

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE MESTRADO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES

**CONTRIBUIÇÃO À TOMADA DE DECISÃO PARA A
INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS AO
SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO**

Regis Rafael Tavares da Silva

**Dissertação submetida ao Programa de
Mestrado em Engenharia de Transportes
da Universidade Federal do Ceará como
parte dos requisitos para a obtenção do
título de Mestre em Ciências (M.Sc.) em
Engenharia de Transportes**

ORIENTADOR: Prof. Dr. Carlos Felipe Grangeiro Loureiro

**Fortaleza
2007**

FICHA CATALOGRÁFICA

SILVA, REGIS RAFAEL TAVARES DA

Contribuição à Tomada de Decisão para a Integração dos Municípios Brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito. Fortaleza, 2007.

XI, 118 fl., Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

- | | |
|--------------------------------|-----------------------|
| 1. Transportes – Dissertação | 2. Gestão do Trânsito |
| 3. Municipalização do Trânsito | 4. Tomada de Decisão |

CDD 388

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SILVA, R.R.T. DA (2007). Contribuição à Tomada de Decisão para a Integração dos Municípios Brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito. Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 118 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Regis Rafael Tavares da Silva

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO: Contribuição à Tomada de Decisão para a Integração dos Municípios Brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito.

Mestre / 2007

É concedida à Universidade Federal do Ceará permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Regis Rafael Tavares da Silva
Rua Brigadeiro Haroldo Veloso, 660, casa 04
60.833-810 – Fortaleza/CE – Brasil

CONTRIBUIÇÃO À TOMADA DE DECISÃO PARA A INTEGRAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS AO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO

Regis Rafael Tavares da Silva

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO PROGRAMA DE
MESTRADO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE
TRANSPORTES.

Aprovada por:

Prof. Carlos Felipe Grangeiro Loureiro, Ph.D.
(Orientador)

Prof. João Alencar Oliveira Júnior, D.Sc.
(Examinador Interno)

Prof. Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto, Dr.Ing.
(Examinador Externo)

FORTALEZA-CE, BRASIL

AGOSTO DE 2007

DEDICATÓRIA

*A Deus, pelo dom da vida e da perseverança.
E a toda a minha família, em especial a minha esposa Madalena e ao meu querido e
amado filho Carlos Alberto, pela alegria de viver que ele representa.*

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação de mestrado foi possível graças a colaboração de muitas pessoas e instituições, a quem gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos:

Ao amigo, conselheiro, padrinho e orientador prof. Felipe Loureiro, pelos importantes ensinamentos desde a época em que fui seu primeiro bolsista de iniciação científica e por nunca ter descreditado na conclusão desta pesquisa. Valeu Dr.!

À Universidade Federal do Ceará (UFC), por propiciar a minha formação profissional em Engenharia Civil, e ao seu Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes (PETRAN) e todos os seus professores, pela oportunidade de formação de qualidade em nível de pós-graduação.

À minha esposa Madalena, pela paciência e por sempre ter acreditado em mim, ao nosso filho Carlos Alberto e aos nossos outros “filhos” Dino, Pedrita, Fred, Vitória, Bete e Vilma, que trazem felicidade revigorante às nossas vidas.

Aos meus pais Lahyre e Josie, à vovó Eneida, minha segunda mãe, e ao meu tio Rafael, pelo constante incentivo.

Aos amigos Cláudio Júnior e Maurílio, pela imprescindível ajuda na realização da coleta de dados, e aos amigos Mário Sérgio, Filipão e Nathanael, pela convivência.

Ao colega de trabalho engenheiro Timbó, pela realização dos testes estatísticos.

Aos membros da banca examinadora, professores João Alencar e Oswaldo Lima Neto, pela disponibilidade e valiosas contribuições.

Ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, pela disponibilização de dados relativos a municipalização do trânsito.

Ao CNPq, pelo apoio financeiro concedido por meio de bolsa de estudo de mestrado durante o primeiro ano do curso.

A todas as demais pessoas que contribuíram de alguma forma para a realização desta pesquisa. Conseguimos!

Resumo da Dissertação submetida ao PETRAN/UFC como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências (M.Sc.) em Engenharia de Transportes

CONTRIBUIÇÃO À TOMADA DE DECISÃO PARA A INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS AO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO

Regis Rafael Tavares da Silva

Agosto / 2007

Orientador: Prof. Carlos Felipe Grangeiro Loureiro

Os problemas de trânsito e transporte vivenciados pelas cidades brasileiras se agravam com o crescente processo de urbanização e a qualidade de vida da população depende de melhorias na sua gestão. A Constituição Federal de 1988 instaurou um novo pacto federativo no Brasil, colocando os Municípios e os Estados como partes efetivas da Federação e conferindo autonomia aos municípios para formular e aplicar políticas públicas de desenvolvimento urbano, aí incluídas as de trânsito, a partir da determinação legal de assumir a sua gestão, estabelecida pelo Código de Trânsito Brasileiro. Porém, essa transição de poder não tem se desenvolvido com a rapidez esperada e as suas conseqüências podem ser muito prejudiciais aos munícipes, em virtude do vácuo que se verifica. O objetivo geral desta pesquisa foi apresentar um conjunto de recomendações que apóie e motive a tomada de decisão dos gestores pela integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT). Iniciou-se por uma discussão contextualizada do ordenamento jurídico da gestão do trânsito no Brasil, a partir do estudo da sua evolução histórica. Em seguida, partiu-se para a caracterização da evolução temporal do processo de municipalização do trânsito, destacando seu estágio atual. Apresentou-se, então, uma análise de diagnóstico institucional da problemática que envolve as dificuldades e os desafios da integração dos municípios ao SNT, com base na análise da influência de variáveis relativas ao seu nível de planejamento e desenvolvimento urbano. Concluiu-se a pesquisa com a apresentação de um conjunto estruturado de recomendações de apoio à tomada de decisão pela municipalização do trânsito quanto aos aspectos legais e institucionais, financeiros, e de capacitação para a gestão, visando contribuir para acelerar esse processo no Brasil.

Abstract of Thesis submitted to PETRAN/UFC as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.) in Transportation Engineering

DECISION MAKING CONTRIBUTION TO THE BRAZILIAN CITIES
INTEGRATION TO THE NATIONAL TRAFFIC SYSTEM

Regis Rafael Tavares da Silva

August / 2007

Advisor: Prof. Carlos Felipe Grangeiro Loureiro

The transportation and traffic problems inherent to Brazilian cities are getting worse because of their growing urbanization process and the people life quality depends on management improvements. The 1988 Brazilian Federal Constitution law restored a new federative pact, placing the Cities and the States as parts of the Federation, and awarded autonomy to the cities to draw up and apply urban development public policies, including the traffic ones, based on the legal obligation of urban management, as established by the Brazilian Traffic Code. However, this power transition is not occurring with the expected speed and its results can be very harmful to the citizens due to the gap that is verified. The main objective of this research was to present a set of recommendations that supports and motivates the managers' decision making to integrate the Brazilian cities to the National Traffic System (NTS). It was started by a contextualized discussion of the Brazilian traffic management law, based on its historical evolution. And next, it was presented a characterization of the evolution of the traffic management transfer process to the cities in Brazil, with a focus on its current status. Then, it was presented an institutional diagnosis analysis of the problematic involving the difficulties and challenges of the cities integration to the NTS, based on the analysis of the influence of variables related to the urban planning and developing level. The research was concluded with the presentation of a structured set of recommendations related to legal and institutional, financial, and management training aspects, to support the decision making by the cities integration to the NTS, aiming to contribute to accelerate this process in Brazil.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO.....	1
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA	1
1.2 PROBLEMA E QUESTÕES DE PESQUISA.....	4
1.3 OBJETIVOS.....	6
1.3.1 Objetivo Geral.....	6
1.3.2 Objetivos Específicos	6
1.4 JUSTIFICATIVA	6
1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	9

CAPÍTULO 2

ORDENAMENTO JURÍDICO DA GESTÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL.....	10
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O TRÂNSITO	10
2.3 LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO NO BRASIL: DO CNT AO CTB	15
2.4 MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL	19
2.5 TÓPICOS CONCLUSIVOS	30

CAPÍTULO 3

CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL.....	33
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	33
3.2 EVOLUÇÃO TEMPORAL DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL.....	33
3.3 ESTÁGIO ATUAL DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL.....	38
3.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS	44

CAPÍTULO 4

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DA PROBLEMÁTICA DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL	46
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	46
4.2 IDENTIFICAÇÃO E SELEÇÃO DAS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS.....	46
4.3 ESTRUTURAÇÃO DOS DADOS PARA ANÁLISE.....	51

4.4 METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS DADOS	53
4.5 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	55
4.5.1 Análise do Brasil.....	55
4.5.2 Análise por Região Geográfica.....	58
4.5.3 Análise por Classe de Tamanho da População	60
4.6 TÓPICOS CONCLUSIVOS	66
 CAPÍTULO 5	
RECOMENDAÇÕES DE APOIO À TOMADA DE DECISÃO PELA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO	68
5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	68
5.2 ESTUDO DE CASO DO ESTADO DO CEARÁ.....	68
5.3 RECOMENDAÇÕES QUANTO AOS ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS	71
5.4 RECOMENDAÇÕES QUANTO AOS ASPECTOS FINANCEIROS	75
5.5 RECOMENDAÇÕES QUANTO AOS ASPECTOS DE CAPACITAÇÃO PARA A GESTÃO	77
5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
 CAPÍTULO 6	
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	80
6.1 CONCLUSÕES.....	80
6.2 RECOMENDAÇÕES.....	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87
 ANEXO I	
RELAÇÃO NOMINAL DOS 795 MUNICÍPIOS INTEGRADOS AO SNT ATÉ 2006	92
 ANEXO II	
RELAÇÃO NOMINAL DA AMOSTRA ALEATÓRIA ESTRATIFICADA DE 1.000 MUNICÍPIOS NÃO INTEGRADOS AO SNT	100
 ANEXO III	
TABELAS SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS TESTES ESTATÍSTICOS DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL PARA OS DIVERSOS NÍVEIS DE AGREGAÇÃO DOS DADOS	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1: Quantidade de municípios integrados ao SNT por ano por região geográfica	36
Figura 3.2: Evolução da municipalização do trânsito no Brasil por região geográfica	37
Figura 3.3: % da população beneficiada e da frota veicular atendida pelos municípios integrados ao SNT por região geográfica	38
Figura 3.4: Quantidade de municípios integrados ao SNT por classes de tamanho da população.....	41
Figura 3.5: Quantidade de municípios integrados ao SNT por classes de tamanho da população de cada região geográfica.....	42
Figura 4.1: Tabelas de saída do SPSS do instrumento Política Urbana para o Brasil..	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1:	Atividades ligadas ao planejamento urbano, de transporte e de trânsito (ANTP, 1997).....	15
Tabela 2.2:	Diferenças entre o CNT e o CTB sobre a responsabilidade de gestão do trânsito no Brasil (Adaptado de FRANÇA, 2004)	18
Tabela 2.3:	Resumo das principais obrigações e direitos dos municípios segundo o CTB (DENATRAN, 2004)	22
Tabela 2.4:	Possibilidades de celebração de convênio entre os Municípios e os Estados, com a interveniência do DETRAN (DENATRAN, 2004)	27
Tabela 2.5:	Possibilidades de celebração de convênio entre os Municípios e os Estados, com a interveniência da Polícia Militar (DENATRAN, 2004)	29
Tabela 3.1:	Quadro geral da municipalização do trânsito no Brasil.....	34
Tabela 3.2:	Municípios integrados ao SNT por ano por região geográfica.....	35
Tabela 4.1:	Instrumentos e variáveis de planejamento municipal (IBGE, 2006).....	48
Tabela 4.2:	Instrumentos de análise selecionados e classificados	49
Tabela 4.3:	Amostra aleatória estratificada dos municípios não integrados ao SNT	52
Tabela 4.4:	Frequências absolutas dos resultados dos testes de independência para o nível de agregação Brasil	57
Tabela 4.5:	Frequências absolutas dos resultados dos testes de independência para o nível de agregação região geográfica	59
Tabela 4.6:	Frequências absolutas dos resultados dos testes de independência por classe de tamanho da população para o nível de agregação Brasil	61
Tabela 5.1:	Instrumentos de planejamento dos municípios do estado do Ceará integrados ao SNT por classe de tamanho da população	69
Tabela 5.2:	Instrumentos de planejamento dos municípios do estado do Ceará não integrados ao SNT por classe de tamanho da população	70

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

As grandes cidades brasileiras, assim como as dos demais países em desenvolvimento, apresentam graves problemas de transporte, comprometendo a qualidade de vida. Queda da mobilidade e da acessibilidade, degradação das condições ambientais, congestionamentos crônicos e altos índices de acidentes de trânsito já constituem problemas em muitas capitais e cidades de grande porte no Brasil (ANTP, 1997).

Esta situação tende a se agravar ao passo que as cidades crescem e o processo de urbanização evolui, sem que a infra-estrutura mínima para sua sustentabilidade seja disponibilizada. De acordo com o IBGE (2005), 81,25% da população brasileira reside em áreas urbanas, ocorrendo grande desigualdade em sua distribuição espacial, pois a quantidade de habitantes da área urbana em cada município varia fortemente. Segundo VASCONCELLOS (2005), nas grandes cidades, a maior complexidade dos problemas de transporte e trânsito tende a gerar um enfoque mais coordenado entre as duas áreas, no entanto, este ainda é deficiente e desvinculado das áreas responsáveis pelos investimentos no sistema viário.

Esta situação decorre de fatores sociais, políticos e econômicos, mas deriva também de decisões passadas relativas às políticas urbanas, de transporte e de trânsito que, via de regra, privilegiaram uma minoria em detrimento da maioria. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a adaptação das cidades para o uso eficiente do automóvel nas últimas décadas.

Em contrapartida, os sistemas de transporte público sofreram com a falta ou insuficiência de investimentos, não atendendo satisfatoriamente a demanda existente. Formou-se, assim, no país, uma separação clara entre aqueles que têm acesso ao automóvel e aqueles que dependem do transporte público, refletindo, na prática, as

grandes disparidades sociais e econômicas da nossa sociedade. Enquanto uma parcela reduzida desfruta de melhores condições de transporte, a grande maioria continua limitada nos seus direitos de deslocamento e acessibilidade.

Ao se analisar a relação entre o sistema urbano e o seu sub-sistema de transportes, percebe-se a formação de um sistema complexo de relações que está em permanente mudança, a cidade. A forma como o solo é usado e ocupado e as condições socioeconômicas dos habitantes determinam a quantidade e os tipos de deslocamentos necessários, que precisam ser atendidos utilizando a infra-estrutura viária e os veículos disponíveis (ANTP, 1997).

Dessa interação nasce o conceito de trânsito apresentado pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que é muito importante para o entendimento da sua amplitude no contexto dos municípios. O trânsito é a utilização das vias por pessoas, estejam elas conduzindo algum veículo, automotor ou não, ou sendo conduzidas. Em última análise, o trânsito é a circulação de pessoas, ou seja, é o exercício pleno do direito constitucional de ir e vir livremente. O entendimento desse conceito é fundamental, pois o senso comum relaciona trânsito a automóveis. Essa relação deve ser desmistificada, pois o trânsito é bem mais amplo e abrangente do que a simples circulação de veículos motorizados.

O que de fato é uma realidade é que, apesar das diferenças, todos os municípios possuem algo em comum: o trânsito. Seja qual for o tamanho de um município, todas as pessoas que nele vivem precisam se locomover: a pé, de bicicleta, de carroça, de ônibus, de automóvel, etc. Além disso, todas as pessoas têm direito ao trabalho, à saúde, à educação, ao lazer, e a garantia desses direitos depende, sobretudo, do acesso ao sistema de circulação e ao transporte. Assim, o transporte se configura como elemento básico para a concretização da cidadania, pois só o amplo acesso a ele garante às pessoas autonomia e independência no desenvolvimento das suas atividades.

Num país com dimensões continentais como o Brasil, cada um dos 5.563 municípios possui uma identidade própria e personalizada que se revela, notadamente, por meio da configuração dos seus espaços. Essa configuração se reflete de maneiras distintas, conforme expectativas sociais de diferentes naturezas, tais como auxiliar ou

não a locomoção das pessoas, favorecer ou não a mobilidade entre locais de habitação e de trabalho, entre outras (DENATRAN, 2005).

Portanto, a mobilidade do cidadão no espaço social, centrada nas pessoas que transitam e não na maneira como transitam, é o ponto principal a ser considerado quando se abordam as questões do trânsito, de formar a contemplar a liberdade de ir e vir, de atingir-se o destino que se deseja, de satisfazer as necessidades de trabalho, de saúde, de educação, de lazer e outras. O direito de todos os cidadãos 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.

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 se configura uma situação básica de diferença, diversidade, equidade, tolerância e de direitos humanos (CONTRAN, 2004).

Portanto, o município será tão mais saudável quanto mais seguro for o deslocamento de pessoas e bens. Como a prefeitura é responsável pela autorização das construções de edificações que atraem ou geram deslocamentos de pessoas e veículos, é forçoso reconhecer que ela própria também é responsável pela situação criada no trânsito e, portanto, pela solução dos problemas decorrentes (DENATRAN, 2000).

A Constituição Federal de 1988 assegurou maior autonomia administrativa, financeira e política aos entes federativos Estados e Municípios, aliada às novas atribuições conferidas a eles, em particular no campo das políticas públicas. Pode-se dizer que a Constituição de 1988 instaurou um novo pacto federativo, colocando os Municípios, além dos Estados e do Distrito Federal, como partes efetivas da Federação, reservando aos primeiros lugar de destaque na definição de políticas públicas de transporte, trânsito e desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, a municipalização do trânsito no Brasil veio a se consolidar após a entrada em vigor do CTB em janeiro de 1998, que passou a considerar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos integrantes de um sistema de administração compartilhada, o Sistema Nacional de Trânsito (SNT), pautado na mesma lógica do novo desenho federativo, atribuindo-lhes competências e responsabilidades.

Este novo ordenamento jurídico contrasta com a situação anterior, do Código Nacional de Trânsito (CNT) de 1966, em que a União detinha toda a competência e delegava aos Estados algumas das suas atribuições, como a engenharia de tráfego das cidades. Como consequência, agravada pelo processo vertiginoso de urbanização do país e da motorização da mobilidade, a disfunção entre gestão do uso e ocupação do solo, do transporte público e do trânsito geral de veículos, estabeleceu uma evolução caótica para a circulação urbana sob o olhar distante e impotente do governo central (PIRES *et al.*, 2002).

Nesse contexto, a municipalização do trânsito se constitui uma oportunidade ímpar de se aumentar o poder de planejamento e gestão por parte dos Municípios, permitindo a eficiente compatibilização das políticas públicas de transporte urbano e de trânsito com as de desenvolvimento urbano. Segundo OLIVEIRA JÚNIOR (2002), a concepção da municipalização das ações de governo parte do pressuposto de que quanto mais próximo do problema, mais fácil é a sua solução.

Apesar de apresentar uma tendência de crescimento nos últimos anos, a integração dos municípios ao SNT ainda é lenta se comparada ao número de municípios que o país possui. Vale destacar ainda, apesar de não ser objeto de análise desta pesquisa, que vários desses municípios assumiram de direito a gestão do trânsito, ao se integrarem ao SNT, mas não de fato, ao passo que não vêm cumprindo as determinações legais atribuídas a eles.

1.2 PROBLEMA E QUESTÕES DE PESQUISA

Portanto, o problema desta pesquisa de dissertação de mestrado é o lento

processo de integração dos municípios ao SNT, que apresenta um desempenho insatisfatório em virtude da morosidade das administrações municipais em tomar a decisão de adotar as providências legais e operacionais para efetivar a municipalização do trânsito.

A partir da contextualização da problemática apresentada e da definição do problema desta pesquisa, foram definidas as seguintes questões de pesquisa:

- Como se insere a temática trânsito no ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional brasileiro vigente? Como essa legislação evoluiu até a vigência do CTB?
- Quais as possibilidades legais para a integração dos municípios ao SNT? Quais as vantagens e desvantagens de cada possibilidade e qual a forma mais adequada para cada porte de município?
- Como tem evoluído o processo de municipalização do trânsito no Brasil desde o CTB e qual o seu estágio atual? Essa tendência é percebida de maneira uniforme em municípios de diferentes regiões geográficas e de diferentes classes de tamanho da população?
- O que tem influenciado a tomada de decisão dos gestores municipais pela integração ao SNT? Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios que ainda não municipalizaram o trânsito?
- Qual o efeito de determinadas variáveis institucionais no processo de tomada de decisão pela integração ao SNT?
- O que fazer para acelerar o processo de municipalização do trânsito no Brasil após nove anos de vigência do CTB?

Com base nessas questões, destaca-se que a principal hipótese desta pesquisa é que a tomada de decisão dos gestores municipais com relação a 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.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Esta pesquisa de dissertação de mestrado tem como objetivo geral apresentar um conjunto de recomendações que apóie e motive a tomada de decisão dos gestores municipais no processo de integração dos municípios brasileiros ao SNT, considerando as suas características e peculiaridades.

1.3.2 Objetivos Específicos

Como etapas intermediárias do desenvolvimento desta pesquisa, foram estabelecidos alguns objetivos específicos, que estão descritos a seguir:

- a. Discutir as possibilidades legais de integração dos municípios ao SNT, a partir de uma revisão do ordenamento jurídico da gestão do trânsito no Brasil à luz do CTB e de legislações correlatas;
- b. Caracterizar a evolução temporal do processo de municipalização do trânsito no Brasil, destacando seu estágio atual;
- c. Identificar e selecionar variáveis institucionais correlacionadas ao processo de municipalização do trânsito;
- d. Diagnosticar a problemática institucional que envolve as dificuldades e os desafios da integração dos municípios ao SNT.

1.4 JUSTIFICATIVA

Apesar da relevância do tema municipalização do trânsito para a gestão plena das cidades, a literatura técnico-científica praticamente não aborda as vantagens e desvantagens advindas desse processo. Foram pesquisados vários livros, artigos e documentos oficiais à procura de estudos e relatos relacionados às experiências nacionais com a municipalização do trânsito, mas não foram encontrados trabalhos que analisassem detalhadamente os efeitos dessa municipalização. Vale menção o trabalho

de dissertação de mestrado de FRANÇA (2004), que propõe um procedimento de avaliação da eficácia do processo de integração dos municípios ao SNT.

“Ninguém mora na União ou nos Estados, mora nos Municípios”. Esta frase é constantemente repetida por municipalistas, prefeitos e lideranças locais. A municipalização está na ordem do dia não apenas entre intelectuais e políticos de expressão nacional, como também entre lideranças locais e no cotidiano das populações urbanas e rurais (FRANÇA, 2004).

Segundo UGA (1991), a municipalização de serviços públicos implica novas relações de poder, em forma de gestão intergovernamental, com a participação do povo na formulação de políticas e no controle das ações dessas políticas. Conseqüentemente, torna-se indispensável a análise da lógica do poder local, compreendendo a luta de interesses (econômico-sociais e políticos) predominantemente existentes. Dos três níveis que constituem o poder público no Brasil, é sem dúvida nos municípios que está o nível de poder mais próximo do cidadão.

ANTP (2003) mostra uma série de experiências relevantes e exitosas na gestão do trânsito e do transporte em municípios brasileiros de diferentes portes, donde se pode concluir que na gestão municipalizada está uma boa oportunidade de se acertar no atendimento pleno dos anseios da população. Essas experiências demonstram que, apesar de lento, o processo de municipalização do trânsito já colhe frutos positivos, o que credencia ainda mais essa forma de gestão como adequada a um país de dimensões continentais e de uma pluralidade ímpar como o Brasil. Porém, VASCONCELLOS (2005) destaca que, devido a problemas históricos, a maioria das cidades não está preparada para fazer a gestão adequada do seu trânsito e do seu transporte coletivo.

Do ponto de vista do ordenamento jurídico, a partir da análise do artigo 1º, § 2º e 3º do CTB, conclui-se que a integração dos municípios ao SNT é uma imposição legal e não uma opção. Com base nesse entendimento, o DENATRAN (2004) apresenta resumidamente os aspectos legais, institucionais, financeiros e técnicos por meio dos quais o CTB atribuiu obrigações e direitos aos municípios para a efetiva gestão do trânsito, e o CONTRAN (2004) destaca a importância desse processo no contexto do SNT.

Portanto, a preocupação da lenta integração ao SNT reside no vácuo de poder que se verifica nos municípios que ainda não atentaram para o cumprimento dessa disposição legal e na necessidade premente de se preencher essa lacuna. A partir da entrada em vigor do CTB, foi atribuída aos Municípios uma série de competências e responsabilidades que antes eram dos Estados, e o fato de não as assumirem pode acarretar problemas sérios às administrações municipais e, principalmente, conseqüências irremediáveis aos seus cidadãos.

Assim, do ponto de vista legal, de acordo com LEITE (2002), por força da teoria do risco integral, é como se o trânsito já estivesse “municipalizado” em todo o Brasil, pois a responsabilidade objetiva dos gestores municipais decorre não só da ação (ou erro), mas também da omissão; nesse último caso se incluindo os Municípios que ainda não se integraram formalmente ao SNT.

O ponto a que a situação do trânsito chegou – redução da mobilidade, custos e dor causados pelos acidentes; deterioração do convívio social pelos inúmeros incidentes e conflitos originados na disputa por espaço para circulação nas vias urbanas, entre outras mazelas – alerta as autoridades e a sociedade civil para as conseqüências desastrosas da continuidade do modelo instituído no país durante as últimas décadas (PIRES e LEITÃO, 2003).

A qualidade de vida da população das cidades brasileiras, tanto na situação atual quanto nas suas tendências futuras, em termos de sustentabilidade, passa necessariamente pela melhoria das condições do transporte e trânsito urbanos. Assim, os investimentos em transporte e trânsito têm alto interesse social, econômico e estratégico e podem mudar a qualidade de vida e a eficiência de uma cidade, credenciando-a para o desenvolvimento ou a condenando a estagnação. Todavia, parece inexistir o interesse político dos gestores municipais em tomar a decisão de assumir suas obrigações legais em benefício dos cidadãos.

Portanto, acredita-se que o atingimento dos objetivos geral e específicos desta pesquisa constitui uma relevante contribuição técnico-científica para a solução da problemática apresentada, principalmente em virtude da literatura escassa disponível sobre o assunto e da inexistência de trabalho que aborde a matéria.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos que apresentam as etapas de desenvolvimento da pesquisa, incluindo este capítulo, de caráter introdutório, que contextualiza a problemática, define o problema, a hipótese e os objetivos da pesquisa, além de apresentar a justificativa para a sua realização.

O Capítulo 2 apresenta uma discussão do ordenamento jurídico da gestão do trânsito no Brasil à luz do CTB e de legislações correlatas, a partir do estudo da sua evolução histórica desde a entrada em vigor do CNT.

Na sequência, o Capítulo 3 apresenta uma caracterização detalhada da evolução temporal do processo de municipalização do trânsito no Brasil, destacando seu estágio atual, a partir de uma análise desse processo em termos de abrangência e da identificação de similaridades e disparidades de características.

No Capítulo 4 faz-se a identificação e seleção das variáveis institucionais correlacionadas ao processo de municipalização do trânsito, apresentando uma análise estruturada que busca explicar o seu comportamento no país. Apresenta-se também uma análise de diagnóstico institucional da problemática que envolve as dificuldades e os desafios da integração dos municípios ao SNT, com destaque para o estabelecimento de relações de causa e efeito que expliquem o processo de tomada de decisão dos gestores municipais.

O Capítulo 5 apresenta um conjunto de recomendações para contribuir com a aceleração do processo de municipalização do trânsito no Brasil, apoiando e motivando a tomada de decisão dos gestores municipais, levando em conta as suas características e peculiaridades.

Por fim, o Capítulo 6 apresenta as conclusões gerais desta pesquisa, tendo por base os objetivos propostos, além de algumas recomendações para pesquisas futuras que abordem o tema da municipalização da gestão do trânsito no Brasil.

CAPÍTULO 2

ORDENAMENTO JURÍDICO DA GESTÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente capítulo se propõe a discutir as possibilidades legais de integração dos Municípios ao SNT, a partir de uma revisão do ordenamento jurídico da gestão do trânsito no Brasil à luz do CTB e de legislações correlatas.

Inicialmente se faz uma discussão da inserção da temática trânsito na Constituição Federal de 1988 (CF/88), seguida da análise do ordenamento infraconstitucional, buscando apresentar a evolução histórica da sua legislação consolidada, desde o CNT até o CTB, para embasar o desenvolvimento da pesquisa.

A seguir são identificadas e caracterizadas as possibilidades legais de integração dos Municípios ao SNT, que vão, nos extremos, desde a delegação total das suas competências a outro órgão do SNT por meio de convênio à assunção total de todas as responsabilidades atribuídas a eles pelo CTB de forma progressiva, passando por situações intermediárias, buscando destacar as vantagens e desvantagens de cada uma e a sua adequabilidade a realidade dos municípios brasileiros.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O TRÂNSITO

Segundo SILVA e LOUREIRO (2005), a CF/88 assegurou maior autonomia administrativa, financeira e política aos entes federados Estados e Municípios, aliada às novas atribuições e responsabilidades conferidas a eles, em particular no campo das políticas públicas. SILVA (2003) destaca que os Municípios, tratados pela constituição anterior como unidades político-administrativas, alçaram status de entes da Federação, com competência para elaborar sua Lei Orgânica. PORTES (1998) reforça, destacando que, com o fim do período militar e, em consequência, com a transformação de valores da sociedade brasileira, estabeleceu-se a CF/88, de característica municipalista.

Dentre os princípios enumerados pela Carta Magna, o da descentralização político-administrativa demarca uma nova ordem política na sociedade brasileira, a partir do momento que garante a esta o direito de formular e controlar políticas por meio de mecanismos diversos, provocando, desse modo, a necessidade de um redimensionamento das relações entre Estado e sociedade. Pode-se dizer, portanto, que a CF/88 instaurou um novo pacto federativo, colocando os Municípios, além dos Estados e do Distrito Federal, como partes efetivas da Federação.

A autonomia dos entes federativos pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal. MORAES (2006) destaca que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse. Prossegue esclarecendo que, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá as matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.

MORAES (2006) prossegue apresentando que, ao adotar o princípio da predominância do interesse, a CF/88 estabeleceu quatro pontos básicos no regramento constitucional para a divisão de competências administrativas e legislativas: reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa, possibilidade de delegação, áreas comuns de atuação paralela e áreas de atuação legislativa concorrente.

Ao consagrar o papel dos diferentes entes federativos, a CF/88 delimitou claramente as competências legais na gestão do trânsito brasileiro. Em seu art. 22, XI, a CF/88 destaca a competência privativa da União em legislar sobre trânsito e transporte. Tal dispositivo retrata a necessidade de se garantir a existência de uma legislação única no país, visando padronizar as normas de conduta e disciplinar a circulação de forma similar em todo o território nacional, destacando o trânsito como matéria como de interesse geral e como campo específico de competência legislativa reservado à União.

Apesar disso, o parágrafo único desse artigo explicita a possibilidade de delegação, prevendo-se que Lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar somente sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União, pois a delegação não se reveste de generalidade, mas de particularização de

questões específicas, não sendo possível delegar toda a matéria prevista em um dos incisos do art. 22. CRETELLA JÚNIOR (1997) lembra que a Constituição Federal de 1969, antecessora da atual, deferiu à União competência para legislar sobre trânsito, embora não privativamente, admitindo que os Estados-membros legislassem supletivamente.

Vale ressaltar que no caso dos Municípios não há previsão legal para legislarem sobre trânsito em hipótese alguma. Tal assertiva é corroborada por SILVA (2003), que esclarece que a competência legislativa do Município, no que tange ao seu peculiar interesse (art. 30, I, CF/88), foi preservada e reafirmada a partir do exame de dispositivos do CTB, participante que é da administração do trânsito. Prossegue, destacando que, para análise de tal competência, segundo interpretação sistemática do texto constitucional, é lícito supor que o Município não pode violar determinações estatuídas no CTB, mas pode, no âmbito de sua capacidade legiferante, suplementar tal diploma legal, concluindo que é do Município somente a competência para a regulamentação do trânsito urbano (definição de locais de estacionamento, limites de velocidade, implantação de semáforos) nas vias e logradouros públicos sujeitos à sua jurisdição, observada a legislação federal pertinente.

Quando aborda a política de educação para a segurança do trânsito, a CF/88 atribui competência comum a todos os entes federativos, como se pode perceber pelo disposto no seu art. 23, XII, a caracterizando como área comum de atuação administrativa paralela.

“Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. [...]” (CF/88, art. 23, XII)

Vale destacar que, nesse caso, a competência comum não se limita ao estabelecimento dessa política, mas também, e principalmente, a sua efetiva implantação em todo o país, destacando que nela se verifica a coincidência entre os interesses geral, regional e local.

No contexto desse novo pacto federativo instaurado no país, a CF/88 reservou

lugar de destaque aos Municípios, que passaram a ter atuação importante na definição de políticas públicas de trânsito, transporte e desenvolvimento urbano, conforme disposto nos incisos I, V e VIII do seu art. 30. MORAES (2006) destaca que a CF/88 usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal, consolidando a primordial e essencial possibilidade do Município auto-organizar-se por meio da edição de sua Lei Orgânica, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados essa organização.

“Art. 30 – Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

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; [...]

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]” (CF/88, art. 30, I, V e VIII)

Ainda segundo MORAES (2006), apesar de difícil conceituação, interesse local se refere, pelo princípio da predominância do interesse, às matérias que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do Município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União). De acordo com CRETELLA JÚNIOR (1991), interesse local, na CF/88, equivale a peculiar interesse, expressão de todas as demais constituições anteriores.

CRETELLA JÚNIOR (1991) destaca, ainda, que o inciso VIII do art. 30 da CF/88 deve ser interpretado de acordo com os princípios da política de desenvolvimento urbano, que inspirarão o poder público municipal, que seguirá as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos munícipes.

Nesse sentido, JUNQUEIRA FILHO (1998) assevera que os técnicos de trânsito e transporte não podem esquecer-se de que a estrutura urbana das cidades depende fortemente das relações sociais e das relações de produção que nela vigoram. Os problemas específicos da circulação de pessoas e bens são determinados pelas funções

da cidade e pelas relações que possibilitam o desempenho dessas funções.

De acordo com ANTP (1997), a CF/88 atribuiu aos Municípios competência para dar início ao tratamento da maior parte dos problemas que o afetam nas áreas de transporte e trânsito:

- a. Exercendo seu poder de propor e monitorar a política de uso e ocupação do solo;
- b. Exercendo seu poder de formular a política de circulação e de transporte adequada aos seus cidadãos;
- c. Assumindo o papel de gestor e operador do sistema de circulação de pessoas e de mercadorias;
- d. Definindo a tarifa do transporte público local e estabelecendo a política de cobertura dos custos do sistema;
- e. Tomando iniciativas para o estabelecimento de parcerias, seja com o setor privado, seja com outros órgãos públicos, para a solução de problemas locais ou regionais;
- f. Implantando mecanismos destinados à recuperação dos frutos da valorização imobiliária provocada pelas intervenções públicas e privadas em seu território.

Segundo VASCONCELLOS e PIRES (1997), o livro *Transporte Humano – Cidades com Qualidade de Vida* (ANTP, 1997) sustenta, através de mais de uma centena de exemplos que, quando as ações ligadas ao uso do solo, ao trânsito e aos transportes são associadas, podemos melhorar a qualidade de vida em nossas cidades.

Para melhor compreender as possibilidades de intervenção da administração municipal, convém avaliar as condições de transporte e trânsito segundo três áreas principais. Estas áreas estão fortemente interrelacionadas, como mostra a Tabela 2.1, contudo sua identificação independente colabora significativamente para a promoção da ação coordenada do poder público.

Tabela 2.1: Atividades ligadas ao planejamento urbano, de transporte e de trânsito

<i>Planejamento urbano</i>	<i>Planejamento de transporte</i>	<i>Planejamento de trânsito</i>
Plano diretor	Infra-estrutura de circulação:	Planejamento da
Lei de zoneamento (uso e ocupação do solo)	vias, calçadas, ferrovias, ciclovias, hidrovias	circulação
Código de obras e posturas	Terminais de passageiros	Definição dos padrões de
Redes de serviços públicos	Terminais de carga	circulação e sinalização
Regulamento de pólos geradores de tráfego	Financiamento da infra-estrutura e dos meios de transportes públicos e privados	Operação do trânsito
Operações urbanas	Oferta de meios públicos de transporte, regulares e especiais	Fiscalização do trânsito
	Tecnologia, nível de serviço e tarifação	Educação para o trânsito
	Controle do desempenho do transporte público	Programas especiais
	Programas especiais	

Fonte: ANTP, 1997

2.3 LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO NO BRASIL: DO CNT AO CTB

Segundo QUIXADÁ e QUIXADÁ (2000), a legislação de trânsito brasileira teve início, efetivamente, com a edição do Decreto-Lei Nº 3.651, de 25 de setembro de 1941, que instituiu o primeiro “código de trânsito nacional” a vigorar em nosso país. Porém, esse diploma legal não será objeto de estudo nesta pesquisa.

NOBRE (1998) destaca que em 1966, com base nas tendências da constituição vigente à época e em pleno regime militar, foi promulgado o anterior CNT, que trata as questões de trânsito, na sua maior parte, como problema de segurança pública, dando um enfoque prioritário às questões rodoviárias, estabelecendo somente as competências para os órgãos de trânsito da União e dos Estados, reconhecidos no SNT e, finalmente, desconsiderando os Municípios, onde a grande maioria da população se concentra. Seu Regulamento, datado de dois anos depois, por outro lado, definiu para os Municípios a obrigação de elaborar pesquisas e sinalizar as vias, contestada imediatamente pelos juristas em função da “criação” de atribuições não existentes na Lei original, gerando discussões e propostas imediatas de revisão do Código e do seu Regulamento.

PIRES (1997) confirma a postura concentradora adotada na elaboração do CNT, quando a figura do Município foi propositadamente ignorada, caracterizando a não

compreensão da necessidade de relacionamento íntimo entre as políticas de uso do solo, trânsito e transportes, reforçando o isolamento do Município, impedindo-o de organizar-se para tratá-las de forma coordenada. PINHEIRO (1967), contudo, defende que a Administração do Trânsito foi constituída no CNT para funcionar de forma harmônica e obedecendo a orientação única, no sentido de promover a uniformização das medidas coordenadoras do trânsito globalmente, atendidas as peculiaridades regionais.

Analisando as diferenças entre o CTB (Lei Nº 9.503/97) e o CNT (Lei Nº 5.108/66), junto com seu Regulamento (Decreto Nº 62.127/68), sobre a responsabilidade de gestão do trânsito, pode-se destacar a transferência da responsabilidade de parte das competências dos Estados para o âmbito dos Municípios. Assim, a municipalização do trânsito no Brasil veio a se consolidar após a entrada em vigor do CTB em 1998, que passou a considerar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos integrantes de um sistema de administração compartilhada, o SNT, pautado na mesma lógica do novo desenho federativo instituído pela CF/88.

O novo ordenamento jurídico instituído pelo CTB contrasta com a situação anterior, do CNT de 1966, em que a União detinha toda a competência e delegava aos Estados algumas das suas atribuições, como a engenharia de tráfego das cidades. DAROS (1998), porém, critica o CTB, ao caracterizá-lo como ainda muito centralizador. Dá o exemplo do valor da multa, que é o mesmo em todo o país, ressaltando que estacionar em fila dupla em avenidas movimentadas do Rio e São Paulo cria mais transtorno ao trânsito que em pequenas cidades do interior. Por outro lado, PAVARINO FILHO (2004) resalta que o CTB foi, em certa medida, influenciado pelo clima de “refundação da nação”, instaurado por aquela que ficou conhecida por Constituição Cidadã.

LEITE (1968) destaca que, por se tratar o trânsito de assunto de extensão nacional, o CNT previa que a sua administração, compondo um sistema, compreendesse departamentos normativos, executivos e rodoviários. O CNT definia como órgãos executivos e rodoviários componentes do SNT, o DENTRAN, os DETRAN's e CIRETRAN's e os órgãos rodoviários federais, estaduais e municipais. Com exceção do que se referia às rodovias sob sua jurisdição, os Municípios não participavam diretamente da gestão do trânsito brasileiro.

Com a entrada em vigor do CTB, os Municípios ganharam lugar de destaque no cenário do trânsito, com a sua inclusão definitiva como componentes do SNT, expressa nos incisos III e IV do artigo 7º do CTB. Essa participação se dá nas mesmas condições das participações da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme disposto no artigo 8º do CTB. Assim, foi criada a oportunidade para que os problemas de trânsito dos municípios passassem a ser tratados de forma mais específica, uma vez que as autoridades competentes e com jurisdição sobre as vias estão mais próximas e familiarizadas com os problemas vivenciados pelos cidadãos. De acordo com VASCONCELLOS e PIRES (1997), essa determinação vem corrigir uma grave distorção do código anterior, que impedia a efetiva participação do Município, criando condições para que a administração do trânsito no país seja muito mais eficiente.

A Tabela 2.2 apresenta resumidamente as diferenças entre o CNT e seu Regulamento e o CTB, sobre a responsabilidade de gestão do trânsito no Brasil, destacando a transferência da responsabilidade do Estado para o âmbito do Município.

QUIXADÁ e QUIXADÁ (2000) observam que o CNT e seu Regulamento, apesar de suas lacunas e omissões, foi uma legislação bastante eficiente no seu contexto histórico, tendo sido, entretanto, prejudicado pela sua não aplicação eficaz pelas autoridades que tinham a competência legal para fazê-lo, motivo pelo qual acabou sendo renegado a segundo plano sob a alegação de ser um Código antiquado.

Apesar da evolução clara da nova legislação, uma pequena disfunção na gestão do trânsito ainda persiste. O CTB dividiu as competências atribuídas aos entes federativos, de forma que precisa haver uma eficiência conjunta no exercício das competências para o alcance de resultados ótimos em relação ao bem estar e à qualidade de vida da população.

Detendo-se especificamente à fiscalização do trânsito nas áreas urbanas, ou seja, ao exercício regular do poder de polícia administrativa, cabe privativamente à União, segundo a CF/88, legislar sobre a matéria. Já aos Estados e Municípios, cabe cumprir e fazer cumprir essa legislação. No caso dos Estados, o art. 22 do CTB estabelece suas competências. Já o art. 24 do CTB estabelece as competências dos municípios nessa atividade fiscalizadora. Percebe-se, portanto, que boa parcela das competências e responsabilidades de gestão do trânsito urbano continuaram sob a responsabilidade dos

Estados, resultando, dessa divisão, o maior problema da gestão plena do trânsito.

Tabela 2.2: Diferenças entre o CNT e o CTB sobre a responsabilidade de gestão do trânsito no Brasil

Código Nacional de Trânsito (Lei Nº 5.108/66) e Regulamento do CNT (Decreto Nº 62.127/68)	Código de Trânsito Brasileiro (Lei Nº 9.503/97)
Art. 2º Os Estados poderão adotar normas pertinentes às suas peculiaridades locais, complementares ou supletivas da legislação federal.	Art. 2º São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.
<p>Art. 4º Compõe a administração do trânsito, como integrantes do Sistema Nacional de Trânsito:</p> <p>I. Órgão normativo e coordenador: Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN);</p> <p>II. Órgãos normativos:</p> <p>a) Conselhos Estaduais de Trânsito (CETRAN);</p> <p>b) Conselhos Territoriais de Trânsito (CONTETAN);</p> <p>c) Conselho de Trânsito do Distrito Federal (CONTRANDIFE).</p> <p>III. Órgãos executivos:</p> <p>a) Departamento Nacional de Trânsito (DENTAN);</p> <p>b) Departamentos de Trânsito (DETRAN);</p> <p>c) Circunscrições Regionais de Trânsito (CIRETRAN);</p> <p>d) Órgãos rodoviários federais, estaduais e municipais.</p> <p>Parágrafo único - É facultativa a criação dos Conselhos Territoriais e das Circunscrições Regionais de Trânsito.</p>	<p>Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:</p> <p>I - o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;</p> <p>II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;</p> <p>III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;</p> <p>IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;</p> <p>V - a Polícia Rodoviária Federal;</p> <p>VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e</p> <p>VII - As Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.</p> <p>Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações.</p>

Fonte: Adaptado de FRANÇA, 2004

Em resumo, ao Estado cabem as competências de fiscalizar as infrações de trânsito relacionadas ao condutor e ao veículo e, ao Município, as relacionadas ao sistema viário (circulação, parada e estacionamento). Dessa forma, estabelece-se uma espécie de fronteira de responsabilidades, com a delimitação clara dos limites de cada ente federativo no processo de fiscalização. SILVA e MOREIRA (2005) abordam esse

tema, apresentando uma discussão das consequências dessa divisão de competências na gestão do trânsito brasileiro na segurança do tráfego urbano, por meio de um estudo de caso desenvolvido em Fortaleza, esclarecendo bem os papéis do Estado e do Município.

Para atestar e esclarecer essa divisão e com o objetivo de definir competências entre Estados e Municípios quanto à aplicação de dispositivos do CTB referentes a infrações cometidas em áreas urbanas, o Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN editou a Resolução Nº 66/1998, que institui a tabela de distribuição de competência dos órgãos executivos de trânsito.

Portanto, do ponto de vista legal, conclui-se que a gestão do trânsito urbano é partimentalizada e a falta de sincronia nas ações dos diferentes órgãos e entidades executivos envolvidos pode acarretar não só demandas judiciais às administrações estaduais e municipais, mas principalmente consequências irremediáveis aos cidadãos no tocante a segurança do tráfego, essencial para o exercício pleno do direito constitucional de ir e vir.

2.4 MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL

O tema da descentralização do Estado, do fortalecimento e do novo papel dos governos municipais, tem motivado pesquisas e intensos debates nas esferas governamentais. Trata-se da busca de uma maior autonomia administrativa, financeira e decisória para os governos municipais.

Segundo UGA (1991), a descentralização é entendida como um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos. Assim, a descentralização é considerada como uma distribuição de poder de decisão e de ação ou execução entre o governo central e as unidades do governo local.

CRETELLA JÚNIOR (1991) afirma que, no que se refere à atribuição aos Municípios de serviços que, para esse efeito, são retirados da esfera de ação dos Estados, a municipalização é atinente ao conceito da descentralização administrativa.

Vale destacar que essa concepção distingue-se da desconcentração, que é entendida como delegação de competência sem deslocamento do poder decisório, que, apesar de ser reconhecida como um mecanismo útil, não é definitivo, atuando apenas no plano físico-territorial.

Dos três níveis que constituem o poder público no Brasil, União, Estados e Municípios, é sem dúvida nesse último que é representado o nível de poder mais próximo do cidadão. E, por ser o município o território onde a ação estatal pode ganhar mais capilaridade e proximidade da população, este passa a ser o destinatário principal da descentralização, o que leva a associá-la à municipalização.

Segundo FRANÇA (2004), a municipalização pode ser vista sob qualquer ângulo de análise social como o fenômeno da descentralização do poder estatal, representando o círculo primeiro de organização política, administrativa e jurídica, sendo indispensável à satisfação das necessidades imediatas de ordem pública.

A municipalização do trânsito, segundo o DENATRAN (2000), é o processo legal, administrativo e técnico, por meio do qual o município assume integralmente a responsabilidade pela gestão dos serviços de engenharia, fiscalização e educação de trânsito; do levantamento, análise e controle de dados estatísticos e das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI dentro de sua circunscrição. Ou seja, é realizar a gestão do trânsito no município de forma completa, assumindo as questões relacionadas à circulação de pessoas e mercadorias, à parada e ao estacionamento de veículos e animais, à implantação e manutenção da sinalização de trânsito, à promoção de campanhas educativas para a segurança no trânsito, entre outras.

A legislação determina a adoção de algumas providências para que o Município se integre ao SNT, sendo necessário que ele atenda às exigências expressas no art. 24 do CTB, que estabelece o seguinte.

“Art. 24 – Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: [...]

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.” (CTB, art. 24, § 2º)

O art. 333 do CTB dispõe que o CONTRAN estabelecerá as disposições que deverão ser atendidas pelos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários para exercerem suas competências, o que foi feito por meio da edição da Resolução Nº 106/99, que dispõe o seguinte no seu art. 1º.

“Art. 1º – Integram o Sistema Nacional de Trânsito os Municípios cujos órgãos ou entidades executivos de trânsito e rodoviários disponham de mecanismos legais para o exercício das atividades de engenharia de tráfego, fiscalização de trânsito, educação de trânsito e controle e análise de estatística, bem como de Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI.” (Resolução CONTRAN Nº 106/99, art. 1º)

Portanto, para que os Municípios possam fazer parte efetiva do SNT, exercendo plenamente suas funções, precisam criar o órgão executivo municipal de trânsito. DENATRAN (2004) esclarece que ele pode ser um novo órgão municipal ou ser parte da estrutura já existente, e terá um tamanho proporcional ao tamanho da cidade. Ressalta, também, que é preferível que o novo órgão executivo de trânsito esteja dentro da estrutura da Secretaria de Transportes do Município ou de algum órgão responsável pela infra-estrutura e desenvolvimento urbano.

Pelo exposto, do ponto de vista do ordenamento jurídico, e a partir da análise do disposto no art. 1º, §§ 2º e 3º do CTB, conclui-se que a integração dos Municípios ao SNT é uma imposição legal e não uma opção. LEITE (2003) corrobora com a obrigatoriedade da municipalização do trânsito do ponto de vista legal.

“Art. 1º – [...]

§ 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.” (grifos nossos) (CTB, art. 1º, §§ 2º e 3º)

Com base nesse entendimento, a Tabela 2.3 apresenta resumidamente os aspectos legais, institucionais, financeiros e técnicos por meio dos quais o CTB atribuiu obrigações e direitos aos Municípios para a efetiva gestão do trânsito.

Tabela 2.3: Resumo das principais obrigações e direitos dos municípios segundo o CTB

Área	Artigo	Obrigações e direitos
Legal	Art. 24 e 21	Municipalizar o trânsito
	Art. 1º	Assegurar o direito ao trânsito em condições seguras
	Art. 73	Responder às solicitações dos cidadãos
	Art. 75	Participar de programas nacionais de educação e segurança de trânsito
	Art. 74	Criar área de educação de trânsito
	Art. 74	Criar Escola Pública de Trânsito
	Art. 93, 94 e 95	Adequar legislação municipal referente a: calçada, passeio, obras e eventos na via e fora da via, etc.
	Art. 24, 23 e 21	Fiscalizar o trânsito diretamente através de seus agentes próprios ou indiretamente , através da Polícia Militar (sempre com base em convênio), autuando, aplicando as penalidades de multa e arrecadando as multas que aplicar (diretamente através da arrecadação própria ou indiretamente através do DETRAN)
Institucional	Art. 8º	Organizar e criar órgão ou entidade municipal de trânsito
	Art. 16	Criar a JARI - Junta Administrativa de Recursos de Infrações
	Art. 24 e 21	Integrar-se ao SNT
	Art. 25	Firmar convênio com o Governo do Estado para: acesso ao cadastro; bloqueio e desbloqueio de documentos; gestão de trechos de rodovias estaduais (se for o caso); etc.
	Art. 25	Firmar convênio com o Governo Federal para gestão de trechos de rodovias federais (se for o caso), etc. Firmar convênio com outros órgãos ou entidades municipais (se for o caso)
Financeira	Art. 320	Aplicar recursos das multas em projetos de trânsito
	Art. 320	Repassar 5% das multas para programas nacionais
	Art. 16 e 337	Apoiar financeiramente a JARI e o CETRAN
Técnica	Art. 24 e 21	Planejar, organizar e operar o trânsito no âmbito da circulação, do estacionamento e da parada do veículo
	Art. 24 e 21	Responsabilizar-se pela implantação e manutenção da sinalização de trânsito
	Art. 95	Autorizar e fiscalizar obras na via ou fora da via pública
	Art. 24 e 21	Controlar a circulação de veículos especiais
	Art. 93	Analisar projetos de pólos geradores

Fonte: DENATRAN, 2004

É devido a sua importância no contexto do SNT, que a municipalização do trânsito merece destaque na Resolução Nº 166/2004 – CONTRAN, que aprova as diretrizes da Política Nacional de Trânsito – PNT.

“2.4. Detalhamento das Diretrizes Gerais em Específicas [...]”

2.4.5. Fortalecer o Sistema Nacional de Trânsito [...]

2.4.5.4. Promover a integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito.” (Resolução CONTRAN Nº 166/2004, item 2.4)

PIRES e LEITÃO (2003) destacam que, à época da sua formulação, a PNT, como uma política pública dentre várias existentes, visava incentivar mudanças de comportamento, a partir do estabelecimento de estratégias que resultassem no efetivo cumprimento do que está estabelecido no CTB, evitando assim o distanciamento das intenções consagradas na elaboração das leis, dos efeitos que elas produzem no comportamento humano.

FARIA e BRAGA (2006) destacam que dentre os três avanços do CTB mais citados em pesquisa exploratória com profissionais e especialistas em trânsito e transportes está a municipalização do trânsito, ao lado da prioridade aos pedestres e ciclistas e do maior rigor das penalidades previstas pelo cometimento de infrações. FRIZÃO e ROMÃO (2006) apresentam os benefícios da municipalização do trânsito na cidade de Jaú-SP, avaliando os investimentos nas áreas de engenharia, educação e esforço legal e os comparando com a redução expressiva dos índices de acidentes verificados desde a sua integração ao SNT.

Apesar da municipalização do trânsito se constituir uma importante oportunidade para se aumentar o poder de planejamento e gestão coordenada por parte dos Municípios, estes têm relutado em assumir esse encargo. De acordo com dados do DENATRAN (2007), após nove anos da entrada em vigor do CTB, apenas 795 Municípios estão integrados ao SNT, o que representa aproximadamente 14,3% do total de 5.563 municípios brasileiros. FRANÇA (2004) aponta algumas razões para explicar a demora dos Municípios brasileiros em se integrarem ao SNT, concentrando sua análise na última delas:

- a. Falta de mão de obra qualificada para implantar e gerir o órgão de trânsito no

município;

- b. Falta de recursos financeiros necessários para manter e equipar o órgão de trânsito;
- c. 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.

De acordo com LEITE (2002), por força da teoria do risco integral prevista no § 3º do art. 1º do CTB, todos os órgãos e entidades de trânsito respondem objetivamente, no âmbito de suas respectivas competências, por danos causados aos cidadãos em decorrência de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o pleno exercício do direito do trânsito seguro. Ou seja, com sua integração ao SNT, compete ao órgão ou entidade de trânsito municipal, em especial, cumprir e fazer cumprir as disposições previstas no CTB, em razão da obrigatoriedade legalmente imposta aos Municípios.

LUTFALLA *et al.* (1999) reforçam esse posicionamento com o argumento de que a nova legislação transfere ao setor público o ônus da prova envolvida em denúncia ou reclamação do cidadão, quando estabelece que os órgãos de trânsito têm responsabilidade objetiva. Em outras palavras, não é o cidadão que deve provar se existe erro ou omissão e, sim, o órgão que recebeu a denúncia tem o ônus de provar o contrário, ou adotar as medidas corretivas, explicando-as devidamente ao reclamante.

TORRES (2005), por sua vez, relata que tem havido discussão a respeito do tipo de responsabilidade objetiva que trata o CTB, mas que, em suma, é dever do Estado propiciar um trânsito com segurança, e o Município tem essa responsabilidade objetiva, embora o questionamento que se possa fazer sobre se é de natureza integral ou somente de risco administrativo, optando por essa última alternativa.

STOCO (1998) corrobora com o entendimento de LEITE (2002), ao concluir que a disposição agora introduzida no CTB é mais abrangente e rompe com a teoria do risco administrativo mitigado para adotar, às escâncaras, a teoria do risco integral. Complementa destacando, por exemplo, que toda vez que os órgãos ou entidades integrantes do SNT sinalizarem mal, erradamente, ou não sinalizarem uma rodovia,

estrada, rua ou avenida e, em razão disso, advier acidente de trânsito ou dano a pessoas (pedestres, condutores de veículos ou não) e coisas, responsável será o órgão público com competência sobre aquela via.

NOBRE (1998) afirma que o reconhecimento dos órgãos municipais como partícipes do sistema irá não só possibilitar, mas obrigar as Prefeituras a assumir a responsabilidade de participação em todos os níveis de governo, pois haverá representação municipal nas Câmaras Temáticas do CONTRAN e nos Conselhos Estaduais de Trânsito – CETRAN.

Assim, do ponto de vista legal, é como se o trânsito já estivesse “municipalizado” em todo o Brasil, pois a responsabilidade objetiva dos gestores municipais decorre não só da ação (ou erro), mas também da omissão; nesse último caso se incluindo os Municípios que ainda não se integraram formalmente ao SNT, estabelecendo-se um vácuo de poder nesses locais.

Por exemplo, estritamente dentro da lei, um prefeito pode ser acionado judicialmente se uma criança for atropelada em frente a uma escola onde não exista algum tratamento especial para a redução da velocidade dos veículos motorizados ou sinalização para a travessia dos alunos, pois se caracteriza omissão injustificada do poder público. De acordo com informações de técnicos do DENATRAN, casos como esse têm ocorrido com uma certa frequência nos Municípios brasileiros que ainda não se integraram ao SNT. Esse fato pode ser encarado positivamente como um estímulo a mais para os prefeitos anteciparem a decisão de assumir a gestão do trânsito nas suas cidades.

Além disso, vale destacar que os Estados não podem e nem devem preencher essa lacuna, assumindo responsabilidades expressamente atribuídas aos Municípios por força de lei, sob pena de estarem incorrendo em desobediência a uma disposição legal, inclusive podendo ser responsabilizados por ação indevida, de forma similar ao exemplo do prefeito que pode ser acionado judicialmente por omissão, só que nesse caso o Estado pode responder por erro.

Para tentar solucionar essa questão, uma possibilidade recomendada é a celebração de convênios entre os órgãos e entidades componentes do SNT, conforme prevê o art. 25 do CTB, para a delegação de atividades com vistas à maior eficiência da

gestão do trânsito em sua totalidade. Esse dispositivo tanto é válido para Municípios que desejem assumir gradativamente as suas atribuições, quanto para aqueles que não desejam assumir tal encargo.

“Art. 25 – Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades de trânsito poderão prestar serviços de capacitação técnica, assessoria e monitoramento das atividades relativas ao trânsito durante prazo a ser estabelecido entre as partes, com ressarcimento dos custos apropriados.” (CTB, art. 25)

Segundo CUNHA (2002), convênio é o acordo de vontades cujos figurantes possuem interesses comuns e coincidentes. Ou seja, pode-se definir convênio como um instrumento de pactuação entre órgãos da administração pública, com a possibilidade de transferência de recursos financeiros, visando à execução de programas de trabalho, projetos ou atividades de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

No âmbito do SNT, duas modalidades de convênio são mais comuns. Uma é a de compartilhamento de atividades, em que os órgãos conveniados exercem concomitantemente as atividades de competência um do outro. Nesse caso, os órgãos conveniados assumem a responsabilidade objetiva solidária no que se refere ao disposto no § 3º do art. 1º do CTB. Outra modalidade é a de delegação das atividades de competência originária de um dos órgãos conveniados para o outro, que se caracteriza pela transferência da responsabilidade pela sua execução. Essas modalidades são objeto de análise mais detalhada na sequência.

Para ilustrar, a Tabela 2.4 apresenta alguns aspectos da amplitude de abrangência das possibilidades de convênio que os Municípios podem celebrar com os Estados, com a interveniência dos órgãos executivos estaduais de trânsito, os Departamentos Estaduais de Trânsito – DETRAN.

Tabela 2.4: Possibilidades de celebração de convênio entre os Municípios e os Estados, com a intervenção do DETRAN

Tipo	Amplitude
Total Não faz parte do SNT	O Município não cria o órgão de trânsito Delega todas as atividades de engenharia, sinalização, educação, operação e fiscalização de trânsito Auto de Infração de Trânsito (AIT) é atribuição do Detran A arrecadação das multas fica para o Detran Não tem Jari municipal A autoridade de trânsito é o diretor do Detran Continua a responsabilidade objetiva do prefeito sobre questões de trânsito
Parcial (Operação Fiscalização Arrecadação) Faz parte do SNT	/ O Município cria o órgão de trânsito / Delega parte das atividades: operação, fiscalização, notificação e arrecadação Continua com a engenharia, sinalização e educação AIT é atribuição do Detran Pode receber parte do valor arrecadado para aplicação na engenharia, sinalização e educação Não tem Jari municipal A autoridade de trânsito é o diretor do Detran Continua a responsabilidade objetiva do prefeito sobre questões de trânsito
Parcial (Arrecadação) Faz parte do SNT	O Município cria o órgão de trânsito Delega parte das atividades: notificação e arrecadação AIT é atribuição municipal Aplica a penalidade de multa Tem Jari municipal A autoridade de trânsito é municipal O Município recebe o valor da multa descontado o valor do serviço prestado pelo Detran, que será repassado ao Município
Progressivo Faz parte do SNT	O Município cria o órgão de trânsito Delega inicialmente todas as atividades por um período determinado ao Detran e vai assumindo aos poucos a engenharia, a sinalização, a educação e a fiscalização, recebendo gradativamente recursos para serem aplicados nessas áreas Ao fim do período determinado, o Município, com o órgão de trânsito criado, já situado no tipo anterior, passa a realizar a gestão completa, municipalizando, aplicando as penalidades, notificando e arrecadando as multas que aplicar Faz parte do SNT A autoridade de trânsito começa com o Detran e passa para o órgão municipal

Fonte: DENATRAN, 2004

Pelo exposto na Tabela 2.4, pode-se identificar e caracterizar três tipos básicos de possibilidade legal de integração dos Municípios ao SNT, que vão, nos extremos, desde a delegação total das suas competências ao DETRAN por meio de convênio à assunção total de todas as responsabilidades atribuídas a eles pelo CTB de forma

progressiva.

O primeiro tipo é denominado Total e se caracteriza pela não criação do órgão executivo de trânsito municipal e conseqüente não integração ao SNT, e delegação ao DETRAN de todas as atividades inerentes a gestão do trânsito. A sua principal desvantagem é a impossibilidade de compatibilizar as políticas públicas de trânsito com as de transporte e de desenvolvimento urbano no âmbito do município. Além disso, o ônus da responsabilidade objetiva ainda recai sobre o gestor municipal, mesmo não tendo ele ingerência sobre a atuação do DETRAN na sua cidade. A única vantagem aparente parece ser política, já que o “ônus” da fiscalização fica com o DETRAN e não com a Prefeitura, evitando, na visão de alguns prefeitos, desgastes junto a população. Tal solução só é adequada para alguns Municípios de pequeno porte que não tenham capacidade técnica e operacional de optar por outra alternativa e que desejam, mesmo assim, cumprir a legislação.

O segundo tipo é denominado Parcial e se caracteriza pela criação do órgão municipal, que se integrará ao SNT e assumirá parte das atividades de gestão do trânsito, e delegará outra parte ao DETRAN. A principal dificuldade de optar por essa alternativa é a tomada de decisão quanto a quais atividades assumir e delegar, já que o Município não tem experiência anterior no assunto. Tem como desvantagens a gestão incompleta das atividades e a necessidade de uma forte proximidade de atuação com o DETRAN. Apresenta como vantagem a possibilidade do Município se concentrar no desenvolvimento das atividades para as quais tenha melhor capacidade técnica e operacional, o que deve contribuir para a geração de melhores resultados nessas áreas. A Tabela 2.4 apresenta dois exemplos desse tipo de possibilidade legal, mas diversos outros podem ser propostos e adotados de acordo com o interesse e as necessidades do Município. Essa alternativa é recomendável apenas para Municípios de pequeno porte e alguns de médio porte, que ainda não sintam a necessidade de compatibilizar as políticas públicas urbanas, ou mesmo que não as tenham claramente definidas.

O terceiro e último tipo é o Progressivo e se caracteriza pela assunção gradativa de todas as atividades de gestão do trânsito pelo órgão municipal criado e integrado ao SNT, até atingir a sua totalidade. É, sem dúvida, a melhor alternativa disponível. O mais interessante dela é a possibilidade de aprendizagem do novo órgão municipal com o já experiente DETRAN, que desenvolve um processo de transferência de conhecimento,

ao passo que as atividades vão sendo repassadas à gestão municipal. Uma possível desvantagem é a relativa demora para que o Município assuma totalmente as atividades, mas que é compensada pela capacitação técnica e operacional adquirida ao longo do processo, o que fará com que o Município possa assumir cada atividade quando se sentir suficientemente capacitado para tal. É a solução mais adequada para Municípios de médio e grande porte, incluídas as capitais e as cidades de regiões metropolitanas, onde a compatibilização das políticas públicas urbanas é condição indispensável a gestão municipal plena.

A Tabela 2.5 apresenta alguns aspectos da amplitude de abrangência das possibilidades de convênio que os Municípios podem celebrar com os Estados, com a interveniência das Polícias Militares, restritas aos limites impostos pelo art. 23 do CTB quanto à competência das Polícias Militares no âmbito do SNT.

Tabela 2.5: Possibilidades de celebração de convênio entre os Municípios e os Estados, com a interveniência da Polícia Militar

Tipo	Amplitude
Total	<p>A operação e a fiscalização serão feitas pela Polícia Militar através dos policiais devidamente treinados, designados e credenciados pela autoridade de trânsito municipal, que é o dirigente máximo do órgão ou entidade executivo de trânsito</p> <p>A remuneração dos serviços poderá ser feita através da comprovação da execução das atividades solicitadas ou através do pagamento de pró-labore fixo a ser definido por legislação municipal específica apenas para os policiais militares que estão designados e credenciados nominalmente</p> <p>O Município poderá fornecer viaturas, equipamentos de operação e fiscalização e outros a seu critério</p>
Parcial	<p>A operação e fiscalização serão feitas tanto pela Polícia Militar, quanto pelos agentes civis treinados, designados e credenciados pela autoridade de trânsito municipal</p> <p>A remuneração dos serviços poderá ser feita conforme o item anterior</p> <p>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</p> <p>Sempre que solicitado, o policiamento de trânsito deverá dar apoio à autoridade de trânsito nas ações relativas à sua atuação</p>

Fonte: DENATRAN, 2004

O art. 23 do CTB restringe a atuação das Polícias Militares à execução da

atividade de fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivo de trânsito, concomitantemente com os demais agentes credenciados, não caracterizando, portanto, a atribuição de competência originária a esses componentes do SNT.

Vale mencionar que os Municípios podem, ainda, passar a manter, operar e fiscalizar os trechos urbanos das rodovias estaduais e federais, por meio de convênios a serem celebrados, respectivamente, com os órgãos executivos rodoviários estaduais, DER, e da União, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, além da Polícia Rodoviária Federal – PRF.

2.5 TÓPICOS CONCLUSIVOS

- A CF/88 assegurou maior autonomia administrativa, financeira e política aos entes federados Estados e Municípios, aliada às novas atribuições e responsabilidades conferidas a eles, em particular no campo das políticas públicas, tendo instaurado um novo pacto federativo, ao colocar os Municípios como partes efetivas da Federação.
- Quanto às competências legais na gestão do trânsito brasileiro, a CF/88, ao consagrar o papel dos diferentes entes federativos, destaca a competência privativa da União em legislar sobre trânsito e transporte, prevendo-se que Lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas, o que até o momento não ocorreu. No caso dos Municípios, não há previsão legal para legislarem sobre trânsito em hipótese alguma.
- Com relação a política de educação para a segurança do trânsito, a CF/88 (art. 23, XII) atribui competência comum a todos os entes federativos, a caracterizando como área comum de atuação administrativa paralela, englobando desde o estabelecimento dessa política até a sua efetiva implantação em todo o país.
- ANTP (1997) destaca que a CF/88 atribuiu aos Municípios competência para tratar da maior parte dos problemas que o afetam nas áreas de transporte e

trânsito, ao demonstrar que as áreas de planejamento urbano, planejamento de transporte e planejamento de trânsito estão fortemente interrelacionadas, possibilitando a promoção de ações coordenadas do poder público.

- A principal inovação do CTB em relação ao CNT foi a transferência da responsabilidade de parte das competências dos Estados para o âmbito dos Municípios, consolidando o que se denominou de municipalização do trânsito, tendo o CTB passado a considerar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos integrantes de um sistema de administração compartilhada, o SNT, pautado na mesma lógica do novo desenho federativo instituído pela CF/88.
- O novo ordenamento jurídico instituído pelo CTB contrasta com a situação anterior, do CNT , em que a União detinha toda a competência e delegava aos Estados algumas das suas atribuições, como a engenharia de tráfego das cidades.
- No tocante à fiscalização do trânsito nas áreas urbanas, em resumo, ao Estado cabem as competências de fiscalizar as infrações de trânsito relacionadas ao condutor e ao veículo e, ao Município, as relacionadas ao sistema viário (circulação, parada e estacionamento), estabelecendo-se uma espécie de fronteira de responsabilidades, com a delimitação clara dos limites de cada ente federativo nesse processo e caracterizando, do ponto de vista legal, uma gestão partimentalizada que exige sincronia nas ações dos diferentes órgãos e entidades executivos envolvidos.
- CRETELLA JÚNIOR (1991) afirma que, no que se refere à atribuição aos Municípios de serviços que, para esse efeito, são retirados da esfera de ação dos Estados, a municipalização é atinente ao conceito da descentralização administrativa. Por ser o município o território onde a ação estatal pode ganhar mais capilaridade e proximidade da população, este passa a ser o destinatário principal da descentralização, o que leva a associar a descentralização à municipalização.
- DENATRAN (2000) define a municipalização do trânsito como o processo legal, administrativo e técnico, por meio do qual o município assume

integralmente a responsabilidade pela gestão dos serviços de engenharia, fiscalização e educação de trânsito; do levantamento, análise e controle de dados estatísticos e das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI dentro de sua circunscrição. Ou seja, é realizar a gestão do trânsito no município de forma completa, assumindo as questões relacionadas à circulação de pessoas e mercadorias, à parada e ao estacionamento de veículos e animais, à implantação e manutenção da sinalização de trânsito, à promoção de campanhas educativas para a segurança no trânsito, entre outras.

- A integração dos Municípios ao SNT é uma imposição legal e não uma opção, conforme disposto no art. 1º, §§ 2º e 3º do CTB. Do ponto de vista legal, considera-se o trânsito “municipalizado” em todo o Brasil desde a entrada em vigor do CTB, pois a responsabilidade objetiva dos gestores municipais decorre não só da ação (ou erro), mas também da omissão; nesse último caso se incluindo os Municípios que ainda não se integraram formalmente ao SNT, estabelecendo-se um vácuo de poder nesses locais.
- A celebração de convênios entre os órgãos e entidades componentes do SNT, conforme prevê o art. 25 do CTB, destina-se a delegação de atividades com vistas à maior eficiência da gestão do trânsito em sua totalidade, sendo válido tanto para Municípios que desejem assumir gradativamente as suas atribuições, quanto para aqueles que não desejam assumir tal encargo.
- No âmbito do SNT, duas modalidades de convênio são mais comuns. Uma é a de compartilhamento de atividades, em que os órgãos conveniados exercem concomitantemente as atividades de competência um do outro e assumem a responsabilidade objetiva solidária no que se refere ao disposto no § 3º do art. 1º do CTB. Outra modalidade é a de delegação das atividades de competência originária de um dos órgãos conveniados para o outro, que se caracteriza pela transferência da responsabilidade pela sua execução.

CAPÍTULO 3

CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente capítulo se propõe a apresentar uma caracterização detalhada da evolução temporal do processo de municipalização do trânsito no Brasil, destacando seu estágio atual, a partir de uma análise desse processo em termos de abrangência e da identificação de similaridades e disparidades de características, estruturada por região geográfica do país e por porte de município.

Inicialmente se apresenta uma análise do número de municípios integrados ao SNT. A seguir, passa-se a análise da participação desses municípios com relação às suas populações beneficiadas e às respectivas frotas veiculares cadastradas.

3.2 EVOLUÇÃO TEMPORAL DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL

Apesar do CNT não incluir os municípios no SNT, alguns deles, por motivos diversos, já haviam assumido a gestão do trânsito antes mesmo do CTB. Até 1998, esse número chegava a 16, dos 5.506 municípios existentes àquela época. Como exemplo, pode-se citar as capitais São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Aracaju, além de Contagem-MG e mais 11 municípios paulistas. A Tabela 3.1 mostra o quadro geral da municipalização do trânsito no Brasil por cada um dos 26 estados até dezembro de 2006 e o Anexo I desta dissertação apresenta a relação nominal dos 795 municípios integrados ao SNT.

Tabela 3.1: Quadro geral da municipalização do trânsito no Brasil

Estado	Municípios		
	Total	Integrados ao SNT	% Integrados ao SNT
Acre	22	1	4,5
Alagoas	102	8	7,8
Amapá	16	3	18,8
Amazonas	62	8	12,9
Bahia	417	21	5,0
Ceará	184	46	25,0
Espírito Santo	78	6	7,7
Goiás	246	21	8,5
Maranhão	217	44	20,3
Mato Grosso do Sul	78	30	38,5
Mato Grosso	141	19	13,5
Minas Gerais	853	32	3,8
Pará	143	29	20,3
Paraíba	223	20	9,0
Paraná	399	28	7,0
Pernambuco	185	18	9,7
Piauí	223	5	2,2
Rio de Janeiro	92	56	60,9
Rio Grande do Norte	167	13	7,8
Rio Grande do Sul	496	95	19,2
Rondônia	52	4	7,7
Roraima	15	1	6,7
Santa Catarina	293	49	16,7
São Paulo	645	228	35,3
Sergipe	75	7	9,3
Tocantins	139	3	2,2
Totais	5.563	795	14,3

Fonte: DENATRAN, 2007

A Tabela 3.1 mostra que, mesmo com as vantagens intrínsecas da municipalização do trânsito, os municípios brasileiros têm relutado em assumir esse encargo. De acordo com os dados apresentados, apenas 795 municípios haviam se integrado ao SNT até 2006, o que representa 14,3% do total de 5.563 municípios brasileiros.

Dentre os estados brasileiros, o que mais se destaca em número de municípios integrados ao SNT é o Rio de Janeiro com 60,9%, seguido por Mato Grosso do Sul (38,5%), São Paulo (35,3%) e Ceará (25,0%). Já os estados do Acre e de Roraima só têm suas capitais integradas. Os estados do Piauí (2,2%), Tocantins (2,2%), Minas Gerais (3,5%) e Bahia (5,0%) se destacam negativamente por apresentarem percentuais muito baixos de municipalização do trânsito. Vale destacar aqui a possível dificuldade do estado de Minas Gerais em assumir melhor posição no ranking nacional devido ao grande número de municípios que o compõe, num total de 853, representando 15,3% do

total do Brasil.

A Tabela 3.2 mostra a quantidade de municípios integrados ao SNT por ano até 2006, por região geográfica, possibilitando uma análise da evolução temporal desse processo no Brasil.

Tabela 3.2: Municípios integrados ao SNT por ano por região geográfica

Região	Municípios	Trânsito Municipalizado										Total	%
		antes											
		1998	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Norte	449	0	2	7	4	5	7	5	5	6	8	49	10,9
Nordeste	1.793	1	9	38	10	15	27	17	14	26	25	182	10,2
Sudeste	1.668	14	16	96	32	21	56	36	14	14	23	322	19,3
Sul	1.188	1	0	38	24	10	20	18	17	19	25	172	14,5
Centro-Oeste	465	0	1	18	8	7	9	4	3	14	6	70	15,1
Total	5.563	16	28	197	78	58	119	80	53	79	87	795	14,3

Em termos de regiões geográficas, vale destacar a supremacia do Sudeste nesse processo, com 19,3% dos municípios integrados, num total de 322 municípios, o que representa 40,5% do total de municípios brasileiros que gerenciam o trânsito na sua jurisdição. Desse total, 228 municípios são somente do Estado de São Paulo. O Nordeste apresenta o menor percentual entre as regiões, com apenas 10,2% dos seus municípios integrados ao SNT, seguido pelas regiões Norte (10,9%), Sul (14,5%) e Centro Oeste (15,1%).

Na região Sudeste está situado o município de São Paulo, precursor do processo de municipalização do trânsito no Brasil, o tendo iniciado ainda em 1973 durante a vigência do CNT (VASCONCELLOS, 1999). PORTES (1998) ressalta a importância estratégica do município de São Paulo ter iniciado o gerenciamento do maior trânsito urbano do Brasil mesmo antes da vigência do CTB por meio de convênio com o Estado. O pioneirismo dessa iniciativa ajuda a explicar a supremacia de São Paulo em termos de

quantidade de municípios integrados ao SNT em relação aos demais estados brasileiros, reforçado pelo fato de mesmo antes da entrada em vigor do CTB já existirem outros 11 municípios paulistas gerenciando o seu trânsito.

A Figura 3.1 mostra a quantidade de municípios integrados ao SNT por ano, por região geográfica, considerando a entrada em vigor do CTB em 1998 como marco divisor. Essa quantidade vem aumentando paulatinamente, porém sem seguir uma regra predefinida.

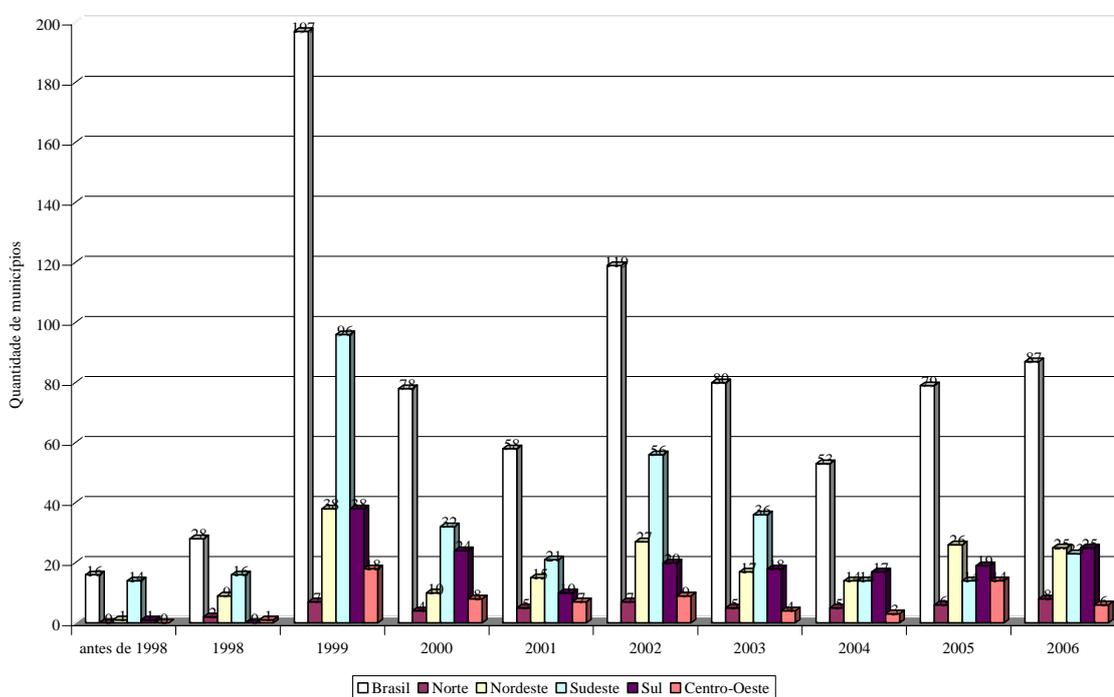


Figura 3.1: Quantidade de municípios integrados ao SNT por ano por região geográfica

Verifica-se um aumento significativo apresentado no número de municípios integrados ao SNT nos anos de 1999 e 2002, apesar de não ter havido incentivos governamentais ou campanhas específicas com essa finalidade. Com relação a 1999, a explicação mais coerente para esse aumento é a própria imposição legal do CTB, que entrou em vigor no ano anterior. Já com relação a 2002, pode-se atribuir tal fenômeno ao momento propício do segundo ano do mandato dos prefeitos eleitos em 2000, tendo sido os primeiros a assumirem as administrações municipais na vigência do CTB. Porém, esse crescimento foi pequeno se comparado ao número de municípios que o país

possui (5.563). Após nove anos da promulgação do CTB, pouco mais de 14% dos municípios brasileiros assumiram a gestão do trânsito. Vale destacar ainda que vários desses municípios assumiram de direito a gestão do trânsito, ao se integrarem formalmente ao SNT, mas não de fato, ao passo que não vêm cumprindo devidamente as determinações legais atribuídas a eles.

A Figura 3.2 mostra a evolução da municipalização do trânsito no Brasil por região geográfica, que apresenta uma tendência geral de crescimento constante, apesar de ainda tímido em relação às expectativas geradas quando da promulgação do CTB.

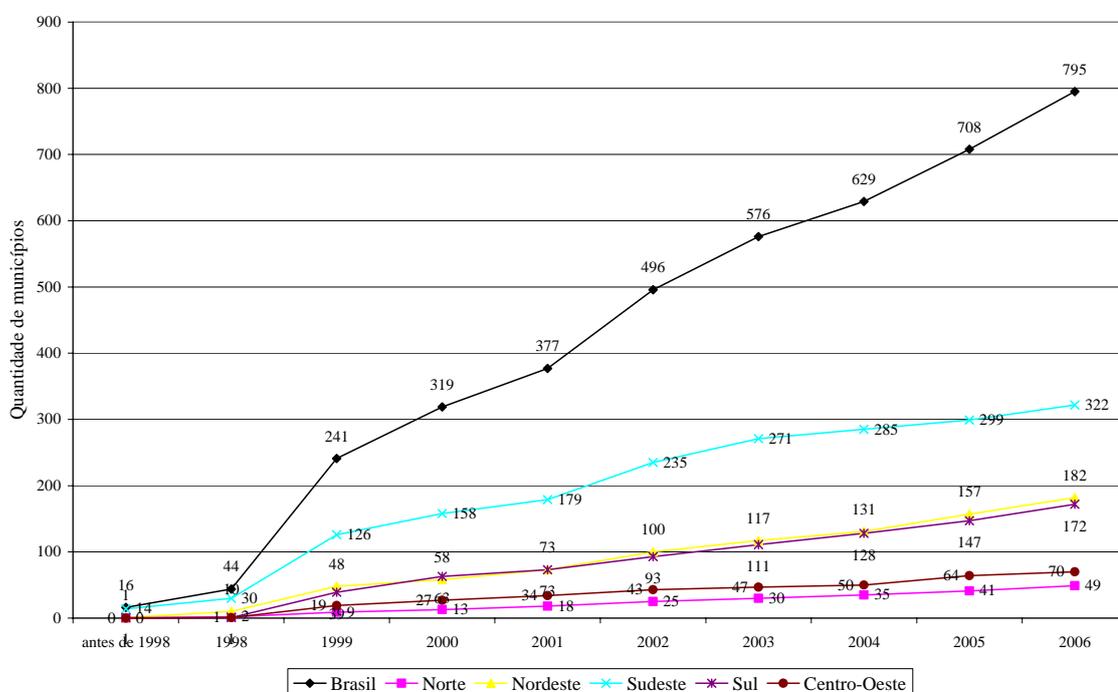


Figura 3.2: Evolução da municipalização do trânsito no Brasil por região geográfica

Não se percebem significativas diferenças na tendência de crescimento entre as cinco grandes regiões, apresentando elas comportamento similar proporcional ao número de municípios que as compõem, apesar de um pequeno destaque para a evolução da região Sudeste.

3.3 ESTÁGIO ATUAL DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL

Porém, a simples análise da quantidade de municípios integrados ao SNT pode dar um retrato distorcido da realidade da municipalização do trânsito no Brasil. Faz-se necessário, portanto, estabelecer alguns indicadores para melhor aferir esse processo. Com base nos dados disponíveis (DENATRAN, 2007), propõe-se a análise da participação dos municípios integrados ao SNT com relação às suas populações beneficiadas e às suas frotas veiculares cadastradas.

A Figura 3.3 mostra o percentual da população beneficiada e da frota veicular atendida pelos municípios integrados ao SNT por região geográfica do país. São utilizados, segundo o DENATRAN (2007), os dados do Censo 2000 do IBGE, divulgado em julho de 2001, para a população, e do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) de julho de 2003 para a frota veicular cadastrada.

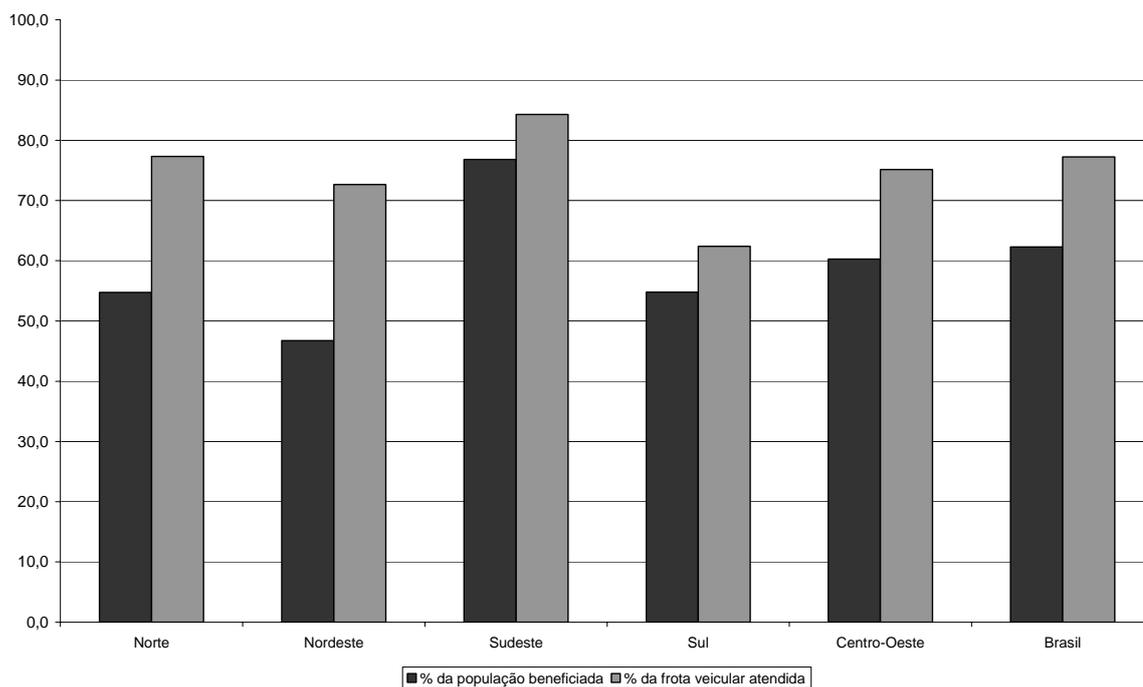


Figura 3.3: % da população beneficiada e da frota veicular atendida pelos municípios integrados ao SNT por região geográfica

Quando se analisa comparativamente as informações apresentadas na Figura 3.3, conclui-se que nos locais de maior concentração de veículos automotores, o processo de municipalização do trânsito tem sido mais rápido, pois sequer uma região geográfica

apresenta percentual da população beneficiada superior à frota atendida. Isso fica mais evidente quando se compara o total da população brasileira beneficiada com a gestão municipalizada do trânsito (62,3%) com o total da frota veicular atendida (77,3%). Enquanto a população beneficiada não chega a 2/3, a frota atendida atinge mais de 3/4 do total cadastrado no Renavam.

Essa constatação reforça o senso comum de relacionar trânsito a veículos motorizados, apesar do seu conceito, já amplamente discutido neste trabalho, ser bem mais abrangente do que a simples circulação de veículos. Contudo, DAROS (1998) defende o entendimento de que, apesar do CTB ter por objetivo regular todo e qualquer trânsito no espaço público, incluindo o de pedestres, ele continua sendo fundamentalmente de veículos automotores, apesar do pedestre ter merecido mais atenção do que no código anterior.

Esses números comprovam também as enormes diferenças entre os municípios brasileiros, já que apenas 14,3% deles concentram 62,3% da população e 77,3% da frota veicular cadastrada no país. Constata-se uma pequena melhoria ao se comparar esses percentuais com os apresentados por SILVA e LOUREIRO (2005) em trabalho de caracterização similar, quando 11,5% dos municípios haviam se integrado ao SNT, beneficiando 58,6% da população e 74,1% da frota veicular brasileira à época com a gestão municipalizada do trânsito.

Em termos de população beneficiada, indicador este que corrobora com a conceituação de trânsito discutida neste trabalho, destaca-se na liderança a região Sudeste (76,8%), única a superar o índice nacional. Em seguida, vêm as regiões Centro-Oeste (60,3%), Norte e Sul, ambas com 54,8% e, na última posição, a região Nordeste, única que beneficia menos da metade da sua população com a gestão municipalizada do trânsito, com um índice de 46,7%.

Vale destacar que os estados líderes em população “integrada” ao SNT são o Rio de Janeiro (95,2%) e São Paulo (89,5%), ambos localizados na região Sudeste. Os estados que mais contribuem para a posição ruim da região Nordeste são o Piauí (34,7%), a Bahia (37,3%) e o Rio Grande do Norte (39,6%), todos com pouco mais de 1/3 da população beneficiada.

Já em termos de frota veicular atendida, o cenário nacional por região geográfica

é bem mais equilibrado. A região Sudeste mantém a liderança, com um índice de 84,3%, mais uma vez sendo a única a superar o índice nacional de 77,3%. As regiões Norte (77,3%), Centro-Oeste (75,2%), Nordeste (72,7%) e Sul (62,4%) vêm na sequência.

Nesse indicador, destacam-se os estados do Amapá (98,3%), do Rio de Janeiro (97,0%), de Roraima (95,1%), do Amazonas (94,5%) e de São Paulo (92,6%), todos com mais de 90% da frota “integrada” ao SNT. A explicação para os altos índices alcançados pelos estados da região Norte é a alta concentração das frotas veiculares nas suas capitais. Já os dois outros estados, ambos da região Sudeste, contribuem significativamente para a liderança dessa região para o indicador. Entre os destaques negativos estão os estados de Rondônia (50,3%), Minas Gerais (51,9%) e Tocantins (55,2%), que atendem pouco mais da metade das suas frotas veiculares cadastradas com a municipalização do trânsito.

Vale ainda destacar o Rio de Janeiro como o estado em estágio mais avançado em termos de municipalização do trânsito no Brasil, com 60,9% dos seus municípios integrados ao SNT, beneficiando 95,2% da população e 97,0% da frota veicular, se colocando como *benchmark* para os demais estados brasileiros.

Uma análise que apresenta uma perspectiva diferente do processo de municipalização do trânsito no Brasil em termos de abrangência é da quantidade de municípios integrados ao SNT pela classe de tamanho das suas populações. O IBGE (2006), na publicação *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005*, subdivide os municípios brasileiros em sete classes por tamanho das suas populações, variando dos que têm até 5.000 habitantes aos que têm mais de 500.000 habitantes. Essa subdivisão busca agregar aqueles municípios que apresentam características organizacionais semelhantes e proporcionais ao seu porte, o que tem reflexos importantes na forma como lidam com a gestão pública em geral, e em especial com a questão do trânsito. A Figura 3.4 mostra a quantidade de municípios integrados ao SNT por classes de tamanho da população.

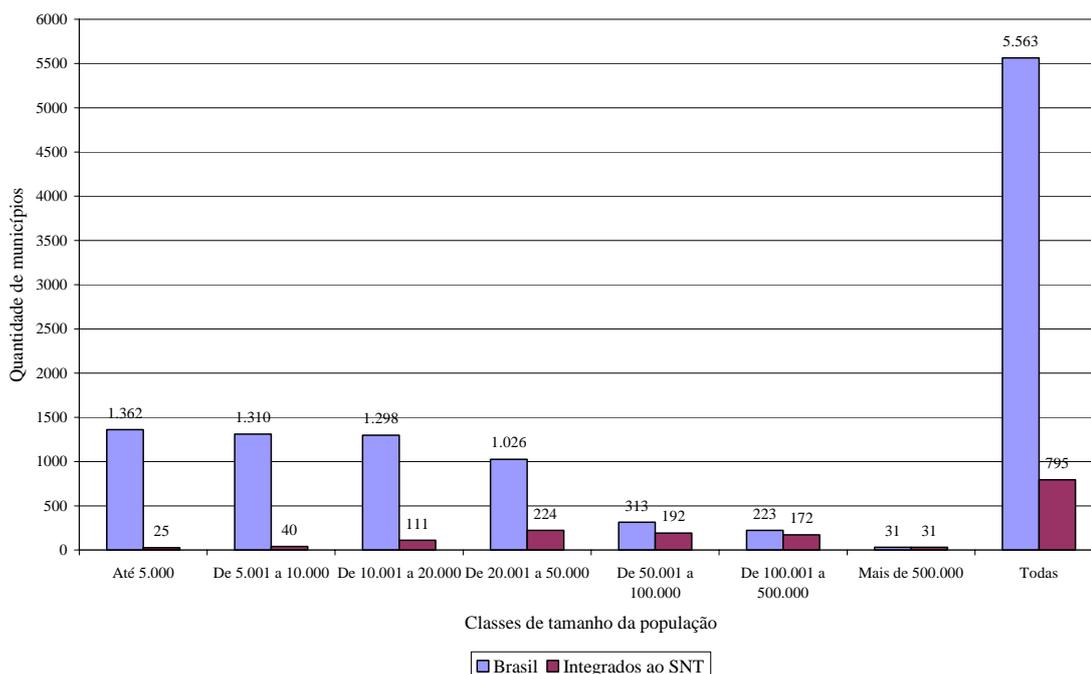


Figura 3.4: Quantidade de municípios integrados ao SNT por classes de tamanho da população

A análise das informações apresentadas na Figura 3.4 demonstra claramente a maior participação da municipalização do trânsito quanto maior é a população do município. Nas três menores classes de tamanho da população, que vão até 20.000 habitantes, apenas 176 dos 3.970 municípios brasileiros estão integrados ao SNT, o que representa 4,4% do total. É uma participação percentual muito baixa, que é ainda menor na classe de até 5.000 habitantes, onde apenas 25 dos 1.362 municípios brasileiros estão integrados ao SNT, o que representa apenas 1,8% dessa classe e 3,1% do total, apesar dela representar praticamente 1/4 (24,5%) dos municípios brasileiros.

Essa constatação é bastante preocupante, já que 71,4% dos municípios brasileiros têm até 20.000 habitantes, e parecem continuar enfrentando importantes dificuldades em assumir a gestão do trânsito, mesmo após nove anos da entrada em vigor do CTB impondo tal atribuição.

Em contrapartida, na maior classe de tamanho da população, com mais de 500.000 habitantes, todos os 31 municípios brasileiros gerenciam o seu trânsito, o que reflete a necessidade mais presente do enfrentamento dos problemas de trânsito nas grandes cidades. Nas demais, a participação percentual dentro da classe varia de 21,8%

na que abrange os municípios com população de 20.001 a 50.000 habitantes a 77,1% dos municípios com população de 100.001 a 500.000 habitantes.

Devido à significativa diversidade de características entre os municípios de cada região geográfica do país, apresenta-se a seguir análises do estágio atual da municipalização do trânsito por classes de tamanho da população para cada uma dessas regiões. A Figura 3.5 mostra a quantidade de municípios integrados ao SNT por classes de tamanho da população para cada uma das cinco grandes regiões geográficas em que se subdivide o Brasil.

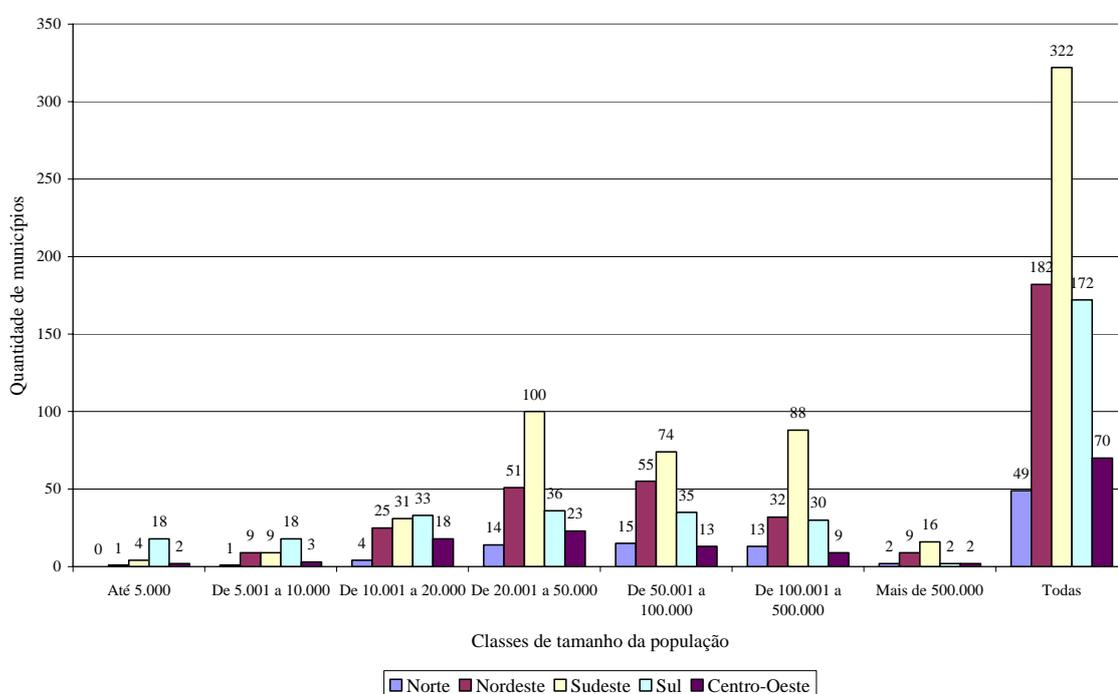


Figura 3.5: Quantidade de municípios integrados ao SNT por classes de tamanho da população de cada região geográfica

As dificuldades de municipalização do trânsito nos pequenos municípios brasileiros, discutidas anteriormente, parecem ainda mais evidentes quando se analisam os dados desagregados por região geográfica. No caso dos menores municípios, com população de até 5.000 habitantes, dos 25 municípios integrados ao SNT, 18 deles se concentram na região Sul, apenas um na região Nordeste e nenhum na região Norte do país. Esses números indicam alguma influência do nível de desenvolvimento do município no processo de tomada de decisão pela municipalização do trânsito, reforçada

pela significativa supremacia da região Sul.

O cenário praticamente se repete na classe de municípios com população de 5.001 a 10.000 habitantes, onde 18 dos 40 municípios que gerenciam o seu trânsito são da região Sul. Novamente a região Norte tem uma participação insignificante, com apenas um município dos 86 nessa classe populacional integrado ao SNT, seguida da região Centro-Oeste com três, e das regiões Nordeste e Sudeste com nove cada uma.

Na terceira classe de tamanho da população, que varia de 10.001 a 20.000 habitantes, a região Sul ainda mantém a liderança, com 33 integrações, mas agora seguida de perto pela região Sudeste, que contabiliza 31 municípios integrados ao SNT. A região Norte mantém a última colocação também nessa classe, com apenas quatro municípios integrados dos 104 existentes.

Na classe seguinte, de 20.001 a 50.000 habitantes, 224 dos 1.026 municípios brasileiros gerenciam o seu trânsito, o que representa 28,2% do total de integrações ao SNT nessa classe. Ocorre aqui uma inversão interessante na participação regional, que se repete nas classes com maiores populações, com a região Sudeste assumindo a liderança com 100 integrações, seguida da região Nordeste com 51, aparecendo a região Sul apenas na terceira colocação, com 36 municípios integrados ao SNT nessa classe.

Um equilíbrio percentual caracteriza a classe populacional que varia de 50.001 a 100.000 habitantes, com todas as regiões apresentando mais de 50% dos seus municípios integrados ao SNT. Esse equilíbrio indica que as diferenças regionais diminuem com o aumento do porte dos municípios, pois os problemas de gestão urbana, aí incluídos os de trânsito, transporte e desenvolvimento, se assemelham e necessitam de um enfrentamento mais direto e coordenado. O destaque dessa classe é mais uma vez a região Sudeste, com 74 municípios integrados ao SNT do total de 103.

Nas duas últimas classes populacionais o equilíbrio regional se fortalece, com percentuais superiores a 70% de integração para todas as regiões da classe com população de 100.001 a 500.000 habitantes, totalizando 77,1% em termos de Brasil. O destaque dessa classe é a região Centro-Oeste, com nove dos seus 11 municípios integrados ao SNT. Em seguida vêm as regiões Norte (86,7%), Sudeste (78,6%), Nordeste (76,2%) e Sul (70,0%). Já nas grandes cidades, com populações superiores a 500.000 habitantes, as cinco regiões geográficas atingiram 100% de integração ao SNT,

conforme já comentado anteriormente.

3.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS

- Antes da entrada em vigor do CTB em 1998, 16 municípios brasileiros já gerenciavam o seu trânsito, com destaque para as capitais São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Aracaju, além de Contagem-MG e mais 11 municípios paulistas.
- Até dezembro de 2006, apenas 795 municípios haviam se integrado ao SNT, o que representa 14,3% do total de 5.563 municípios brasileiros, com destaque para os estados do Rio de Janeiro com 60,9%, seguido por Mato Grosso do Sul (38,5%), São Paulo (35,3%) e Ceará (25,0%).
- A tendência de crescimento anual da quantidade de municípios integrados ao SNT, desde a entrada em vigor do CTB, apresenta um certo equilíbrio regional, com um pequeno destaque para a região Sudeste.
- Os anos de 1999 e 2002 apresentam elevado número de municípios integrados ao SNT, 197 e 119, respectivamente, aumentos esses significativos em relação aos demais anos. Tal fenômeno pode ser atribuído à própria imposição legal do CTB e à edição da Resolução N^o 106/99 – CONTRAN para o ano de 1999 e, para 2002, ao momento propício do segundo ano do mandato dos primeiros prefeitos brasileiros eleitos após a entrada em vigor do CTB.
- Apesar do número ainda reduzido de municípios integrados ao SNT (14,3%), as parcelas da população beneficiada (62,3%) e da frota veicular atendida (77,3%) com a gestão municipalizada do trânsito são bastante representativas em termos de Brasil. Esses números comprovam as enormes diferenças entre os municípios brasileiros.
- A região Sudeste lidera os *rankings* de população beneficiada e frota veicular atendida pela gestão municipalizada do trânsito, com índices de 76,8% e 84,3%, respectivamente, sendo a única região do país a superar os índices

nacionais de 62,3% e 77,3%.

- Nos locais de maior concentração de frota veicular, o processo de municipalização do trânsito tem sido mais rápido, pois sequer uma região geográfica apresenta percentual da população beneficiada superior à frota atendida. Essa constatação reforça o senso comum, possivelmente compartilhado pelos gestores municipais, de relacionar trânsito a veículos motorizados.
- O Rio de Janeiro se destaca como o estado em estágio mais avançado em termos de municipalização do trânsito no Brasil, com 60,9% dos seus municípios integrados ao SNT, beneficiando 95,2% da população e 97,0% da frota veicular, se colocando como *benchmark* para os demais estados.
- Quanto maior é a população dos municípios, maior é a sua participação na gestão municipalizada do trânsito. Uma constatação preocupante é a de que nos municípios pequenos, com população até 20.000 habitantes, apenas 176 dos 3.970 existentes no Brasil estão integrados ao SNT, o que representa 4,4% do total. As dificuldades desses municípios se integrarem ao SNT se evidenciam quando se analisam os dados desagregados por região geográfica, indicando alguma influência do nível de desenvolvimento do município no processo de tomada de decisão pela municipalização do trânsito.
- Se até o momento os gestores dos municípios ainda não tomaram a decisão de gerenciar o trânsito nas condições disponíveis, faz-se necessário investigar as causas dessa demora e apresentar alternativas para viabilizar o cumprimento da lei.
- Com o aumento da população, a partir da classe que varia de 50.001 a 100.000 habitantes, configura-se um equilíbrio regional que se fortalece nas duas outras classes. Esse equilíbrio indica que as diferenças regionais diminuem com o aumento do porte dos municípios, o que já se esperava, pois os problemas de gestão urbana, aí incluídos os de trânsito, transporte e desenvolvimento, se assemelham e necessitam de um enfrentamento mais direto e coordenado, exigindo dos seus gestores decisões antecipadas.

CAPÍTULO 4

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DA PROBLEMÁTICA DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Após a caracterização da evolução temporal e do seu estágio atual, desenvolve-se neste capítulo a identificação e seleção de variáveis institucionais correlacionadas ao processo de municipalização do trânsito, visando explicar o seu comportamento no Brasil. Esta análise também é apresentada de forma estruturada por região geográfica do país e por porte de município. Vale destacar que as variáveis institucionais utilizadas na análise buscam retratar o nível de planejamento e desenvolvimento urbano do município e a sua capacidade organizacional de gestão do sistema de transporte público.

Em seguida, e partindo da premissa da obrigatoriedade da municipalização do trânsito, propõe-se a apresentação de uma análise de diagnóstico institucional da problemática que envolve as dificuldades e os desafios da integração dos municípios ao SNT, com destaque para o estabelecimento de relações de causa e efeito que expliquem o processo de tomada de decisão dos gestores municipais.

4.2 IDENTIFICAÇÃO E SELEÇÃO DAS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS

As conquistas obtidas pelo movimento municipalista brasileiro na Constituição Federal de 1988 (CF/88) foram o ponto de partida para o crescimento da importância destes entes federativos na esfera pública nacional. A luta pela redemocratização e por maior descentralização político-administrativa foi fundamental para a consolidação dos municípios como atores ativos no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Dentre as conquistas mais significativas, destaca-se o fato dos municípios terem adquirido o status de entes da federação, pois passaram a ser regidos por Lei Orgânica própria. Com isso, puderam se inserir de forma mais autônoma nas relações com os

demais entes federados, especialmente os estados que até então exerciam significativa influência sobre os rumos da política municipal brasileira.

A possibilidade de formularem leis específicas para as questões locais tornou os municípios aptos a se articularem com os estados e a União nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Essa reformulação das relações federativas no Brasil faz parte dos objetivos da Carta Constitucional que previa, dentre outros, a maior participação das esferas subnacionais de governo na discussão, formulação e implementação de políticas, de modo a permitir uma maior proximidade e participação da população nos processos decisórios.

Os anos seguintes à entrada em vigor da CF/88 foram dedicados à criação e institucionalização de um número significativo de instrumentos de planejamento que possibilitaram aos municípios desfrutar de novas modalidades de gestão pública, em especial aquelas com características de participação da sociedade.

O IBGE (2006), na publicação *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005*, apresenta dados desagregados dos 5.563 municípios brasileiros relativos à legislação e aos instrumentos de planejamento municipal, além da sua estrutura de gerenciamento do transporte público, que contemplam exatamente as variáveis institucionais que se buscava correlacionar ao processo de municipalização do trânsito. Vale lembrar que a Tabela 2.1 (ANTP, 1997), apresentada no Capítulo 2 desta dissertação, demonstra que as áreas de planejamento urbano, planejamento de transporte e planejamento de trânsito estão fortemente interrelacionadas, sendo que sua caracterização independente colabora significativamente para a promoção da ação coordenada do poder público. A Tabela 4.1 apresenta alguns desses dados pesquisados pelo IBGE em cada município brasileiro.

Para melhor entender alguns termos apresentados na Tabela 4.1, o IBGE (2006) apresenta um Glossário com as seguintes definições.

- **Plano Diretor** – Plano voltado para a orientação racional do desenvolvimento físico da área urbana do município, visando organizar o seu crescimento, estimular e ordenar as principais atividades urbanas.
- **Lei de parcelamento do solo** – Instrumento que tem como objetivo criar

normas para loteamentos urbanos no município.

- **Lei de zoneamento ou equivalente** – Instrumento que define os possíveis usos do solo em zonas determinadas do município.
- **Código de obras** – Conjunto de normas para as construções prediais na área urbana. Dispõe sobre as formas de ocupação dos lotes, coeficientes de aproveitamento do terreno, altura das edificações, condições de iluminação e ventilação, entre outras questões.

Tabela 4.1: Instrumentos e variáveis de planejamento municipal

Instrumentos	Variáveis	Tipo de dado
Política Urbana	Plano Diretor	Existência
	Município revendo ou elaborando Plano Diretor	Sim / Não
Planejamento Urbano	Lei de parcelamento do solo	Existência
	Lei de zoneamento ou equivalente	Existência
	Código de obras	Existência
Gestão do Sistema de Transporte Público	Organismo municipal que o gerencia	Existência
		Concessão
		Permissão
	Tipo de regulamentação	Autorização
		Não é regulamentado
	Linha regular na área rural	Existência

Fonte: IBGE, 2006

A partir dos dados apresentados na Tabela 4.1, que identificou as variáveis institucionais disponíveis, propõe-se a agregação dessas variáveis por instrumento de

planejamento municipal e a sua posterior hierarquização para fins de análise da possível correlação com o processo de municipalização do trânsito. Essa agregação representa uma seleção, apresentada na Tabela 4.2, que explicita o critério de classificação para cada um dos instrumentos de análise.

Tabela 4.2: Instrumentos de análise selecionados e classificados

POLÍTICA URBANA			
Critério (Existência)	Plano Diretor		Município revendo ou elaborando Plano Diretor
Sim	Sim		Sim
	Sim		Não
	Não		Sim
Não	Não		Não
PLANEJAMENTO URBANO			
Critério (Existência)	Lei de parcelamento do solo	Lei de zoneamento ou equivalente	Código de obras
Sim	Sim	Sim	Sim
	Sim	Não	Sim
	Não	Sim	Sim
Não	Não	Não	Sim
	Não	Não	Não
	Não	Sim	Não
	Sim	Sim	Não
	Sim	Não	Não
GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO			
Critério (Existência)	Organismo municipal que o gerencia		
Sim	Sim		
Não	Não		

A hierarquização dos instrumentos de planejamento municipal proposta na

Tabela 4.2 se fundamenta na clássica divisão dos níveis de planejamento em estratégico, tático e operacional.

O instrumento denominado POLÍTICA URBANA representa o nível do planejamento estratégico e se caracteriza basicamente pela existência do Plano Diretor do município ou pelo menos do início do processo da sua elaboração à época da realização da pesquisa pelo IBGE. Vale destacar que o Plano Diretor foi regulamentado pela Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, que compõem o seu capítulo de Política Urbana.

“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. [...]” (grifos nossos) (CF/88, art. 182, § 1º)

O Estatuto da Cidade instituiu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios brasileiros, permitindo que estes estabeleçam metas e programas que tenham como objetivo principal garantir que a cidade cumpra sua função social. Em outras palavras, o Estatuto da Cidade representou a constituição de um marco regulatório para a política urbana dos municípios brasileiros.

No Estatuto da Cidade, foram especificados alguns instrumentos de planejamento urbano que os municípios devem utilizar com o objetivo de garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, dentre os quais estão incluídos os que disciplinam o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo e o código de obras e posturas. Essas variáveis compõem, para efeitos da análise proposta, o instrumento denominado PLANEJAMENTO URBANO, que representa o nível do planejamento tático.

Como se pode verificar pelas definições apresentadas pelo IBGE (2006) para as leis de (i) parcelamento do solo e (ii) zoneamento ou equivalente, conceitualmente elas têm significados muito semelhantes, sendo difícil para os municípios respondentes diferenciar até onde vai uma e a partir de onde começa a outra no seu ordenamento jurídico. Em virtude disso, optou-se por considerar atendido o critério do Planejamento Urbano quando se verifica a existência de qualquer uma dessas duas leis somada a obrigatória existência de código de obras no município, sem o qual, no nosso entender, não há como o município controlar de forma eficiente as construções prediais na área urbana e as formas de ocupação dos lotes.

Por fim, o terceiro instrumento de análise, denominado GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, representa o nível do planejamento operacional do município. O critério para o seu atendimento se resumiu à existência de organismo municipal que gerencia o sistema de transporte público por ônibus. Vale lembrar aqui o disposto no art. 30, V da CF/88, amplamente discutido no Capítulo 2, que trata da competência dos Municípios com relação à prestação dos serviços públicos de interesse local, enfatizando a inclusão do transporte coletivo.

“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; [...]” (grifos nossos) (CF/88, art. 30, V)

Não foram consideradas, para efeitos do critério de classificação, as variáveis tipo de regulamentação do sistema e linha regular na área rural (distritos / sede), por entender que elas não contribuem para uma melhor conceituação do referido instrumento de análise.

4.3 ESTRUTURAÇÃO DOS DADOS PARA ANÁLISE

Após a discussão sobre o processo de identificação das variáveis institucionais, sua agregação por instrumento de planejamento municipal e posterior hierarquização, fez-se necessário estruturar os dados para fins de análise da possível correlação com o processo de municipalização do trânsito.

Essa estruturação iniciou-se pela pesquisa no Banco de Dados da *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005*, disponibilizado pelo IBGE na página da internet www.ibge.gov.br, de cada uma das variáveis de planejamento municipal para os 795 municípios integrados ao SNT. Concluída essa pesquisa, os dados foram compilados em planilha eletrônica do *software* Microsoft Excel, para que fosse possível aplicar os critérios de classificação de cada um dos três instrumentos de planejamento municipal, conforme apresentado anteriormente na Tabela 4.2.

Com relação aos dados dos municípios não integrados ao SNT, fez-se necessário inicialmente extrair uma amostra aleatória do total de 5.563 municípios brasileiros, excluídos os 795 integrados ao SNT. Dadas as nítidas diferenças regionais e por porte entre os municípios, propôs-se uma amostragem aleatória de 1.000 municípios, estratificada proporcionalmente pelo total existente por região geográfica e por classe de tamanho da população. A Tabela 4.3 apresenta a amostra aleatória estratificada dos municípios não integrados ao SNT, com exceção da classe populacional dos municípios com mais de 500.000 habitantes, pois todos os que se enquadram nessa situação já municipalizaram o trânsito. A relação nominal dos municípios dessa amostra, organizada por região geográfica e por estado, encontra-se no Anexo II deste trabalho.

Tabela 4.3: Amostra aleatória estratificada dos municípios não integrados ao SNT

Regiões	Classes de tamanho da população (número de habitantes)														Total AM
	Até 5.000		De 5.001 a 10.000		De 10.001 a 20.000		De 20.001 a 50.000		De 50.001 a 100.000		De 100.001 a 500.000		Mais de 500.000		
	BR	AM	BR	AM	BR	AM	BR	AM	BR	AM	BR	AM	BR	AM	
Norte	96	17	86	15	104	19	113	20	33	8	15	1	2	-	80
Nordeste	266	48	400	72	557	100	414	74	105	21	42	7	9	-	322
Sudeste	408	73	411	73	326	59	292	52	103	33	112	10	16	-	300
Sul	435	78	301	54	209	38	144	28	54	11	43	5	2	-	214
Centro- Oeste	157	28	112	20	102	18	63	13	18	5	11	0	2	-	84
Totais	1362	244	1310	234	1298	234	1026	187	313	78	223	23	31	-	1.000

Legenda: BR – Brasil; AM – Amostra

Vale destacar que a amostra apresentada na Tabela 4.3 foi gerada por procedimento de amostragem aleatória sistemática a partir do Banco de Dados do IBGE, que é organizado por estado da federação. Em seguida, implementou-se o mesmo procedimento adotado para o conjunto de municípios integrados ao SNT, culminando com a aplicação dos critérios de classificação dos três instrumentos de planejamento municipal utilizando ferramentas de planilha eletrônica.

4.4 METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS DADOS

A proposta metodológica de análise dos dados se baseou na hierarquização dos instrumentos de planejamento municipal, fundamental para que se procedesse à avaliação dos seus diversos níveis: estratégico (POLÍTICA URBANA); tático (PLANEJAMENTO URBANO) e operacional (GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO). Buscando identificar o efeito desses três instrumentos selecionados e os níveis de intensidade com que eles influenciam a tomada de decisão pela integração dos municípios ao SNT, propôs-se a análise estruturada em diferentes níveis de agregação dos dados.

Optou-se, então, por estruturar a análise do maior para os menores níveis de agregação dos dados. Iniciou-se pela análise dos dados do Brasil como um todo, para em seguida desagregar as amostras por região geográfica, e por porte de município em termos de tamanho da população, nesse último caso tanto para o Brasil como para cada uma das regiões separadamente.

Com os dados do conjunto dos 795 municípios integrados ao SNT e da amostra aleatória estratificada de 1.000 municípios não integrados devidamente estruturados, partiu-se para testar se esses dois conjuntos independentes diferiam relativamente a cada um dos três instrumentos de planejamento municipal, ou seja, se as frequências com que os elementos dos conjuntos se repartiam pelas classes de uma variável nominal categorizada eram ou não semelhantes. Os dados de contagem foram organizados em tabelas de frequências absolutas, designadas como tabelas de contingência. Foram, então, realizados testes de hipóteses denominados testes de independência, por meio da variável aleatória Qui-quadrado.

Como a hipótese de pesquisa era que 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, o que se pretendia testar de forma geral era o seguinte:

- **H₀ (hipótese nula):** não existem diferenças entre os conjuntos dos municípios integrados e dos não integrados ao SNT relativamente à distribuição nas classes de cada instrumento de planejamento municipal, ou seja, a distribuição das contagens pelos conjuntos é independente do instrumento;
- **H₁ (hipótese alternativa):** existem diferenças significativas entre os dois conjuntos dos municípios relativamente a cada instrumento de planejamento municipal, ou seja, a distribuição das contagens pelos conjuntos é dependente do instrumento.

Para que a hipótese de pesquisa fosse confirmada, era necessário rejeitar a hipótese nula (H₀) para os níveis de agregação dos dados que se propôs analisar. A estatística de teste é dada pela Equação 4.1.

$$X^2 = \sum_{i=1}^L \sum_{j=1}^C \frac{(O_{ij} - E_{ij})^2}{E_{ij}} \quad (4.1)$$

em que:

C: número de colunas da tabela de contingência;

L: número de linhas da tabela de contingência;

O_{ij}: frequências observadas; e

E_{ij}: frequências esperadas.

A estatística de teste X^2 (*p-value*) é o menor nível de significância a partir do qual a hipótese nula é rejeitada. O *p-value* é considerado o nível de significância observado, e quanto mais baixo, maior é a evidência contra a hipótese nula. Assim, se o *p-value* for menor do que o nível de significância, a hipótese nula será rejeitada; se for maior, a hipótese nula não será rejeitada.

Todos os testes estatísticos apresentados a seguir foram realizados utilizando-se o *software Statistical Package for Social Science – SPSS (versão 10)*, pacote computacional de análise estatística amplamente difundido no meio acadêmico. Considerou-se um grau de confiança de 95%, tendo sido, portanto, os testes realizados ao nível de 5% de significância ($\alpha = 0,05$).

4.5 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.5.1 Análise do Brasil

A análise se iniciou pelo maior nível de agregação dos dados, contemplando o Brasil como um todo. Tinha-se, portanto, para o instrumento de planejamento municipal POLÍTICA URBANA, as seguintes hipóteses estatísticas:

- H_0 : a integração do município ao SNT é independente da POLÍTICA URBANA;
- H_1 : a integração do município ao SNT é dependente da POLÍTICA URBANA.

A Figura 4.1 apresenta as tabelas de saída (*output*) do SPSS, que confirmam a rejeição de H_0 ao nível de significância de 5% ($\alpha = 0,05$).

A primeira tabela da Figura 4.1 mostra as frequências observadas (*Count*) e as frequências esperadas (*Expected Count*) das variáveis em análise. A segunda tabela apresenta a estatística de teste (*Pearson Chi-square*), o número de graus de liberdade (*df – degrees of freedom*), e a probabilidade de significância associada (*Asymp. Sig. 2-sided e Exact Sig. 2-sided*).

Vale destacar que as notas de rodapé da segunda tabela da Figura 4.1 indicam o atendimento das condições para a aplicação com rigor estatístico do teste de independência. Essas condições, segundo MAROCO (2003), são as seguintes:

- A. $N > 20$;
- B. Todas as frequências esperadas (E_{ij}) sejam superiores a um;

- C. Pelo menos 80% das frequências esperadas (E_{ij}) sejam iguais ou superiores a cinco.

Crosstab					
			Política Urbana		Total
			NÃO	SIM	
Integrado	NAO	Count	498	502	1000
		Expected Count	337,0	663,0	1000,0
	SIM	Count	107	688	795
		Expected Count	268,0	527,0	795,0
Total	Count		605	1190	1795
	Expected Count		605,0	1190,0	1795,0

Chi-Square Tests					
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	261,770 ^b	1	7,058E-59		
Continuity Correction ^a	260,146	1	,000		
Likelihood Ratio	279,853	1	,000		
Fisher's Exact Test				,000	,000
N of Valid Cases	1795				

a. Computed only for a 2x2 table

b. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 267,95.

Figura 4.1: Tabelas de saída do SPSS do instrumento Política Urbana para o Brasil

Considerando um nível de significância de 5%, tem-se que:

- $p\text{-value} = 7,06E-59 < \alpha = 0,05 \Rightarrow \text{Rejeita-se } H_0$

A rejeição da hipótese nula de independência da quantidade de municípios integrados ou não ao SNT em relação à sua POLÍTICA URBANA significa haver evidências suficientes para se acreditar que a decisão da municipalização do trânsito é influenciada pela política urbana do município.

Essa confirmação de dependência reforça o entendimento de que a tomada de decisão pela municipalização do trânsito é motivada positivamente quando o município dispõe de uma política urbana definida ou pelo menos em processo de elaboração, o que

demonstra uma relação mais madura do Poder Executivo com a gestão pública no nível do planejamento estratégico.

A Tabela 4.4 apresenta as frequências absolutas observadas dos testes estatísticos dos três instrumentos de planejamento municipal para o nível de agregação Brasil.

Tabela 4.4: Frequências absolutas observadas dos testes de independência para o nível de agregação Brasil

Municípios integrados ao SNT	Instrumentos					
	Política Urbana		Planejamento Urbano		Gestão do Sistema de Transporte Público	
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Não	498	502	759	241	798	202
Sim	107	688	496	299	309	486

Como se pode verificar a partir das frequências observadas apresentadas na Tabela 4.4, para os outros dois instrumentos de planejamento municipal, o PLANEJAMENTO URBANO e a GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, ao nível de significância de 5%, os resultados dos testes estatísticos também levaram à rejeição da hipótese nula, indicando a dependência da municipalização do trânsito também em relação a esses instrumentos, que representam os níveis de planejamento tático e operacional, respectivamente.

Os resultados apresentados para os três instrumentos de planejamento municipal que se propôs analisar confirmam a hipótese de pesquisa. Do ponto de vista legal, não se espera exigir que os municípios que não elaboraram o seu Plano Diretor, obrigação estabelecida pelo §1º do art. 182 da CF/88, nem gerenciam o transporte público na sua área de jurisdição, competência originária dada pelo art. 30, V da CF/88, cumpram uma determinação disposta no CTB, uma lei federal ordinária, já que não vêm cumprindo a Carta Magna do país.

PIRES (1998) ressalta que a assunção das responsabilidades do trânsito permite, além de melhorias significativas na circulação geral e redução de acidentes, uma redução significativa nos custos dos transportes públicos, já que o dimensionamento da frota e seus custos agregados dependem, diretamente, da velocidade de circulação da mesma e a operação e fiscalização adequadas do trânsito devem permitir essa melhoria.

Além disso, o não atendimento dos critérios de classificação do instrumento Planejamento Urbano também representa o descumprimento de disposições legais do Estatuto da Cidade (2001), que dispõe sobre o disciplinamento do zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo e sobre o código de obras e posturas do município. Esse descumprimento de disposições legais demonstra a falta de capacitação e profissionalização dos gestores municipais e a sua frágil relação com as obrigações inerentes a função pública que exercem. Essa situação leva a politização excessiva das decisões, relegando a segundo plano as necessidades reais dos municípios.

Ao não dispor desses instrumentos de planejamento municipal, o corpo técnico do Poder Executivo perde a oportunidade de evoluir e ganhar experiência administrativa e operacional na gestão urbana, ao passo que não dispõe, na prática, das ferramentas necessárias à garantia da função social da cidade.

Portanto, não integrar o município ao SNT parece ser somente mais uma das obrigações, dentre tantas outras estabelecidas em lei, que os prefeitos brasileiros deixam de cumprir, prejudicando toda a sociedade, que muitas vezes deixa de ter garantido o seu direito constitucional de ir e vir com segurança nas vias públicas da sua cidade.

4.5.2 Análise por Região Geográfica

Após a análise no nível de agregação Brasil, passou-se à análise dos dados agregados por região geográfica, buscando identificar as diferenças regionais que porventura pudessem existir com relação à influência dos três instrumentos de planejamento municipal na tomada de decisão para a integração dos municípios ao SNT.

A Tabela 4.5 apresenta as frequências absolutas observadas dos testes estatísticos dos três instrumentos de planejamento municipal para o nível de agregação

região geográfica.

Tabela 4.5: Frequências absolutas observadas dos testes de independência para o nível de agregação região geográfica

Regiões	Municípios integrados ao SNT	Instrumentos					
		Política Urbana		Planejamento Urbano		Gestão do Sistema de Transporte Público	
		Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Norte	Não	38	42	75	05	74	06
	Sim	02	44	24	22	26	20
Nordeste	Não	177	145	288	34	294	28
	Sim	42	140	114	68	126	56
Sudeste	Não	162	138	222	78	213	87
	Sim	30	292	155	167	60	262
Sul	Não	80	134	114	100	143	71
	Sim	25	147	46	126	56	116
Centro-Oeste	Não	41	43	60	24	74	10
	Sim	08	65	22	51	41	32

Com um grau de confiança de 95% ($\alpha = 0,05$), confirma-se mais uma vez a rejeição de H_0 para os instrumentos POLÍTICA URBANA, PLANEJAMENTO URBANO e GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO para cada uma das cinco regiões geográficas, pois todos os *p-value* apresentados no Anexo III são menores que 0,05, confirmando a dependência da municipalização do trânsito em relação aos referidos instrumentos.

As frequências observadas apresentadas na Tabela 4.5 facilitam a compreensão desses resultados e reforçam a confirmação da hipótese de pesquisa também nesse nível

de agregação dos dados, além de caracterizar um nítido equilíbrio regional na relação dos instrumentos analisados com a capacidade e motivação da gestão pública municipal para tomar a decisão pela integração ao SNT.

4.5.3 Análise por Classe de Tamanho da População

Dando prosseguimento à metodologia inicialmente proposta, passou-se à análise e discussão dos resultados dos testes de independência no nível de agregação por classe de tamanho da população inicialmente para o Brasil e, em seguida, para cada uma das cinco regiões geográficas. Essa análise apresenta uma perspectiva diferente da municipalização do trânsito, porquanto incorpora a possibilidade da identificação das diferenças nacionais e regionais por porte do município, que têm reflexos importantes na forma como os instrumentos de planejamento municipal influenciam o Poder Executivo na relação com a gestão pública em geral, e em especial com a questão do trânsito.

A Tabela 4.6 apresenta as frequências absolutas observadas dos testes estatísticos dos três instrumentos de planejamento municipal por classe de tamanho da população até 500.000 habitantes, para o nível de agregação Brasil.

Para a classe populacional dos municípios com até 5.000 habitantes, a hipótese nula é rejeitada para os três instrumentos de planejamento municipal analisados, confirmando as evidências da sua influência sobre a decisão pela municipalização do trânsito. Vale destacar que, para os instrumentos PLANEJAMENTO URBANO e GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, apesar da rejeição de H_0 , o rigor estatístico dos testes de independência não poderia ser garantido em virtude do não atendimento a uma das condições mencionadas por MAROCO (2003), ou seja, menos de 80% das células com frequências esperadas superiores a cinco. Entretanto, como o conjunto dos 795 municípios integrados constitui a população desses municípios, e não uma amostra, optou-se por flexibilizar o atendimento dessa condição de robustez do teste qui-quadrado, focando a análise na tendência apontada pelas frequências observadas nas tabelas de contingência geradas no SPSS.

Tabela 4.6: Frequências absolutas observadas dos testes de independência por classe de tamanho da população para o nível de agregação Brasil

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Municípios integrados ao SNT	Instrumentos					
		Política Urbana		Planejamento Urbano		Gestão do Sistema de Transporte Público	
		Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Até 5.000	Não	180	64	203	41	233	11
	Sim	07	18	16	09	20	05
De 5.001 a 10.000	Não	154	81	199	36	218	17
	Sim	18	22	23	17	34	06
De 10.001 a 20.000	Não	131	102	192	41	204	29
	Sim	52	58	55	55	75	35
De 20.001 a 50.000	Não	26	161	124	63	115	72
	Sim	18	206	118	106	108	116
De 50.001 a 100.000	Não	07	71	30	48	24	54
	Sim	09	182	79	112	50	141
De 100.001 a 500.000	Não	Zero	23	11	12	04	19
	Sim	02	170	63	109	20	152

Na classe seguinte, com populações que variam de 5.001 a 10.000 habitantes, ao nível de 5% de significância, rejeita-se H_0 para os instrumentos POLÍTICA URBANA e PLANEJAMENTO URBANO, o que corrobora com os resultados até então apresentados. A não rejeição da hipótese nula para o instrumento GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, indicando uma aparente independência com relação à municipalização do trânsito, pode ser explicada pela gestão informal do sistema de transporte público em municípios desse porte. A Tabela 4.6 mostra que dos 275 municípios analisados, 40 são integrados ao SNT, dos quais apenas seis têm órgão gestor de transportes.

Na terceira e quarta classes de tamanho da população, variando de 10.001 a

50.000 habitantes, ocorre uma situação interessante com o instrumento POLÍTICA URBANA, com a não rejeição de H_0 , indicando evidências da sua independência com relação à municipalização do trânsito. Uma explicação coerente para essa constatação é o alto índice de cumprimento dos critérios de atendimento desse instrumento pela grande maioria dos municípios nessas classes populacionais, estejam eles integrados ou não ao SNT. A Tabela 4.6 mostra que dos 233 municípios não integrados ao SNT, com população entre 10.001 e 20.000 habitantes, 102 têm Plano Diretor ou o estão elaborando.

Para os municípios com mais de 20.000 habitantes, a obrigatoriedade de ter Plano Diretor imposta pelo §1º do art. 182 da CF/88, com prazo estabelecido pelo art. 50 do Estatuto da Cidade (2001), reforça a coerência da explicação apresentada.

“Art. 50 – Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.”
(**grifo nosso**) (Lei Nº 10.257/2001, art. 50)

Dado que essa lei entrou em vigor em 10 de outubro de 2001, o prazo a que se refere o art. 50 se encerrou em 10 de outubro de 2006, daí a Tabela 4.6 mostrar que apenas 44 dos 411 municípios analisados com população entre 20.001 e 50.000 habitantes ainda não têm POLÍTICA URBANA, o que demonstra que quase todos os municípios nessa classe já atentaram para o cumprimento dessa disposição legal.

Vale destacar que a rejeição da hipótese nula para os instrumentos PLANEJAMENTO URBANO e GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO comprova intimidade suficiente da administração municipal dessas classes populacionais com as ferramentas de planejamento nos níveis tático e operacional, confirmando os resultados já apresentados para outros níveis de agregação dos dados e evidenciando influência sobre a tomada de decisão pela integração ao SNT.

Com relação às duas últimas classes populacionais objeto dos testes de independência, com população de 50.001 a 500.000 habitantes, verificou-se a não rejeição da hipótese nula, ao nível de significância de 5%, para os instrumentos POLÍTICA URBANA, PLANEJAMENTO URBANO e GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO. Isso se explica pelo alto percentual de municipalização do

trânsito nessas classes, da ordem de 61,3% e 77,1%, respectivamente, e pelo cumprimento dos critérios de atendimento dos três instrumentos de planejamento municipal pela grande maioria dos municípios analisados, a despeito de estarem ou não integrados ao SNT, pois seu porte já exige do gestor um enfrentamento antecipado dessas questões urbanas.

A análise das frequências observadas apresentadas na Tabela 4.6 suporta a argumentação anteriormente exposta. No caso do instrumento POLÍTICA URBANA, para a classe populacional que contempla municípios com população de 50.001 a 100.000 habitantes, da amostra total de 269 municípios, 253 atendem seus critérios. Com relação ao instrumento PLANEJAMENTO URBANO, atendem seus critérios 112 dos 191 municípios integrados ao SNT dessa classe populacional. Quanto ao instrumento GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, 195 municípios o gerenciam, do total de 269. Na classe seguinte, que tem população variando de 100.001 a 500.000 habitantes, da amostra de 195 municípios analisados, 193 têm POLÍTICA URBANA, 121 atendem os critérios do instrumento PLANEJAMENTO URBANO e 171 têm órgão gestor do sistema de transporte público.

Como parte da metodologia proposta, passou-se a análise e discussão dos resultados dos testes de independência no nível de agregação por classe de tamanho da população para cada uma das cinco regiões geográficas separadamente. Os resultados dos testes estatísticos nesse nível de agregação dos dados e as respectivas tabelas de contingência estão apresentados no Anexo III desta dissertação.

Região Norte

Nas duas primeiras classes populacionais da região Norte, com municípios de até 10.000 habitantes, não foi possível realizar os testes, pois não há dentre eles municípios integrados ao SNT. Nas duas classes seguintes, compostas por municípios com população de 10.001 a 50.000 habitantes, rejeita-se a hipótese nula para os instrumentos PLANEJAMENTO URBANO e GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO. Vale destacar que 34 municípios da amostra total de 35 com população variando de 20.001 a 50.000 habitantes, atendem os critérios do instrumento POLÍTICA URBANA.

As duas últimas classes populacionais da região Norte apresentam a mesma

tendência verificada para o nível de agregação Brasil quando da análise das tabelas de contingência. Vale destacar que, no caso dos municípios com população de 50.001 a 100.000 habitantes, 22 dos 24 analisados atendem os critérios do instrumento POLÍTICA URBANA. Na classe populacional seguinte, apenas um dos 11 municípios analisados ainda não é integrado ao SNT, sendo que todos eles têm POLÍTICA URBANA e nove gerenciam seu sistema de transporte público.

Região Nordeste

Na classe de municípios com até 5.000 habitantes da região Nordeste, não foi possível realizar os testes, pois não há dentre eles municípios integrados ao SNT. Nas duas classes seguintes, que contemplam municípios com população de 5.001 a 20.000 habitantes, não se rejeita a hipótese nula para os três instrumentos de planejamento municipal analisados. Quanto a POLÍTICA URBANA, a justificativa é o alto índice de cumprimento dos seus critérios de atendimento por um considerável número de municípios, estejam eles integrados ou não ao SNT, conforme já discutido neste tópico. Quanto aos instrumentos PLANEJAMENTO URBANO e GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, a informalidade da gestão pública em municípios nordestinos desse porte explica tais resultados, que, vale destacar, não se verificam no nível de agregação Brasil.

Nas três classes populacionais seguintes, as tabelas de contingência apontam a mesma tendência verificada em nível nacional. A não rejeição da hipótese nula se dá pelo fato da grande maioria dos municípios atender os critérios dos três instrumentos de planejamento municipal sem levar em conta se são ou não integrados ao SNT, conforme já discutido. O destaque é o instrumento POLÍTICA URBANA, que é atendido por 100 dos 127 municípios nordestinos com população de 20.001 a 50.000 habitantes, e por todos os 38 municípios que têm de 100.001 a 500.000 habitantes, dos quais 30 têm órgão gestor de transportes.

Região Sudeste

Nas três primeiras classes populacionais da região Sudeste, com populações até 20.000 habitantes, vale destacar a rejeição da hipótese nula para o instrumento GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, devido aos bons percentuais de existência de órgão gestor de transportes dentre os municípios integrados ao SNT. A

não rejeição de H_0 para o instrumento POLÍTICA URBANA em duas dessas classes populacionais encontra justificativa na sua não obrigatoriedade legal.

Nas demais classes populacionais, verifica-se a não rejeição da hipótese nula para oito dos nove testes realizados, com as tabelas de contingência confirmando a mesma tendência de dependência verificada em nível nacional, como já justificado anteriormente. O instrumento POLÍTICA URBANA se destaca novamente, sendo atendido por 140 dos 148 municípios com população entre 20.001 a 50.000 habitantes, e por 99 dos 100 municípios que têm de 100.001 a 500.000 habitantes. Na classe populacional que engloba os municípios com população entre 50.001 e 100.000 habitantes, vale destacar o instrumento GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, que é atendido em 100 dos 107 municípios.

Região Sul

A constatação mais interessante no caso da região Sul é que, apesar da não rejeição da hipótese nula para todos os instrumentos de planejamento municipal nas diversas classes populacionais, percebe-se, a partir da análise das tabelas de contingência dos testes dessa região, uma homogeneidade entre os diversos portes de município. Assim, a não rejeição de H_0 não significa necessariamente que a municipalização do trânsito seja independente dos instrumentos analisados para a região Sul, mas sim que todos eles são atendidos tanto por municípios integrados ao SNT como por não integrados. Portanto, tais resultados evidenciam o equilíbrio no desenvolvimento urbano dos municípios sulistas, destacando-os em relação aos das demais regiões do Brasil.

Região Centro-Oeste

No caso da região Centro-Oeste, não foi possível realizar os testes para a classe populacional cujos municípios têm população entre 100.001 e 500.000, pois todos os 11 estão integrados ao SNT. Nas demais classes, verificou-se praticamente a não rejeição da hipótese nula para todos os instrumentos de planejamento municipal analisados, tendo os resultados demonstrado comportamento muito similar aos obtidos para a região Nordeste, sendo as explicações então apresentadas também válidas para a região Centro-Oeste, cujas tabelas de contingência também apontam a mesma tendência verificada no nível de agregação Brasil.

No nosso entender, os resultados dos testes de independência por classe de tamanho da população não prejudicam a confirmação da hipótese de pesquisa. A análise da tendência apontada pelas tabelas de contingência, proposta para flexibilizar as condições de garantia do rigor estatístico, possibilitou a apresentação e discussão de justificativas coerentes para os casos de não rejeição da hipótese nula.

4.6 TÓPICOS CONCLUSIVOS

- A identificação das variáveis institucionais que caracterizaram os municípios foi subsidiada pelo ordenamento jurídico vigente, com destaque para a CF/88 e para o Estatuto da Cidade, lei que regulamentou o capítulo de política urbana da Carta Constitucional.
- A agregação das variáveis institucionais por instrumento de planejamento municipal e a sua posterior hierarquização, com a aplicação de critérios de classificação, possibilitaram as análises para testar a dependência da municipalização do trânsito com relação aos níveis de planejamento e desenvolvimento urbano do município e a sua capacidade organizacional de gestão do sistema de transporte público.
- A hierarquização dos instrumentos de planejamento municipal proposta se fundamenta na clássica divisão dos níveis de planejamento em estratégico, tático e operacional, sendo representados, respectivamente, pela Política Urbana, pelo Planejamento Urbano e pela Gestão do Sistema de Transporte Público.
- Os resultados dos testes estatísticos de independência obtidos para os três instrumentos de planejamento municipal analisados para os níveis de agregação Brasil e regiões geográficas confirmam a hipótese de pesquisa com um grau de confiança de 95%, estabelecendo a dependência da integração ao SNT em relação aos referidos instrumentos. Esses resultados, além de caracterizar um nítido equilíbrio regional, demonstram que uma relação mais madura do Poder Executivo Municipal com a gestão pública nos diversos níveis de planejamento a capacita e motiva à tomada de decisão

pela integração ao SNT.

- A análise dos instrumentos de planejamento municipal por classe de tamanho da população para os níveis de agregação Brasil e regiões geográficas apresentou uma perspectiva diferente da municipalização do trânsito, pois possibilitou a identificação das diferenças nacionais e regionais por porte do município, que indicaram intensidades diferentes da influência dos referidos instrumentos na relação do Poder Executivo com a gestão pública em geral, e em especial com a questão do trânsito.
- Apresentou-se e discutiu-se justificativas coerentes para os casos de não rejeição da hipótese nula no nível de agregação dos dados por classe de tamanho da população, que não prejudicaram a confirmação da hipótese de pesquisa.

CAPÍTULO 5

RECOMENDAÇÕES DE APOIO À TOMADA DE DECISÃO PELA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com base na análise de diagnóstico realizada no Capítulo 4, assim como nas análises de caracterização realizadas nos Capítulos 2 e 3, neste capítulo se propõe um conjunto de recomendações que apóie e motive a tomada de decisão dos gestores municipais no processo de integração ao SNT, considerando as suas características e peculiaridades, buscando auxiliar na definição da forma mais adequada de fazê-lo. Espera-se que tais recomendações possam contribuir para apontar possíveis soluções para o preenchimento do vácuo de poder verificado em mais de 4.700 municípios brasileiros ainda não integrados ao SNT.

Como o estado do Ceará pode ser considerado um caso de sucesso em termos de abrangência da municipalização do trânsito em sua conjuntura atual no Brasil, pois tem 25% dos seus municípios integrados ao SNT, que beneficiam 62,7% da sua população e atendem 81,6% da sua frota veicular, índices superiores aos percentuais nacionais, propõe-se estruturar o conjunto de recomendações deste capítulo quanto aos aspectos legais e institucionais, financeiros, e de capacitação para a gestão, buscando suporte no estudo de caso do estado do Ceará.

5.2 ESTUDO DE CASO DO ESTADO DO CEARÁ

A Tabela 5.1 apresenta uma síntese da situação dos 46 municípios cearenses integrados ao SNT até dezembro de 2006, do total de 184, com relação aos instrumentos de planejamento municipal analisados no Capítulo 4, por classe de tamanho da população.

Tabela 5.1: Instrumentos de planejamento dos municípios do estado do Ceará integrados ao SNT por classe de tamanho da população

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Quantidade de municípios	Instrumentos de planejamento municipal		
		Política Urbana	Planejamento Urbano	Gestão do Sistema de Transporte Público
Até 5.000	-	-	-	-
De 5.001 a 10.000	1	1	1	-
De 10.001 a 20.000	5	2	2	-
De 20.001 a 50.000	18	14	9	-
De 50.001 a 100.000	16	14	12	7
De 100.001 a 500.000	5	5	5	4
Mais de 500.000	1	1	1	1
Totais	46	37	30	12

Da análise da Tabela 5.1, verifica-se que 34 municípios atendem os critérios do instrumento POLÍTICA URBANA, do total de 40 que têm essa obrigação por terem população maior que 20.000 habitantes. Vale destacar, ainda, que três dos seis municípios que não têm tal obrigação legal também atendem seus critérios. Com relação ao instrumento PLANEJAMENTO URBANO, do total de 46, 30 atendem seus critérios. O pior desempenho é do instrumento GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, que só é atendido por 12 municípios, todos eles concentrados dentre aqueles com população maior que 50.000 habitantes. Essa constatação se justifica pela predominância da informalidade na prestação dos serviços de transporte público nos municípios cearenses de menor porte, o que se reflete na ausência de uma gestão pública formal do setor.

Já a Tabela 5.2 apresenta a síntese da situação dos 138 municípios do estado do Ceará não integrados ao SNT com relação aos instrumentos de planejamento municipal analisados no Capítulo 4, por classe de tamanho da população. Vale mencionar que da amostra aleatória estratificada de 1.000 municípios não integrados ao SNT utilizada na análise apresentada no Capítulo 4, apenas 29 eram do estado do Ceará, tendo sido

necessário tabular os dados dos demais 109 municípios cearenses não integrados para possibilitar a elaboração da Tabela 5.2.

Tabela 5.2: Instrumentos de planejamento dos municípios do estado do Ceará não integrados ao SNT por classe de tamanho da população

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Quantidade de municípios	Instrumentos de planejamento municipal		
		Política Urbana	Planejamento Urbano	Gestão do Sistema de Transporte Público
Até 5.000	1	-	-	-
De 5.001 a 10.000	28	5	1	-
De 10.001 a 20.000	58	15	5	1
De 20.001 a 50.000	46	31	12	4
De 50.001 a 100.000	5	5	2	-
De 100.001 a 500.000	-	-	-	-
Mais de 500.000	-	-	-	-
Totais	138	56	20	5

A partir da análise da Tabela 5.2, constata-se que todos os municípios cearenses com mais de 100.000 habitantes já se integraram ao SNT, o que corrobora com uma das conclusões do Capítulo 3, de que quanto maior é a população dos municípios, maior também é a sua participação na gestão municipalizada do trânsito. Vale destacar que 56 municípios atendem os critérios do instrumento POLÍTICA URBANA, com maior concentração proporcional nas classes populacionais de 20.001 a 100.000 habitantes. Merecem ainda destaque os 20 municípios com população até 20.000 habitantes que, apesar de desobrigados por lei, têm uma política urbana definida. Com relação aos instrumentos PLANEJAMENTO URBANO e GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, apenas 20 e cinco, respectivamente, atendem seus critérios, do total de 138 municípios não integrados ao SNT, o que indica uma certa informalidade na gestão das questões urbanas nos níveis tático e operacional.

5.3 RECOMENDAÇÕES QUANTO AOS ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS

A confirmação da hipótese de pesquisa, apresentada no Capítulo 4, leva a reflexões quanto a real influência dos instrumentos de planejamento municipal analisados para a integração dos municípios ao SNT. A primeira recomendação de apoio à tomada de decisão pela municipalização do trânsito se refere ao instrumento Política Urbana, que se caracteriza pela existência do Plano Diretor do município ou pelo menos do início do processo da sua elaboração, e é dirigida ao Ministério Público Estadual, que tem por obrigação mover ações de improbidade administrativa contra os Prefeitos de municípios brasileiros que não cumpriram o prazo legal para aprovação dos seus Planos Diretores, que se encerrou em 10 de outubro de 2006. Essas ações encontram respaldo legal no disposto no art. 52, VII do Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257/2001).

“Art. 52 – Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: [...]

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no §3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei; [...]”(Lei Nº 10.257/2001, art. 52, VII)

Apesar da obrigação dos municípios com mais de 20.000 habitantes de elaborarem os seus Planos Diretores estar expressa no §1º do art. 182 da CF/88, tal disposição figurou, até a sua regulamentação por meio do Estatuto da Cidade em 2001, como de característica meramente programática, o que inviabilizava, até então, a ação efetiva do Ministério Público.

Outra recomendação relativa à Política Urbana é a proposição de alteração do Estatuto da Cidade com a ampliação, para todos os portes de municípios, da obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor. Essa recomendação se justifica pelo fato dessa legislação ser imprescindível para qualquer município, segundo o IBGE (2006), orientar racionalmente o desenvolvimento físico da sua área urbana, visando organizar o seu crescimento, estimular e ordenar as principais atividades urbanas.

No caso do estado do Ceará, dos 46 municípios integrados ao SNT, 25 têm Plano Diretor e 12 estão em processo de elaboração, sendo que três desses não têm tal obrigação, por terem populações inferiores a 20.000 habitantes. Dos nove que nem têm Plano Diretor, nem o estão elaborando, seis estão descumprindo o disposto no Estatuto da Cidade e três não têm essa obrigação. Já dos 138 municípios não integrados ao SNT, 56 têm uma Política Urbana, dos quais 20 não têm obrigação legal. Como o fato do município ter uma Política Urbana caracteriza um amadurecimento da compreensão do poder público relativa a dinâmica da cidade, o que naturalmente leva a percepção da necessidade de gerenciamento do trânsito que, em última análise, é o responsável pelo disciplinamento de todas as movimentações de pessoas e cargas no espaço público, espera-se que os 56 municípios cearenses mencionados estejam nesse caminho.

A terceira recomendação se relaciona ao instrumento de planejamento municipal Gestão do Sistema de Transporte Público, que se caracteriza pela existência de organismo municipal que gerencia o sistema de transporte público por ônibus, e também é dirigida ao Ministério Público Estadual. Nesse caso, diferente da primeira recomendação, faz-se necessário regulamentar o art. 30, V da CF/88, para se estabelecer um prazo para que esse serviço público de caráter essencial seja organizado e prestado pelos Municípios. O não estabelecimento expresso desse prazo por lei possibilita a interpretação, ainda que frágil, de que tal disposição constitucional também se caracterizaria como programática.

A criação de um órgão gestor de transportes na estrutura organizacional do município e a efetiva organização e prestação do serviço de transporte coletivo, incluindo-se aí as ligações na área rural (distritos / sede), dão a oportunidade ao gestor e seu corpo técnico de compreender como funciona esse sistema, que apresenta características operacionais similares às do sistema de trânsito. Dos 138 municípios cearenses não integrados ao SNT, apenas cinco têm órgão gestor de transportes em funcionamento, constatação essa que demonstra a pouca familiaridade desse conjunto de municípios com os aspectos de gestão operacional da movimentação de pessoas.

Uma das alegativas dos gestores municipais para a não integração ao SNT foi, logo após a entrada em vigor do CTB, a suposta não concessão de um prazo para que isso ocorresse, tendo sido os municípios pegos de surpresa com essa nova obrigação. Porém, tal alegativa não apresenta fundamento jurídico, pois o CTB somente entrou em

vigor 120 dias após sua publicação oficial, prazo esse que é denominado de vacância e se destina exatamente a proporcionar aos interessados tempo suficiente para se familiarizar com as novas disposições legais e adotar as providências necessárias para o seu pleno cumprimento quando da sua entrada em vigor. Ou seja, pode-se concluir que o CTB deu um prazo de quatro meses para que os municípios se organizassem para municipalizar o trânsito.

Pelo exposto no Capítulo 3, percebe-se que não só tal prazo não foi cumprido, como até hoje a grande maioria dos municípios brasileiros ainda não se integrou ao SNT. O que mais preocupa nesse cenário é o vácuo de poder que ainda persiste nesses municípios, pois o fato de não assumirem tal encargo pode acarretar problemas sérios às administrações municipais e principalmente conseqüências irremediáveis aos seus cidadãos, como alerta LEITE (2002), quando destaca a teoria do risco integral prevista no §3º do art. 1º do CTB.

Partindo da premissa legal da obrigatoriedade dos municípios gerenciarem seu trânsito, pode-se considerar o trânsito “municipalizado” em todo o Brasil desde a entrada em vigor do CTB, pois a responsabilidade objetiva dos gestores municipais decorre não só da ação (ou erro), mas também da omissão; nesse último caso se incluindo os municípios que ainda não se integraram formalmente ao SNT. Vale lembrar, conforme discutido no Capítulo 2, que os Estados não podem e nem devem preencher essa lacuna, sob pena de estarem incorrendo em desobediência a uma disposição legal, inclusive podendo ser responsabilizados por ação indevida, só que nesse caso por erro.

Portanto, se os gestores municipais podem responder por omissão, não se encontra justificativa plausível para adiar ainda mais a decisão de se integrar ao SNT. Dessa constatação decorre a quarta recomendação, que se refere diretamente a obrigatoriedade da assunção da gestão do trânsito por todos os municípios brasileiros, sem exceção. Nesse caso, cabe ao Ministério Público Estadual propor ações civis públicas que obriguem os municípios a se integrarem imediatamente ao SNT, podendo, a depender de cada situação, propor a concessão de prazos para que as providências legais de criação do órgão executivo de trânsito municipal possam ser devidamente adotadas. Uma alternativa seria a alteração do CTB, com a inclusão de uma sanção específica, a exemplo do que ocorre com o Plano Diretor no Estatuto da Cidade, para

aqueles municípios que não assumiram a gestão do trânsito.

Porém, a simples integração formal ao SNT não tem sido garantia de benefícios à população dessas cidades. A possibilidade de celebração de convênios de cooperação e delegação mútua de atividades, prevista no art. 25 do CTB, apesar de se apresentar como uma alternativa interessante para otimizar as ações dos órgãos convenientes com vistas à maior eficiência e segurança no trânsito, não tem sido adotada entre municípios. Não se tem exemplos desse tipo de parceria entre municípios vizinhos ou de determinadas regiões de nenhum estado brasileiro. DENATRAN (2004) sequer cita esse tipo de convênio, como pode se verificar pela discussão desenvolvida no Capítulo 2.

Uma das justificativas para a não adoção dessas parcerias, talvez a mais importante, é o fato de que tais convênios só podem ser celebrados entre os órgãos e entidades executivos do SNT. Ou seja, no caso dos municípios, essa possibilidade só é legalmente viável para os já integrados ao SNT. Mas se a dificuldade amplamente discutida é exatamente quanto aos esforços de gestão necessários para efetivar essa integração, tal disposição legal se caracteriza como restritiva, já que não ampara os municípios ainda não integrados ao SNT.

Dessa clara limitação imposta pela legislação vigente decorre a quinta recomendação, que propõe a alteração do CTB para que passe a admitir não só a integração individual de municípios, mas também a integração conjunta deles, quando organizados em forma de consórcios. Essa forma de parceria, apesar de não ser uma novidade no Brasil, ganhou destaque no ordenamento jurídico com a sua regulamentação por meio da Lei Nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, mais conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos. Essa previsão legal expressa visa garantir regras claras e segurança jurídica para aqueles consórcios que já estão em funcionamento e estimular a formação de novas parcerias. Essa é a principal inovação da Lei dos Consórcios, que busca, sobretudo, estimular a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Vale destacar que o consórcio permite que pequenos municípios atuem em parceria e, com o ganho de escala, melhorem a capacidade técnica, gerencial e financeira. Também é possível fazer alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou pólos regionais de desenvolvimento, melhorando a prestação de

serviços públicos. Como tanto a Lei dos Consórcios Públicos, de 2005, quanto o Decreto Nº 6.017/2007, que a regulamenta, são posteriores ao CTB, esse Código não previu a possibilidade da integração consorciada de municípios ao SNT que, quando admitida, poderá se configurar uma alternativa de sucesso para preencher o referido vácuo de poder, por se constituir um novo instrumento de gestão pública nos municípios brasileiros.

5.4 RECOMENDAÇÕES QUANTO AOS ASPECTOS FINANCEIROS

Diferentemente do que ocorre com outras áreas da gestão pública, como educação, saúde, iluminação pública, não há previsão legal de destinação periódica e sistemática de recursos financeiros exclusivos para o gerenciamento do trânsito no país. Isso faz com que muitos gestores municipais encarem a integração ao SNT, e as obrigações dela decorrentes, como mais uma despesa, sem que haja lastro orçamentário nem financeiro para sua cobertura, distorcendo sua característica essencial de investimento.

O Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET, criado pelo parágrafo único do art. 320 do CTB e gerenciado pelo DENATRAN, é constituído pelo repasse mensal do montante de 5% do valor de todas as multas de trânsito aplicadas e arrecadadas em todo o país. Apesar de ter seus recursos destinados exclusivamente para financiar a implementação de programas e projetos de gestão do trânsito elaborados pelos órgãos e entidades do SNT, o FUNSET não pode ser encarado como um fundo financiador de caráter mais abrangente, já que só atende o SNT mediante apresentação de propostas de ações específicas.

Dessa limitação do FUNSET decorre a primeira recomendação de apoio à tomada de decisão pela municipalização do trânsito referente aos aspectos financeiros, e se caracteriza pela flexibilização da sua regulamentação, objetivando a destinação de parte dos seus recursos para financiar o processo de integração propriamente dito. Os recursos a serem destinados devem ser proporcionais ao porte do município em termos da sua população, condicionando tal aplicação à tomada de decisão do gestor municipal pela integração ao SNT num prazo pré-determinado, sob pena de ter que devolver os recursos financeiros recebidos para essa finalidade.

Essa medida deverá contribuir com um conjunto considerável de municípios brasileiros que reúnem condições institucionais favoráveis para assumir a gestão do trânsito imediatamente, mas ainda não tomaram essa decisão por não disporem de recursos financeiros suficientes para financiar o início da gestão. No caso do Ceará, talvez seja essa a situação vivenciada pelos 56 municípios que já têm uma Política Urbana definida, mas que ainda não se integraram ao SNT.

Mesmo após a integração ao SNT, uma dificuldade que se apresenta de imediato para os municípios recém ingressos no sistema é o financiamento da própria gestão do trânsito, que, como se sabe, tem um alto custo. Vale destacar ainda que o MINISTÉRIO DAS CIDADES (2006) apresenta o modelo de gestão financeira apoiado basicamente nos recursos provenientes das multas de trânsito como um dos problemas da gestão do trânsito no país.

Esse cenário se agrava quanto menor é o porte município, que tem frota veicular proporcional e, por conseqüência, arrecadação de multas insuficiente para financiar uma gestão eficiente. Significa dizer, em outras palavras, que o valor arrecadado com multas de trânsito, que deveria se caracterizar como investimento mínimo realizado no setor, de acordo com sua destinação exclusiva estabelecida pelo art. 320 do CTB, passa a ser o único financiador da gestão municipalizada do trânsito. Faz-se necessário, portanto, adotar medidas que venham a corrigir tal distorção à luz do enfoque mais humanista do conceito de trânsito, já que, com o maior respeito às normas que se almeja, será cada vez menor o número de infrações cometidas e, por conseqüência, a arrecadação proveniente de multas de trânsito.

Essa situação é agravada pela violência do trânsito brasileiro, que tem motivado discussões, nos meios técnico e acadêmico, quanto ao seu enfrentamento como uma questão de saúde pública, dado os altos índices de acidentes com maior grau de severidade verificados em praticamente todo o país e o custo que essa situação representa para todos os envolvidos. IPEA/ANTP (2003) apresentam uma estimativa de custo anual de R\$ 5,3 bilhões para o conjunto de acidentes de trânsito que ocorrem nas aglomerações urbanas brasileiras, o que representa cerca de 0,4% do PIB do país, destacando os custos médicos dentre os mais importantes. Portanto, outra recomendação quanto aos aspectos financeiros é a regulamentação de um repasse periódico obrigatório de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) para financiar as ações do FUNSET,

deixando esse fundo de depender exclusivamente da arrecadação de multas de trânsito.

Em complementação a essa recomendação, seria regulamentado um repasse sistemático do FUNSET para financiar as primeiras ações nas áreas de educação, engenharia e segurança, e esforço legal (operação e fiscalização) promovidas por municípios recém integrados ao SNT. Essa destinação deve seguir a mesma regra de proporcionalidade que foi proposta na primeira recomendação e seu prazo deve ser obrigatoriamente pré-definido e compatível com o nível de desenvolvimento do município e com a sua capacidade de assimilação das ações empreendidas em benefício da população.

5.5 RECOMENDAÇÕES QUANTO AOS ASPECTOS DE CAPACITAÇÃO PARA A GESTÃO

A implementação de todas as recomendações até então apresentadas não fará sentido algum se as populações dos municípios que se integrarem ao SNT não forem realmente beneficiadas com a gestão municipalizada do trânsito. A experiência brasileira mostra que a simples edição de diplomas legais, sem que haja o engajamento da administração pública para garantir a efetiva utilização dos instrumentos disponibilizados, não significa necessariamente avanço na gestão plena das cidades. Faz-se necessário, portanto, que os gestores e seu corpo técnico tenham a noção exata do quanto os cidadãos das suas cidades podem ser beneficiados com uma gestão melhor qualificada e capaz de atender aos seus anseios.

Essa conscientização e sensibilização para os benefícios de uma gestão profissional somente são alcançadas por meio de um amplo processo de capacitação dos gestores e dos quadros de servidores desses municípios. A criação do Ministério das Cidades em 2003, incorporando todas as áreas ligadas à gestão pública das cidades, como políticas urbanas, saneamento, habitação, transporte e mobilidade urbana e trânsito, com a vinculação do DENATRAN a ele, é um exemplo do esforço do Governo Federal em unificar a concepção, elaboração e implementação das políticas públicas nas cidades. Desde então, iniciativas com esse objetivo foram tomadas pelo Ministério das Cidades e pelo DENATRAN por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

Esse programa, apesar de ter se constituído uma iniciativa isolada e pontual, foi muito bem recebido e avaliado pelos municípios, embora não se tenha dado a importância necessária à avaliação da eficácia dos seus resultados práticos. Com relação ao trânsito, o DENATRAN abriu duas frentes de trabalho, uma destinada aos municípios não integrados ao SNT e outra aos órgãos e entidades executivos do SNT.

Na primeira frente, o DENATRAN promoveu em todo o Brasil os “*Cursos para Integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito – CIM*”, com o objetivo de conscientizar os gestores e capacitar os técnicos dos municípios sobre a importância de se assumir as responsabilidades atribuídas por lei, com maior ênfase para os aspectos relativos à gestão do que para os aspectos legais e institucionais. Dessa experiência decorre a primeira recomendação de apoio à tomada de decisão pela municipalização do trânsito referente aos aspectos de capacitação para a gestão, e se configura pela reedição periódica dessas oportunidades de treinamento dos quadros dos municípios. Na única edição realizada, foram promovidos 69 cursos nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal durante o ano de 2005.

Vale destacar que os nove municípios cearenses que se integraram ao SNT no período de maio de 2005 a dezembro de 2006, pela ordem, Guaramiranga, Cascavel, Ibiapina, Várzea Alegre, Milagres, Jardim, Limoeiro do Norte, Tauá e Morada Nova, tiveram representantes dos seus quadros técnicos nos dois cursos realizados no Ceará, o que deve ter contribuído de forma decisiva para a tomada de decisão dos seus gestores pela municipalização do trânsito.

Na outra frente, destinada aos órgãos e entidades executivos do SNT, o DENATRAN promoveu cursos de capacitação técnica básica nas áreas institucional, de educação, engenharia, operação e fiscalização de trânsito, em duas edições durante os anos de 2004 e 2006, respectivamente. A recomendação, nesse caso, também é da sua reedição periódica, com a diferença do público-alvo, que se caracteriza por técnicos que já estão diante dos problemas inerentes à gestão do trânsito das cidades, muitas vezes sem sequer ter tido uma única oportunidade de se capacitar tecnicamente de forma adequada para lidar com eles.

5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto de recomendações apresentado neste Capítulo se justifica pelo fato de que, apesar de válidas, tais iniciativas isoladas não são suficientes para se atingir a meta de integrar todos os municípios brasileiros ao SNT como prevê a lei.

Em última análise, demanda-se um amplo esforço do Governo Federal, ao eleger o trânsito como prioridade de política pública, em parceria com os governos estaduais e com os municípios já integrados ao SNT, para sensibilizar os gestores municipais sobre a importância em termos de benefícios para os cidadãos e sobre a obrigatoriedade legal de assumir a gestão do trânsito nos seus municípios, sob pena de serem acionados judicialmente se não o fizerem.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 CONCLUSÕES

A revisão do ordenamento jurídico da gestão do trânsito no Brasil possibilitou o entendimento da lógica estrutural dessa legislação. O CTB foi elaborado à luz da CF/88 e realmente transferiu ao SNT o conceito da descentralização político-administrativa lançado pela Carta Constitucional, ao caracterizá-lo como um sistema de administração compartilhada composto pelos entes autônomos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e pautado na mesma lógica do novo desenho federativo instituído.

Essa nova organização do SNT estabeleceu uma clara divisão de competências entre os seus órgãos componentes, e o seu desempenho passou a depender do conjunto das ações de cada um deles, que se constituíram conceitualmente como sub-sistemas. Porém, a necessidade de integração e coordenação das ações desses órgãos se configurou como a maior dificuldade para o pleno desenvolvimento do SNT. A não integração de 4.768 municípios ao SNT, o equivalente a 85,7% dos 5.563 municípios brasileiros, estabeleceu uma espécie de vácuo de poder no sistema, que tem acarretado prejuízos a sociedade, como a não redução dos altos índices de acidentes que historicamente têm caracterizado o trânsito brasileiro.

Na verdade, vale destacar que esse vácuo de poder já existia na prática quando da vigência do CNT, pelo fato dos Estados, que detinham à época todas as competências de gestão do trânsito, terem se omitido por vários anos de atuar sistematicamente nos seus municípios. O que o CTB fez foi formalizar essa situação de ausência do poder público.

No entanto, ao regulamentar a municipalização do trânsito, o CTB inovou o ordenamento jurídico apresentando ao país uma possível boa solução para o efetivo preenchimento do referido vácuo de poder. E foi também cuidadoso, ao disponibilizar várias alternativas aos municípios para o necessário cumprimento da lei e principalmente para o atendimento das necessidades da sociedade. Não se esperava que

de imediato todos os municípios brasileiros se integrassem ao SNT e que o problema histórico de ausência do Estado fosse resolvido, mas a velocidade com que esse processo tem se desenvolvido é bem inferior às expectativas.

A inserção da possibilidade de celebração de convênios de cooperação técnico-administrativa entre os componentes do SNT, estabelecida pelo art. 25 do CTB, foi uma saída encontrada pela nova legislação para viabilizar a integração de todos os municípios brasileiros, dos de pequeno porte às metrópoles. Discute-se uma ampla gama de possibilidades de utilização das duas modalidades de convênio mais comuns no SNT; a de compartilhamento de atividades, em que os órgãos conveniados exercem concomitantemente as atividades de competência um do outro, e a de delegação das atividades de competência originária de um dos órgãos conveniados para o outro; indicando aquelas com características mais adequadas a determinado porte de município, destacando suas vantagens e desvantagens. Portanto, conclui-se que alternativas legais viáveis existem para alavancar a municipalização do trânsito no Brasil, e o que se faz necessário é apoiar e motivar a tomada de decisão dos gestores municipais para assumirem esse encargo.

Com a caracterização da evolução temporal do processo de municipalização do trânsito no Brasil, destacando seu estágio atual, em diversos níveis de agregação dos dados, foi possível entender melhor como ele tem se desenvolvido desde a entrada em vigor do CTB. Um dado interessante é que mesmo antes do CTB, 16 municípios brasileiros já gerenciavam o seu trânsito por meio de convênio com os Estados. Essas experiências de gestão municipalizada auxiliaram os legisladores a compreender o potencial dessa alternativa para um país de dimensões continentais como o Brasil e a propor sua regulamentação definitiva.

Apesar do inovador conceito humanizado do trânsito apresentado pelo CTB, o relacionando mais às pessoas do que às máquinas, conclui-se que, após nove anos da sua vigência, o processo de municipalização do trânsito ainda tem sido significativamente influenciado pela quantidade de veículos automotores existente nas cidades. Em nenhuma região geográfica, o percentual de população beneficiada supera a frota veicular atendida, o que se reflete, por conseqüência, para o Brasil, que teve 795 municípios integrados ao SNT até 2006, equivalendo a 14,3% do total, abrangendo 62,3% da população e 77,3% da frota veicular.

Além de comprovar as enormes diferenças entre os municípios brasileiros, esses números reforçam o senso comum de relacionar trânsito mais diretamente a veículos automotores do que a pessoas, conceito possivelmente compartilhado também pelos gestores municipais, o que contribui para a demora dos municípios menores em se integrar ao SNT. Para ilustrar essa conclusão, é válido destacar que apenas 176 dos 3.970 municípios brasileiros com população até 20.000 habitantes estão integrados ao SNT, o que representa ínfimos 4,4% do total. Nesse caso, algumas diferenças regionais podem ser observadas, o que já evidencia alguma influência do nível de desenvolvimento do município no processo de tomada de decisão pela municipalização do trânsito, que será posteriormente confirmada.

Outra conclusão importante é a de que quanto maior é a população dos municípios, maior também é a sua participação na gestão municipalizada do trânsito. Vale ressaltar ainda que as diferenças regionais também diminuem com o aumento do porte dos municípios, configurando-se um equilíbrio que vai se fortalecendo para as cidades com população a partir de 50.000 habitantes. Uma explicação que parece evidente para essa constatação é a de que os problemas de gestão urbana, aí incluídos os de trânsito, transporte e desenvolvimento, se assemelham e necessitam de um enfrentamento mais direto e coordenado, exigindo dos seus gestores decisões antecipadas, o que de certa forma corrobora com a hipótese desta pesquisa.

A comprovação desse cenário, com a conseqüente verificação da confirmação da hipótese de pesquisa, dá os contornos finais para a compreensão desse complexo processo que é o da municipalização do trânsito no Brasil. O ordenamento jurídico vigente subsidiou a identificação das variáveis institucionais de caracterização dos municípios, que depois de selecionadas e agregadas, geraram os instrumentos de planejamento municipal objeto de análise.

A possibilidade de hierarquizar esses instrumentos de forma estruturada foi fundamental para avaliar os diversos níveis de planejamento dos municípios, tendo sido classificados em estratégico (Política Urbana), tático (Planejamento Urbano) e operacional (Gestão do Sistema de Transporte Público). Utilizando-se testes estatísticos de independência de variáveis, foi possível confirmar, ao nível de 5% de significância, a hipótese de pesquisa:

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.

A confirmação dessa hipótese de pesquisa se deu para os níveis de agregação Brasil e regiões geográficas. Quanto ao nível de agregação dos dados por classe de tamanho da população para o Brasil e regiões, a análise apresentou uma perspectiva diferente da municipalização do trânsito e indicou intensidades diferentes da influência dos instrumentos de planejamento municipal na relação do Poder Executivo com a gestão pública em geral, e em especial com a questão do trânsito. Para os casos de não rejeição da hipótese nula foram apresentadas e discutidas justificativas coerentes, não prejudicando, portanto, a confirmação da hipótese de pesquisa.

A análise de diagnóstico institucional da problemática da municipalização do trânsito no Brasil subsidia a proposição de um conjunto de recomendações que apóie e motive a tomada de decisão dos gestores municipais pela integração ao SNT, contribuindo para apontar possíveis soluções para o preenchimento do vácuo de poder verificado em mais de 4.700 municípios brasileiros ainda não integrados ao SNT.

Dada a complexidade intrínseca da municipalização do trânsito no Brasil, amplamente discutida ao longo deste trabalho, nenhuma recomendação isolada tem a pretensão de se apresentar como a solução definitiva do problema desta pesquisa, que é o lento processo de integração dos municípios ao SNT, que apresenta um desempenho insatisfatório em virtude da morosidade das administrações municipais em tomar a decisão de adotar as providências legais e operacionais para efetivá-la. Daí a proposta de estruturação do conjunto de recomendações de apoio à tomada de decisão pela municipalização do trânsito quanto aos três aspectos, (i) legais e institucionais, (ii) financeiros, e (iii) de capacitação para a gestão, com o suporte do estudo do caso bem sucedido do estado do Ceará, ter facilitado a sua compreensão e fortalecido a idéia de conjunto.

As recomendações quanto aos aspectos legais e institucionais têm como base

fundamental a obrigatoriedade do cumprimento da lei, para que o poder público brasileiro desenvolva uma cultura de respeito ao ordenamento jurídico vigente e, no futuro, não sejam necessárias ações similares às propostas neste trabalho para fazer cumprir a lei. Além disso, vale destacar a recomendação de assimilação pelo CTB da possibilidade legal da integração consorciada de municípios ao SNT, pois o ganho de escala na gestão pública que se experimenta com o trabalho em parceria, pode ser a motivação que falta para muitos municípios tomarem a importante e necessária decisão de gerenciarem seu trânsito. A segurança jurídica propiciada pela Lei dos Consórcios Públicos e os inúmeros exemplos bem sucedidos de ações consorciadas em outras áreas da administração pública, credenciam essa possibilidade como uma importante alternativa a ser considerada.

Como não se faz gestão pública eficiente sem recursos financeiros, não poderiam faltar as recomendações quanto a esses aspectos. Procura-se, no entanto, não inovar muito nesse ponto, por entender que a destinação e aplicação de recursos públicos é um assunto delicado. Daí as recomendações se concentrarem na flexibilização da composição e aplicação dos recursos do FUNSET, fundo criado pelo CTB, e que não tem alcançado seus objetivos pela má distribuição e aplicação sem critérios dos seus recursos. O financiamento do SUS e o atendimento programado e baseado em critérios, com a destinação periódica e sistemática de recursos para municípios em diferentes estágios de atuação com relação a gestão do trânsito, inclusive os ainda não integrados ao SNT, possibilitará o planejamento adequado das ações a serem promovidas em benefício da população.

Nesse contexto, as últimas recomendações, quanto aos aspectos de capacitação para a gestão, se baseiam na premissa de que a população deve ser necessariamente a maior beneficiária da gestão municipalizada do trânsito, sendo capaz de perceber os avanços propiciados. Mas isso só ocorrerá de fato se os gestores e o corpo técnico dos municípios forem capacitados e periodicamente atualizados quanto às melhores técnicas de gestão do trânsito nas áreas institucional, de educação, engenharia e segurança, e esforço legal (operação e fiscalização), e se conscientizarem de que o enfrentamento técnico e profissional dos problemas é o melhor caminho para soluções que venham a beneficiar a maioria dos cidadãos.

Portanto, fica evidente que cada uma das recomendações propostas deve ser

encarada como parte de um todo e, por serem complementares, só surtirão algum efeito positivo se adotadas em conjunto, visando atingir a meta de integrar todos os municípios brasileiros ao SNT como determina a lei, beneficiando todos os brasileiros com a gestão municipalizada do trânsito.

5.2 RECOMENDAÇÕES

Longe de esgotar o tema, esta dissertação de mestrado pretende contribuir para a discussão da municipalização do trânsito no Brasil, em virtude da literatura escassa disponível sobre o assunto, além de servir de incentivo para o desenvolvimento de outras pesquisas científicas na área.

Dentre inúmeras recomendações para futuros trabalhos de pesquisa sobre a municipalização do trânsito no Brasil, inclusive que dêem continuidade a este, vale destacar as seguintes:

- Testar a independência da municipalização do trânsito com relação a outras variáveis institucionais, com a agregação de variáveis socioeconômicas à análise, visando identificar seus efeitos no processo de tomada de decisão para a integração ao SNT.
- Diagnosticar as problemáticas técnico-operacional e orçamentária e financeira da municipalização do trânsito, já que este trabalho se limitou à análise de diagnóstico da problemática institucional desse processo.
- Aprofundar a discussão quanto a problemática do financiamento da gestão do trânsito no Brasil, dada a grave distorção hoje existente de financiá-la quase que exclusivamente com os recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito.
- Coletar dados, por meio da aplicação de questionários, da amostra de municípios não integrados ao SNT utilizada neste trabalho, para verificar os motivos alegados para a não assunção da gestão do trânsito e comparar com as conclusões desta pesquisa.
- Testar a adoção do conjunto de recomendações de apoio à tomada de decisão

pela municipalização do trânsito em algum estado ou região geográfica brasileira como projeto-piloto, para avaliar seus resultados práticos e propor o seu aperfeiçoamento, inclusive com a proposição embasada de outras recomendações que apóiem e motivem a aceleração desse processo no Brasil.

- Desenvolver uma metodologia multicritério de apoio à decisão para definir a forma mais adequada de integração dos municípios ao SNT, considerando as suas características e peculiaridades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTP (1997) *Transporte Humano – Cidades com Qualidade de Vida*. Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, São Paulo.
- ANTP (2003) *Mobilidade e Cidadania*. Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, São Paulo.
- BRASIL (1966) Lei Nº 5.108/1966 (Código Nacional de Trânsito).
- BRASIL (1968) Decreto Nº 62.127/1968 (Regulamento do Código Nacional de Trânsito).
- BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do Brasil (DOU de 05/10/1988).
- BRASIL (1997) Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.
- BRASIL (2001) Lei Nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).
- BRASIL (2005) Lei Nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- BRASIL (2007) Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei Nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
- CONTRAN (1999) Resolução Nº 106, de 21 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades executivos municipais rodoviários e de trânsito ao Sistema Nacional de Trânsito. Conselho Nacional de Trânsito, Ministério da Justiça, Brasília.
- CONTRAN (2004) Resolução Nº 166, de 15 de setembro de 2004, que aprova as diretrizes da Política Nacional de Trânsito. Conselho Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília.
- CRETELLA JÚNIOR, J. (1997) *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Editora Forense Universitária, São Paulo, Vol. III (Arts. 18 a 22), 2ª edição.
- CRETELLA JÚNIOR, J. (1991) *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Editora Forense Universitária, São Paulo, Vol. IV (Arts. 23 a 37), 1ª edição.
- CUNHA, S.S. (2002) *Dicionário Compacto do Direito*. Editora Saraiva, São Paulo.
- DAROS, E.J. (1998) O pedestre e o novo Código Nacional de Trânsito. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20, 1º trimestre de 1998, p. 95-106.

- DENATRAN (2000) *Municipalização do Trânsito – Roteiro para Implantação*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília.
- DENATRAN (2004) *Municipalização do Trânsito – Roteiro Revisado*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília.
- DENATRAN (2005) *Curso para Integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito*. Ceftru/UnB, Brasília.
- DENATRAN (2007) *Planilha de controle dos municípios integrados ao SNT (atualizada em 15/02/2007)*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília.
- FARIA, E.O. e M.G.C. BRAGA (2006) Deficiências da aplicação do Código de Trânsito Brasileiro segundo o ponto de vista de profissionais e especialistas. *Anais do XX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, ANPET, Brasília, CD-Rom.
- FRANÇA, L.C.R. de (2004) Procedimento para Análise da Eficácia da Gestão dos Órgãos de Trânsito dos Municípios Brasileiros. *Dissertação de Mestrado em Transportes*. Universidade de Brasília.
- FRIZÃO, A.C. e M.N.P.V. ROMÃO (2006) Benefícios da municipalização do trânsito na cidade de Jaú. *Anais do XX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, ANPET, Brasília, CD-Rom.
- GIGLIO, C. (1998) *O Município Moderno*. MH Comunicações, Brasília.
- IBGE (2005) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <<http://ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/29122003atlasenso.pdf>> Acesso em 12 de abril de 2005.
- IBGE (2006) *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005*. IBGE, Rio de Janeiro.
- IPEA/ANTP (2003) *Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras: Relatório Executivo*. IPEA/ANTP, Brasília.
- JUNQUEIRA FILHO, L.M. (1998) O novo Código: navegar é preciso. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20, 3º trimestre de 1998, p. 51-55.
- LEITE, C.R.B. (2003) Temas polêmicos sobre a Lei Nº 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza*, n. 11, p. 61-76.
- LEITE, M.A.S. (2002) Aspectos legais e institucionais dos órgãos e entidades municipais de trânsito. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 25, 4º trimestre de 2002, p. 9-11.
- LEITE, Y.M. (1968) *O novo Código Nacional de Trânsito (Anotado)*. Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 2ª edição.

- LUTFALLA, D.; H. PULLIN; M.P.P. NOBRE; S.G. PINTO e V. COFANI (1999) Vamos fazer uma reflexão: será que os órgãos municipais de trânsito conhecem realmente seus clientes? *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 21, 3º trimestre de 1999, p. 109-114.
- MAROCO, J. (2003) *Análise estatística com utilização do SPSS*. Edições Silabo, Lisboa, Portugal.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2006) *Gestão Integrada da Mobilidade Urbana – Curso de Capacitação*. MCidades, Brasília.
- MORAES, A. (2006) *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. Editora Atlas, São Paulo, 6ª edição.
- NOBRE, M.P.P. (1998) O que muda com o novo Código Nacional de Trânsito. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20, 2º trimestre de 1998, p. 99-104.
- OLIVEIRA JÚNIOR, J.A. (2002) Municipalização do trânsito. *In: Ao Correr do Cursor – Crônicas Jornalísticas*. Edições Livro Técnico, Fortaleza, p. 165-166.
- PAVARINO FILHO, R.V. (2004) Aspectos da educação de trânsito decorrentes das proposições das teorias da segurança – Problemas e Alternativas. *Revista Transportes*, v. XII, junho/2004, p. 59-68.
- PINHEIRO, G.F.L. (1967) *Código Nacional de Trânsito (Comentado): veículos e culpa*. Editora Saraiva, São Paulo.
- PIRES, A.B. (1997) O que esperamos do novo Código de Trânsito. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20, 4º trimestre de 1997, p. 5-6.
- PIRES, A.B. (1998) O código de trânsito e os recursos financeiros municipais. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20, 4º trimestre de 1998, p. 25-29.
- PIRES, A.B.; E.A. VASCONCELLOS e J.L.S. DIAS (2002) O novo CTB e a municipalização do trânsito. *In: Gestão Federativa do Trânsito – Humanizando as Cidades do Século 21*. ANTP, São Paulo, p. 1-14.
- PIRES, A.B. e C.E.P. LEITÃO (2003) Regulamentação da circulação: o Código de Trânsito Brasileiro. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 25, 3º trimestre de 2003, p. 77-84.
- PORTES, A.A.G. (1998) Novo código impõe mudanças de gestão. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20, 3º trimestre de 1998, p. 99-110.
- QUIXADÁ, L.G. e V.O. QUIXADÁ (2000) *Aplicação do Código de Trânsito Brasileiro*. Editora Brasília Jurídica, Brasília.
- SILVA, R.R.T. e C.F.G. LOUREIRO (2005) Estágio atual da municipalização do trânsito no Brasil. *Anais do XIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, ANPET, Recife, CD-Rom.

- SILVA, R.R.T. e M.E.P. MOREIRA (2005) As competências na gestão do trânsito no Brasil e a segurança do tráfego urbano: estudo de caso em Fortaleza. *Anais do XIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, ANPET, Recife, CD-Rom.
- SILVA, S.K.G. (2003) *O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local*. Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, 1ª edição.
- STOCO, R. (1998) 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.
- TORRES, S.J.A. (2005) O Código de Trânsito Brasileiro – alguns aspectos da responsabilidade do Município. *Direito & Justiça*, Ano XXVII, v. 31, n.1, p. 149-171.
- UGA, M.A.D. (1991) Descentralização e Democracia: o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, n. 5, p. 87.
- VASCONCELLOS. E.A. e A.B. PIRES (1997) A nova competência atribuída aos municípios. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20, 4º trimestre de 1997, p. 7-14.
- VASCONCELLOS. E.A. (1999) *Circular é preciso, viver não é preciso*. Editora Annablume, São Paulo.
- VASCONCELLOS. E.A. (2005) *A cidade, o transporte e o trânsito*. Editora Prolivros, São Paulo.

ANEXOS

ANEXO I

RELAÇÃO NOMINAL DOS 795 MUNICÍPIOS

INTEGRADOS AO SNT ATÉ 2006

REGIÃO NORTE			
Acre			
Rio Branco	-	-	-
Amapá			
Laranjal do Jari	Macapá	Santana	-
Amazonas			
Apuí	Itacoatiara	Maués	Rio Preto da Eva
Coari	Manaus	Presidente Figueiredo	Tabatinga
Pará			
Abaetetuba	Cametá	Marabá	Santarém
Altamira	Canaã dos Carajás	Moju	São Domingos do Araguaia
Ananindeua	Capanema	Novo Repartimento	Tucuruí
Barcarena	Castanhal	Óbidos	Vigia de Nazaré
Belém	Conceição do Araguaia	Paragominas	Xinguara
Bragança	Dom Eliseu	Parauapebas	-
Breu Branco	Itaituba	Redenção	-
Breves	Jacundá	Rondon do Pará	-
Rondônia			
Ji-Paraná	Rolim de Moura	Cacoal	Porto Velho
Roraima			
Boa Vista	-	-	-
Tocantins			
Araguaína	Gurupi	Palmas	-
REGIÃO NORDESTE			
Alagoas			
Arapiraca	Estrela de Alagoas	Marechal Deodoro	São Miguel dos Campos

Delmiro Gouveia	Maceió	Palmeira dos Índios	Traipu
Bahia			
Alagoinhas	Feira de Santana	Jacobina	Senhor do Bonfim
Caetité	Guanambi	Juazeiro	Serrinha
Camaçari	Ilhéus	Paulo Afonso	Vitória da Conquista
Candeias	Itaberaba	Salvador	-
Castro Alves	Itabuna	Santa Luz	-
Cruz das Almas	Itapetinga	Santo Amaro	-
Ceará			
Aracati	Crateús	Itapipoca	Pereiro
Barbalha	Crato	Jardim	Quixadá
Baturité	Croatá	Juazeiro do Norte	Quixeramobim
Boa Viagem	Farias Brito	Limoeiro do Norte	Russas
Brejo Santo	Fortaleza	Maracanaú	Santa Quitéria
Camocim	Guaraciaba do Norte	Maranguape	São Benedito
Canindé	Guaramiranga	Morada Nova	Sobral
Carnaubal	Ibiapina	Milagres	Tauá
Caririaçu	Icó	Nova Russas	Várzea Alegre
Cascavel	Iguatu	Pacatuba	Viçosa do Ceará
Caucaia	Ipu	Paracuru	-
Chorozinho	Itapajé	Parambu	-
Maranhão			
Aldeias Altas	Bequimão	Imperatriz	Santa Helena
Açailândia	Buriti Bravo	Itinga do Maranhão	Santa Inês
Alcântara	Buriticupu	João Lisboa	Santa Luzia
Alto Alegre do Maranhão	Carutapera	Loreto	Santa Rita
Amarante do Maranhão	Caxias	Paulinho Neves	São José de Ribamar
Arari	Chapadinha	Passagem Franca	São Luís
Bacabal	Codó	Pedreiras	São Luís Gonzaga do Maranhão
Balsas	Conceição do Lago Açu	Pinheiro	São Mateus do Maranhão
Barão de Grajaú	Coroatá	Pio XII	Timon
Barra do Corda	Davinópolis	Presidente Dutra	Tutóia

Barreirinhas	Icatu	Rosário	Viana
Paraíba			
Alhandra	Campina Grande	Patos	Santa Helena
Aroeiras	Fagundes	Piancó	Santa Rita
Barra de Santana	João Pessoa	Pombal	São Mamede
Bayeux	Lagoa Seca	Sapé	Sousa
Cajazeiras	Mamanguape	Salgado de São Félix	Serraria
Pernambuco			
Abreu e Lima	Ilha de Itamaracá	Olinda	Tracunhaém
Cabo da Santo Agostinho	Itapissuma	Paulista	Timbaúba
Camaragibe	Jaboatão dos Guararapes	Petrolina	Vitória de Santo Antão
Carpina	Limoeiro	Recife	-
Caruaru	Moreno	Santa Cruz do Capibaribe	-
Piauí			
Floriano	Piripiri	Uruçui	-
Parnaíba	Teresina	-	-
Rio Grande do Norte			
Assu	Monte Alegre	Rio do Fogo	Touros
Extremoz	Natal	Santana do Matos	-
Lagoa de Pedras	Parelhas	São Gonçalo do Amarante	-
Maxaranguape	Parnamirim	Tangará	-
Sergipe			
Aracaju	Itabaiana	Nossa Senhora do Socorro	São Cristóvão
Estância	Lagarto	Propriá	-
REGIÃO SUDESTE			
Espírito Santo			
Cachoeiro de Itapemirim	Colatina	Vila Velha	-
Cariacica	Serra	Vitória	-
Minas Gerais			
Alfenas	Itabira	Passos	Timóteo
Belo Horizonte	João Monlevade	Pedro Leopoldo	Três Corações
Betim	Juiz de Fora	Poços de Caldas	Teófilo Otoni

Bom Despacho	Lavras	Ponte Nova	Uberaba
Contagem	Mariana	Pouso Alegre	Uberlândia
Coronel Fabriciano	Martinho Campos	Ribeirão das Neves	Varginha
Governador Valadares	Matozinhos	Santa Luzia	Vespasiano
Ipatinga	Montes Claros	Sete Lagoas	Viçosa
Rio de Janeiro			
Angra dos Reis	Cordeiro	Miracema	Rio Bonito
Araruama	Duque de Caxias	Natividade	Rio das Ostras
Armação dos Búzios	Itaboraí	Nilópolis	Rio de Janeiro
Arraial do Cabo	Itaguaí	Niterói	São Francisco de Itabapoana
Barra do Pirai	Itaperuna	Nova Friburgo	São Gonçalo
Barra Mansa	Itatiaia	Nova Iguaçu	São João de Meriti
Belford Roxo	Laje do Muriaé	Paracambi	São Pedro da Aldeia
Bom Jardim	Macaé	Paraíba do Sul	Saquarema
Bom Jesus do Itabapoana	Magé	Paraty	Tanguá
Cabo Frio	Mangaratiba	Paty do Alferes	Teresópolis
Cachoeiras de Macacu	Maricá	Petrópolis	Três Rios
Comendador Levy Gasparian	Mendes	Pinheiral	Valença
Campos dos Goytacazes	Mesquita	Queimados	Vassouras
Conceição de Macabu	Miguel Pereira	Resende	Volta Redonda
São Paulo			
Águas de Lindóia	Diadema	Leme	Rifaina
Águas de Prata	Dois Córregos	Lençóis Paulista	Rio Claro
Águas de São Pedro	Dracena	Limeira	Rio das Pedras
Agudos	Embu	Lindóia	Salesópolis
Alumínio	Embu Guaçu	Lins	Salto
Arealva	Espírito Santo do Pinhal	Lorena	Salto de Pirapora
Americana	Fernandópolis	Louveira	Santa Bárbara d'Oeste
Amparo	Ferraz de Vasconcelos	Mairinque	Santa Branca
Andradina	Franca	Mairiporã	Santa Cruz da Conceição
Aparecida	Francisco Morato	Marília	Santa Fé do Sul

Apiáí	Franco da Rocha	Martinópolis	Santa Gertrudes
Araçatuba	Garça	Matão	Santa Isabel
Araçoiaba da Serra	Guaíra	Mauá	Santana de Parnaíba
Araraquara	Guará	Miguelópolis	Santo André
Araras	Guararema	Mirassol	Santo Antonio de Posse
Artur Nogueira	Guaratinguetá	Mococa	Santo Antonio do Jardim
Arujá	Guariba	Mogi Guaçu	Santos
Assis	Guarujá	Moji das Cruzes	São Bernardo do Campo
Atibaia	Guarulhos	Moji-Mirim	São Caetano do Sul
Avaré	Guareí	Mongaguá	São Carlos
Bariri	Hortolândia	Monte Alto	São João da Boa Vista
Barra Bonita	Ibiúna	Monte Azul Paulista	São Joaquim da Barra
Barretos	Icém	Morro Agudo	São José do Rio Pardo
Barueri	Igarapava	Morungaba	São José do Rio Preto
Bauru	Iguape	Nova Odessa	São José dos Campos
Bebedouro	Ilha Solteira	Novo Horizonte	São Luiz do Paraitinga
Bertioga	Ilhabela	Olímpia	São Manuel
Birigui	Ilha Comprida	Orlândia	São Paulo
Biritiba Mirim	Indaiatuba	Osasco	São Pedro
Bocaina	Iperó	Oswaldo Cruz	São Roque
Boituva	Ipuã	Ourinhos	São Sebastião
Botucatu	Itaí	Paraguaçu Paulista	São Vicente
Bragança Paulista	Itanhaém	Paranapanema	Serra Negra
Buri	ItapeERICA da Serra	Paulínia	Serrana
Cabreúva	Itapetininga	Pedro de Toledo	Sertãozinho
Caçapava	Itapeva	Peruíbe	Socorro
Cachoeira Paulista	Itapevi	Piedade	Sorocaba
Caieiras	Itapira	Pitangueiras	Sumaré
Cajamar	Itápolis	Pilar do Sul	Suzano
Campinas	Itaquaquecetuba	Pindamonhangaba	Tabapuã
Campo Limpo Paulista	Itatiba	Pinhalzinho	Taboão da Serra
Campos do Jordão	Itatinga	Piracaia	Tanabi

Capela do Alto	Itu	Piracicaba	Taquaritinga
Capivari	Itupeva	Piraju	Taquarituba
Caraguatatuba	Ituverava	Pirapora do Bom Jesus	Taquarivaí
Carapicuíba	Jaboticabal	Pirassununga	Tatuí
Casa Branca	Jacareí	Poá	Taubaté
Catanduva	Jaguariúna	Potirendaba	Tietê
Cerqueira César	Jahu	Porto Ferreira	Tupã
Cerquilha	Jardinópolis	Porto Feliz	Ubatuba
Cesário Lange	Jandira	Praia Grande	Valinhos
Charqueada	Jarinu	Presidente Epitácio	Vargem Grande Paulista
Conchas	José Bonifácio	Presidente Prudente	Vargem Grande do Sul
Cosmópolis	Jundiaí	Rancharia	Várzea Paulista
Cotia	Juquiá	Registro	Vinhedo
Cruzeiro	Juquitiba	Ribeirão Pires	Votorantim
Cubatão	Laranjal Paulista	Ribeirão Preto	Votuporanga

REGIÃO SUL

Paraná

Apucarana	Dois Vizinhos	Matelândia	Santa Tereza do Oeste
Araucária	Fazenda Rio Grande	Marmeleiro	Santa Terezinha de Itaipu
Califórnia	Foz do Iguaçu	Medianeira	São José dos Pinhais
Campo Largo	Francisco Beltrão	Paranaguá	Sarandi
Cascavel	Guarapuava	Paranavaí	Toledo
Coronel Vivida	Londrina	Pato Branco	União da Vitória
Curitiba	Maringá	Ponta Grossa	Umuarama

Rio Grande do Sul

Alegria	Doutor Maurício Cardoso	Mostardas	Santo Antônio das Missões
Alvorada	Eldorado do Sul	Não-Me-Toque	Santo Augusto
Ajuricaba	Encantado	Nova Palma	São Borja
André da Rocha	Encruzilhada do Sul	Novo Hamburgo	São Leopoldo
Antônio Prado	Espumoso	Novo Machado	São Luiz Gonzaga
Arroio do Meio	Esteio	Palmeira das Missões	São Marcos
Áurea	Estrela	Panambi	São Pedro da Serra

Bagé	Flores da Cunha	Pantano Grande	São Sebastião do Caí
Boa Vista do Buricá	Garibaldi	Paráí	Sapiranga
Carlos Barbosa	Gaurama	Parobé	Sinimbu
Cachoeira do Sul	Getúlio Vargas	Pelotas	Tapejara
Cachoeirinha	Gramado	Picada Café	Tapera
Cangaçu	Gravataí	Porto Alegre	Tenente Portela
Caibaté	Guaíba	Restinga Sêca	Toropi
Campo Bom	Ijuí	Rio Pardo	Tupandi
Cândido Godói	Ipê	Rolador	Uruguaiana
Carazinho	Ivoti	Salto do Jacuí	Vacaria
Capão do Leão	Independência	Santa Maria	Vale do Sol
Caxias do Sul	Jacutinga	Santa Maria do Herval	Venâncio Aires
Chapada	Jaguari	Santa Rosa	Veranópolis
Condor	Lajeado	Santa Vitória do Palmar	Viamão
Cotiporã	Lindolfo Collor	Santana do Livramento	Victor Graeff
Cruz Alta	Marau	Santo Ângelo	Vila Maria
Dois Irmãos	Mariana Pimentel	Santo Antônio da Patrulha	-
Santa Catarina			
Araranguá	Gaspar	Lages	São José
Balneário Arroio do Silva	Herval D'Oeste	Laguna	São Miguel do Oeste
Balneário Camboriú	Ibiam	Luis Alves	Seara
Blumenau	Ibicaré	Maravilha	Tangará
Brusque	Imbituba	Navegantes	Timbó
Caçador	Iomere	Otacílio Costa	Treze Tílias
Capinzal	Itajaí	Palhoça	Tubarão
Capivari de Baixo	Itapema	Papanduva	Videira
Chapecó	Içara	Penha	Xanxerê
Criciúma	Ituporanga	Pomerode	Zortéa
Concórdia	Jaraguá do Sul	Porto União	-
Florianópolis	Joaçaba	Rio do Sul	-
Fraiburgo	Joinville	São Bento do Sul	-
REGIÃO CENTRO-OESTE			

Goiás			
Águas Lindas de Goiás	Crixás	Luziânia	Rio Verde
Anápolis	Formosa	Mineiros	Trindade
Aparecida de Goiânia	Goiânia	Morrinhos	Valparaíso de Goiás
Caldas Novas	Itumbiara	Quirinópolis	-
Catalão	Jaraguá	Senador Canedo	-
Chapadão do Céu	Jataí	Santa Helena de Goiás	-
Mato Grosso do Sul			
Amambai	Campo Grande	Jardim	Ponta Porã
Aparecida do Taboado	Chapadão do Sul	Ladário	Rochedo
Anastácia	Corumbá	Laguna Carapã	Santa Rita do Pardo
Bataguassu	Costa Rica	Naviraí	Sidrolândia
Batayporã	Dourados	Nova Alvorada do Sul	Sonora
Bela Vista	Eldorado	Nova Andradina	Três Lagoas
Bonito	Guia Lopes da Laguna	Paranaíba	-
Caarapó	Iguatemi	Paranhos	-
Mato Grosso			
Cáceres	Guarantã do Norte	Nobres	Tangará da Serra
Campo Novo do Parecis	Jaciara	Nova Mutum	Sinop
Campo Verde	Juína	Pontes e Lacerda	Sorriso
Comodoro	Lucas do Rio Verde	Primavera do Leste	Várzea Grande
Cuiabá	Mirassol d'Oeste	Rondonópolis	-

ANEXO II

RELAÇÃO NOMINAL DA AMOSTRA ALEATÓRIA

ESTRATIFICADA DE 1.000 MUNICÍPIOS NÃO

INTEGRADOS AO SNT

REGIÃO NORTE			
Acre			
Acrelândia	Cruzeiro do Sul	Porto Walter	Sena Madureira
Assis do Brasil	Feijó	Santa Rosa do Purus	-
Amapá			
Amapá	Cutias	Itaubal	Pracuúba
Calçoene	Ferreira Gomes	Oiapoque	Serra do Navio
Amazonas			
Barcelos	Eirunepé	Manacapuru	Santa Isabel do Rio Negro
Boa Vista do Ramos	Ipixuna	Novo Airão	Tefé
Carauari	Japurá	Parintins	-
Pará			
Abel Figueiredo	Eldorado dos Carajás	Oriximiná	Sapucaia
Acará	Gurupá	Pau D'Arco	Terra Santa
Almeirim	Irituia	Rio Maria	Uruará
Anapu	Jurutí	Santa Barbara do Pará	-
Bannach	Maracanã	São Francisco do Pará	-
Cumaru do Norte	Nova Timboteua	São João da Ponta	-
Rondônia			
Alta Floresta D'Oeste	Chupinguaia	Mirante da Serra	Primavera de Rondônia
Buritis	Cujubim	Novo Horizonte do Oeste	Rio Crespo
Campo Novo de Rondônia	Jaru	Presidente Medici	Vilhena
Roraima			
Alto Alegre	Cantá	Normandia	-

Tocantins			
Ananás	Goianorte	Natividade	Taguatinga
Araguatins	Itacajá	Novo Alegre	Tocantinópolis
Arraias	Juarina	Palmeiras do Tocantins	Wanderlândia
Colinas do Tocantins	Lizarda	Pium	-
Formoso do Araguaia	Miracema do Tocantins	Sítio Novo do Tocantins	-
REGIÃO NORDESTE			
Alagoas			
Água Branca	Dois Riachos	Major Isidoro	Roteiro
Barra de Santo Antônio	Feliz Deserto	Mata Grande	São José da Laje
Boca da Mata	Girau do Panciano	Murici	São Miguel dos Milagres
Campestre	Jacaré dos Homens	Palestina	Tanque d'Arca
Campo Alegre	Joaquim Gomes	Paulo Jacinto	União dos Palmares
Coité do Nóia	Jundiá	Piranhas	-
Bahia			
Abaira	Canavieiras	Ichu	Maetinga
Aiquara	Cansanção	Ipecaetá	Manoel Vitorino
Amélia Rodrigues	Caravelas	Iramaia	Marcionílio Souza
Angical	Catolândia	Itacaré	Monte Santo
Aporá	Cícero Dantas	Itaguaçu da Bahia	Morpará
Aramari	Conceição do Almeida	Itamari	Muniz Ferreira
Baixa Grande	Contendas do Sincorá	Itape	Muquém de São Francisco
Bareiras	Correntina	Itaquara	Nova Fátima
Barra do Mendes	Dias d'Avila	Itororó	Porto Seguro
Barrocas	Entre Rios	Jacaraci	São José da Vitória
Boa Vista do Tupim	Fátima	Jandaira	Simões Filho
Boquira	Formosa do Rio Preto	João Dourado	Teixeira de Freitas
Brumado	Gongogi	Jussari	Tucano
Cachoeira	Heliópolis	Lajedão	Valença
Cafarnaun	Ibicuí	Lauro de Freitas	-
Camamu	Ibirapuã	Macauba	-
Ceará			

Abaiara	Capistrano	Icapuí	Moraujo
Acaraú	Carius	Ipaumirim	Nova Olinda
Aiuaba	Cedro	Itaiçaba	Pacajus
Antonina do Norte	Coreaú	Itarema	Palmácia
Ararenda	Ererê	Jaguaruana	Russas
Aurora	Fortim	Jucás	-
Barro	Granjeiro	Martinópolis	-
Bela Cruz	Hidrolândia	Milhã	-
Maranhão			
Água Doce do Maranhão	Cedral	Lagoa Grande do Maranhão	Presidente Médici
Alto Alegre do Pindaré	Cidelândia	Magalhães de Almeida	Raposa
Anapurus	Curupuru	Matinha	Sambaíba
Axixá	Estreito	Miranda do Norte	Santa Quitéria do Maranhão
Bacurituba	Fortuna	Nina Rodrigues	São Félix de Balsas
Bela Vista do Maranhão	Governador Eugênio Barros	Olinda Nova do Maranhão	São Pedro dos Crentes
Boa Vista do Gurupi	Grajaú	Paço do Lumiar	São Roberto
Brejo de Areia	Igarapé Grande	Pastos Bons	Serrano do Maranhão
Cachoeira Grande	Jatobá	Penaval	Zé Doca
Catanhede	Lago da Pedra	Poção de Pedras	-
Paraíba			
Água Branca	Cajazeirinhas	Itabaiana	Rio Tinto
Alcantil	Capim	Jacaraú	São Bento
Araçagi	Catolé do Rocha	Junco do Seridó	São José do Sabugi
Areal	Conde	Lagoa de Dentro	Serra da Raiz
Baraúna	Cubati	Lucena	Sertãozinho
Belém	Curral de Cima	Mari	Solânea
Bom Jesus	Curral Velho	Maturéia	Sossego
Bom Sucesso	Dona Inês	Monteiro	Tenório
Brejo do Cruz	Fagundes	Nova Floresta	Vieirópolis
Brejo dos Santos	Guarabira	Paulista	Zabelê
Cabedelo	Gurinhém	Picuí	-

Cacimba de Areia	Ingá	Queimadas	-
Pernambuco			
Afogados da Ingazeira	Capoeiras	Iguaraci	Palmares
Alagoinha	Casinhas	Ipubi	Quixabá
Araçoiaba	Condado	Itapetim	São Lurenço da Mata
Belem de Maria	Custódia	Jataúba	Solidão
Bodocó	Fernando de Noronha	Jupi	Tuparetama
Brejinho	Gameleira	Lagoa dos Gatos	Verdejante
Cabrobó	Garanhuns	Machados	Palmares
Calumbi	Gravatá	Nazaré da Mata	-
Piauí			
Acauã	Campo Largo do Piauí	Jaicós	Picos
Alto Longa	Capitão Gerváiso Oliveira	Joaquim Pires	Pimenteiras
Altos	Caxingó	José de Freitas	Porto
Anísio de Abreu	Colônia do Gurguéia	Luis Correia	Santa Cruz dos Milagres
Assunção do Piauí	Cristalândia do Piauí	Luzilândia	Santa Luz
Bareiras do Piauí	Curralinhos	Matias Olímpio	Santana do Piauí
Barras	Domingos Mourão	Monsenhor Gil	São Raimundo Nonato
Beneditinos	Flores do Piauí	Nova Santa Rita	União
Bom Jesus	Francisco Santos	Oeiras	Valença do Piauí
Brejo do Piauí	Guadalupe	Palmeirais	Wall Ferraz
Cajueiro da Praia	Inhuma	Paulistana	-
Rio Grande do Norte			
Acari	Ceara – Mirim	Jardim de Angicos	Jardim de Angicos
Alexandria	Cerro Cora	José da Penha	José da Penha
Apodi	Currais Novos	Lagoa de Velhos	Lagoa de Velhos
Areia Branca	Doutor Severiano	Lucrecia	Lucrecia
Baraúna	Felipe Guerra	Macaíba	Macaíba
Brejinho	Galinhas	Marcelino Vieira	Marcelino Vieira
Caicó	Ielmo Marinho	Mossoró	Mossoró
Canguaretama	Jaçanã	Passa e Fica	-
Sergipe			

Amparo de São Francisco	Cristinápolis	Muribeca	Santa Luzia do Intanhy
Barra dos Coqueiros	Frei Paulo	Nossa Senhora de Lourdes	Tobias Barreto
Brejo Grande	Indiaroba	Pinhão	Umbauba
Canindé de São Francisco	Japarutuba	Riachão do Dantas	-
Cedro de São João	Malhada dos Bois	Salgado	-
REGIÃO SUDESTE			
Espírito Santo			
Afonso Cláudio	Conceição do Castelo	Linhares	Viana
Alto Rio Novo	Fundão	Ponto Belo	-
Aracruz	Guarapari	Presidente Kennedy	-
Baixo Gandu	Itarana	São Mateus	-
Minas Gerais			
Abadia dos Dourados	Conceição dos Ouros	Iturama	Passa-Vinte
Água Boa	Cônego Marinho	Itutinga	Patos de Minas
Aimorés	Congonhas	Jaboticatubas	Patrocínio
Alfredo Vasconcelos	Conselheiro Lafaiete	Jacutinga	Peçanha
Alterosa	Coqueiral	Jaguaraçu	Pedro Teixeira
Alvorada de Minas	Coração de Jesus	Jaíba	Piedade de Ponte Nova
Angelândia	Coronel Xavier Chaves	Jampruca	Piranguinho
Araçuaí	Córrego Danta	Janaúba	Pirapora
Araguari	Cristina	Januária	Pompeu
Araporã	Crucilândia	Jequeri	Prata
Araxá	Curvelo	Jequitinhonha	Raposos
Areado	Delta	Jesuânia	Ribeirão Vermelho
Aricanduva	Descoberto	João Pinheiro	Rio Piracicaba
Astolfo Dutra	Diamantina	Joaquim Felício	Rubim
Bandeira	Divinópolis	Juatuba	Sabará
Barbacena	Divisópolis	Ladainha	Santa Cruz de Minas
Belo Oriente	Dores de Campos	Lagoa da Prata	Santa Maria do Salto
Bertópolis	Dores do Turvo	Lagoa dos Patos	Santana da Vargem
Bocaina de Minas	Entre Folhas	Lagoa Dourada	Santo Antônio do Amparo

Bom Jesus da Penha	Esmeraldas	Lagoa Formosa	São Bento Abade
Bonfinópolis de Minas	Estrela do Sul	Lagoa Santa	São Francisco
Botumirim	Extrema	Lamim	São Geraldo da Piedade
Brumadinho	Ferros	Leme do Prado	São João da Mata
Bugre	Formiga	Leopoldina	São João Del Rei
Buritis	Franciscópolis	Machacalis	São João Nepomuceno
Cachoeira de Pajeú	Frei Lagonegro	Manhuaçu	São José do Mantimento
Caiana	Gameleiras	Maravilhas	São Sebastião da Anta
Cambuquira	Goianá	Marilac	São Sebastião do Paraíso
Campina Verde	Guanhães	Maripá de Minas	Sapucaí-Mirim
Campo Belo	Guaraciama	Mata Verde	Senhora do Porto
Campos Gerais	Guimarânia	Medeiros	Serranos
Candeias	Ibiá	Miravânia	Tabuleiro
Capim Branco	Ibirité	Monte Formoso	Tiradentes
Caputira	Ilicínea	Muriaé	Três Pontas
Caratinga	Inconfidentes	Mutum	Tupaciguara
Carmo da Cachoeira	Ipanema	Nova Belém	Ubá
Carmo do Rio Claro	Ipiacu	Nova Lima	Unaí
Carvalhos	Itaguara	Novo Oriente de Minas	União de Minas
Cataguases	Itajubá	Olaria	Vazante
Catas Altas	Itanhomi	Ouro Branco	Virginópolis
Chalé	Itapagipe	Ouro Preto	-
Chapada do Norte	Itapecerica	Palma	-
Comendador Gomes	Ituiutaba	Pará de Minas	-
Comercinho	Itumirim	Paracatu	-
Rio de Janeiro			
Aperibé	Duas Barras	Rio das Flores	Varre - Sai
Cambuci	Japeri	Santa Maria Madalena	-
Cantagalo	Macuco	São Sebastião do Alto	-
Casimiro de Abreu	Piraí	Seropédica	-
São Paulo			
Adamantina	Clementina	Irapuã	Pariquera - Açu

Aguai	Cosmorama	Itapirapuã Paulista	Paulistânia
Altair	Cravinhos	Itararé	Penápolis
Alto Alegre	Dirce Reis	Itirapina	Pereira Barreto
Analândia	Dobrada	Itirapuã	Piquete
Angatuba	Eldorado	Jaborandi	Planalto
Aramina	Elisiário	Jacupiranga	Porangaba
Arandu	Estiva Gerbi	Jales	Presidente Bernardes
Aspásia	Euclides da Cunha Paulista	Jardinópolis	Rafard
Auriflama	Floreal	João Ramalho	Ribeirão Corrente
Bananal	Gália	Lagoinha	Rio Grande da Serra
Barra do Chapéu	Gavião Peixoto	Lavínia	Sales Oliveira
Bastos	Guapiaçu	Lucélia	Santa Clara D'Oeste
Batatais	Guapiara	Manduri	Santa Maria da Serra
Bernardino dos Campos	Guaraçá	Mendonça	Santo Antônio da Alegria
Boa Esperança do Sul	Guaraci	Miracatu	São Francisco
Bom Sucesso de Itararé	Guararapes	Mirandópolis	São Lourenço da Serra
Braúna	Guatapará	Mirassolândia	São Simão
Brotas	Herculândia	Monte Aprazível	Severínia
Caconde	Holambra	Monte Mor	Taciba
Caiabu	Iacanga	Narandiba	Tarabá
Campos Novos Paulista	Ibaté	Nova Europa	Torrinha
Cananeia	Ibirarema	Óleo	Ubirajara
Cardoso	Ibitinga	Ouro Verde	Vera Cruz
Cássia dos Coqueiros	Igaraçu do Tietê	Palmital	-
Chavantes	Indiana	Paraiso	-
REGIÃO SUL			
Paraná			
Abatiá	Cruzeiro do Oeste	Lapa	Pinhais
Almirante Tamandaré	Cruzmaltina	Lobato	Piraquara
Amaporã	Doutor Camargo	Lunardelli	Porto Rico
Andirá	Enéas Marques	Manfrinópolis	Quatro Pontes
Arapuã	Fênix	Marechal Cândido Rondon	Renascença

Ariranha do Ivaí	Figueira	Mariópolis	Rio Negro
Barbosa Ferraz	Foz do Jordão	Marumbi	Santa Cecília do Pavão
Bela Vista da Caroba	General Carneiro	Mercedes	Santa Mônica
Bocaiúva do Sul	Guaraci	Moreira Sales	São Jerônimo da Serra
Bom Sucesso do Sul	Guaramiranga	Munhoz de Melo	São Manoel do Paraná
Cambará	Ibema	Nossa Senhora das Graças	Saudade do Iguaçu
Cambira	Iguaraçu	Nova Aliança do Ivaí	Tapira
Campo Mourão	Ipiranga	Nova América da Colina	Três Barras do Paraná
Candói	Irati	Nova Aurora	Ventania
Catanduvas	Itaperuçu	Nova Santa Rosa	Wenceslau Braz
Cerro Azul	Ivaiporã	Ouro Verde do Oeste	-
Colombo	Jandaia do Sul	Palotina	-
Congonhinhas	Japurá	Paranapoema	-
Contenda	Juranda	Peabiru	-
Rio Grande do Sul			
Aceguá	Cristal do Sul	Mariano Moro	Santo Cristo
Alegrete	Dois Lajeados	Monte Alegre dos Campos	Santo Expedito do Sul
Alto Feliz	Dom Feliciano	Montenegro	São Gabriel
Anta Gorda	Engenho Velho	Muliterno	São José das Missões
Arroio do Padre	Entre-Ijuís	Nonoaí	São Martinho
Arroio Grande	Estação	Nova Esperança do Sul	São Pedro do Sul
Barão	Estância Velha	Nova Petrópolis	São Sepé
Barra do Quaraí	Fazenda Vila Nova	Novo Cabrais	Sapucaia do Sul
Benjamin Constant do Sul	Feliz	Osório	Sarandi
Boa Vista do Cadeado	Garruchos	Paraíso do Sul	Seberi
Bom Retiro do Sul	General Câmara	Passo do Sobrado	Sede Nova
Braga	Guabiju	Pejuçara	Serafina Corrêa
Cacique Doble	Guaporé	Pinhal Grande	Severiano de Almeida
Camaquã	Ibarama	Planalto	Sobradinho
Campo Novo	Ibiraiaras	Porto Lucena	Taquara
Candiota	Inhacorá	Pouso Novo	Taquari
Capão da Canoa	Iraí	Relvado	Tramandaí

Caraá	Ivorá	Rio Grande	Triunfo
Casca	Jaquarão	Ronda Alta	Unistalda
Cerro Grande do Sul	Júlio de Castilhos	Rosário do Sul	Vespasiano Correa
Charqueadas	Lavras do Sul	Sananduva	Vista Alegre do Prata
Constantina	Linha Nova	Santa Bárbara do Sul	Xangri-lá
Coronel Bicaco	Marcelino Ramos	Santana da Boa Vista	-

Santa Catarina

Abdon Batista	Campo Belo do Sul	Imaruí	Pouso Redondo
Água Doce	Catanduvas	Imbuia	Rio do Oeste
Anchieta	Celso Ramos	Indaial	Saltinho
Antônio Carlos	Coronel Martins	Irineópolis	Santo Amaro da Imperatriz
Arroio Trinta	Corupá	Itaiópolis	São Francisco do Sul
Aurora	Doutor Pedrinho	Jaguaruna	São João do Oeste
Bandeirante	Ermo	Lajeado Grande	São Joaquim
Belmonte	Frei Rogério	Mafra	São Pedro de Alcântara
Biguaçu	Garopada	Modelo	Tigrinhos
Bom Jesus	Guaramirim	Nova Veneza	Tunápolis
Botuverá	Guatambú	Orleans	Vitor Meireles
Caibi	Ibirama	Palmeira	Xaxim
Camboriú	Ilhota	Petrolândia	-

REGIÃO CENTRO-OESTE

Goiás

Abadiânia	Cocalzinho de Goiás	Minaçu	Portelândia
Alexânia	Corumbaba	Morro Agudo de Goiás	Professor Jamil
Alvorada do Norte	Divinópolis de Goiás	Mozarlândia	Santa Barbara de Goiás
Anicuns	Gameleira de Goiás	Nerópolis	Santa Fé de Goiás
Aragarças	Goianésia	Nova Crixás	Santo Antônio da Barra
Aurilândia	Guaraíta	Nova Iguaçu de Goiás	Santo Antônio do Descoberto
Bom Jardim de Goiás	Ipameri	Novo Gama	São Simão
Britânia	Itapuranga	Ouvidor	Serranópolis
Cachoeira Alta	Joviânia	Palestina de Goiás	Trombas

Caldazinha	Lagoa Santa	Petrolina de Goiás	Uruaçu
Campo Limpo de Goiás	Mara Rosa	Piracanjuba	Vicentinópolis
Caturaf	Maurilândia	Planaltina	-
Mato Grosso do Sul			
Água Clara	Corguinho	Maracajú	Tacuru
Alcinópolis	Douradina	Novo Horizonte do Sul	Vicentina
Aquidauana	Figueirão	Porto Murtinho	-
Cassilândia	Japorã	São Gabriel do Oeste	-
Mato Grosso			
Acorizal	Campos de Júlio	Matupá	Porto dos Gaúchos
Alta Floresta	Figueirópolis D'Oeste	Nova Bandeirantes	Reserva do Cabaçal
Alto Boa Vista	Gaúcha do Norte	Nova Marilândia	Rosário Oeste
Araguaiana	Indiavaí	Nova Olímpia	Tabaporã
Barra do Bugres	Jangada	Paranaíta	Torixoréu
Barra do Garças	Juscimeira	Poconé	-

ANEXO III

**TABELAS SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS TESTES
ESTATÍSTICOS DOS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO MUNICIPAL PARA OS DIVERSOS
NÍVEIS DE AGREGAÇÃO DOS DADOS**

Tabela III.1: Resultados dos testes de independência para o nível de agregação região geográfica

Regiões	Instrumentos		
	Política Urbana	Planejamento Urbano	Gestão do Sistema de Transporte Público
	<i>p-value</i>		
Norte	5,45E-07	4,35E-08	1,55E-06
Nordeste	3,99E-12	6,30E-13	1,69E-10
Sudeste	1,84E-33	4,21E-11	1,69E-39
Sul	5,34E-07	1,46E-07	2,16E-11
Centro-Oeste	3,30E-07	2,39E-07	6,54E-06

Tabela III.2: Resultados dos testes de independência por classe de tamanho da população para o nível de agregação Brasil

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Instrumentos		
	Política Urbana	Planejamento Urbano	Gestão do Sistema de Transporte Público
	<i>p-value</i>		
Até 5.000	2,19E-06	0,019 ^C	0,002 ^C
De 5.001 a 10.000	0,013	5,61E-05	0,101 ^C
De 10.001 a 20.000	0,121	4,40E-10	1,72E-05
De 20.001 a 50.000	0,055	0,005	0,007
De 50.001 a 100.000	0,180 ^C	0,660	0,444
De 100.001 a 500.000	0,603 ^{B/C}	0,299	0,429 ^B

Legenda: B ($E_{ij} > 1$); C (80% $E_{ij} \geq 5$)

Tabela III.3: Resultados dos testes de independência dos instrumentos de planejamento municipal por classe populacional para a região Norte

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Instrumentos / Condições não atendidas ou <i>p-value</i>		
	Política Urbana	Planejamento Urbano	Gestão do Sistema de Transporte Público
Até 5.000	N/A ^{A/B}	N/A ^{A/B}	N/A ^{A/B}
De 5.001 a 10.000	N/A ^{A/B}	N/A ^{A/B}	N/A ^{A/B}
De 10.001 a 20.000	0,774 ^C	0,010 ^C	0,010 ^C
De 20.001 a 50.000	0,380 ^C	0,070 ^C	0,070 ^C
De 50.001 a 100.000	0,037 ^C	0,386 ^C	0,221 ^C
De 100.001 a 500.000	N/A ^{A/B}	0,251 ^{A/C}	0,026 ^{A/C}

Legenda: A ($N > 20$); B ($E_{ij} > 1$); C (80% $E_{ij} \geq 5$)

Tabela III.4: Resultados dos testes de independência dos instrumentos de planejamento municipal por classe populacional para a região Nordeste

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Instrumentos / Condições não atendidas ou p-value		
	Política Urbana	Planejamento Urbano	Gestão do Sistema de Transporte Público
Até 5.000	N/A ^B	N/A ^B	N/A ^B
De 5.001 a 10.000	0,444 ^C	0,358 ^C	N/A ^B
De 10.001 a 20.000	0,899	0,082 ^C	0,806 ^C
De 20.001 a 50.000	0,446	0,011	0,064
De 50.001 a 100.000	0,385 ^C	0,916	0,977
De 100.001 a 500.000	N/A ^B	0,422 ^C	0,627 ^C

Legenda: B ($E_{ij} > 1$); C (80% $E_{ij} \geq 5$)

Tabela III.5: Resultados dos testes de independência dos instrumentos de planejamento municipal por classe populacional para a região Sudeste

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Instrumentos / Condições não atendidas ou p-value		
	Política Urbana	Planejamento Urbano	Gestão do Sistema de Transporte Público
Até 5.000	0,006 ^C	0,529 ^C	0,025 ^C
De 5.001 a 10.000	0,117 ^C	0,063 ^C	0,001 ^C
De 10.001 a 20.000	0,354	0,001	0,002
De 20.001 a 50.000	0,096 ^C	0,858	0,064
De 50.001 a 100.000	0,050 ^C	0,117	0,016 ^C
De 100.001 a 500.000	0,738 ^C	0,946 ^C	0,267 ^C

Legenda: C (80% $E_{ij} \geq 5$)

Tabela III.6: Resultados dos testes de independência dos instrumentos de planejamento municipal por classe populacional para a região Sul

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Instrumentos / Condições não atendidas ou p-value		
	Política Urbana	Planejamento Urbano	Gestão do Sistema de Transporte Público
Até 5.000	0,066	0,690	0,200 ^C
De 5.001 a 10.000	0,325	0,053	0,186 ^C
De 10.001 a 20.000	0,834	0,054	0,161
De 20.001 a 50.000	0,208 ^C	0,829	0,119 ^C
De 50.001 a 100.000	0,559 ^C	0,612 ^C	0,084 ^C
De 100.001 a 500.000	0,679 ^C	0,693 ^C	0,007 ^C

Legenda: C (80% $E_{ij} \geq 5$)

Tabela III.7: Resultados dos testes de independência dos instrumentos de planejamento municipal por classe populacional para a região Centro-Oeste

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Instrumentos / Condições não atendidas ou p-value		
	Política Urbana	Planejamento Urbano	Gestão do Sistema de Transporte Público
Até 5.000	0,073 ^C	0,272 ^C	N/A ^B
De 5.001 a 10.000	0,955 ^{B/C}	0,214 ^{B/C}	0,692 ^{B/C}
De 10.001 a 20.000	0,494	0,044	0,310 ^{B/C}
De 20.001 a 50.000	0,058 ^{B/C}	0,313	0,580 ^C
De 50.001 a 100.000	N/A ^{A/B}	0,176 ^{A/C}	0,389 ^{A/B/C}
De 100.001 a 500.000	N/A ^{A/B}	N/A ^{A/B}	N/A ^{A/B}

Legenda: A ($N > 20$); B ($E_{ij} > 1$); C (80% $E_{ij} \geq 5$)

Tabela III.8: Frequências absolutas dos resultados dos testes de independência por classe de tamanho da população para a região Norte

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Municípios integrados ao SNT	Instrumentos					
		Política Urbana		Planejamento Urbano		Gestão do Sistema de Transporte Público	
		Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Até 5.000	Não	16	1	17	-	17	-
	Sim	-	-	-	-	-	-
De 5.001 a 10.000	Não	8	7	14	1	14	1
	Sim	-	-	-	-	-	-
De 10.001 a 20.000	Não	11	8	19	0	19	0
	Sim	2	1	2	1	2	1
De 20.001 a 50.000	Não	1	19	19	1	19	1
	Sim	0	15	11	4	11	4
De 50.001 a 100.000	Não	2	6	5	3	4	4
	Sim	0	16	7	9	12	4
De 100.001 a 500.000	Não	-	1	1	0	1	0
	Sim	-	10	4	6	1	9

Tabela III.9: Frequências absolutas dos resultados dos testes de independência por classe de tamanho da população para a região Nordeste

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Municípios integrados ao SNT	Instrumentos					
		Política Urbana		Planejamento Urbano		Gestão do Sistema de Transporte Público	
		Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Até 5.000	Não	43	5	47	1	47	1
	Sim	-	-	-	-	-	-
De 5.001 a 10.000	Não	57	16	70	3	73	-
	Sim	6	3	8	1	9	-
De 10.001 a 20.000	Não	62	37	91	8	96	3
	Sim	16	9	20	5	24	1
De 20.001 a 50.000	Não	14	60	63	11	64	10
	Sim	13	40	35	18	51	2
De 50.001 a 100.000	Não	1	20	12	9	13	8
	Sim	6	47	31	22	33	20
De 100.001 a 500.000	Não	-	7	5	2	1	6
	Sim	-	31	17	14	7	24

Tabela III.10: Frequências absolutas dos resultados dos testes de independência por classe de tamanho da população para a região Sudeste

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Municípios integrados ao SNT	Instrumentos					
		Política Urbana		Planejamento Urbano		Gestão do Sistema de Transporte Público	
		Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Até 5.000	Não	60	13	63	10	71	2
	Sim	1	3	3	1	3	1
De 5.001 a 10.000	Não	54	19	66	7	68	5
	Sim	5	5	7	3	5	5
De 10.001 a 20.000	Não	39	20	51	8	49	10
	Sim	18	14	18	14	17	15
De 20.001 a 50.000	Não	5	47	29	23	20	32
	Sim	3	93	55	41	23	73
De 50.001 a 100.000	Não	4	29	9	24	5	28
	Sim	2	72	32	42	2	72
De 100.001 a 500.000	Não	0	10	4	6	0	10
	Sim	1	89	37	53	10	80

Tabela III.11: Frequências absolutas dos resultados dos testes de independência por classe de tamanho da população para a região Sul

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Municípios integrados ao SNT	Instrumentos					
		Política Urbana		Planejamento Urbano		Gestão do Sistema de Transporte Público	
		Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Até 5.000	Não	43	35	53	25	70	8
	Sim	6	13	12	7	15	4
De 5.001 a 10.000	Não	22	32	35	19	44	10
	Sim	5	13	7	11	17	1
De 10.001 a 20.000	Não	11	27	18	20	23	15
	Sim	10	22	8	24	14	18
De 20.001 a 50.000	Não	4	24	6	22	2	26
	Sim	2	36	9	29	8	30
De 50.001 a 100.000	Não	0	11	1	10	2	9
	Sim	1	32	5	28	1	32
De 100.001 a 500.000	Não	0	5	1	4	2	3
	Sim	1	29	4	26	1	29

Tabela III.12: Frequências absolutas dos resultados dos testes de independência por classe de tamanho da população para a região Centro-Oeste

Classes de tamanho da população (número de habitantes)	Municípios integrados ao SNT	Instrumentos					
		Política Urbana		Planejamento Urbano		Gestão do Sistema de Transporte Público	
		Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Até 5.000	Não	18	10	23	5	28	-
	Sim	0	2	1	1	2	-
De 5.001 a 10.000	Não	13	7	14	6	19	1
	Sim	2	1	1	2	3	0
De 10.001 a 20.000	Não	8	10	13	5	17	1
	Sim	6	12	7	11	18	0
De 20.001 a 50.000	Não	2	11	7	6	10	3
	Sim	0	22	8	14	15	7
De 50.001 a 100.000	Não	-	5	3	2	0	5
	Sim	-	15	4	11	2	13
De 100.001 a 500.000	Não	-	-	-	-	-	-
	Sim	-	11	1	10	1	10