011-2020-e-lancada-oficialmente- hoje-11-em-todo-o-mundo/>>. Acesso em: out. 2012.

⁶⁴ O termo acidente de trânsito, para este estudo, é utilizado em seu sentido amplo. A despeito da relevância do debate sobre a utilização do termo acidente para eventos em sua maioria evitáveis, os dados utilizados não permitem diferenciar os eventos letais nas vias entre acidentes e ações imprudentes, sejam estas dolosas ou culposas.

⁶⁵ Disponível em:< http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/06/110622_mapa_estradas.shtml>. Acesso em: out. 2012.

Observando o fenômeno da letalidade por acidentes de transportes como uma *causa mortis* dentre as demais, percebe-se a relevância que assume no cenário nacional, ficando apenas atrás do número de mortes por agressão.

**Gráfico 5 – Óbitos por causas externas, segundo Grandes Grupos (CID10):
Brasil, 2010**

Fonte: Datasus, 2010.

Quando observada a distribuição das competências em matéria de trânsito no Brasil, atesta-se que a atribuição de oferecer ações que garantam a segurança no trânsito é compartilhada entre União, estados e municípios. Segundo a Constituição Federal de 1988, é competência comum entre os entes federados “Estabelecer e implantar política de educação e segurança do trânsito” (art. 23, III).

Com a CTB (1997), essa posição foi fortalecida e ganhou mais um elemento, a imputabilidade dos gestores públicos por ação ou omissão no setor:

§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. § 3º Os órgãos e entidades componentes

do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro. (BRASIL, 1997, disposições preliminares, art. 1º, §§ 2 e 3).

Combater a letalidade nas vias é, portanto, de competência de todos os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, inclusive dos municípios. Mas afinal, este é um problema generalizado ou concentrado em um determinado tipo de município? Para responder a esta pergunta, tomou-se letalidade por acidente por meio de transportes como indicador do problema a ser enfrentado por políticas na área e observou-se a variação do fenômeno nos municípios brasileiros conforme o porte populacional. A partir dos dados disponibilizados pelo Datasus, foi examinada a correlação entre a letalidade no trânsito, medida a partir do número de óbitos por acidente de transporte, e o porte populacional dos municípios.

O gráfico a seguir demonstra a letalidade no trânsito nos municípios brasileiros, considerada em termos absolutos.

**Gráfico 6 – Municípios, segundo a relação entre (números absolutos de) óbitos, por acidente de transporte e população
Brasil, 2010**

Fonte: IBGE.Censo Demográfico 2010; Datasus,2010.

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Em termos absolutos, quando se observa o total dos municípios brasileiros, é possível perceber linearidade positiva entre o número de óbitos e o porte populacional. Isto se deve ao fato de que em municípios com maior porte populacional existe um número maior de pessoas expostas aos riscos atinentes ao trânsito. Contudo, ao se relativizar os dados apresentando-se a de letalidade per capita, produzindo uma taxa de mortalidade⁶⁶, os resultados são distintos. Esta estratégia permite medir o fenômeno de forma mais equânime entre os municípios, e o que vemos é um resultado muito divergente do primeiro gráfico.

Gráfico 7 – Municípios, segundo a relação entre taxa de óbitos, por acidente de transporte (em 100 mil pessoas) e população Brasil, 2010

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010; Datasus (2010).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Observando-se a relação entre a taxa de óbitos por acidente de transporte nos municípios e o porte populacional dos mesmos, a linearidade desaparece. As maiores cidades que, em termos absolutos, apresentam os índices mais elevados (destacadamente São Paulo e Rio de Janeiro), em termos proporcionais não figuram entre aquelas com as maiores taxas de óbitos. São Paulo apresenta 13,95 óbitos a cada 100 mil habitantes por ano, e Rio de Janeiro,

⁶⁶ A taxa de mortalidade por acidentes de transporte foi obtida a partir do cálculo que considerou o número absoluto das mortes a cada 100 mil habitantes.

capital fluminense, 14,48 para o mesmo indicador. Em oposição, estão os pequenos municípios não integrados ao SNT, destacados no gráfico pela alta letalidade por acidentes de transporte:

- 5424 - Hidrolina/GO, com taxa de óbito por acidente com meio de transporte de 173,74. Foram 7 mortes em 4.029 habitantes no ano de 2010.
- 442 - Talismã /TO, com taxa de 195,16. Foram 5 mortes em 2.562 habitantes.
- 5368 - Campestre de Goiás /GO, com taxa de 206,67. Foram 7 mortes em 3.387 habitantes.
- 360 - Fátima /TO, com taxa de 2010,25. Foram 8 mortes em 3.805 habitantes.
- 5250 - Nova Nazaré/MT, com taxa de 231,10. Foram 7 mortes em 3.029 habitantes.

Sobre o ponto, cabe um parêntese. Como apenas há dados nacionais disponíveis a partir de 2008, tomou-se o exemplo da trajetória da letalidade no trânsito para a cidade de São Paulo, a fim de ilustrar o fenômeno. A cidade criou em 1976 a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e, mesmo anteriormente ao CTB, vem atuando em diferentes setores da política, por vezes de forma conveniada com o Governo do Estado. Estudos realizados pela própria companhia para o ano de 1987, quando comparados aos dados atuais sobre letalidade, apontam que a diminuição do número de vítimas fatais nos acidentes de trânsito passou de 11,0 mortes em 10.000 veículos em 1987 para 2,07 em 2009⁶⁷. Ailton Brasiliense, em entrevista concedida à autora, fez um comentário sobre a letalidade apresentada pela cidade de São Paulo:

Em 1980 foram mortas no trânsito na cidade de São Paulo mais de 2900 pessoas, 8 por dia, das quais 4 pedestres e os outros 4 condutores e passageiros. Detalhe, a presença de motociclistas não era estatisticamente representativa. Em 2012, foram mortas 1412 pessoas, dos quais metade eram pedestres. Dos 706 demais, em partes iguais, morreram condutores e passageiros e outra metade foram motociclistas. Considere-se que a população da cidade em 1980 era de oito milhões contra mais de 11 milhões em 2012, e que a frota registrada é hoje o triplo da de 1980. Isto não quer dizer que São Paulo seja um exemplo a ser seguido, uma vez que ainda restam muitos problemas a serem sanados. Mas quer dizer que a atuação do

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.cetsp.com.br/sobre-a-cet/quem-somos.aspx>>. Acesso em: dez. 2012.

poder público local pode fazer a diferença na letalidade no trânsito (Entrevista concedida à autora em dezembro de 2012).

Restringindo o universo para municípios de até 200 mil habitantes, é possível observar mais detalhadamente o fenômeno. Trabalhando com a taxa de mortalidade, percebe-se claramente que há municípios de grande porte com letalidade menor do que muitos de pequeno e médio porte.

Gráfico 8 – Municípios de até 200 mil habitantes, segundo a relação entre taxa de óbito, por acidente de transporte (em 100 mil pessoas) e população Brasil,- 2010

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010; Datasus. (2010).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

A realidade apresentada é, em certo sentido, contra-intuitiva, pois se esperaria que, dada à profusão de veículos e pessoas, as cidades maiores tivessem proporcionalmente mais acidentes fatais. Contudo, ao se analisar a relação entre as duas variáveis, nota-se que existem pequenos municípios com grandes taxas de óbitos por acidentes de transporte e, ao mesmo tempo, observam-se pequenas taxas de óbitos em municípios dos mais diversos portes

(pequenos, médios e grandes). Cabe destacar no gráfico, quanto à letalidade, o município de Ji-Paraná (12), integrado ao SNT em 2001, que possui a taxa de 72,03 óbitos por acidente de transporte em 2010, ou seja, 84 mortes em 116.610 habitantes.

Os municípios em destaque no gráfico pela baixa letalidade por acidentes de transporte são:

- 2044 - Juazeiro/BA, integrado ao SNT em 2002, com taxa de óbito por acidente com meio de transporte de 19,20. Foram 38 mortes em 197.965 habitantes no ano de 2010.
- 4946 - Rio Grande/RS, integrado em 2011, taxa de óbito de 18,76. Foram 37 mortes em 87.822 habitantes.
- 4615 - Alvorada/RS, integrado em 2004, com taxa de óbito de 9,20. Foram 18 mortes em 195.693 habitantes.

Ao se observar a correlação dos dados, percebe-se o vetor negativo entre porte populacional e taxa de mortalidade por acidentes de trânsito.

Tabela 5 – Municípios, segundo a Correlação de Pearson entre população e letalidade Brasil, 2010

Correlação de Pearson	Óbitos por acidente de transporte - 2010	Taxa de óbitos por acidente de transporte - 2010
População Total 2010	0,965	-0,075

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; Datasus (2010).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Os valores da correlação linear de Pearson corroboram o que os gráficos indicaram, ou seja, existe uma alta correlação linear positiva (0,965) entre população e número de mortes por acidente de transporte. Todavia, ao se observar o dado relativizado pela população, este mesmo resultado não se confirma, uma vez que praticamente não existe correlação linear (-0,075) entre a população e a taxa de óbitos por acidente de transporte, e se há, é negativa. Cabe observar como estas mortes estão distribuídas.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos municípios, por faixa populacional, na comparação com a taxa média de óbitos por acidente de transporte no Brasil.

**Tabela 6 – Distribuição de municípios abaixo e acima da taxa de óbitos (1), por acidente de transporte no Brasil, por faixa de população
Brasil – 2010**

Comparação com a taxa no Brasil	Faixa populacional					
	Até 5.000 hab.	De 5.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 500.000 hab.	Mais de 500.000 hab.	Total
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Abaixo da taxa	50,8	48,4	46,5	52,7	78,4	48,9
Acima da taxa	49,2	51,6	53,5	47,3	21,6	51,1

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010; Datasus (2010).

(1) Taxa de óbitos por acidente de transporte no Brasil = 22, 85 por 100.000 habitantes.

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

É possível observar que, entre os municípios de até 5.000 habitantes, quase metade apresenta uma taxa acima da média do Brasil, sendo que esta proporção chega a 51,6% dos municípios de 5.001 a 20.000 habitantes. Os principais problemas ocorrem nos municípios médios (de 20.001 a 100.000 habitantes), responsáveis pelas maiores taxas acima da média nacional (53,5%). Já os maiores municípios (com mais de 100.000 habitantes), dentre os quais as capitais brasileiras, figuram majoritariamente entre aqueles cuja taxa de mortalidade é menor do que a média Brasil.

Como será exposto adiante, praticamente a totalidade dos municípios com mais de 100 mil habitantes está integrada ao Sistema Nacional de Trânsito, faixa que também congrega o menor percentual de municípios que apresentam taxas acima da média Brasil.

Em suma, os dados apresentados neste subitem demonstram que o principal problema do trânsito brasileiro não afeta apenas populações residentes em municípios de grande porte, como parece ser de senso comum. Isto porque, quando se analisa a taxa de óbitos por acidente de transporte, constata-se que este problema atinge pessoas residentes em municípios de variado porte.

Não sendo a existência de índices mais elevados de letalidade nos municípios maiores que explicariam a adesão, as próximas seções buscam identificar fatores outros que possam servir como preditores da integração da municipalização do trânsito.

3.3 Caracterização da integração dos municípios ao SNT

As informações colhidas e apresentadas nas páginas seguintes testam fatores que podem estar relacionados à decisão dos governos locais em aderir ou não à política nacional de trânsito. Dada à constatação apresentada nas seções iniciais deste Capítulo, de que os municípios maiores integraram-se ao SNT e que isso não se deve ao fato de apresentarem os principais problemas no setor, esta seção objetiva identificar que elementos estão mais correlacionados à adesão.

Inicialmente, os municípios integrados e não integrados ao SNT são observados no concernente ao seu porte, quando são contrapostos conforme as dimensões populacionais e a frota veicular registrada. Em seguida, são avaliados quanto à sua dimensão socioeconômica. O terceiro item dispõe sobre a capacidade administrativa e de arrecadação próprias e o quarto apresentada os resultados de hierarquização estatística das variáveis observadas (*CHi-squared Automatic Interaction Detection – Chaid*).

3.3.1 Caracterização socioeconômica dos municípios quanto à integração ao SNT

Em 2011, embora os municípios brasileiros integrados ao SNT configurassem a minoria (20,2%), a maior parte da população brasileira (68,9%) residia em municípios que já aderiram ao CTB.

**Gráfico 9 – Total da população dos municípios, segundo integração ao SNT
Brasil, 2011**

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; Datasus (2010).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Portanto, como a maior parcela da população residia em municípios integrados, concomitante ao fato de que apenas 20,2% dos municípios brasileiros encontravam-se nesta categoria em 2011, é possível inferir que boa parte daqueles de grande porte estejam integrados, como atestam os dados a seguir.

**Tabela 7 – Distribuição dos municípios, por porte populacional, segundo integração ao SNT
Brasil – 2011**

Em porcentagem

Integração ao SNT	Porte populacional					
	Total	Até 5.000 hab.	De 5.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 500.000 hab.	Mais de 500.000 hab.
Total	100,0	23,4	46,8	24,8	4,5	0,7
Integrado	100,0	6,0	20,4	50,0	20,3	3,3
Não integrado	100,0	27,7	53,4	18,4	0,5	0,0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010; Datasus (2010).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Os dados da tabela demonstram que a integração ao SNT é mais elevada entre os maiores municípios. É possível observar que 26,4% dos municípios integrados encontram-se em cidades com até 20 mil habitantes (que perfazem 70% das comunas brasileiras) e 73,6% situam-se naquelas acima de 20 mil habitantes (os quais somam apenas 30% das unidades).

Como é possível observar na Tabela 8, os menores municípios são aqueles que menos aderiram à política.

**Tabela 8 – Distribuição dos municípios, por integração ao SNT, segundo porte populacional
Brasil – 2011**

Em porcentagem

Integração ao SNT	Porte populacional					
	Total	Até 5.000 hab.	De 5.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 500.000 hab.	Mais de 500.000 hab.
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Integrado	20,2	5,2	8,8	40,7	91,9	100,0
Não integrado	79,8	94,8	91,2	59,3	8,1	0,0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010; Datasus (2010).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Nota-se que todos os municípios de maior porte (com mais de 500 mil habitantes) estão integrados ao SNT. Alta proporção de adesão é registrada também entre aqueles de 100.001 a 500.000 habitantes, em que mais de 90% das unidades já se encontram nesta categoria. A faixa intermediária, de 20.001 a 100.000 habitantes, possui 40,7% de integração, ao passo que a proporção de municípios integrados ao SNT diminui naqueles com menor porte, atingindo 8,8% nas cidades de 5.001 a 20.000 habitantes e 5,2% nas de até 5.000 habitantes.

A pergunta é: o que há nos municípios maiores que pode ter influenciado a decisão dos prefeitos em aderir ao SNT? Buscando responder a esta questão, alguns outros indicadores são considerados.

A seguir, é observada a distribuição da frota de veículos em relação aos municípios integrados e não integrados ao sistema.

Tabela 9 – Número de municípios, população total e frota de veículos, segundo integração ao SNT Brasil– 2011

Integração ao SNT	Municípios		População Total		Frota de Veículos	
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%
Total	5.563	100,0	189.763.825	100,0	69.193.569	100,0
Integrado	1.122	20,2	130.750.093	68,9	55.078.415	79,6
Não integrado	4.441	79,8	59.013.732	31,1	14.115.154	20,4

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010; Datasus (2010).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

A distribuição da frota veicular acompanha a distribuição por população, demonstrando que municípios sede de maiores frotas tendem a estar integrados, sendo que 79,6% dos veículos no Brasil estão aí registrados. Os dados apontam, inclusive, maior correlação entre a frota veicular do que ao porte populacional em relação à integração ao SNT.

Este fato pode sugerir que municípios com maior frota veicular oferecem mais atrativos aos prefeitos para a integração municipal em função da ação fiscalizatória e, conseqüentemente, maior arrecadação. Ou seja, quanto mais veículos, maior a possibilidade de multas de trânsito passíveis de autuação dentro das competências municipais (estacionamento, parada, velocidade e outras), seja por meio de agentes públicos, ou por equipamentos eletrônicos.

Todavia, um número mais expressivo de veículos pode estar correlacionado ao desenvolvimento econômico local. Como municípios com maior poder econômico conseguem estar ainda mais aptos a criar estruturas de execução de políticas públicas com recursos próprios, há uma possibilidade de que o seu PIB (Produto Interno Bruto) per capita esteja correlacionado à integração. Cabe, portanto, observar como se comporta o fenômeno da adesão ou não quanto ao desenvolvimento econômico, buscando compreender se é esse o fator que está mais associado à integração dos municípios de maior porte.

Tabela 10 – Indicadores de desenvolvimento econômico dos municípios, segundo integração ao SNT Brasil– 2008

Integração ao SNT	PIB municipal <i>per capita</i> (em R\$)	Setor de Atividade (%)				
		Total	Agricultura	Indústria	Serviços (exceto Administração Pública)	Administração Pública
Total	15,58	100,0	6,1	28,8	50,9	14,2
Integrado	19,06	100,0	2,1	29,5	55,9	12,4
Não integrado	9,33	100,0	19,6	26,4	33,9	20,1

Fonte: IBGE. PIB dos Municípios, 2009; Denatran (2008).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Os dados anteriores demonstram que o PIB per capita dos municípios integrados é, em média, mais do que o dobro daquele apresentado pelos municípios não integrados. Também assinalam para o fato de que municípios integrados têm boa parte de seus recursos originados de setores mais modernos, como indústria e serviços, ao passo que os não integrados apresentam uma grande participação nos setores de agricultura e de administração pública.

Ainda com referência ao desenvolvimento socioeconômico, observa-se a seguir a relação entre taxa de urbanização e integração. Dado que as competências dos municípios em trânsito abrangem vias urbanas e não urbanas, no plano ideal ambas seriam atendidas e fiscalizadas. Contudo, dada a premência do paradigma fiscalizatório, as vias urbanas são mais eficientes na geração do ambiente de fiscalização com maior concentração de pessoas e veículos e, portanto, de mais fácil instalação e uso mais eficiente de aparatos eletrônicos.

Os dados a seguir demonstram que os municípios integrados apresentam uma taxa de urbanização de 93,6%, bem superior à dos não integrados (64,7%).

**Tabela 11 – Número de municípios, população total e urbana e taxas de urbanização, segundo integração ao SNT
Brasil – 2010**

Número de municípios	População Total	População Urbana
5.563	188.183.009	158.440.952
1.024	126.701.261	118.633.908
4.539	61.481.748	39.807.044

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010; Denatran (2010).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

As informações apresentadas até aqui atestam que a situação socioeconômica e o nível de desenvolvimento dos municípios apontam em sentido convergente: municípios integrados são, em geral, aqueles com maior população, maior frota, PIB per capita mais elevado e com recursos predominantemente oriundos do setor de serviços e da indústria, além de serem mais urbanizados.

3.3.2 Integração ao SNT e capacidade administrativa

Na ausência de quesitos sobre trânsito na Munic, para este estudo foi selecionada a existência de órgão gestor para a área de transporte como indicador de capacidade administrativa instalada no município.

Os dados da Tabela 12 demonstram que existe associação entre a capacidade administrativa instalada (observada por meio da existência de órgão gestor na área de transportes) e a integração dos municípios ao SNT.

**Tabela 12 – Teste de qui-quadrado para a associação entre existência de órgão gestor de Transporte e integração ao SNT
Brasil – 2009**

Qui-quadrado de Pearson	gl	Sig.
65,923	1	0,000

Fonte: IBGE. PIB dos Municípios, 2009; Denatran (2009).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal. Para os municípios de mais de 500.000 habitantes não há cálculo de qui-quadrado, pois todos estão integrados até 2009. Houve um caso de recusa em responder sobre a presença de órgão gestor, e esta situação foi considerada *missing* na análise.

Contudo, ao se observar a relação entre a existência de órgão gestor e a integração dos municípios ao SNT, controlada pelo porte populacional, os resultados demonstram que existe uma associação entre estas variáveis apenas nos municípios de médio e grande porte (mais de 20.000 habitantes).

**Tabela 13 – Testes de Qui-Quadrado para a associação entre existência de órgão gestor de transporte e integração ao SNT, segundo porte populacional
Brasil – 2009**

Faixa populacional		Valor	gl	Sig.
Até 5.000 hab.	Qui-quadrado de Pearson	0,105	1	0,746
	N	1256		
De 5.001 a 20.000 hab.	Qui-quadrado de Pearson	0,270	1	0,603
	N	2664		
De 20.001 a 100.000 hab.	Qui-quadrado de Pearson	3,624	1	0,057
	N	1371		
De 100.001 a 500.000 hab.	Qui-quadrado de Pearson	10,080	1	0,001
	N	233		
Mais de 500.000 hab.	Qui-quadrado de Pearson	-		
	N	39		

Fonte: IBGE. PIB dos Municípios, 2009; Denatran (2009).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal. Para os municípios de mais de 500.000 habitantes não há cálculo de qui-quadrado, pois todos estão integrados até 2009. Houve um caso de recusa em responder sobre a presença de órgão gestor, e esta situação foi considerada *missing* na análise.

A um nível de significância de 10%, é possível observar associação apenas para os municípios situados em duas faixas populacionais: de 20.001 a 100.00 habitantes e de 100.001 a 500.000 habitantes. Para este último grupo, a associação se mostra mais intensa do que na faixa precedente, dado o baixo nível de significância do teste ($p = 0,001$). Para a última categoria (mais de 500.000 habitantes), não é possível realizar o teste, pois, em 2009, todos já estavam integrados.

Contudo, parece ser mais plausível que municípios maiores tenham instituições instaladas para a gestão de suas políticas e, da mesma forma, criem organismos municipais para gerir o trânsito local. Ou seja, ambas existem em mesmo ambiente, não necessariamente com relação de causalidade entre si.

3.3.3 Integração ao SNT e capacidade fiscal

A variação da frota veicular entre municípios integrados e não integrados e a taxa de urbanização sugerem 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.

Os dados a seguir expostos atestam que a arrecadação é maior, em todas as faixas populacionais, entre os municípios integrados.

Tabela 14 – Receita tributária municipal per capita, por integração ao SNT, segundo porte populacional Brasil –2010

Porte populacional	Integrado ao STN			Não integrado ao STN		
	Número de municípios	População total	Receita tributária per capita (em R\$)	Número de municípios	População total	Receita tributária per capita (em R\$)
Total	1.024	126.701.261	434,02	4.539	61.481.748	98,81
Até 5.000 hab.	50	168.575	160,16	1.250	4.203.140	103,73
De 5.001 a 20.000 hab.	202	2.479.968	164,08	2.411	25.805.934	84,59
De 20.001 a 100.000 hab.	513	25.090.472	196,28	855	28.568.403	106,19
De 100.001 a 500.000 hab.	222	45.660.900	328,46	23	2.904.271	145,47
Mais de 500.000 hab.	37	53.301.346	649,79	0	0	-

Fonte: Denatran (2010); IBGE. Censo Demográfico, 2010. Dados econômicos extraídos do STN (2010), oriundos dos dados contábeis dos municípios, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional <http://tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>.

Nota: Excluído Fernando de Noronha e Distrito Federal. Na presente análise, foram considerados os dados referentes à Receita Tributária dos municípios, que engloba Impostos (IPTU, IRRF, ISSQN, etc.), Taxas e Contribuições de Melhoria.

Observando os dados apresentados na tabela anterior, constata-se que, em todas as faixas populacionais que permitem a comparação entre os grupos de municípios, os integrados, em média, arrecadam mais do que os não integrados.

Na primeira faixa populacional (até 5.000 habitantes), verifica-se a menor discrepância entre a arrecadação média dos municípios integrados e não integrados (R\$ 160,16 per capita e

R\$ 103,73 per capita, respectivamente), conquanto significativa: 55% a mais. Entre os municípios de 5.001 a 20.000 habitantes, observa-se que a arrecadação média per capita dos integrados é praticamente o dobro da dos não integrados. Nas duas faixas seguintes, a arrecadação média per capita dos municípios integrados ao SNT figura entre 1,8 e 2,3 vezes a arrecadação daqueles que não aderiram à política. A maior diferença ocorre para os municípios de 100.001 a 500.000 habitantes, onde a arrecadação média per capita dos não integrados está em R\$ 145,47, ao passo que, para os integrados, equivale a R\$ 328,46.

Os dados demonstram, portanto, que municípios integrados ao SNT arrecadam mais que municípios não integrados, o que é mais um argumento em prol do paradigma fiscalizatório. Este poderia ser um estímulo positivo aos municípios. Contudo, não tem sido suficiente para induzi-los a este passo na maior parte dos casos. A quarta seção traz informações colhidas a partir de entrevistas que auxiliam a compreender por que isso ocorre.

3.3.4 Teste conjunto dos fatores: aplicação do modelo estatístico Chaid

Visando explorar a importância de alguns atributos na integração dos municípios ao SNT foram selecionados indicadores a partir dos quais foi aplicado o teste estatístico Chaid (*CHi-squared Automatic Interaction Detection*). Este procedimento permitiu determinar a hierarquia de diferentes variáveis sobre o fenômeno da adesão dos municípios à política nacional de trânsito, possibilitando identificar quais dos atributos analisados estão mais associados à integração ao SNT.

A partir dos estudos previamente realizados, foram selecionados dois momentos no tempo, marcados por picos de integração, sendo um logo no início do período observado, o ano de 1999 (D1), e outro no final do período, em 2011 (D2).

Chaid para integração dos municípios ao SNT em 1999

Inicialmente são apresentados os resultados atinentes à variável de integração ao SNT de 1999, à qual foram considerados os seguintes fatores:

- Unidade de Federação a que o município pertence.

- Porte populacional em 1999.
- Frota total em dezembro de 2001⁶⁸.
- PIB per capita em 1999.
- Receita tributária per capita em 1999.
- Taxa de urbanização em 2000.

Os resultados do teste apontam que, em 1999, 213 municípios (3,8%) integraram-se ao SNT. Segundo a análise aplicada, o fator mais associado com a adesão neste período é a frota veicular. Para esta variável, o modelo apresentou quatro segmentações, sendo que três delas subdividem os municípios com pouco menos de 7.500 veículos: 1) Municípios com até 1.085 veículos; 2) Municípios que têm mais de 1.085 a 3.069 veículos; e 3) Municípios que possuem mais de 3.069 a 7.474 veículos. Estas três categorias juntas representam 71% de todos os integrados em 1999. A quarta categoria – municípios com mais de 7.474 veículos – reúne os restantes 142 integrados no ano de 1999.

Para os municípios integrados ao SNT em 1999, que possuíam até 3.069 veículos registrados localmente, o modelo apresenta uma segunda e última partição, na qual aparece a UF de pertencimento. Para os municípios com frota de mais de 3.069 a 7.474 veículos registrados, o modelo ainda segmenta os municípios de acordo com a receita tributária per capita e, a seguir, pela UF de pertencimento.

Para os municípios com mais de 7.474 veículos, o modelo ainda abriu novos grupos, segundo a UF de pertencimento. Para os estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Espírito Santo e Goiás não há outra partição. Para os estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina surge o PIB per capita. Já para os estados do Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso observa-se uma nova partição segundo a população.

As figuras desta análise são apresentadas a seguir.

⁶⁸ Não há dados disponíveis de frota por município para anos anteriores a 2001.

Figura 1 – Chaid para integração ao SNT (primeira partição)
Brasil, 1999

Figura 2 – Chaid para integração ao SNT (partição para municípios com frota de até 1.085 veículos)
Brasil, 1999

Figura 3 – Chaid para integração ao SNT (partição para municípios com frota de mais de 1.085 a 3.069 veículos)
Brasil, 1999

Figura 4 – Chaid para integração ao SNT (partição para municípios com frota de mais de 3.069 a 7.474 veículos)
Brasil, 1999

Figura 5 – Chaid para integração ao SNT (partição para municípios com mais de 7.474 veículos)
Brasil, 1999

Assim, segundo a análise estatística Chaid para o ano de 1.999, a associação mais forte é entre tamanho da frota do município e integração ao SNT. Além disso, com exceção dos municípios “médios” (com mais de 3.069 a 7.474 veículos), para todas as demais faixas de frota consideradas observa-se que o modelo abre uma nova partição segundo a Unidade da Federação.

A maior parte dos municípios integrados neste período concentrou-se entre aqueles com maior frota registrada, os quais demonstraram interesse na adesão para realizar os serviços pertinentes a sua área de atuação, inclusive a fiscalização de trânsito.

O item a seguir apresenta uma nova fotografia, agora aplicada ao ano de 2011, um dos picos de integração municipal, já no final do período observado.

Chaid para integração dos municípios ao SNT em 2011

São apresentados, a seguir, os resultados atinentes à variável de integração ao SNT em 2011, para o qual foram considerados os seguintes fatores:

- Unidade de Federação a que o município pertence.
- Porte populacional em 2011.
- Frota total em dezembro de 2011.
- PIB per capita em 2009.
- Existência de órgão gestor do transporte no município em 2009.
- Receita tributária per capita em 2010.
- Taxa de urbanização em 2010.

Diferentemente dos resultados demonstrados para o ano de 1.999, para o qual a frota mostrou ser o fator mais relacionado à adesão dos municípios ao SNT, em 2011 a primeira partição do modelo categoriza a UF de pertencimento como a variável mais associada à integração.

Estar localizado em Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul aumenta consideravelmente a proporção de adesão, uma vez que 57 dos 98 municípios

integrados no ano de 2011 pertencem a estes dois estados. Caso similar acontece com aqueles localizados no Pará, Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro e Santa Catarina – porém em patamar menor quanto à integração. Por outro lado, com exceção dos estados citados anteriormente e do Ceará, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Goiás a integração revela-se nula para cidades localizadas nas demais Unidades da Federação.

Para os municípios situados nos estados do Pará, Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro e Santa Catarina é possível verificar ainda uma associação segundo a população: há mais integração ao SNT entre aqueles de maior porte.

No caso dos municípios pertencentes aos estados do Ceará, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Goiás há uma nova partição segundo a frota veicular e, além disso, para aqueles que possuem uma frota de até 4.611 veículos, o PIB per capita demonstrou relevância explicativa.

Municípios localizados no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso do Sul apresentam um alto grau de integração ao SNT. Para estes, existe ainda outras associações. A próxima partição refere-se ao porte populacional, sendo mais expressiva a integração entre aqueles com maior população. Dentre os municípios destes estados, com mais de 11.016 habitantes, importa ainda a frota veicular.

No que tange à relevância na presença do órgão gestor de transporte, para este último período analisado⁶⁹ nota-se que não é corroborada a hipótese de que capacidade administrativa instalada importa para a integração. Ambos os modelos analisados corroboram o que já havia sido levantado nas descrições preliminares, isto é, de que a maior frota e a arrecadação estariam associadas à integração municipal.

As figuras desta última análise são apresentadas a seguir.

⁶⁹ Não existem dados sobre órgão gestor de transporte para o ano de 1999 a partir da Munic.

Figura 6 – Chaid para integração ao SNT
Brasil, 2011

Figura 7 – Chaid para integração ao SNT (partição para os Estados do Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul)
Brasil, 2011

3.4 A perspectiva dos gestores e *stakeholders* do setor

Esta seção reúne resultados de entrevistas aplicadas a implementadores da política de trânsito e *stakeholders* do setor. O primeiro item trata sobre a integração dos municípios conforme a perspectiva de gestores locais e demais atores no sistema, com o objetivo de compreender os fatores relacionados com a sua integração aos SNT. O segundo item traz compilações e respectiva análise de entrevistas realizadas com gestores do âmbito estadual, com o intuito de compreender a relação vertical entre os entes federados que possa afetar a municipalização do trânsito no Brasil.

3.4.1 A integração municipal

Este item traz os resultados das entrevistas realizadas com os gestores públicos municipais e membros de associações representativas dos interesses do município na área, buscando compreender os fatores que têm influenciado a sua adesão ao SNT. Trechos mais importantes são compilados tematicamente a seguir. As entrevistas foram realizadas de dois modos: questionário estruturado elaborado pela autora e enviado via e-mail pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) para todos os gestores municipais de transportes e trânsito do estado de São Paulo no mês de dezembro de 2011; e entrevistas realizadas diretamente pela autora, a partir de questionário estruturado, entre dezembro de 2011 e junho de 2012. Os entrevistados foram selecionados por representatividade no cenário do trânsito e pela acessibilidade em fornecer informações.

A partir das entrevistas realizadas, lista-se, sem escalonamento de importância, os principais pontos abordados pelos gestores locais ou seus representantes institucionalmente estabelecidos:

- Os gestores locais alegam possuir recursos escassos para dar os passos iniciais para integrar o SNT e, em alguns casos, esperam receber recursos federais ou estaduais para executar a política.
- Os gestores locais desconhecem se houve ações de coordenação para incentivar a municipalização por parte do governo federal;
- Os gestores locais afirmam que ações de fiscalização têm um custo político.

- Os gestores locais têm dificuldades em estabelecer com mão de obra própria a fiscalização de trânsito, sobretudo nos menores municípios.

Sobre o tema de recursos locais para financiar a integração e a gestão municipal da política de trânsito, inicialmente são trazidas as impressões sobre a relevância da municipalização para as cidades de maior porte. Para ilustrar a abordagem, cita-se trecho extraído da entrevista concedida à autora por Ailton Brasiliense, ex-diretor da CET São Paulo, sobre a dificuldade que possuía a capital anteriormente à municipalização de inúmeras ações para a organização e fiscalização do trânsito na cidade, quando estes dependiam de interseção do governo no estado, via Detran:

Era necessário pintar as faixas de pedestre e de divisão das vias da cidade. Necessitávamos de milhares de galões de tinta, de projetos e de mão de obra para tal. Fomos buscar ao DETRAN, e o órgão afirmou que precisava atender aos demais municípios do Estado, podendo dispor para a capital não mais do que algumas dezenas de galões de tinta (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Sobre as dificuldades locais para iniciar o processo de municipalização, Quétlin Scalioni de Moura, Diretora Interina de Trânsito e Transporte Público de Guarujá-SP, afirmou que os recursos adquiridos com as multas nem sempre são suficientes para as ações que se pretende implantar:

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 (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Para Renata Becher, Coordenadora da Área de Segurança Pública, Mobilidade e Trânsito da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul, a falta de orçamento para começar a realização das ações previstas quando do ingresso do município no SNT pode ser um dificultador da adesão:

No aspecto econômico, a ausência de recursos para realizar as atividades previstas pelo CTB, tem prejudicado os municípios para a integração ao SNT. Documentalmente, o município atende aos requisitos legais, contudo, no momento da visita técnica do CETRAN, somos todos surpreendidos pela inexistência ou existência deficitária da sinalização nas vias, pela ausência de estudos e projetos de engenharia, pela não realização de ações de educação para o trânsito. Ressalta-se que todas essas ações citadas dependem do orçamento do erário municipal (Entrevista concedida à autora em julho de 2012).

João Batista Amandes, Secretário Municipal de Trânsito e Defesa Civil da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba-SP, afirmou que, embora com o tempo a fiscalização gere dividendos, no início do processo os ganhos com a arrecadação não superam os gastos do poder público com as políticas locais:

Além das receitas diversas decorrentes da municipalização, que não superam as despesas, o município pode participar diretamente das questões relacionadas ao trânsito local, com ênfase na prevenção e educação. Sem dúvida, municipalizar o trânsito é aumentar as despesas do município. Deveria haver verba federal e estadual, como incentivo, nos primeiros dez anos de municipalização. (...) No caso de Caraguatatuba, com mais de cem mil habitantes, houve uma dúvida inicial se daria certo ou não, até porque gera muita despesa, mas a partir do momento que começa a funcionar resultam dividendos (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Parece ser, portanto, de comum acordo entre os entrevistados que a inexistência de linhas de financiamento do SNT, principalmente nos primeiros anos desde a integração, figura entre aspectos que podem dificultar a adesão.

Interessante ressaltar quão presente esteve nas falas dos entrevistados o papel de agente fiscalizador dos municípios e o peso político destas ações. Frente à pergunta “Quanto ao aspecto político, quais são os incentivos ou ‘desincentivos’ que a integração ao SNT traz ao município?”, as respostas trazem o peso da fiscalização como um fator negativo ao processo de integração, sobretudo aos municípios de menor porte.

Quanto ao custo político das práticas de fiscalização aos munícipes, manifestou-se João Batista Amandes (Caraguatatuba):

O fato de instalar a fiscalização pode gerar desgaste político. Acredito que haverá perdas políticas nos municípios pequenos, daí a necessidade de incentivos. (...) Radares e multas sempre serão argumentos de opositoristas e infratores (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Para Quétlin Scalioni de Moura (Guarujá), quando questionada sobre se haveria um custo político associado à decisão pela integração, manifestou-se: “com certeza, podemos dizer que tal fator pesa principalmente em município pequenos, onde os conflitos no trânsito são aparentemente menores” (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Ainda sobre o tema dos custos políticos da fiscalização dos munícipes, Renato Gianolla, Secretário de Transportes e Diretor Presidente da Empresa de Trânsito e Transportes de Sorocaba/SP (Urbes), concordou em sua afirmação com Quétlin (Guarujá/SP) quanto a existir o fator político no concernente às práticas fiscalizatórias, e ainda, no tocante a ser esta mais intensa em municípios menores:

Quanto aos “desincentivos”, eles são inúmeros, uma vez que ninguém gosta de ser fiscalizado. Para citar apenas um exemplo, a implantação de uma equipe própria de fiscalização é um dos fatores de maior desgaste do órgão com a população, os clientes/usuários das vias que não entendem a importância do trabalho desenvolvido por esses profissionais. Quanto à utilização de equipamentos de fiscalização eletrônica, o custo político não chega a ser elevado junto a população, pois essa entende que somente quem ultrapassa os limites é autuado, para esse tipo de procedimento a cobrança maior parte da imprensa. Por fim, entendemos que quanto maior o município, menor é a influência política sobre as ações do órgão executivo de trânsito, pois a complexidade técnica para que a cidade não “pare” tem importância fundamental nas decisões (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Rogério Crantschaninov, Diretor Presidente da CET de Santos/SP e presidente do Fórum Paulista de Secretários de Transporte e Trânsito atesta a posição dos demais, e ressalta o peso do custo político para os municípios menores:

Certamente em municípios pequenos o custo político pela fiscalização é mais alto. Em cidades médias e grandes isso já foi absorvido pela população, principalmente quando se associa a fiscalização à melhoria da segurança e

mobilidade das pessoas (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Fator trazido à discussão pela entrevistada Renata Becher, Coordenadora da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul, indica dificuldades no âmbito do poder legislativo, no ato de constituir legalmente no município a estrutura administrativa de cargos e proventos para a integração ao SNT:

No aspecto político a falta de prioridade com a temática “trânsito” na gestão municipal, tem sido o maior entrave para o não cumprimento das obrigações. Em outros casos, a resistência do poder legislativo em aprovar as normas, por pura e simples falta de conhecimento das mesmas, geram confusões e vem causando incompreensões sobre a municipalização do trânsito (Entrevista concedida à autora em julho de 2012).

Rogério Crantschaninov (Santos/SP) trouxe um elemento a mais acerca do peso político ao ressaltar o papel do agente civil de fiscalização: “o fator político que mais pesa na decisão de municipalizar é a natural antipatia do brasileiro pela submissão à fiscalização, principalmente exercida por servidor civil” (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Sobre a execução da ação fiscalizatória por agentes civis estabelecidos pelo município, afirma Quétlin Scalioni de Moura (Guarujá/SP):

Inicialmente, o maior erro foi ter permitido a municipalização se utilizando das guardas municipais na gestão do trânsito. Posso exemplificar com o Guarujá, a municipalização se deu com a GCM fiscalizando o trânsito e posteriormente houve um concurso para agentes de trânsito, mas mesmo assim, ainda são em número insuficiente, e pelo fato da GCM originalmente exercer a função ainda hoje, faz com que haja um conflito de identidade e desfavorece o investimento nos agentes de trânsito. Outro fato é que a função não tem uma regulamentação específica, por exemplo, qual a formação básica de um agente de trânsito? Quais cursos devem ser ministrados para que tenha uma formação mínima para atuar na função de agente de trânsito? (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Renato Gianolla (Sorocaba/SP) manifestou-se crítico ao posicionamento adotado pelo órgão Executivo Federal, que não apoiou o uso das guardas municipais para ações de trânsito, obrigando municípios a criar um novo aparato de recursos humanos voltados à fiscalização ordinária de suas atribuições:

De outra banda, em determinados momentos, o DENATRAN se mostrou um empecilho ao bom andamento dos trabalhos dos órgãos executivos de trânsito. Podemos citar nesse caso, o posicionamento contrário do órgão máximo executivo de trânsito com relação a utilização de guardas municipais como agentes da autoridade de trânsito. Em determinadas localidades, pelo tamanho e dificuldades orçamentárias, a utilização de tais profissionais poderia ter respaldo do DENATRAN, todavia, isso não aconteceu (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Ou seja, o município enfrenta dificuldades em estabelecer um corpo próprio de fiscalização, em parte por que lhe faltam recursos, mas em parte por que a natureza dos seus agentes é distinta daquela que “naturalizou-se” na fiscalização de trânsito no país, exercida pela Polícia Militar, pertencente ao âmbito estadual. Assim, os municípios que pretendem executar com agentes próprios a fiscalização de trânsito, de velocidade, parada e estacionamento urbanos enfrentam também a reticência da população que atribui menos autoridade a estes agentes. A afirmação popular recorrente para estes casos é que parece haver maior preocupação com a arrecadação do que com a segurança.

Outro fator relatado como um dos dificultadores do processo de integração dos municípios é a ausência de ações de coordenação centralizada. Como explicitado no capítulo anterior, conforme previsão no CTB (1997), este papel caberia ao Denatran. Questionados sobre a atuação deste órgão na orientação, fiscalização ou acompanhamento dos municípios no consoante a municipalização do trânsito, houve consenso entre os entrevistados de que se algum dia houve ações neste sentido, não foi de seu conhecimento.

Sobre o tema afirmou João Batista Amandes (Caraguatatuba/SP):

Acho que o DENATRAN não está muito preocupado com a adesão de municípios ao SNT. Não temos relacionamento algum com o DENATRAN, a não ser para pagar os 5% do FUNSET. Com os pagamentos em dia o DENATRAN é silente (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Quétlin Scalioni de Moura (Guarujá/SP), quando questionada sobre se haveria algum tipo de ação de apoio ou acompanhamento por parte do Denatran aos municípios integrados a resposta foi simples: “Não há. Como disse anteriormente, o Denatran parece ser em outro país”. Questionada se haveria algum canal de comunicação ou acompanhamento das atividades obrigatórias dos municípios, respondeu:

Não há nenhum acompanhamento neste sentido. O DENATRAN parece algo muito distante, um órgão que não tem contato direto com os municípios. O DENATRAN deveria-fiscalizar a atuação dos municípios municipalizados, pois se assim o fizesse saberia da realidade da gestão e talvez assim consiga obter um desenho dos erros e acertos dos moldes atuais (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Sobre o mesmo tema, de coordenação do Sistema pelo Denatran, Renato Gianolla (Sorocaba/SP) manifestou-se como segue:

Não temos conhecimento de direcionamento do DENATRAN para que Municípios venham a integrar o SNT. Até o momento, afora parcerias passadas para realização de cursos de capacitação de técnicos da região, não há relacionamento do Município-com órgãos federais do SNT (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Questionado sobre se existiria apoio ou acompanhamento por parte do Denatran aos municípios integrados, como por exemplo, um canal de comunicação ou acompanhamento das atividades obrigatórias dos municípios, respondeu Renato Gianolla (Sorocaba/SP):

Não! Inclusive, a criação de um observatório nacional faz parte das Ações da Década para Redução de Acidentes proposta pela ONU. A existência de um canal de comunicação é algo que facilitaria a integração dos órgãos que compõe o SNT e ajudaria na divulgação de práticas e ações que ajudaram a preservar a vida e a garantir a fluidez para os usuários das vias (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

Para Rogério Crantschaninov (Santos/SP), “O papel do Denatran junto aos municípios, municipalizados ou não, é praticamente nulo. Os relacionamentos do nosso município com órgãos federais do SNT é muito eventual”. Questionado sobre possível apoio ou acompanhamento por parte do Denatran aos municípios integrados, respondeu: “Desconheço”.

A análise que faz Renata Becher (Famurs) é a de que os custos transacionais para a integração, as capacidades administrativas do município e a falta de importância dada geralmente à política de trânsito como um tema de políticas públicas locais também precisam ser observados. No Estado do Rio Grande do Sul, sede da associação, estas barreiras têm sido quebradas com a ação do governo estadual, como será abordado no último capítulo desta tese. Nas palavras de Renata Becher:

Entende-se que, em geral, os municípios necessitam de orientação para minutar os documentos necessários para integração ao SNT, bem como de capacitação dos dirigentes de trânsito, de orientação para realizar o julgamento de defesas e recursos, de sinalização e regulamentação de serviços de trânsito e transporte. (...) No Município, temos como principais entraves a falta de qualificação dos dirigentes de trânsito (Tanto da autoridade como dos membros da JARI); a ausência de programas específicos de educação, precariedade de estatísticas, fiscalização ineficiente; a falta de recursos para realizar atividades e para aquisição de material e equipamentos; aplicação equivocada das receitas do trânsito; falta de planejamento das cidades e, por fim; a ausência de prioridade para com o trânsito (Entrevista concedida à autora em novembro de 2011).

O Deputado Beto Mansur, embora compreenda como positiva a integração municipal conforme prevista no CTB, quando questionado sobre quais os motivos que têm dificultado a integração dos municípios ao SNT respondeu com nova pergunta:

Há interesse do estado em municipalizar? Há interesse do poder estadual em que a PM abra espaço para a fiscalização pelo município? O que tem afetado a decisão dos prefeitos em aderirem ao SNT foi o *business* criado em torno da multa, com a proliferação da indústria de tecnologias para implantação de radares e pela facilidade de instalação e remuneração muitas vezes de forma irregular, pelo número de multas aplicadas, isso virou prioridade para os

prefeitos em detrimento de políticas educacionais (Deputado Beto Mansur, em entrevista concedida à autora em outubro de 2012).

Embora os entrevistados argumentem as inúmeras dificuldades, é de concórdia entre os ouvidos que, destarte políticas locais de trânsito não possuam peso político prioritário, foi uma decisão acertada dos legisladores incluírem os municípios no SNT. Como exemplos citam-se:

- João Batista Amandes (Caraguatatuba/SP): “É um exercício da soberania do município. Se não ocuparmos este espaço, certamente o Estado o fará, e talvez não da forma desejada”.
- Rogério Crantschaninov (Santos/SP): “O maior acerto [do CTB] foi justamente a inclusão dos municípios no SNT, coisa que o código anterior desconhecia. Já o erro foi deixar que a municipalização se desse de forma “não compulsória”.
- Quétlin Scalioni de Moura (Guarujá/SP): “(...) em cidades maiores, como o Guarujá, por exemplo, não dá pra imaginar como seria se não houvesse a municipalização.”

3.4.2 As relações verticais entre estados e municípios

Para compreender a disparidade apresentada pelos estados quanto ao percentual de municípios integrados foram enviadas questões referentes ao tema, na forma de um questionário idêntico e estruturado, para todos os Detrans do país. Para aqueles estados que apresentaram maior destaque no percentual de municípios integrados foram realizadas entrevistas presenciais com gestores estaduais do SNT, a partir de questionários semiestruturados. Dentre estes estados estão o Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul. Os dados estatísticos e as entrevistas demonstraram que o caso paradigmático para o estudo das relações verticais entre estado e municípios para esta política é o Rio Grande do Sul, o que o definiu como estudo de caso, apresentado no capítulo IV.

No Estado do Mato Grosso do Sul, onde 58% municípios encontram-se integrados aos SNT, a autora ouviu Maria Regina Duarte, atual Presidente do Cetran/MS e ex Dirigente da Coordenadoria de Planejamento Estratégico do Denatran (2000 a 2004). Questionada sobre o

que condicionava o alto percentual de municípios integrados no estado, Duarte afirmou dever-se ao trabalho desenvolvido por duas instituições estaduais: notadamente o Cetran/MS, que faz a aproximação e o trabalho de regularização documental junto às prefeituras; e a Polícia Militar que, com a anuência do Detran/MS, apenas realizam convênios de fiscalização com os municípios integrados. Este trabalho é apoiado pelo Secretário de Segurança Pública, pasta em que está vinculado tanto o Detran/MS quanto o Cetran/MS, que tem viabilizado os meios materiais para a atuação do Cetran/MS (salas, funcionários, veículos, recursos financeiros). A PM também tem auxiliado, segundo a Presidente do Cetran/MS, a realizar palestras e esclarecimentos junto aos poderes executivo e legislativo dos Municípios.

No trabalho desenvolvido, que consiste em visitas, treinamentos e preparação documental, a tônica da argumentação junto aos governos locais é a melhoria urbanística, de regramento da mobilidade urbana e quanto à possibilidade de realizar a fiscalização pertinente às atribuições municipais, mesmo que por meio de agentes estaduais (Polícia Militar). Contudo, na maior parte das vezes em que aborda uma prefeitura pela primeira vez, o argumento dos prefeitos é pelo desconhecimento do assunto:

Na maior parte dos casos, o prefeito não sabe o que é municipalização do trânsito. Se não há uma ação do Estado de convencimento dos prefeitos, eles por si só desconhecem ou negam as suas atribuições (Entrevista concedida à autora por Maria Regina Duarte, atual Presidente do Cetran/MS) em agosto de 2012).

Quanto aos municípios que resistem em permanecer não integrados, mesmo frente à ação das instituições estaduais, a argumentação dos prefeitos, segundo Duarte, vêm em dois sentidos: de afirmar que não há recursos locais para tanto e de evitar criar obrigação para si mesmos em multar os munícipes, medida impopular e contraproducente eleitoralmente.

No caso do Rio de Janeiro, o Presidente do Cetran/RJ desde os anos 1990, Sergio Damasceno, relatou sobre os motivos que mantiveram o Rio de Janeiro entre os estados com o maior percentual de municípios integrados:

O Conselho Estadual de Trânsito — CETRAN/RJ, não perdendo de vista o apoio prestado pelo Departamento de Trânsito — DETRAN/RJ, empreendeu

procedimentos necessários à efetivação das ações municipais voltadas para o cumprimento das competências estabelecidas no artigo 24 do CTB. (...) Para tanto, implementamos medidas de toda a sorte, tais como reuniões, visitas aos municípios; encontros, palestras, seminários; cursos destinados a capacitação de agentes de trânsito, membros de Comissões de Defesa Prévia — CDP e/ou Juntas de Defesa Prévia — JDP e membros de Juntas Administrativas de Recursos de Infrações — JARI, abrangendo, também, as próprias autoridades de trânsito, educadores, engenheiros de trânsito, assessores, assistentes, funcionários, etc. (Entrevista concedida à autora por Sergio Damasceno, Presidente do Cetran/RJ, em julho de 2012).

Quanto à ação do governo e instituições estaduais, manifesta-se Damasceno pela ação positiva do Estado do Rio de Janeiro em induzir os municípios à integração ao SNT:

As ações do Conselho Estadual de Trânsito — CETRAN/RJ, apoiado pelo Departamento de Trânsito — DETRAN/RJ (órgão executivo de trânsito estadual) e a Fundação Departamento de Estradas de Rodagem — DER/RJ (órgão executivo rodoviário estadual), bem assim pela Polícia Militar — PMERJ, refletem flagrantemente a tenaz política pública defendida e adotada pelos governantes deste Estado, que não têm medido esforços de orientação técnica e jurídica, sobretudo no sentido da conscientização, seleção e capacitação de funcionários, servidores dos quadros dos mencionados órgãos integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual, de modo a propiciar a indispensável qualificação profissional bastante para gerenciar, com eficácia, o processo de integração de municípios ao Sistema Nacional de Trânsito — SNT. Fato que, indiscutivelmente, tem estimulado o interesse dos Excelentíssimos Senhores Prefeitos Municipais, e seus Vereadores (...). (Entrevista concedida à autora por Sergio Damasceno, presidente do Cetran/RJ, em julho de 2012)

Os estados do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e do Mato Grosso do Sul também manifestaram ampla participação de órgãos do Governo do Estado para promover a integração dos municípios ao SNT. Dentre os demais estados, a partir das respostas enviadas pelas autoridades estaduais de trânsito, foi possível perceber uma grande variação na forma de tratar a política de municipalização do trânsito. Há estados que possuem apenas a capital integrada, e mesmo nestas cidades é o Detran, por meio de convênio com o poder municipal, que realiza parcela considerável dos serviços de trânsito. A maior parte dos estados brasileiros

não distingue os municípios integrados de não integrados para a realização de convênios para a execução de atividades de fiscalização, o que produz estímulos negativos à adesão.

Concluindo: a Lei que estabeleceu o CTB, em 1997, previu a integração de 100% das unidades federadas ao SNT. Passados 15 anos desde sua promulgação, 80% dos municípios ainda não aderiram ao modelo descentralizado de gestão do trânsito no Brasil.

A trajetória da integração dos municípios ao SNT no tempo revela números que não são lineares, nem crescentes. Há intermitências marcando períodos de maior e menor integração. Os anos iniciais são marcados pelo ingresso dos municípios de maior porte, enquanto os anos mais recentes pelo ingresso de municípios de médio e pequeno porte, com destacada concentração em poucas UFs.

Este resultado poderia ser explicado pela letalidade no trânsito, que seria o principal problema a ser enfrentado por ações no setor e poderia estar concentrada nos municípios de maior porte, no entanto ela atinge municípios de distintos tamanhos.

De fato, são os municípios maiores que estão integrados ao SNT: 20% dos municípios que já se encontram integrados comportam 70% da população brasileira. A relação entre porte municipal e adesão ao SNT está associada ao cálculo dos custos e benefícios desta decisão. Para Jeffrey Sellers (2012, p. 3)

To understand government and state-society relations at the local level fully requires a recognition that its properties could ultimately differ from those of the state at other levels. The potential differences stem from the position of localities at the center of what is sometimes called the “micro-level” of state-society relations. More than other levels, localities constitute the site where government and administration at higher as well lower levels often implement or realize policy. At the same time, localities offer perhaps the most important arena for direct participation in politics. More than at higher levels, citizens have the chance to influence the decisions that most directly affect their individual lives.

Estes custos e benefícios afetam de forma distinta os municípios, a depender de seu porte e, mais particularmente, do 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; e 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 menores frotas: 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.

Segundo Lassen e Serritzlew (2011), o porte do município importa para um maior ou menor custo político da decisão do prefeito em admitir determinadas políticas públicas menos populares. Para os autores, nas pequenas comunas, há a possibilidade da população influenciar diretamente nas decisões políticas, uma vez que nestes municípios menores há maior proximidade do cidadão com seu governante e, portanto, grande possibilidade de influência pessoal nas suas decisões. No caso da fiscalização de trânsito, prática atinente aos municípios integrados, muitos governos locais não querem se indispor com sua base eleitoral, geralmente por que a relação entre os cidadãos autuados, os policiais e os políticos é bastante próxima e pessoal, quando não do mesmo círculo de amizades.

Sabe-se da popularidade negativa da instalação de aparatos de fiscalização nos municípios e de como os prefeitos, principalmente das pequenas urbes, têm reticências em ser conhecidos como “aqueles que trouxeram os radares” ou em multar seus eleitores ou amigos e familiares. Neste caso, não aderindo ao modelo proposto com o novo CTB, o prefeito agiria de forma a evitar a culpabilização, tal qual abordado por Weaver (1986), no estudo *The Politics of Blame Avoidance*. Com menor potencial de arrecadação via multas, os prefeitos de municípios menores não veriam a adesão ao SNT como uma forma de angariar mais recursos e votos e sim como mais um tributo sobre o cidadão, gasto este que não se reverte em votos, dada a visibilidade negativa de ações fiscalizatórias, tanto mais explícitas quanto menores são os municípios.

De fato, as evidências apresentadas neste capítulo confirmam a alta correlação entre tamanho da frota e integração dos municípios ao SNT. Assim, dado o paradigma fiscalizatório que prepondera na política, frota é um melhor preditor da municipalização no trânsito. Este indicador possui um peso explicativo importante, associado à visão da política como uma questão de fiscalização e retorno financeiro aos cofres públicos.⁷⁰

Quando observado o nível de desenvolvimento dos municípios, resulta que a situação socioeconômica e o nível de desenvolvimento apontam em sentido convergente: municípios integrados são, em geral, aqueles com maior população, PIB per capita mais elevado e com recursos predominantemente oriundos do setor de serviços e da indústria, além de serem mais urbanizados.

A associação entre a capacidade administrativa instalada e a integração ao SNT, conforme indicado por Almeida e Carneiro (2003) e Silva (2007), que sugerem haver correlação entre integração municipal às políticas descentralizadas e existência de instituições de gestão locais, não foi confirmada por este estudo. Quando observado o conjunto de variáveis no teste estatístico Chaid, este fator não figurou entre os principais elementos explicativos. Mesmo no teste bidimensional, a existência de capacidade administrativa instalada só apresentou correlação com a integração para os municípios de maior porte.

Quando observada a capacidade fiscal, é possível atestar que os municípios integrados ao SNT arrecadam mais que os municípios não integrados, independentemente das diferentes faixas populacionais. Dada a impossibilidade de separar os dados por arrecadação de multas desde as informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, o inverso também pode ser concluído, ou seja, municípios que possuem maior arrecadação teriam também maiores recursos para investir na integração. Os dados demonstram, assim, que existe uma relação positiva entre estar integrado ao SNT e possuir maior arrecadação própria. Este poderia ser um estímulo consistente à integração, contudo, não tem sido o suficiente.

Finalmente, a análise estatística Chaid revelou que a municipalização da política de trânsito nos últimos 15 anos tem mais de um *fator* explicativo. Duas fotografias da integração dos municípios ao SNT revelam que no início do período, em 1999, a frota veicular é o fator

⁷⁰ A título de exemplo: São Paulo, a cidade com maior frota registrada no país, arrecada por ano com as multas da Companhia de Engenharia de Tráfego algo em torno de R\$ 800 milhões de reais. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/arrecadacao-com-multas-de-transito-em-sp-ja-superior-meio-bilhao-deve-crescer-este-ano-2702347>>. Acesso em: 30 maio 2012.

mais associado à integração, ao passo que, no período mais recente, em 2011, a vinculação a determinadas UFs aparece como mais associada à decisão dos municípios em aderir ao SNT. A decisão do governo local em aderir ao SNT está assim fortemente relacionada ao tamanho da frota e ao pertencimento a determinadas unidades da federação.

Entrevistas com gestores públicos da área de trânsito, representantes de associações no setor e demais *stakeholders confirmam que a preponderância do* paradigma fiscalizatório como indutor de ações neste campo de políticas leva a tomar a fiscalização como principal atividade no setor. Os ganhos de receita, os custos políticos associados à emissão de multas (sobretudo nos menores municípios), e as dificuldades para o âmbito municipal estabelecer meios próprios para a execução da fiscalização de trânsito revelaram ser essenciais para a decisão dos municípios.

Para França (2004), os fatores que influenciaram os executivos locais na decisão de não aderir ao SNT seriam a falta de mão de obra qualificada, a restrição de recursos financeiros para manter e equipar o órgão de trânsito local e, principalmente, a inexistência de uma avaliação sistemática da gestão dos órgãos já integrados. As informações fornecidas pelas entrevistas vão de encontro às duas primeiras constatações, contudo a terceira, considerada a principal pelo autor, não foi citada pelos entrevistados. Embora relevante e consistente, esta é uma explicação incompleta para o fenômeno.

As informações sugeridas pelos entrevistados permitem corroborar a explicação apresentada por Bettes (2009), de que os governos locais possuem pouco conhecimento sobre as competências municipais legalmente estabelecidas, que os custos de gestão dos sistemas de fiscalização são elevados, sobretudo para os menores municípios, e que a posição assumida pelo governo do estado perante os convênios da PM com os municípios importa para a decisão destes. Ou seja, quando os estados tratam indistintamente os municípios, sejam eles integrados ou não ao SNT, promovem um estímulo negativo à adesão.

Este argumento foi corroborado por esta tese. A maioria dos estados trata municípios integrados ou não integrados de forma indistinta quando o assunto é o convênio com a Polícia Militar para fiscalização de trânsito, contrariando a normatização do setor. Contudo, há estados como os exemplos citados neste capítulo que exigem a integração ao SNT como condição prévia à assinatura de convênios para a fiscalização de trânsito, notadamente aqueles com maior proporção de municípios integrados: Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Rio

Grande do Sul. Como demonstrado, a atuação dos governos estaduais é o fator mais correlacionado à integração municipal no final do período, cujo corte foi 2011.

Assim, a política de trânsito, da forma como foi prevista pelo CTB e normatização complementar, oferece incentivos à integração para os municípios brasileiros que possuem maiores frotas, contudo, a sua maioria é de pequeno porte. E, sobretudo para estes, ações de coordenação poderiam auxiliar na superação dos custos administrativos, políticos e econômicos que a adesão à política impõe. Não havendo, porém, uma política federal de incentivos à municipalização, a resposta dos entes subnacionais tem sido heterogênea.

Os governos estaduais que têm assumido políticas de incentivo à integração e/ou exigido a adesão para a assinatura dos convênios de fiscalização e acesso aos dados cadastrais são também destacados por apresentarem mais municípios integrados. Para a maioria dos estados que não têm agido de forma a induzir a municipalização, municípios com o tamanho da frota reduzida tendem a manter o status quo.

No Capítulo IV será analisado de forma mais detalhada *como* a atuação estadual pode contribuir para diminuir os possíveis custos da adesão municipal ao CTB, ocupando o espaço deixado pela ausência do Governo Federal na coordenação da política. Para tanto, dentre os estados com maior número de municípios e com políticas de indução à municipalização, o Rio Grande do Sul foi selecionado para o estudo de caso por ser, dentre os três com o maior percentual de municípios integrados, aquele que possui o maior número absoluto de comunas e a maior diversidade destas em termos de porte e frota.

Capítulo IV

A POLÍTICA ESTADUAL DE INDUÇÃO À MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO RIO GRANDE DO SUL

O novo CTB trouxe um lampejo de que tudo seria diferente. Que os municípios se integrariam, que diminuiriam os acidentes, que haveria educação para o trânsito. Mas sem ação, a coisa não se faz por si. A lei fria não provoca mudanças e o município é o principal ente desta transformação (Ildo Mario Szinvelski, diretor técnico do Detran/RS)⁷¹.

Este capítulo analisa a integração municipal ao Sistema Nacional de Trânsito em curso no estado do Rio Grande do Sul⁷², demonstrando que a evolução da adesão dos municípios gaúchos dos últimos anos é resultado de uma bem-sucedida política estadual de indução à integração. Na ausência da agência federal, o governo estadual ganhou espaço de atuação e organizou a estratégia da política localmente, oferecendo incentivos de indução à integração municipal. O que se observa de forma mais detalhada neste capítulo é *como* a ação estadual pode induzir à municipalização, contribuindo para diminuir os possíveis custos da adesão municipal à política.

O capítulo dialoga com a literatura que trata sobre o papel do estado na execução de políticas no período pós 1988 e considera os argumentos sobre o peso de políticas de indução à descentralização. Seu objetivo é oferecer subsídios para o argumento de que o governo estadual, embora tenha dividido com os municípios parte de suas atribuições de fiscalização e de engenharia de trânsito, não perdeu a centralidade na política com o novo desenho

⁷¹ Entrevista com Sr. Ildo Szinvelski, diretor técnico do Detran/RS, concedida à autora em maio de 2012.

⁷² O tema da municipalização do trânsito já foi alvo de inúmeras reportagens, dentre as quais: Cento e quinze municípios gaúchos ainda não possuem órgão de trânsito. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/01/cento-e-quinze-municipios-gauchos-ainda-nao-possuem-orgao-de-transito.html>>. Acesso em: jan. 2013.

estabelecido com o CTB. Assim, a atuação do governo estadual é decisiva para diminuir os custos informacionais, administrativos, políticos e econômicos dos municípios para assumir as atribuições previstas pela nova conformação da política. Na ausência da atuação do estado, cada município necessitaria arcar com tais custos unilateralmente, favorecendo apenas a agência dos municípios de maior frota, onde os retornos com a arrecadação das multas seriam maiores.

O estudo de caso foi necessário para que pudesse ser desvendado o formato relacional admitido entre estado e municípios, apenas possível quando analisado no detalhe que permite esta metodologia. As informações apresentadas no capítulo foram obtidas por meio de estudos qualitativos e quantitativos desenvolvidos entre dezembro de 2011 e junho de 2012. Os dados quantitativos advieram do banco construído para o trabalho, que contém informações para todo o país. Os dados qualitativos têm origem em documentação secundária aberta à consulta pública, conforme indicações nas referências bibliográficas. Também foi investigada a documentação primária, disponível no diário oficial do estado, e realizadas entrevistas com as principais autoridades locais pertinentes à execução da estratégia. Foram realizadas ainda observações in loco da relação entre instituições do estado e dos municípios, em encontros técnicos e políticos realizados no estado.

O capítulo apresenta inicialmente a reestruturação da gestão do trânsito no estado. Na sequência é apresentada a evolução da municipalização do trânsito para, enfim, descrever e analisar a estratégia estadual de indução à integração dos municípios ao SNT.

4.1 A reestruturação estadual da gestão do trânsito no Rio Grande do Sul

Concomitante à tramitação no Congresso Nacional do projeto que frutificaria no novo Código de Trânsito Brasileiro, o estado do Rio Grande do Sul promoveu a revisão de sua política e de seu órgão executivo no setor.

Segundo relatado por Ailton Brasiliense⁷³, o também gaúcho e então Ministro da Justiça Nelson Jobim, que conduzia o processo de reestruturação do CTB desde 1993 no âmbito federal, teria sugerido ao Governador do Estado, na época Antônio Brito (PMDB,

⁷³ Entrevista com o Sr. Ailton Brasiliense, presidente da ANTP, ex-diretor do Denatran e da CET/SP, concedida à autora em novembro de 2011.

1995-1999), que empreendesse no estado as mudanças que se almejava implantar nacionalmente com a assunção do novo Código. Acatando a sugestão, o estado teria iniciado a promoção de importantes mudanças.

A partir da promulgação da Lei nº. 10.847 (de 20 de agosto de 1996), o Detran/RS, até então sob administração direta e vinculado à Secretaria de Justiça e Segurança Pública (SJSP/RS), passou para o regime de autarquia, ligado à Secretaria de Administração. Fortalecido politicamente, com maior autonomia financeira e administrativa e desligando-se da SJSP/RS, este departamento começou a redefinir seus processos internos e a forma de prestação de serviços à população. Neste processo, reordenou seus quadros funcionais e os policiais que trabalhavam no órgão retornaram às suas atividades-fim junto à SJSP/RS. O tom impresso a partir de então foi no sentido da descentralização rumo aos municípios e da desconcentração administrativa por meio de contratos, convênios e credenciamentos de terceiros atuantes no setor. Esta estratégia se concretizou de duas formas: com a municipalização de atividades previstas como de atribuição estadual, segundo o CTB e, com a terceirização da maior parte dos serviços de trânsito de sua competência, mantendo para o Detran/RS o papel de controle de agentes terceirizados.⁷⁴

Como parte do rol de mudanças implementadas no primeiro caso, o Detran/RS desconcentrou a atribuição da Inspeção Técnica de Veículos (Lei n.º 11.311, de 20 de janeiro de 1999), prevendo assim a transferência desta competência estadual⁷⁵ aos municípios. A intenção com esta proposição seria, além da desconcentração de serviços, a criação de uma fonte permanente de recursos para as urbes. A opção estabelecida pelos municípios para a realização destes serviços se deu via convênio com a Secretaria de Justiça. Coube aos cartórios a prestação das vistorias veiculares, bem como os demais serviços atinentes a veículos⁷⁶. Os serviços referentes aos condutores, como habilitação e renovação da CNH,

⁷⁴Parte da explicação para esta descentralização e terceirização pode estar no limite de gasto com a folha de pagamento, inicialmente imposto pela Lei Camata, seguida da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Estado tem figurado no limite do obrigatório, um dificultador para a contratação de pessoal. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_transp_priResultFisca>. Acesso em: jun. 2012.

⁷⁵ Art. 22 da Lei 9.503/97 (CTB, 1997).

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.crva.com.br/>>. Acesso em: ago. 2012.

passaram a ser realizados nos Centros de Formação de Condutores —CFCs (autoescolas, na nomenclatura antiga).⁷⁷

Parte da terceirização dos serviços implementada pelo Detran/RS foi alvo de investigações, sob acusação de corrupção, o que comprometeu a imagem pública do órgão e da própria governadora Yeda Crusius (PSDB, 2007 a 2011).⁷⁸

Para mudar a percepção da sociedade em relação ao governo e à gestão do trânsito no estado, e para combater a letalidade nas vias, o governo decidiu pelo fortalecimento de ações nesta área de políticas, transformando-as em um dos principais atos estratégicos na agenda do governo e uma bandeira para o estado.⁷⁹

Além da substituição da direção do Detran/RS e da revisão dos serviços que foram alvo das acusações, o governo criou em 2011 o Comitê Estadual de Mobilização pelo Trânsito Seguro, envolvendo as principais secretarias e *stakeholders* da área. O Comitê tem por coordenador o próprio vice-governador, José Alberto Duarte Grill, e sua função é redefinir a política e os programas a serem implementados na área:

O Comitê Estadual de Mobilização pela Segurança no Trânsito tem por função cumprir o papel de unificar uma visão sobre os vários enfoques em que o tema é tratado e também **proporcionar um status hierárquico de dimensão política**, de que o Estado está realmente preocupado com o assunto (Entrevista com José Alberto Duarte Grill, vice-governador do Rio Grande do Sul, concedida à autora em julho de 2012).

Dentre as medidas implementadas desde então está o fomento à municipalização do trânsito. Segundo José Alberto Duarte Grill,⁸⁰ o comitê de trânsito do estado possui cinco câmaras temáticas, uma delas, a Câmara de Legislação, que tem como um de seus objetivos promover a integração de 100% dos 496 municípios do RS ao Sistema Nacional de Trânsito.

⁷⁷ Disponível em: <<http://www.cfczonasul.com.br/>>. Acesso em: ago 2012.

⁷⁸ “Ministério Público diz que Yeda Crusius recebia dinheiro do Detran/RS: em novembro de 2007, o desvio veio à tona e 14 pessoas foram presas na Operação Rodin, da Polícia Federal”. Divulgado pela Folha online, em agosto de 2008. “Veja a cronologia do caso Yeda Crusius no Rio Grande do Sul.

Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,veja-a-cronologia-do-caso-yeda-crusius-no-rio-grande-dosul,369726,0.htm>>. Acesso em: ago. 2012).

⁷⁹ Disponível em: <<http://gabinetedigital.rs.gov.br/>>. Acesso em: set. 2012.

⁸⁰ Em entrevista concedida à autora, em agosto de 2012.

A priorização da integração municipal ao SNT solidificou a forma de implementar ações de fiscalização compartilhadas entre estado e municípios, e assim cobrir todo o território em todas as competências previstas no CTB. Para alcançar este objetivo, o estado promoveu inúmeras ações de estímulo à adesão dos municípios à política, como será demonstrado no decorrer do Capítulo.

Sobre os motivos que levaram o governo do estado a investir na integração dos municípios ao SNT, a autora ouviu Jaime Lobo, presidente do Cetran/RS, que citou as ações conjuntas de fiscalização:

Muitas infrações de trânsito constantes no CTB são de competência exclusiva dos municípios, para tanto não pode o estado autuar. No momento em que o município está integrado e pode realizar todas as competências, além de o CTB poder ser aplicado na sua integralidade, auxilia o estado na educação para o trânsito, e o município que possui agentes de trânsito próprio, através de convênio com DETRAN/RS, poderá realizar as autuações de competência do estado, e com isso, a impunidade no trânsito perde força (Jaime Lobo, presidente do CETRAN/RS. Entrevista concedida à autora em maio de 2012).

Esta política vem se mostrando efetiva como atestam os números a seguir.

4.2 A evolução da integração dos municípios gaúchos ao SNT

Conforme já abordado no Capítulo II, embora previsto como membro do Sistema Nacional de Trânsito (art. 7º. CTB), para efetivamente poder exercer suas atribuições o município necessita cumprir alguns quesitos para integrar-se formalmente (art. 24, §2º, CTB). Dentre os pré-requisitos está a organização de órgão executivo de trânsito (art. 8º) encarregado da gestão local do trânsito (art. 24) ao qual deve ser vinculada a Junta Administrativa de Recursos de Infração (Jari). Além destas etapas institucionais, o município necessita instalar sinalização, realizar obras de engenharia e educação para o trânsito.

Da totalidade dos municípios do estado, 278 (56%) completaram o processo de integração ao Sistema Nacional de Trânsito até junho de 2012. Estes números colocam o Rio Grande do Sul à frente dos demais estados em números absolutos e em terceiro lugar, em

termos proporcionais, quanto à quantidade de municípios adeptos à política nacional de trânsito.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da integração dos municípios gaúchos em comparação com a evolução nacional.

**Gráfico 10 – Evolução da integração dos municípios, números absolutos
Brasil e RS, 1998-2012**

Fonte: Dataus (2012); Denatran (2012).

Nota: Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

Pelo gráfico é possível perceber que no início do período, acompanhando evolução nacional, há maior número de municípios integrados. Em 2008, tem-se novo regramento pelo Contran (Resolução Contran nº 296, em 28 de outubro de 2008), que impôs ao Cetran/RS a atribuição de verificar o cumprimento dos requisitos para integração dos órgãos municipais ao SNT. A mudança parece ter afetado a integração.

Contudo, a partir de 2010, há no Estado um novo crescimento da integração dos municípios, o que está associado, acredita-se, à nova política de promoção à municipalização. Interessante observar que a partir de 2010 o número de municípios integrados no RS está em escala crescente em relação ao total Brasil. Em 2010, 42 dos 84 municípios que aderiram ao

SNT são gaúchos, e, em 2012, chegam a representar metade dos integrados no Brasil. Em 2011, o Rio Grande do Sul integrou mais do que o restante do Brasil. Embora o ano de 2012 aparente queda, o que ocorre é apenas efeito da incompletude dos dados, que estavam atualizados somente até junho.

Nos gráficos a seguir, os municípios integrados são distribuídos segundo o porte populacional. Porto Alegre, a cidade mais populosa e capital do estado integrou-se ainda em 1999 e foi excluída da figura para possibilitar melhor visualização dos dados. Neste mesmo intuito, o universo foi distribuído em dois gráficos, sendo o primeiro do período de 1998 a 2004 e o segundo referente aos anos seguintes até 2012.

Gráfico 11– Municípios integrados ao SNT, por ano de integração, segundo porte populacional Rio Grande do Sul, 1999-2005

Fonte: Datasus (1999-2005); Dentran (2012).

Na primeira metade do período, 1998 a 2005, os municípios mais populosos têm maior destaque, ou seja, o Rio Grande do Sul seguiu a evolução nacionalmente observada em que os municípios de maior porte realizaram a integração ao SNT logo nos primeiros anos.

Segundo Szinvelski (2002), o primeiro passo foi dado ainda em 1998, quando se começou a planejar no estado, mais especificamente entre os órgãos executivo e consultivo de trânsito, qual seria o formato a ser aplicado para induzir à integração municipal ao SNT.

Pareceu mais conveniente na época, dada à situação de limitado poder econômico das comunas, realizá-la com a força estadual de fiscalização e processamento de multas pelo Detran/RS, por meio de convênio, conforme previsão do CTB, e normatização do Contran. Os primeiros convênios foram firmados entre a Secretaria da Justiça e da Segurança e os municípios por intermédio da interveniência da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), tendo por parte o Detran/RS.⁸¹

O início da tramitação dos processos de convênio ocorreu em junho de 1998 com os maiores municípios (população superior a 30.000 habitantes): Porto Alegre, Novo Hamburgo e Cachoeirinha foram pilotos do novo modelo. E, a partir de novembro de 1998, foi a vez dos menores. Todavia, o modelo inicialmente desenvolvido precisou ser revisto, dado os governos locais estarem reticentes à instituição de seus órgãos de trânsito e à constituição de sua força de trabalho própria para a fiscalização.

A partir desta constatação, o Detran/RS, a Brigada Militar e a Famurs ofereceram três novos modelos de convênio que melhor se adequariam às distintas realidades municipais, correlacionados às capacidades instaladas no próprio município. As minutas dos convênios aplicados estão anexas a esta tese.

1. Convênio de Reciprocidade: prevendo a delegação recíproca das competências municipais e estaduais entre as partes, fundamentada no art. 25 da Lei nº. 9.503/97, e previstas nos incisos V, VI e XV, do art. 22 e incisos VI, VII, VIII e XX, do art. 24, do mesmo diploma legal, sem prejuízo do exercício concorrente das mesmas competências; ou seja, ambas as formas (Brigada Militar e agentes das prefeituras) poderiam agir executando todas as competências de uma ou outra parte, em cada ação de trânsito. Aplicado àqueles que já haviam municipalizado parte das ações de trânsito e contavam com mão de obra própria para a fiscalização. A partir deste convênio de reciprocidade os agentes de ambas as esferas federativas, devidamente credenciados e habilitados para tal, poderiam executar a plenitude das competências conferidas a um e a outro em uma única ação, fosse ela realizada por um membro da Brigada Militar (estado) ou por um agente de trânsito municipal. O valor das multas mencionadas reverteria integralmente para a pessoa jurídica do direito público titular da

⁸¹ Inicialmente, a Famurs atuava como interveniente nos convênios entre Municípios, Brigada Militar e Detran/RS (cópia anexa). Contudo, considerou a Procuradoria Geral do Estado e o Ministério Público que a Famurs não poderia ser interveniente. E, portanto, refez-se o instrumento legal, tendo por partes diretamente os municípios, a Brigada Militar e o Detran/RS.

competência originária. Participaram nesta primeira etapa e desta modalidade de convênio 37 municípios.

2. Convênio de Delegação Unilateral de Competências: do município para o estado, que por meio da Brigada Militar executasse a fiscalização. Esta modalidade foi produzida para incluir aqueles municípios que não possuíam agentes próprios para tal. Nestes, a Brigada Militar passou a realizar a fiscalização em nome do município, sendo remunerada por tal serviço. Esta contrapartida se deu no seguinte formato: do total de cada multa foram deduzidas as despesas de processamento realizado pelo Detran/RS e o percentual devido ao Funset— Fundo de âmbito nacional, previsto no art. 320 do CTB (5%), sendo o restante dividido igualmente entre estado e município.
3. Convênio de Constatação Eletrônica: modalidade mais simples, aplicada àqueles que atuassem apenas por fiscalização eletrônica. O instrumento foi utilizado para recolhimento das multas e aviso aos condutores, por parte do Detran/RS, por meio de seu sistema unificado. Seria esta uma medida apenas paliativa até que os municípios criassem sua própria estrutura.

Contudo, a realidade não condisse com o normatizado e uma nova programação precisou ser realizada com o intuito de forçar os municípios a constituir as instituições previstas na norma. Foram criados novos modelos de convênio prevendo evasão crescente dos valores das multas do município para o estado, aplicáveis àqueles maiores de 30 mil habitantes:

Nos municípios com mais de 30.000 habitantes, a partir do dia 01.01.1999, o percentual do valor arrecadado das multas, onde 55% seriam destinados à Brigada Militar, acrescidos em 5%, semestralmente até o máximo de 70% (...) (Convênio Delegação Secretaria de Justiça e Segurança, Detran/RS e município com mais e menos de 30.000 habitantes).

Embora tenha havido uma disposição do estado no sentido em formular distintos modelos de convênio com os municípios conforme sua capacidade instalada, a estratégia foi focada nos municípios maiores e restrita à forma de seção da força policial e processamento

integrado da infração. Como mostrou o gráfico 4, a primeira onda de integração trouxe os maiores municípios ao SNT.

No início desta seção, o gráfico 3 mostrou que é possível perceber uma nova retomada no crescimento no número de municípios integrados ao SNT a partir de 2010. Neste período, a distribuição dos integrados conforme a faixa populacional de pertencimento passa a ser mais equilibrada, com destaque àqueles de menor porte.

Gráfico 12 – Municípios integrados ao SNT, por porte populacional, segundo ano de integração Rio Grande do Sul, 2005-2012

Fonte: Datasus (2005-2012); Denatran (2012).

Desconsiderando-se os anos de 2008 e 2009, afetados pela mudança normativa, os municípios de menor porte apresentam crescimento constante na integração, o que não é observado entre aqueles de maior porte populacional, em grande parte já integrados nos anos iniciais.

Como abordado nos Capítulos II e III, os municípios pequenos teriam maior dificuldade em instalar instituições, aparatos e agentes de fiscalização e menor expectativa de arrecadação. Então, a que se deveria este crescimento na integração dos municípios, inclusive entre os menores?

A leitura da documentação primária e secundária sobre o assunto no estado, associada a entrevistas realizadas para o estudo, revelaram que estes resultados são devidos *à política estadual de indução à integração, que envolve atores no âmbito estadual e municipal em uma estratégia em que todos os atores ganham*, como será exposto a seguir.

4.3 A política estadual de indução à municipalização e à fiscalização compartilhada

A partir de 2009, uma nova versão de convênio entre estado e município foi estabelecida no Rio Grande do Sul, tendo por partes o Detran, a Brigada Militar e o município. O primeiro município aderente foi Porto Alegre, após o que se padronizou a minuta para todos os demais. Sob este formato de trabalho conjunto entre estado e municípios, constitui-se uma nova política estadual de indução à municipalização com a estipulação pelo governo da meta de integrar 100% das unidades ao SNT.

O referido convênio tem por objeto a delegação recíproca de competências de fiscalização de trânsito, o que significa que tanto o agente estadual pode autuar as infrações de competência municipal, quanto o agente municipal, quando o há, pode autuar as infrações do estado em vias de circunscrição do município. O termo também estabeleceu as normas operacionais de acesso aos sistemas informatizados do Detran/RS, assim como no tocante ao processo de arrecadação, comunicação com o cidadão, compensação e repasse dos valores de cobrança das multas de trânsito aplicadas.

Os números apresentados anteriormente demonstraram que a estratégia vem logrando frutos. Em entrevista à autora, Jaime Lobo, presidente do Cetran/RS, elencou os principais fatores de sucesso na integração dos municípios gaúchos, citando a ação conjunta de várias entidades e o interesse do governo estadual:

O interesse do governo do Estado é o fato principal. A integração municipal ao SNT está entre os objetivos do Comitê de Mobilização pela Segurança do Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul, que encampa as metas da Década de Ação pela Segurança no Trânsito da ONU, presidido pelo vice-governador do Estado. E temos a parceira entre o CETRAN/RS e o DETRAN/RS. A parceria com o Tribunal de Contas e Ministério Público tem fortalecido a posição do governo. Do lado dos Municípios, a FAMURS

é um agente muito forte. Já a Brigada Militar é o braço da fiscalização tanto para o Estado como para os municípios. (Jaime Lobo, presidente do Cetran/RS. Entrevista concedida à autora em junho de 2012).

A política gaúcha de indução dos municípios à integração ao SNT realizada nos últimos quatro anos, e que alcançou prioridade na agenda governamental, vem sendo implementada com a participação de diversas entidades, incorporadas em diferentes momentos ao processo: o próprio Comitê de Trânsito do estado e o gabinete do vice-governador; o Cetran/RS; o Detran/RS; a Procergs (Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul); a Brigada Militar; o Ministério Público; o Tribunal de Contas do Estado, e a Famurs.

Com exceção desta última, todos os demais atores pertencem ao âmbito estadual. Estas instituições desenvolvem papéis complementares e concatenados, conforme acordos firmados sob a ótica na reformulação da política no estado.

A estratégia do estado para a consecução desta política consiste em:

- informar aos municípios sobre a necessidade legal de integrar-se ao SNT;
- realizar os procedimentos técnicos e administrativos para a integração ao SNT;
- exigir a integração no SNT para a realização do convênio que viabiliza os demais passos para consecução da fiscalização de trânsito;
- ofertar a força policial da Brigada Militar para realizar a fiscalização de trânsito de competência municipal;
- fornecer os dados cadastrais e o sistema de processamento de dados e logística de entrega de autuações;
- receber os valores e redistribuir os recursos entre os participantes do sistema, conforme acordado entre as partes em convênio;
- dividir com o município o ônus político da fiscalização, enviando as comunicações ao cidadão com a identificação e logomarca do Detran/RS (conforme anexo);
- viabilizar recursos para educação para o trânsito;

- cobrar, via órgãos de controle externo, a integração ao SNT.

A primeira etapa deste processo consiste em divulgar a política nacional de trânsito e o papel do município, bem como os procedimentos necessários para a integração como membro efetivo do SNT. Para diminuir os custos transacionais e ganhar em capilaridade de atuação, o governo do estado trabalha em conjunto com a Famurs, que por força de lei⁸² é ponte entre os órgãos estaduais e os executivos municipais. Foram estabelecidos os meios jurídicos para tal, como o termo de cooperação técnica (cópia anexa) entre Cetran/RS, Detran/RS e Famurs, de abril de 2010.

Uma das estratégias utilizadas para mobilizar os prefeitos para ações na área de trânsito é a realização de encontros regionais, patrocinadas pela Famurs, que contam com a presença de todos os demais agentes citados, e acontecem uma vez por mês em alguma das grandes regiões do estado, conforme programação anexa a esta tese.

O próprio vice-governador acompanha os eventos e reuniões pela integração dos municípios ao SNT, geralmente proferindo a palestra de abertura, oportunidade que utiliza para explicitar a prioridade que o tema possui para o estado. Exemplo desta atuação realizou-se em junho de 2012, na região da Costa Doce, acompanhado pela autora. No evento, o vice-governador, chamou a atenção dos prefeitos para o trânsito:

A segurança no trânsito, as metas de diminuição da mortalidade no trânsito estabelecidas pela ONU para a década e melhoria da mobilidade urbana só serão atingidas com a integração de 100% dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito, para que assumam suas responsabilidades e possam implantar localmente as medidas promovidas e estimuladas pelo Governo do Estado. A preservação da vida passa pelo trabalho em conjunto para diminuir os desastres no trânsito (Beto Grill, vice-governador, em pronunciamento realizado no evento sobre a municipalização de trânsito em 12/06/2012, em Guaíba/RS).

Segundo Renata Becher, Coordenadora da Área de Segurança Pública, Mobilidade e Trânsito da Famurs, a entidade seria a única federação de municípios no país a contar com uma coordenação específica para o setor de trânsito, cujo foco de trabalho é a

⁸² Em 16 de março de 1994, por meio da Lei 10.114, a Famurs foi reconhecida pela Assembleia Legislativa do Estado como a entidade oficial dos municípios do Rio Grande do Sul.

municipalização. É ela quem reúne os documentos e atua como intermediária nas negociações, apresentando ao Cetran as demais providências para consecução do processo legal de integração.

Inicialmente, esta instituição atuava como interveniente nos convênios entre municípios, Brigada Militar e Detran/RS (cópia anexa), todavia, segundo Becker, em 2009, por causa de uma informação da Procuradoria Geral do Estado, de que a entidade não pode ser interveniente, devido a uma ação do Ministério Público em que se afirmou “... ao invés da FAMURS (sic) estimular e orientar os municípios a se integrarem ao SNT, intermediou a delegação de competências que os mesmos municípios não possuíam...”. E, portanto, refez-se o instrumento legal, e novos e individuais convênios passaram a ser firmados após 2009, diretamente entre os municípios, a Brigada Militar e o Detran/RS, modificando o papel da Federação no processo.

A federação produziu e distribuiu aos municípios um roteiro com o passo a passo para a integração ao SNT, divulgando que a adesão é uma obrigação legal e que não traz gastos excessivos, objetivando, assim, segundo relatórios da própria federação (FAMURS, 2012) vencer a lógica de que apenas devem integrar-se aqueles para os quais a arrecadação com as multas de trânsito parecer lucrativa. Além destas atividades, a organização realiza em média quatro eventos mensais, envolvendo técnicos e agentes estaduais e municipais na discussão e treinamento sobre diferentes temáticas na área de trânsito.

Para a entidade, estas reuniões com os prefeitos municipais são indispensáveis, pois a desinformação ainda constitui um dos grandes óbices à municipalização no trânsito:

A prática da convivência diária com os municípios aponta dois motivos preponderantes para justificar a demora na adoção de providências para adequação às novas regras do trânsito: aumento de encargos sem receita compatível e o desconhecimento das normas legais em toda sua extensão. Justamente para afastar tais óbices, a FAMURS vem trabalhando intensamente desde o início da vigência do novo código. A parceria com o DETRAN/RS, CETRAN/RS e Brigada Militar resultou em acordo formal para balizar os convênios de delegação e reciprocidade. Foi montada estrutura exclusiva para tratar dos assuntos de trânsito, orientando permanentemente os municípios. Tudo para facilitar a compreensão sobre suas novas atribuições. De outro lado, é preciso derrubar o mito dos custos. As providências dos municípios não significam que devam ser criadas novas

e onerosas estruturas (Renata Becher. Entrevista concedida à autora em junho de 2012).

Embora o código preveja a Coordenação geral do SNT como competência do âmbito federal, o Contran transmitiu essa atribuição via Resolução para o Cetran, que é o órgão responsável pela coordenação da política de trânsito em âmbito estadual. Assim, o Contran/RS, com o apoio do Detran/RS e do Comitê de Trânsito do Estado, tem trabalhado em conjunto para o direcionamento da integração dos municípios. Com o objetivo de atingir a meta do governo de 100% dos municípios integrados, o Conselho criou uma coordenação específica para o assunto, responsável, em conjunto com a Famurs, pela orientação quanto às exigências legais a serem cumpridas. Por seu lado, o Centran produziu uma cartilha com os modelos da documentação necessária para a integração e, em conjunto com a Famurs, tem auxiliado os municípios nos procedimentos com os trâmites administrativos e legais, diminuindo o custo para estes. O Conselho possui uma página na internet que tem servido como ambiente de difusão de informações pertinentes à municipalização⁸³.

Em seguida, os técnicos da equipe do Cetran/RS avaliam o processo e, estando completa a documentação, fazem a visita para averiguação e atestam a capacidade instalada bem como a existência de itens exigidos pela normatização federal.

Cumpridas as duas fases iniciais, os novos gestores e membros das JARIS municipais realizam o curso de legislação e gestão do trânsito fornecido pelo Cetran/RS, o qual constitui etapa obrigatória. Certificado o treinamento, o Conselho envia ao Denatran para publicação a solicitação de integração do município e ao Detran/RS a disponibilização de senha de acesso ao sistema único de infrações, para lançamento das autuações de competência local. Os novos gestores farão aí um curso para que possam utilizar os sistemas integrados para lançamento de multas e pontuação e para o julgamento dos recursos de infração.

Questionado sobre o papel específico do Cetran/RS gaúcho em relação à integração dos municípios ao SNT, Jaime Lobo, presidente do órgão, respondeu em conformidade com a Resolução nº 296/08 do Contran, de que o Cetran/RS é o único órgão competente no estado para receber a documentação dos municípios, orientar, realizar inspeção técnica, certificar o

⁸³ Disponível em: <<http://www.cetran.rs.gov.br/>>. Acesso em: ago 2012.

município e encaminhar a documentação ao Denatran para integrá-lo ao SNT. Segundo Jaime Lobo, o diferencial do RS está na criação, no Conselho, de um departamento específico para cuidar do assunto:

O CETRAN/RS possui a Coordenadoria de Municipalização do Trânsito, através da qual o município realiza contato direto com o servidor responsável e recebe a orientação para os trâmites necessários para integração, sendo orientados a participar de Curso de Formação onde terão orientação sobre educação, estatística, fiscalização, sinalização e legislação de trânsito. Somente após tal curso, será realizada a inspeção técnica no município para a certificação da existência física do Órgão de Trânsito Municipal, JARI Município, Programa de Educação, Estatística e Sinalização do Trânsito. Assim, o papel do CETRAN/RS é fundamental para que o município possa ser ao final integrado pelo DENATRAN ao SNT (Jaime Lobo, presidente do Cetran/RS. Entrevista concedida à autora em junho de 2012).

O trabalho é motivado, segundo o presidente do Cetran/RS, pela crença de que a integração irá diminuir o número de mortos e aumentar a receita, produto da arrecadação com as infrações de trânsito:

Com a descentralização do trânsito, com a responsabilidade municipal no gerenciamento da educação, fiscalização, estatística e sinalização do trânsito se consegue chegar com maior eficácia a redução das mortes no trânsito. (...) o Município que não estiver integrado está contribuindo para impunidade no trânsito e abrindo mão da receita, com isso a perda é de todos, não apenas dos munícipes, mas do Estado (Jaime Lobo, presidente do CETRAN/RS/RS. Entrevista concedida à autora em junho de 2012).

Quanto à realização da fiscalização de trânsito, esta é levada a cabo pela Brigada Militar, que possui efetivo e equipamentos próprios. Pelas razões expostas nos Capítulos II e III, os municípios têm dificuldades em estabelecer seu próprio corpo de fiscalização, sobretudo os de menor porte. Neste contexto, a Brigada Militar consolida seu papel central no processo, posto que, por meio de convênio com o Detran/RS e com o município, atua como a principal força de fiscalização e consequente arrecadação. Nos municípios em processo mais avançado de municipalização, compartilha atribuição com os agentes de trânsito mantidos

pelas prefeituras. A Brigada Militar também acompanha os eventos em prol da municipalização. Nas palavras do Coronel Borges, Comandante Regional da Brigada Militar:

Não há espaço físico no estado que não pertença a um município. Você registra seu carro em um município, se habilita e dirige em um município, portanto é o município a célula mater também da política de trânsito. (...) Há vários municípios que ainda não se integraram, e nosso objetivo é resgatar estes adolescentes travessos (Pronunciamento. Guaíba/RS, 13/06/2012).

Para o presidente do Cetran/RS, a atuação da Brigada Militar é indispensável e poderia ser autônoma, e ele indica esse como um erro no CTB:

O código errou ao interromper a ação da PM sem nem um período de adaptação. Assim, desde 1998, quando entra em vigor o novo código, há uma interrupção da ação de fiscalização das competências dos municípios (Pronunciamento. Guaíba/RS, 13/06/2012).

Segundo o convênio de reciprocidade atualmente em vigor no Estado do Rio Grande do Sul, a BM, quando atuando sobre as competências do município, após serem descontados os pagamentos referentes aos custos de processamento e comunicação com o cidadão, é remunerada com 50% do percentual arrecadado.

Como órgão executivo de trânsito do estado, o Detran/RS tem atuado em vários aspectos para promover a sua municipalização: descentralizou atividades de sua competência para os municípios, criando-lhes fonte própria de recursos e desenvolveu junto à Progergs um sistema unificado e exclusivo para todo o estado para a gestão de um sistema de processamento das infrações de trânsito e controle dos procedimentos recursais decorrentes, ao qual necessitam vincular-se todos os municípios integrados.

O novo formato de convênio estabelecido em 2009, assinado entre o Detran/RS, a Brigada Militar e o Município de Porto Alegre, sob a interveniência da Secretaria de Segurança Pública, permite extrair as seguintes atribuições do Departamento de Trânsito do Rio Grande do Sul nesta política:

Processar os dados relativos às autuações de trânsito de sua competência e da competência do município, lavrados na circunscrição do município, compreendendo a confecção, expedição e entrega de suas notificações e avisos decorrentes, controle de prazos, respectivos editais públicos, assim como a cobrança de licenciamento anual, repasses e compensações de valores atinentes às multas aplicadas e processadas, inclusive quanto às incidentes em veículos registrados em outros Estados da Federação, nas formas e prazos insculpidos no Código de Trânsito Brasileiro, leis esparsas, resoluções do Conselho Nacional de Trânsito -CONTRAN, Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN/RS e demais dispositivos legais atinentes ao processo administrativo de trânsito (Convênio Detran/RS/RS, Brigada Militar e Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cópia anexa)

Cabe, portanto, ao âmbito estadual a realização de todos os procedimentos de desenvolvimento e operação de sistemas e processamento de dados, de expedição de documentos de comunicação com o cidadão e o recebimento e redirecionamento dos recursos advindos das multas pagas. Diferentemente do que ocorre em outros estados, por definição do Detran/RS no RS não há processamento de multas por empresas outras que não a estatal Procergs⁸⁴, o que garante a unidade, a diminuição do custo de transação para os municípios, que evitam contratação, e a arrecadação para a empresa do estado.

Para o acesso ao sistema único do Detran/RS para o processamento das infrações e consequente recebimento dos valores arrecadados, na forma como será exemplificado a seguir, é imprescindível a assinatura do Convênio. Para tanto, o Detran/RS provê o acesso ao banco de dados cadastrais, e capacita as prefeituras na utilização dos sistemas necessários. Cabe ainda a este departamento fornecer com exclusividade os talonários (em papel ou eletrônico) para uso tanto dos agentes de trânsito como da Brigada Militar.

O Detran/RS também realiza o julgamento dos recursos administrativos contra as infrações lavradas nos municípios, e faz a inclusão dos valores relativos às multas aplicadas na cobrança do licenciamento anual de veículos automotores registrados no estado. E, por meio do sistema Renainf, de controle de infrações ocorridas em ambiente diverso do estado de registro do veículo, aciona as demais unidades federadas.

⁸⁴A Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (Procergs) é uma empresa de economia mista e o órgão executor da política de informática do Estado. Disponível em: <<http://www.procergs.rs.gov.br/>>. Acesso em: ago. 2012).

É também o Detran/RS quem assina os autos de infração e demais comunicações, dividindo com o município o ônus político da fiscalização de trânsito, ao colocar sua logomarca na comunicação de infração que vai para a casa do cidadão autuado (vide auto de infração anexo). É ainda este órgão quem fornece os recursos materiais e humanos para a realização das ações do Cetran/RS, inclusive quanto à visita técnica e fiscalização dos municípios, passos obrigatórios para a integração ao SNT e, igualmente, produz materiais de divulgação e campanhas de educação e fiscalização de trânsito, distribuídos aos municípios integrados.

Ponto focal deste trabalho, e um dos diferenciais do Rio Grande do Sul em relação aos demais estados, é a exigência prevista em cláusula do convênio, de que o município esteja integrado ao SNT. Embora previsto no CTB, as entrevistas com os dirigentes de Detrans brasileiros revelaram que muitos estados não exigem a comprovação da integração do município ao SNT para realizar convênio com a BM ou para dar acesso aos sistemas de controle eletrônico das infrações. É exigência no termo gaúcho:

2.1.1- manter o Órgão de Trânsito Municipal homologado perante o Departamento Nacional de Trânsito, em consonância com o disposto nos artigos 24, parágrafo 2.º e 333 do Código de Trânsito Brasileiro, resoluções do CONTRAN, portarias do DENATRAN e normativas do CETRAN/RS/RS, condição sine qua non para a implementação do seu objeto.

Além disso, obriga-se o município a manter em funcionamento o Órgão Executivo de Trânsito local e a Junta Administrativa de Recursos de Infrações de Trânsito, para cujos endereços serão encaminhados as notificações para recebimento de defesas, os recursos e o ressarcimento de valores. Ou seja, o estado cobra a existência dos órgãos municipais, sem os quais não é possível a integração ao sistema de fiscalização e recebimento dos valores das multas. Também o Cetran/RS realiza fiscalizações nos municípios tanto para atestar seu ingresso no sistema como, periodicamente, para certificar que continuam operando os órgãos pertinentes.

Destarte a participação de todos os órgãos governamentais, parcela considerável do êxito gaúcho com a municipalização no trânsito deve-se ao fato de o governo estadual, cumprindo a legislação do setor (especialmente o art. 25, CTB), ter conseguido lograr uma

estratégia de fiscalização compartilhada em que todos os agentes envolvidos no processo *ganham*. Consta no termo do convênio que a convergência dos atores executivos e de fiscalização de âmbito estadual e municipal foi também estabelecida em termos remuneratórios.

O Detran/RS processa os recursos advindos da arrecadação com multas cabendo-lhe o recebimento, a partição entre os envolvidos, inclusive o resguardo e envio da parcela do Funset, e a disponibilização das informações. Segundo os termos do Convênio, o município repassará valores em contrapartida às ações do estado, via Detran/RS, a serem destinados a este órgão e à Procergs, na seguinte forma:⁸⁵

- por notificação de autuação de infração de trânsito expedida, cuja lavratura seja com o uso de talonário em papel, e por notificação de julgamento da Jari nos casos de indeferimento;
- por notificação de autuação de infração de trânsito expedida, cuja lavratura seja com o uso de talonário eletrônico;
- por notificação de autuação expedida, acompanhada de fotografia preto e branco, quando a infração for comprovada por aparelho eletrônico;
- por aviso de deferimento da defesa da autuação expedida e de julgamento da Jari nos casos de deferimento;
- por notificação de imposição de penalidade expedida;
- por acréscimo em valores, por documento expedido, nas autuações incidentes em veículos registrados em outros Estados da Federação (Renainf);
- por destinação ao município do percentual de 10% do valor arrecadado em função do recebimento de multas de pessoa jurídica (quando não há indicação do real condutor);
- via reprocessamentos de autos de infrações de trânsito e reemissões de notificações e avisos;
- por descontos de valores – referentes à gestão técnica e informacional, administração e prestação de informações, sistemas e rede bancária– dos recursos advindos das multas externas ao Estado e de posse dos municípios;

⁸⁵ Os valores por serviço podem ser consultados nos anexos deste trabalho, na íntegra da minuta do convênio de reciprocidade.

- por recolhimento do percentual de 5% (cinco por cento), calculado sobre o valor arrecadado, destinando-o ao Fundo Nacional para Promoção da Segurança e Educação de Trânsito (Funset).

Cabe aos municípios gaúchos, portanto, criar os órgãos obrigatórios e assinar convênio com o Detran/RS e a Brigada Militar, e realizar a fiscalização por meio próprio ou da BM, cabendo-lhes lançar as notificações no sistema do Detran/RS e receber os recursos previstos em convênio.

Desta forma, o processo de adesão ficou menos oneroso até para os pequenos municípios, pois eles recebem as minutas preparadas, auxílio jurídico, apoio político para aprovação de regimentos próprios, apoio para instalação de sinalização de trânsito e materiais para educação e conscientização. Ainda, uma vez integrado, assina convênio por meio do qual a BM passa a atuar em sua jurisdição, infrações estas processadas, arrecadadas e redistribuídas pelo Detran/RS, que também é o responsável pela comunicação com o cidadão.

Embora apenas parcela da multa seja destinada para o município, posto ser necessário pagar pelo processamento, pela comunicação ao cidadão e remunerar na ordem o trabalho da BM, os municípios possuem custos políticos, financeiros e administrativos muito menores do que se tivessem que realizar sozinhos todos os procedimentos que lhe são obrigatórios por lei na gestão local do trânsito.

Associada a essa diminuição dos custos de informação e transação, bem como os custos administrativos e políticos, os municípios são cobrados pelos órgãos de controle externo. Conforme relatado em entrevista, o Tribunal de Contas e o Ministério Público, após o estudo da normatização federal e da compreensão das dimensões da proposta explicitadas por membros do poder executivo estadual, passaram a cobrar a integração dos municípios ao SNT.

O Ministério Público, por sua vez, atua junto aos municípios para que assumam suas responsabilidades legais. Por meio de sua coordenadoria para assuntos urbanísticos, acompanha os trabalhos do estado junto aos municípios e cobra destes a implementação de suas competências legalmente estabelecidas. Segundo o Dr. Marcelo Dornelles,⁸⁶

⁸⁶ Entrevista concedida à autora em julho de 2012.

subprocurador Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, a principal atuação se dá na participação de procuradores junto aos prefeitos, nas reuniões promovidas pelo Cetran/RS e Famurs, para orientar a integração e demonstrar casos reais em que prefeitos foram punidos por não tomarem ações no sentido de fiscalizar ou prevenir situações de risco no trânsito. Não há uma posição clara do MP no sentido de indiciar os prefeitos por enquanto, mas de orientar a sua decisão para que, em 2012, final do período estabelecido na meta do governo, possam então inquirir os municípios.

Já o Tribunal de Contas do Estado incluiu, desde junho de 2009, por solicitação do Detran/RS e do Cetran/RS gaúchos, na lista dos dez itens obrigatórios a constar no Plano Operativo de Fiscalização dos Municípios, a integração ao Sistema Nacional de Trânsito. Segundo Dr. Vitor Luiz Hofmaister,⁸⁷ Diretor do Controle e Fiscalização do TCE/RS: “a ação do Tribunal, desde então tem sido no sentido de influenciar a política pública, em uma ação preventiva e pedagógica, demonstrando aos prefeitos que a questão é central para o estado.” Contudo, Hofmaister não descarta a possibilidade de *Aponte por renúncia de receitas* para aqueles municípios que, ao final de 2012, encerramento da meta, não tenham ainda cumprido a exigência.

Assim, é possível perceber a atuação do estado diretamente na indução à municipalização no trânsito, quer oferecendo incentivos que diminuam os custos locais com a integração, quer cobrando a assunção de competência por parte dos municípios via órgãos de controle externo, conforme a previsão legal.

Concluindo: são poucos os incentivos concedidos desde o nível federal e rarefeita a atividade de coordenação dos órgãos de âmbito nacional estabelecidos especificamente para esta função. Assim, embora com atribuição para fazê-lo, o governo federal não tem realizado meios de estimular a integração dos municípios ao SNT, o que tem aberto espaço de atuação para o governo estadual. O Estado tem se utilizado desta abertura e do vácuo de fiscalização deixado pelos órgãos federais sobre as medidas implementadas no interior de seu “território” para organizar, da forma mais pertinente localmente, o arranjo da execução das atribuições previstas no CTB entre si e os municípios.

⁸⁷ Entrevista concedida à autora em junho de 2012.

No caso do Rio Grande do Sul, observou-se que o poder público estadual, exercido por intermédio de suas instituições, demonstrou ser capaz de desenvolver uma política em que todos os atores ganham, estimulando a adesão ao sistema e construindo uma rede de fiscalização compartilhada de forma a cobrir todo o território em todas as competências previstas para a fiscalização. O Estado ofereceu meios de facilitar a municipalização do trânsito agindo de forma a diminuir os custos de informativos, administrativos e políticos dos municípios, ao passo que com uma bem distribuída política de fiscalização envolvendo a Brigada Militar, ambos os âmbitos saem ganhando com o fruto da arrecadação e com a diminuição dos acidentes. Este procedimento colocou o Rio Grande do Sul em elevado patamar entre os estados com maior número de municípios integrados ao SNT.

Assim, o Estado gaúcho estruturou uma forma de promover a integração dos municípios ao SNT, adequada à sua realidade e o fez aumentando a arrecadação geral do Estado e dos municípios, equipando as forças policiais e fortalecendo a empresa pública de processamento de dados, entre outros aspectos.

Tais ações resultaram no aumento efetivo do número de municípios que passaram a ter poder de fiscalizar o trânsito, melhoraram a imagem pública do órgão junto à população e auxiliaram na diminuição do número de mortes em decorrência dos acidentes de trânsito⁸⁸. Não menos importante, o Estado é hoje referência no cenário nacional no concernente à municipalização no trânsito. E, ainda que levado a reboque da integração municipal e dos processos de fiscalização, inúmeras medidas de educação para o trânsito, sinalização e combate à letalidade vêm sendo implementadas.

As informações apresentadas neste capítulo corroboram a posição da literatura de que a atuação política deliberada em induzir a descentralização pode vencer as demais variáveis que interferem na adesão das unidades subnacionais, como as condições estruturais dos municípios e os incentivos negativos trazidos, herdados e/ou estabelecidos pelo desenho da política.

⁸⁸ Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/index.php?action=estatistica>>. <<http://www.famurs.com.br/index.php/noticias-geral/17-transito/407-reducao-de-mortes-no-transito-e-prioridade-para-famurs-e-cetran>>. Acesso em: jul. 2012. <<http://www.congressodetransito.rs.gov.br/>, <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/09/campanha-de-transito-reduz-em-36-mortes-em-porto-alegre.html>>. Acesso em: set. 2012.

Por outro lado, não permite confirmar o argumento presente na literatura de que os estados teriam um papel menor ou residual na implementação de políticas públicas pós Constituição de 1988. Pelo contrário, os estudos deste capítulo complementam o argumento apresentado nos capítulos empíricos precedentes, demonstrando como o âmbito estadual se tornou o *player* mais importante na coordenação do processo, podendo organizar a implementação da política internamente ao seu território numa relação direta com os órgãos municipais.

Como uma contribuição ao debate sobre as relações verticais entre estados e municípios para a implementação descentralizada de políticas públicas no Brasil, este estudo não abordou apenas os motivos que levam os municípios a integrarem-se, mas indicou os possíveis ganhos ao âmbito estadual que, a exemplo do Rio Grande do Sul, decidem por uma política de indução da municipalização. No caso aqui estudado, ao atuar de forma a induzir a municipalização, o estado também *ganha*: fortalecendo politicamente sua imagem pública; diminuindo custos administrativos com atividades que passam a ser desenvolvidas pelos municípios; fortificando suas instituições; arrecadando ao cofre do estado; diminuindo a insegurança jurídica, pois a fiscalização é realizada dentro de um regramento completo; e reduzindo custos de execução de suas próprias competências, pois nos municípios que possuem efetivo próprio o convênio é bilateral. Assim, são esclarecidos os possíveis fatores motivadores da atuação estadual em assumir o papel de coordenação do processo de descentralização na política de trânsito no Brasil. Ou seja, essa é uma política em que todos os atores envolvidos não perdem essencialmente, pelo contrário, ganham. Inclusive a população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese abordou a temática das relações federativas e descentralização de políticas públicas no Brasil pós Constituição de 1988. Para tanto, estudou a política nacional de trânsito implementada a partir da promulgação do Código Brasileiro de Trânsito em 1997.

No Brasil, a promulgação de novas Constituições Federais foi, por três vezes, seguida da criação de Códigos de Trânsito de abrangência nacional. Os dois primeiros Códigos foram contemporâneos a períodos de maior centralização política – Estado Novo e o Regime Militar. Embora, ao menos para o caso de São Paulo, estado e município tenham iniciado atividades na política praticamente ao mesmo tempo, com o final da República Velha, os municípios perderam a autonomia que mantinham em legislar sobre assuntos locais, e com o CNT/1941, os estados passam a concentrar *o right to act* da política de trânsito.

No final da década de 1960, sob o Regime Militar, publicou-se novo CNT, revisto e alterado na versão que vigorou (RCNT/68) até o final da década de 1990. Este código estabeleceu os órgãos executivos bem como os conselhos estaduais e federais do Sistema Nacional de Trânsito. O atual Código de trânsito (CTB-1997), seguindo diretiva constitucional (CF/198), resguardou à União o *right to decide* da política, e incluiu também os municípios como executores da política nacional de trânsito. O CTB promoveu a reconfiguração federativa das competências em relação ao trânsito vigente desde a década de 1960, criando e redistribuindo áreas de atuação para os municípios e consolidando os órgãos executivos e normativos federais com atribuição para definir normas nacionais e controlar a execução por partes dos entes subnacionais.

Assumindo que a forma de Estado pode impactar a implementação descentralizada das políticas públicas e que em Estados federativos as unidades subnacionais têm a prerrogativa de decidir sobre a implementação de políticas, esta tese apresenta evidências de que observar apenas as regras de distribuição territorial de competências não é suficiente para compreender a implementação da política. É necessário considerar, além da distribuição de competências entre *quem decide* e *quem implementa*, fatores outros que podem influenciar a decisão local em aderir a um modelo descentralizado.

Esta tese demonstra que a trajetória de uma política afeta a institucionalização de competências e atores, consolidando legados para um novo formato, tal como ocorreu com o Código de Trânsito Brasileiro. Além disto, o atual desenho da política oferece incentivos – positivos e negativos – para a municipalização, pois influencia a adesão dos governos locais.

Frente ao dado de que 20% dos municípios aderiram ao SNT, este estudo buscou examinar os fatores que afetaram a decisão local de vinculação (ou não) à política nacional de trânsito, concentrando-se em aspectos concernentes às características estruturais dos municípios e aqueles referentes à coordenação intergovernamental.

Resultou da pesquisa aqui apresentada que a trajetória da política de trânsito fortaleceu mais os atores estaduais que os municipais para assumir seus respectivos papéis na implementação da política. Para os municípios, assumir suas funções implica alteração radical do legado, ao passo que aos estados apenas mudanças incrementais são requeridas. Assim, a observação do período de conformação institucional da política permitiu compreender como as decisões do passado puderam induzir ou constranger iniciativas posteriores de inovação institucional. Os investimentos estaduais (no passado) em cadastros e força policial colocaram este âmbito federado no centro da política (no presente), sobretudo no que diz respeito à fiscalização do trânsito no Brasil.

Também constitui legado importante do período prévio ao CTB a vinculação da política de trânsito ao Ministério da Justiça em âmbito federal e às forças policiais em âmbito estadual, bem como o fato de os municípios mesmo na República Velha, quando puderam exercer fiscalização de trânsito, não possuírem efetivo policial para tanto e restarem, desde aquela época, na dependência das forças policiais estaduais. A partir do Regime Militar, a Polícia Militar assumiu o papel de agente fiscalizador, contribuindo para que se consolidasse no país um modelo de política de trânsito assentado sobre a fiscalização, cuja base é a atividade policial. Com autoridade de fiscalização, capacidade administrativa instalada e capilaridade territorial, as forças policiais civis e militares constituíram-se no esteio da política no Brasil e suas efetivas implementadoras, tanto no âmbito administrativo de realização dos serviços pertinentes, como no âmbito da fiscalização dos condutores e veículos. Assim, a política se estruturou no Brasil como uma *policy* da área de Segurança Pública, cujo campus conformou a cultura predominante do trânsito como uma prática de controle e fiscalização. Este é um dos eixos do que denominamos nesta tese de *paradigma*

fiscalizatório, perspectiva preponderante em relação a outras possíveis formas de atuação para a política de trânsito, que tem orientado as decisões e ações dos três níveis de governo. Segundo este paradigma, trânsito é uma questão de polícia, que fiscaliza e penaliza infratores, cujas multas arrecadam recursos consideráveis aos cofres públicos, e não uma questão de formação e educação ou de mobilidade.

O novo Código de Trânsito (BRASIL, 1997) inovou em alguns aspectos sem, contudo, romper com o legado do paradigma fiscalizatório. Novos aspectos trazidos pelo CTB dizem respeito: à segurança no trânsito como uma concepção ampla; à fiscalização como competência compartilhada entre União, estados e municípios; à vinculação de recursos das multas para ações no setor; ao estabelecimento de um complexo sistema de punição administrativa e pecuniária prevendo arenas recursais em três instâncias; à educação para o trânsito como uma obrigatoriedade de todos os órgãos do SNT; e à integração dos municípios ao SNT.

Embora se esperasse que a educação ganhasse maior destaque, dada a previsão constitucional de que todos os entes federados devessem realizar ações de educação e segurança para o trânsito (BRASIL, art. 23), bem como a própria lei federal que instituiu o CTB (Capítulo VI - *Da educação para o trânsito*), as publicações complementares demonstraram um aprofundamento do paradigma fiscalizatório, com mais de 30% do trabalho normativo dedicado ao tema da fiscalização, perante 1% dedicado à educação.

A prevalência do paradigma fiscalizatório na política de trânsito afeta o ingresso dos municípios no SNT, que tendem a considerar apenas a competência de fiscalização como sua atribuição no setor. Embora o CTB tenha previsto que as atribuições apenas seriam executadas quando todos os agentes do sistema operassem as suas competências, a resposta dos municípios tem sido divergente.

Estão integrados ao SNT 20% dos municípios brasileiros, destacadamente os mais populosos, com maior frota, desenvolvidos e urbanizados. Para os municípios menores, com menor frota, com menor PIB e menos desenvolvidos e urbanizados, a arrecadação com as multas de trânsito, embora atrativa, não tem compensado os custos administrativos, econômicos e políticos da integração, realização dos convênios ou da instalação dos aparatos necessários e da decisão de aplicar o rigor da lei aos eleitores locais.

Mas, quais as consequências 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. Coube às prefeituras a maior parte das atribuições na fiscalização de suas vias, mesmo sendo este o âmbito 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, nem pode delegá-las ao estado, criando um vácuo para a fiscalização que hoje atinge 80% das comunas brasileiras.

São inúmeras as atividades a serem desenvolvidas por um município em matéria de trânsito e mobilidade urbana. Contudo, fiscalizar e arrecadar revelaram ser estratégias preponderantes, e justo estas são privativas daqueles que se encontram integrados. Sabe-se da popularidade negativa da instalação de aparatos de fiscalização nos municípios e de como, principalmente os prefeitos das pequenas urbes, têm reticências em serem conhecidos como “aqueles que trouxeram os radares” ou em multar seus eleitores ou seus amigos e familiares. Neste caso, não aderindo ao modelo proposto com o novo CTB, o prefeito agiria de forma a evitar a culpabilização. Com menor potencial de arrecadação via multas, os prefeitos de municípios menores não veriam a adesão ao SNT como uma forma de angariar mais recursos e votos e sim como mais um tributo sobre o cidadão, gasto este que não se reverte em votos, dada a visibilidade negativa de ações fiscalizatórias.

Por outro lado, para os municípios com maior frota, o resultado positivo do cálculo de custos e benefícios associado ao paradigma fiscalizatório, estratégias (estaduais ou federais) de indução podem mesmo ser desnecessárias, como demonstram os dados sobre os primeiros anos pós CTB. Mas esta não é a realidade da maioria dos municípios do país, para os quais a existência de uma estratégia deliberada de indução ao ingresso ao SNT diminuiu os custos advindos dos demais fatores, ligados as suas condições estruturais, ao desenho da política e ao legado de sua trajetória.

Assim, dada a prevalência do paradigma fiscalizatório e a heterogeneidade dos municípios, estratégias de indução são cruciais para que os municípios com menor frota integrem o Sistema Nacional de Trânsito. Neste caso, as relações intergovernamentais passam a ser imprescindíveis na análise, pois, sob tais condições, os governos buscarão dividir os

custos de implementação e simultaneamente obter os ganhos que possam advir de sua execução.

Como observado para outras políticas e comprovado também para a área de trânsito, as relações intergovernamentais promotoras de práticas indutivas da descentralização mostraram como é possível vencer os custos derivados do desenho da política e das características estruturais.

Contudo, na política de trânsito, a coordenação da implementação descentralizada não ocorre via governo federal. Embora conte com as atribuições para realizar a coordenação federativa e dispor de recursos para tal, a União não tem atuado para promover programas ou incentivos à integração municipal. Os órgãos federais também dispõem do poder legal para fiscalizar a execução da política pelos entes subnacionais, mas, sem efetivo e sem amparo político ou administrativo, essa atuação fica prejudicada, abrindo um espaço importante de atuação para os estados. O governo federal 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 central na política, por vários motivos: ser o controlador dos insumos necessários à realização de serviços de fiscalização (cadastros, acesso aos sistemas interestaduais, e de informação e processamento dos autos de infração); ser o lócus da Polícia Militar (principal agente atuador também nos municípios); realizar o processamento dos pontos na Carteira Nacional de Habilitação e proceder à suspensão do direito de dirigir – em consequência às infrações aplicadas por todos os órgãos atuadores do estado; atrelar o pagamento das multas como pré-requisito a outros serviços relativos ao veículo, como o licenciamento anual.

Esta conformação frutificou uma gama de possibilidades de relacionamentos entre estados e municípios para o cumprimento das competências de fiscalização, podendo estas acontecer segundo o marco normativo (quando há integração prévia dos municípios e estabelecimento de órgão executivo e juntas recursais para as infrações aplicadas localmente) ou à sua revelia, incorrendo nos riscos já elencados. Neste vácuo, o comportamento dos estados tem atingido importância proeminente, gerando heterogeneidade no ingresso dos municípios ao novo modelo proposto.

A maioria dos estados não tem promovido medidas de estímulo à integração e nem distinguido os municípios integrados dos não integrados ao SNT para a execução descentralizada da fiscalização, ou seja, tem permitido acesso aos cadastros de veículos e condutores bem como tem realizado convênio com a Polícia Militar para realização da fiscalização. Adotando tais práticas, não produzem incentivos para a integração das prefeituras ao SNT. Nestes estados, portanto, municípios com tamanho de frota reduzido tendem a permanecer não integrados e a manutenção do status quo prevalece.

Por outro lado, os estados que têm exigido a integração como condição *sine qua non* ao acesso aos seus cadastros ou assinatura dos convênios com a Polícia Militar inviabilizam aos municípios não integrados a possibilidade de realizar ações de fiscalização dentro de um regramento incompleto.

Já nos casos em que há tanto o veto aos recursos estaduais àqueles não integrados, como políticas de indução, produzem-se fortes estímulos à municipalização. O exemplo do Estado do Rio Grande do Sul, que estabeleceu a meta de integrar a totalidade dos municípios do estado ao SNT, demonstrou que, quando são implementadas estratégias de indução que atuem diretamente para a diminuição dos principais custos dos governos municipais, a perspectiva ancorada no desenho da política e das condições estruturais ganha um novo contorno, e a adesão ao Sistema Nacional de Trânsito passa a ser uma opção para aumentar a receita, podendo compartilhar com o estado os custos inerentes.

Desta forma, o legado das políticas previamente estabelecidas no setor fortaleceu o âmbito estadual, seja pelas atividades técnicas e administrativas desenvolvidas pelo órgão que ainda controla os recursos para produção das informações necessárias à execução da fiscalização de trânsito, seja pela vinculação das forças policiais a este nível de governo. Estes são ainda recursos essenciais para a fiscalização também ao âmbito municipal. Assim, longe de serem agentes residuais na implementação desta política pública, os estados consolidam-se como atores centrais do processo, podendo realizar inclusive importante papel de coordenação vertical para o ingresso dos municípios ao SNT.

No caso do Rio Grande do Sul, observou-se que o poder público estadual demonstrou ser capaz de desenvolver uma política em que todos os atores ganham, estimulando a adesão ao Sistema e construindo uma rede de fiscalização compartilhada de forma a cobrir todo o território em todas as competências previstas para a fiscalização. O Estado ofereceu meios de

facilitar a municipalização do trânsito, agindo de forma a diminuir os custos de informativos administrativos e políticos dos municípios, ao passo que com uma bem distribuída política de fiscalização, envolvendo a Brigada Militar, ambos os níveis de governo ganham com o fruto da arrecadação e com a diminuição dos acidentes. Este procedimento colocou o Rio Grande do Sul em elevado patamar entre os estados com maior número de municípios integrados ao SNT.

Como uma contribuição ao debate sobre as relações verticais entre estados e municípios para a implementação descentralizada de políticas públicas no Brasil, este estudo não abordou apenas os motivos que levam os municípios a integrarem-se, mas indica os possíveis ganhos ao âmbito estadual que, a exemplo do Rio Grande do Sul, decidem por uma política de indução da municipalização. No caso aqui estudado, ao atuar de forma a induzir a municipalização, o estado também *ganha*: fortalecendo politicamente sua imagem pública; diminuindo custos administrativos com atividades que passam a ser desenvolvidas pelos municípios; arrecadando ao cofre do estado; diminuindo a insegurança jurídica, pois a fiscalização é realizada dentro de um regramento completo; diminuindo custos de execução de suas próprias competências, pois nos municípios que possuem efetivo próprio, o convênio é bilateral. Assim, são esclarecidos os possíveis fatores motivadores da atuação estadual em assumir o papel de coordenação do processo de descentralização na política de trânsito no Brasil. Ou seja, essa é uma política em que todos os atores envolvidos não perdem essencialmente, pelo contrário, ganham, inclusive a população, que passa a contar com um ambiente mais propício à manutenção de parâmetros aceitáveis de segurança para executar seu direito fundamental de ir e vir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 67-87, 2007. Edição especial comemorativa.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005a.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação dos governos estaduais. **Revista Brasileira da Administração Pública**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 39, n. 2, p.401-420, mar./abr. 2005b.

_____. **Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais**. São Paulo, PNAGE/Ministério do Planejamento/ BID, 2004. Mimeografado.

_____. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, M.V. et. al. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 225-265.

_____. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, M. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 1999. p. 161-198.

_____. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1998.

_____. Os barões da federação. **Lua Nova**, São Paulo, Cedec, n. 33, p.165-183, ago. 1994.

ABRUCIO, F.L.; COSTA, V.F.M. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. 2. ed. Fortaleza: Fundação Konrad-Adenauer, 1999. (Pesquisas, 12).

ABRUCIO, F.L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Consad e Fundap, 2006. p. 21-80.

ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 1**. Brasília: MP, SEGES, 2002. 302 p.

ABRUCIO, F.L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo, Cedec, n. 40-41, p.137-166, ago. 1997.

AFFONSO, R.B. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p.127-152, jun. 2000.

AFFONSO, R.B.; SILVA, P.L. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

AFONSO, J.R.R.; ARAÚJO, E.A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G.H. (Org.). **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

ALMEIDA, F.D.M. de. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALMEIDA, M.H.T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

_____. **Federalismo e proteção social**: a experiência brasileira em perspectiva comparada. São Paulo, 2000. Mimeografado. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>>. Acesso em: 07/2011.

_____. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Anpocs, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

_____. A questão regional no segundo Governo Vargas. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 4-24, 1991.

ALMEIDA, M.H.T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, Unicamp, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003.

ALSTON, L. et al. **Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil**. Research Network, Washington, Inter-American Development Bank, 2006. (Working papers, 509).

ANTP. **Mobilidade e cidadania**. São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos, 2003.

_____. **Transporte humano**: Cidades com Qualidade de Vida. São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos, 1997.

ARAÚJO, E.A. **Um retrato das despesas estaduais e municipais com habitação**: 2002-2004. Brasília, DF: Ministério das Cidades/Banco Mundial, 2006. Mimeografado.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV e Fiocruz, 2012.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. (Coord.). **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília, DF: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação – SNH, CEM, Cebrap, 2007.

_____. A política da política de saúde no Brasil. In: LIMA, L. et al. (Org.). **Saúde e democracia**. História e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005a. v. 1, p. 285-306.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 69-86, 2005b.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v.18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.8, n.2, p. 331-345, 2003.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: A visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v.15, n.4, p. 23-31, out./dez. 2001.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000. 304 p.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p.112-141, 1999a.

_____. Política habitacional e descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUES, V. (Org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 1999b. p. 61-88.

_____. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Tese (Doutorado) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 455-479, 2002.

ARTHUR, B. Positive Feedbacks in the Economy. **Scientific American**, Stanford, n. 262, p. 92-99, Feb. 1990.

BETTES, C.A. **Gestão associada do trânsito urbano**: consórcios intermunicipais. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica, PUC-PR, Curitiba, 2009.

BIRD, R.M. Fiscal Decentralization and Competitive Governments. In: GALEOTTI, G.; SALMON, P.; WINTROBE, R. (Ed.). **Competition and Structure: The Political Economy of Collective Decisions**. Essays in Honor of Albert Breton. New York: Cambridge University Press, 2000. p. 129-149.

BLUME, L.; VOIGT, S. Federalism and decentralization: a critical survey of frequently used indicators, **Constitutional Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 238-264, Sept. 2011.

BNDES. **Textos para Discussão**. Rio de Janeiro, n. 69, jul. 1999. 34 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **100 anos de legislação de trânsito no Brasil: 1910 – 2010**. Brasília, DF: 2010.

_____. Secretaria de Orçamento Federal. **Relatório 2003**. Brasília, DF, 2003.

_____. Senado Federal. **Relatório sobre o Código Nacional de Trânsito**. Brasília, DF: Secretaria Legislativa Subsecretaria de Comissões, Serviço de Comissões Especiais de Inquérito, 1997.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRAUN, D. **Fiscal Policies in Federal States**. England/EUA: Ashgate, 2003.

_____. (Ed.). **Public Policy and Federalism**. Aldershot: Ashgate. 2000.

_____. Bringing state structures back in: the significance of political arena's in political decision-making. **Travaux de Science Politique**, n. 12, p. 1-39, 1997.

_____. Who governs intermediary agencies? Principal-agent relations in research policy-making. **Journal of Public Policy**, v. 13, n. 2, p. 135-162, 1993.

CARDOSO, A. (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Antac, 2007. cap. 13, p. 456-479. (Coleção Habitar/Finep).

_____. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. s.d. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetropoles.net/>>. Acesso em 11/2012.

COLLINS, R. **Macro history: essays in sociology of the long run**. Stanford, Stanford University Press, 1999.

COLÔMBIA. **Lei n. 1.389**, de 2010, estabelece o Código Nacional de Trânsito.

_____. **Constituição Nacional**. Promulgada em julho de 1941.

CONCEIÇÃO, R. **A origem do Departamento Estadual de Trânsito e da divisão de controle e fiscalização de veículos e condutores e sua importância para a Polícia Militar**. Monografia – Centro de Altos Estudos de Segurança do Curso Superior de Polícia “Cel PM Nelson Freire Terra” (CAES), São Paulo, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. São Paulo: Ed. Forense Universitária, 1997. v. 3: arts. 18 a 22.

CUNHA, S.S. **Dicionário compacto do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2002.

DENATRAN. **Curso para Integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito**. Brasília, DF: Ceftru/UnB, 2005.

_____. **Municipalização do Trânsito – Roteiro Revisado**. Brasília, DF: Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, 2004.

_____. **Municipalização do Trânsito – Roteiro para Implantação**. Brasília, DF: Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, 2000.

ELAZAR, D.J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. **Manual on uniform traffic control devices**, 2009.

_____. **Bill of Rights**, 1787.

FARIA, L.R. **Municipalização do trânsito: análise da competência de gestão local da circulação prevista no Código de Trânsito Brasileiro, a partir da experiência de municípios mineiros**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, 2008.

FIGUEIREDO, A.M.C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 231 p.

FLICK, U. (1998). **An introduction to Qualitative Research**. London: SAGE Publications, 2002. 310p.

FONTANA, A.; FREY, J.H. The Interview: from structured questions to negotiated text. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Org.). **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. London: SAGE Publications, 2000. p. 645-672.

FRANÇA, L.C. **Procedimento para análise da eficácia da gestão dos órgãos de trânsito dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

FRIZÃO, A.C.; ROMÃO, M.N. Benefícios da municipalização do trânsito na cidade de Jaú. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 10, 2006, Brasília. **Anais...** Brasília, Anpet, 2006. CD-ROM.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

_____. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**. Tese (Doutorado) –

Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GONÇALVES, R.; LOTTA, G.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 1988. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD, 2008.

GOULART, F. Esculpindo o SUS a golpe de portarias. Considerações sobre o processo de formulação das NOBs. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 292-298, 2001.

HALL, P. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER D. (Ed.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, p. 373-406, 2003.

HALL, P.A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, Cedec, n. 58, p. 193-223, 2003.

HOOGHE, L.; MARKS, G.; SCHAKEL, A. **The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies**. Routledge: Abingdon and New York. 2010.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: Pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.

IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro, 1990.

IMMERGUT, E.M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

IPEA. **O novo pacto federativo**. Rio de Janeiro: Ibm, 1994.

KAUFMAN, R.R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 43-69, jan./mar. 1998.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, USP, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LASSEN E SERRITZLEW. 2011 Size and Equal Opportunity in the Democratic Process: The Effect of the Danish Local Government Reform on Inequality in Internal Political Efficacy. **World Political Science Review**. Volume 7, Dinamarca, 2011.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Método, 2006.

LINDBLOM, C. **O processo de decisão política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 124 p.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

LINZ, J.; STEPAN, A. Inequality inducing and inequality reducing federalism: with a special reference to the classic outlier – the USA. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 18, 2000, Quebec, Canadá. **Anais...** Quebec, Canadá, 2000.

LOUREIRO, M.R. Instituições, política e ajuste fiscal. O Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 75-96, 2001.

MAGALHÃES, J.C. Emancipação político-administrativa de Municípios no Brasil. In: CARVALHO, A.X.Y. et al. (Ed.). **Dinâmica dos Municípios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

MAHONEY, J. Comparative-historical methodology. **Annual Review of Sociology**, n. 30, p. 81-101, 2004.

_____. **The legacies of liberalism**: path dependence and political regimes in Central America. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.

_____. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, Aug. 2000.

MAHONEY, J.; RUESCHMEYER, D. **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge, U.K./Nova York, Cambridge University Press. 2003.

MARTINS, H.F. Formas de estruturação do governo estadual. Em busca da boa arquitetura governamental. In: CONSAD. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Brasília: Consad e Fundap, 2006. p. 227-266.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 43, p. 67-101, 1997.

MARQUES, E.; ARRETCHE, M. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. **Cadernos CRH**, v. 16, n. 39, p. 55-81, jul./dez. 2003.

MARQUES, E.; TORRES, H. (Org.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Senac, 2005. 329 p.

MELO, M. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

_____. Crise federativa, guerra fiscal e *hobbesianismo* municipal: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 10, n. 3, p. 11-20, jul./set. 1996.

_____. Anatomia do fracasso: Intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p.119-163, 1993.

MINISTERIO DA SAÚDE, Nota Técnica CGDANT/DASIS/SVS. Brasília, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil. **Processo n. 34** de 1997.

_____. **Convenção de Viena sobre o Tráfego Rodoviário**. Viena, 1968.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. (Org.). **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. New York: Cambridge University, 2005.

OLIVEIRA, F. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 77-90.

PETERSON, P. **The Price of Federalism**. New York: Twentieth Century Fund, 1995.

PIERSON, P. **Politics in time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

_____. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

_____. Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy. Governance. **An International Journal of Policy and Administration**, v. 8, n. 4, p.449-478, 1995.

_____. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. (Ed.). **Political science: the state of the discipline**. New York: W.W. Norton & Company, 2002. Cap. 4, p. 693-721.

_____. Why history matters. **APSA-CP Newsletter**, p. 29-31, 1999.

PRZEWORSKI, A. **Institutions Matter?** Government and Opposition, v. 39, n. 4, p. 527-540, 2004.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, v. 3, 2002.

RAMOS, D.T. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

REIS, E. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política**. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.

REZENDE, F. Os leviatãs estão fora do lugar. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p.195-211, 1996.

RIKER, W. **The development of American Federalism**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987. 233 p.

_____. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POSBY, N. (Ed.). **Handbook of Political Science**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975. v. 5: Government institutions and process.

_____. **Federalism: origin, operation, significance**, Boston: Little, Brown and Company, 1964.

ROCHA, A.S. **Orçamento público, interesses privados?** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2002.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999. (Coleção Cidade Aberta).

SANTOS, C.H. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/ 1998**. Texto para Discussão n.654. Brasília, IPEA, 1999.

SCHEVISBISKI, R. **Regras Institucionais e Processo Decisório de Políticas Públicas: uma análise sobre o Conselho Nacional de Saúde (1990-2006)**. Dissertação (Mestrado em Pós-graduação em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2007.

SELLERS, J.M. **Between National State and Local Society: Infrastructures of Local Governance in Developed Democracies**. Working paper. Disponível em: <<http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Publications/Assets/Between%20National%20State%20and%20Local%20Society.pdf>>. Acesso em: dez. 2012.

SELLERS, J.M; LIDSTRÖM, A. Decentralization, local government, and welfare state. **Governance**, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007.

SEWELL, W. **Logics of history: social theory and social transformation**. Chicago studies in practices of meaning. Chicago, University of Chicago Press, 2005.

SILVA, J.A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, R.R. **Contribuição à tomada de decisão para a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito**. 2007. 118 fl. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

SILVA, R.R.; LOUREIRO, C.F. Estágio atual da municipalização do trânsito no Brasil. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 19., 2005, Recife. **Anais...** Recife, ANPET, 2005. CD-ROM.

SILVA, R.R.; MOREIRA, M.E. As competências na gestão do trânsito no Brasil e a segurança do tráfego urbano: estudo de caso em Fortaleza. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 19, 2005, Recife. **Anais...** Recife, ANPET, 2005. CD-ROM.

SILVA, S.K. **O município na Constituição Federal de 1988**: autonomia, competência legislativa e interesse local. 1. ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2003.

SIMÕES, A. Fragmentação municipal e coordenação federativa no Brasil pós-constituição de 1988. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12, 2007, Belém. **Anais...** Belém, Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional – Anpur, 2007.

SKOCPOL, T. (Org.). **Vision and method in historical sociology**. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; PIERSON, P. Historical institutionalism in contemporary political science. In: Ira KATZNELSON, I.; MILNER, H.V. (Ed.). **Political science**: state of the discipline. New York: W.W. Norton, 2002.

SOTO, M.J. Planejamento institucional: capacidade de conduzir ações. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 17, n. 3-4, p. 198-204, jul./dez. 2003.

SOUZA, C. Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Anpocs, v. 22, n. 63, p. 31-53, 2007.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 18, n. 2, p. 27-41, abr./jun. 2004.

_____. ‘Estado do Campo’ da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Anpocs, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

_____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

_____. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998.

SOUZA, C.; CARVALHO, I.M.M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, Cedec, n. 48, p.187-213, 1999.

SPINK, P. The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10, 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, Chile, v. 1, p. 1-13, 2005.

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRENT, F. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. New York, Cambridge University, 1992. (Cambridge studies in comparative politics).

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

STOCO, R. Código de Trânsito Brasileiro – responsabilidade civil dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito. **Revista dos Tribunais**, ano 87, v. 748, p. 64-67, 1998.

SZINVELSKI, I. M. A municipalização do trânsito no estado do Rio Grande do Sul com o advento do novel código de trânsito brasileiro. Curso de pós-graduação em segurança do trânsito. Universidade Luterana do Brasil. ULBRA. Canoas, 2000

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos**. Uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: Enap, 1998. 288 p.

THELEN, K. **How institutions evolve**: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. New York, Cambridge University, 2004. (Cambridge studies in comparative politics).

_____. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, n. 2, p. 369-404, June 1999.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, Cedec, n. 58, p. 225-255, 2003.

TORRES, S.J.A. O Código de Trânsito Brasileiro – alguns aspectos da responsabilidade do Município. **Direito & Justiça**, ano 27, v. 31, n. 1, p. 149-171, 2005.

TORRES, H.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 18, n. 4, p. 28-38, out./dez. 2004.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *Veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Anpocs, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. 1997.

TREISMAN, D. **Defining and Measuring Decentralization**: A Global Perspective (2002). Disponível em: <<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>>. Acesso em: dez. 2012.

UNITED KINGDON: **Highway Code**, 2010.

VAZQUEZ, D. A. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais**: os impactos do Fundef. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.

VASCONCELLOS, E.A. **A cidade, o transporte e o trânsito**. São Paulo: Prolivros, 2005.

_____. **Circular é preciso, viver não é preciso** – a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume, 2002.

WEAVER, K. The politics of blame avoidance. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 4, p. 371-98, 1986.

LEGISLAÇÃO PESQUISADA

Legislação Federal

BRASIL. **Constituição de 1824**. Constituição política do império do Brasil.

BRASIL. **Constituição de 1891**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. **Constituição de 1934**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. **Constituição de 1937**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. **Constituição de 1966**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

BRASIL, **Emenda Constitucional Nº 27, 1985**. Altera dispositivos da Constituição Federal.

BRASIL, Decreto-Lei Nº 8.324, 1910. *Approva o regulamento para o serviço subvencionado de transportes por automoveis*

BRASIL, **Decreto-Lei Nº 2.994**, 1941 (CNT/41).

BRASIL, **Decreto-Lei Nº 3.651**, 1941 (CNT/41/Republicação) .

BRASIL, **Lei Nº 5.108**, 1966 (CNT/66) .

BRASIL, **Decreto-Lei Nº 237**, 1967 (Regulamento RCNT/66) .

BRASIL, **Decreto Nº 62.127**, 1968 (RCNT/68).

BRASIL. **Lei Nº 9.503**, 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB/97).

BRASIL. **Lei Nº 9.602**, 1998. Dispõe sobre legislação de trânsito e dá outras providências.

BRASIL, **Ato Institucional Nº 4**, 1966.

BRASIL, **Decreto Nº 2.613**, 1998. Cria o Funset.

BRASIL, **Decreto Nº 3.067**, 1999. Altera o Funset.

BRASIL, **Decreto Nº 2.867**, 1998. Acrescenta recursos aos Funset.

BRASIL, **Decreto Nº 4.711**, 2003. Cria o Ministério das Cidades.

BRASIL, **Decreto Nº 6.017**, 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

BRASIL, **Lei Nº 10.257/2001**, 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL, Lei Nº 11.107, 2001. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL, **Mensagem Presidencial Nº 543**, 1993.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar Nº 3.684**, 1993.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 73**. Brasília/DF: Senado Federal, 1994.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 3.710**. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, 1993.

BRASIL. **Regimento Interno**. Brasília/DF: Câmara dos Deputados.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Processo: SLS 1120/SP**. Registro 2009/0183545-7.

BRASIL. **Mensagem Presidencial** n. 543, de 22 de abril de 1993.

BRASIL, **Decreto n 86.714, de 1981**. Adesão à Convenção de Viena.

MERCOSUL. **Regulamentação básica unificada de trânsito**. 1993.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Parecer Nº 1409**, Brasília. 2006.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Parecer Nº 1206**, Brasília. 2006.

CONTRAN. Resoluções diversas. Conselho Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília. 2008. Disponíveis em <http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>.

DENATRAN. Portarias diversas, Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília. 2008. Disponíveis em <http://www.denatran.gov.br/portarias.htm>.

Legislação Estadual - São Paulo

SÃO PAULO, **Decreto Nº 09**, 1891. Dispõe sobre a reorganização da secretaria de policia do estado.

SÃO PAULO, **Decreto Nº 5.325**, 1931. Cria o Departamento de Trânsito e Policiamento e da outras providências.

SÃO PAULO, **Decreto Nº 6.856**, 1934. Estabelece o Código Estadual de Trânsito.

Legislação Estadual Rio Grande Do Sul

RIO GRANDE DO SUL, **Lei Nº 11.311**, 1999. Trata sobre a Inspeção Técnica de Veículos.

RIO GRANDE DO SUL, **Lei Nº 10.847**, 1996. Cria a autarquia DETRAN/RS.

RIO GRANDE DO SUL, **Lei Nº 10.114**, 1994. Reconhece a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS como entidade representativa das Associações de Municípios.

Legislação Municipal - São Paulo

SÃO PAULO, **Lei Nº 01**. São Paulo/SP, Câmara Municipal, 1892.

SÃO PAULO, **Lei Nº 2.264**. São Paulo/SP, Câmara Municipal, 1920.

SÃO PAULO, **Código de posturas do município**. São Paulo/SP, Câmara Municipal, 1886.

PRINCIPAIS ENDEREÇOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS

Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul:

<http://www.procergs.rs.gov.br/>

Congresso Internacional de Trânsito: <http://www.congressodetransito.rs.gov.br/>

Conselho Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul: <http://www.cetran.rs.gov.br/>

Conselho Estadual de Trânsito do Rio de Janeiro: <http://www.cetran.rj.gov.br/>

Conselho Estadual de Trânsito do Mato Grosso do Sul: <http://www.cetran.ms.gov.br/>

Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.gov.br/>

Corte Constitucional da Colômbia: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

Datasus: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>

Departamento Nacional de Trânsito: <http://www.denatran.gov.br/>

Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul:

<http://www.detran.rs.gov.br/index.php?action=portal&subm=17>

Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul: <http://www.famurs.com.br/>

Gabinete do Governador do Estado do Rio Grande do Sul: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/>

Governo do Reino Unido: <https://www.gov.uk/>

Governo Americano: <http://www.usa.gov/>

IBGE: <http://www.ibge.gov.br/home/>

Ministério dos Transportes da Colômbia: <http://www.mintransporte.gov.co/>

Portal da Transparência do Governo Federal: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul: <http://www.sefaz.rs.gov.br/>

Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo: <http://www.fazenda.sp.gov.br/>

Secretaria do Tesouro Nacional: <http://tesouro.fazenda.gov.br/>

Superior Tribunal de Justiça: <http://www.stj.jus.br/>

Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.jus.br/>

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Coordenador da Coordenadoria de Assuntos Estratégicos do Dentran, responsável pelo setor de municipalização, Sr. Edson Gaspar. Entrevista concedida à autora em outubro de 2011.
2. Presidentes de órgãos executivos estaduais de trânsito. Entrevistas realizadas entre janeiro e julho de 2012.
3. Representantes municipais de órgãos gestores de trânsito e transporte do Estado de São Paulo. *Search* enviado aos Secretários Municipais de Trânsito e Transporte de São Paulo em novembro de 2011.
4. Ex-Diretor do Denatran e atual presidente da ANTP, Sr. Ailton Brasiliense. Entrevista concedida à autora em outubro de 2011 e dezembro de 2012.
5. Vice-governador do Estado do Rio Grande do Sul, Jorge Alberto Duarte Grill. Entrevista concedida em julho de 2012.
6. Diretor Técnico do Detran/RS, Sr. Ildo Mario Szinvelski. Entrevistas concedidas à autora em abril e maio de 2012.
7. Presidente do Conselho Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul, Sr. Jaime Lobo. Entrevistas concedidas à autora em abril e junho de 2012.
8. Presidente do Conselho Estadual de Trânsito do Estado do Mato Grosso do Sul, Sra. Regina Maria Duarte. Entrevista concedida em agosto de 2012.
9. Presidente do Conselho Estadual de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Sergio Damasceno. Entrevista concedida em julho de 2012.
10. Coordenadora da Área de Segurança Pública, Mobilidade e Trânsito da Famurs - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, Sra. Renata Becher. Entrevista concedida à autora em junho de 2012.
11. Diretor do Controle e Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Dr. Vitor Luiz Hofmaister. Entrevista concedida à autora em junho de 2012.
12. Subprocurador Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Dr. Marcelo Dornelles.
13. Comandante do Comando Regional de Policiamento da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, Coronel Borges. Entrevista concedida à autora em junho de 2012.
14. Relator do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Deputado Federal e ex-prefeito de Santos, Beto Mansur. Entrevista concedida à autora em outubro de 2012.

ANEXOS

- ANEXO 1** – Modelo de convênio entre Estado e municípios, aplicados no Rio Grande do Sul. Tipo: Reciprocidade. Exemplo: Porto Alegre/RS.
- ANEXO 2** – Modelo de convênio entre Estado e municípios, aplicados no Rio Grande do Sul. Tipo: Delegação. Exemplo: Aceguá/RS.
- ANEXO 3** – Modelo de convênio entre Estado e municípios, aplicados no Rio Grande do Sul. Tipo: Constatação eletrônica. Exemplo: Lagoa Vermelha/RS.
- ANEXO 4** – Termo de cooperação técnica entre Detran/RS e Brigada Militar.
- ANEXO 5** – Termo de cooperação técnica entre Cetran/RS e Famurs.
- ANEXO 6** – Programação do Seminário de Trânsito, Transporte e Mobilidade: a municipalização do trânsito na Costa Doce.
- ANEXO 7** – Multa de Trânsito: Convênio Detran/RS e Município de Porto Alegre.
- ANEXO 8** – Política Nacional de Trânsito (Resolução Contran166 de 15 de setembro de 2004).

ANEXO 1 – Modelo de convênio entre Estado e municípios, aplicados no Rio Grande do Sul. Tipo: Reciprocidade. Exemplo: Porto Alegre/RS.

Fl. 378

225

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS
RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**

TERMO DE CONVÊNIO Nº 371/2009

CONVÊNIO QUE CELEBRAM O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO - DETRAN/RS, A BRIGADA MILITAR E A EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO - EPTC, COM A INTERVENIÊNCIA DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA; COM BASE NO DISPOSTO DO ARTIGO 25 DA LEI FEDERAL Nº 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997 - CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO, VISANDO A ESTABELECEER COOPERAÇÃO ENTRE OS PARTICÍPEIS NA EXECUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS RELATIVOS À SEGURANÇA DO TRÂNSITO, PROCESSAMENTO E NOTIFICAÇÕES DE AUTOS DE INFRAÇÕES DE TRÂNSITO, ARRECADAÇÃO E REPASSE DOS VALORES DECORRENTES DA COBRANÇA DAS MULTAS APLICADAS NA CIRCUNSCRIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, EDUCAÇÃO PARA O TRÂNSITO, NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA, EM VIRTUDE DE INFRINGÊNCIA À LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO. EXPEDIENTE SPI Nº 001839-24.44/08-1º S.P. Nº 1807-1244/98-3

O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - DETRAN-RS, Autarquia estadual criada pela Lei Estadual nº. 10.847, de 20 de agosto de 1996, inscrito no CNPJ sob nº 01.935.819/0001-03, com sede na Rua Voluntários da Pátria, nº 1358, 2º andar, no Município de Porto Alegre/RS, neste ato representado por seu Diretor-Presidente, Sérgio Fernando Eisenbruch Filomena, CPF 296.047.370-15, Carteira de Identidade nº 9017582967, doravante denominado **DETRAN/RS**; a Brigada Militar, inscrita no CNPJ nº 89175541/0001-64, com sede na Rua dos Andradas, nº 522, nesta Capital, neste ato representada por seu Comandante-Geral, Cel QOEM João Carlos Trindade Lopes, portador da Carteira de Identidade nº 8014259926/SSP-RS e CPF nº 33905762072, doravante denominada **BRIGADA MILITAR**, e o Município de Porto Alegre, neste ato, com fundamento na Lei 8133/98, representado pela **EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO - EPTC**, inscrita no CNPJ sob nº 02.510.700/0001-51, situada à Rua João Neves da Fontoura nº 7, nesta Capital, representada neste ato por seu Diretor-Presidente, Luiz Afonso dos Santos Senna e por sua Diretora Administrativa e Financeira, Lúcia Helena Pigat Zuchowski doravante denominada **MUNICÍPIO**; com a interveniência da **SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA**, com sede nesta Capital, na Rua Voluntários da Pátria, nº 1358, neste ato representada pelo Secretário, Edson de Oliveira Goulart, portador da Carteira de Identidade nº 42828910/SSP-SC e CPF nº 02216787000; celebram o presente Convênio mediante as Cláusulas e condições que seguem, com suporte legal nas disposições aplicáveis do art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93; artigos 22, 23, e 25 da Lei Federal nº 9.503/97-CTB - , Lei Complementar nº 101/2000; artigo 4º do Decreto Estadual nº 43.873, de 09/06/2005, adotando a faculdade prevista no § 1º, alínea "a", do artigo 20 da Instrução Normativa da CAGE nº 01, de 15 de março de 2005, celebram o presente Convênio, cadastrado no [REDACTED] mediante Cláusulas e condições que seguem:

20 Jan

1

18

8

F1 242
379
226

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS
RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

CLÁUSULA PRIMEIRA
DO OBJETO

O presente Convênio tem por objeto:

1.1- A delegação recíproca das competências de fiscalização trânsito e lavratura de autos de infrações de trânsito na circunscrição territorial do município, previstas no Código de Trânsito Brasileiro, normas do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, e Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN/RS;

1.2- o estabelecimento de normas operacionais de acesso aos sistemas informatizados do DETRAN/RS para o lançamento de autos de infrações de trânsito, geração de termos de consistência, emissões de notificações, avisos e demais procedimentos decorrentes, assim como no tocante ao processo de arrecadação, compensação e repasse dos valores de cobrança de multas de trânsito aplicadas;

CLÁUSULA SEGUNDA
DAS OBRIGAÇÕES

2.1- Das obrigações do MUNICÍPIO:

2.1.1- manter o Órgão de Trânsito Municipal homologado perante o Departamento Nacional de Trânsito, em consonância com o disposto nos artigos 24, parágrafo 2.º e 333 do Código de Trânsito Brasileiro, resoluções do CONTRAN, portarias do DENATRAN e normativas do CETRAN/RS, condição *sine qua non* para a implementação do seu objeto;

2.1.2- manter em funcionamento o Órgão de Trânsito e a Junta Administrativa de Recursos de Infrações de Trânsito – JARI, em conformidade com o artigo 16 do Código de Trânsito Brasileiro, resoluções do CONTRAN, portarias do DENATRAN e normativas do CETRAN/RS;

2.1.3- manter atualizados, nos sistemas informatizados do DETRAN-RS, os dados cadastrais do órgão de trânsito e da JARI, inclusive os endereços que constarão nas notificações para recebimento de defesas, recursos e ressarcimento de valores;

2.1.4- indicar técnicos responsáveis para a administração do Sistema Estadual Integrado de Infrações de Trânsito- SIT e Sistema de Controle de Acesso – SCA, para que possam gerir as obrigações descritas neste convênio, no que pertine às autuações de trânsito da competência do MUNICÍPIO;

2.1.5- zelar pelo sigilo e uso das senhas registradas e mantidas pelos próprios operadores do MUNICÍPIO; pelo acesso aos sistemas informatizados denominados de Sistema Estadual Integrado de Infrações de Trânsito - SIT, Sistema de Controle de Acesso – SCA e Sistema Gid-Consultas, necessários à execução deste convênio, bem

to fsc

1

F1. 3448
380

227

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS
RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

como com relação às demais informações que lhe forem disponibilizadas em razão do presente convênio, sendo vedado o uso compartilhado das senhas;

2.1.6- lavrar autos de infrações de trânsito por incursão em tipos infracionais da competência do DETRAN/RS, com fulcro no artigo 25 da Lei Federal n.º 9.503/97 e no presente instrumento, adotando as demais providências cabíveis, sempre que, possuindo agente de trânsito, flagrar a prática de atos infracionais no território do MUNICÍPIO;

2.1.7- incluir no Sistema Estadual Integrado de Infrações de Trânsito - SIT, em até 27 (vinte e sete) dias, contados da data da autuação, todos os autos de infração de trânsito julgados consistentes, lavrados em talonários de papel, talonários eletrônicos, assim como os pertinentes às infrações comprovadas por meio de aparelhos eletrônicos, equipamentos audiovisuais, reações químicas ou quaisquer outros meios tecnologicamente disponíveis, constando apenas uma infração por auto de infração, de modo que seja possível a indexação;

2.1.8- registrar no SIT, para fins de controle, os autos de infrações de trânsito julgados inconsistentes ou lançados fora do prazo definido na alínea "2.1.7" desta Cláusula;

2.1.9- cadastrar no SIT todas as defesas de autuações e recursos administrativos no prazo de três(03) dias contados do recebimento, visando ao processamento e controle de prazos, o acompanhamento à movimentação dos processos;

2.1.10- proceder à análise, decisão e respectiva restituição integral de valores das multas de sua competência, nos casos a que fizerem jus os proprietários de veículos autuados;

2.1.11- cancelar/baixar/anular, suspender, reativar e reprocessar autos de infração de trânsito de sua competência, em face de decisão administrativa ou judicial;

2.1.12- acessar mensalmente no SIT, o arquivo contendo a discriminação dos autos de infrações de trânsito de sua competência e retirados de cobrança, desvinculados pelo DETRAN-RS dos veículos autuados, para que o MUNICÍPIO possa adotar as providências legais;

2.1.13- coletar os dados estatísticos atinentes aos acidentes de trânsito, disponibilizando-os ao DETRAN/RS, em cumprimento ao disposto no artigo 24, inciso IV, da Lei Nacional n.º 9.503/97, resoluções do CONTRAN, portarias do DENATRAN e normativas do CETRAN/RS;

2.1.14- utilizar os Sistemas Informatizados do DETRAN-RS exclusivamente para consultas e a execução do presente convênio;

2.1.15- acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento das atividades necessárias à execução do presente instrumento, visando à sua plena realização;

20/04

2

2.2 - Das obrigações da BRIGADA MILITAR

2.2.1- Indicar técnicos responsáveis para a administração do SIT e do Sistema de Controle de Acesso – SCA no âmbito da BRIGADA MILITAR, para que possam cadastrar seus operadores e gerir as obrigações descritas neste convênio;

2.2.2- responsabilizar-se pelo sigilo e uso das senhas registradas e mantidas pelos próprios operadores da BRIGADA MILITAR; pelo acesso aos sistemas informatizados denominados de Sistema Estadual Integrado de Infrações de Trânsito - SIT, Sistema de Controle de Acesso – SCA e Sistema Gid-Consultas, necessários à execução deste convênio;

2.2.3- lavrar autos de infrações de trânsito por incursão em tipos infracionais da competência do MUNICÍPIO, com fulcro no artigo 25 da Lei Nacional n.º 9.503/97 e no presente instrumento, adotando as demais providências cabíveis, sempre que flagrar a prática de atos infracionais no território do Município;

2.2.4- utilizar, quando da lavratura de Autos de Infrações de Trânsito em talonário de papel, exclusivamente os talonários e formulários fornecidos pelo DETRAN/RS;

2.2.5- incluir no Sistema Estadual Integrado de Infrações de Trânsito - SIT, em até 27 (vinte e sete) dias, contados da data da autuação, todos os autos de infração de trânsito julgados consistentes, lavrados em talonários de papel, talonários eletrônicos, assim como os pertinentes às infrações comprovadas por meio de aparelhos eletrônicos, equipamentos audiovisuais, reações químicas ou quaisquer outros meios tecnologicamente disponíveis, constando apenas uma infração por auto de infração, de modo que seja possível a indexação;

2.2.6- registrar no SIT, para fins de controle, os autos de infrações de trânsito julgados inconsistentes ou lançados fora do prazo definido na alínea "2.2.6" desta Cláusula;

2.2.7- utilizar os Sistemas Informatizados do DETRAN-RS exclusivamente para consultas e a execução do presente convênio;

2.2.8- guardar o sigilo, determinado por lei, das informações que lhe forem disponibilizadas em razão do presente convênio;

2.2.9- acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento das atividades necessárias à execução do presente instrumento, visando à sua plena realização.

2.3- Das obrigações do DETRAN-RS:

2.3.1- Processar os dados relativos às autuações de trânsito de sua competência e da competência do MUNICÍPIO, lavrados na circunscrição do MUNICÍPIO,

40 f.m.

3

+

PA.

compreendendo a confecção, expedição e entrega de suas notificações e avisos decorrentes, controle de prazos, respectivos editais públicos, assim como a cobrança em licenciamento anual, repasses e compensações de valores atinentes às multas aplicadas e processadas, inclusive quanto às incidentes em veículos registrados em outros Estados da Federação, nas formas e prazos insculpidos no Código de Trânsito Brasileiro, leis esparsas, resoluções do Conselho Nacional de Trânsito-CONTRAN, Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN/RS e demais dispositivos legais atinentes ao processo administrativo de trânsito;

2.3.2- fornecer perfil de administrador no SCA, aos técnicos indicados pelo Município e pela BRIGADA MILITAR, para que possam cadastrar seus operadores e gerir as obrigações descritas neste convênio;

2.3.3- disponibilizar o acesso, através de senhas registradas e mantidas pelos próprios usuários, aos sistemas informatizados denominados de Sistema Estadual Integrado de Infrações de Trânsito - SIT, Sistema de Controle de Acesso - SCA e Sistema Gid-Consultas, necessário à execução deste convênio, prestando assessoramento técnico;

2.3.4- disponibilizar dados cadastrais, via sistema informatizado, relativos a veículos e condutores, registrados tanto na base estadual como na base nacional, para o fim específico da inclusão dos autos de infração de trânsito;

2.3.5- promover os treinamentos necessários para a implantação dos sistemas, bem como encontros operacionais, prestando suporte técnico e operacional;

2.3.6- viabilizar a inclusão no SIT, em até 27 (vinte e sete) dias, contados da data da autuação, dos autos de infração de trânsito julgados consistentes, lavrados em talonários de papel, talonários eletrônicos, assim como os pertinentes às infrações comprovadas por meio de aparelhos eletrônicos, equipamentos audiovisuais, reações químicas ou quaisquer outros meios tecnologicamente disponíveis, constando apenas uma infração por auto de infração, de modo que seja possível a indexação;

2.3.7- viabilizar o registro, no SIT, para fins de controle, dos autos de infrações de trânsito julgados inconsistentes ou lançados fora do prazo definido na alínea "2.3.6" deste item;

2.3.8- disponibilizar, no SIT, para fins de consulta e/ou impressão, os autos de infrações de trânsito lavrados através de talonários eletrônicos, assim como os decorrentes de infrações comprovadas por aparelhos eletrônicos;

2.3.9- promover a entrega das notificações para defesas de autuações, notificações de imposição de penalidades e notificações de julgamentos da JARI, mediante três tentativas em busca da efetivação das entregas nos endereços existentes no banco de

30 jul 4

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

dados do DETRAN/RS e na base dos veículos registrados em outras Unidades da Federação;

2.3.10- cadastrar, no sistema informatizado, as datas de cada tentativa e/ou entregas das notificações referidas no item "2.3.9" desta Cláusula, assim como dos avisos de deferimento de defesas de autuações, disponibilizando, por meio eletrônico, a imagem dos comprovantes das tentativas e/ou entregas das notificações;

2.3.11- publicar editais das notificações de autuação, penalidades aplicadas e julgamentos da JARI, cujas respectivas entregas nos endereços existentes no banco de dados do DETRAN/RS e na base dos veículos registrados em outras Unidades da Federação foram ineficazes, visando à identificação dos proprietários, garantindo-lhes o direito constitucional à ampla defesa e contraditório;

2.3.12- viabilizar o cadastro no SIT, de todas as defesas de autuações e de recursos de penalidades aplicadas, visando ao processamento e controle de prazos, o acompanhamento à movimentação dos processos, mantendo atualizado o banco de dados com as informações recebidas;

2.3.13- manter em funcionamento a Junta Administrativa de Infrações de Trânsito - JARI, em conformidade com o artigo 16 do Código de Trânsito Brasileiro e Resoluções do CONTRAN, para o julgamento dos recursos administrativos decorrentes das penalidades de trânsito aplicadas;

2.3.14- incluir os valores relativos às multas aplicadas na cobrança do licenciamento anual de veículos automotores registrados no Estado, e motivar, por meio eletrônico (Sistema Nacional de Registro de Infrações de Trânsito - RENAINF), para o mesmo fim, os DETRAN dos respectivos registros, nos casos das autuações incidentes em veículos registrados em outros Estados;

2.3.15- repassar os valores provenientes das multas, via sistema, na forma prevista na Cláusula Nona deste Convênio;

2.3.16- proceder à análise, decisão e respectiva restituição integral de valores das multas de sua competência, nos casos a que fizerem jus os proprietários de veículos autuados;

2.3.17- cancelar ou suspender autos de infração de trânsito de sua competência, em face de decisão administrativa ou judicial;

2.3.18- disponibilizar mensalmente no SIT, em conformidade com o disposto no item "2.1.12", da Cláusula Segunda, deste Convênio, arquivo contendo a discriminação dos autos de infrações de trânsito da competência do MUNICÍPIO e retirados de cobrança, desvinculados pelo DETRAN/RS dos veículos autuados, para que o MUNICÍPIO possa adotar as providências legais;

do fim 5
+

HA

2.3.19- disponibilizar, para consultas, as informações necessárias para a consecução do presente convênio, inclusive para efeito de controle administrativo e contábil, dos lançamentos de valores, repasses e compensações efetuadas, incluindo o valor remetido ao FUNSET;

2.3.20- receber, analisar, decidir e efetivar as indicações de condutores decorrentes de autos de infrações de trânsito da competência do MUNICÍPIO;

2.3.21- gerar e cobrar, em nome próprio, nos termos da legislação vigente, as autuações por infração ao disposto no artigo 257, § 8.º, do CTB, nos casos de não indicação de condutor infrator em autuações da competência do MUNICÍPIO, incidentes em veículos registrados em nome de pessoa jurídica;

2.3.22- fornecer à BRIGADA MILITAR os talonários e formulários padronizados para as autuações das infrações de trânsito e para a adoção das medidas administrativas previstas na legislação.

2.3.23- disponibilizar o acesso, através de senhas registradas e mantidas pelos próprios usuários, a sistema de estatística de acidentes de trânsito, de forma a viabilizar a obrigação contida no item 2.1.13;

CLÁUSULA TERCEIRA DA CONTRAPRESTAÇÃO

3.1 - O MUNICÍPIO destinará ao DETRAN-RS, pelas ações desenvolvidas em razão deste convênio, por ocasião do processamento dos autos de infrações de trânsito e arrecadação das multas aplicadas, os seguintes valores:

3.1.1- R\$ 11,70 (onze reais e setenta centavos) por notificação de autuação de infração de trânsito expedida, cuja lavratura do auto de infração de trânsito seja com o uso de talonário em papel, e por notificação de julgamento da JARI nos casos de indeferimento;

3.1.2- R\$ 12,20 (doze reais e vinte centavos) por notificação de autuação de infração de trânsito expedida, cuja lavratura do auto de infração de trânsito seja com o uso de talonário eletrônico;

3.1.3- R\$ 13,50 (treze reais e cinquenta centavos) por notificação de autuação expedida acompanhada de fotografia preto e branco, quando a infração for comprovada por aparelho eletrônico;

3.1.4- R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) por aviso de deferimento da defesa da autuação expedida e de julgamento da JARI nos casos de deferimento;

60/44 6

A.

8

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS
RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**

Fl. 385

232

3.1.5- R\$ 11,70 (onze reais e setenta centavos) por notificação de imposição de penalidade expedida;

3.2- Nas autuações incidentes em veículos registrados em outros Estados da Federação (RENAINF), os valores previstos no subitens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, desta Cláusula, serão acrescidos de R\$ 6,00 (seis reais), por documento expedido;

3.3- O DETRAN/RS destinará ao MUNICÍPIO o percentual de 10% do valor arrecadado em razão do disposto no subitem 2.3.21, item 2.3, da Cláusula segunda deste convênio.

3.4- Os reprocessamentos de autos de infrações de trânsito e as reemissões de notificações e avisos terão os custos conforme o previsto nos incisos itens 3.1 e 3.2 desta Cláusula;

3.5- Independentemente do disposto na presente Cláusula, no prazo de um ano, contados da assinatura deste, realizar-se-á revisão dos valores definidos, visando à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do convênio, renovando-se, automática e tacitamente, caso os valores permaneçam inalterados.

**CLÁUSULA QUARTA
DO PAGAMENTO DAS MULTAS NO SISTEMA RENAINF**

4.1 - As multas da competência do MUNICÍPIO arrecadadas no licenciamento anual de veículos registrados em outras Unidades da Federação terão deduzidos, em cumprimento ao disposto na Portaria 24/2006, do DENATRAN, c/c seu Anexo II, item 2.1.2 e 2.2.1, e alterações, os seguintes valores:

4.1.1 - R\$ 6,35 (seis reais e trinta e cinco centavos), sendo R\$ 3,00 (três reais) referentes à gestão, administração e prestação de informações e R\$ 3,35 (três reais e trinta e cinco centavos) para custeio da infra-estrutura de dados e comunicação destinados à circulação e disponibilização das bases de dados RENAINF, RENAIVAM e RENACH;

4.1.2 - R\$ 13,30 (treze reais e trinta centavos), sendo R\$ 11,00 (onze reais) referentes aos procedimentos operacionais, de sistemas e tarifa bancária para arrecadação e R\$ 2,30 (dois reais e trinta centavos) referentes a recebimento e envio das defesas de autuação e de recursos.

**CLÁUSULA QUINTA
DO PAGAMENTO DAS MULTAS**

As multas abrangidas por este convênio serão pagas através do sistema bancário conveniado com o DETRAN/RS ou com o DETRAN de registro do veículo.

20/06/07

11

18

P1 386

239

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS
RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**

**CLÁUSULA SEXTA
DO RECOLHIMENTO DO FUNSET**

O DETRAN/RS fará o recolhimento do percentual de 5% (cinco por cento), calculado sobre o valor arrecadado, destinando-o ao Fundo Nacional para Promoção da Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET, em cumprimento ao disposto no artigo 320, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro, cujo procedimento está regulado na Portaria n.º 11/2008 do Departamento Nacional de Trânsito.

**CLÁUSULA SÉTIMA
DO RATEIO**

O montante arrecadado com o pagamento das multas objeto deste convênio, abatidos os valores previstos nas Cláusulas terceira, quarta e sexta, será rateado da seguinte forma (valor líquido):

7.1- Autuação de competência do Município:

7.1.1- Quando o auto de infração de trânsito for lavrado ou gerado pelo MUNICÍPIO, 100% (cem por cento) para o MUNICÍPIO;

7.1.2- Quando o auto de infração de trânsito for lavrado ou gerado pela BRIGADA MILITAR:

7.1.2.1- 20%(vinte por cento) para crédito do Fundo Especial de Segurança Pública – BM - FESP, Conta Corrente nº 03.235936.0-3, Agência 0041 – Banrisul, instituído pela Lei n.º 10.839/96 e regulamentada pelo Decreto n.º 39.935/96.

7.1.2.2- 30% (trinta por cento) para uso exclusivo no reaparelhamento da BRIGADA MILITAR, a ser depositado na Conta Corrente nº 03.063940.0-5, Agência 0041 – Banrisul.

7.1.2.3- 50% (cinquenta por cento) para o MUNICÍPIO.

7.2- Autuação de competência do DETRAN/RS:

7.2.1- Quando o auto de infração de trânsito for lavrado ou gerado pelo MUNICÍPIO, 50% (cinquenta por cento) para o MUNICÍPIO e 50% (cinquenta por cento) para o DETRAN/RS.

7.3- Autuação de competência concorrente:

7.3.1- Quando o auto de infração de trânsito for lavrado ou gerado pelo MUNICÍPIO, 100% (cem por cento) para o MUNICÍPIO.

20/04/08

JP

7.4- Quando o auto de infração de trânsito for da competência do DETRAN/RS e lavrado pela BRIGADA MILITAR, aplica-se o disposto em convênio próprio firmado entre as Instituições.

CLÁUSULA OITAVA DO REPASSE DOS VALORES ARRECADADOS

8.1- Os valores arrecadados, bem como o valor previsto no item 3.3 da Cláusula terceira, serão depositados pelos Bancos arrecadadores conveniados na conta disponível multas DETRAN/RS, mantida junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL e, após descontados os valores previstos nas Cláusulas Terceira, serão repassados à conta do MUNICÍPIO da seguinte maneira:

8.1.1- os valores arrecadados nas segundas e terças-feiras de cada semana, serão creditados na sexta-feira da semana em curso;

8.1.2- os valores arrecadados nas quartas, quintas e sextas-feiras, serão creditados na quarta-feira da semana subsequente.

8.2- Os valores referentes ao previsto nos subitens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 e 3.1.5, da Cláusula Terceira, serão debitados no mês da emissão dos documentos, do montante de recursos financeiros a ser repassado à Prefeitura, com a devida identificação no demonstrativo mensal de repasses financeiros.

8.3- O valor referente ao previsto no subitem 3.1.5, da Cláusula Terceira, será debitado quando do pagamento da multa, com a devida identificação no demonstrativo mensal de repasses financeiros.

8.4- O repasse dos valores previstos na Cláusula Quarta ocorrerá na terça-feira subsequente ao crédito efetivado pelo DETRAN da Unidade da Federação de registro do veículo autuado.

8.5- O repasse dos valores pagos em duplicidade ocorrerá na segunda-feira subsequente à data da arrecadação pelos Bancos conveniados.

8.6- O DETRAN/RS fornecerá relatório mensal discriminando todas as retenções e repasses ao MUNICÍPIO, bem como os autos de infração a que se referem tais repasses e retenções.

CLÁUSULA NONA DEMAIS DISPOSIÇÕES

9.1 - O presente convênio fica condicionado, no que couber, à legislação municipal e estadual e, especialmente, ao cumprimento pelos partícipes de todas as obrigações previstas na Lei Federal 9503/97, condição indispensável para integração ao Sistema Nacional de Trânsito.

60 jul 9
[Handwritten signature]
[Circular stamp: AUGUSTO JURUENA EPIC]
[Handwritten signature]

Fl. 384¹⁰ 388

235

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS
RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**

9.2- A supervisão e fiscalização da execução deste convênio será feita permanentemente por representantes designados pelos partícipes.

9.3- Para a consecução deste Convênio deverão os entes representados interagir, buscando alternativas conjuntas sempre que houver necessidade de aperfeiçoamento das relações ou que fatores supervenientes assim determinarem.

**CLÁUSULA DÉCIMA
DO PRAZO**

10- O presente instrumento vigorará por 60 (sessenta) meses, a contar de 17/10/2009, podendo ser alterado de comum acordo pelos partícipes mediante a lavratura de Termo Aditivo, respeitada a legislação vigente e sem prejuízo do disposto no item 3.5 da Cláusula Terceira deste instrumento.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA
DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO**

11.1- O presente convênio poderá ser denunciado por quaisquer das partes, mediante comunicação formal, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

11.2- O presente convênio poderá ser rescindido:

11.2.1- por consenso das partes, desde que presentes razões e motivos de superior interesse público e conveniência administrativa;

11.2.2- por superveniência de lei, fatos e ou atos que tornem inviável a sua execução ou equilíbrio financeiro;

11.2.3- por descumprimento de Cláusulas e condições conveniadas.

11.3- Denunciado ou rescindido o presente convênio, com relação aos autos de infrações de trânsito em tramitação permanecem os partícipes obrigados nos termos desta avença, sem prejuízo da atualização dos valores das multas enquanto não adimplidos.

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

12.1- Ficam convalidados, pelo DETRAN-RS, BRIGADA MILITAR e MUNICÍPIO, os atos de cooperação praticados até a presente data, com base em ajustes anteriores;

12.2- Ficam revogados os ajustes anteriores cujo objeto está contemplado neste Convênio;

12.3- O DETRAN-RS, a BRIGADA MILITAR e o MUNICÍPIO agirão solidariamente para viabilizar a melhor forma de operacionalização do presente instrumento.

10

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS
RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

236

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA
DA PUBLICIDADE

13- Será publicado pelo DETRAN/RS no Diário Oficial do Estado, no prazo legal, súmula deste Convênio, após firmadas as assinaturas das autoridades e testemunhas.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA
DO FORO

14- Para dirimir quaisquer dúvidas oriundas deste convênio, que não possam ser solucionadas administrativamente entre as partes, fica eleito, como competente, o Foro da Comarca de Porto Alegre-RS, com renúncia de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem assim justas e acordadas as partes, por seus representantes legais, firmam o presente, conjuntamente com duas testemunhas presenciais, em três (03) vias de igual teor e forma.

Porto Alegre, RS, 25 de setembro de 2009.

SÉRGIO FERNANDO EISENBRUCH FILOMENA
DETRAN/RS

EDSON DE OLIVEIRA GOULART
SSP/RS

JOÃO CARLOS TRINDADE LOPES
BRIGADA MILITAR

LUIZ AFONSO DOS SANTOS SENNA
EPTC

LÚCIA HELENA PIGAT ZUCHOWSKI
EPTC

TESTEMUNHA:

NOME

Jeane Souza Mendes

T.S.T. - Administração

NOME

DETRAN/RS - ID: 3119280

Fabiano Manfio
T.S.T. - Administração
DETRAN/RS - ID: 3182843

F1. 346

390

237

PLANO DE TRABALHO

CONVÊNIO DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO

DETRAN/RS

BRIGADA MILITAR

PREFEITURA MUNICIPAL

1. DADOS CADASTRAIS

400 Silva

FI 391

238

DETRAN/RS

ÓRGÃO/ENTIDADE DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO		CNPJ 019358190001-03	
ENDEREÇO RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA N.º 1358- CENTRO - PORTO ALEGRE-RS		CEP 90010-230	
CONTA CORRENTE	BANCO	AGÊNCIA	PRAÇA PAGAMENTO DE
NOME DO RESPONSÁVEL SERGIO FERNANDO ELSENBRUCH FILOMENA		CPF 296.047.370-15	
CI/ÓRGÃO EXPEDIDOR 9017582967	CARGO	FUNÇÃO DIRETOR PRESIDENTE	MATRÍCULA
ENDEREÇO		CEP	

MUNICÍPIOS

ÓRGÃO/ENTIDADE Prefeitura Municipal de Porto Alegre, neste ato, com fundamento na lei 8.133/98, representada pela EPTC.		CNPJ 02.510.700/0001-51	
ENDEREÇO Rua João Neves da Fontoura n.º 7		CEP	
CONTA CORRENTE	BANCO	AGÊNCIA	PRAÇA DE PAGAMENTO
NOME DO RESPONSÁVEL Luiz Afonso dos Santos Senna		CPF	
CI/ÓRGÃO EXPEDIDOR	CARGO	FUNÇÃO Diretor- Presidente	MATRÍCULA
ENDEREÇO		CEP	

2. IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO E JUSTIFICATIVA

2.1. Estabelecer a mútua cooperação dos partícipes, como componentes do Sistema Nacional de Trânsito, conforme dispõe o art. 7º da Lei nº 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, no sentido de, em conjunto com os demais órgãos e entidades do citado sistema, promoverem o exercício das atividades previstas no art. 5º da mesma lei, e mais especificamente quanto:

2.1.1. Ao cômputo dos pontos, por infração, no prontuário do infrator com CNH cadastrada no Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 259 da Lei nº 9.503/97.

Plano de Trabalho - Convênio DETRAN/RS X BM X Prefeitura Municipal

W. J. S.

[Assinatura]

2.1.2. A aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir dos condutores com CNH cadastrada no Estado do Rio Grande do Sul conforme dispõe o art. 261 e parágrafos, da Lei nº 9.503/97;

2.1.3. A regularidade do registro e do licenciamento anual de veículos, conforme determinam os artigos 128 e 131, § 2º, da Lei nº 9.503/97 e nos termos previstos nos artigos 22 e 24, da mesma lei, para tanto, efetuar-se-ão os procedimentos relativos à cobrança de multas aplicadas aos veículos registrados e licenciados, além de outras medidas cabíveis e necessárias ao fiel e pleno cumprimento da legislação de trânsito em vigor.

3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

3.1. Lei nº 8.666/93; Lei nº 9.503/97; Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN n.º 146/2003, 149/2003, 155/2004, 298/2008, e Portarias do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN nº 59/07, 11/08 e 74/08; e.

4. META GERAL

Promover e proporcionar segurança no trânsito, regularidade do registro e do licenciamento anual de todos os veículos do Estado do Rio Grande do Sul, bem como garantir o cômputo dos pontos, por infração, no prontuário do infrator, nos termos do art. 259 da Lei nº 9.503/97.

5. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

META	ESPECIFICAÇÃO	
Viabilizar a transmissão e recepção de dados.	1.1	Conforme layout para transmissão e recepção de dados
Inserção das multas de trânsito aplicadas no Sistema Estadual Integrado de Infrações de Trânsito do DETRAN/RS -SIT.	1.2	Fornecimento diário de arquivos contendo dados relativos às autuações de trânsito aplicadas, para inserção no Sistema Estadual Integrado de Infrações de Trânsito do DETRAN/RS -SIT.
Aplicar o status de Efeito Suspensivo, decorrente de decisão administrativa ou recurso de auto de infração de trânsito.	1.3	Encaminhamento de arquivo referente à aplicação de efeito suspensivo, decorrente de decisão administrativa ou recurso de auto de infração de trânsito.
Aplicar o status de Multa Cancelada ou outros decorrentes de decisão judicial.	1.4	Encaminhamento de arquivo referente ao cancelamento ou outros decorrentes de decisão judicial.
Conciliar dados.	1.5	Encaminhamento de arquivos de retorno.

Plano de Trabalho – Convênio DETRAN/RS X BM X Prefeitura Municipal

40/04

87

Viabilizar o pagamento das multas de trânsito aplicadas.	1.6	Emissão de Guia de Recolhimento de Multa de Trânsito, quando solicitado por usuário ou cobrança no licenciamento anual.	
Baixar no sistema registro de débitos de multa.	1.7	Fornecimento de arquivos contendo os pagamento de multas de trânsito aplicadas.	
Colher dados cadastrais para fins de notificação.	1.8	Disponibilização, via sistema, acesso às informações do cadastro de veículo e de condutores.	
Verificar o status de multas aplicadas e a regularidade de veículos e condutores.	1.9	Disponibilização, via sistema do DETRAN, de consulta da situação das autuações aplicadas.	
Suspender o direito de dirigir dos infratores que atingirem a pontuação estabelecida no art. 261, § 1º, do CTB.	1.10	Realização do somatório do número de pontos por multa aplicada, transitada em julgado administrativamente, instaurando o devido processo legal.	
Suspender o direito de dirigir dos infratores nos casos em que o tipo infracional, por si só, assim prescrever.	1.11	Instauração do devido processo legal, com fulcro na autuação transitada em julgado administrativamente.	
Cassar o direito de dirigir dos infratores, conforme o disposto no artigo 263 do CTB.	1.12	Instauração do devido processo legal.	
Garantir o acesso aos dados dos registros.	1.13	Manutenção de cadastro com o histórico de todos os registros Dos autos de infrações de trânsito, com seu respectivo status.	

6. DOS VALORES ARRECADADOS E DO COMPARTILHAMENTO DA RECEITA

Para a viabilização do funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito, visando à segurança da população, os valores arrecadados, decorrentes das multas aplicadas, serão compartilhados visando o ressarcimento das despesas realizadas pelo DETRAN/RS, nos termos, forma e valores definidos no respectivo convênio, bem como para o incremento da própria atividade de fiscalização e programas de educação para o trânsito.

7. DO ACOMPANHAMENTO

Serão designados prepostos pelos partícipes para acompanhar, controlar, avaliar e fiscalizar as atividades previstas no presente Plano de Trabalho.

8. INÍCIO E TÉRMINO DO OBJETO DO CONVÊNIO

Plano de Trabalho – Convênio DETRAN/RS X BM X Prefeitura Municipal

20/04

[Assinatura]

[Assinatura]

O objeto ajustado no Convênio vigorará, após sua assinatura e publicação no Diário Oficial do Estado, pelo período de 60 (sessenta) meses.

241

9. PESSOAS BENEFICIADAS

Todos os proprietários de veículos do Estado do Rio Grande do Sul quando da regularidade do registro e do licenciamento anual, todos os condutores dos Estados brasileiros quando do cômputo da pontuação decorrente das multas de trânsito e todos os pedestres do território brasileiro.

SÉRGIO FERNANDO ELSENBRUCH FILOMENA
DETRAN/RS

EDSON DE OLIVEIRA GOULART
SSP/RS

JOÃO CARLOS TRINDADE LOPES
BRIGADA MILITAR

LUIZ AFONSO DOS SANTOS SENNA
PREFEITURA MUNICIPAL

Plano de Trabalho – Convênio DETRAN/RS X BM X Prefeitura Municipal

ANEXO 2 – Modelo de convênio entre Estado e municípios, aplicados no Rio Grande do Sul. Tipo: Delegação. Exemplo: Aceguá/RS.

Convênio que entre si celebram a SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA DO RIO GRANDE DO SUL através do Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS e da BRIGADA MILITAR e o MUNICÍPIO DE ACEGUÁ com a interveniência da FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL - FAMURS com base no disposto do artigo 25 da Lei 9.503 de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro.

A SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA neste ato representada por seu Secretário de Estado, **José Paulo Bisol** através do Departamento Estadual de Trânsito e da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul neste ato representados por seu Diretor-Presidente, **Mauri Cruz** e seu Comandante Geral, **Cel. Gerson Nunes Pereira**, respectivamente, e o Município de ACEGUÁ, neste ato representado por seu Prefeito, **Júlio César Vinholes Pintos**, com a interveniência da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, neste ato representada pelo seu Presidente, **Taufik Badui Germanos Neto**, celebram o presente Convênio mediante as cláusulas e condições que seguem

Cláusula Primeira
DO OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1 O presente Convênio tem por objeto:

a) delegar competência a **BRIGADA MILITAR**, para exercer, na circunscrição territorial do **MUNICÍPIO**, a operação e fiscalização do trânsito de veículos automotores e de tração animal, a promoção da segurança de pedestres e ciclistas, bem como as competências originárias previstas nos incisos VI, VII, VIII e XX do artigo 24 do Código de Trânsito Brasileiro, distribuídas conforme a Resolução N.º 66/CONTRAN, de 23-09-98;

b) delegar ao **DETRAN/RS** os procedimentos de digitação, emissão da notificação, o processo de arrecadação e de repasse dos valores decorrentes da cobrança de multas por infração de trânsito de competência do **MUNICÍPIO** aplicadas na circunscrição territorial deste

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]

Cláusula Segunda
DA OPERAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E AUTUAÇÃO

1 Cabe à BRIGADA MILITAR executar a operação do trânsito e circulação de veículos pedestres, ciclistas e animais, em todo território do município

2 Sempre que for constatado o cometimento de infrações de trânsito de competência do Órgão Executivo de Trânsito Municipal a BRIGADA MILITAR, no exercício do poder de fiscalização delegado pelo Município, lavrará o Auto de Infração de Trânsito - AIT

3 A BRIGADA MILITAR, no exercício do poder de fiscalização delegado pelo MUNICÍPIO, fiscalizará o trânsito, lavrando os Autos de Infração de Trânsito exclusivamente nos talonários, equipamentos e formulários fornecidos pelo DETRAN/RS.

4 Em cada Auto de Infração de Trânsito será descrita apenas uma infração mesmo que haja, simultaneamente, multiplicidade de infrações.

5 O DETRAN/RS fornecerá à BRIGADA MILITAR os talonários, equipamentos e formulários padronizados para a autuação das infrações de trânsito e para a adoção das medidas administrativas previstas na legislação

Cláusula Terceira
DA HOMOLOGAÇÃO DOS AUTOS DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO

1 Após o preenchimento a BRIGADA MILITAR enviará ao DETRAN/RS no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis a contar da data do cometimento da infração, os autos de infrações de trânsito de competência municipal conforme a Resolução 66/98 do CONTRAN, acompanhados dos demais documentos para fins de lançamento no Sistema Integrado de Trânsito - SIT e demais providências necessárias.

2 O envio dos documentos referidos no item anterior deverá ser feito via SEDEX ou outro meio que garanta a comprovação da entrega.

3 O DETRAN/RS disponibilizará ao Município no prazo de 05 (cinco) dias úteis após o recebimento os autos de infração de trânsito devidamente lançados no Sistema Integrado de Trânsito - SIT para análise, homologação e demais providências legais.

4 A autoridade de trânsito municipal analisará a consistência dos autos de infrações de trânsito de sua competência, decidindo fundamentadamente pela homologação ou não para fins de registro e de conclusão do ato administrativo

[Handwritten signatures and initials]

Cláusula Quarta
DO LANÇAMENTO DOS AITs NO SISTEMA INTEGRADO DE TRÂNSITO - SIT

1. O Município lançará no Sistema Integrado de Trânsito - SIT a homologação dos autos de infração de trânsito no prazo de 10 (dez) dias úteis da disponibilização pelo DETRAN/RS dos autos de infração de trânsito.
2. A não homologação do Auto de Infração de Trânsito ou a imposição da penalidade de advertência por escrito, na forma do art. 267 do CTB, também serão lançadas pelo Município no Sistema Integrado de Trânsito - SIT para fins de registro e controle.
3. O DETRAN/RS disponibilizará o acesso ao Sistema Integrado de Trânsito - SIT fornecendo senhas de administrador aos técnicos indicados pelas partes, promovendo o treinamento necessário para a implantação do Sistema de Controle de Acesso - SCA e do Sistema de Infrações de Trânsito.
4. O DETRAN/RS disponibilizará no Sistema Integrado de Trânsito - SIT, de forma digitalizada, para consulta dos convenientes, os Autos de Infrações de Trânsito recebidos em razão da competência exclusiva ou comum, quando lavrados pelos agentes da BRIGADA MILITAR
5. Os convenientes comprometem-se a utilizar exclusivamente o Sistema Integrado de Trânsito - SIT para atender ao objeto deste convênio e a guardar o sigilo das informações que lhe forem disponibilizadas

Cláusula Quinta
DO PROCESSO DE NOTIFICAÇÃO

1. Após a homologação dos Autos de Infração de Trânsito no Sistema Integrado de Trânsito - SIT, o MUNICÍPIO, através do DETRAN/RS, enviará o documento de Notificação da Infração de Trânsito, no prazo legal, por meio hábil e que garanta o conhecimento do autuado da notificação e da penalidade a ele imposta na forma da lei.
2. O DETRAN/RS viabilizará a remessa da Notificação da Infração de Trânsito - NIT em horários variados para facilitar a entrega, e manterá cadastro contendo dia, hora e responsável pelo recebimento da mesma.
3. Nos casos onde o condutor ou o proprietário não forem encontrados o DETRAN/RS publicará edital de notificação nas formas da lei.

[Handwritten signature]

Cláusula Sexta
DO JULGAMENTO DOS RECURSOS DE INFRAÇÃO

1 O **MUNICÍPIO** manterá em funcionamento Junta Administrativa de Infrações de Trânsito em conformidade com o artigo 16 do Código de Trânsito Brasileiro e artigo 2º da Resolução N.º 064/98 do CONTRAN, para o julgamento de recursos administrativos contra multas e penalidades de trânsito aplicadas pela autoridade de trânsito municipal

2. O DETRAN/RS disponibilizará no Sistema Integrado de Trânsito - SIT os meios necessários para o cadastramento dos recursos administrativos contra aplicação de multas e penalidades de trânsito aplicados pela autoridade de trânsito municipal visando o controle do andamento, da quantidade e do tempo de julgamento de recursos, a suspensão dos autos de infrações de trânsito de acordo com o disposto no parágrafo 3º do artigo 285 do CTB e a divulgação da decisão da Junta Administrativa de Recursos de Infrações de Trânsito

Cláusula Sétima
DO PAGAMENTO DE MULTAS

1 As multas abrangidas por este Convênio serão pagas pelo usuário diretamente nas agências do sistema bancário autorizado pelo DETRAN/RS, e a arrecadação será depositada na conta especial FAMURS/MULTAS, mantida junto Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL

Cláusula Oitava
DO REPASSE DOS VALORES E DO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS

1 O valor das multas arrecadadas com base na aplicação deste Convênio será distribuído da seguinte forma:

1.1 Ao Fundo Nacional para Promoção da Segurança e Educação de Trânsito - FUNSET o percentual de 5% (cinco por cento), na forma do art. 320, parágrafo único do CTB, cujo procedimento está regulado pela Resolução N.º 10/98 do CONTRAN.

1.2 Ao DETRAN/RS, como remuneração por serviços conveniados, os valores de R\$ 15,00 (quinze reais) para cada notificação emitida sem fotografia, R\$ 16,00 (dezesseis reais) para cada notificação emitida com fotografia, e R\$ 7,00 (sete reais) para cada notificação emitida quando a penalidade de multa for convertida em advertência por escrito

[Handwritten signatures and marks]

2. O valor restante será repassado da seguinte forma:

2.1. 50% (cinquenta por cento) à BRIGADA MILITAR em contrapartida do serviço de fiscalização, através do Fundo Especial de Segurança Pública/BM.

2.2. 20% (vinte por cento) para o reaparelhamento da BRIGADA MILITAR, sob a coordenação do DETRAN - RS, sendo utilizados exclusivamente para atividades ligadas ao trânsito, nos termos do Art. 320 do CTB.

2.3. 30% (trinta por cento) ao MUNICÍPIO mediante transferência direta de depósito da conta especial (FAMURS/MULTAS), para uma conta específica mantida pelo Município junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL.

3. Quando a autoridade de trânsito do Município optar por converter a multa em penalidade de advertência por escrito, nos termos do Art. 267 do CTB será devido ao DETRAN/RS o valor mencionado no item "1 2"

4. O ressarcimento dos valores mencionados no item anterior será cobrado pelo DETRAN/RS através de débito específico lançado sobre o montante de recursos a que tem direito o Município, procedendo a devida identificação no demonstrativo mensal de repasses.

5. O DETRAN/RS adotará as medidas necessárias para a compensação de valores de multas recolhidas e outras providências, sempre que forem providos recursos administrativos ou judiciais.

6. Os valores previstos no item 2.3 desta cláusula serão repassados ao MUNICÍPIO nas quartas e sextas-feiras, sendo que o valores creditados nas quartas-feiras será o resultado do montante arrecadado nas quartas, quintas e sextas-feiras da semana anterior e os valores creditados nas sextas-feiras será o referente aos valores arrecadados nas segundas e terças da mesma semana.

7. Em caso de atuação por parte da BRIGADA MILITAR a veículos licenciados em outros estados da Federação, a contrapartida financeira de que trata a presente cláusula respeitará os acordos de reciprocidade mantido entre o DETRAN/RS e os respectivos órgãos de trânsito do estados sede do veículo desde que não comprometa percentual superior a 30% da receita arrecadada, após deduzidos os valores do item "2" da presente cláusula.

Tras

7

2

**Cláusula Nona
DA VIGÊNCIA**

1 Observada a legislação do Município e do Estado, o presente Convênio terá o início de vigência na data de sua publicação no Diário Oficial do Estado nos termos da cláusula décima-terceira, e o término 60 (sessenta) meses após, podendo ser reeditado se esse for o interesse das partes

**Cláusula Décima
DA RESCISÃO**

1 A rescisão deste Convênio poderá ser feita unilateralmente por qualquer das partes, mediante comunicação formal, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias da data em que se pretenda vê-lo extinto a qualquer tempo se ocorrer descumprimento de qualquer de suas cláusulas ou situação superveniente que torne impraticável sua consecução, ou por acordo entre as partes.

**Cláusula Décima Primeira
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

1. Os convenientes receberão os recursos de infrações de trânsito interpostos pelos recorrentes, protocolizando e encaminhando ao órgão de trânsito competente para instrução julgamento, conforme previsto no art 285, § 2º do CTB

2 Cada conveniente designará representante para a supervisão e fiscalização da execução do presente convênio.

3 Os convenientes agirão solidariamente para viabilizar da melhor forma possível a prestação dos serviços delegados através deste convênio

4. O Município assumirá direta ou indiretamente a remoção de veículos recolhidos em decorrência de infração de trânsito de sua competência, assim como definir local para a guarda, informando o mesmo ao DETRAN/RS para efeitos de cadastro.

5 Mensalmente será elaborado pelo DETRAN/RS demonstrativo mensal com os lançamentos das multas para efeitos de controle administrativo e contábil, estabelecendo acordo com a FAMURS para envio dos demonstrativos aos Municípios.

6 Fica rescindido o convênio anterior e outros ajustes com igual objetivo celebrado entre as partes.

[Handwritten signatures and initials]

**Cláusula Décima Segunda
DA PUBLICIDADE**

1 O extrato deste convênio será publicado pelo DETRAN/RS no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul no prazo legal

**Cláusula Décima Terceira
DO FORO**

1. O foro deste convênio é o de Porto Alegre, Capital do Estado do Rio Grande do Sul

E assim ajustadas, firmam este convênio as partes e os intervenientes.

Porto Alegre, 15 de 11 de 2004.

José Paulo Bisol,
SECRETÁRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA
AIRTON MICHELS
Secretário de Estado da Justiça
e da Segurança Pública

Júlio César Vinholes Pintos,
PREFEITO MUNICIPAL DE ACEGUA

Cel. Gerson Nunes Pereira,
COMANDANTE GERAL DA BRIGADA MILITAR

Mauri Cruz,
DIRETOR-PRESIDENTE DO DETRAN

Taufik Badui Germanos Neto,
PRESIDENTE DA FAMURS

TESTEMUNHAS

Lauro Haggmann – Presidente do CETRAN/RS

Sérgio Luiz Perotto – Secretário Executivo da FAMURS

Renato Rhoden – Diretor Técnico de DETRAN/RS

ANEXO 3 – Modelo de convênio entre Estado e municípios, aplicados no Rio Grande do Sul. Tipo: Constatação eletrônica. Exemplo: Lagoa Vermelha/RS.

**CONVÊNIO DE OPERAÇÃO DE TRÂNSITO
AUTUAÇÕES POR CONSTATAÇÃO ELETRÔNICA**

007021-12.44/06-7

Convênio que entre si celebram o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS e o Município de Lagoa Vermelha, com a interveniência da FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS, conforme o disposto do artigo 25 da Lei 9.503 de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.

O Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS, através do seu Diretor-Presidente **Carlos Ubiratan dos Santos**, e o Município de Lagoa Vermelha, através do Prefeito Moacir Volpato, com a interveniência da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, representada pelo seu Presidente, **Glademir Aroldi**, celebram o presente Convênio, mediante as cláusulas e condições que seguem.

**Cláusula Primeira
DO OBJETO**

O presente Convênio tem por objeto estabelecer normas operacionais e procedimentais no que pertine a autos de infrações de trânsito lavrados pelo Município de Lagoa Vermelha, aplicados em sua circunscrição territorial, especificamente com relação àqueles cuja constatação do ato infracional dá-se por meio de equipamento eletrônico, compreendendo, inclusive, a emissão, por parte do DETRAN/RS, de notificação para a defesa da autuação, aviso de deferimento da defesa da autuação, notificação de penalidade aplicada, notificação de julgamento da Junta Administrativa de Recursos de Infrações(JARI), o processo de arrecadação, compensação e repasse dos valores de cobrança e demais procedimentos decorrentes.

**Cláusula Segunda
DO LANÇAMENTO NO SISTEMA INFORMATIZADO INTEGRADO**

O Município incluirá, no Sistema Integrado de Infrações de Trânsito do DETRAN-RS – Sistema SIT- os autos de infração lavrados mediante a constatação através de equipamento eletrônico.

**CONVÊNIO DE OPERAÇÃO DE TRÂNSITO
AUTUAÇÕES POR CONSTATAÇÃO ELETRÔNICA**

007021-12.44/06-7

Convênio que entre si celebram o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS e o Município de Lagoa Vermelha, com a interveniência da FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS, conforme o disposto do artigo 25 da Lei 9.503 de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.

O Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS, através do seu Diretor-Presidente **Carlos Ubiratan dos Santos**, e o Município de Lagoa Vermelha, através do Prefeito Moacir Volpato, com a interveniência da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS, representada pelo seu Presidente, **Glademir Aroldi**, celebram o presente Convênio, mediante as cláusulas e condições que seguem.

**Cláusula Primeira
DO OBJETO**

O presente Convênio tem por objeto estabelecer normas operacionais e procedimentais no que pertine a autos de infrações de trânsito lavrados pelo Município de Lagoa Vermelha, aplicados em sua circunscrição territorial, especificamente com relação àquelas cuja constatação do ato infracional dá-se por meio de equipamento eletrônico, compreendendo, inclusive, a emissão, por parte do DETRAN/RS, de notificação para a defesa da autuação, aviso de deferimento da defesa da autuação, notificação de penalidade aplicada, notificação de julgamento da Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI), o processo de arrecadação, compensação e repasse dos valores de cobrança e demais procedimentos decorrentes.

**Cláusula Segunda
DO LANÇAMENTO NO SISTEMA INFORMATIZADO INTEGRADO**

O Município incluirá, no Sistema Integrado de Infrações de Trânsito do DETRAN-RS – Sistema SIT- os autos de infração lavrados mediante a constatação através de equipamento eletrônico.

Cláusula Terceira
DO JULGAMENTO DA CONSISTÊNCIA DOS AUTOS DE INFRAÇÃO

1. O **MUNICÍPIO** julgará a consistência dos Autos de Infrações de Trânsito objeto deste Convênio, podendo utilizar os termos próprios fornecidos pelo sistema SIT.
2. Os Autos de Infrações de Trânsito julgados inconsistentes serão mantidos no sistema SIT para fins de registro e controle.

Cláusula Quarta
DO PROCESSO NOTIFICATÓRIO

1. Para viabilizar o processo notificador o Detran disponibilizará ao **MUNICÍPIO**, através do SIT:
 - a) remessa de notificação da autuação;
 - b) remessa da notificação de imposição de penalidade;
 - c) remessa de aviso de deferimento da defesa da autuação;
 - d) remessa de notificação do resultado do julgamento da JARI, quando interposto recurso.
2. O **DETRAN/RS**, acerca da remessa e entrega de notificações, manterá cadastro atualizado no sistema informatizado, contendo o número do respectivo SEDEX, registro das tentativas de entrega, dia do recebimento, bem como disponibilizará a imagem digitalizada do comprovante do recebimento do AR.
3. Nos casos em que os proprietários dos veículos autuados não forem encontrados, depois de esgotadas três (03) tentativas de entrega pelo Correio o **DETRAN/RS** publicará edital, disponibilizando e mantendo tal informação no sistema.
4. O **DETRAN/RS** disponibilizará, no Sistema Integrado de Infrações de Trânsito – SIT, os meios necessários para o cadastramento das defesas das atuações e dos recursos administrativos atinentes às penalidades aplicadas pela Autoridade de Trânsito municipal, possibilitando o controle de recebimentos, andamentos, quantidades, resultados de julgamento, assim como as suspensões e baixas dos autos de infrações de trânsito objeto deste Convênio, entre outros.

Cláusula Quinta
DO PAGAMENTO DAS MULTAS

As multas abrangidas por este Convênio serão pagas pelo usuário diretamente nas agências do sistema bancário autorizado pelo **DETRAN/RS**, e a arrecadação será depositada na conta especial FAMURS/MULTAS, mantida junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL.

Cláusula Sexta
DO REPASSE DOS VALORES E DO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS

1. O valor das multas arrecadadas com base na aplicação deste Convênio será distribuído da seguinte forma:

1.1. Ao Fundo Nacional para Promoção da Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET o percentual de 5% (cinco por cento), na forma do art. 320, *parágrafo único* do CTB, cujo valor deve ser remetido pelo Município nos termos da legislação vigente.

1.2. O **MUNICÍPIO** pagará ao **DETRAN/RS**, como remuneração pelo serviço objeto deste Convênio, os valores de: R\$ 11,50 (onze reais e cinquenta centavos) para cada notificação da autuação emitida sem fotografia; R\$ 13,00 (treze reais) para cada notificação da autuação emitida com fotografia; R\$ 11,50 (onze reais e cinquenta centavos) para cada notificação de imposição de penalidade; R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) para cada carta simples de aviso de deferimento de defesa da autuação; R\$ 6,00 (seis reais) por expedição de carta de notificação de julgamento da JARI – CNJJ.

1.3. A cobrança da notificação da autuação e do aviso de deferimento da defesa da autuação será efetivada através de débito específico do montante de recursos financeiros a que faz jus o **MUNICÍPIO** referente aos repasses das multas de trânsito, no mês da emissão dos documentos.

2. O valor restante será depositado mediante transferência direta de depósito da conta especial (FAMURS/MULTAS), para uma conta específica mantida pelo **MUNICÍPIO** junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL.

3. Os valores previstos nesta cláusula serão repassados nas quartas e sextas-feiras, sendo que o valores creditados nas quartas-feiras será o resultado do montante arrecadado nas quartas, quintas e sextas-feiras da semana anterior e os valores creditados nas sextas-feiras será o referente aos valores arrecadados nas segundas e terças da mesma semana.

4. Em caso de autuações a veículos registrados em outros Estados da Federação, a contrapartida financeira de que trata a presente cláusula respeitará, além do previsto neste Convênio, as definições normatizadas pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN e pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, especificamente no que se referir ao Registro Nacional de Infrações de Trânsito – RENAINF.

5. Em caso de autuação a veículos registrados em outros países, a contrapartida financeira de que trata a presente cláusula respeitará os acordos de reciprocidade mantidos entre o **DETRAN/RS** e os respectivos órgãos da União e demais acordos de cooperação internacionais, sem prejuízos dos custos decorrentes deste Convênio.

[Handwritten signatures and initials]

**Cláusula Sétima
DA VIGÊNCIA**

O presente Convênio terá o início de vigência na data de sua publicação no Diário Oficial do Estado, nos termos da Cláusula Décima, e o término 60 (sessenta) meses após, condicionando-se à legislação do Estado e do **MUNICÍPIO**, aplicadas à natureza do presente convênio.

**Cláusula Oitava
DA RESCISÃO**

A rescisão deste Convênio poderá ser feita unilateralmente por quaisquer das partes, mediante comunicação formal, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias contados da data em que pretenda vê-lo extinto; a qualquer tempo se ocorrer descumprimento de quaisquer de suas cláusulas; mediante situação superveniente que torne impraticável sua consecução; ou por acordo entre as partes.

**Cláusula Nona
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

1. Os Convenientes designarão representante para a supervisão e fiscalização da execução do presente Convênio.

2. Os Convenientes agirão solidariamente para viabilizar, da melhor forma possível, a prestação dos serviços delegados através deste Convênio.

3. O DETRAN assumirá a emissão de notificação, o processamento e o controle de apresentação do condutor-infrator, inclusive quando ocorrer a hipótese prevista no Art. 257, § 7.º e 8.º do Código de Trânsito Brasileiro, c/c a Resolução 151/2003, do Conselho Nacional de Trânsito-CONTRAN, e a infração original for de responsabilidade do Município.

4. A contrapartida para implementar os encargos descritos no item anterior será estabelecida em acordo específico de cooperação entre o DETRAN-RS e a FAMURS e entre a FAMURS e os municípios, individualizada ou coletivamente.

5. Mensalmente será elaborado, pelo DETRAN-RS, demonstrativo com os lançamentos das multas, para efeitos de controle administrativo e contábil, estabelecendo acordo com a FAMURS para envio aos Municípios.

6. A FAMURS, como representante oficial dos municípios gaúchos, nos termos da Lei N. 10.114, de 10 de março 1994, tem como atribuição estimular os órgãos municipais de trânsito a desenvolverem programas de educação e segurança e a fornecer apoio institucional e orientação técnica sobre a melhor forma de adimplemento deste instrumento, visando à integração dos mesmos ao Sistema Nacional de Trânsito, nos termos da Lei N.º 9.503, de 23 de setembro de 1997.

th
SP
P.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

256

7. O presente rescinde Convênio anterior e outros ajustes celebrados entre as partes acerca do mesmo objeto.

**Cláusula Décima
DA PUBLICIDADE**

Este Convênio será publicado pelo DETRAN/RS no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, no prazo legal.

**Cláusula Décima Primeira
DO FORO**

As partes, em comum acordo, elegem o Foro de Porto Alegre para dirimir eventuais questões judiciais decorrentes deste Convênio.

E assim ajustadas, firmam este Convênio os representantes legais e testemunhas.

Porto Alegre, 20 de dezembro de 2006.

CARLOS UBIRATAN DOS SANTOS
DIRETOR-PRESIDENTE DO DETRAN

MOACIR VOLPATO
PREFEITO MUNICIPAL DE LAGOA VERMELHA

GLÁUCIA AROLDI
PRESIDENTE DA FAMURS

Testemunhas

JOÃO BATISTA HOFFMEISTER
Diretor-Técnico do DETRAN

SÉRGIO LUIZ PEROTTO
Secretário Executivo da FAMURS

ANEXO 4 – Termo de cooperação técnica entre Detran/RS e Brigada Militar.

260

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CONVÊNIO Nº 10/2008

CONVÊNIO QUE CELEBRAM O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA, COM A INTERVENIÊNCIA DA BRIGADA MILITAR, E O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO - DETRAN-RS, VISANDO A EXECUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS RELATIVOS À FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NAS VIAS PÚBLICAS URBANAS DA CIRCUNSCRIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, EM VIRTUDE DE INFRINGÊNCIA À LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO, COM FULCRO NOS ARTIGOS 22, 23 E 25 DA LEI FEDERAL n.º 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997- CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO- CTB.
Expediente: 002309-1244/07-1.

O Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública, com sede administrativa na Rua Voluntários da Pátria, n.º 1358, neste ato representada pelo Secretário, JOSÉ FRANCISCO MALLMANN, portador da Carteira de Identidade n.º 5016966375/SSP-RS e CPF n.º 132019210-68, com a interveniência da BRIGADA MILITAR, inscrita no CNPJ n.º 89175541/0001-64, com sede administrativa na Rua dos Andradas, n.º 522, nesta Capital, neste ato representada por seu Comandante-Geral, Cel QOEM NILSON NOBRE BUENO, portador da Carteira de Identidade n.º 9062138161/SSP-RS e CPF n.º 250711490-87, doravante denominada ESTADO, e o DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN, autarquia estadual, criada pela Lei n.º 10.847, de 20 de agosto de 1996, inscrita no CNPJ sob n.º 01.935.819/0001-03, com sede administrativa na Rua Voluntários da Pátria, n.º 1358, 2º andar, neste ato representado por sua Diretora-Presidente, ESTELLA MARIS SIMON, portadora da Carteira de Identidade n.º 1061008155/SSP-RS e CPF n.º 25158961034, doravante denominado DETRAN, e com suporte legal nas disposições aplicáveis do art. 116, e seus parágrafos e incisos, da Lei Federal 8.666/93, bem como nos artigos 22, 23 e 25, ambos da Lei Federal n.º 9.503/97 – CTB e IN CAGE Nº 01/2006, celebram o presente convênio de acordo com as seguintes cláusulas e condições:

Detran/RS R. 145/R
Proc. 2300-1244/07-1

261

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto deste Convênio a **DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA** do **DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO - DETRAN/RS**, prevista nos incisos I, IV, V, VI, IX, e XI do art. 22, do Código de Trânsito Brasileiro, à **BRIGADA MILITAR DO ESTADO - BM/RS**, para que esta possa proceder, nos limites deste instrumento e da lei, na circunscrição do Estado do Rio Grande do Sul, a fiscalização do trânsito, lavrando e lançando os autos de infrações de trânsito no Sistema Integrado de Infrações de Trânsito do DETRAN-RS - SIT, e aplicando as medidas administrativas previstas nos Incisos I, II, III, IV, V, VI, VIII, IX, X, do artigo 269, da Lei Federal n.º 9.503/97, na competência do órgão Executivo de Trânsito Estadual.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTICÍPEIS

I - Compete à Brigada Militar:

- a- exercer a fiscalização de trânsito e lavrar os Autos de Infrações de Trânsito nos talonários padronizados pelo DETRAN/RS;
- b- registrar, fiscalizar e administrar no sistema informatizado do DETRAN-RS, Sistema Integrado de Infrações de Trânsito - SIT, a solicitação, o recebimento e as etapas de distribuição dos talonários de autos de infrações de trânsito - AITs, bem como a entrega ao Servidor Militar Estadual - SME, para fins de controle, inclusive registrando os talonários extraviados, rasurados, anulados ou inservíveis;
- c- incluir, no SIT, os autos de infrações de trânsito lavrados em talonários de papel, talonários eletrônicos, assim como os pertinentes às infrações comprovadas por meio de aparelhos eletrônicos, equipamentos audiovisuais, reações químicas ou quaisquer outros meios tecnologicamente disponíveis, constando apenas uma infração por auto de infração;
- d- incluir no SIT, em até 27 (vinte e sete) dias, contados da data da autuação, os autos de infração de trânsito consistentes;
- e- incluir no SIT, para fins de controle, os autos de infrações de trânsito inconsistentes;
- f- utilizar os Sistemas Informatizados do DETRAN-RS exclusivamente para consultas e a execução do presente convênio;
- g- indicar técnicos responsáveis pela administração do SIT;
- h- guardar o sigilo, determinado por lei, das informações que lhe forem disponibilizadas em razão do presente convênio;
- i- acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento das atividades necessárias à execução do presente instrumento, visando à sua plena realização;
- j- manter em sua guarda e controle os talonários de infrações de trânsito lavrados em papel e as vias assinadas pelo condutor nos casos de lavratura em talonários eletrônicos;

DETRAN/RS - Coordenadoria de Licitações e Contratos
Rua Voluntários da Pátria, 1358 - 2º andar - Porto Alegre/RS, CEP 90.230-010, Telefones 3288-2008 e 3288-2092.
E-mail: clc@detran.rs.gov.br Home Page: www.detrans.rs.gov.br

262

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

- k- remeter ao DETRAN-RS, quando solicitados, os talonários dos autos de infrações de trânsito – AITs – utilizados, laudos de embriaguez e demais documentos afetos, mesmo quando se tratar de autuação de competência municipal, observando o prazo de 10(dez) dias, contados da data do recebimento da solicitação;
- l- coletar os dados estatísticos e remeter ao DETRAN-RS, nos termos da legislação em vigor;
- m- designar integrantes da Corporação, com conhecimento da legislação de trânsito, para comporem as Juntas Administrativas de Infrações de Trânsito – JARIs -, em conformidade com o art. 16 do Código de Trânsito Brasileiro, para o julgamento dos recursos administrativos, em primeira instância, decorrentes das penalidades de trânsito aplicadas pela autoridade de trânsito Conveniente, quando solicitado pelo DETRAN/RS;
- n- acionar, obrigatoriamente, o número de telefone disponibilizado pelo DETRAN/RS para a efetivação das remoções, depósito e guarda dos veículos recolhidos por infringência à legislação de trânsito.

II – Compete ao DETRAN:

- a- fornecer os talonários e formulários necessários para as autuações e adoção das demais medidas administrativas necessárias;
- b- disponibilizar o acesso, através de senhas registradas e mantidas pelos próprios usuários, aos sistemas informatizados do DETRAN-RS, denominados de Sistema Integrado de Infrações de Trânsito – SIT, Sistema de Controle de Acesso – SCA, Sistema Gld-Consultas;
- c- disponibilizar dados cadastrais relativos a veículos e condutores, registrados tanto na base estadual como na base nacional;
- d- processar os dados dos autos de infrações de trânsito incluídos pela BM-RS no SIT, nos termos da legislação vigente;
- e- adotar as providências atinentes ao processo administrativo de infrações de trânsito previsto na legislação vigente, na condição de órgão responsável pela autuação;
- f- expedir e firmar os termos de consistência e inconsistência previstos na legislação;
- g- incluir os valores relativos às infrações de trânsito lavradas pela BM-RS na cobrança do licenciamento anual de veículos automotores registrados no Estado, e motivar, por meio eletrônico (Sistema Nacional de Registro de Infrações de Trânsito – RENAINF), para o mesmo fim, os DETRAN's dos respectivos registros, nos casos das autuações incidentes em veículos registrados em outros Estados;
- h- repassar os valores provenientes das multas, via sistema, na forma prevista na cláusula quarta;
- i- disponibilizar consultas, para efeito de controle administrativo e contábil, dos lançamentos de valores, repasses e compensações efetuadas;
- j- disponibilizar número de telefone gratuito para as chamadas dos carros-guincho dos Centros de Remoção e Depósitos – CRDs, para a efetivação das remoções, depósito e guarda dos veículos recolhidos por infringência à legislação de trânsito.

DETRAN/RS - Coordenadoria de Licitações e Contratos
Rua Voluntários da Pátria, 1358 - 2º andar - Porto Alegre/RS. CEP 90.230-010. Telefones 3228-2008 e 3228-2092.
E-mail: clc@detran.rs.gov.br Home Page: www.detrans.rs.gov.br

Detran/RS F. 147R
Proc. 2309-1244/07-1

263

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CLÁUSULA TERCEIRA - DA CONTRAPRESTAÇÃO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS

I - O DETRAN, em contraprestação pelos serviços prestados pela BRIGADA MILITAR, em razão deste convênio, por ocasião do processamento e arrecadação de multas aplicadas, após deduzidos os custos com a PROCERGS, Empresa de Correios e Telégrafos, RENAINF, rede bancária conveniada e o valor de 5%(cinco por cento) destinado ao Fundo Nacional para Promoção da Segurança e Educação de Trânsito - FUNSET - na forma do art. 320 do CTB e da Resolução n.º 10/98/CONTRAN, destinará os seguintes valores:

a- 20%(vinte por cento) para crédito do Fundo Especial de Segurança Pública - BM - FESP, Conta Corrente n.º 03.235936.0-3, Agência 0041 - Banrisul. Instituído pela Lei n.º 10.839/96 e regulamentada pelo Decreto n.º 39.935/96, do valor das multas arrecadadas de competência do DETRAN/RS;

b - 50% (cinquenta por cento) para uso exclusivo no reaparelhamento da BRIGADA MILITAR, a ser depositado na Conta Corrente n.º 03.063940.0-5, Agência 0041 - Banrisul, conforme plano de trabalho em anexo;

II- Independentemente do disposto na presente Cláusula, no prazo de um ano, contados da assinatura deste instrumento, realizar-se-á a revisão dos valores das remunerações, para verificação da adequação e da razoabilidade das mesmas, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro dos partícipes face aos procedimentos adotados.

CLÁUSULA QUARTA - DOS RECURSOS TRANSFERIDOS

Os recursos transferidos pelo DETRAN, enquanto não empregados na sua finalidade serão aplicados e remunerados mensalmente pelo SIAC.

CLÁUSULA QUINTA - DO REPASSE DOS VALORES ARRECADADOS

Os valores arrecadados, descontados os valores previstos na cláusula terceira deste convênio, serão repassados às contas correntes indicadas, da seguinte maneira:

- a- os valores arrecadados nas segundas e terças-feiras de cada semana, serão creditados na sexta-feira da semana em curso;
- b- os valores arrecadados nas quartas, quintas e sextas-feiras, serão creditados na quarta-feira da semana subsequente.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CLÁUSULA SEXTA - DO ACOMPANHAMENTO E CONTROLE

A supervisão e fiscalização da execução deste convênio serão feitas permanentemente por representantes designados pelos partícipes.

CLÁUSULA SETIMA - DO PRAZO

O presente instrumento vigorará por 60 (sessenta) meses, a contar da publicação da súmula, podendo ser alterado de comum acordo, mediante Termo Aditivo, respeitada a legislação vigente.

CLÁUSULA OITAVA - DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

I- O presente convênio poderá ser denunciado por quaisquer das partes, mediante comunicação formal, com antecedência mínima de 180 (cento e oitenta) dias.

II- O presente convênio poderá ser rescindido:

a- por consenso das partes, desde que presentes razões e motivos de superior interesse público e conveniência administrativa;

b- por superveniência de lei, fatos e ou atos que tornem inviável a sua execução ou equilíbrio financeiro;

c- por descumprimento de cláusulas e condições conveniadas.

III- Denunciado ou rescindido o presente convênio, com relação aos autos de infrações de trânsito em tramitação permanecem os partícipes obrigados nos termos desta avença.

CLÁUSULA NONA - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

I- Ficam convalidados, pelo DETRAN-RS e pela BM-RS, os atos de cooperação praticados até a presente data.

II- O DETRAN-RS e a BM-RS agirão solidariamente para viabilizar a melhor forma de operacionalização do presente instrumento.

CLÁUSULA DÉCIMA - DA PUBLICIDADE

Será publicada pelo DETRAN/RS no Diário Oficial do Estado, no prazo legal, súmula deste convênio, depois de firmadas as assinaturas das autoridades e testemunhas.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS MULTAS ARRECADADAS

A prestação de contas das multas arrecadadas será disponibilizada por meio documental, dentro do prazo de dez dias, quando solicitado ao DETRAN, e a qualquer tempo por meio do Sistema informatizado do DETRAN.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DO FORO

Para dirimir quaisquer dúvidas oriundas deste convênio, que não possam ser solucionadas administrativamente entre as partes, fica eleito, como competente, o Foro da Comarca de Porto Alegre.

E, por estarem de acordo, os partícipes firmam o presente Instrumento em 2 (duas) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas subscritas.

Porto Alegre, de de 2008.

JOSÉ FRANCISCO MALLEMAN,
Secretário de Estado da Segurança Pública.

NILSON NOBRE BUENO,
Comandante-Geral da Brigada Militar.

ESTELLA MARIS SIMON,
Diretora-Presidente do DETRAN.

Testemunhas:

1) **Ildo Mário Szynwalski**
Diretor Técnico
RG. DETRAN-RS - Matr. 142.0

2) **[Assinatura]**
RG. 90385555 21

ANEXO 5 — Termo de cooperação técnica entre Cetran/RS e Famurs.

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DE TRÂNSITO CETRAN/FAMURS

267

Termo de cooperação operacional e técnica que entre si celebram o Conselho Estadual de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul – CETRAN e a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, com o objetivo de ampliar as ações de apoio aos municípios na implantação e desenvolvimento da municipalização do trânsito e, ainda, de otimizar o Sistema Estadual de Trânsito.

I – DOS PARTICIPES

O CONSELHO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – CETRAN/RS, com endereço na Rua Voluntários da Pátria n.º 1358, anexo, na cidade de Porto Alegre – RS, neste ato representado pelo Presidente, JOSÉ ALBERTO MACHADO GUERREIRO, doravante denominado CETRAN/RS e a FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS, inscrita no CNPJ sob n.º 88733811/0001-42, com sede na Rua Marçílio Dias, 574, na cidade de Porto Alegre/RS, neste ato representada por seu Presidente, MAURI EDUARDO DE BARROS HEINRICH, doravante denominada FAMURS, pelo presente instrumento têm, entre si, decidido celebrar o presente Termo de Cooperação Técnica de Trânsito, o qual tem por escopo a motivação e a fundamentação legal e será regido pelas cláusulas e condições a seguir expostas:

II – DA MOTIVAÇÃO E DOS FUNDAMENTOS

LEGAIS

O presente Termo de Cooperação Técnica de Trânsito tem como motivação:

1. As disposições aplicáveis da Lei Federal n.º 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro – CTB, Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, especialmente, a Resolução 106 de 21 de dezembro de 1999, que trata da integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito e as regras estabelecidas nos Convênios de Delegação e Reciprocidade firmados entre os MUNICÍPIOS, o DETRAN/RS e a BRIGADA MILITAR, com interveniência da FAMURS, para a operação do trânsito na circunscrição do Estado do Rio Grande do Sul.

2. Os objetivos comuns do CETRAN e da FAMURS em apoiar os municípios para a estruturação e funcionamento de seus órgãos

executivos de trânsito, incluindo atividades de fiscalização, educação, engenharia de tráfego e estatística, cujas incumbências lhes foram atribuídas pela legislação federal.

268

3. As obrigações assumidas pela FAMURS com relação a ações na área de trânsito conforme Termo de Cooperação Técnica de Trânsito DETRAN/FAMURS nº048/2004, cujo instrumento destina recursos financeiros para atender finalidades vinculadas, como as que são objeto do presente ajuste.

4. A necessidade de a FAMURS receber apoio institucional, normativo e consultivo do CETRAN, que é instituição coordenadora do Sistema Estadual de Trânsito, e cujo resultado será determinante para abalizar as ações da entidade junto aos municípios, de forma oficial.

5. O fato de a FAMURS ser integrante do CETRAN e signatária dos convênios referidos, como representante oficial dos municípios conforme respaldo da Lei Estadual N.º 10.114, de 16 de março de 1994.

6. A necessidade de obtenção de melhores resultados, através da formação e treinamento dos seus operadores especialmente designados pelos Municípios, calçados nos princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

III - DO OBJETO

Constitui objeto deste instrumento o desenvolvimento de ações técnico-administrativas, institucionais e de capacitação, na área de trânsito, direcionadas aos interesses dos municípios, objetivando a estruturação e funcionamento de seus órgãos executivos e fortalecendo suas ações de fiscalização, educação, sinalização e estatística.

IV - DAS AÇÕES ESPECÍFICAS

1. desenvolvimento do programa de interiorização do CETRAN com eventos regionais, constituídos de sessões do Pleno, julgamento de recursos de infração e cursos de capacitação para dirigentes e técnicos municipais vinculados à área de trânsito.

2. criação da central de acompanhamento da municipalização do trânsito e de integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito.

3. disponibilização de pessoal para apoio administrativo e realização de tarefas pré-definidas.

4. construção e manutenção da página eletrônica do CETRAN.

de logística.

5. aquisição de equipamentos e outros elementos

270

V - DAS OBRIGAÇÕES

1. Compete à FAMURS:

a) arcar com os custos financeiros, incluindo despesas de pessoal para atender às ações específicas a serem desenvolvidas;

b) fixar, em conjunto com o CETRAN/RS, as diretrizes necessárias para a operacionalização das ações específicas, incluindo resumo dos projetos e planilha de custos;

c) divulgar aos Municípios o objeto e as ações específicas constantes neste instrumento das quais eles podem se beneficiar;

d) fornecer apoio institucional e técnico cabível para que as ações específicas se desenvolvam da melhor maneira possível;

e) desenvolver e o site do CETRAN/RS e dar suporte técnico a sua manutenção;

f) definir espaço junto a sua área de trânsito e a forma de operação da central de acompanhamento da municipalização do trânsito e de integração dos municípios ao SNT.

2. Compete ao CETRAN/RS:

a) fixar, em conjunto com a FAMURS, as diretrizes necessárias para a operacionalização das ações específicas, incluindo resumo dos projetos e planilha de custos;

b) fixar, em conjunto com a FAMURS, as regras para funcionamento da central de acompanhamento da municipalização do trânsito e de integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito;

c) disponibilizar à FAMURS as informações necessárias para o cumprimento de seus encargos;

d) disponibilizar instrutores e demais técnicos necessários para a capacitação dos operadores de trânsito municipais e delegados, assim como, dos membros das juntas municipais;

e) fornecer à FAMURS o conteúdo de informações para inclusão em sua página eletrônica;

f) fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das atividades necessárias à execução do presente instrumento, prestando todo auxílio, assistência e apoio necessários à sua plena realização.

VI - DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DESPESAS

1. As despesas de responsabilidade da FAMURS atenderão às seguintes exigências:

a) ficam limitadas às previsões estabelecidas em planilha de custos e cronograma de desembolso, partes integrantes deste Termo;

b) ficam condicionadas à regularidade no repasse dos recursos do Termo de Cooperação Técnica de Trânsito DETRAN/FAMURS nº. 048/2004;

c) serão quitadas pela FAMURS mediante a apresentação de comprovantes hábeis de despesa.

2. No caso de alteração de custos para as ações específicas poderá ser feita a atualização da planilha mediante a concordância das partes.

VII - DA VIGÊNCIA E RESCISÃO

1. O prazo de vigência estipulado para o presente Termo de Cooperação Técnica de Trânsito é de 12 (doze) meses, contados da presente data, podendo ser alterado por interesse dos partícipes signatários, mediante a lavratura de Termo Aditivo, respeitada a legislação vigente aplicável à espécie;

2. O Termo de Cooperação Técnica poderá ser rescindido ainda, por qualquer dos signatários independentemente de notificação judicial ou extrajudicial, na hipótese de descumprimento de quaisquer das cláusulas ou obrigações nele estabelecidas, caso o motivo do descumprimento não seja sanado no prazo de 30 (trinta) dias, contado de sua constatação;

3. Independentemente da motivação o Termo poderá ser denunciado por qualquer dos signatários a qualquer tempo, bastando, para tanto, que seja efetuada comunicação prévia e por escrito, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias;

4. Durante o prazo da comunicação prévia, em qualquer de suas modalidades, não haverá interrupção no desenvolvimento das ações em andamento, bem como não haverá prejuízo, alteração ou redução das obrigações assumidas pelos signatários, a fim de preservar o interesse dos Municípios.

VIII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

1. A implementação, o acompanhamento técnico-operacional e o controle do termo de cooperação serão feitos pela área de trânsito da FAMURS e Secretaria-Executiva do CETRAN, como representantes dos signatários.

2. A correspondência trocada entre as partes, expressando desejo convergente, com o propósito de inovar o presente termo ou dar-lhe execução total ou parcial se tornará parte integrante do ajuste.

IX - DO FORO

Fica eleito o Foro da Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, Capital do Estado, sede do CETRAN/RS e da FAMURS, como competente para solucionar eventuais pendências judiciais decorrentes deste Termo de Cooperação Técnica de Trânsito, com renúncia a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem assim juntos e acordados, firmam o presente em 02 (duas) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo assinadas.

Porto Alegre, RS, 09 de abril de 2006.

JOSÉ ALBERTO MACHADO GUERREIRO
Presidente do CETRAN/RS.

PREFEITO MAURI HEINRICH
Presidente da FAMURS.

Testemunhas:

ILDO MÁRIO SZINVELSKI,
Assessor Jurídico do DETRAN

SÉRGIO LUIZ PEROTTO,
Secretário-Executivo da FAMURS

Anexo 1 - Descrição das Ações Específicas

273

1. Interiorização.

Promoção:

- Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN – RS e Federação das Associações de Municípios do RS – FAMURS / Conselho dos Dirigentes Municipais de Trânsito e Transportes - CODETRAN-RS

Apoio:

- Departamento Estadual de Trânsito do RS – DETRAN - RS

Objetivo:

- Promover a educação para o Trânsito em todo o Estado
- Ampliar, difundir e interiorizar as ações do CETRAN – RS
- Oportunizar à sociedade o conhecimento sobre as atividades do CETRAN – RS
- Auxiliar os municípios no processo de municipalização do trânsito
- Capacitar os técnicos municipais para as atividades de educação para o trânsito, fiscalização e legislação.

Público-alvo:

- Educadores
- Estudantes em geral
- Secretarias de Educação
- Prefeitos
- Técnicos e dirigentes municipais de trânsito
- Integrantes das JARIS
- Agentes de trânsito
- Centros de Formação de Condutores
- Comunidade

Programação:

As reuniões e cursos ocorrerão em cidades pólo de cada grande região do Estado, conforme programa abaixo. Todos os municípios que compõem cada região serão convidados a participar ativamente dos eventos.

- MAIO, Santa Maria (municípios da Região Central);
- JULHO, Santana do Livramento (municípios da Região Sul e fronteira);
- AGOSTO, Caxias do Sul (municípios da Serra);
- SETEMBRO, Canoas (municípios da grande Porto Alegre).
- NOVEMBRO, Passo Fundo (municípios da Região do Planalto);

- DEZEMBRO, Encontro Estadual em Porto Alegre, de avaliação, com a presença das autoridades responsáveis de todos os municípios, CETRAN, FAMURS e convidados.

– Sessão Solene de abertura do Programa de Interiorização

- Secretário de Estado da Justiça e da Segurança Pública
- Presidente do Conselho Estadual de Trânsito
- Presidente do Departamento Estadual de Trânsito
- Representante da FAMURS / CODETRAN
- Prefeito Municipal

– Sessão Pública do órgão Pleno do CETRAN

- Análise de processos administrativos
- Julgamento de recursos de infração
- Julgamento de processos de suspensão do direito de dirigir

Conteúdo do Curso

- O Sistema Nacional de Trânsito;
- As obrigações dos Municípios;
- A Educação para o Trânsito (obrigatoriedade legal, responsabilização pública e necessidade social);
- Como trabalhar com a Educação para o Trânsito nos municípios, nas escolas, nos CFCs e na comunidade em geral;
- Como se integrar ao SNT;
- Aspectos legais envolvendo o órgão de trânsito;
- Os convênios de delegação e reciprocidade;
- O processo administrativo de trânsito;
- As Jari;
- Como atuar em engenharia, educação e estatística de trânsito;
- A fiscalização
- Constituição e funcionamento da Jari;
- A integração com o sistema de trânsito;
- Limites e competências;
- Técnicas de elaboração de relatório do membro da Jari;
- O exame do auto de infração, a contagem de prazo, as falhas formais e a insubsistência;
- Nova legislação.
- Votação;
- Análise das normas do Contran e CETRAN aplicáveis à Jari;
- Sessão de julgamento do CETRAN.

2. Criação da central de acompanhamento da municipalização do trânsito e de integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito.

275

Justificativa: trata-se de ação que objetiva a conjugação de esforços para auxiliar os municípios na tarefa de organizar a legislação com vistas à integração ao Sistema Nacional de Trânsito. Esse trabalho já existe de forma precária mais deve ser aprimorado com a disponibilização de pelo menos um estagiário de direito com expediente na FAMURS para catalogar o material recebido das prefeituras e emitir parecer prévio sobre a documentação. Esse trabalho é realizado em estreita colaboração com o CETRAN. O custo adicional com esse projeto será apenas com relação ao pagamento da bolsa ao estagiário de direito.

3. Disponibilização de pessoal para apoio administrativo e realização de tarefas pré-definidas.

O CETRAN tem desenvolvido ações relevantes de apoio aos municípios. Necessário se faz, todavia, que seja ampliada sua capacidade operacional. Nesse sentido caberá à FAMURS disponibilizar pessoal para suprir as lacunas naquele órgão utilizando-se de recursos financeiros remetidos pelo CETRAN. Num primeiro momento, consoante plano de custos e cronograma de desembolso, serão disponibilizados 03 estagiários de nível médio para 8 horas diárias de trabalho.

4. Criação do site do CETRAN/RS

O projeto prevê a parceria com a área de informática da FAMURS para a criação da página eletrônica e o controle posterior através de um estagiário.

5. Disponibilização de Equipamentos

Para a boa execução de suas atividades o Cetran carece de apoio logístico, já que seus equipamentos são limitados e obsoletos. Diante disso, em médio prazo será necessária a aquisição de equipamentos (especialmente os de informática) para cedência àquele órgão.

Anexo 2 -- quadro-resumo das ações específicas

Evento	Definição de âmbito temporal	Definição de âmbito espacial	Encargo FAMURS
Desenvolvimento do programa de interiorização do CETRAN com eventos regionais, constituídos de sessões do Pleno, julgamento de recursos e cursos de capacitação para dirigentes e técnicos municipais vinculados à área de trânsito.	Mensal, nos meses de maio, junho, agosto, setembro, novembro e dezembro/2006.	04 eventos no interior (em nível macrorregional) e dois na Capital.	Cobertura financeira das despesas de infraestrutura, transporte, alimentação e hospedagem.
Central de acompanhamento da municipalização do trânsito e de integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito.	Permanente	Na sede da FAMURS, em Porto Alegre.	Remuneração de estagiários e/ou contratado da área do direito e da administração, com cobertura de 8 horas diárias cada um.
Disponibilização de pessoal para apoio administrativo e realização de tarefas pré-definidas.	Permanente	Na sede do CETRAN e da FAMURS.	Remuneração de estagiários e/ou contratados para 8 horas diárias.
Construção e manutenção da página eletrônica do CETRAN.	Construção em abril. Manutenção permanente.	Sede da FAMURS	Remuneração de estagiário/contratado para operar o site e disponibilização de tecnologia para suporte (8 horas diárias)
Aquisição de equipamentos e outros elementos de logística.	A ser definido	A ser definido	A ser definido

Anexo 3 – quadro-resumo dos custos

Evento	Custo	Forma de desembolso
Desenvolvimento do programa de interiorização do CETRAN com eventos regionais, constituídos de sessões do Pleno, julgamento de recursos de infração e cursos de capacitação para dirigentes e técnicos municipais vinculados à área de trânsito.	R\$ 30.000,00 (cerca de R\$ 6.000,00 para cada evento do interior e R\$ 3.000,00 para cada evento da Capital)	Pagamento individualizado para cada evento, mediante apresentação de comprovante hábil.
Central de acompanhamento da municipalização do trânsito e de integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito.	R\$ 1408,00 (dois estagiários de nível superior)	Mensal, conforme o convênio ou contrato a ser mantido.
Disponibilização de pessoal para apoio administrativo e realização de tarefas pré-definidas (quatro estagiários de nível superior).	R\$ 2.816,00 (R\$ 704,00 para cada um dos quatro estagiários)	Mensal.
Construção e manutenção da página eletrônica do CETRAN.	R\$ 2.000,00 (desenvolvimento) + R\$ 704,00 para estagiário.	Parcela única para o desenvolvimento e mensal para o estagiário.
Aquisição de equipamentos e outros elementos de logística.	A ser definido.	A ser definido.

Anexo 4 - Cronograma de desembolso em 2006

	maio	junho	julho	agosto	setembr o	outubro	novembr o	dezembr o	total
Valor R\$	12.928,0 0	10.928,0 0	4.928,0 0	10.928,0 0	7.928,00	4.928,0 0	10.928,00	4.928,00	68.424,0 0

- Valor total não inclui custo CIEE à razão de 10% sobre a bolsa dos estagiários, totalizando R\$ 3.942,40 em 2006.
- Não incluído custo do evento em Porto Alegre, em dezembro, a confirmar, conforme anexo 01.

ANEXO 6 – Programação do Seminário de Trânsito, Transporte e Mobilidade: a municipalização do trânsito na Costa Doce.

**SEMINÁRIO REGIONAL DE TRÂNSITO, TRANSPORTE E MOBILIDADE:
A Municipalização do Trânsito na região da Costa Doce**

280

Data: 13 de junho de 2012 (quarta-feira)

Público Alvo: Municípios, Brigada Militar e demais interessados pela área de trânsito

Realização: FAMURS

Apoio: Prefeitura de Guaíba, CETRAN, ACENSUL; ASMURC; GRANPAL; AMVARC; AMVRS; AMPARA; AMLINORTE; AMVARP, DETRAN e Brigada Militar.

Local: Auditório da Câmara de Vereadores - Av. Sete de Setembro, nº 325 - Centro - Guaíba

PROGRAMAÇÃO

8h	Credenciamento
8h30h	ABERTURA <i>Apresentação do Coral Municipal de Guaíba</i>
9h30	PAINEL I: GUAÍBA: Experiência de Educação para Trânsito - Henrique Tavares – Prefeito Municipal de Guaíba - Fernando Maganha – Secretário de Mobilidade Urbana de Guaíba - Édyo Campos – Coordenador de Educação para o Trânsito de Guaíba - Edi Medeiros – Coordenadora de História e Geografia de Guaíba <i>Moderadora: Renata Elisabeth Becher – Coordenadora da Área de Segurança Pública, Mobilidade e Trânsito da FAMURS</i>
11h	PAINEL II: A estatística aplicada ao trânsito - Cristiano Lemke – Chefe da Estatística - Celso Moraes – Inspetor da PRF <i>Moderador: Fernando Maganha – Secretário de Mobilidade Urbana de Guaíba</i>
12h	Intervalo para Almoço
13h	Visitação à Feira do Livro de Guaíba
14h	PAINEL III: Municipalização do Trânsito e a Integração ao Sistema Nacional de Trânsito - Jaime Lobo da Silva Pereira - Presidente do CETRAN/RS - Ildo Mário Szinvelski- Diretor Técnico do DETRAN/RS - Renata Elisabeth Becher – Coord. da Área de Segurança Pública, Mobilidade e Trânsito da FAMURS <i>Moderador: Coronel Edar Borges Machado - Comandante do CRPO Montenegro</i>
15h30	Coffee Break
15h45	PAINEL IV: A Importância da Fiscalização de Trânsito - Coronel Alfeu Freitas Moreira – Chefe da PM1 da Brigada Militar - Guilherme Schneider – Coordenador dos Agentes de Trânsito de Guaíba - Fernando Maganha – Secretário de Mobilidade Urbana de Guaíba - Celso Moraes – Inspetor da PRF <i>Moderador: Ildo Mário Szinvelsky – Diretor Técnico do DETRAN/RS</i>
17h	Encerramento

INFORMAÇÕES F: (51)3288-1803

INSCRIÇÕES CLIQUE AQUI OU COPIE O LINK E ACESSE:

<http://ww2.famurs.com.br/moodle/login/index.php>

ANEXO 7 – Multa de Trânsito: Convênio Detran/RS e Município de Porto Alegre.

CONTRATO ESPECIAL
ECT/DR/RS 9912205923

SEDEX

AVISO DE RECEBIMENTO - AR - INTEGRADO

SD 2 0 3 9 5 5 5 6 3 BR

ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO DO AR - NAIT

Central de ARs
91040-973 - Porto Alegre RS

AR
SEDEX

ASSINATURA
RECEBEDOR
NOME LEGÍVEL
RECEBEDOR

ASSINATURA
ENTREGADOR

Data de Entrega

AC S.CAMPOS/PAE
13/07/2012
data limite para
postagem
RS

CARIMBO UNIDADE DE ENTREGA

282

DESTINATÁRIO DO OBJETO

NAIT 901213544690 EMIS 11072012 NR00000003

Remetente: DETRAN - RS: SISTEMA INTEGRADO DE TRÂNSITO
Rua Voluntários da Pátria, 1358
90230-010 - Porto Alegre RS

PARA USO DOS CORREIOS - MOTIVO DA DEVOLUÇÃO DO OBJETO

- ☐ Ausente ☐ Endereço insuficiente
☐ Falecido ☐ Não existe nº indicado
☐ Recusado ☐ Desconhecido
☐ Mudou-se ☐ Outros (especificar)

Data:

Rubrica do responsável:

Reintegrado ao serviço postal em:

SD 2 0 3 9 5 5 5 6 3 BR

1ª Tentativa: / /

2ª Tentativa: / /

3ª Tentativa: / /

ATENÇÃO

Proceder como entrega convencional de objeto
SEDEX

CARIMBO DATADOR DEVOLUÇÃO

Destinatário:

AR SD203955563BR 00000003

Destinatário

ÓRGÃO AUTUADOR

PREF. MUN. DE PORTO ALEGRE

O Órgão de Trânsito responsável pela autuação notifica Vossa Senhoria, conforme prescrevem os artigos 280 e 282, ambos da Lei Nacional nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

9 0 1 2 1 3 5 4 4 6 9 0

Esta correspondência poderá estar aberta ao longo desta margem,
em razão da retirada do Aviso de Recebimento no ato da entrega.

283

00000003

NOTIFICAÇÃO DE AUTUAÇÃO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO

Nº 901213544690 EXPEDIDA EM: 11/07/2012

DADOS DO AUTO DE INFRAÇÃO

RENAINF: 1753909627

IDENTIFICAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO						
ÓRGÃO FISCALIZADOR		Série	Cód. Munic.	ÓRGÃO DE TRÂNSITO RESPONSÁVEL (AUTUADOR)		
288010-PORTO ALEGRE		2623441	8801	288010-PREF. MUN. DE PORTO ALEGRE		
IDENTIFICAÇÃO DO VEÍCULO						
Placa	UF	Marca/Modelo	RENAVAM	Espécie	Município do Registro do Veículo	
MSP1163	ES			PASSAGEIRO	VITORIA	
IDENTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO						
Nome			CPF/CNPJ	Nº Doc Habilitação	UF Categoria	
					ES	
IDENTIFICAÇÃO DA INFRAÇÃO						
Local						
SAPE 605						
Município				Data	Hora	
PORTO ALEGRE-RS				26/08/2012	08:33	
Cód.	Descrição		Amparo Legal	Pontos	Infrator	Valor(R\$)
55500	ESTAC LOCAL/HORA PROIBIDO		CTB 181* XVIII	4	CONDUTOR	85,13
Equipamento de Medição				Número INMETRO	Verificação INMETRO	
Observações				Agente/Referendador		
EM DUVIDA SOLICITE COPIA AUTO DE INFRAÇÃO				10090		
INSTRUÇÕES PARA DEFESA DA AUTUAÇÃO						
V. Senhoria poderá interpor defesa desta autuação. PRAZO: 22/08/2012 INSTRUIR COM: razões de defesa (assinar), cópia deste documento, cópia do CRLV, do documento de identificação contendo sua assinatura e da procuração (quando for o caso). Se veículo de pessoa jurídica, também cópia do documento que comprove a representação. Entregar uma defesa para cada auto de infração. SEPARADAMENTE.						
Endereço para ENTREGA/ENVIO: PREF. MUN. DE PORTO ALEGRE						
RUA ERICO VERISSIMO, 100/PREDIO H - MENINO DEUS - ATEND 08:30H AS 17:00H.						
OBS: O VALOR CONSTANTE NESTE DOCUMENTO É MERAMENTE INFORMATIVO.						

IDENTIFICAÇÃO DO CONDUTOR/INFRATOR

MSP1163

901213544690

Infração de condutor, para fins de pontuação (art. 257, § 3.º, CTB). Caso não praticada por Vossa Senhoria, preencha INTEGRALMENTE o formulário abaixo, anexe cópia LEGÍVEL da CNH/Permissão do condutor (caso a CNH não contenha a assinatura, acrescente cópia de outro documento que a contenha); colhe a assinatura do condutor no formulário, que deverá ser IGUAL a existente no documento anexado, encaminhe para o DETRAN-RS: pessoalmente no Tudo Fácil (Av. Borges de Medeiros, 521-Porto Alegre), ou pelo Correio (Rua dos Andradas, 1234-6.º andar, CEP 90020-008-Porto Alegre-RS); PRAZO: 22/08/2012. Efeitos da não apresentação do condutor ou da inobservância do acima exposto: sendo o veículo de pessoa física, a pontuação incidirá na habilitação do proprietário; de pessoa jurídica, originará nova autuação (art. 257, § 8.º, CTB). Tais informações implicam em responsabilidade civil, administrativa e criminal. Entregue a apresentação do condutor SEPARADA da defesa da autuação.

Órgão Fiscalizador		Série	Placa	Nº Notificação	Data Expedição
288010-PORTO ALEGRE		2623441		901213544690	11/07/2012
Nome do Proprietário			CPF/CNPJ	Nº Doc Habilitação	UF Categoria
					ES
Nome do Condutor/Infrator					
Endereço completo (Rua, Número, Complemento)					
Município		UF	CEP		
Nº Doc Habilitação	UF	RG	UF		
CPF					
Data					

Assinatura do Proprietário

Assinatura do Condutor
IGUAL A DA CNH/PERMISSÃO

ANEXO 8 – Política Nacional de Trânsito (Resolução Contran166 de 15 de setembro de 2004).

RESOLUÇÃO Nº 166 DE 15 DE SETEMBRO DE 2004

Aprova as diretrizes da Política Nacional de Trânsito

285

O CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO – CONTRAN, usando da competência que lhe confere o art. 12, inciso I, da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB e conforme Decreto nº 4.711, de 29 de maio de 2003, que dispõe sobre a coordenação do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, e

Considerando que a aplicação e a eficácia do CTB, em especial da disposição contida no Art. 1º, parágrafo 3º, segundo a qual o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito;

Considerando a necessidade de serem estabelecidos, para todo o território nacional, fundamentos para uniformidade e integração das ações do Sistema Nacional de Trânsito;

Considerando os fundamentos e os objetivos do Estado democrático de Direito, em especial a cidadania e a dignidade da pessoa humana para construção de uma sociedade livre e justa, com respeito aos direitos e deveres individuais e coletivos;

Considerando os anseios e propósitos expressos pela sociedade brasileira em todos os fóruns de discussão de políticas públicas para o trânsito, com ampla participação dos segmentos que a constituem, pessoas e entidades, órgãos e comunidades,

RESOLVE:

Art. 1º. Ficam aprovadas as diretrizes da Política Nacional de Trânsito – PNT, constantes do Anexo desta Resolução.

Art. 2º. Cabe ao órgão máximo executivo de trânsito da União, ouvidos os demais órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, a formulação do Programa Nacional de Trânsito.

Art. 3º. Esta Resolução entre em vigor na data de sua publicação.

AILTON BRASILIENSE PIRES

Presidente

LUIZ CARLOS BERTOTTO

Ministério das Cidades – Titular

RENATO ARAUJO JUNIOR

Ministério da Ciência e Tecnologia – Titular

JUSCELINO CUNHA

Ministério da Educação – Titular

EDSON DIAS GONÇALVES

Ministério dos Transportes – Titular

CARLOS ALBERTO F DOS SANTOS

Ministério do Meio Ambiente – Suplente

EUGENIA MARIA SILVEIRA RODRIGUES

Ministério da Saúde – Suplente

AMILTON COUTINHO RAMOS

Ministério da Defesa – Suplente

1. INTRODUÇÃO

A segurança no trânsito é um problema atual, sério e mundial, mas absolutamente urgente no Brasil. A cada ano, mais de 33 mil pessoas são mortas e cerca de 400 mil tornam-se feridas ou inválidas em ocorrências de trânsito. Nossos índices de fatalidade na circulação viária são bastante superiores às dos países desenvolvidos e representam uma das principais causas de morte prematura da população economicamente ativa.

As ocorrências trágicas no trânsito, grande parte delas previsíveis e, portanto, evitáveis, consideradas apenas as em áreas urbanas, causam uma perda da ordem de R\$ 5,3 bilhões por ano, valor esse que, certamente, inibe o desenvolvimento econômico e social do país.

Desde a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro – CTB em 1997, houve um despertar de consciência para a gravidade do problema. No entanto, o estágio dessa conscientização e sua tradução em ações efetivas ainda são extremamente discretos e insuficientes para representar um verdadeiro enfrentamento da questão.

Para reduzir-se as ocorrências e implementar-se a civilidade no trânsito, é preciso tratá-lo como uma questão multidisciplinar que envolve problemas sociais, econômicos, laborais e de saúde, onde a presença do estado de forma isolada e centralizadora não funciona.

O verdadeiro papel do estado é assumir a liderança de um grande e organizado esforço nacional em favor de um trânsito seguro, mobilizando, coordenando e catalisando as forças de toda a sociedade.

A Política Nacional de Trânsito tem o cidadão brasileiro como seu maior beneficiário. Traça rumos e cria condições para a abordagem do trânsito de forma integrada ao uso do solo, ao desenvolvimento urbano e regional, ao transporte em suas diferentes modalidades, à educação, à saúde e ao meio ambiente.

A Política Nacional de Trânsito tem por base a Constituição Federal; como marco legal relevante o Código de Trânsito Brasileiro; como referenciais a Convenção de Viena (Convenção sobre o Tráfego Viário de Viena, à qual o Brasil aderiu, por meio do Decreto 86.714, de 10 de dezembro de 1981) e o Acordo Mercosu (Acordo sobre a Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, autorizado por Decreto de 3 de agosto de 1993.); por agente o Sistema Nacional de Trânsito - SNT, conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuja finalidade é o exercício das atividades de planejamento, administração, normalização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e educação continuada de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

A gestão do trânsito brasileiro é responsabilidade de um amplo conjunto de órgãos e entidades, devendo os mesmos estar em constante integração, dentro da gestão federativa, para efetiva aplicação do CTB e cumprimento da Política Nacional de Trânsito, conforme descrição sucinta a seguir:

a) Ministério das Cidades: os assuntos de sua competência são o saneamento ambiental, os programas urbanos, a habitação, o trânsito e o transporte e mobilidade urbana. O Ministério das Cidades é o coordenador máximo do Sistema Nacional de Trânsito - SNT e a ele está vinculado o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e subordinado o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN. Cabe ao Ministério presidir o Conselho das Cidades e participação na Câmara Interministerial de Trânsito.

b) Câmara Interministerial de Trânsito: constituída por dez Ministérios, tem o objetivo de harmonizar os respectivos orçamentos destinados às questões de trânsito.

c) Conselho Nacional de Trânsito: constituído por representantes de sete Ministérios, tem por competência, dentre outras, estabelecer as normas regulamentares referidas no Código de Trânsito Brasileiro e estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Trânsito.

d) Conferência Nacional das Cidades: prevista no Estatuto das Cidades, é realizada a cada dois anos e tem por objetivo propor princípios e diretrizes para as políticas setoriais e para a política nacional das cidades.

e) Conselho das Cidades: colegiado constituído por representantes do estado em seus três níveis de governo e da sociedade civil - 71 membros titulares e igual número de suplentes, e mais 27 observadores -, tem por objetivo estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com a participação social.

f) Departamento Nacional de Trânsito: órgão executivo máximo da União, cujo dirigente preside o Contran e que tem por finalidade, dentre outras, a coordenação e a supervisão dos órgãos delegados e a execução da Política Nacional de Trânsito.

g) Câmaras Temáticas: órgãos técnicos compostos por representantes do estado e da sociedade civil e que tem a finalidade de estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico para decisões do Contran. São seis Câmaras Temáticas, cada qual com treze membros titulares e respectivos suplentes.

h) Fórum Consultivo de Trânsito: colegiado constituído por 54 representantes, e igual número de suplentes, dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, e que tem por finalidade assessorar o Contran em suas decisões.

i) Sistema Nacional de Trânsito: conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normalização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação e fiscalização de trânsito, policiamento, julgamento de recursos a infrações de trânsito e aplicação de penalidades. Conta, atualmente, com cerca de 1.240 órgãos e entidades municipais, 162 estaduais e 6 federais. Congregando mais de 50.000 mil profissionais.

A Política Nacional de Trânsito, como marco referencial, considera um conjunto de fatores históricos, culturais, sociais e ambientais que caracteriza a realidade brasileira. A partir do cenário assim constituído, a Política em questão integra objetivos e diretrizes que buscam traduzir valores, princípios, aspirações e anseios da sociedade, em busca do exercício pleno da cidadania e da conquista da dignidade humana e da qualidade de vida plena.

A Política Nacional de Trânsito, prevista no Código de Trânsito Brasileiro, que incumbe o Sistema Nacional de Trânsito propor e o Conselho Nacional de Trânsito de estabelecer suas diretrizes, deve se harmonizar com as políticas estabelecidas por outros Conselhos Nacionais, em especial com o Conselho das Cidades, órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil e que tem por foco o desenvolvimento urbano e regional, a política fundiária e de habitação, o saneamento ambiental, o trânsito e o transporte e mobilidade urbana, além do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, e do Conselho Nacional da Saúde.

2. POLÍTICA NACIONAL DE TRÂNSITO

2.1. Marco Referencial

A Política Nacional de Trânsito é instrumento da Política de Governo expressa no Plano Brasil para Todos e que tem por macro-objetivos:

a) O crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor de desigualdades regionais.

b) Inclusão social e redução das desigualdades sociais.

c) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

2.1.1. Segurança de Trânsito

O trânsito em condições seguras é um direito de todos e um dever dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, aos quais cabe adotar as medidas necessárias para assegurar esse direito. Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga (Art. 1º § 2º do CTB).

Estatísticas de acidentes de trânsito indicam a ocorrência de cerca de 350 mil acidentes anuais com vítimas em todo o país, dos quais resultam cerca de 33 mil mortos e 400 mil feridos.

Estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA em parceria com a Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP e o Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, com a finalidade de mensurar o custo social decorrente do acidente de trânsito em aglomerados urbanos, aponta um montante anual de 5,3 bilhões de reais. Projetando-se esse valor para incluir os acidentes ocorridos nas vias rurais (Vias rurais – estradas e rodovias, CTB – Anexo I), estima-se um custo social total anual da ordem de 10 bilhões de reais.

Segundo o Informe Mundial sobre Prevenção de Acidentes causados no Trânsito, publicado pela Organização Mundial da Saúde em 2004, estudos demonstram que os acidentes de trânsito têm um impacto desproporcional nos setores mais pobres e vulneráveis da população. Estatísticas brasileiras indicam que cerca de 30% dos acidentes de trânsito são atropelamentos, e causam 51% dos óbitos.

A estatística nacional de acidentes de trânsito no Brasil, que deveria representar a consolidação das informações de todos os órgãos e entidades de trânsito, mesmo após a implantação, pelo DENATRAN, do Sistema Nacional de Estatísticas de Trânsito (SINET), ainda é imprecisa e incompleta, dada à precariedade e falta de padronização da coleta e tratamento das informações.

2.1.2. Educação para o trânsito

A educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito (CTB, capítulo V).

A educação para o trânsito deve ser promovida desde a pré-escola ao ensino superior, por meio de planejamento e ações integradas entre os diversos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito e do Sistema Nacional de Educação. Segundo o Código de Trânsito Brasileiro, mediante proposta do Conselho Nacional de Trânsito e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, cabe ao Ministério da Educação, promover a adoção, em todos os níveis de ensino, de um currículo interdisciplinar sobre segurança de trânsito, além de conteúdos de trânsito nas escolas de formação para o magistério e na capacitação de professores e multiplicadores.

A educação para o trânsito ultrapassa a mera transmissão de informações. Tem como foco o ser humano, e trabalha a possibilidade de mudança de valores, comportamentos e atitudes. Não se limita a eventos esporádicos e não permite ações descoordenadas. Pressupõe um processo de aprendizagem continuada e deve utilizar metodologias diversas para atingir diferentes faixas etárias e clientela diferenciada.

A educação para o trânsito tem como mola mestra a disseminação de informações e a participação da população na resolução de problemas, principalmente quando da implantação de mudanças, e só é considerada eficaz na medida em que a população alvo se conscientiza do seu papel como protagonista no trânsito e modifica comportamentos indevidos. Uma comunidade mal informada não reage positivamente a ações educativas.

A educação inclui a percepção da realidade e a adaptação, assimilação e incorporação de novos hábitos e atitudes frente ao trânsito - enfatizando a co-responsabilidade governo e sociedade, em busca da segurança e bem-estar.

O governo e a sociedade brasileira vêm se mostrando a cada dia mais sensíveis e atentos ao investimento e à participação em ações educativas de trânsito. É preciso fomentar e executar programas educativos contínuos, junto às escolas regulares de ensino e junto à comunidade organizada, centrados em resultados e integrados aos outros aspectos da gestão do trânsito, principalmente com relação à segurança, à engenharia de tráfego e à fiscalização.

A formação e a capacitação de condutores e instrutores dos Centro de Formação de Condutores - CFC é outro campo a se priorizar, para que as exigências do Código de Trânsito Brasileiro possam ser cumpridas com eficiência e possam fazer parte do currículo dos cursos a discussão da cidadania e de valores.

289

2.1.3 Mobilidade, Qualidade de Vida e Cidadania

A mobilidade do cidadão no espaço social, centrada nas pessoas que transitam e não na maneira como transitam, é ponto principal a ser considerado, quando se abordam as questões do trânsito, de forma a considerar a liberdade de ir e vir, de atingir-se o destino que se deseja, de satisfazer as necessidades de trabalho, de lazer, de saúde, de educação e outras.

Sob o ponto de vista do cidadão que busca melhor qualidade de vida e o seu bem estar social, o trânsito toma nova dimensão. Deixa de estar associado, de forma preponderante, à idéia de fluidez, de ser relacionado apenas aos condutores de veículos automotores e de ser considerado como um fenômeno exclusivo dos grandes centros urbanos, para incorporar as demandas de mobilidade peculiares aos usuários mais frágeis do sistema, como as crianças, os portadores de necessidades especiais e os idosos.

O direito de todos os cidadãos de ir e vir, de ocupar o espaço público e de conviver socialmente nesse espaço, são princípios fundamentais para compreender a dimensão do significado expresso na palavra trânsito. Tal abordagem, ampliando a visão sobre o trânsito, considera-o como um processo histórico-social que envolve, principalmente, as relações estabelecidas entre as pessoas e o espaço, assim como as relações das pessoas entre si.

A violência no trânsito e a drástica redução da qualidade de vida no meio urbano, consequência direta dos problemas de mobilidade e ordenamento, leva à necessidade de adoção de novos modelos de desenvolvimento urbano e de transporte, e da introdução, nas políticas públicas, dos preceitos de sustentabilidade e desenvolvimento.

Longe dos grandes centros, também vivem pessoas que se locomovem, muitas vezes em condições precárias, sobre lombos de animais, em carrocerias de pequenos veículos, a pé, em vias inadequadas, muitas vezes sem condições mínimas de segurança.

2.1.3.1 O transporte e o trânsito

O transporte por modo rodoviário ocupa um papel fundamental na matriz do transporte brasileiro e constitui fator relevante na abordagem integrada das questões do trânsito. Estima-se que 96% das distâncias percorridas pelas pessoas ocorram em vias urbanas e rurais, 1,8% em ferrovias e metrô e o restante por hidrovias e meios aéreos. Em relação às cargas, 60,5% são transportadas em vias urbanas e rurais, 21% em ferrovias, 14% em hidrovias e o restante por gasodutos/oleodutos, ou meios aéreos (Geipot, 2001).

Nas áreas urbanas, os deslocamentos a pé e o uso do ônibus são as formas dominantes de deslocamento. Estima-se que no ano de 2001 estavam em circulação cerca de 115.000 ônibus, transportando 65 milhões de passageiros por dia. Os sistemas metroviários e ferroviários em operação nas regiões metropolitanas e grandes cidades transportam um volume diário da ordem de 5 milhões de passageiros.

Os automóveis, cuja produção anual gira em torno de 1,5 milhão de veículos, correspondem a mais de 80% da produção de veículos automotores - sendo que a maioria é movida a gasolina (93,1% em 2003 e 78,4% até julho de 2004 com a inclusão dos automóveis com combustível flexível gasolina/álcool - ANFAVEA). Observa-se, ainda, a produção anual de 1,0 milhão de motocicletas (ABRACICLO). O número de veículos no País tem crescido rapidamente nas últimas décadas: de 430.000 em 1950, para 3,1 milhões em 1970, chegando a 36,5 milhões em 2003.

O uso de combustíveis fósseis e o crescimento da demanda do transporte rodoviário incidem diretamente na emissão de poluentes pelos veículos motorizados. Embora compensado em parte pelo fato dos novos veículos produzidos pela indústria nacional emitirem menor

quantidade de poluentes por quilômetro rodado, a gravidade do problema se expressa por meio dos prejuízos à saúde da população em geral e, em particular, das pessoas idosas e das crianças.

O crescimento da população urbana e da frota de veículos tende a agravar mais a situação. Admitindo-se um crescimento anual de 2% a 3% da população urbana e de 4% da frota de veículos, pode-se estimar que até o ano 2010 poderão ser acrescentados cerca de cinquenta milhões de habitantes às áreas urbanas e vinte milhões de veículos à frota nacional. O grande desafio é como acomodar, com qualidade e eficiência, esses contingentes populacionais adicionais e os deslocamentos que eles farão, considerando que o aumento da frota de automóveis, de seu uso e da mobilidade tendem a agravar os problemas de congestionamento e poluição.

Tradicionalmente, as ações dos técnicos e decisões das autoridades têm privilegiado a circulação do automóvel, exigindo contínuas adaptações e ampliações do sistema viário, freqüentemente a custos elevados. Considerando que a ocupação per capita do espaço viário pelo automóvel é bem maior do que em relação ao ônibus, esta prioridade ao transporte individual consome recursos que, em muitos casos, poderiam ser orientados para a melhoria do transporte público.

A adaptação das cidades para o uso intensivo do automóvel tem levado à violação da natureza, das áreas residenciais e de uso coletivo, bem como à degradação do patrimônio histórico e arquitetônico, devido à abertura de novas vias, ao remanejamento do tráfego para melhorar as condições de fluidez e ao uso indiscriminado das vias para o trânsito de passagem.

2.1.3.2 A cidadania, a participação e a comunicação com a sociedade

Historicamente, o trânsito foi tratado como uma questão policial e de comportamento individual dos usuários, carecendo de um tratamento no campo da engenharia, da administração do comportamento e da participação social.

Um trânsito ruim e no limite criminoso, por falta de consciência dos seus perigos e por falta de punição, aproxima-nos da barbárie e do caos. Por outro lado, um trânsito calmo e previsível estabelece um ambiente de civilidade e de respeito às leis, mostrando a internalização da norma básica da convivência democrática: todos são iguais perante a lei e, em contrapartida, obedecê-la é dever de todos.

O conceito de cidadania implica conflitos, já que, de um lado, está a idéia fundamental de indivíduo, e de outro, regras universais - um sistema de leis válido para todos em todo e qualquer espaço social. Assim considerando, é fundamental destacar a dimensão de cidadania inserida no trânsito, uma vez que este configura uma situação básica de diferença, diversidade, equidade, tolerância e de direitos humanos.

Diferentemente de algumas outras normas sociais, que podem ser rompidas ou ignoradas sem que ninguém perceba, as normas de trânsito produzem um efeito imediato, levando, sua obediência ou não, à manutenção da qualidade de vida do cidadão e da coletividade, ou a resultados desastrosos. Com isso, o trânsito configura-se em uma notável escola de e para a democracia.

No sentido do exercício democrático é que se coloca a pertinência e a legitimidade da participação da sociedade na discussão e na proposição de ações referentes ao trânsito, tido como fenômeno resultante da mobilidade dos cidadãos. É crescente a movimentação da coletividade buscando organizar-se. Por sua vez, os governos, nos diversos níveis, paulatinamente, vêm abrindo espaços e oportunidades à participação popular.

Priorizar e incentivar a participação da sociedade e promover a produção e a veiculação de informações claras, coerentes e objetivas, significa, assim, construir um ambiente favorável à implantação de uma nova cultura, orientada ao exercício do trânsito cidadão e da qualidade de vida.

2.1.4 Sistema Nacional de Trânsito: Desempenho, Integração e Relações com outros Setores

2.1.4.1 A Integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito

O Código de Trânsito Brasileiro e a legislação complementar em vigor vieram introduzir profundas mudanças no panorama institucional do setor. Para sua real implementação em todo o País, muito é preciso ainda investir, principalmente no que diz respeito à capacitação, fortalecimento e integração dos diversos órgãos e entidades executivos de trânsito, nas esferas federal, estadual e municipal, de forma a produzir efeito nacional, regional e local e buscando contribuir para a formação de uma rede de organizações que constituam, verdadeiramente, o Sistema Nacional de Trânsito.

O Código de Trânsito Brasileiro estabelece que o Sistema Nacional de Trânsito compõe-se de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estendendo até estes as competências executivas da gestão do trânsito.

O atendimento a algumas exigências é condição indispensável à integração de cada município ao Sistema Nacional de Trânsito. Tais exigências estão expressas no Código, artigos 24 e 333, e em Resolução do CONTRAN.

A integração do município ao Sistema Nacional de Trânsito independe de seu tamanho, receitas e quadro de pessoal. É exigida a criação do órgão de trânsito e da Junta Administrativa de Recursos de Infrações - JARI, à qual cabe julgar os recursos interpostos pelos presumidos infratores.

Atualmente, encontram-se integrados ao SNT, cerca de 620 Municípios, mas inúmeros outros encontram-se carentes de orientação e preparo para a introdução das mudanças exigidas. Para implantação das orientações legais relativas à municipalização do trânsito, torna-se importante validar e implantar princípios e modelos alternativos para estruturação e organização dos sistemas locais, passíveis de adequação às diferentes realidades da administração municipal no Brasil e viabilizar apoio técnico-legal e administrativo aos municípios que buscam engajar-se nesse movimento de mudança.

Por outro lado, o investimento em fortalecimento e desenvolvimento institucional requerido não é isolado nem se restringe à gestão do trânsito, mas abrange outras áreas da gestão municipal. Os municípios, de forma geral, necessitam estruturar-se e capacitar-se para planejar e controlar o desenvolvimento dos espaços urbanos. O crescimento, nessas áreas, ocorre em muitos casos sem controle, com regulamentações sobre o uso e ocupação do solo precárias ou inexistentes, guiado de acordo com as leis de mercado referentes ao valor da terra e aos níveis relativos de acessibilidade. As áreas periféricas das cidades são, freqüentemente, ocupadas por população de baixa renda e nelas são, em geral, deficientes os serviços públicos como educação, saúde e transporte coletivo, além de existirem problemas ambientais relativos à erosão do solo, esgotamento sanitário e outros.

A gestão integrada do trânsito e do transporte local é mais um fator impulsionador da administração municipal eficaz já praticada nos municípios brasileiros.

Por fim, é necessário ter-se em mente a relação biunívoca do uso do solo com o trânsito e o transporte, pois cada edificação gera uma necessidade diferente de deslocamento, que deve ser atendida e, por outro lado, a movimentação de veículos, pessoas e animais interfere na implantação e utilização das edificações.

2.1.4.2. A avaliação dos resultados institucionais e organizacionais

A dificuldade das organizações para analisar sua performance, seus resultados efetivos, de forma a realimentar processos de planejamento estratégico, tático e operacional e corrigir rumos, origina-se, normalmente, na carência de orientações metodológicas claras e práticas de avaliação de resultados organizacionais.

Pode-se afirmar, a priori, que este panorama não é diferente no setor de trânsito. Além da carência de dados confiáveis sobre as ocorrências de trânsito, faltam indicadores eficazes para mensuração dos resultados e equipes preparadas para a prática da avaliação continuada. Neste particular, torna-se necessário investir na concepção, validação e aplicação de metodologias alternativas para a avaliação de resultados institucionais e organizacionais específicas para o

setor, inclusive na definição de indicadores de resultados adequados ao Sistema Nacional de Trânsito em sua totalidade.

2.1.4.3. Capacitação e Aperfeiçoamento Profissional

A capacitação de profissionais no setor de trânsito é condição indispensável para a efetiva gestão com qualidade das organizações do Sistema Nacional de Trânsito. A necessidade de capacitação e aperfeiçoamento abrange as funções gerenciais, técnicas, operacionais e administrativas.

2.1.5. Fortalecimento do Sistema Nacional de Trânsito

O setor de trânsito em geral conta com receitas provenientes de várias fontes, entre as quais dotações orçamentárias, multas, convênios, pedágios, IPVA, financiamentos, taxas de estacionamento, licenciamento e habilitação.

O setor vem sendo garantido, em grande parte, pela receita proveniente das multas, o que constitui um grande risco, uma vez que o desejável é um trânsito disciplinado com reduzido número de infrações. Assim, a gestão financeira do sistema trânsito deve orientar-se pela independência financeira com relação ao resultado de multas, a partir da constatação de que a arrecadação de tais recursos é variável e desejavelmente decrescente.

O Fundo Nacional de Segurança e Educação para o trânsito – FUNSET, previsto no artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro e criado pela Lei nº 9.602, de 21 de janeiro de 1998, tem por finalidade custear as despesas do Departamento Nacional de Trânsito relativas à operacionalização da segurança e educação para o trânsito. Sua constituição inclui o percentual de 5% do valor das multas de trânsito arrecadadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com relação à receita proveniente das multas de trânsito, sua aplicação deve ser destinada exclusivamente à melhoria do trânsito, conforme dispõe a lei, sendo proibido qualquer desvio de finalidade.

Outra fonte refere-se às receitas que cabem à União relativas à repartição de recursos provenientes do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres – DPVAT. De acordo com o Decreto nº 2.867, de 08 de dezembro de 1998, dos recursos arrecadados pelo DPVAT, cabem à União:

45% do valor bruto recolhido do segurado a crédito direto do Fundo Nacional de Saúde, para custeio da assistência médico hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito;

5% do valor bruto recolhido do segurado ao DENATRAN, para aplicação exclusiva, pelos Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, dos Transportes e da Justiça, em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito, nos termos do artigo 78 do Código de Trânsito Brasileiro e da Resolução do CONTRAN nº 143/03.

A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal veio reforçar o disciplinamento do emprego dos recursos com vinculação legal em sua aplicação, inclusive daqueles destinados à melhoria do trânsito.

2.2. Objetivos

A Política Nacional de Trânsito busca atingir cinco grandes objetivos, priorizados em razão de seus significados para a sociedade e para o cidadão brasileiro e de seus efeitos multiplicadores, em consonância com as demais políticas públicas. São eles:

1º Priorizar a preservação da vida, da saúde e do meio ambiente, visando à redução do número de vítimas, dos índices e da gravidade dos acidentes de trânsito e da emissão de poluentes e ruídos;

2º Efetivar a educação contínua para o trânsito, de forma a orientar cada cidadão e toda a comunidade, quanto a princípios, valores, conhecimentos, habilidades e atitudes favoráveis e adequadas à locomoção no espaço social, para uma convivência no trânsito de modo responsável e seguro;

3º Promover o exercício da cidadania, incentivando o protagonismo da sociedade com sua participação nas discussões dos problemas e das soluções, em prol da consecução de um comportamento coletivo seguro, respeitoso e não agressivo no trânsito, de respeito ao cidadão, considerado como o foco dos esforços das organizações executoras da Política Nacional de Trânsito;

4º Estimular a mobilidade e a acessibilidade a todos os cidadãos, propiciando as condições necessárias para sua locomoção no espaço público, de forma a assegurar plenamente o direito constitucional de ir e vir, e possibilitando deslocamentos ágeis, seguros, confortáveis, confiáveis e econômicos.

5º Promover a qualificação contínua de gestão dos órgãos e entidades do SNT, aprimorando e avaliando a sua gestão.

2.3. Diretrizes Gerais

2.3.2. Aumentar a segurança de trânsito

2.3.2. Promover a educação para o trânsito

2.3.3. Garantir a mobilidade e acessibilidade com segurança e qualidade ambiental a toda população.

2.3.4. Promover o exercício da cidadania, a participação e a comunicação com a sociedade

2.3.5. Fortalecer o Sistema Nacional de Trânsito

2.4. Detalhamento das Diretrizes Gerais em Específicas

2.4.1. Aumentar a segurança de trânsito

2.4.1.1. Intensificar a fiscalização de trânsito.

2.4.1.2. Combater a impunidade no trânsito.

2.4.1.3. Promover a melhoria das condições de segurança dos veículos.

2.4.1.4. Promover a melhoria nas condições físicas e de sinalização do sistema viário, considerando calçadas e passeios.

2.4.1.5. Concluir e aprimorar a regulamentação do Código de Trânsito Brasileiro.

2.4.1.6. Incentivar o desenvolvimento de pesquisas tecnológicas na gestão de trânsito.

2.4.1.7 Intensificar a fiscalização de regularidade da documentação de condutor, do veículo e das condições veiculares.

2.4.1.8. Padronizar e aprimorar as informações sobre vítimas e acidentes de trânsito no âmbito nacional.

2.4.1.9. Estabelecer bases legais para fiscalização de infrações por uso de bebida alcoólica e substâncias entorpecentes.

2.4.1.10. Aprimorar o atendimento às vítimas, no local do acidente de trânsito.

2.4.1.11. Disciplinar a circulação de ciclomotores, bicicletas e veículos de propulsão humana e de tração animal.

2.4.1.12. Aprimorar a gestão de operação e de fiscalização de trânsito.

2.4.1.13. Intensificar a fiscalização sobre a circulação dos veículos de transporte de carga, de transporte de produtos perigosos e de transporte de passageiros.

2.4.1.14. Tratar o trânsito, também, como uma questão de saúde pública.

2.4.1.15. Incentivar o desenvolvimento tecnológico dos veículos para aumento da segurança passiva e ativa.

2.4.2. Promover a educação para o Trânsito

2.4.2.1. Promover a educação para o trânsito abrangendo toda a população, trabalhando princípios, cidadania, valores, conhecimentos, habilidades e atitudes favoráveis à locomoção.

2.4.2.2. Promover a adoção de currículo interdisciplinar sobre segurança no trânsito, nos termos do CTB.

2.4.2.3. Promover a adoção de conteúdos curriculares relativos à educação para o trânsito, nas escolas de formação para o magistério, e a capacitação de professores multiplicadores.

2.4.2.4. Promover programas de caráter permanente de educação para o trânsito.

2.4.2.5. Promover a capacitação e o aperfeiçoamento técnico dos profissionais da área de trânsito.

2.4.2.6. Promover a melhoria contínua do processo de formação e habilitação dos condutores.

2.4.2.7. Intensificar a utilização dos serviços de rádio e difusão de sons e imagens para veiculação de campanhas educativas.

2.4.3. Garantir a mobilidade e acessibilidade com segurança e qualidade ambiental a toda população

2.4.3.1. Priorizar a mobilidade de pessoas sobre a de veículos, incentivando o desenvolvimento de sistemas de transporte coletivo e dos não motorizados.

2.4.3.2. Priorizar a mobilidade e acessibilidade das pessoas considerando os usuários mais frágeis do trânsito, como: crianças, idosos, pessoas com deficiências e portadores de necessidades especiais.

2.4.3.3. Promover nos projetos de empreendimentos, em especial naqueles considerados pólos geradores de tráfego, a inclusão de medidas de segurança e sinalização de trânsito, incentivando para que os planos diretores municipais façam referência a sua implantação e prevejam mecanismos que minimizem os efeitos negativos decorrentes, inclusive com ônus ao empreendedor, quando couber.

2.4.3.4. Promover a atuação integrada dos órgãos executivos de trânsito com órgãos de planejamento, desenvolvimento urbano e de transporte público.

2.4.3.5. Promover a atuação integrada de municípios no tratamento do trânsito em regiões metropolitanas e nas cidades conurbadas.

2.4.3.6. Estimular a previsão na legislação municipal, estadual e federal de mecanismos que exijam a construção, manutenção e melhoria de calçadas e passeios.

2.4.3.7. Fomentar a construção de vias exclusivas para pedestres e ciclistas.

2.4.3.8. Incentivar o desenvolvimento tecnológico de veículos para redução de emissão de poluentes e de ruído.

2.4.3.9. Incentivar o desenvolvimento tecnológico de propulsão veicular menos poluente.

2.4.3.10. Implementar a fiscalização e o controle dos níveis de emissão de poluentes e de ruído veicular na frota em circulação.

2.4.3.11. Incentivar a realização de convênios entre os órgãos executivos de trânsito municipais e os órgãos executivos rodoviários, para o tratamento conjunto nas vias rurais que atravessam áreas urbanas.

2.4.3.12. Minimizar os efeitos negativos causados pelo trânsito no meio ambiente e melhorar a qualidade dos espaços urbanos.

2.4.3.13. Estimular a fiscalização para coibir o transporte ilegal de passageiros.

2.4.4. Promover o exercício da cidadania, a participação e a comunicação com a sociedade.

2.4.4.1. Estimular a participação da sociedade em movimentos voltados à segurança e à cidadania no trânsito.

2.4.4.2. Estimular a criação de ouvidorias e outros canais de comunicação da população com os órgãos e entidades do SNT.

2.4.4.3. Fomentar a divulgação das ações de planejamento, projeto, operação, fiscalização e administração do trânsito.

2.4.4.4. Divulgar e disponibilizar à sociedade estudos técnicos, estatísticas, normas e legislação.

2.4.4.5. Desestimular a utilização de situações condenadas pela legislação de trânsito, na veiculação de publicidade em geral.

2.4.4.6. Promover a sensibilização da opinião pública para o tema trânsito, através da mobilização dos meios de comunicação social, com engajamento dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

2.4.5. Fortalecer o Sistema Nacional de Trânsito

2.4.5.1. Promover a estruturação organizacional, o dimensionamento de recursos humanos e materiais adequados, a modernização e a melhoria de desempenho dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

2.4.5.2. Promover a capacitação dos profissionais que atuam nos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

2.4.5.3. Difundir e disponibilizar experiências exitosas entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

2.4.5.4. Promover a integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito.

2.4.5.5. Criar mecanismos de avaliação institucional e organizacional, avaliar os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e divulgar os resultados.

2.4.5.6. Criar formas e mecanismos que garantam a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Trânsito, não vinculados à arrecadação provenientes de multas de trânsito.

2.4.5.7. Estimular a criação de Conselhos Gestores dos fundos de arrecadação previstos na legislação de trânsito.

2.4.5.8. Aplicar os recursos de multa exclusivamente em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

2.4.5.9. Promover a criação de indicadores que permitam avaliar a qualidade do trânsito.

2.4.5.10. Promover o amplo acesso às informações de trânsito por todos os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

2.4.5.11. Estimular o relacionamento e articulação dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito entre si.

2.4.5.12. Gerar e disponibilizar, aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, documentação e manuais técnicos de trânsito.

2.4.5.13. Aprimorar a interpretação uniforme da legislação de trânsito para fins de sua aplicação.