

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CURSO DE MESTRADO EM GEOTECNIA E TRANSPORTES

**O SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO E OS
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**

Natália Couto Bavoso

Belo Horizonte

2014

Natália Couto Bavoso

O SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO E OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Geotecnia e Transportes da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geotecnia e Transportes.

Área de concentração: Transportes

Orientador: Professor Doutor Ronaldo Guimarães Gouvêa

Belo Horizonte

Escola de Engenharia da UFMG

2014

B354s

Bavoso, Natália Couto.

O sistema nacional de trânsito e os municípios de pequeno porte
[manuscrito] / Natália Couto Bavoso.- 2014.

xv, 87 f., enc.: il.

Orientador: Ronaldo Guimarães Gouvea.

Dissertação (mestrado) Universidade Federal de Minas Gerais,
Escola de Engenharia.

Anexos: f. 78-87.

Bibliografia: f. 73-77.

1. Engenharia de transportes - Teses. 2. Trânsito - Legislação - Brasil -
Teses. 3. Trânsito urbano - Teses. 4. Belo Horizonte, Região Metropolitana
de (MG) - Teses. I. Gouvêa, Ronaldo Guimarães. II. Universidade Federal de
Minas Gerais. Escola de Engenharia. III. Título.

CDU: 656(043)

FOLHA DE APROVAÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOTECNIA E TRANSPORTES



FOLHA DE APROVAÇÃO

O Sistema Nacional de Trânsito e os municípios de pequeno porte.

NATÁLIA COUTO BAVOSO

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GEOTECNIA E TRANSPORTES, como requisito para obtenção do grau de Mestre em GEOTECNIA E TRANSPORTES, área de concentração TRANSPORTES.

Aprovada em 04 de junho de 2014, pela banca constituída pelos membros:


Prof. Ronaldo Guimarães Gouvêa - Orientador
UFMG


Prof. Leandro Cardoso
UFMG


Profª. Maria Carmen Couto Ribeiro
UFMG

Belo Horizonte, 4 de junho de 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente, à minha mãe - Marilda Silveira Couto - pois a ela devo tudo o que sou e o que ainda serei.

Agradeço aos incentivos de minha irmã - Nádia Couto Bavoso - e de meu cunhado - Thadeu Máximo. Agradeço também aos meus queridos sobrinhos, Raul e Rita, pela alegria de existirem em minha vida.

Agradeço ao meu pai, Luiz Bavoso Neto, e à sua mulher, Consuelo Matos.

Agradeço ao Rodrigo César Carvalho de Castro pelo companheirismo ao longo da elaboração deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Ronaldo Guimarães Gouvêa, pelo incentivo, direcionamento e apoio imprescindíveis durante a realização deste trabalho. Agradeço também aos demais professores que lecionaram em meu curso de mestrado: Leise Kelli de Oliveira, Heloisa Maria Barbosa e Nilson Tadeu Ramos Nunes; e à secretária Katia Aparecida de Souza.

Agradeço ainda aos colegas do mestrado, em especial: Osias Baptista, Thiago Medeiros, Agmar Bento Teodoro, Farney Aurélio Alcântara, Anna Paula Corrêa, Leonardo Pita Figueiredo e Gustavo Furtado.

RESUMO

Em 1998, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) determinou a todos os municípios uma série de atribuições relacionadas à gestão do trânsito. Dentre as atribuições municipais, consta a obrigação de proceder à municipalização do trânsito. No processo para a municipalização do trânsito, cabe aos municípios cumprir certos requisitos para se integrarem formalmente ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT) e, assim, assumirem legalmente a gestão do trânsito em seus territórios. Entretanto, as atribuições e os requisitos para a municipalização foram impostos a todos os municípios indistintamente, sem considerar a diversidade de municípios existentes no Brasil. Decorridos quinze anos da imposição das obrigações, verifica-se que apenas 24,9% dos municípios brasileiros integram o SNT, sendo que estes municípios já integrados são, majoritariamente, os de grande porte. Este trabalho propõe uma metodologia para investigar quais motivos têm contribuído para o baixo índice de integração dos municípios de pequeno porte ao SNT. A metodologia de investigação proposta pretende ainda caracterizar o nível de execução das atribuições de competência municipal, definidas pelo CTB, nos municípios que ainda não integram o SNT. A metodologia proposta foi aplicada aos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) que ainda não se integraram ao SNT. A partir dos resultados obtidos, são discutidas alternativas para possibilitar ou mesmo incentivar a integração dos municípios de pequeno porte ao SNT, respeitando as suas peculiaridades e necessidades. Dessa forma, este trabalho pretende contribuir principalmente com a indicação de medidas e ações públicas que sejam capazes de legalizar a atuação e aprimorar a capacidade de gestão do trânsito municipal nos municípios de pequeno porte. A efetivação das medidas e ações poderia alterar o cenário nacional de baixo índice de municipalização do trânsito.

Palavras chave: Municipalização do Trânsito. Municípios de pequeno porte. Sistema Nacional de Trânsito. Código de Trânsito Brasileiro.

ABSTRACT

In 1998, the Brazilian Traffic Code (BTC) assigned a number of responsibilities to all municipalities concerning traffic management. Among those responsibilities at the municipal level was the obligation to implement traffic municipalization. In the process of traffic municipalization, municipalities are to meet certain requirements to formally integrate the National Traffic System (NTS) and thus officially take charge of traffic management in their jurisdictions. However, the obligations and requirements for municipalization were imposed indistinctly on all municipalities, with no consideration for the diversity of Brazilian municipalities. Fifteen years after those obligations were established, only 24.9% of the Brazilian municipalities have adhered to the NTS, mostly large municipalities. The present study presents a methodology to investigate the reasons for the low adherence of small municipalities to the NTS. Further, this investigation methodology aims to characterize the extent to which the duties assigned to municipal authorities, as defined by the BTC, are being effected in the municipalities that have not yet been included in the NTS. The proposed methodology is applied to the municipalities of the Belo Horizonte Metropolitan Area that have not been integrated into the NTS to date. Based on the results of the present study, alternatives are discussed with regard to enabling or facilitating the integration of the small municipalities into the NTS, while respecting their peculiarities and specific needs. The major contribution of this study is to point measures and public policies to regulate the action and improve the traffic management capability of small municipalities. The implementation of those measures and policies could change the current Brazilian scenario of low traffic municipalization indices.

Key words: Traffic municipalization. Small municipalities. National Traffic System. Brazilian Traffic Code.

SUMÁRIO

RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
SUMÁRIO.....	viii
LISTA DE FIGURAS.....	x
LISTA DE TABELAS.....	xi
LISTA DE GRÁFICOS.....	xii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	xiii
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 <i>Justificativa</i>	5
1.2 <i>Objetivos do trabalho</i>	7
1.3 <i>Estrutura do trabalho</i>	8
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	9
2.1 <i>A legislação brasileira sobre as competências municipais</i>	9
2.2 <i>A diversidade entre os municípios brasileiros</i>	13
2.3 <i>O trânsito</i>	15
2.3.1 <i>A gestão do trânsito</i>	17
2.4 <i>O Sistema Nacional de Trânsito</i>	18
2.4.1 <i>As competências municipais na gestão do trânsito</i>	21
2.5 <i>A municipalização do trânsito</i>	25
2.5.1 <i>O processo de municipalização do trânsito</i>	27
2.5.2 <i>As possibilidades de convênios entre municípios e estados</i>	30
2.5.3 <i>A integração ao SNT segundo os portes dos municípios</i>	32
2.6 <i>As vantagens da municipalização do trânsito</i>	36

2.6.1	Os motivos para a integração ou não integração de municípios ao SNT	38
2.6.2	O vácuo da não municipalização do trânsito	40
3	METODOLOGIA.....	42
3.1	<i>Levantamento de informações dos municípios</i>	43
3.2	<i>Proposta e definição do questionário</i>	44
3.3	<i>Validação do questionário</i>	45
3.4	<i>Aplicação do questionário</i>	45
3.5	<i>Consolidação e análise dos resultados</i>	45
4	APLICAÇÃO DA METODOLOGIA	46
4.1	<i>A RMBH</i>	46
4.1.1	Breve histórico da gestão do trânsito na RMBH	48
4.2	<i>Municipalização do trânsito na RMBH</i>	49
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	54
5.1	<i>Resultados</i>	54
5.2	<i>Discussão dos resultados</i>	63
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
6.1	<i>Recomendações para trabalhos futuros</i>	71
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
	APÊNDICES.....	78
	<i>APÊNDICE A – Questionário da pesquisa</i>	78
	<i>APÊNDICE B – Relação dos entrevistados</i>	81
	<i>APÊNDICE C – Síntese de municípios integrados ao SNT por estado</i>	82
	<i>APÊNDICE D – Divergências entre as listagens do DENATRAN e do IBGE</i>	87

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1: Etapas do processo de municipalização do trânsito.....	29
Figura 2.2: Quantidade de municípios brasileiros integrados ao SNT segundo o porte em 2009.....	33
Figura 2.3: Quantidade de municípios brasileiros integrados ao SNT segundo o porte em 2013.....	34
Figura 2.4: Distribuição da população brasileira entre municípios integrados e não integrados ao SNT.....	35
Figura 2.5: Distribuição da frota de veículos brasileira entre municípios integrados e não integrados ao SNT.....	35
Figura 2.6: Distribuição do PIB brasileiro entre municípios brasileiros integrados e não integrados ao SNT.....	36
Figura 3.1: Etapas da metodologia de investigação proposta.....	43
Figura 4.1: Distribuição espacial dos municípios da RMBH integrados e não integrados ao SNT.....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Número de municípios brasileiros integrados ao SNT por ano.....	02
Tabela 1.2: Número de municípios brasileiros integrados ao SNT por estado.....	03
Tabela 2.1: Esquema de funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito.....	20
Tabela 2.2: Obrigações definidas pelo CTB aos municípios.....	25
Tabela 2.3: Possibilidades de convênios entre municípios e estados.....	31
Tabela 2.4: Percentuais dos municípios mineiros integrados e não integrados ao SNT.....	34
Tabela 4.1: Informações dos municípios da RMBH.....	47
Tabela 4.2: Municípios da RMBH integrados ao SNT.....	50
Tabela 4.3: Municípios da RMBH não integrados ao SNT.....	51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1 – Resultado da primeira pergunta do questionário de pesquisa.....	55
Gráfico 5.2 – Resultado da segunda pergunta do questionário de pesquisa.....	56
Gráfico 5.3 – Resultado da terceira pergunta do questionário de pesquisa.....	57
Gráfico 5.4 – Resultado da quarta pergunta do questionário de pesquisa.....	58
Gráfico 5.5 – Resultado da quinta pergunta do questionário de pesquisa.....	59
Gráfico 5.6 – Resultado da sexta pergunta do questionário de pesquisa.....	59
Gráfico 5.7 – Resultado da sétima pergunta do questionário de pesquisa.....	60
Gráfico 5.8 – Resultado complementar da sétima pergunta do questionário de pesquisa.....	61
Gráfico 5.9 – Resultado da oitava pergunta do questionário de pesquisa.....	61
Gráfico 5.10 – Resultado complementar da oitava pergunta do questionário de pesquisa.....	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIT – Auto de Infração de Trânsito

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

ARMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

BHTRANS – Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte

BTC – Brazilian Traffic Code

CETTRAN – Conselho Estadual de Trânsito

CIDE – Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico

CF – Constituição Federal

CONTRANDIFE – Conselho de Trânsito do Distrito Federal

CNH – Carteira nacional de Habilitação

CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

CNT – Código Nacional de Trânsito

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito

DER – Departamento de Estrada de Rodagem

DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura

EC – Estatuto da Cidade

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBIRITRANS – Departamento de Trânsito e Transporte de Ibirité

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

IGARATRANS – Departamento de Trânsito e Transporte de Igarapé

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

JARI – Junta Administrativa de Recursos de Infrações

METROBEL – Companhia de Transportes Urbanos da RMBH

MG – Minas Gerais

NTS – National Traffic System

ONU – Organização das Nações Unidas

PARADA – Pacto Nacional pela Redução de Acidentes

PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PIB – Produto Interno Bruto

PLAMBEL – Superintendência de Desenvolvimento da RMBH

PNT – Política Nacional de Trânsito

PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana

PRF – Polícia Rodoviária Federal

PM – Polícia Militar

SEGEM – Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana

SETOP – Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas

SNT – Sistema Nacional de Trânsito

RENACH – Registro Nacional de Carteira de Habilitação

RENAINF – Registro Nacional de Infrações de Trânsito

RENAVAN – Registro Nacional de Veículos Automotores

RJ – Rio de Janeiro

RS – Rio Grande do Sul

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SETRANSB – Secretaria de Transporte de Brumadinho

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de circulação está ligada ao desejo de realização de atividades sociais, culturais, comerciais, políticas, econômicas, educacionais e outras consideradas essenciais à sociedade em qualquer municipalidade. A interação destes deslocamentos ou destas locomoções acontece nos espaços físicos, normalmente públicos, disponíveis para a circulação de pessoas e mercadorias – gerando trânsito.

Nem sempre as interações decorrentes das circulações ocorrem de maneira harmoniosa, implicando em conflitos de trânsito. Os conflitos de trânsito gerados pela circulação de pedestres e veículos são cada vez mais intensos, pois o espaço para a circulação é limitado e a demanda é cada vez maior devido à intensificação do uso e da ocupação do solo e ao aumento da frota de veículos. Com a ampliação do uso e da frota de veículos automotores particulares, o trânsito na maioria dos municípios intensificou-se de modo a ser atualmente um dos principais fatores referentes ao nível da qualidade de vida dos munícipes.

Os espaços públicos para a circulação, além de limitados, são construídos e conservados pelo poder público, com recursos de toda a sociedade. Assim, a adequada gestão pública do trânsito é imprescindível para que os deslocamentos de veículos e pedestres aconteçam de maneira justa, segura e democrática. Um dos principais desafios dos gestores municipais tem sido encontrar um ajuste ótimo entre o uso e a ocupação do solo, a operação dos transportes públicos e a gestão do trânsito municipal, visando garantir os deslocamentos de pessoas e mercadorias.

Desde 1988, a partir da promulgação da vigente Constituição Federal do Brasil (CF), os municípios são considerados entes federados, com autonomia administrativa e política, instituindo uma nova lógica de funcionamento na estrutura federativa brasileira. No entendimento dos legisladores, os poderes executivos municipais teriam melhores condições de tratar e solucionar os problemas locais devido à proximidade com as necessidades e demandas da população. Desta forma, cabe aos municípios a competência para planejar, regulamentar e implantar o adequado desenvolvimento urbano em seus limites territoriais.

Seguindo os preceitos constitucionais, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que entrou em vigor em 1998, considera 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).

O CTB definiu a obrigatoriedade de todos os municípios procederem à sua integração ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT) para então exercerem formalmente as competências de gestão do trânsito resguardadas ao poder executivo municipal no âmbito de sua circunscrição. Este processo, conhecido como municipalização do trânsito, inclui a adoção de medidas legais, administrativas e operacionais para possibilitar a integração dos municípios ao SNT.

Alguns municípios cumpriram a obrigatoriedade de integração ao SNT, outros, no entanto, ainda não se adequaram às condições determinadas pelo ordenamento jurídico do Brasil. Segundo o DENATRAN (2012) a evolução da integração de municípios brasileiros ao SNT, desde o estabelecimento da obrigação, deu-se conforme apresentado na Tabela 1.1:

Tabela 1.1: Número de municípios brasileiros integrados ao SNT por ano.

Ano	Municípios integrados ao SNT por ano	Somatório acumulado
1998	30	30
1999	211	241
2000	78	319
2001	58	377
2002	119	496
2003	80	576
2004	53	629
2005	79	708
2006	87	795
2007	67	862
2008	51	913
2009	19	932
2010	84	1016
2011	100	1116
2012	170	1286

Fonte: DENATRAN (2012).

O fato é que a maioria dos municípios brasileiros ainda não atendeu às determinações legais de municipalizar a gestão do trânsito, o que pode ser comprovado através da análise da quantidade de municípios que já providenciaram a sua integração ao SNT. A situação da municipalização por estado brasileiro, até 17 de fevereiro de 2014, pode ser observada na Tabela 1.2:

Tabela 1.2: Número de municípios brasileiros integrados ao SNT por estado.

Estado	Número total de municípios no estado	Número de municípios integrados ao SNT	Percentual dos municípios integrados ao SNT (%)
ACRE	22	1	4,5%
ALAGOAS	102	13	12,7%
AMAPÁ	16	3	18,8%
AMAZONAS	62	10	16,1%
BAHIA	417	44	10,5%
CEARÁ	184	54 (55)*	29,9%
ESPÍRITO SANTO	78	7	9,0%
GOIÁS	246	35	14,2%
MARANHÃO	217	52 (54)*	24,9%
MATO GROSSO	141	23	16,3%
MATO GROSSO DO SUL	79	46	58,2%
MINAS GERAIS	853	52	6,1%
PARÁ	144	45 (48)*	33,3%
PARAÍBA	223	23	10,3%
PARANÁ	399	37	9,3%
PERNAMBUCO	185	28 (29)*	15,7%
PIAUI	224	10	4,5%
RIO DE JANEIRO	92	63	68,5%
RIO GRANDE DO NORTE	167	15	9,0%
RIO GRANDE DO SUL	497	443 (448)*	90,1%
RONDÔNIA	52	6	11,5%
RORAIMA	15	1	6,7%
SANTA CATARINA	295	77	26,1%
SÃO PAULO	645	271	42,0%
SERGIPE	75	15	20,0%
TOCANTINS	139	5	3,6%
BRASIL	5.569	1.379 (1.391)*	24,9%

Fonte: DENATRAN (2013) e IBGE (2010). *Os números entre parênteses significam a quantidade de municípios integrados ao SNT segundo a listagem do DENATRAN, mas 12 municípios listados pelo DENATRAN não constam na listagem do IBGE, apresentados no Apêndice D.

Constata-se que, passados quinze anos desde a aprovação do CTB, apenas 24,9% dos municípios brasileiros encontram-se integrados ao SNT, cumprindo a legislação. Portanto, apenas esta parcela dos municípios encontra-se apta a exercer formalmente as competências municipais para a gestão do trânsito.

Observa-se que o Rio Grande do Sul (RS) se destaca entre os demais estados brasileiros por apresentar a maior quantidade proporcional de municípios integrados ao SNT, representando 90,1% de seus municípios. Destacam-se, também por esta razão, os estados do Rio de Janeiro (RJ) e do Mato Grosso do Sul, apresentando respectivamente 68,5% e 58,2% de seus municípios integrados ao SNT. Os estados que se destacam por apresentarem as menores quantidades proporcionais de municípios integrados ao SNT, são: Tocantins (3,6%), Piauí (4,5%), Acre (4,5%) e Minas Gerais (6,1%).

O destaque do Rio Grande do Sul (RS) é recente no cenário brasileiro, pois Silva (2009) constatou que o Rio de Janeiro à época era o estado brasileiro mais avançado em termos de municipalização do trânsito, com 60,9% de seus municípios integrados ao SNT. Verificou-se que nos últimos anos houve um expressivo acréscimo de municípios gaúchos integrados ao SNT, de modo que o estado do RS ultrapassou o estado do RJ. Schmidt (2013) observa que este acréscimo expressivo de municípios do RS ao SNT é resultado de uma bem-sucedida política estadual de indução à integração ao SNT. As características da política do RS para incentivar a integração de municípios ao SNT serão apresentadas no item 2.6.1.

Em sua pesquisa, Schmidt (2013) afirma que os municípios já integrados ao SNT são destacadamente os mais populosos, com maior frota de veículos, mais desenvolvidos e urbanizados. Mas, se a obrigação de municipalizar o trânsito é imposta a todos os municípios, cabe investigar os motivos pelos quais o trânsito ainda não foi municipalizado na maioria dos municípios brasileiros, notadamente nos de pequeno porte.

Este trabalho adota a classificação dos portes dos municípios conforme Schmidt (2013) e Bettes (2009) que consideram como municípios de pequeno porte aqueles com menos de 20.000 habitantes; de médio porte aqueles com população entre 20.001 a 100.000 habitantes; e de grande porte aqueles com mais de 100.001 habitantes.

No Apêndice C deste trabalho consta a síntese por estado brasileiro das relações percentuais de população, frota de veículos e PIB abrangidos pelos municípios já integrados e os que ainda não se integraram ao SNT. As informações confirmam que, majoritariamente, os municípios já integrados ao SNT são aqueles de maiores populações, frotas de veículos e PIB. Observa-se que apesar de apenas 24,9% dos municípios brasileiros integrarem formalmente o SNT, estes abrangem 70% da população total do Brasil, 79% da frota de veículos e 83% do PIB, conforme será apresentado nas Figuras 2.4, 2.5 e 2.6 na seção 2.5.3.

1.1 Justificativa

A baixa taxa de adesão de municípios ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT) pode ser verificada na maioria dos estados brasileiros, conforme apresentado na Introdução. Como a obrigação de integrar o SNT é imperativa a todos os municípios, torna-se necessário investigar quais são os reais motivos para a não integração dos municípios, principalmente os de pequeno porte. Na revisão da literatura foram encontradas algumas hipóteses relacionadas aos motivos que contribuem para a baixa adesão de municípios ao SNT. Dentre as principais hipóteses apontadas pela literatura consta o custo (financeiro e político) da integração, a ausência de corpo técnico qualificado e a não percepção de vantagens devido à baixa frota de veículos. Entretanto, estas hipóteses não foram validadas ou verificadas na prática. Este trabalho aponta ainda outra hipótese que não foi identificada na Literatura (mas guarda relação com a ausência de corpo técnico qualificado), que é o desconhecimento por parte dos administradores municipais da obrigação de integração ao SNT.

Portanto, este trabalho propõe uma metodologia para investigar os motivos pelos quais os municípios, especialmente aqueles de pequeno porte, não integram o SNT, considerando as hipóteses apontadas pela literatura e a levantada por este trabalho. A relevância da metodologia de pesquisa proposta se justifica devido ao fato de a obrigação de municipalizar o trânsito ser ainda pouco explorada na literatura e na prática. Espera-se que este estudo possa constituir-se em uma base de informações para futuras pesquisas sobre o tema e ainda para a formulação de alternativas de ações e medidas que sejam capazes de alterar o cenário de alto índice de descumprimento das determinações do CTB.

O CTB estabelece aos municípios, além da obrigação de integrar o SNT, uma série de competências relacionadas à gestão do trânsito, como fiscalização, engenharia e educação para o trânsito. Dessa forma, a metodologia de investigação proposta por este trabalho busca também mensurar o nível de execução ou de implementação de algumas das atribuições municipais relacionadas à gestão do trânsito em municípios que não integram o SNT.

Dentre os trabalhos realizados sobre o tema, consta o de Queiroz (2002), em que foram identificados os principais obstáculos já contornados por municípios recém-integrados ao SNT. Dentre eles apresentam-se questões culturais, como dificuldade para fiscalizar e multar infratores; questões financeiras, como poucos recursos para execução das atividades e aquisição de equipamentos; e ainda pressões, críticas e resistências populares dos habitantes contrários à atuação municipal no trânsito.

Destaca-se também a dissertação de França (2004), que indicou três fatores que poderiam influenciar a decisão dos executivos municipais pela integração ou não ao SNT. O item apontando como mais relevante foi a falta de uma avaliação sistemática da gestão do trânsito nos órgãos já integrados ao SNT, de modo a produzir parâmetros de avaliação para os municípios que ainda não se integraram ao SNT. Os dois outros fatores apontados foram a disponibilização dos recursos financeiros necessários para manter e equipar o órgão executivo de trânsito municipal e a capacitação de mão de obra local para executar as atividades de gerenciamento do trânsito no município.

Constata-se ainda o trabalho de Silva (2007) que avaliou os aspectos que induziram a tomada de decisão dos gestores municipais pela integração ao SNT. Silva (2007) concluiu que a decisão dos gestores municipais pela integração ao SNT é influenciada principalmente por aspectos institucionais relativos ao nível de planejamento e desenvolvimento urbano. O autor afirma que a existência de instrumentos de gestão e planejamento municipal (Plano Diretor, Lei de Parcelamento e Uso do Solo, Lei de Zoneamento, Código de Obras, Código de Posturas e outros) tem relação direta com a decisão pela municipalização do trânsito. Portanto, Silva (2007) conclui que quanto mais instrumentos de gestão e planejamento maiores são as chances de municipalização do trânsito nos municípios.

Entretanto, o trabalho de Schmidt (2013) refutou esta conclusão de Silva (2007). Em sua tese de doutorado, Schmidt (2013) buscou identificar os fatores que afetaram a decisão dos governos municipais em aderir ao SNT. A tese demonstrou que têm relevância na decisão pela integração ao SNT alguns fatores como o pertencimento a determinados estados brasileiros, o tamanho da frota de veículos, o porte populacional, o nível de urbanização e o estágio de desenvolvimento econômico. A autora afirma ainda que a maioria dos estados brasileiros não tem promovido medidas efetivas para estimular a integração de seus municípios ao SNT, concluindo que as políticas estaduais são importantes no processo de incentivar a municipalização do trânsito.

A dissertação de Bettes (2009) verificou a viabilidade de implantar a gestão municipal do trânsito de forma associada a outros municípios, através do estabelecimento de consórcios intermunicipais. Entretanto, a Resolução n.º 296/2008 do CONTRAN já considerava a possibilidade da municipalização do trânsito através de consórcios intermunicipais. Destaca-se ainda que esta é uma importante alternativa à municipalização da gestão do trânsito, principalmente para municípios de pequeno porte.

1.2 Objetivos do trabalho

O principal objetivo deste trabalho é propor uma metodologia de pesquisa para investigar os motivos que contribuem para a baixa taxa de integração dos municípios de pequeno porte ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT). O trabalho consiste na elaboração de um método de pesquisa para investigar quais são os motivos que se apresentam aos gestores municipais de trânsito para que estes municípios não sejam integrados ao SNT. A metodologia visa ainda verificar em que nível as competências atribuídas aos municípios para a gestão do trânsito pelo CTB são executadas em municípios não integrados ao SNT.

Além do objetivo principal, os demais objetivos que permeiam este trabalho são:

- validar e mensurar os motivos para a não integração de municípios ao SNT;
- estudar a intenção dos municípios pesquisados em se integrarem ou não ao SNT;
- verificar o nível de execução das principais atribuições de competências municipais definidas pelo CTB;
- conhecer as estruturas administrativas dos municípios para gerir o trânsito;
- verificar como a situação do trânsito local é avaliada pelos gestores municipais;
- investigar se existe interesse em desenvolver uma gestão consorciada ou metropolitana do trânsito.

Para efeito de avaliação, a metodologia desenvolvida foi aplicada nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) que ainda não se encontram formalmente integrados ao SNT. Entre os trinta e quatro municípios que compõem a RMBH, apenas 13 integram o SNT, os outros 21 municípios que não integram o SNT são majoritariamente de pequeno porte. Portanto, a escolha da RMBH deu-se, entre outras, principalmente devido à alta representatividade de municípios que se caracterizam com o foco de estudo deste trabalho. Os resultados encontrados a partir da aplicação da metodologia nos municípios pesquisados subsidiaram as análises e os objetivos deste trabalho.

Desta forma, este trabalho contribui com a proposição de uma metodologia que poderá ser reaplicada em outros contextos para subsidiar a estruturação de medidas e ações que, de alguma forma, possam reverter a situação de ilegalidade perante o CTB em que se encontram a maioria dos municípios brasileiros não integrados ao SNT.

1.3 Estrutura do trabalho

Além deste capítulo introdutório, o qual apresenta o tema, os objetivos e a justificativa do trabalho realizado, esta dissertação contém mais cinco capítulos.

O segundo capítulo apresenta a revisão da literatura realizada sobre o tema. Os principais itens abordados são: a legislação brasileira e as atribuições legais dos municípios; as desigualdades entre os municípios, o Sistema Nacional de Trânsito; o processo de municipalização do trânsito e as desvantagens e consequências da não integração dos municípios ao SNT.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia desenvolvida para investigar os motivos pelos quais alguns municípios ainda não se integraram ao SNT e para diagnosticar como a gestão do trânsito é efetivada nos municípios não integrados ao SNT. A metodologia proposta consiste na aplicação de questionário aos gestores municipais.

O quarto capítulo apresenta o contexto da aplicação da metodologia proposta. São apresentadas informações sobre a RMBH, um breve histórico sobre a gestão do trânsito e a situação da municipalização do trânsito em seus 34 municípios.

O quinto capítulo apresenta os resultados obtidos a partir da aplicação da metodologia elaborada aos municípios da RMBH que não se encontram integrados ao SNT. As informações obtidas a partir da aplicação da metodologia são analisadas e interpretadas de modo a discutir o tema da municipalização do trânsito e da execução das obrigações impostas a todos os municípios brasileiros pelo Código de Trânsito Brasileiro.

No sexto e último capítulo são apresentadas as considerações finais sobre o trabalho. Estas considerações são no sentido indicar medidas e ações públicas para incentivar e permitir a legalização da gestão do trânsito em todos os municípios brasileiros. A partir dos resultados encontrados na aplicação da metodologia aos municípios da RMBH que não integram o SNT e das considerações finais, espera-se demonstrar a necessidade de discutir no cenário nacional o baixo índice de municipalização do trânsito, ou seja, de baixa integração de municípios ao SNT.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo apresenta a revisão da bibliografia realizada para a elaboração deste trabalho. Trata de outros temas considerados relevantes para a dissertação, a saber: a municipalização do trânsito a legislação brasileira, o Sistema Nacional de Trânsito (SNT), o processo de municipalização, as diversidades existentes entre os municípios, as vantagens da municipalização do trânsito e as consequências de não fazê-la.

2.1 A legislação brasileira sobre as competências municipais

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 1988, é a fonte de todo o ordenamento no território nacional. Em seu artigo 5º, que versa sobre os direitos fundamentais, como a vida, a cidadania, a soberania, a saúde, a liberdade, a moradia e tantos outros, consta também o direito ao trânsito seguro. Segundo Rizzardo (2006) o trânsito seguro deve ser organizado e planejado, não apenas no que se refere à defesa da vida e à integridade física, mas também em relação à regularidade do próprio trafegar, de modo a facilitar a condução dos veículos e a locomoção das pessoas.

A CF reestruturou o federalismo brasileiro, pois os municípios obtiveram autonomia e passaram a integrar a Federação como ‘entes federados’, com capacidade de auto-organização e personalidade jurídica. Anteriormente, esta condição era conferida somente aos estados. Dessa forma, o ordenamento jurídico-institucional definiu competências aos três níveis de governo. No tocante ao tema desta dissertação, destacam-se os seguintes artigos da CF:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: Inciso XI - trânsito e transporte.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Inciso XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Art. 30. Compete aos Municípios: Incisos: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; 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 e, VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;.”

A competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa, ou seja, exclusiva, da União. Segundo Silva (2007) isto retrata a necessidade de garantir existência de legislação única no território nacional, visando padronizar as normas de conduta e disciplinar a circulação de forma uniforme em todo o território nacional.

Constata-se que, além do artigo 23 que dispõe que a competência sobre a política de educação para a segurança no trânsito é comum a todos os entes federados, existe na CF outro artigo que trata de outras responsabilidades explícitas sobre a gestão do trânsito a todos os entes federados e a toda sociedade brasileira. O artigo 144 da CF explicita a questão da segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da integridade das pessoas e do patrimônio.

Consoante com as disposições constitucionais e com a autonomia municipal compete aos municípios a elaboração e a aprovação de leis e normas que versem sobre assuntos de interesse local. A competência da União para dispor sobre normas gerais lhe reserva tão somente o poder de estabelecer diretrizes, cabendo aos municípios normatizar as questões voltadas ao âmbito municipal. Sabe-se que o município não pode violar as determinações instituídas pelas esferas estadual ou federal; mas pode, no âmbito de sua competência, suplementar os diplomas legais de modo a regulamentar as atividades de interesse local. Dentre as atividades de interesse local destaca-se o desenvolvimento urbano, o transporte público e a gestão do trânsito. Portanto, após a descentralização do processo decisório de algumas políticas públicas para os municípios, estes assumiram maior responsabilidade na gestão do território municipal.

Neste sentido, a CF dedicou um de seus capítulos inteiramente à Política Urbana e obrigou a todos os municípios com mais de 20.000 habitantes a elaboração de um Plano Diretor, que é uma lei municipal que contém a política municipal para o desenvolvimento urbano. A seguir transcreve-se trecho da CF:

“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.

Parágrafo Primeiro: 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.”

Para subsidiar a gestão municipal no ordenamento territorial, a União aprovou leis que instituem instrumentos para controle e planejamento dos espaços públicos e privados, oferecendo ferramentas para a gestão sobre o uso do solo, o desenvolvimento urbano, o trânsito, o planejamento dos sistemas de transportes públicos e outros (a exemplo do Código de Trânsito Brasileiro, do Estatuto da Cidade e da Política Nacional da Mobilidade Urbana).

Atendendo às disposições da CF, foi aprovado, em 23 de setembro de 1997, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), instituído pela Lei Federal n.º 9.503. Em vigor desde 28 de janeiro de 1998, o CTB estabelece uma divisão de competências entre os três níveis de governo visando consolidar o espírito federativo da CF. O CTB veio a substituir o Código Nacional de Trânsito (CNT) de 1966, no qual a União detinha toda a competência e delegava aos estados brasileiros algumas atribuições, como a engenharia de tráfego dos municípios. Segundo o Ministério das Cidades (2004) os governos estaduais eram, até a entrada em vigor do CTB em 1998, integralmente responsáveis por todas as ações na área do trânsito, por intermédio dos seus Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRANs) e pelos Departamentos de Estrada de Rodagem (DERs). Estes órgãos eram responsáveis pelo planejamento, operação e fiscalização do trânsito em todos os municípios de seu estado, mas, após a vigência do CTB, estas funções passaram para o âmbito municipal. Segundo Vasconcellos (2005) 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.

O capítulo da CF referente à política urbana foi regulamentado por meio da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade (EC). Esta Lei disponibilizou importantes e eficientes instrumentos de gestão do solo para subsidiar a atuação municipal acerca do planejamento urbano aumentando a responsabilidade municipal sobre a gestão de seu território. Dentre os instrumentos colocados à disposição dos municípios pelo EC destaca-se o Estudo de Impacto de Vizinhança, que tem como objetivo subsidiar a análise do executivo municipal para a autorização de funcionamento de estabelecimentos impactantes e geradores de tráfego. Entretanto, os instrumentos urbanísticos do EC são normalmente voltados ao atendimento das demandas de grandes cidades, devido à alta densidade urbana e ao intenso uso e ocupação do solo. Esta Lei instituiu a obrigação de os municípios com mais de 500.000 habitantes elaborarem um plano de transporte, compatível com o respectivo plano diretor ou nele inserido, aliando o planejamento do desenvolvimento urbano com o planejamento do trânsito e dos transportes nos municípios.

Buscando assegurar o direito à mobilidade urbana, foi sancionada, em 03 de janeiro de 2012, a Lei Federal n.º 12.587 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Esta lei disponibiliza aos entes federativos uma série de instrumentos de gestão da mobilidade como a restrição e controle de acesso e circulação de veículos motorizados em locais e horários predeterminados, o controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, o estabelecimento da política de estacionamentos, a dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados; a estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados; e a aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana. Além disso, a Lei estabelece, em seu artigo 18, inciso III, que capacitar as pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana é uma das atribuições dos municípios.

A Lei que institui a PNMU amplia a obrigatoriedade de elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, assim como para os demais municípios obrigados à elaboração do Plano Diretor. Como forma de induzir seu cumprimento, a Lei determina que os municípios que não o elaborarem do Plano até 2015 poderão ser punidos com a suspensão dos repasses federais destinados às políticas de mobilidade urbana. A legislação federal que estabelece penalidades para o não cumprimento das atribuições delegadas aos municípios tende a ser mais efetiva do que aquelas que não estipulam nenhuma penalidade.

Portanto, os municípios devem cumprir as determinações federais e estabelecer uma legislação própria que seja suficientemente capaz de regulamentar os assuntos de interesse local, como o desenvolvimento urbano, a expansão urbana, a circulação no espaço público, a regularização fundiária, o uso e a ocupação do solo, dentre outros. Para tal, é necessário definir a legislação municipal citada em conjunto com outras leis correlatas, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, de Parcelamento do Solo, o Código de Obras e o Código de Posturas.

Assim, com a autonomia concedida aos municípios brasileiros, estes possuem obrigações legais a cumprir, não cabendo desobediência ou negligência. Entretanto, diversos municípios, principalmente os de pequeno porte, não atendem à legislação brasileira em sua completude.

2.2 A diversidade entre os municípios brasileiros

São vários os fatores que diferenciam os municípios: perfil demográfico, cultura, dimensão territorial, localização, clima, padrões de urbanização e de desenvolvimento econômico, estrutura político-administrativa, recursos financeiros disponíveis e nível de envolvimento da população na discussão dos assuntos públicos. Apesar de o município poder ser conceituado sob diversos aspectos, esta dissertação adota o conceito de Ferreira (1988) *apud* Pinto (2002) que entende município como a circunscrição administrativa autônoma do estado, com características de ente federado e órgão gestor do governo local. Meirelles (2006) *apud* Bettes (2009) entende como município a entidade política-administrativa de um território, dadas suas atribuições e competências exclusivas de administração local. Normalmente, os municípios são formados por seu distrito-sede, ou seja, a cidade propriamente dita, e caso existam, pelos distritos adjacentes ou pela zona rural pertencente ao território municipal.

Apesar das inúmeras diversidades, os municípios brasileiros são tratados no ordenamento jurídico-institucional com igualdade de competências e de atribuições. Gouvêa (2005) afirma que as competências e obrigações impostas aos municípios brasileiros pela CF e por outras leis federais e estaduais, são exatamente as mesmas, independentemente das peculiaridades de cada municipalidade. Isto significa que o município de São Paulo (população de 11.253.503 habitantes, PIB de R\$ 77.005.597 e frota de 7.010.508 veículos) tem as mesmas responsabilidades que o município também paulista de Borá (população de 805 habitantes, PIB de R\$ 28.242 e frota de 381 veículos)¹. Obviamente, estes municípios não possuem as mesmas demandas, nem as mesmas condições para executar as competências legais, jurídicas e administrativas igualmente lhes atribuídas.

Para o jurista Victor C. Pinto (2000) *apud* Gouvêa (2005) alguns municípios são mais qualificados que estados em diversas áreas da administração pública, enquanto outros não são capazes de responder sequer pelos serviços a eles já reservados pela CF. Em função desta realidade, a atribuição de funções e obrigações igualmente distribuídas beneficia alguns municípios e prejudica outros. O jurista aponta que a solução para a questão consistiria no tratamento diferenciado entre os municípios, conforme a capacidade de cada um.

¹ Fonte: População e PIB: IBGE (2010) e frota de veículos: DENATRAN (2013)

De acordo com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2013) a autonomia municipal configura-se pelo seguinte tripé: capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. O município se auto-organiza por meio da elaboração de suas próprias leis, autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, e, por fim, se autoadministra no exercício de suas competências e no gerenciamento de seus orçamentos e recursos.

Ressalta-se que a autonomia administrativa e política concedida aos municípios não é acompanhada de autonomia financeira, pois diversos municípios dependem de recursos externos (federais ou estaduais) para cumprir suas obrigações legais. Segundo Gouvêa (2005) na distribuição da arrecadação tributária nacional, a União detém aproximadamente 60% da totalidade dos recursos, enquanto aos estados cabem 26% e aos municípios, apenas 14%.

A CF determinou os impostos de competências federal, estadual e municipal, bem como a parcela de participação dos municípios na arrecadação de tributos de competência federal e estadual. A capacidade de arrecadação fiscal própria dos municípios equivale às taxas municipais e aos impostos (IPTU, ISS, ITBI)², as demais receitas são oriundas de transferências intergovernamentais (FPM, ICMS, IOF, ITR, Cide e IPVA)³. Gouvêa (2005) observa que a concessão da autonomia municipal representa uma forte intenção de descentralizar as atividades públicas aos municípios, sem que ocorra, entretanto, a correspondente descentralização dos recursos públicos disponíveis.

Entretanto, para grande parte dos municípios brasileiros a principal fonte de receita, constitui-se do repasse pelo governo federal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), equivalente a 22,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Serviços Industrializados (IPI). Gouvêa (2005) afirma que aproximadamente três mil municípios brasileiros (mais da metade dos existentes) necessitam dos repasses federais para executar suas atribuições, pois a arrecadação dos recursos municipais é insuficiente para o financiamento da execução das políticas públicas. Conforme Arretche (2007) *apud* Schmidt (2013) o grau de dependência fiscal dos municípios quanto às transferências intergovernamentais deve-se mais à ausência de base tributária do que a possível negligência dos governos locais.

² Ver descrição na Lista de Abreviaturas e Siglas

³ Ver descrição na Lista de Abreviaturas e Siglas.

2.3 O trânsito

Conforme Almeida (2000) *apud* Marques (2010), a palavra trânsito provém do latim *transitu*, que significa mudar de posição, deslocar-se. Para o Ministério das Cidades (2004) o trânsito é uma questão de cidadania, sendo direito de todos os cidadãos ir e vir livremente para a satisfação de suas necessidades, de ocupar e de conviver socialmente no espaço público. Vasconcellos (2005) entende trânsito como o conjunto de todos os deslocamentos diários, que aparece na movimentação geral de pedestres e de veículos. Rizzardo (2006) esclarece que o conceito de trânsito não se restringe à circulação em si; mas abrange todo o corpo administrativo que cuida e trata da movimentação e da circulação dos veículos, ou o conjunto de ações e normas dirigidas para a administração dos veículos e pedestres enquanto se encontram nas vias. Umbria e Krüger (2007) *apud* Bettes (2009) entendem que o trânsito corresponde a qualquer movimentação ou deslocamento de pessoas, animais e veículos de um local para outro.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em seu artigo 1º, considera trânsito como a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga. O CTB afirma ainda que o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do SNT, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar medidas destinadas a assegurar este direito.

Pode-se afirmar que as definições acima são complementares, por isso, o trânsito não se limita ao simples ‘ir’ e ‘vir’, mas trata-se de um processo complexo que associa recursos técnicos a diferentes interesses humanos, de acordo com papel exercido pelo cidadão dentro da dinâmica da circulação em um espaço. O trânsito engloba, além do caráter técnico, questões sociais, políticas e jurídicas. A questão jurídica está relacionada às necessidades de regulamentação e de ordenação dos usos dos espaços públicos e privados. A questão social está relacionada às características e demandas dos diferentes grupos sociais na utilização do espaço para a circulação. A questão política se relaciona com a priorização de ações e obras públicas.

Sendo assim, é necessário entender o trânsito em todas as suas dimensões (sociais, culturais, jurídicas, institucionais, políticas e humanas), considerando que o resultado final é a soma de diversas partes representadas pelas ações de todos os agentes no processo de circulação e de deslocamentos nos espaços públicos.

Vasconcellos (1998) classifica os problemas do trânsito em quatro escopos: fluidez, segurança, acessibilidade e qualidade de vida. A qualidade de vida está relacionada às condições do espaço urbano, do ‘ambiente’ no qual as pessoas vivem e circulam e à questão da poluição sonora e atmosférica. O problema da acessibilidade vincula-se à facilidade de atingir locais de interesse. A questão da fluidez remete ao respeito às funções das vias e aos limites da capacidade viária, que se ultrapassadas ocasionam os congestionamentos. A questão da segurança está diretamente vinculada aos acidentes, que têm causas complexas.

Sobre os acidentes de trânsito no Brasil, segundo o IPEA e a ANTP (2003) *apud* Campos (2013) o problema se revela grave não apenas pelo número absoluto de acidentes, mas também pela alta incidência de acidentes por pessoa ou por veículo em circulação, que se reflete em índices que demonstram a real periculosidade do trânsito no Brasil. Esta constatação reforça a necessidade de ampliar a capacidade da gestão do trânsito municipal, através da execução das atribuições definidas pelo CTB, visando um trânsito mais seguro, eficiente e organizado.

Já no contexto mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou em 2010, o período de 2011 a 2020 como a Década Mundial de Ação pela Segurança no Trânsito. Os governos de 178 países decidiram reduzir em até 50% o índice de mortalidade em suas ruas e estradas durante este período. O plano do governo brasileiro é o Pacto Nacional pela Redução de Acidentes (PARADA), composto por seis eixos estruturadores: gestão, fiscalização, saúde, infraestrutura, segurança veicular e educação. Além deste, o Brasil é signatário de dois tratados internacionais sobre o trânsito. Um tratado é denominado “Convenção de Viena sobre Trânsito Viário” ou simplesmente “Convenção de Viena” ao qual o Brasil aderiu por meio do Decreto 86.714, de 10 de dezembro de 1981. O outro é denominado “Acordo sobre a Regulamentação Básica Unificada de Trânsito” ou simplesmente “Acordo Mercosul” firmado entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, autorizado pelo Decreto s/nº, de 03 de agosto de 1993.

Pode-se observar que o tratamento dos problemas do trânsito é uma complexa atividade que envolve o gerenciamento dos conflitos existentes em diversos níveis, desde o local até o mundial. O objetivo da gestão do trânsito é propiciar a todos a possibilidade de satisfazer as necessidades de circulação de forma satisfatória, ou seja, rápida, segura, econômica e eficiente.

2.3.1 A gestão do trânsito

Segundo a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP,2013) trânsito e transporte público devem ser entendidos como serviços públicos, pois conforme ensina Meireless (1998) *apud* ANTP (2013), serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência pública. Assim, como em outros serviços públicos no Brasil, o trânsito é de responsabilidade compartilhada entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) devendo cada uma atuar no atendimento de suas competências, pois a ausência da atuação de qualquer das esferas pode comprometer o trânsito seguro, regulamentado e eficaz.

Segundo a Política Nacional de Trânsito (PNT), instituída pela Resolução do CONTRAN n.º 166, de 15 de setembro de 2004, a gestão do trânsito brasileiro é responsabilidade de um amplo conjunto de órgãos e entidades, devendo os mesmos estar em constante integração para efetiva aplicação do CTB dentro da gestão federativa. Os cinco objetivos definidos pela PNT devem orientar a gestão do trânsito e subsidiar as estratégias e ações dos órgãos e entidades do trânsito em todos os âmbitos (federal, estadual e municipal), sendo eles:

- priorizar a preservação da vida, da saúde e do meio ambiente;
- efetivar a educação contínua para o trânsito;
- promover o exercício da cidadania;
- estimular a mobilidade e a acessibilidade a todos os cidadãos; e
- promover a qualificação contínua de gestão dos órgãos e entidade do SNT.

Portanto, gestão do trânsito é entendida neste trabalho como a intervenção do poder público que visa promover mobilidade, segurança, fluidez, qualidade de vida e a satisfação dos interesses de toda a sociedade no que diz respeito ao trânsito. As ações da gestão pública do trânsito são no sentido de planejar, executar, operar, controlar, regulamentar, educar e fiscalizar o trânsito.

2.4 O Sistema Nacional de Trânsito

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) criou o Sistema Nacional de Trânsito (SNT), que é uma organização composta pelos órgãos e entidades de trânsito de todos os entes federativos. O CTB não excetua nenhum dos entes de cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito, determinando competências específicas para cada ente federativo.

O CTB define em seu artigo 5º que o SNT é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que têm por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

O CTB determina em seu 7º artigo que o SNT é composto pelos seguintes órgãos e entidades:

- o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), coordenador do sistema e órgão máximo normativo e consultivo, ao qual compete estabelecer as normas regulamentares referidas no CTB e, ainda, coordenar os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a integração de suas atividades;
- os Conselhos Estaduais de Trânsito (CETTRAN) e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal (CONTRANDIFE), órgãos normativos e consultivos em nível estadual;
- os órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (DENATRAN, DETRAN, DNIT, DER)⁴.
- a Polícia Rodoviária Federal (PRF), entidade fiscalizadora da União;
- as Polícias Militares (PM) dos estados e do Distrito Federal, entidades fiscalizadoras destes entes federativos;
- as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI), que são órgãos colegiados responsáveis pelo julgamento dos recursos interpostos contra penalidades por eles impostas, existentes em todos os níveis da federação.

⁴ Os órgãos executivos da União, dos estados, do Distrito federal e dos municípios são descritos a seguir.

Os órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na descrição de Ferraz (2012), são:

- o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), órgão executivo de trânsito da União que integra a estrutura do Ministério das Cidades, com autonomia administrativa e técnica. Dentre suas atribuições constam: a prestação de suporte técnico, jurídico, administrativo e financeiro ao CONTRAN na execução de suas funções e a organização e a manutenção dos Registros Nacionais (RENACH, RENAVAL, RENAINF)⁵, dentre outras;
- os Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRANs), órgãos executivos de trânsito dos estados que contam com o auxílio da Polícia Civil. Dentre suas atribuições constam: supervisão e fiscalização dos exames de habilitação, expedição de permissão para dirigir, expedição de CNH; controle de informações sobre direitos e transações de veículos; emissões e renovações de habilitações; controle de multas de trânsito; supervisão e fiscalização do registro, licenciamento e expedição do certificado de registro de veículo automotor, prestação de serviços referentes a cursos, programas e campanhas educativas de trânsito, dentre outras;
- os órgãos executivos rodoviários da União (DNIT) dos estados (DERs) que têm dentre suas atribuições: planejar, projetar e regulamentar o trânsito nas rodovias e estradas; implantar, manter e operar o sistema de sinalização; coletar dados e realizar estudos sobre acidentes de trânsito, providenciar e manter a infraestrutura das rodovias e estradas sob suas responsabilidades em condições adequadas, dentre outras;
- os órgãos executivos de trânsito dos municípios (secretarias municipais, departamentos, seções ou autarquias ligadas às prefeituras) que têm entre suas atribuições: planejar, projetar e regulamentar o trânsito nas vias urbanas e rodovias municipais; implantar manter o operar o sistema de sinalização municipal; executar a fiscalização de trânsito, autuando e aplicando penalidades de advertência e de multas; promover e participar de programas e projetos de educação e segurança no trânsito; fiscalizar a emissão de poluentes pelos veículos automotores, dentre outras.

⁵Ver descrição na Lista de Abreviaturas e Siglas.

O funcionamento dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito pode ser representado como demonstrado na Tabela 2.1:

Tabela 2.1: Esquema de funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito.

Instância	Órgãos Consultivos e Coordenadores	Órgãos Executivos		Agentes de Fiscalização	Julgamentos e Recursos	2ª Instância
		Trânsito	Rodoviário			
Federal	CONTRAN	DENATRAN (Diretrizes e Supervisão)	PRF DNIT	PRF DNIT	JARI	Órgão Especial JARI CONTRAN
Estadual	CETTRAN e CONTRADIFE	DETRAN (Veículo e Condutor)	DER	DETRAN DER PM (Convênio)	JARI	CETTRAN CONTRANDIFE
Municipal	Órgãos municipais	Órgãos municipais	Órgãos municipais	Órgãos municipais PM (Convênio)	JARI	CETTRAN CONTRANDIFE

Fonte: Adaptado de FERRAZ (2012)

Segundo o Ministério das Cidades (2004), a expectativa é que o SNT venha a contemplar mais de 11.000 órgãos e entidades de trânsito, assim que todos os municípios brasileiros estejam a ele integrados, praticando a gestão do trânsito com suas respectivas JARIs. Após o que já foi exposto, é obvio que a realidade brasileira ainda se encontra distante da expectativa do Ministério das Cidades, pois somente 24,9% dos municípios encontram-se integrados ao SNT. Seguindo esta lógica, é possível estimar que atualmente o SNT possua cerca de 2.800 órgãos e entidades, considerando que de acordo com DENATRAN (2014) existem apenas 1.379 municípios inseridos com seus órgãos municipais (executivo e JARI) mais os órgãos e entidades das esferas estaduais e federais.

Segundo o DENATRAN (2013) um dos objetivos básicos do SNT é estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre os seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar a integração das ações do Sistema. Entretanto, França (2007) afirma que praticamente inexistente qualquer tipo de interação entre os órgãos e entidades devido à alta complexidade organizacional e à baixa capacidade de coordenação federal.

2.4.1 As competências municipais na gestão do trânsito

A competência municipal para efetuar adequadamente a gestão do trânsito em seu território é indiscutível devido à legislação e à proximidade com os problemas do trânsito local. De acordo com o CTB, o município é o principal responsável pela gestão do trânsito em suas vias (urbanas e rurais), pois qualquer incidente de trânsito ocorrido por falta de sinalização pode ser considerado negligência do poder executivo municipal, cabendo inclusive ações penais, conforme determinado no seu artigo 1º, §3º:

§3º Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao 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.

Conforme Perotto (2010) todos os municípios devem cumprir com suas obrigações, independentemente do tamanho ou características que guardam entre si, pois a responsabilidade do município é objetiva, o que significa que o executivo pode ser diretamente penalizado em caso de danos ou prejuízos.

O CTB determina aos municípios uma série de obrigações, competências e atribuições, como assegurar a cada cidadão o direito de transitar pela cidade em condições seguras (art. 73); fiscalizar o trânsito, autuando e aplicando penalidades àqueles que descumprem as regras de trânsito (art. 24 e 23); priorizar a educação no trânsito, sendo obrigatória a existência de coordenação educacional em cada órgão ou entidade componente do SNT, devendo garantir o funcionamento de Escolas Públicas de Trânsito nos moldes determinados pelo CONTRAN (art. 74); adequar a legislação municipal referente às vias urbanas (art. 93, 94 e 95); e participar de programas nacionais de educação e segurança no trânsito (art. 75).

Além das obrigações legais, o CTB determina aos municípios a obrigação de criar em sua estrutura administrativa um órgão municipal executivo de trânsito, conforme o artigo 8º:

“Art. 8º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviário, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações.”

O objetivo do órgão executivo municipal de trânsito é estabelecer condições para o município exercer as vinte e uma atribuições determinadas no artigo 24 do CTB, sendo elas:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no CTB;

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no CTB, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95 do CTB, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;

XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;

XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;

XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;

XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

Observa-se que o CTB atribuiu diversas competências sobre o trânsito aos municípios, mas estas competências são atribuídas igualmente a todos os municípios, independentemente de suas realidades e capacidades.

Além das vinte e uma atribuições municipais, o artigo 24 do CTB determina que:

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no artigo 333 do CTB.

O artigo 333 do CTB dispõe que compete ao Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) estabelecer as disposições e os requisitos que deverão ser atendidos para que os municípios possam se integrar ao SNT e exercer formalmente suas competências. Os requisitos especificados pelo CONTRAN serão apresentados na seção 2.5.1.

Por esta razão, Schmidt (2013) afirma que os municípios não se encontram automaticamente aptos a executarem as atribuições previstas no CTB, pois existe a condição de prévia integração ao SNT. Portanto, regularizar a gestão do trânsito no âmbito municipal é obrigação de todos os municípios para exercer legalmente as atribuições determinadas, pois somente os municípios integrados ao SNT encontram-se aptos a exercerem as atribuições de competência municipal.

Caso o município não se habilite para exercer as suas atribuições determinadas pelo CTB, não existe órgão ou entidade capacitada para cumpri-las. Vasconcellos (2005) constata que a maioria dos municípios não está preparada para fazer a gestão adequada de seus trânsitos, pois não possuem capacidades institucionais, técnicas, administrativas e financeiras para efetivar e consolidar as responsabilidades designadas a eles.

Mas, conforme determinado pelo CTB, entende-se que mesmo os municípios de pequeno porte são obrigados por lei a se integrarem ao SNT para efetuarem as atribuições municipais de trânsito em seus limites circunscricionais. Conforme o DENATRAN (2008), nenhum município é pequeno demais para deixar de tratar do trânsito dos pedestres e veículos, motorizados ou não, pois é inerente a toda cidade um sistema de tráfego em que as prefeituras devem interferir nos fluxos e uso das vias.

A consolidação das atribuições para a gestão municipal do trânsito, de acordo com o CTB, pode ser resumida conforme apresentado na Tabela 2.2:

Tabela 2.2: Obrigações definidas pelo CTB aos municípios.

Área	Artigo	Obrigações
LEGAL	21 e 24	Municipalizar o trânsito
	1	Assegurar o direito ao trânsito em condições seguras
	73	Responder às solicitações dos cidadãos
	75	Participar dos programas nacionais de educação e segurança de trânsito
	74	Criar área de educação e criar Escola Pública de Trânsito
	93,94 e 95	Adequar a legislação municipal referente à calçada, passeio, obras e eventos
	21, 23 e 24	Fiscalizar o trânsito diretamente através de seus agentes próprios ou indiretamente (através de convênio com a PM), autuando e arrecadando as multas que aplicar.
INSTITUCIONAL	8	Organizar e criar órgão ou entidade municipal de trânsito
	16	Criar a JARI
	21 e 24	Integrar-se ao SNT
	25	Firmar convênios com outros órgãos e entidades
FINANCEIRA	320	Aplicar recursos das multas em projetos de trânsito
	320	Repassar 5% das multas para programas nacionais
	16 e 337	Apoiar financeiramente a JARI e o CETRAN
TÉCNICA	21 e 24	Planejar, organizar e operar o trânsito
	21 e 24	Responsabilizar-se pela implantação e manutenção da sinalização de trânsito
	95	Autorizar e fiscalizar obras na via ou fora da via pública
	21 e 24	Controlar a circulação de veículos especiais
	93	Analisar projetos de polos geradores de viagens

Fonte: Adaptado de DENATRAN (2008).

Como é possível observar, são muitas as obrigações previstas para serem exercidas pelas administrações municipais. Mas, na maioria dos municípios brasileiros, principalmente nos de pequeno porte, estas obrigações não são devidamente cumpridas.

2.5 A municipalização do trânsito

Segundo o DENATRAN (2008), a municipalização do trânsito é o processo legal, administrativo e técnico, por meio do qual o município assume integralmente a responsabilidade pelos seguintes serviços:

- Engenharia de trânsito, que significa a execução das obras de infraestrutura e da implantação dos equipamentos relacionados à circulação. Em outras palavras, corresponde à efetivação das políticas definidas para o trânsito, que engloba a operação, a manutenção, a sinalização, a definição dos regulamentos e ainda a solução técnica dos problemas.
- Fiscalização de trânsito, que significa providenciar meios para verificar o cumprimento da legislação do trânsito e aplicar penalidades em casos de irregularidades, incluindo a arrecadação das multas.
- Educação para o trânsito, que inclui a criação obrigatória de área de educação para o trânsito e de escola pública de trânsito, conforme determina o artigo 74 do CTB e a efetivação de ações de segurança, educando e conscientizando todos os usuários do trânsito.
- Levantamento, análise e controle de dados estatísticos, que significa a coleta, tabulação, processamento e análise de dados estatísticos, gerando informações como: volume de veículos e de pedestres, acidentes com vítima, mortos em acidentes e outros.
- Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARIs), que significa a implantação do órgão municipal responsável pelo julgamento em primeira instância dos recursos referentes às multas aplicadas pela fiscalização do município.

A municipalização do trânsito trata-se de um processo complexo, que requer comprometimento e determinação dos gestores municipais, pois estes assumem o gerenciamento das atividades relacionadas ao trânsito não apenas no perímetro urbano, mas também nas estradas municipais. O Ministério das Cidades (2004) cita como atividades decorrentes da municipalização do trânsito o atendimento das questões relacionadas à circulação dos pedestres e motoristas, à sinalização, ao estacionamento e ao planejamento das ações que promovam o exercício da cidadania no espaço urbano de modo a oferecer maior segurança à população.

Portanto, a municipalização do trânsito corresponde ao processo de estruturação da administração municipal, de modo a atender aos requisitos especificados pelo CTB e pela Resolução do CONTRAN n.º269/2008, para executar as atribuições relacionadas à gestão do trânsito no âmbito local.

A ANTP (2003) entende que a municipalização é a forma mais apropriada de gestão para um país de dimensões continentais como o Brasil. Este entendimento é razoável na medida em

que os problemas locais não poderiam ser sanados por um ente federal ou estadual, por isso a descentralização das atividades se faz necessária. Mas, a municipalização das atividades públicas somente funciona quando todos os entes têm a capacidade para executar as funções a eles determinadas. No caso da municipalização do trânsito, a política de trânsito definida pelo CTB só é executada completamente quando todos os agentes do SNT operam as suas competências de gerenciamento do trânsito. Entretanto, Rizzardo (2006) afirma que a grande maioria dos municípios não possui estrutura e condições de assumir as funções referentes à gestão do trânsito.

Apesar disso, o DENATRAN (2008) entende que por menor que seja a cidade, deve ser feito um tratamento especial para a circulação segura dos pedestres, dos ciclistas ou das carroças, pois o trânsito não é feito só de automóveis ou caminhões. Dessa forma, o DENATRAN entende que todos os municípios brasileiros, por menores que sejam, possuem recursos técnicos e financeiros para executar as ações necessárias para a municipalização do trânsito.

Os municípios somente podem integrar efetivamente o SNT após cumprirem os requisitos especificados. Como forma de contribuir para a municipalização do trânsito, o DENATRAN disponibiliza em seu sítio eletrônico modelos de projetos de leis para a criação do órgão municipal executivo de trânsito e da JARI e disponibiliza ainda uma minuta de Regimento Interno da JARI. Mas estas contribuições não são capazes de estimular a municipalização do trânsito na maioria dos municípios, pois a estruturação de órgãos e entidades municipais implica em custos para criação e manutenção das estruturas físicas, de equipamentos e de pessoal. Dessa forma, a maioria dos municípios brasileiros de pequeno porte ainda não integra o SNT e, portanto, não possuem capacidade jurídica para gerenciar o trânsito local e executar as atribuições de competência municipal definidas pelo CTB.

2.5.1 O processo de municipalização do trânsito

Para que os municípios possam se integrar ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), o DENATRAN produziu em 2000 e atualizou em 2008 uma cartilha contendo informações e orientações sobre o processo de municipalização. A cartilha, denominada “Municipalização do Trânsito”, apresenta as etapas necessárias ao processo de municipalização. Na prática, a municipalização do trânsito significa a estruturação administrativa, a preparação técnica e a adequação legal do município às normas definidas pelo CONTRAN e ao disposto na legislação. (DENATRAN, 2008).

A primeira ação é a definição de uma estrutura administrativa municipal de trânsito, através da criação de um órgão ou entidade executivo municipal ou ainda pela adaptação e reestruturação de órgãos já existentes. As atividades a serem executadas pelo órgão municipal são: engenharia de trânsito, educação para o trânsito, controle e análise de acidentes, apoio ao funcionamento da JARI e criação de uma estrutura operacional para executar as atividades de operação e fiscalização do trânsito. A orientação do DENATRAN é no sentido de que se o município tiver condições, ele poderá criar uma estrutura na administração indireta, como, por exemplo, uma autarquia municipal relacionada ao trânsito, transportes, obras, infraestrutura ou desenvolvimento urbano. Para os municípios menores, que não possuem condições para tal, existe a possibilidade de adequar a estrutura municipal através de secretarias, departamentos, coordenadorias ou seções. O importante é que a Prefeitura tenha em sua estrutura administrativa um órgão ou setor destinado a tratar especificamente das questões do trânsito.

Após a definição da estrutura administrativa, o prefeito deve designar, e nomear através de uma Portaria, a pessoa que será a Autoridade Municipal do Trânsito (artigo 281 do CTB), que será aquele que julgará a consistência dos autos de infração. O município deve então consolidar e estruturar uma equipe técnica que será responsável e capacitada para exercer as atividades de planejamento, operação, fiscalização e educação do trânsito. O DENATRAN sugere que a composição do corpo de agentes municipais de trânsito deva ser realizada através de concurso público. Assim, os aprovados no concurso devem ser treinados e nomeados como agentes de operação e fiscalização do trânsito no município. Existe também a possibilidade de realização de convênio com a Polícia Militar, para que esta realize a operação e a fiscalização do trânsito, devendo ser prevista a forma de remuneração pelo serviço prestado ao município.

O terceiro passo consiste na constituição da Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI), que deve ser composta por um colegiado para julgar os recursos das multas municipais em primeira instância. A composição dos membros da JARI deve ser aprovada pela câmara municipal e pelo órgão administrativo do executivo municipal (artigos 16 e 17 do CTB). Segundo o CONTRAN, a JARI deve possuir no mínimo um presidente e mais dois membros. Mesmo não sendo subordinada ao órgão de trânsito do município, a JARI deve receber apoio administrativo do mesmo para que possa atuar e exercer as competências definidas pelo artigo 17 do CTB. O Regimento Interno da JARI e a nomeação de seus membros devem seguir a Resolução do CONTRAN n.º 357/2010.

A Figura 2.1 ilustra as etapas do processo de municipalização do trânsito:

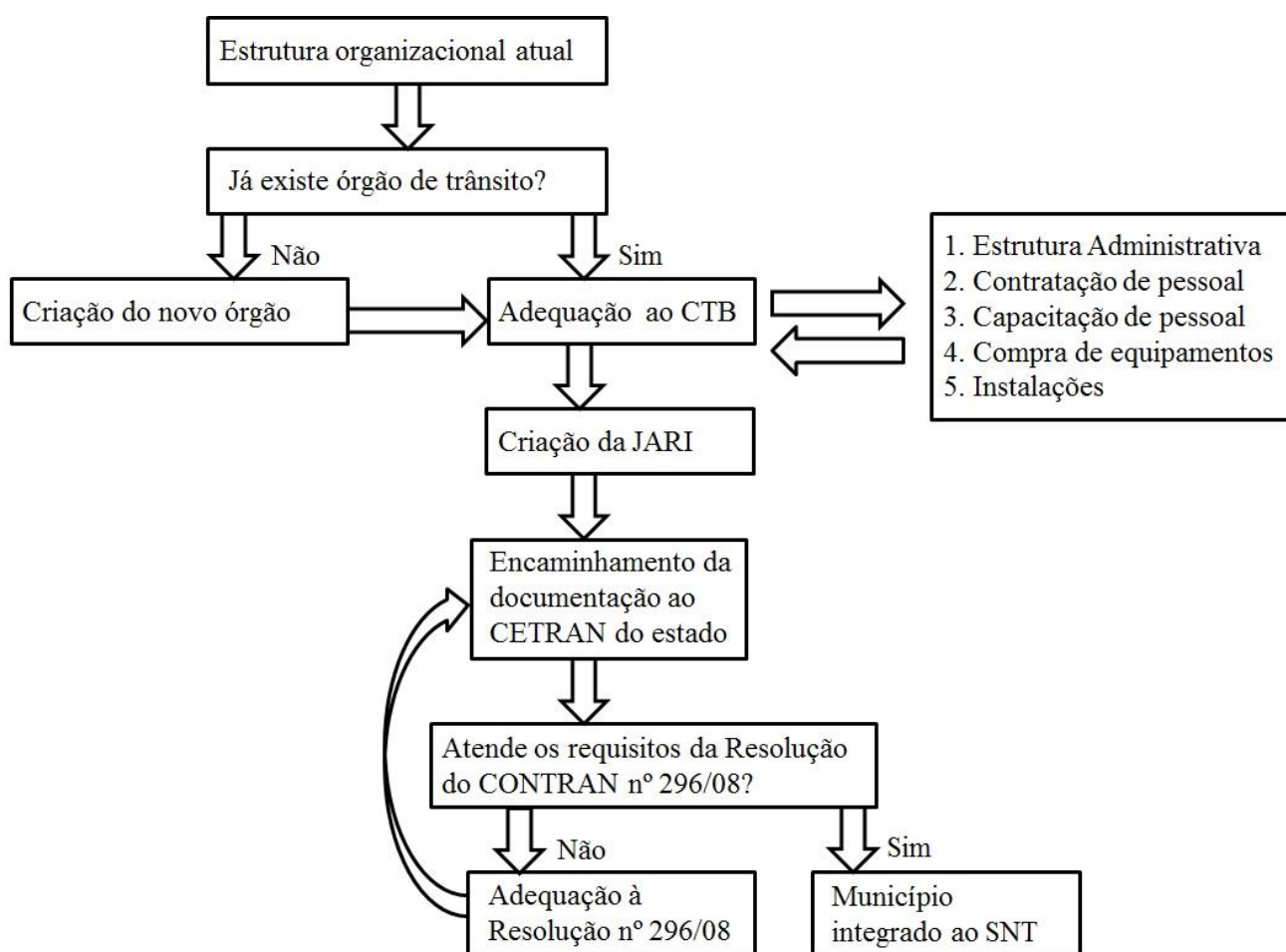


Figura 2.1: Etapas do processo de municipalização do trânsito (Fonte: Adaptado de DENATRAN, 2008).

Ressalta-se que a municipalização não se exaure com o cadastramento pelo DENATRAN, pois é um processo contínuo de regulação, operação e fiscalização do trânsito, além da implantação de ações para a educação no trânsito.

Conforme dispõe a Resolução do CONTRAN n.º 296/2008:

Art. 1º Integram o SNT os órgãos e entidades municipais executivos de trânsito e rodoviário que disponham de estrutura organizacional e capacidade instalada para o exercício das atividades e competências legais que lhe são próprias, sendo estas no mínimo as de: engenharia de tráfego; fiscalização e operação de trânsito; educação de trânsito; coleta, controle e análise estatística de trânsito, e disponha de Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI.

Dentre as competências do DENATRAN está o acompanhamento dos processos para a municipalização do trânsito. Mas, ainda que o governo federal tenha a prerrogativa de coordenar o processo de municipalização, a verificação do cumprimento dos requisitos por parte dos municípios é delegada aos CETRANs. Por isso Schmidt (2013) afirma que o ente estadual está no centro da política de municipalização do trânsito, pois cabe a ele a atribuição de averiguar a capacidade instalada e os recursos essenciais à fiscalização de trânsito nos municípios quando do processo de integração ao SNT.

Para iniciar o processo de municipalização, os municípios devem encaminhar ao CETRAN do seu estado os documentos comprobatórios exigidos pela Resolução do CONTRAN nº 296/2008, que são: a lei municipal que criou o órgão executivo do trânsito, o decreto de constituição da JARI, o Regimento Interno e as portarias de nomeação dos membros da JARI com a identificação e qualificação da autoridade de trânsito municipal; ou ainda o instrumento de delegação das atividades (convênios entre municípios e estados). Assim, o CETRAN do estado, ao receber a documentação referida, promoverá inspeção técnica ao órgão municipal com o objetivo de verificar o atendimento das condições para exercício das competências municipais. Havendo conformidade, o CETRAN encaminha a certificação ao município e ao DENATRAN, para homologação junto ao SNT.

A mesma Resolução prevê a possibilidade da municipalização do trânsito ocorrer de forma consorciada entre municípios, conforme a Lei n.º 11.107/2005 e seu Decreto Regulamentador n.º 6.017/2007. O consórcio se constitui como um instrumento de gestão pública que permite a atuação em parceria entre municípios, de forma a melhorar a capacidade técnica, gerencial e financeira que teriam os municípios individualmente. Vale destacar que do modo que o DENATRAN disponibiliza a relação dos municípios integrados ao SNT não é possível verificar se já existe a integração de municípios de forma consorciada.

2.5.2 As possibilidades de convênios entre municípios e estados

Conforme já dito, com o objetivo de garantir a eficiência da gestão do trânsito no âmbito municipal existe a possibilidade de celebração de convênios entre os municípios e órgãos e entidades componentes do SNT. Assim prevê o artigo 25 do CTB:

“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.”

Existem quatro possibilidades de convênios que objetivam adequar o município aos preceitos do CTB. Os convênios entre os municípios e seus respectivos estados devem ser firmados com a interveniência dos DETRANs. A Tabela 2.3 apresenta os quatro tipos de convênios:

Tabela 2.3: Possibilidades de convênios entre municípios e estados.

TIPO DO CONVÊNIO	AMPLITUDE
TOTAL - município não integra o SNT	O município não cria o órgão de trânsito nem a JARI. Assim, delega todas as atividades de gerenciamento do trânsito para o DETRAN.
PROGRESSIVO - município integra o SNT	O município cria o órgão de trânsito, e posteriormente, cria a JARI. Assim, delega inicialmente todas as atividades ao DENATRAN por um período determinado e vai assumindo aos poucos todas as atividades de gerenciamento do trânsito.
PARCIAL - município integra o SNT (Operação, Fiscalização e Arrecadação)	O município cria o órgão de trânsito, mas não cria a JARI. Assim, delega ao DETRAN as atividades de fiscalização, notificação dos AIT e a arrecadação. O convênio deve especificar se o município recebe parte do valor arrecadado, descontado o valor do serviço prestado pelo DETRAN para o desempenho das atividades.
PARCIAL - município integra o SNT (Somente Arrecadação)	O município cria o órgão de trânsito e a JARI. Assim, delega ao DETRAN somente a atividade de arrecadação. O convênio deve especificar quanto o município recebe do valor arrecadado, descontado o valor do serviço prestado pelo DETRAN para o desempenho da atividade.

Fonte: Adaptado de DENATRAN (2000).

Pelo exposto, observa-se que, no convênio do tipo total os municípios não integram o SNT e o DETRAN do respectivo estado assume as responsabilidades municipais dispostas no CTB. Nos demais tipos de convênios, os municípios passam a integrar o SNT e podem variar desde a municipalização progressiva à delegação parcial ao DETRAN do respectivo estado algumas das responsabilidades municipais dispostas no CTB.

A distribuição de competências para a fiscalização do trânsito é compartilhada entre estados e municípios. A relação de competências municipais e estaduais para fiscalização encontra-se definida no Anexo da Resolução do CONTRAN n.º 66 de 23/09/98, com alterações das Resoluções n.º121 /2001 e 202/2006. Compete aos municípios a fiscalização da maioria das 244 infrações previstas, pois cabe aos municípios fiscalizar 166 (66%) das infrações, aos

estados 63 (26%) e 15 infrações são comuns a ambos os entes. De forma geral, aos estados cabem as competências de fiscalizar as infrações de trânsito relacionadas ao condutor e ao veículo e aos municípios cabem as relacionadas à utilização do sistema viário. Dessa forma, através da delimitação de competências de fiscalização, são estabelecidos limites de atuação dos órgãos do SNT no processo de fiscalização do trânsito.

Para os municípios já integrados ao SNT existe a possibilidade de firmar convênios com a PM para que esta realize a fiscalização das penalidades relacionadas como competências municipais para a fiscalização. Segundo Schmidt (2013), a PM não se configura como um órgão autônomo para realizar a fiscalização do trânsito, precisando estar conveniada com o respectivo órgão executivo estadual ou municipal para fiscalizar as penalidades de competências estaduais e/ou municipais do trânsito.

De toda forma, cabe a cada município, que pretende regularizar o gerenciamento do trânsito, optar pela municipalização, assumindo diretamente as competências definidas como municipais pelo CTB, pela delegação das competências a outros órgãos e entidades de trânsito por meio de convênios ou ainda por estabelecer consórcios públicos com outros municípios para realizar a gestão associada do trânsito.

Segundo Silva (2007), as possibilidades de celebração de convênios de cooperação entre municípios e estados e/ou ainda de delegação de atividades dos municípios para os estados não têm sido adotadas, apesar de se apresentarem como interessante alternativa para aperfeiçoar as ações dos órgãos municipais com vistas à maior eficiência e segurança no trânsito.

2.5.3 A integração ao SNT segundo os portes dos municípios

Demograficamente, os municípios brasileiros podem ser classificados por portes em função de sua população. Este trabalho adota as classificações utilizadas por Schmidt (2013) e Bettes (2009) nas quais os municípios com população superior a cem mil habitantes são considerados de grande porte; municípios com população entre vinte a cem mil habitantes são considerados de médio porte, e municípios com população inferior a vinte mil habitantes são considerados de pequeno porte. O estudo apresentado no Apêndice C confirma que dos 5.569 municípios brasileiros, 70,3% são de pequeno porte (3.919 municípios), 24,6% são de médio porte (1.368 municípios) e apenas 5,1% são de grande porte (282 municípios).

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) definiu a obrigatoriedade de integração ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT) a todos os municípios, independentemente de suas peculiaridades. A discrepante relação entre o porte populacional e a integração dos municípios brasileiros ao SNT pode ser observado na Figura 2.2:

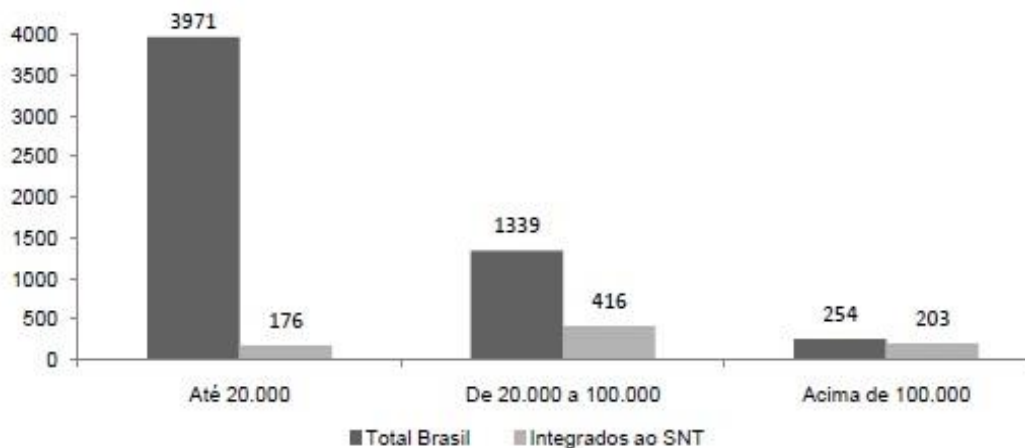


Figura 2.2: Quantidade de municípios integrados ao SNT segundo o porte (Bettes, 2009)

Percebe-se que, segundo Bettes (2009), enquanto nos municípios com até 20.000 habitantes, apenas 4,4% integravam o SNT; nos municípios com população entre 20.001 e 100.000 habitantes, o percentual sobe para 31,0%; chegando a 80,0% nos municípios com mais de 100.001 habitantes. Schmidt (2013) constata que todos os municípios com população superior a 500.000 habitantes já haviam se integrado ao SNT até o ano de 2001.

A partir dos dados disponíveis do IBGE (2010) e do DENATRAN (2013) foi elaborada uma comparação à realidade apresentada por Bettes (2009) que pode ser observada na Figura 2.3:

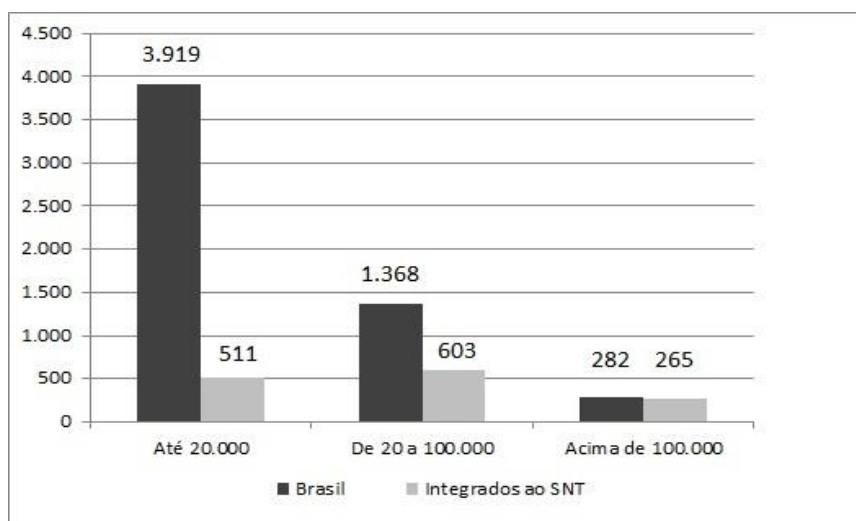


Figura 2.3: Quantidade de municípios integrados ao SNT segundo o porte. Fonte: elaborado pela autora (2014) com base nas informações do DENATRAN (2014) e IBGE (2010)

Observa-se que dentre os municípios de pequeno porte, apenas 13,0% encontram-se integrados ao SNT. Entre os municípios de médio porte, este índice sobe para 44,1% e entre os municípios de grande porte o índice chega a 94,0%. Percebe-se que houve aumento nos percentuais de municípios integrados ao SNT em comparação com o estudo de Bettés (2009). Entretanto, o índice de integração entre os municípios de pequeno porte permanece baixíssimo se comparado aos índices de integração dos municípios de médio e grande porte.

Para justificar a discrepância entre estes índices, Schmidt (2013) afirma que os municípios maiores e com maior poder econômico são mais propícios e capacitados a criar estruturas de execução de políticas públicas com recursos próprios. A agregação de dados do IBGE (2010) com as informações do DENATRAN (2014), que constam no Apêndice C, converge neste sentido, de que os municípios já integrados ao SNT, em geral, são aqueles com maiores população, frota de veículos e PIB. Assim, os percentuais de população, PIB e frota de veículos abrangidos pelos municípios integrados ao SNT não correspondem equitativamente ao somatório de municípios. Para exemplificar, o Estado de Minas Gerais possui apenas 52 de seus 853 municípios integrados ao SNT (6%). Entretanto, estes 6% representam 49% da população, 58% da frota veicular e 63% do PIB total de MG, conforme mostra a Tabela 2.4:

Tabela 2.4: Percentuais dos municípios mineiros integrados e não integrados ao SNT

Minas Gerais	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	853	52	6%
População	19.597.330	9.616.857	49%
PIB	386.155.635	243.243.157	63%
Frota de veículos	8.884.663	5.163.112	58%

Fonte: Adaptado de IBGE (2010) e DENATRAN (2014)

Em seu estudo, Bettés (2009) demonstra que, em 2008, menos de 16% dos municípios brasileiros estavam integrados ao SNT e que esta minoria abrangia mais de 77% da frota de veículos registrada no Brasil. Schmidt (2013) constata que, em 2011, a quantidade de municípios brasileiros integrados ao SNT representava apenas 20% do total de municípios, mas que nestes municípios concentravam-se 69% da população brasileira. Entretanto, nenhum destes estudos considerou o PIB em suas análises.

A partir dos dados atuais, tem-se que menos de 25% dos municípios brasileiros encontram-se integrados ao SNT. Entretanto, nesta minoria de municípios integrados, concentram-se 70% da população, 79% da frota e 83% do PIB do Brasil, conforme demonstrado nas Figuras 2.4, 2.5 e 2.6 a seguir:

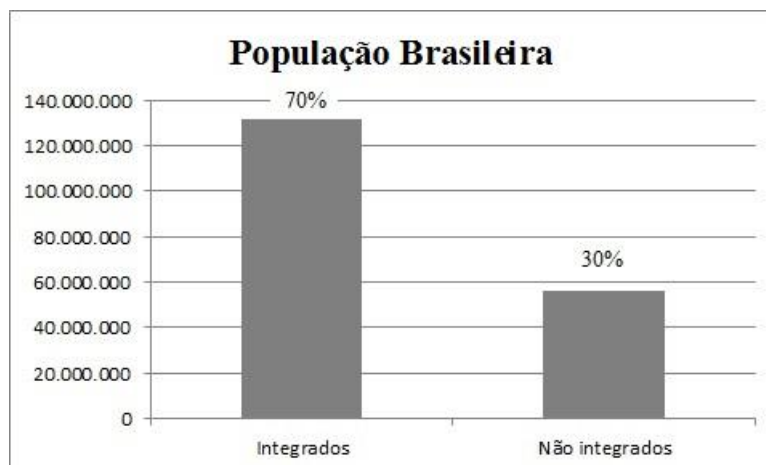


Figura 2.4: Distribuição da população brasileira entre municípios integrados e não integrados ao SNT. Fonte: elaborado pela autora (2014) com base nas informações do DENATRAN (2014) e IBGE (2010)

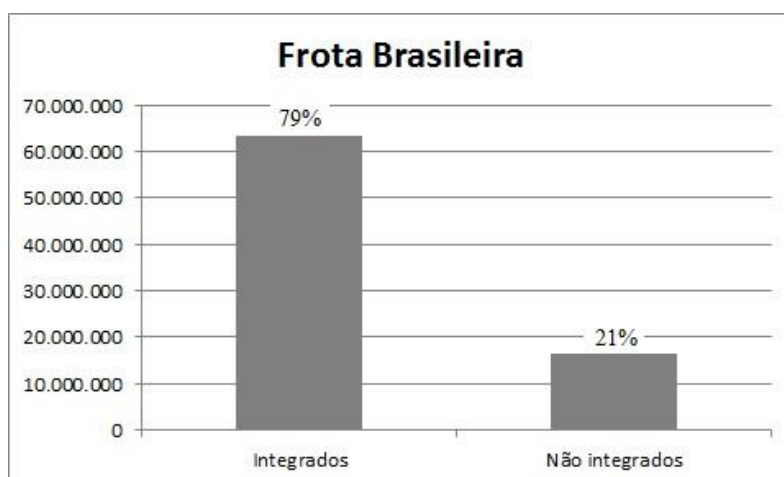


Figura 2.5: Distribuição da frota de veículos brasileira entre municípios integrados e não integrados ao SNT. Fonte: elaborado pela autora (2014) com base nas informações do DENATRAN (2014) e IBGE (2010)

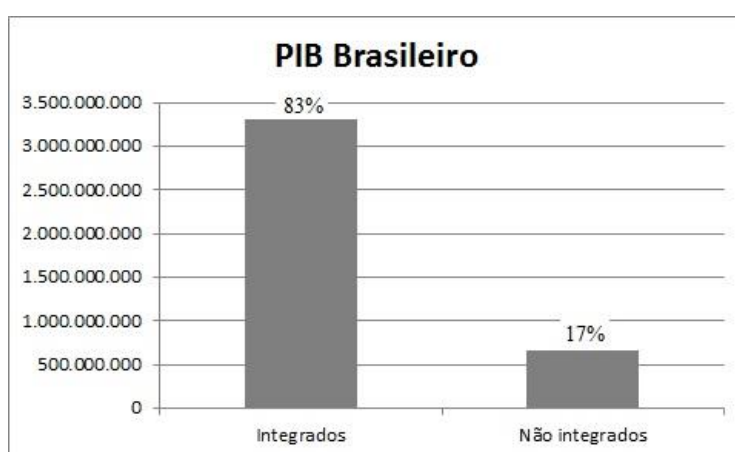


Figura 2.6: Distribuição do PIB brasileiro entre municípios integrados e não integrados ao SNT. Fonte: elaborado pela autora (2014) com base nas informações do DENATRAN (2014) e IBGE (2010)

É importante observar que a maior diferença proporcional na comparação entre os dados dos municípios integrados com os não integrados encontra-se no PIB. Apesar deste fato não ter sido identificado na revisão bibliográfica, é possível deduzir que os municípios com os maiores valores do PIB são também aqueles com melhores capacidades administrativas, com maiores frotas de veículos e população. Mas é relevante a constatação de que em 75% dos municípios não integrados ao SNT concentram-se apenas 17% do PIB nacional.

Dessa forma, é possível supor que para haver maior integração ao SNT pelos municípios com os menores PIB deve-se haver uma alternativa que incentive a integração e não sobrecarregue os limitados recursos financeiros destes municípios. Assim, percebe-se o custo para o cumprimento das atuais exigências para a integração de municípios ao SNT são fatores impeditivos para a concretização da obrigação imposta pelo CTB. Esta condição é agravada diante da relevância das outras políticas públicas de competência municipal, como o transporte público, a saúde, a assistência social, o saneamento básico e a educação. Portanto, nos municípios de pequeno porte a política de gestão do trânsito é, normalmente, secundária em um cenário de recursos escassos e muitas responsabilidades essenciais ao bem estar.

Assim, para que haja uma alteração neste cenário de integração ao SNT é necessário que, de alguma forma, sejam disponibilizadas alternativas aos municípios de pequeno porte. O Ministério das Cidades (2004) já alertava que, para a implantação das orientações relativas à municipalização do trânsito, era importante validar e implantar princípios e modelos alternativos para a estruturação e organização dos sistemas locais, passíveis de adequação às diferentes realidades das administrações municipais no Brasil, bem como viabilizar apoio técnico-legal e administrativo aos municípios que tenham a intenção de integrarem o SNT.

2.6 As vantagens da municipalização do trânsito

Segundo o Ministério das Cidades (2004), a municipalização do trânsito significa a efetiva possibilidade de os prefeitos administrarem de forma integral e sistêmica os problemas municipais referentes à mobilidade, correlacionando-os com o desenvolvimento urbano e com a questão dos transportes de cargas e passageiros. Segundo França (2007) a municipalização do trânsito é a forma de garantir ao administrador municipal as condições básicas para atender a gestão do trânsito no município de forma direta, ou seja, assumindo as questões relacionadas à circulação de pessoas e mercadorias, ao estacionamento, à parada de veículos e animais, à implantação e manutenção da sinalização de trânsito, entre outras.

Dessa forma, ao municipalizar o trânsito, o município não está apenas cumprindo a lei, mas assumindo o compromisso de melhorar as condições de mobilidade e a qualidade de vida dos habitantes. A municipalização é uma oportunidade de aumentar o poder de planejamento e gestão por parte dos administradores municipais, permitindo a compatibilização das políticas públicas de desenvolvimento urbano, aliadas às de trânsito e transporte urbano. As ações de gerenciamento do trânsito podem ser traduzidas em melhorias para a qualidade de vida da população, pois operando dentro de suas atribuições legais, é viável que o município determine pedágios urbanos, taxas de estacionamento, programas de sinalização e de orientação do trânsito, faixas exclusivas de ônibus, políticas de operação de carga e descarga de mercadorias, entre outros.

Além destes benefícios, o município passa a ser reconhecido pelo SNT e o poder público municipal pode iniciar a fiscalização e a aplicação de penalidades e multas cabíveis pelo descumprimento das normas de trânsito (diretamente, através de seus próprios agentes ou indiretamente, através de convênio com a PM).

Os recursos arrecadados devem ser recolhidos ao Fundo Municipal de Trânsito e revertidos a favor do próprio município para o investimento na melhoria do trânsito, em conformidade com o artigo 320 do CTB. Este artigo determina que a receita arrecadada com a cobrança das multas será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, sendo que 5% do valor arrecadado devem ser repassados ao DENATRAN para investimento em programas nacionais destinados à segurança e educação de trânsito.

Segundo Medeiros Junior (2008) em municípios onde a fiscalização existe de forma efetiva, o índice de multas aplicadas por ano é da ordem de 0,5 a 0,7% da frota de veículos, ou seja, em uma cidade com frota de 100.000 veículos, seriam aplicadas por ano até 70.000 multas. Conforme Ministério das Cidades (2004) as receitas provenientes das multas de trânsito vêm contribuindo para o financiamento do sistema, mas considerando que o desejável é um trânsito disciplinado com reduzido número de infrações, a gestão financeira do sistema de trânsito deve se orientar pela independência com relação às multas, pois estas devem ser desejavelmente decrescentes.

Schmidt (2013) apresenta como vantagem a situação de regularidade do município enquanto gestor da política de trânsito, pois órgãos de controle externo, como Ministério Público, podem questionar a situação de irregularidade dos municípios não integrados ao SNT.

O trabalho de Escóssia (2009) apresenta ainda supostas vantagens que não foram confirmadas com informações e nem na bibliografia consultada. As vantagens sugeridas pelo autor são:

- aumento da receita municipal, decorrente da aplicação de multas e de cobranças de taxas de estacionamentos e serviços de remoção e guarda de veículos;
- melhoria da qualidade do trânsito municipal, com conseqüente melhoria da qualidade de vida da população;
- formação mais adequada dos alunos de escolas municipais como usuários do trânsito;
- abertura de novos empregos para a população;
- possibilidade de profissionalização dos jovens do município, qualificando-os como técnicos em operação, fiscalização, administração e planejamento do trânsito;
- lucro devido à redução dos custos hospitalares não realizados de acidentes de trânsito.

Tendo em vista as vantagens apresentadas, a municipalização do trânsito deve ser um objetivo a ser seguido com a consciência de sua importância e dos benefícios que poderão ser obtidos, pois uma gestão eficiente do trânsito pode oferecer aos gestores municipais capacidade financeira para atender, total ou parcialmente, às necessidades de circulação, fluidez, acessibilidade, mobilidade, através do planejamento das ações do trânsito.

2.6.1 Os motivos para a integração ou não integração de municípios ao SNT

O trabalho de França (2004) apontou três razões que podem justificar a demora dos municípios brasileiros em se integrarem ao SNT: a falta de mão de obra qualificada para implantar e gerir o órgão de trânsito no município, a falta de recursos financeiros necessários para manter e equipar o órgão de trânsito e a falta de uma avaliação sistemática dos órgãos já integrados de modo a produzir parâmetros de análise para os municípios que ainda não se integraram ao SNT.

França (2004) concentrou seu estudo na análise da última razão e concluiu que o resultado da municipalização do trânsito no Brasil não tem sido avaliado de forma padronizada. Este autor afirma que “caso existissem parâmetros de avaliação sobre a gestão do trânsito em municípios já integrados ao SNT, as informações poderiam ser úteis aos municípios não integrados que avaliam as vantagens e as desvantagens do processo de municipalização”.

Silva (2007) aponta que, diferentemente do que ocorre com outras áreas da gestão pública, não há previsão legal de destinação sistemática de recursos financeiros exclusivos para o gerenciamento do trânsito no país. Segundo o autor, este fato 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.

As informações apresentadas por Bettés (2009) sugerem que os governos locais possuem pouco conhecimento sobre as competências municipais legalmente estabelecidas e que os custos de gestão dos sistemas de fiscalização são elevados, sobretudo para os municípios de pequeno porte.

Schmidt (2013) demonstrou que gestores públicos da área de trânsito alegam como principais dificuldades para integração ao SNT a escassez de recursos, o desconhecimento sobre políticas de incentivo à municipalização pelos âmbitos federal ou estadual, o custo político das ações de fiscalização (medida impopular e contraproducente eleitoralmente), a criação de obrigações para si mesmos e a dificuldades para executar as atividades de gerenciamento do trânsito com a mão de obra local.

Buscando identificar os fatores que podem ter levado à decisão dos governos municipais em aderir ao SNT, Schmidt (2013) utiliza o teste estatístico Chaid (*CHI-squared Automatic Interaction Detection*), que cruza os seguintes fatores: estado federativo a que o município pertence; porte populacional; frota total de veículos; PIB per capita; receita tributária per capita e a taxa de urbanização. Segundo as análises estatísticas, a associação mais forte para integração ao SNT no ano de 1999 foi o tamanho da frota de veículos do município, já para o ano de 2011 o pertencimento a determinados estados foi a variável mais associada à integração. A autora conclui então que a decisão dos governos municipais em integrar o SNT está fortemente relacionada ao tamanho da frota de veículos do município e ao pertencimento a determinadas unidades estaduais da federação.

Conforme investigação de Schmidt (2013), os conselhos estaduais (CETTRAN) dos estados do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e do Mato Grosso do Sul têm atuado ativamente para promover a integração de seus municípios ao SNT. O governo estadual do Rio Grande do Sul (RS) oferece incentivos de indução à integração municipal através da redução dos custos informacionais, administrativos e econômicos dos municípios para a integração ao SNT. O governo gaúcho pretende integralizar 100% de seus municípios ao SNT.

Para tanto, o governo estadual do RS desenvolveu um novo formato de convênio, o qual tem como partes o estado, através do DETRAN, o município e a Brigada Militar. O convênio desenvolvido tem por objeto a delegação recíproca de competências de fiscalização de trânsito, o que significa que tanto o agente estadual pode autuar as infrações de competência municipal, quanto o agente municipal, quando existente, pode autuar as infrações do estado em vias de circunscrição do município.

A estratégia adotada no RS para incentivar a municipalização do trânsito vem logrando frutos, pois, como visto na introdução desta dissertação, o Estado já conta com 90% de seus municípios integrados ao SNT. Outro fator que contribui para a expressiva taxa de integração de municípios gaúchos ao SNT é o fato de o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul entender que a falta de assunção das competências municipais fiscalizatórias (e, portanto, arrecadatórias) caracteriza renúncia de receitas, o que é passível de questionamento e multa. Da mesma forma, o Ministério Público do Estado tem atuado no sentido de punir os municípios gaúchos que ainda não se integraram ao SNT e que, portanto, desobedecem à legislação de trânsito em vigor.

2.6.2 O vácuo da não municipalização do trânsito

Do ponto de vista jurídico, a partir da análise do artigo 1º, §2º e do artigo 3º do CTB, a integração dos municípios ao SNT é uma imposição legal, e não uma opção. Assim, as municipalidades devem se adequar institucional, técnica e financeiramente para que possam exercer formalmente as competências estampadas no CTB. Apesar da amplitude das competências reservadas aos municípios, muitos deles não promoveram a municipalização do trânsito e permanecem alheios ao SNT, descumprindo a lei.

Conforme Pinheiro e Ribeiro (2000) *apud* Bettes (2009), sem a integração ao SNT, os municípios não estão autorizados a exercerem as competências previstas no CTB. Segundo Schmidt (2013) quando o município não está integrado ao SNT, as competências a ele atribuídas não podem ser realizadas por nenhuma outra instância de governo, a menos que seja firmado um convênio regularizando a situação. Vale destacar que, na inexistência de convênios, os estados não podem e nem devem assumir as responsabilidades expressamente atribuídas aos municípios por força de lei, sob pena de incorrerem em desobediência a uma disposição legal, podendo inclusive ser responsabilizados por ação indevida.

Sabe-se que, em municípios não integrados ao SNT e sem o convênio para fiscalização não há quem possa efetuar autuações de competência municipal, significando que qualquer um poderá cometer infrações de trânsito sem que haja mecanismo de controle e fiscalização. Segundo Schmidt (2013), cabe aos municípios a maior parte das competências fiscalizatórias, mesmo sendo este o âmbito de governo com menor capacidade instalada para tal. Assim, quando o município não está integrado ao SNT e não possui convênios com os estados, cria-se um vácuo para a fiscalização do trânsito. Esta omissão do poder público municipal (de fiscalizar, penalizar e arrecadar as multas) é passível de responsabilização pelo Ministério Público, que tem agido com rigor em vários casos concretos com prejuízos para as administrações municipais.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a metodologia desenvolvida para investigar sobre os motivos que contribuem para a baixa taxa de integração de municípios de pequeno porte ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT). A metodologia tem como objetivos secundários mensurar o nível de execução das atribuições definidas pelo CTB como de competências municipais, sondar sobre a intenção de desenvolver uma gestão consorciada do trânsito e caracterizar como a situação do trânsito é avaliada pelos gestores municipais.

No entendimento de Silva (2005), pesquisas explicativas são aquelas que visam identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos, aprofundando o conhecimento da realidade, através da explicação da razão ou do “porquê” das coisas. Tendo em vista os objetivos a serem alcançados através da aplicação da metodologia de pesquisa proposta, esta é explicativa. Do ponto de vista da abordagem do problema, a metodologia proposta pode ser caracterizada como pesquisa quali-quantitativa. Silva (2005) considera como quantitativo tudo que pode ser quantificável, significando traduzir informações em números para classificá-las e analisá-las. O viés qualitativo desta pesquisa encontra-se no fato de a metodologia de pesquisa incluir a utilização de entrevistas e questionários. Observa-se, contudo, que o questionário adotado não se propõe a colher opiniões, crenças ou valores, mas sim fatos e informações técnicas.

A metodologia proposta é baseada na aplicação de um questionário, pois o objetivo principal desta pesquisa somente pode ser alcançado através da identificação dos fatores e motivos que são de conhecimento exclusivo dos gestores municipais. Esta justificativa é também o critério utilizado para a seleção dos entrevistados, uma vez que prefeitos e secretários municipais são os responsáveis pela gestão do trânsito nos municípios. Mesmo que possivelmente falte conhecimento técnico a estes, são eles os mais indicados a fornecer as informações que interessam à análise primordial deste trabalho.

Os procedimentos adotados são minuciosamente descritos quanto aos critérios de rigor e confiabilidade do material recolhido, pois conforme Brito (2001) *apud* Duarte (2004), a confiabilidade das pesquisas passa, necessariamente, pela explicitação das relações existentes entre os procedimentos adotados na coleta das informações, na literatura científica, no objeto de pesquisa e nos resultados obtidos a partir dessas relações.

A estratégia proposta para alcançar os objetivos deste trabalho pode ser representada através das etapas apresentadas na Figura 3.1:

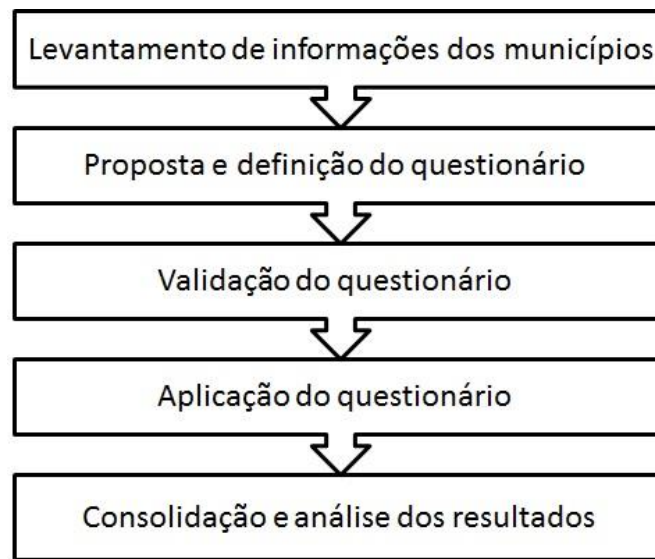


Figura 3.1: Etapas da metodologia de investigação proposta. Fonte: elaborada pela autora (2014)

A seguir são detalhadas as etapas da metodologia proposta para identificação dos principais motivos pelos quais alguns municípios, em especial aqueles de pequeno porte, ainda não se integraram ao SNT e para diagnosticar o nível de execução das atribuições de competências municipais nos municípios pesquisados.

3.1 Levantamento de informações dos municípios

Esta primeira etapa refere-se à contextualização e caracterização dos municípios que serão pesquisados. A etapa consiste na coleta de informações referentes às populações, extensão territorial, frotas de veículos, densidade demográfica, PIB, dentre outras.

Deve-se também buscar conhecer as estruturas administrativas dos municípios, visando identificar como e se a gestão do trânsito insere-se no organograma do governo municipal. Os principais objetivos desta etapa são identificar se existe um órgão ou entidade municipal diretamente responsável pelo trânsito e ainda quem são os administradores responsáveis pela gestão do trânsito nos municípios, caso existam. Este levantamento é fundamental para a aplicação do questionário à pessoa diretamente responsável ou com competência sobre a gestão do trânsito municipal.

3.2 Proposta e definição do questionário

Nesta subseção apresenta-se o detalhamento para a elaboração do instrumento utilizado para a coleta de informações junto aos gestores dos municípios a serem pesquisados. O questionário foi estruturado com perguntas fechadas e disponibilizando espaços para que as respostas fossem comentadas pelos entrevistados. O questionário foi desenvolvido utilizando o *software* Microsoft Word®, pois esta ferramenta é dominada pela maioria dos entrevistados (interface amigável), uma vez que os formulários *on-line* (como o *Google Docs*®) poderiam ser empecilhos para a coleta das informações.

A elaboração do questionário proposto para esta pesquisa seguiu as diretrizes apontadas por Chagas (2000) de identificar o respondente (nome, cargo, formação e outras); solicitar a cooperação com prévia exposição sobre o tema da pesquisa e fornecer informações sobre as condições de uso e aplicação das respostas concedidas.

O questionário proposto é composto por três partes principais: uma introdução, uma para coletar as informações do entrevistado e outra contendo as oito perguntas sobre a gestão do trânsito no município. O questionário ocupa somente três páginas, para que o entrevistado tenha disposição para responder, o que possivelmente não aconteceria caso o questionário fosse maior e mais extenso.

A primeira pergunta refere-se à estrutura administrativa do município para realizar a gestão do trânsito. A segunda coleta a avaliação do trânsito municipal na visão do gestor e sobre os critérios utilizados para a avaliação. A terceira questiona sobre o conhecimento dos administradores municipais sobre as atribuições municipais definidas pelo CTB. A quarta, quinta e sexta perguntas podem ser agrupadas, pois referem-se à execução ou não das principais atribuições municipais na gestão do trânsito (engenharia, fiscalização e educação). A sétima pergunta questiona sobre o conhecimento da obrigação de municipalização do trânsito pelo município e busca identificar os principais motivos pelos quais os municípios ainda não procederam à municipalização do trânsito. A última pergunta aborda a viabilidade de uma gestão do trânsito consorciada entre municípios, principalmente quando os municípios pesquisados situarem-se em uma Região Metropolitana.

Desta forma, o questionário proposto abrange os objetivos desta pesquisa e permite uma avaliação sobre o nível da gestão do trânsito desenvolvido pelos atuais administradores públicos dos municípios que ainda não se encontram formalmente integrados ao SNT.

3.3 Validação do questionário

Visando a validação do questionário, o mesmo foi apresentado a dois doutores do curso de mestrado em Geotecnia e Transportes da UFMG⁶ e reformulado até atingir a versão final, apresentada no Apêndice A. Dois professores doutores da UFMG avaliaram o questionário satisfatoriamente, considerando-o claro, eficaz e capaz de atender aos objetivos da pesquisa. O questionário não foi submetido a um pré-teste, pois a realização deste inviabilizaria a investigação sobre o conhecimento prévio dos entrevistados sobre as obrigações do CTB.

A ordem sequencial e o conteúdo das perguntas foram analisados quanto à capacidade dos respondentes em fornecer as informações solicitadas, à objetividade das questões e à neutralidade das perguntas, no sentido de evitar opiniões ou julgamentos de qualquer natureza, limitando-se aos aspectos técnicos da pesquisa. Outros aspectos analisados para a validação do questionário foram a simplicidade da linguagem adotada, possíveis receios para responder às perguntas e a suficiência das perguntas para atingir o objetivo da pesquisa.

3.4 Aplicação do questionário

A aplicação dos questionários foi realizada pessoalmente, através do envio por correio ou ainda através de e-mail direcionado aos administradores municipais responsáveis pelo trânsito identificados na etapa de levantamento de informações dos municípios. Buscou-se preferencialmente coletar informações com os prefeitos municipais, mas foram aceitas as respostas concedidas pelos secretários ou funcionários municipais diretamente responsáveis pelo trânsito. A relação dos entrevistados encontra-se no Apêndice B.

3.5 Consolidação e análise dos resultados

Após a conclusão da aplicação dos questionários nos municípios a serem pesquisados, as informações devem ser tabuladas em *software* de planilhas eletrônicas de forma a facilitar a análise das informações obtidas. Os resultados devem ser analisados por perguntas visando facilitar o entendimento e a interpretação das informações coletadas.

⁶ Os Doutores consultados foram: Dra. Leise Kelli de Oliveira e o Dr. Ronaldo Guimarães Gouvêa.

4 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA

Esta seção apresenta o contexto em que foi realizada a aplicação da metodologia proposta, com o objetivo de testá-la. A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi selecionada para a aplicação da metodologia proposta por apresentar expressiva taxa de municípios, principalmente de pequeno porte, não integrados ao SNT e pela facilidade de acesso aos municípios pela autora. A RMBH é composta por trinta e quatro municípios, com diferentes características referentes à população, dimensão territorial, desenvolvimento econômico, PIB e frota de veículos. Do total de municípios da RMBH, apenas treze encontram-se integrados ao SNT, dois quais apenas dois são de pequeno porte. Assim, a metodologia proposta visava pesquisar os vinte e um municípios da RMBH que ainda não se encontram formalmente integrados ao SNT, dos quais doze são de pequeno porte.

4.1 A RMBH

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi instituída através da Lei Complementar Federal n.º 14 de 1973, que criou as oito primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil, sendo elas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. No ano seguinte, em 1974, foi criada Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A RMBH foi criada com 14 municípios, sendo eles: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Segundo Gouvêa (2005) a RMBH abrigava, nesta época, uma população de 1.628.859 habitantes em uma área de 3.757 km² conforme dados do IBGE.

Em 1989, a Constituição do Estado de Minas Gerais ampliou a RMBH para 18 municípios, com a inclusão de: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme. Em 1996, ingressaram na RMBH: São José da Lapa, Confins, Juatuba, Mário Campos, São Joaquim de Bicas e Sarzedo. Em 1999, entraram: Baldim, Capim Branco, Taquaraçu de Minas, Florestal, Itaguara, Matozinhos, Nova União e Rio Manso. Ingressou então Jaboticatubas e por último, em 2001, Itatiaiuçu tornou-se o 34º município integrante da RMBH.

A população da RMBH, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, era de 4.883.970 habitantes, a população estimada pelo IBGE para 2013 era de 5.156.217 habitantes, em uma área de 9.472 km². É possível observar que em quarenta anos de existência, a RMBH praticamente triplicou sua quantidade de municípios, sua dimensão territorial e sua população.

Segundo o IBGE (2010), a RMBH concentra 34% do PIB estadual e os dados referentes à população, à área territorial e à densidade demográfica de seus municípios podem ser visualizadas na Tabela 4.1:

Tabela 4.1: Informações dos municípios da RMBH.

Município	População (IBGE 2010)	Área (km²)	Densidade demográfica
Baldim	7.913	556,3	14,23
Belo Horizonte	2.375.151	331,4	7.167,02
Betim	378.089	342,8	1.102,80
Brumadinho	33.973	639,4	53,13
Caeté	40.750	542,6	75,11
Capim Branco	8.881	95,3	93,16
Confins	5.936	42,3	140,15
Contagem	603.442	195,3	3.090,33
Esmeraldas	60.271	910,4	66,20
Florestal	6.600	191,4	34,48
Ibirité	158.954	72,6	2.190,26
Igarapé	34.851	110,2	316,07
Itaguara	12.372	410,5	30,14
Itatiaiuçu	9.928	295,1	33,64
Jaboticatubas	17.134	1.114,9	15,37
Juatuba	22.202	99,5	223,04
Lagoa Santa	52.520	229,3	229,08
Mário Campos	13.192	35,2	374,82
Mateus Leme	27.856	302,8	92,02
Matozinhos	33.955	252,3	134,59
Nova Lima	80.998	429,2	188,73
Nova União	5.555	172,1	32,27
Pedro Leopoldo	58.740	292,9	200,51
Raposos	15.342	72,1	212,88
Ribeirão das Neves	296.317	155,5	1.905,07
Rio Acima	9.090	229,8	39,55
Rio Manso	5.276	231,5	22,79
Sabará	126.269	302,2	417,87
Santa Luzia	202.942	235,3	862,38
São Joaquim de Bicas	25.537	71,5	356,88
São José da Lapa	19.799	47,9	413,08
Sarzedo	25.814	62,1	415,46
Taquaraçu de Minas	3.794	329,2	11,52
Vespasiano	104.527	71,2	1.467,62
Total / Média	4.883.970	9.472,1	(média) 647,71

Fonte: Adaptado de IBGE (2010) e DENATRAN (2014).

Observa-se que a RMBH é composta por municípios de todos os portes, sendo: oito municípios de grande porte (mais de 100.001 habitantes); doze de médio porte (entre 20.001 e 100.000 habitantes) e quatorze de pequeno porte (menos de 20.000 habitantes).

Gouvêa (2005) afirma que, de forma geral, a incorporação de um grande número de novos municípios às Regiões Metropolitanas foi efetivada quase sempre sem atender a quaisquer critérios urbanísticos ou econômicos que justificassem tal incorporação. A RMBH confirma esta crítica, pois muitos dos seus municípios apresentam baixas densidades demográficas, com características majoritariamente rurais e praticamente nenhum vínculo direto com a área realmente conurbada da RMBH.

4.1.1 Breve histórico da gestão do trânsito na RMBH

Em 1975, dois anos após a criação da RMBH, foi instituída uma agência estadual que tinha o objetivo de orientar o governo nos assuntos de interesse comum da RMBH, a Superintendência de Desenvolvimento da RMBH (PLAMBEL). A PLAMBEL coordenou a implantação da Companhia de Transportes Urbanos (METROBEL), instituída em 1980 para gerenciar os sistemas de transporte e de trânsito no âmbito de toda Região Metropolitana.

A Lei estadual de MG n.º 9.527, de 29/12/1987, dispunha sobre a administração da RMBH e criou a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, à qual a PLAMBEL foi incorporada. Esta lei extinguiu a METROBEL e criou, como sua sucessora, a autarquia TRANSMETRO, que teria a finalidade de implantar, administrar e operar, diretamente e por contratação de terceiros, os serviços de interesse comum dos municípios da RMBH relativos a transporte, trânsito e sistema viário. Entretanto, a METROBEL tinha representação, mesmo que simbólica, de todos os municípios da RMBH, já a TRANSMETRO era somente estadual, sem representação dos municípios.

Atendendo às disposições da CF de 1988, que determinava aos municípios a competência para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), através da Lei n.º 5.953/1991, criou a autarquia municipal denominada Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS). A finalidade da BHTRANS é planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário municipal, observando o planejamento urbano do município.

Após a iniciativa da PBH, alguns municípios da RMBH também criaram suas empresas municipais de transporte e trânsito, a exemplo de Contagem (TRANSCON) e Betim (TRANSBETIM).

Segundo Gouvêa (2005) com o fortalecimento da autonomia municipal a partir de 1988 e a municipalização de diversas atribuições, foram extintas diversas agências estaduais que desempenhavam funções de planejamento e gestão metropolitanas. Em 1992, foi extinta a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos e a TRANSMETRO foi extinta em 1994. A PLAMBEL foi extinta em 1996, sendo que suas atribuições foram assumidas pelo Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG) e pela Fundação João Pinheiro (FJP).

Atualmente, constata-se uma diversidade de órgãos e entidades lidando com os problemas de transporte e trânsito no âmbito da RMBH. No Estado existem a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) e a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH), vinculada à Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM). Os municípios da RMBH mais capacitados, com melhores condições técnicas e financeiras, gerenciam os seus próprios trânsitos e sistemas de transportes públicos, através de seus próprios órgãos municipais. Em alguns municípios a administração das linhas intermunicipais metropolitanas e mesmo das linhas intramunicipais são gerenciadas pela Diretoria de Transporte Metropolitano do DER-MG, vinculado à SETOP. Portanto, pode-se afirmar que não existe uma coordenação metropolitana na RMBH sobre as políticas de transporte e trânsito, pois cada município, exercendo sua autonomia municipal, define a sua estratégia para enfrentar seus problemas, de acordo com suas condições e interesses.

4.2 Municipalização do trânsito na RMBH

Dentre os trinta e quatro municípios da RMBH somente treze, ou seja 38,2%, são formalmente integrados ao SNT segundo o DENATRAN (2014), sendo eles: Belo Horizonte, Betim, Confins, Contagem, Lagoa Santa, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano. As principais características destes municípios, como a população e o PIB estimados pelo IBGE em 2010, a frota de veículos registrada no DENATRAN em dezembro de 2013 e o porte dos municípios podem ser visualizadas na Tabela 4.2:

Tabela 4.2: Municípios da RMBH integrados ao SNT

Município	Porte	População IBGE (2010)	Frota veículos (Dez.2013)	Produto Interno Bruto (2010) em R\$	PIB per capita em R\$
Belo Horizonte	Grande	2.375.151	1.577.491	54.996.326.000	23.155
Betim	Grande	378.089	157.244	28.085.221.000	74.282
Confins	Pequeno	5.936	2.894	1.540.849.000	259.577
Contagem	Grande	603.442	291.530	18.912.326.000	31.341
Lagoa Santa	Médio	52.520	25.109	957.594.000	18.233
Matozinhos	Médio	33.955	13.976	657.206.000	19.355
Nova Lima	Médio	80.998	39.146	6.497.444.000	80.217
Pedro Leopoldo	Médio	58.740	26.597	1.136.872.000	19.354
Ribeirão das Neves	Grande	296.317	86.876	2.170.645.000	7.325
Sabará	Grande	126.269	38.082	1.478.668.000	11.710
Santa Luzia	Grande	202.942	71.753	2.133.716.000	10.514
São José da Lapa	Pequeno	19.799	7.335	363.663.000	18.368
Vespasiano	Grande	104.527	32.807	1.628.471.000	15.579
Total / Média	-	4.338.685	2.370.840	120.559.001.000	(média) 27.787

Fonte: Adaptado de IBGE (2010) e DENATRAN (2014).

Observando-se as Tabelas 4.1 e 4.2 percebe-se que os maiores municípios da RMBH em termos de população, frota de veículos e PIB já procederam à integração ao SNT. Dentre os treze municípios da RMBH já integrados ao SNT, observa-se que sete deles são considerados como de grande porte (população acima de 100.001 habitantes); outros quatro municípios são considerados como de médio porte (população entre 20.001 e 100.000 habitantes); e apenas dois municípios são considerados como de pequeno porte (população com menos de 20.000 habitantes).

Analisando a população, observa-se que os treze municípios integrados ao SNT concentram 4.338.685 dos habitantes da RMBH, ou seja, 88,8% da população. A frota de veículos total de veículos na RMBH, segundo o DENATRAN (2014), soma 2.565.388 veículos, destes, 2.370.840, ou seja, 92,4% da frota encontram-se nos municípios já integrados ao SNT. O PIB da RMBH segundo o IBGE (2010) soma 129.936.969, sendo que os municípios já integrados ao SNT acumulam o equivalente a 120.559.001, ou seja, 92,8% do total.

Os demais vinte e um municípios da RMBH que ainda não se integraram ao SNT são: Baldim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Mateus Leme, Mário Campos, Nova União, Raposos, Rio Acima, Rio Manso, Sarzedo, São Joaquim de Bicas e Taquaraçu de Minas, ou seja, 61,8% dos municípios da RMBH.

As principais características destes municípios, como a população e o PIB estimados pelo IBGE em 2010, a frota registrada no DENATRAN em dezembro de 2013, assim como o porte dos municípios e o PIB *per capita* podem ser visualizadas na Tabela 4.3:

Tabela 4.3: Municípios da RMBH não integrados ao SNT

Município	Porte	População IBGE (2010)	Frota veículos (Dez.2013)	Produto Interno Bruto (2010) em R\$	PIB <i>per capita</i> em R\$
Baldim	Pequeno	7.913	2.449	68.198.000	8.618
Brumadinho	Médio	33.973	15.638	2.051.528.000	60.387
Caeté	Médio	40.750	15.374	382.568.000	9.388
Capim Branco	Pequeno	8.881	2.861	74.857.000	8.429
Esmeraldas	Médio	60.271	11.170	382.837.000	6.352
Florestal	Pequeno	6.600	3.056	62.334.000	9.445
Ibirité	Grande	158.954	51.018	1.363.607.000	8.579
Igarapé	Médio	34.851	13.965	686.759.000	19.706
Itaguara	Pequeno	12.372	8.238	140.540.000	11.360
Itatiaiuçu	Pequeno	9.928	4.519	1.441.352.000	145.180
Jaboticatubas	Pequeno	17.134	5.910	122.265.000	7.136
Juatuba	Médio	22.202	8.228	821.631.000	37.007
Mário Campos	Pequeno	13.192	4.943	92.605.000	7.020
Mateus Leme	Médio	27.856	12.141	439.570.000	15.780
Nova União	Pequeno	5.555	2.196	\$ 48.286.000	8.692
Raposos	Pequeno	15.342	5.300	84.098.000	5.482
Rio Acima	Pequeno	9.090	3.671	142.515.000	15.678
Rio Manso	Pequeno	5.276	2.178	45.273.000	8.581
São J. de Bicas	Médio	25.537	10.102	377.412.000	14.779
Sarzedo	Médio	25.814	10.451	505.978.000	19.601
Taquaraçu de Minas	Pequeno	3.794	1.140	43.755.000	11.533
Total / Média		545.285	194548	9.377.968.000	(média) 17.198

Fonte: Adaptado de IBGE (2010) e DENATRAN (2014).

Observa-se que dentre os vinte e um municípios da RMBH que ainda não se integraram ao SNT, doze municípios são de pequeno porte (com menos de 20.000 habitantes), oito municípios são de médio porte (variando a população nesta amostra entre 20.000 e 60.000 habitantes) e apenas um (Ibirité) é de grande porte, com população estimada em quase 160.000 habitantes. Os dois municípios, Nova União e Raposos, que não responderam ao questionário eram de pequeno porte.

O município de Ibirité se destaca nesta amostra, pois além de ser o único município de grande porte que não é integrado ao SNT, apresenta alto índice de urbanização (98% de ocupação do solo segundo a sua Prefeitura). O alto índice de urbanização se justifica geograficamente, pois Ibirité faz fronteira com os três principais municípios da RMBH (Belo Horizonte, Contagem e Betim). Assim, Ibirité apresenta características das cidades dormitório, verificada pelo baixo índice de PIB *per capita* do município, pois a população habitante não produz no município e, assim, não gera renda municipal, pois seus empregos e atividades produtoras ocorrem nos municípios de seu entorno. Verificou-se que em 2011 o município efetuou uma licitação (Pregão Presencial n.º 098) para a contratação de empresa especializada em elaboração e execução de projeto de engenharia de trânsito para municipalização e regularização do trânsito em Ibirité, mas não obteve os resultados almejados. Assim, em outras palavras, é possível afirmar que o trânsito e o transporte internos ao município não tem a mesma importância que o trânsito e o transporte intermunicipal, pois este é muito mais relevante para os habitantes do município.

Considerando a população, observa-se que dentre os municípios ainda não integrados ao SNT concentram 545.285 habitantes, ou seja, apenas 11,2% da população da RMBH. A frota de veículos nos municípios não integrados soma 194.548, ou seja, apenas 7,6% da frota da RMBH. O somatório do PIB dos municípios não integrados acumula o equivalente a 9.377.968, ou seja, apenas 7,2% do total da RMBH.

Verifica-se que a integração de municípios da RMBH ao SNT não segue um padrão específico, pois existem municípios de todos os portes em ambas as situações (integrados e não integrados ao SNT). Mas, de forma geral, os municípios já integrados são os que possuem as maiores populações, frotas de veículos e PIB.

A distribuição espacial dos municípios já integrados e ainda não integrados ao SNT pode ser visualizada através das delimitações na Figura 4.1, sendo os municípios já integrados os delimitados em preto:

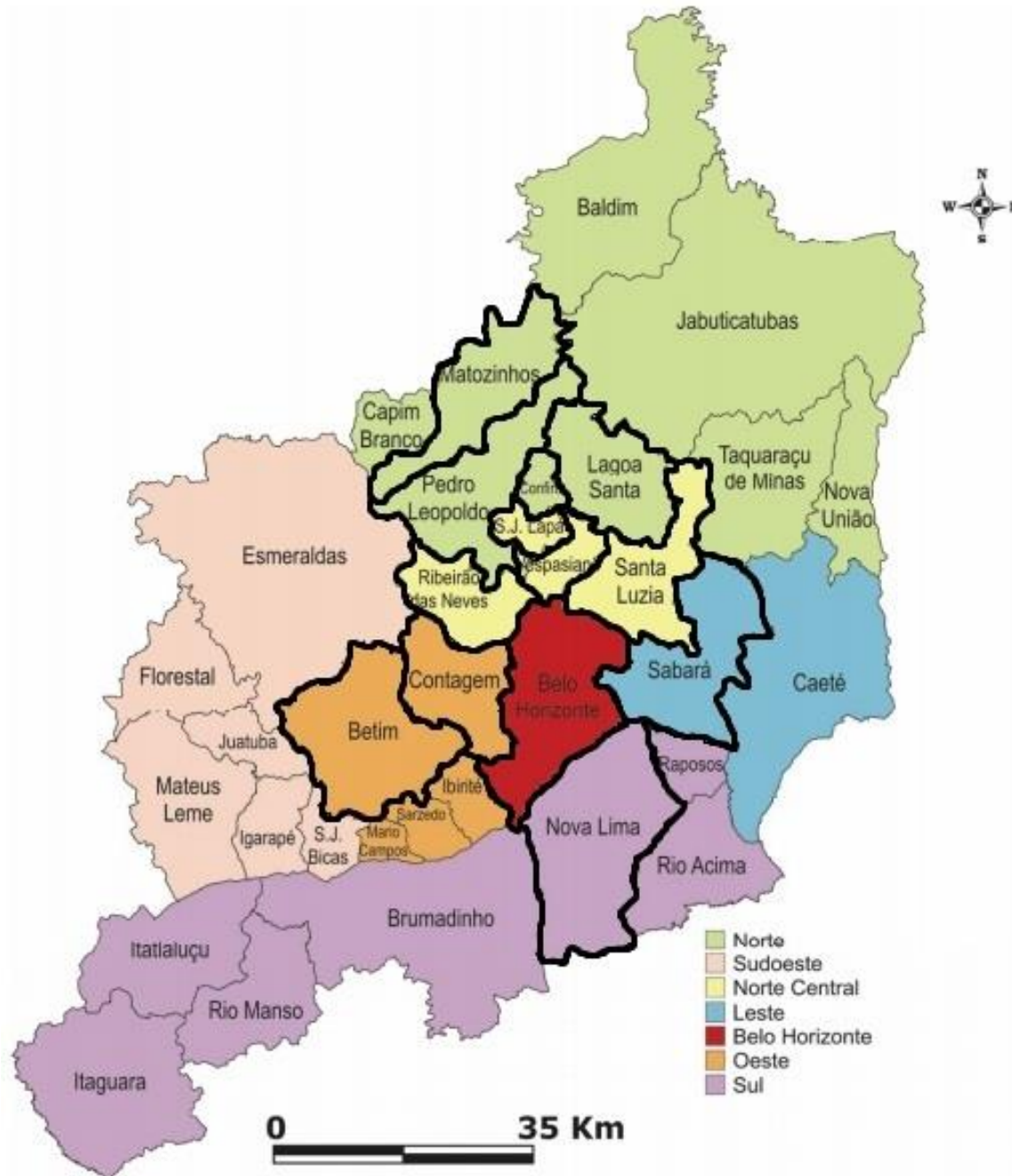


Figura 4.1: Distribuição espacial dos municípios da RMBH integrados e não integrados ao SNT (Adaptado de SOUZA, 2008)

Através da análise da Figura 4.1 é possível observar que os municípios que já se encontram integrados ao SNT são aqueles mais próximos do município de Belo Horizonte, sendo que a maioria se concentra no vetor norte da RMBH.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta os resultados obtidos a partir da aplicação da metodologia proposta aos municípios da RMBH que ainda não são integrados ao SNT. Dentre os vinte e um municípios selecionados para a aplicação da pesquisa, os questionários não foram preenchidos em dois municípios (Raposos e Nova União). Apesar da insistência na solicitação do preenchimento do questionário, os administradores municipais destes municípios se negaram a responder.

Desta forma, os resultados apresentados referem-se aos dezenove municípios pesquisados, que correspondem a 90,5% do total de municípios selecionados. Em outros termos, nos dezenove municípios em que os questionários foram respondidos, concentra-se 96,17% da população e 96,15% da frota de veículos dos vinte e um municípios selecionados.

A aplicação dos questionários ocorreu durante os meses de janeiro e fevereiro de 2014, sendo que a relação nominal dos entrevistados e seus respectivos cargos encontra-se no Apêndice B. Também neste capítulo verifica-se o nível de atendimento dos objetivos determinados para este trabalho e faz-se uma discussão sobre os principais pontos identificados após a consolidação dos resultados.

Segundo Martins (2004), a representatividade deste tipo de pesquisa se limita aos municípios entrevistados, não devendo ser considerada a possibilidade de generalizar os resultados. Desta forma, é possível que, se a metodologia de pesquisa for aplicada em outros contextos, os resultados possam ser diferentes em função das características e especificidades dos municípios considerados em cada análise.

5.1 Resultados

Logo na primeira etapa da aplicação da metodologia, mesmo antes da aplicação dos questionários, já foi possível perceber algumas diferenciações na forma de gestão do trânsito pelos municípios pesquisados que não integram o SNT. Alguns municípios simplesmente não possuem órgãos específicos para realizar a gestão do trânsito. Em outros, a matéria referente ao trânsito é atribuída a diferentes secretarias municipais, como: de Meio Ambiente, de Defesa Social, de Infraestrutura e de Obras. Existem ainda municípios que, mesmo não integrando o SNT, possuem órgãos específicos para realizar a gestão do trânsito.

A partir do universo pesquisado de dezenove municípios da RMBH que ainda não se encontram integrados ao SNT, as respostas foram tabuladas no *software* denominado *Microsoft Excel®* para facilitar a análise e a interpretação dos resultados. Os resultados são apresentados e analisados de acordo com a ordem as perguntas do questionário.

Sobre a primeira pergunta, referente à existência de órgãos específicos para realizar a gestão do trânsito nos municípios, constatou-se que dentre os dezenove municípios pesquisados, os órgãos existem em apenas oito municípios (42,1%). Dentre estes oito, um é de grande porte, outros seis são de médio porte e apenas um é de pequeno porte. Nos outros onze municípios (57,9%) os administradores informaram a inexistência de órgãos específicos para realizar a gestão do trânsito municipal. Dentre estes municípios que não possuem os órgãos, nove são de pequeno porte e apenas dois são de médio porte. A principal razão apresentada para justificar a ausência dos órgãos nestes municípios foi falta de recursos financeiros, seguido da transferência de responsabilidades, pois responsabilizaram as administrações anteriores pela ausência dos órgãos. Os administradores de São Joaquim de Bicas e Capim Branco afirmaram que estão em processo de implantação dos órgãos.



Município	PORTE	1
Baldim	Pequeno	não
Brumadinho	Médio	sim
Caeté	Médio	sim
Capim Branco	Pequeno	não
Esmeraldas	Médio	não
Florestal	Pequeno	não
Ibirité	Grande	sim
Igarapé	Médio	sim
Itaguara	Pequeno	não
Itatiaiuçu	Pequeno	não
Jaboticatubas	Pequeno	não
Juatuba	Médio	sim
Mário Campos	Pequeno	não
Mateus Leme	Médio	sim
Rio Acima	Pequeno	não
Rio Manso	Pequeno	não
São Joaquim de Bicas	Médio	não
Sarzedo	Médio	sim
Taquaraçu de Minas	Pequeno	sim

Gráfico 5.1 – Resultado da primeira pergunta do questionário de pesquisa.

Destes os municípios que informaram possuir órgãos para realizar a gestão do trânsito, três municípios possuem órgãos específicos para a gestão do trânsito, sendo eles Brumadinho (SETRANSB), Ibirité (IBIRITRANS) e Igarapé (IGARATRANS) e nos outros cinco municípios existem diretorias ou departamentos vinculados a outros órgãos da administração direta (Caeté, Juatuba, Mateus Leme, Sarzedo e Taquaraçu de Minas).

A segunda pergunta visava qualificar a avaliação dos administradores municipais sobre a situação em que se encontra o trânsito nos municípios não integrados ao SNT. De forma majoritária, os administradores de onze municípios (57,9%) avaliaram que o trânsito municipal se encontra em situação regular. A situação do trânsito foi avaliada como ruim ou péssima apenas pelos administradores de Esmeraldas e de Mário Campos (10,5%). Em apenas seis municípios a situação do trânsito foi avaliada positivamente. Os administradores de Caeté, Igarapé, Rio Manso e Sarzedo consideraram a situação do trânsito como boa ou satisfatória (21,1%). Os administradores de Florestal e Taquaraçu de Minas consideram a situação do trânsito municipal como ótima ou excelente (10,5%). O questionário abordou também sobre os principais parâmetros utilizados pelos administradores para qualificar a situação do trânsito municipal. Os parâmetros mais utilizados foram: o baixo fluxo de veículos e o baixo número de reclamações dos habitantes. Portanto, pode-se afirmar que esta avaliação foi subjetiva, pois reflete a maneira singular de um indivíduo perceber a realidade do trânsito em seu município, sem utilizar parâmetros técnicos.

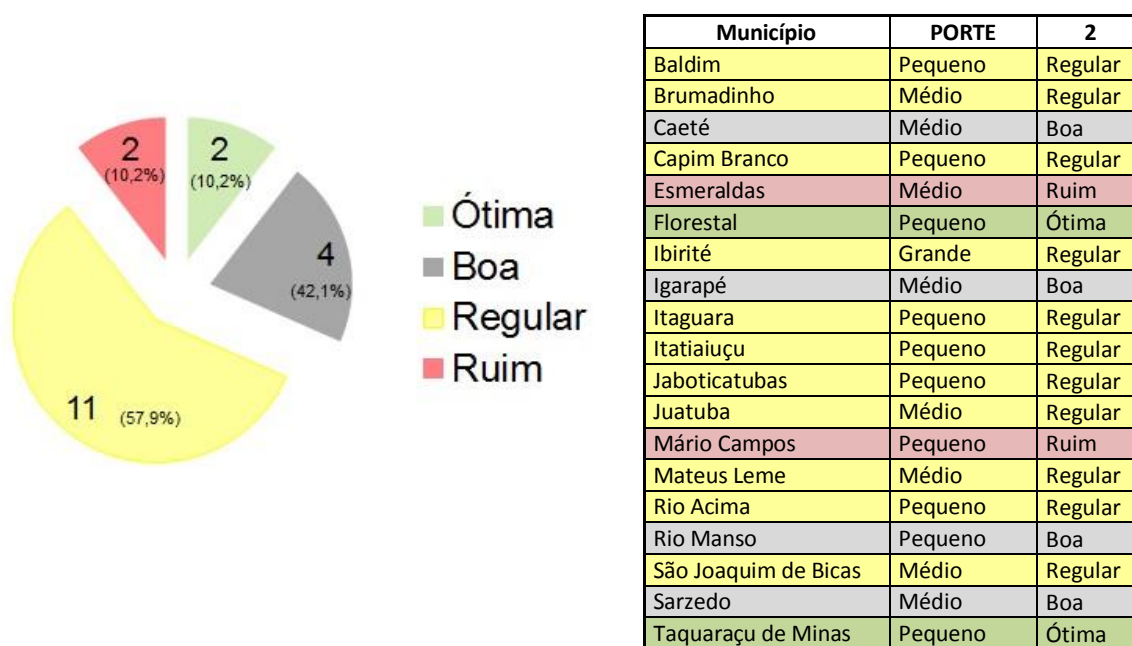
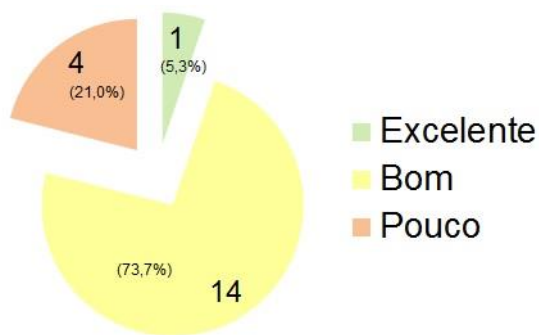


Gráfico 5.2 – Resultado da segunda pergunta do questionário de pesquisa.

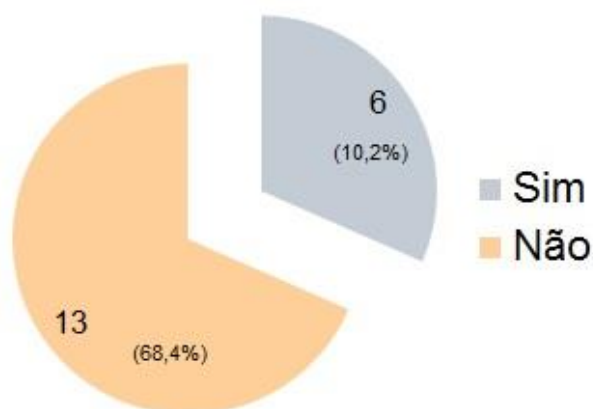
A terceira pergunta buscava mensurar o nível de conhecimento dos administradores sobre as atribuições municipais definidas pelo CTB para a gestão do trânsito. Catorze administradores informaram possuir bom nível de conhecimento sobre as atribuições municipais definidas pelo CTB (73,7%). Quatro administradores (Itaguara, Mário Campos, Rio Manso e Sarzedo) informaram possuir pouco conhecimento (21,0%) e apenas o administrador de Igarapé informou possuir excelente nível de conhecimento das atribuições municipais (5,3%).



Município	PORTE	3
Baldim	Pequeno	bom
Brumadinho	Médio	bom
Caeté	Médio	bom
Capim Branco	Pequeno	bom
Esmeraldas	Médio	bom
Florestal	Pequeno	bom
Ibirité	Grande	bom
Igarapé	Médio	excelente
Itaguara	Pequeno	pouco
Itatiaiuçu	Pequeno	bom
Jaboticatubas	Pequeno	bom
Juatuba	Médio	bom
Mário Campos	Pequeno	pouco
Mateus Leme	Médio	bom
Rio Acima	Pequeno	bom
Rio Manso	Pequeno	pouco
São Joaquim de Bicas	Médio	bom
Sarzedo	Médio	pouco
Taquaraçu de Minas	Pequeno	bom

Gráfico 5.3 – Resultado da terceira pergunta do questionário de pesquisa.

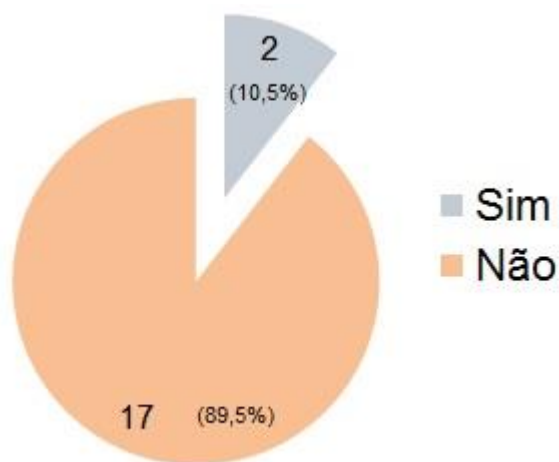
A quarta pergunta questionava sobre a existência de estudos ou projetos de engenharia para o trânsito nos municípios. Constatou-se que não existem estudos ou projetos de engenharia para o trânsito em treze municípios (68,4%). Onze administradores informaram a inexistência de projetos ou estudos de engenharia para o trânsito em seus municípios. Dois administradores informaram que existiam projetos e estudos de engenharia para o trânsito nos municípios, mas quando responderam quais seriam, entraram em contradição. Em Caeté, o estudo ou projeto de engenharia para o trânsito indicado foi um projeto de lei para a criação de cargos de engenheiro de tráfego na estrutura administrativa. Em Ibirité, o estudo ou projeto de engenharia para o trânsito indicados foram as diretrizes contidas do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo do município. Dessa forma, estes dois municípios foram incluídos dentre os que não possuíam estudos ou projetos de engenharia para o trânsito. Seis administradores informaram a existência de estudos ou projetos de engenharia para o trânsito (31,6%), sendo eles Brumadinho, Capim Branco, Florestal, Igarapé, Mateus Leme e Sarzedo (quatro de médio porte). Dentre os estudos e projetos de engenharia para o trânsito citados pelos entrevistados encontram-se a modernização das vias, a avaliação da circulação na área central, o planejamento e regulamentação do fluxo de circulação, a implantação de estacionamento rotativo, a instalação de sinalização e ainda projetos para implantação de acessos viários.



Município	PORTE	4
Baldim	Pequeno	não
Brumadinho	Médio	sim
Caeté	Médio	não
Capim Branco	Pequeno	sim
Esmeraldas	Médio	não
Florestal	Pequeno	sim
Ibirité	Grande	não
Igarapé	Médio	sim
Itaguara	Pequeno	não
Itatiaiuçu	Pequeno	não
Jaboticatubas	Pequeno	não
Juatuba	Médio	não
Mário Campos	Pequeno	não
Mateus Leme	Médio	sim
Rio Acima	Pequeno	não
Rio Manso	Pequeno	não
São Joaquim de Bicas	Médio	não
Sarzedo	Médio	sim
Taquaraçu de Minas	Pequeno	não

Gráfico 5.4 – Resultado da quarta pergunta do questionário de pesquisa.

A quinta pergunta questionava sobre a realização de fiscalização do trânsito pelo executivo municipal. Foi possível perceber que a fiscalização municipal do trânsito é praticamente inexistente, pois quinze administradores afirmaram que a prefeitura não realiza nenhum tipo de fiscalização do trânsito no município. Dois administradores informaram que as prefeituras executam a fiscalização do trânsito através dos seus agentes municipais “com a realização de rondas periódicas” e “com a orientação dos motoristas e pedestres em situação irregular”. Dessa forma, constatou-se que a fiscalização do trânsito municipal, conforme determinada pelo CTB, não é executada em dezessete municípios (89,5%). Os administradores de dois municípios (Baldim e Brumadinho) afirmam que a prefeitura fiscaliza o trânsito em parceria com a PM (10,5%). Entretanto, não foi verificada a existência destes convênios, para que a PM efetue a fiscalização das penalidades de trânsito de competência municipal, pois, de acordo com a legislação, estes convênios seriam inviáveis para municípios não integrados ao SNT. Acredita-se que os administradores entendem que quando a PM fiscaliza o trânsito, por estar conveniada com os estados para fiscalizar as penalidades estaduais, esta fiscalização abrange também as penalidades municipais. Assim, a fiscalização do trânsito das penalidades de competência municipal não é executada em nenhum dos municípios pesquisados.



Município	PORTE	5
Baldim	Pequeno	sim
Brumadinho	Médio	sim
Caeté	Médio	não
Capim Branco	Pequeno	não
Esmeraldas	Médio	não
Florestal	Pequeno	não
Ibirité	Grande	não
Igarapé	Médio	não
Itaguara	Pequeno	não
Itatiaiuçu	Pequeno	não
Jaboticatubas	Pequeno	não
Juatuba	Médio	não
Mário Campos	Pequeno	não
Mateus Leme	Médio	não
Rio Acima	Pequeno	não
Rio Manso	Pequeno	não
São Joaquim de Bicas	Médio	não
Sarzedo	Médio	não
Taquaraçu de Minas	Pequeno	não

Gráfico 5.5 – Resultado da quinta pergunta do questionário de pesquisa.

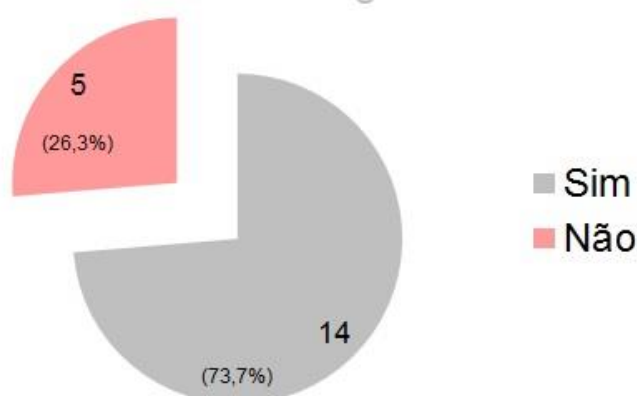
A sexta pergunta questionava sobre a existência programas ou campanhas de educação municipal para o trânsito. Dez administradores afirmaram que o município não executa nenhuma ação de educação para o trânsito (52,6%). Dentre as justificativas apresentadas pelos administradores encontram-se desde a falta de recursos financeiros e de pessoal até a afirmação da ausência de necessidade das ações educativas. Em contrapartida, nove gestores informaram que os municípios realizam campanhas nas escolas e nas vias públicas (47,4%). Entretanto, foi possível perceber que estas ações são esporádicas, pois citam que são na semana nacional do trânsito ou são, na verdade, ações realizadas pela PM.



Município	PORTE	6
Baldim	Pequeno	sim
Brumadinho	Médio	sim
Caeté	Médio	sim
Capim Branco	Pequeno	não
Esmeraldas	Médio	não
Florestal	Pequeno	não
Ibirité	Grande	sim
Igarapé	Médio	não
Itaguara	Pequeno	não
Itatiaiuçu	Pequeno	sim
Jaboticatubas	Pequeno	não
Juatuba	Médio	não
Mário Campos	Pequeno	sim
Mateus Leme	Médio	sim
Rio Acima	Pequeno	não
Rio Manso	Pequeno	não
São Joaquim de Bicas	Médio	não
Sarzedo	Médio	sim
Taquaraçu de Minas	Pequeno	sim

Gráfico 5.6 – Resultado da sexta pergunta do questionário de pesquisa.

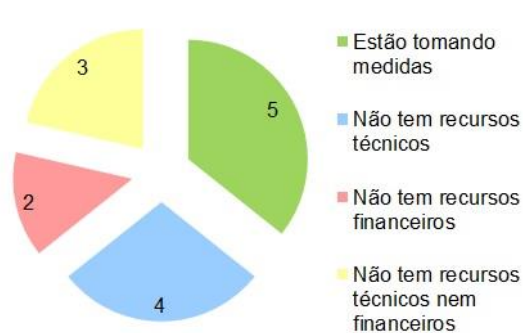
A sétima pergunta, considerada como a mais relevante para este trabalho, questionava sobre o conhecimento da obrigação de proceder à municipalização do trânsito junto ao DENATRAN. Constatou-se que a obrigação de municipalizar o trânsito era de conhecimento de catorze administradores (73,7%). Em contrapartida, cinco administradores municipais informaram não possuir conhecimento sobre a obrigação de municipalizar o trânsito (26,3%). Nestes municípios, os administradores afirmaram possuir interesse em conhecer sobre o processo de integração ao SNT visando cumprir a obrigação.



Município	PORTE	7
Baldim	Pequeno	sim
Brumadinho	Médio	sim
Caeté	Médio	sim
Capim Branco	Pequeno	sim
Esmeraldas	Médio	sim
Florestal	Pequeno	não
Ibirité	Grande	sim
Igarapé	Médio	sim
Itaguara	Pequeno	não
Itatiaiuçu	Pequeno	sim
Jaboticatubas	Pequeno	não
Juatuba	Médio	sim
Mário Campos	Pequeno	sim
Mateus Leme	Médio	sim
Rio Acima	Pequeno	não
Rio Manso	Pequeno	não
São Joaquim de Bicas	Médio	sim
Sarzedo	Médio	sim
Taquaraçu de Minas	Pequeno	sim

Gráfico 5.7 – Resultado da sétima pergunta do questionário de pesquisa.

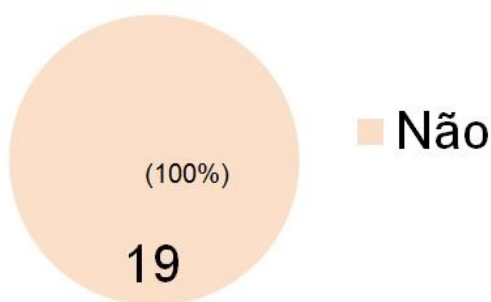
Dentre os catorze municípios nos quais os administradores tinham conhecimento sobre a obrigação de municipalizar o trânsito, cinco informaram que estão tomando as medidas necessárias para proceder à municipalização do trânsito, através de normatização, de adequação da estrutura e de contratação de pessoal. Nos outros nove municípios, quatro administradores apontaram como principal motivo para o não cumprimento da obrigação a ausência de recursos técnicos, dois apontaram a ausência de recursos financeiros e três municípios apontaram a ausência de recursos técnicos e financeiros.



Município	PORTE	7	Motivo
Baldim	Pequeno	sim	Recursos Financeiros
Brumadinho	Médio	sim	Executando ações necessárias
Caeté	Médio	sim	Executando ações necessárias
C. Branco	Pequeno	sim	Recursos técnicos e financeiros
Esmeraldas	Médio	sim	Executando ações necessárias
Ibirité	Grande	sim	Executando ações necessárias
Igarapé	Médio	sim	Recursos Financeiros
Itatiaiuçu	Pequeno	sim	Recursos Técnicos
Juatuba	Médio	sim	Recursos técnicos e financeiros
M. Campos	Pequeno	sim	Recursos técnicos e financeiros
M. Leme	Médio	sim	Executando ações necessárias
São J. Bicas	Médio	sim	Recursos Técnicos
Sarzedo	Médio	sim	Recursos Técnicos
T. de Minas	Pequeno	sim	Recursos Técnicos

Gráfico 5.8 – Resultado complementar da sétima pergunta do questionário de pesquisa.

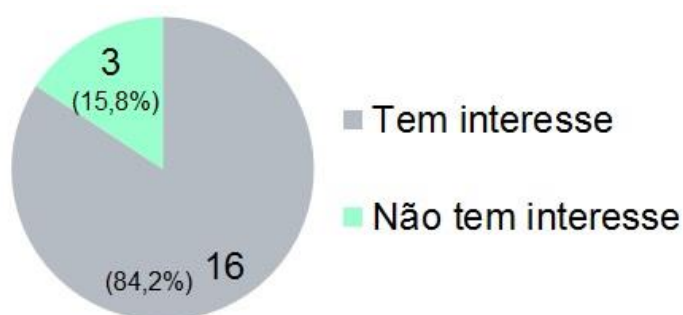
A oitava pergunta questionava sobre a existência de iniciativas no sentido de integrar a gestão do trânsito com outros municípios vizinhos da RMBH. Dezesesseis administradores afirmaram que não existe nenhuma iniciativa. Três informaram que existiam iniciativas neste sentido, mas quando citaram quais seriam não apontaram nenhuma iniciativa efetiva para integrar a gestão do trânsito. Baldim citou como iniciativa existente o macrozoneamento da RMBH, Sarzedo citou a realização de reuniões com outros municípios e Ibirité informou sobre a construção de uma estação de integração do transporte metropolitano (que, na verdade, é uma ação realizada em parceria com a SETOP e não com outros municípios da RMBH). Dessa forma, constatou-se que não existe nenhuma iniciativa concreta visando integrar a gestão do trânsito entre os municípios da RMBH que ainda não são integrados ao SNT (100%).



Município	PORTE	8
Baldim	Pequeno	Não
Brumadinho	Médio	Não
Caeté	Médio	Não
Capim Branco	Pequeno	Não
Esmeraldas	Médio	Não
Florestal	Pequeno	Não
Ibirité	Grande	Não
Igarapé	Médio	Não
Itaguara	Pequeno	Não
Itatiaiuçu	Pequeno	Não
Jaboticatubas	Pequeno	Não
Juatuba	Médio	Não
Mário Campos	Pequeno	Não
Mateus Leme	Médio	Não
Rio Acima	Pequeno	Não
Rio Manso	Pequeno	Não
São Joaquim de Bicas	Médio	Não
Sarzedo	Médio	Não
Taquaraçu de Minas	Pequeno	Não

Gráfico 5.9 – Resultado da oitava pergunta do questionário de pesquisa.

Sobre o interesse em desenvolver uma gestão integrada do trânsito com os municípios vizinhos, apenas três administradores municipais (Capim Branco, Jaboticatubas e Rio Acima) demonstraram não ter interesse no assunto (15,8%). Os demais dezesseis administradores afirmaram possuir interesse em desenvolver uma gestão do trânsito de forma integrada com outros municípios da RMBH. Dessa forma, caso existisse alguma iniciativa visando a integração da gestão do trânsito entre os municípios da RMBH que ainda não são integrados ao SNT, a maioria dos administradores entrevistados (84,2%) teria interesse em desenvolver o assunto.



Município	PORTE	8
Baldirim	Pequeno	sim
Brumadinho	Médio	não
Caeté	Médio	não
Capim Branco	Pequeno	não
Esmeraldas	Médio	não
Florestal	Pequeno	não
Ibirité	Grande	sim
Igarapé	Médio	não
Itaguara	Pequeno	não
Itatiaiuçu	Pequeno	não
Jaboticatubas	Pequeno	não
Juatuba	Médio	não
Mário Campos	Pequeno	não
Mateus Leme	Médio	não
Rio Acima	Pequeno	não
Rio Manso	Pequeno	não
São J. de Bicas	Médio	não
Sarzedo	Médio	sim
Taquaraçu de Minas	Pequeno	não

Gráfico 5.10 – Resultado complementar da oitava pergunta do questionário de pesquisa.

Após a consolidação dos resultados, verificou-se que a metodologia proposta atendeu aos objetivos deste trabalho, que eram a elaboração de uma metodologia de pesquisa para investigar os motivos da baixa taxa de integração ao SNT por municípios de pequeno porte e ainda a verificação do nível de execução das competências municipais determinadas pelo CTB para a gestão do trânsito em municípios não integrados ao SNT.

Também foi possível validar, na prática que no universo pesquisado de dezenove municípios da RMBH, as demais hipóteses identificadas na literatura para justificar a baixa taxa de integração de municípios ao SNT, ou seja, do descumprimento do parágrafo segundo do artigo 24 do CTB.

Sobre os objetivos específicos, os resultados demonstraram que:

- em 73,7% dos municípios pesquisados os administradores possuíam conhecimento da obrigação de municipalizar o trânsito. Dentre estes, alguns estão providenciando a integração ao SNT e outros não a providenciam devido à ausência de recursos técnicos e/ou financeiros. Entretanto, foi possível confirmar que 26,3% dos administradores municipais afirmaram não possuir conhecimento da obrigação de municipalizar o trânsito, validando a hipótese do desconhecimento das obrigações impostas pelo CTB aos municípios;
- a intenção de integrar o SNT foi manifestada em praticamente todos os municípios pesquisados, sendo que dentre os que não conheciam a obrigação existe o interesse em conhecer e cumprir a obrigação;
- as atribuições municipais definidas pelo CTB, principalmente as de engenharia, de fiscalização e de educação do trânsito, não são adequadamente executadas em praticamente todos os municípios pesquisados;
- as estruturas administrativas dos municípios pesquisados para gerir o trânsito são bastante variadas, existindo desde órgãos específicos para o gerenciamento do trânsito à inexistência de qualquer órgão para tal;
- a situação do trânsito nos municípios pesquisados, na avaliação dos administradores municipais, foi majoritariamente avaliada como regular ou mediana, correspondendo a 57,9% dos municípios pesquisados;
- existe interesse em desenvolver uma gestão consorciada ou metropolitana do trânsito em 84,2% dos municípios pesquisados. Entretanto, não foi identificada nenhuma iniciativa concreta de integração.

5.2 Discussão dos resultados

Nesta subseção, os resultados apresentados anteriormente são discutidos e analisados criticamente. Também são destacadas algumas considerações relevantes, assim como alguns posicionamentos identificados a partir da consolidação dos resultados.

Sobre a primeira pergunta, considerando a multiplicidade de formas para a gestão do trânsito nas estruturas administrativas dos municípios pesquisados, foi possível perceber que não existe orientação de como a política de trânsito deve ser conduzida no âmbito dos municípios não integrados ao SNT.

Sabendo-se que a maioria dos municípios brasileiros (75,1%) se encontra nesta situação, caberia às demais esferas administrativas (metropolitana, estadual ou federal) o direcionamento ou a orientação para auxiliar os municípios na execução da política do trânsito. Portanto, a variedade encontrada na forma de os municípios realizarem a gestão do trânsito municipal reflete a fragmentação de um assunto que deveria ser tratado de modo sistêmico, principalmente pelos municípios de uma mesma região metropolitana (RMBH).

Sobre a segunda pergunta, o resultado encontrado sobre a avaliação dos administradores municipais sobre a situação do trânsito não foi o esperado. Uma vez que os municípios pesquisados são, majoritariamente, de pequeno porte e com pequena frota de veículos, esperava-se que a situação do trânsito fosse avaliada positivamente pela maioria dos municípios. Entretanto, a situação encontrada reflete apenas um nível aceitável, classificada como regular ou mediana, assim, os administradores municipais não consideram a situação do trânsito municipal como um problema de grande magnitude. Inclusive, este pode ser um fator que justifique a inércia dos municípios em providenciarem a integração ao SNT, além dos demais analisados. É possível considerar que dificilmente as ações da administração pública municipal serão focadas neste assunto, pois o mesmo não apresenta relevância sobre os demais. Em sentido contrário, é possível supor que quando o trânsito se tornar um problema grave, os administradores municipais iniciem a busca por soluções para o adequado gerenciamento do trânsito.

Sobre a terceira pergunta, o resultado encontrado sobre o nível de conhecimento dos administradores sobre as atribuições municipais definidas pelo CTB pode ser questionado, pois é possível que os administradores entrevistados evitassem assumir que não dispunham de bom conhecimento. Entretanto, para verificar a consistência do nível de conhecimento dos administradores sobre o CTB seria necessário testar os conhecimentos dos administradores, o que não era a intenção deste trabalho. Apesar de o resultado desta pergunta auto avaliativa ser questionável devido à sua subjetividade, não há comprometimento das demais perguntas do questionário, pois estas são técnicas e objetivas.

Sobre a execução das principais atribuições municipais referentes à gestão do trânsito, referentes à quarta, quinta e sexta perguntas, os resultados encontrados não poderiam ser diferentes, pois como os municípios pesquisados não se encontram integrados ao SNT, eles não teriam condições efetivas de executar plenamente as competências.

O CTB é bastante claro quando estipula que para executar as atribuições municipais os municípios devem estar integrados ao SNT, atendendo todas as condições determinadas pelo CONTRAN. Entretanto, como foi visto na revisão bibliográfica, caso o município não execute as atribuições reservadas a eles, nenhum outro órgão ou entidade tem competência para executá-las.

No que se refere à quarta pergunta, sobre execução das atribuições relacionadas aos serviços de engenharia para o trânsito, como obras, projetos e estudos, verificou-se que esta atribuição tem sido executada em alguns dos municípios pesquisados, mesmo que não integrados ao SNT. Possivelmente, a execução desta atribuição pelos municípios ocorre em função da necessidade de atender aos interesses da população e da demanda local. Como os municípios encontram-se constantemente sujeitos a alterações em suas estruturas organizacionais, a execução de serviços de engenharia torna-se extremamente necessária para adequar a infraestrutura municipal às necessidades identificadas. Destaca-se ainda que se o município não executar os serviços de engenharia necessários, dificilmente outros órgãos estaduais ou federais os executarão.

Sobre a quinta pergunta, obviamente, os municípios que não se encontram integrados ao SNT não têm condições de executar adequadamente as atribuições de fiscalização do trânsito. Portanto, foi possível constatar que nos municípios pesquisados não existe a fiscalização das penalidades de competências municipais, nem a penalização dos infratores, nem a consequente arrecadação das multas. Entretanto, alguns administradores entendem que executam a atribuição de fiscalizar o trânsito quando disponibilizam pessoal para fazer rondas e orientar as ações dos usuários do trânsito.

Sobre a sexta pergunta, os resultados demonstraram que as atribuições relacionadas à educação para o trânsito, quando executadas, são ínfimas. O CTB determina que os municípios devem, além de promover e participar de projetos e programas de educação, criar escolas públicas de trânsito. Segundo a Política Nacional do Trânsito (CONTRAN, 2004) a educação para o trânsito deve ser promovida desde a pré-escola ao ensino superior, por meio de planejamento e ações integradas entre os diversos órgãos do SNT e do Sistema Nacional de Educação. Entretanto, foi possível perceber que, nos municípios pesquisados, a atribuição de implantar as ações para a educação no trânsito se confunde com a realização de campanhas ocasionais, divergindo do que foi determinado pelo CTB.

Assim, constatou-se que nenhum município pesquisado desenvolve as ações de educação para o trânsito conforme preconizadas pelo CTB. Esta constatação da inexistência destas ações é mais alarmante quando considerado que a própria CF determina que estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito é competência comum de todos os entes federados e não apenas dos municípios.

Sobre a sétima pergunta, referente aos principais motivos pelos quais os municípios pesquisados ainda não se integraram ao SNT, os resultados encontrados apresentaram maior variedade de respostas, devendo ser especialmente analisados. Destaca-se primeiramente que os resultados obtidos validaram a hipótese levantada por este trabalho (página 5) sobre o desconhecimento da obrigação de municipalizar o trânsito por parte dos administradores. Dos dezenove administradores entrevistados, em cinco municípios de pequeno porte foi confirmado o desconhecimento da obrigação (Florestal, Itaguara, Jaboticatubas, Rio Acima e Rio Manso). Este motivo indica o despreparo dos administradores para realizar a gestão do trânsito e ainda a ausência de orientação das demais esferas administrativas para auxiliar a execução da política municipal do trânsito. Possivelmente, outro fator que pode contribuir para o desconhecimento da obrigação é a alternância dos gestores municipais, que normalmente se alteram a cada quatro anos. Assim, é raro perceber continuidade nas ações e nas prioridades municipais, que variam conforme o interesse da administração pública vigente. Então, para reduzir o desconhecimento das obrigações municipais, as demais esferas administrativas deveriam auxiliar e orientar periodicamente os administradores municipais, especialmente nos municípios de pequeno porte, que mais carecem de auxílio.

Os resultados confirmam ainda que dentre os municípios que possuíam conhecimento sobre a obrigação de municipalizar o trânsito os empecilhos apontados para o descumprimento da obrigação de integração ao SNT, relacionam-se principalmente à ausência de recursos técnicos e financeiros, necessários para o atendimento das condições impostas para a municipalização do trânsito.

Os resultados obtidos com a oitava pergunta demonstraram que dezesseis administradores municipais entrevistados têm interesse em desenvolver uma gestão do trânsito de maneira integrada com os municípios vizinhos, apesar de não existir nenhuma iniciativa concreta neste sentido. Considerando o interesse manifestado, é possível supor que a viabilização de consórcios intermunicipais poderia ser um importante fator motivacional para que os administradores promovam a integração consorciada ao SNT.

A integração consorciada de municípios ao SNT certamente reduziria os custos e facilitaria o atendimento das condições determinadas pelo CONTRAN para a municipalização do trânsito. Entretanto, mesmo pertencendo à RMBH, não foi identificada nenhuma iniciativa para estabelecer consórcios visando à integração dos municípios ao SNT ou mesmo convênios entre os municípios e o Estado de Minas Gerais visando à regularização da situação do trânsito. No contexto desta pesquisa, o órgão indicado para instituir estas iniciativas seria a Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, autarquia criada pelo governo do Estado para subsidiar o desenvolvimento e a integração dos municípios da RMBH.

Outro ponto de destaque é o fato de o CTB não ter estipulado um prazo como limite para que os municípios efetuassem sua integração ao SNT, pois é um fator para que os municípios de pequeno porte, carentes de recursos financeiros e de pessoal capacitado, permaneçam na situação de irregularidade. Outras obrigações estipuladas pelo governo federal aos municípios foram acompanhadas de prazos e possibilidade de penalização pelo descumprimento, a exemplo da obrigação de elaborar o Plano Diretor Municipal (Lei Federal nº 10.257/2001) ou a recente obrigação de realizar o Plano de Mobilidade (Lei Federal n.º 12.587/2012).

Ressalta-se que os resultados encontrados evidenciaram a situação dos municípios da RMBH que ainda não integram o SNT no que se relaciona à gestão do trânsito municipal. As informações coletadas possibilitaram a compreensão sobre o tema e subsidiaram as considerações apresentadas no próximo capítulo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo final são apresentadas algumas considerações no sentido de reforçar a importância da atuação municipal na gestão do trânsito. Considera-se de suma relevância que a gestão do trânsito nos municípios seja realizada pelo próprio poder executivo municipal, pois esta é a instância administrativa com maior proximidade com a realidade do município e com os anseios da comunidade. Atualmente, a maioria dos municípios brasileiros (75,1%) encontra-se em situação irregular para exercer legalmente as atribuições municipais determinadas pelo CTB para o gerenciamento do trânsito municipal.

As indicações apresentadas pretendem viabilizar a integração de todos os municípios ao SNT, inclusive os de pequeno porte, de forma a legalizar a gestão do trânsito no âmbito municipal e permitir a execução das atribuições municipais determinadas pelo CTB. Sabe-se que a maioria dos municípios brasileiros (70,3%) é de pequeno porte e que, dentre estes, muitos ainda não cumpriram a obrigação de se integrarem ao SNT e não executam as competências municipais para o gerenciamento do trânsito em seus territórios. Este trabalho pretende contribuir para que as administrações públicas municipais, principalmente nos municípios de pequeno porte, tenham condições de efetuar legalmente a gestão do trânsito de forma condizente com suas capacidades, recursos e necessidades.

Como foi demonstrado, o baixo índice de municípios brasileiros integrados ao SNT (de apenas 24,9%) evidencia que o CTB não tem sido cumprido de forma adequada, principalmente pelos municípios de pequeno porte. Além do descumprimento da obrigação de municipalizar o trânsito, verificou-se que outras atribuições municipais referentes à gestão do trânsito também não estão sendo adequadamente executadas nos municípios não integrados ao SNT. Este descumprimento às determinações legais impostas pelo CTB traz diversos prejuízos à gestão do trânsito nos municípios brasileiros não integrados ao SNT, pois impossibilita a realização das atribuições de competência municipal, dentre as quais se destacam:

- fiscalização, que contribuiria para o respeito às regras do trânsito pelos usuários, a penalização dos infratores e ainda para a arrecadação das multas aplicadas;
- educação, que causaria mudanças positivas no comportamento dos usuários do trânsito e a melhoria do preparo para lidar com as situações do trânsito;

- engenharia, que possibilitaria a adequada operação do trânsito e a manutenção do sistema viário, com implantação de sinalização, regulamentação e projetos de tráfego;
- coleta de dados, que contribuiria para a geração de informações e definição de prioridades para o gerenciamento do trânsito, entre outras.

Portanto, a primeira medida indicada para legalizar a atuação municipal na gestão do trânsito por todos os municípios brasileiros é a exclusão do 2º parágrafo do artigo 24 do CTB. Este parágrafo determina que, para exercer as competências municipais de gestão do trânsito, os municípios devem primeiramente providenciar a sua integração ao SNT, atendendo aos requisitos estabelecidos pelo CONTRAN. Apesar de ser bastante simples, esta medida seria eficaz para regularizar a atuação municipal no gerenciamento do trânsito, mas obviamente dependeria de alterações jurídicas na legislação brasileira, o que pode ser um processo burocrático e demorado. Mesmo estando consolidada há aproximadamente 15 anos, a legislação sobre o trânsito, assim como outras matérias do ordenamento jurídico, deve acompanhar as mudanças e se adaptar às situações reais e atuais. Dessa forma, torna-se necessário adequar a legislação do trânsito para compatibilizá-la com a realidade da maioria dos municípios. Bettes (2009) afirma que a mera imposição legal da obrigação de municipalizar a gestão do trânsito tem se mostrado ineficaz aos objetivos pretendidos, pois não garante o atendimento dos requisitos determinados para a integração dos municípios ao SNT. A simples edição de leis, sem o engajamento dos entes governamentais de todos os níveis para garantir a efetivação dos instrumentos legais, não significa avanço ou melhoria na administração pública, pois se percebe um distanciamento entre as entidades federais que estipulam as obrigações e as entidades municipais que deveriam implementá-las de forma coordenada e amparada financeiramente.

Com a exclusão do 2º parágrafo do artigo 24 do CTB, todos os municípios estariam automaticamente aptos e legalmente capacitados para exercerem as competências municipais de gerenciamento do trânsito determinadas pelo CTB. Ou seja, todos os municípios, independentemente de atenderem ou não aos requisitos estabelecidos pelo CONTRAN, já integrariam o SNT. Esta medida, apesar de legalizar a atuação de todos os municípios na gestão do trânsito, não é capaz de garantir que as competências determinadas pelo CTB aos municípios seriam implantadas, pois ainda faltariam a diversos municípios os recursos técnicos e financeiros necessários para executar as ações de gerenciamento do trânsito.

Caso persista o entendimento da obrigatoriedade de cumprir certos requisitos para que seja efetivada a integração de municípios ao SNT, a segunda indicação deste trabalho é a simplificação ou a flexibilização dos requisitos impostos pela Resolução do CONTRAN nº 296/08, para possibilitar a integração dos municípios de pequeno porte ao SNT.

Segundo Gouvêa (2009) a multiplicidade e a diversidade de características dos municípios brasileiros indicam a necessidade de uma revisão do conceito de município, estabelecendo tipologias que permitam a diferenciação entre os diversos tipos de municípios e suas competências. No entanto, a legislação, e as demais regulamentações, não distinguem os municípios brasileiros segundo quaisquer variáveis ao fixar as suas atribuições. Isto significa que as competências administrativas, legislativas e tributárias são exatamente as mesmas, independentemente, portanto, do perfil demográfico, da dimensão territorial e dos níveis de desenvolvimento urbano, econômico e social de cada municipalidade. A tendência de padronização dos processos municipais precisa ser interrompida para garantir a efetivação das determinações, pois tratando de maneira igual entes municipais distintos certamente não serão alcançados os resultados almejados.

Possivelmente, caso os municípios de pequeno porte recebessem tratamento diferenciado, como requisitos específicos para formalizar a integração ao SNT ou um auxílio em forma de consultoria, conforme suas capacidades e necessidades para gerir o trânsito, a obrigatoriedade de integração ao SNT seria mais bem sucedida. Esta medida se justifica pela inconsistente necessidade de um município de pequeno porte ser obrigado a cumprir os mesmos requisitos especificados para os municípios de grande porte para a integração ao SNT. Conforme foi demonstrado por este trabalho, nos municípios de pequeno porte normalmente não há demanda, nem condições técnicas e/ou financeiras que favoreçam a integração destes municípios ao SNT da forma como dispõe as normas atualmente.

A terceira indicação para alterar o cenário de descumprimento do CTB é a formalização de consórcios municipais para aumentar as condições dos municípios de pequeno porte em atender aos requisitos estipulados pelo CONTRAN para a integração ao SNT. Através dos consórcios, os municípios de pequeno porte somariam os esforços e os recursos necessários para se integrarem ao SNT e, assim, desenvolveriam as atribuições de gestão do trânsito de forma conjunta. Nesta medida os próprios municípios seriam os agentes da mudança, mas, sem que haja uma coordenação do processo, este dificilmente se concretizará, considerando que os municípios de pequeno porte normalmente possuem limitações técnicas e financeiras.

A quarta medida indicada por este trabalho para alterar o cenário de baixo índice de cumprimento às determinações do CTB é a atuação dos órgãos e/ou entidades estaduais ou federais incentivando e cobrando o processo de integração de municípios ao SNT. Esta medida, conforme demonstrado neste trabalho, tem sido implantada no Estado do Rio Grande do Sul (RS) com bons resultados, pois o RS já conta com 90,1% de seus municípios integrados ao SNT. No contexto da aplicação da metodologia de pesquisa deste trabalho, o órgão estadual ao qual caberia a execução de ações de incentivo à municipalização do trânsito seria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Esta autarquia estadual possui como uma de suas competências legais a colaboração para o desenvolvimento institucional dos municípios integrantes da RMBH.

Conclui-se então que todas as esferas administrativas podem e devem contribuir na definição de estratégias para que seja construída efetivamente uma rede de órgãos e entidades de gestão do trânsito, de modo a compor, verdadeiramente, um Sistema Nacional de Trânsito.

6.1 Recomendações para trabalhos futuros

Esta subseção apresenta algumas recomendações para a realização de futuros trabalhos sobre este tema, indicando inclusive a reaplicação da metodologia de pesquisa proposta neste trabalho em outros conjuntos de municípios. O assunto abordado por este trabalho é bastante abrangente e, portanto, recomenda-se a elaboração de trabalhos futuros sobre outros temas relacionados à municipalização do trânsito.

De forma geral, sugere-se a realização de outros estudos visando consolidar medidas e ações que sejam capazes de incentivar a municipalização do trânsito pelos municípios ainda não integrados ao SNT, em especial, os de pequeno porte.

Sugere-se também a realização de estudos para verificar em que nível os municípios brasileiros (integrados ou não integrados ao SNT) cumprem outras determinações do CTB, a exemplo da atribuição de coletar de dados sobre o trânsito, que não foi verificada por este trabalho.

Sugere-se, ainda, a realização de estudos para proposição de alternativas que viabilizem a municipalização do trânsito de forma consorciada entre municípios de pequeno porte. Outra sugestão de pesquisa refere-se ao estudo do nível de conhecimento dos administradores municipais do trânsito sobre as atribuições determinadas pelo CTB.

Este trabalho não tinha a pretensão de caracterizar de forma generalizada o cenário dos municípios brasileiros no tocante à gestão do trânsito. Os resultados apresentados demonstraram a situação dos municípios da RMBH não integrados ao SNT. Desta forma, caso seja realizada a aplicação desta metodologia de pesquisa em outros conjuntos de municípios, é possível que os resultados apresentem algumas variações em função do contexto de cada cenário específico.

Através deste trabalho foi proposta e aplicada uma metodologia de pesquisa para investigar os motivos que se apresentam aos administradores dos municípios que ainda não providenciaram sua integração ao SNT. A revisão bibliográfica indicou algumas razões para a não integração de municípios ao SNT, mas estas ainda não haviam sido validadas e verificadas junto às administrações municipais nos estudos a que este trabalho recorreu. Além dos motivos apontados na revisão bibliográfica, foi levantada a hipótese de desconhecimento da obrigação de municipalizar o trânsito por parte dos administradores municipais. Após a aplicação da metodologia, estas hipóteses foram confirmadas nos municípios da RMBH que ainda não integram o SNT, revelando ainda outras características da gestão do trânsito nos municípios pesquisados. Constatou-se que a metodologia de pesquisa proposta foi capaz de atender satisfatoriamente aos objetivos do trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. Relatório da Comissão de Trânsito. *Principais alterações do CTB*. Análise do Projeto de Lei que propõe alterações ao CTB. Relator Dep. Manoel Filho. Setembro, 2013.

_____. *Década de Segurança Viária 2011-2020*. 2º Seminário Nacional de Mobilidade Urbana. São Paulo, 8 a 10 de maio de 2012.

_____. *Mobilidade e cidadania*. São Paulo, 2003.

_____. *Excelência na gestão do transporte e trânsito. Comissão Técnica da Qualidade e Produtividade*. Série Cadernos Técnicos, volume 10. Setembro, 2013.

ARMBH. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <http://metropolitana.mg.gov.br/institucional/objetivo-operacional-e-competencias-legais>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BHTRANS. Empresa de transporte e Trânsito de Belo Horizonte. <<http://www.bhtrans.pbh.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

BETTES, Carlos A Negrini. *Gestão associada do trânsito urbano: consórcios intermunicipais*. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC-PR, Curitiba, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 02 nov. 2013.

_____. Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997. *Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005. Normas Gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 28 nov.2013

_____. Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Política Nacional da Mobilidade Urbana. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Decreto 86.714, de 10 de dezembro de 1981. *Convenção sobre Trânsito Viário*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D86714.htm Acesso em: 06 dez.2013.

_____. Decreto s/nº, de 03 de agosto de 1993. *Acordo sobre Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai*. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/124074/decreto-93> Acesso em: 06 dez. 2013

CAMPOS, Cintia. *O panorama do Brasil anterior à década de Ação pela Segurança Viária 2011-2020*. 19º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Brasília, 8 a 10 de outubro de 2013.

CARDOSO, Leandro. *Transporte público, acessibilidade urbana e desigualdades socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CHAGAS, Anivaldo Tadeu Roston. *O questionário na pesquisa científica*. Puc-Campinas, 2000. Disponível em: <http://www.fecap.br> Acesso em: 03 dez. 2013.

CONTRAN. Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução nº 06, 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*.

_____. *Resolução n.º 166, de 15 de setembro de 2004, que aprova as diretrizes a Política Nacional de Trânsito*.

_____. *Resolução n.º 296, de 28 de outubro de 2008, que dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários municipais ao Sistema Nacional de Trânsito*.

_____. *Resolução n.º 357, de 02 de agosto de 2010, que estabelece diretrizes para elaboração do Regimento Interno das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações*.

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito. *Site Institucional com a relação dos Municípios integrados ao SNT*. Disponível em <<http://www.denatran.gov.br/orgaosmunicipais.htm#b>> Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. *Municipalização do Trânsito – Roteiro Revisado*. Ministério das Cidades, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/snt.htm>. Acesso em: 20 dez. 2013.

DUARTE, Rosália. *Entrevistas em pesquisas qualitativas*. Educar, Curitiba nº 24, p. 213-225. Editora UFPR, 2004.

ESCÓSSIA, Carlos. *O que é municipalização do trânsito?* Disponível em <http://www.carlosecossia.com/2009/09/o-que-e-municipalizacao-do-transito.html>. Acesso em: 19 dez. 2013.

FARIA, Leonardo Rocha. *Municipalização do Trânsito: análise da competência de gestão local da circulação prevista no Código de Trânsito Brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, 2008.

FERRAZ, Antônio Clóvis Pinto “Coca”; RAIÁ JUNIOR, Archimedes Azevedo; BEZERRA, Barbara Stolte; BASTOS, Jorge Tiago; SILVA, Karla Rodrigues. *Segurança Viária*. São Carlos, SP : Suprema Gráfica e Editora, 2012.

FRANÇA, Luís Cláudio R. *Procedimento para análise da eficácia da gestão dos órgãos de trânsito dos municípios brasileiros*. Dissertação (Mestrado em Transportes) - Universidade de Brasília, 2004.

FRANÇA, Luís Cláudio R.; JACQUES, Maria Alice P. *Avaliação da eficácia da gestão do trânsito em nível municipal*. Universidade de Brasília, 2007.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

_____. *Gestão metropolitana e funções públicas de interesse comum metropolitano: implicações políticas, jurídicas e institucionais*. Regiões Metropolitanas - Seminário Legislativo. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

_____. *Autonomia municipal em regiões metropolitanas: as questões administrativas e políticas*. BRASA V - BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATIONS. Recife - PE, 2000.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Gestão Municipal. Manual do prefeito*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 27 dez. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Resultado do censo 2010*. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=31&search=minas-gerais>. e <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=31> Acesso em: 01 dez. 2013.

MARQUES, Érico V.; MACHADO, Marco A. *Identificação dos fatores relevantes na decisão da alocação dos recursos econômicos visando um trânsito seguro*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 44(6):1379-1404, Nov./Dezembro, 2010.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. *Metodologia qualitativa de pesquisa*. Universidade de São Paulo. Educação e Pesquisa, São Paulo, 2004.

MEDEIROS JUNIOR, Mauro Evaristo. *Municipalização do trânsito e da segurança pública*. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 52, abr 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2674>. Acesso em: 20 nov. 2013.

Ministério das Cidades. Cadernos MCidades 7. *Trânsito, questão de cidadania*. Brasília, Novembro, 2004.

NOBRE, Maria da Penha Pereira. *Um olhar organizacional sobre os agentes de trânsito municipais*. Comunicação Técnica 181. 18º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito, Rio de Janeiro, 2011.

ONU. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) *Resolução A/RES/64/255 sobre a Década Mundial de Ação pela Segurança no Trânsito*. 02 de março de 2010.

PEROTTO, Sérgio Luiz. *A função do município no Sistema Nacional de Trânsito*. Conselho Regional de Psicologia do Rio Grande do Sul. Cartilha Trânsito e Mobilidade Humana: psicologia, educação e cidadania, 1ª edição. Organizadores: Clair Ana Mariuza e Lucio Fernando Garcia. Porto Alegre, 2010.

PINTO, Georges J. *Município, descentralização e democratização do governo*. Programa de pós-graduação em Geografia. UFU, 2002.

QUEIROZ, Marcos S.; OLIVEIRA, Patrícia C.P. *Acidentes de trânsito: uma visão qualitativa no Município de Campinas, São Paulo, Brasil*. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro 18 (5):1179-1187, set-out, 2002.

REA, Louis M.; PARKER, Richard A. *Metodologia de pesquisa – do planejamento à execução*. Título original: Designing and conducting survey research: a comprehensive guide. Revisão: Gláucia Teixeira M. Thomé. Editora Guazzelli, 2000. Disponível em: <http://books.google.com.br>. Acesso em: 05 dez.2013.

RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SCHMIDT, Vera Viviane. *Descentralização federativa e coordenação intergovernamental: um estudo sobre a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito*. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2013.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4ª. Ed. UFSC: Florianópolis, 2005.

SILVA, Regis Rafael Tavares. *Contribuição à tomada de decisão para a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

SILVA, Regis Rafael Tavares; LOUREIRO, Carlos Felipe G. *Caracterização do processo de municipalização do trânsito no Brasil após uma década do CTB*. Universidade Federal do Ceará (UFC). Fortaleza, 2009.

SOUZA, Joseane. BRITO, Fausto. *Expansão urbana de Belo Horizonte e da RMBH: a mobilidade residencial e o processo de periferização nos anos 80 e 90*. Prefeitura de Belo Horizonte, 2008.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. *A cidade, o transporte e o trânsito*. Prolivros : São Paulo, 2005.

_____. *O que é trânsito*. São Paulo : Editora Brasiliense(Coleção Primeiros Passos), 1998.

_____. *Transporte urbano, espaço e equidade: Análise de Políticas Públicas*, 2001. 2ª ed . Annablume, São Paulo 218p. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=fp7HJrZZ_qMC&oi=fnd&pg=PA11&dq=mobilidade+urbana+teve+in%C3%ADcio+com+%22buchanan+1963%22&ots=k60PM0IBC3&sig=siq8z8H7VCitulb_bj8SZyBVKEU#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 13 set. 2013

VASCONCELLOS Eduardo; PIRES, A. *Transporte Humano – Cidades com Qualidade de Vida*. ANTP, 1997.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário da pesquisa.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CURSO DE MESTRADO EM GEOTECNIA E TRANSPORTES

INSTRUÇÕES:

Objetivo do Questionário: Coletar informações para subsidiar a elaboração da Dissertação de Mestrado em Geotecnia e Transportes da Escola de Engenharia da UFMG, a ser realizada pela aluna Natália Couto Bavoso.

Conceitos de Trânsito: O Código de Trânsito Brasileiro considera trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga.

O conceito de trânsito não se restringe somente à circulação em si; mas abrange todo o corpo administrativo que cuida e trata da movimentação da circulação dos veículos, ou o conjunto de ações e normas dirigidas para a administração dos veículos enquanto se encontram nas vias.

Uso das respostas: As informações coletadas através deste questionário serão utilizadas somente nos estudos acadêmicos da aluna.

Cooperação do respondente: É importante que o respondente seja sincero ao responder as perguntas, pois o objetivo da pesquisa não é julgar ou avaliar a gestão da atual administração, mas sim identificar os motivos que contribuem para a atual forma de gestão do trânsito nos municípios pesquisados.

MUNICÍPIO: _____

Nome do entrevistado: _____

Cargo/ Função: _____

Formação: _____

Contato: _____ Data da entrevista: _____

1 - Existe na estrutura administrativa da Prefeitura um órgão (autarquia, departamento, diretoria ou setor) diretamente responsável pela Gestão do Trânsito no Município?

() Sim. Qual órgão e quais são suas atribuições legais? _____

() Não. Por quê? _____

2 - Como a Prefeitura avalia o Trânsito no Município?

- () Ótima / Excelente
- () Boa / Satisfatória
- () Regular / Mediana
- () Ruim / Péssima

2.1 - Qual é o parâmetro usado para esta avaliação?

- () Nº de reclamações
- () Fluxo de veículos
- () Estudo Técnico
- () Índice de acidentes
- () Observação Diária
- () Outros: _____

3 – Como a Prefeitura avalia o conhecimento da atual administração sobre as atribuições municipais para a gestão do trânsito definidas pelo Código de Trânsito Brasileiro?

- () Excelente
- () Bom
- () Pouco
- () Nenhum

4 – Existe algum estudo ou projeto de Engenharia para o Trânsito no Município?

- () Sim. Qual (is)? _____

- () Não. Por quê? _____

5 - Existe algum tipo de Fiscalização do Trânsito, realizada pela Prefeitura no Município?

- () Sim. Como é feita? _____

- () Não. Por quê? _____

6 – Existe algum programa/campanha de Educação para o Trânsito no Município?

() Sim. Qual? _____

() Não. Por quê? _____

7 - A prefeitura tem conhecimento sobre a obrigação de Municipalização do Trânsito, ou seja da obrigação de integrar o Município ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), conforme determina o artigo 24 do Código de Trânsito Brasileiro?

() Sim. Por que o Município ainda não está integrado ao SNT?

() A Prefeitura está tomando as providências necessárias para se integrar ao SNT.

Quais: _____

() A Prefeitura não vê vantagens nem razões para se integrar ao SNT.

() A Prefeitura não possui recursos financeiros para providenciar a integração ao SNT.

() A Prefeitura não possui recursos técnicos para providenciar a integração ao SNT

() Outro. Qual? _____

() Não.

() A Prefeitura tem interesse em conhecer e cumprir a obrigação de adesão ao SNT

() A Prefeitura não tem interesse em conhecer e nem em aderir ao SNT

() Outro. Qual? _____

8 – Existe alguma iniciativa no sentido de integrar a gestão do trânsito deste Município com municípios vizinhos da RMBH?

() Sim Qual? _____

() Não Esta Prefeitura teria interesse em compartilhar / integrar a gestão do trânsito com outros municípios da RMBH? () Sim. () Não

APÊNDICE B – Relação dos entrevistados.

Município	Entrevistado	Cargo do entrevistado
Baldim	João Batista Pinto	SM* de Infraestrutura
Brumadinho	Denilson Vicente Fontoura	SM* de Obras e Serviços Urbanos
Caeté	Júlio Cesar Santos Teixeira	SM* de Defesa Social
Capim Branco	Jean Carlos Ribeiro	SM* de Administração
Esmeraldas	Capitão Daniel de Avila	Assessor de Transportes e Segurança Pública
Florestal	Herbert Fernando M. de Oliveira	Prefeito Municipal
Ibirité	Márcio Leonardo Brandão Grossi	SM* de Indústria, Comércio e Desenvolvimento
Igarapé	Alex Damasceno Avelino	Diretor do Departamento de Trânsito
Itaguara	Gustavo Miranda de Tavares	SM* de Infraestrutura, Agropecuária e Meio Ambiente
Itatiaiuçu	João Nogueira Pinto	SM* de Transportes e Vias Públicas
Jaboticatubas	João Batista de Melo	SM* de Obras, Viação e Serviços Urbanos
Juatuba	Solange Aparecida da Silva	SM* de Infraestrutura
Mário Campos	Claudinei Ferreira dos Anjos	Superintendente de Transporte e Trânsito
Mateus Leme	Marlon Aurélio Guimarães	Prefeito Municipal
Rio Acima	Custódio Ferreira	Chefe do Departamento de Trânsito e Transporte
Rio Manso	João Ludmar parreiras	Diretor do Departamento de Transporte e Trânsito
São Joaquim de Bicas	Marcos Vinicius Ribeiro do Amaral	SM* de Obras
Sarzedo	Wander Nascentes	SM* de Meio Ambiente
Taquaraçu de Minas	Carlos Silva	SM* de Administração

* SM = Secretário Municipal.

APÊNDICE C – Síntese de municípios integrados ao SNT por estado.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações do IBGE (2010) e do DENATRAN (dados atualizados até a data de 17/2/2014)

Acre	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	22	1	5%
População	733.559	336.038	46%
PIB	8.794.362	4.491.017	51%
Frota	205.777	139.683	68%

Alagoas	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	102	13	13%
População	3.120.494	1.635.868	52%
PIB	28.540.301	20.688.693	72%
Frota	614.566	433.491	71%

Amazonas	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	62	10	16%
População	3.483.985	2.266.149	65%
PIB	64.555.407	57.025.067	88%
Frota	700.849	643.224	92%

Amapá	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	16	3	19%
População	669.526	539.408	81%
PIB	8.968.030	7.304.049	81%
Frota	152.634	144.897	95%

Bahia	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	417	44	11%
População	14.016.906	6.706.970	48%
PIB	159.868.617	107.785.183	67%
Frota	3.158.326	2.061.707	65%

Ceará	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	184	54	29%
População	8.452.381	5.943.261	70%
PIB	87.982.445	72.821.516	83%
Frota	2.384.395	1.855.658	78%

Espírito Santo	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	78	7	9%
População	3.514.952	1.943.375	55%
PIB	97.693.459	64.120.251	66%
Frota	1.585.076	873.646	55%

Goiás	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	246	35	14%
População	6.003.788	4.189.468	70%
PIB	111.268.553	86.161.767	77%
Frota	3.169.088	2.488.357	79%

Maranhão	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	217	52	24%
População	6.574.789	3.618.178	55%
PIB	52.187.204	36.074.025	69%
Frota	1.215.478	883.591	73%

Minas Gerais	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	853	52	6%
População	19.597.330	9.616.857	49%
PIB	386.155.635	243.243.157	63%
Frota	8.884.663	5.163.112	58%

Mato Grosso	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	141	23	16%
População	3.035.122	1.892.951	62%
PIB	71.138.444	45.584.658	64%
Frota	1.565.739	1.167.405	75%

Mato Grosso do Sul	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	79	46	58%
População	2.449.024	2.110.146	86%
PIB	49.242.253	43.040.075	87%
Frota	1.253.199	1.113.667	89%

Pará	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	144	45	31%
População	7.581.051	5.059.909	67%
PIB	88.370.603	75.160.053	85%
Frota	1.428.355	1.205.964	84%

Paraíba	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	223	23	10%
População	3.766.528	1.896.336	50%
PIB	35.443.833	24.280.551	69%
Frota	959.085	327.589	34%

Pernambuco	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	185	28	15%
População	8.796.448	5.057.292	57%
PIB	104.393.974	71.895.838	69%
Frota	2.396.738	1.638.205	68%

Piauí	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	224	10	4%
População	3.118.360	1.295.953	42%
PIB	24.606.836	15.514.829	63%
Frota	855.445	586.411	69%

Paraná	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	399	37	9%
População	10.444.526	5.713.799	55%
PIB	239.366.007	165.169.709	69%
Frota	6.351.183	3.927.305	62%

Rio de Janeiro	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	92	63	68%
População	15.989.929	15.364.390	96%
PIB	462.376.214	445.612.483	96%
Frota	5.568.514	5.400.008	97%

Rio Grande do Norte	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	167	15	9%
População	3.168.027	1.628.542	51%
PIB	36.103.200	22.646.482	63%
Frota	967.299	575.999	60%

Rio Grande do Sul	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	497	443	89%
População	10.693.929	10.475.696	98%
PIB	263.633.386	258.905.953	98%
Frota	5.885.383	5.773.301	98%

Roraima	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	15	1	7%
População	450.479	284.313	63%
PIB	6.951.191	5.103.274	73%
Frota	165.339	145.678	88%

Rondônia	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	52	6	12%
População	1.562.409	840.914	54%
PIB	27.839.148	16.532.139	59%
Frota	758.308	479.729	63%

Santa Catarina	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	295	77	26%
População	6.248.436	4.567.760	73%
PIB	169.008.492	131.652.438	78%
Frota	4.201.255	3.117.743	74%

Sergipe	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	75	15	20%
População	2.068.017	1.316.919	64%
PIB	26.198.905	18.328.959	70%
Frota	575.510	446.555	78%

São Paulo	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	645	271	42%
População	41.262.199	37.908.209	92%
PIB	1.346.472.022	1.282.681.624	95%
Frota	24.560.201	22.949.551	93%

Tocantins	Total	Integrado ao SNT	Percentual
Municípios	139	5	4%
População	1.383.445	527.917	38%
PIB	18.059.157	8.009.735	44%
Frota	527.213	312.393	59%

APÊNDICE D – Divergências entre as listagens do DENATRAN e do IBGE.

CEARÁ: Na listagem geral do DENATRAN (2014) constam 55 municípios, mas na lista detalhada do próprio órgão só constam 54 municípios.

MARANHÃO: Na listagem geral do DENATRAN (2014) constam 54 municípios, mas na lista detalhada do próprio órgão só constam 52 municípios.

PARÁ: Na lista detalhada do DENATRAN (2014) constam os municípios de Canoas e Maranguape, que não existem na listagem oficial do IBGE (2010).

PERNAMBUCO: Na lista detalhada do DENATRAN (2014) consta o município de Betim, que não consta na listagem oficial do IBGE (2010).

RIO GRANDE DO SUL: Na lista detalhada do DENATRAN (2014) constam os municípios de Arealva, Bej, Limoeiro do Norte, Santo Amaro da Impe e São Francisco do Sul, que não existem na listagem oficial do IBGE.