

# **METODOLOGIA DE APOIO À DECISÃO PARA A INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS AO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO**

**Regis Rafael Tavares da Silva**

**Carlos Felipe Grangeiro Loureiro**

Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes - PETRAN

Universidade Federal do Ceará - UFC

## **RESUMO**

A legislação brasileira conferiu autonomia aos municípios para formular e aplicar políticas públicas de desenvolvimento urbano, aí incluídas as de trânsito, a partir da determinação legal de assumir a sua gestão. Porém, essa transição de poder não tem se desenvolvido com a rapidez esperada e as suas consequências podem ser muito prejudiciais aos municípios, em virtude do vácuo que se verifica. O objetivo geral dessa pesquisa de dissertação de mestrado é propor uma metodologia de apoio à decisão para definir a forma mais adequada de integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), considerando as suas características e peculiaridades. Como objetivos específicos, pretende-se caracterizar o estágio atual do processo de municipalização do trânsito no Brasil, discutir as suas possibilidades legais, identificar as variáveis correlacionadas a esse processo e calibrar e validar a metodologia proposta. Espera-se também contribuir para a discussão do tema e incentivar novas pesquisas na área.

## **ABSTRACT**

The Brazilian law awarded autonomy to the cities to draw up and apply urban development public policies, including the traffic ones, based on the legal obligation of urban management. However, this power transition is not occurring with the expected speed and its results can be very harmful to the citizens due to the gap that is verified. The main objective of this M.Sc. thesis research is to develop a decision aiding methodology to define the better way for the cities to be integrated to the National Traffic System, considering their characteristics and particularities. As its secondary objectives, it is intended to characterize the current status of the traffic management transfer process to the cities in Brazil, to discuss its legal possibilities, to identify the correlated variables to this process, and to calibrate and validate the proposed methodology. It is also intended to contribute to the discussion of this subject and motivate new researches in the area.

## **1. INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 assegurou maior autonomia financeira e política aos entes federativos Estados e Municípios, aliada às novas atribuições e responsabilidades conferidas a eles, em particular no campo das políticas públicas. Pode-se dizer que a Constituição de 1988 instaurou um novo pacto federativo, colocando os Municípios, além dos Estados, como partes efetivas da Federação, reservando aos primeiros lugar de destaque na definição de políticas públicas de transporte, trânsito e desenvolvimento urbano. Nesse contexto, a municipalização do trânsito no Brasil veio a se consolidar após a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) em 1998, que passou a considerar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos integrantes de um sistema de administração compartilhada, pautada na mesma lógica do novo desenho federativo.

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

A municipalização do trânsito se constitui, portanto, numa oportunidade ímpar de se aumentar

o poder de planejamento e gestão por parte dos municípios, permitindo a eficiente compatibilização das políticas públicas de transporte urbano e de trânsito com as de desenvolvimento urbano. Segundo Oliveira Júnior (2002), a concepção da municipalização das ações de governo parte do pressuposto de que quanto mais próximo do problema, mais fácil é a sua solução. Porém, esse processo de transição de poder, com a integração paulatina dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), não tem tido um desempenho satisfatório em virtude da morosidade das administrações municipais em tomar as decisões e adotar as providências legais e operacionais para efetivar a municipalização do trânsito.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo geral**

Esta pesquisa de dissertação de mestrado tem como objetivo geral propor uma metodologia de apoio à decisão para definir a forma mais adequada de integração dos municípios ao SNT, considerando as suas características e peculiaridades.

### **2.2. Objetivos específicos**

São objetivos específicos desta pesquisa:

- Caracterizar o estágio atual do processo de municipalização do trânsito no Brasil;
- Discutir todas as possibilidades legais de integração dos municípios ao SNT, à luz do CTB e de legislações correlatas;
- Identificar variáveis correlacionadas ao atual processo de municipalização do trânsito;
- Calibrar e validar uma metodologia de apoio à decisão para a integração dos municípios ao SNT.

## **3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Apesar da importância do tema municipalização do trânsito para a gestão plena das cidades, a literatura técnico-científica praticamente não aborda as vantagens e desvantagens advindas desse processo. Foram pesquisados vários livros, artigos e documentos oficiais à procura de estudos e relatos relacionados às experiências nacionais com a municipalização do trânsito, mas não foram encontrados trabalhos que analisassem detalhadamente os efeitos dessa municipalização. Vale menção o trabalho de dissertação de mestrado de França (2004) que, embora não se propondo a diagnosticar a problemática da integração dos municípios ao SNT, propõe um procedimento de avaliação dos efeitos desse processo.

A análise da legislação realizada até o momento leva à conclusão de que a integração dos municípios ao SNT é uma imposição legal e não uma opção. Com base nesse entendimento, o DENATRAN (2004) apresenta resumidamente os aspectos legais, institucionais, financeiros e técnicos por meio dos quais o CTB atribuiu obrigações e direitos aos municípios para a efetiva gestão do trânsito e o CONTRAN (2004) destaca a importância desse processo no contexto do SNT.

Portanto, a preocupação reside no vácuo de poder que se verifica nos municípios que ainda não atentaram para o cumprimento dessa disposição legal e na necessidade premente de se preencher essa lacuna. A partir da entrada em vigor do CTB, foi atribuída aos municípios uma série de competências e responsabilidades que antes eram dos estados, e o fato de não as assumirem pode acarretar problemas sérios às administrações municipais e, principalmente, consequências irremediáveis aos seus cidadãos. Assim, do ponto de vista legal, de acordo com Leite (2002), por força da teoria do risco integral, é como se o trânsito já estivesse

“municipalizado” em todo o Brasil, pois a responsabilidade objetiva dos gestores municipais decorre não só da ação (ou erro), mas também da omissão; nesse último caso se incluindo os municípios que ainda não se integraram formalmente ao SNT. Além disso, vale destacar que os estados não podem e nem devem preencher essa lacuna, assumindo responsabilidades expressamente atribuídas aos municípios por força de lei.

A caracterização do estágio atual desse processo mostra que, mesmo com as vantagens intrínsecas da municipalização do trânsito, os municípios brasileiros têm relutado em assumir esse encargo. De acordo com dados do DENATRAN (2005), após sete anos de promulgação do CTB, apenas 639 municípios estão integrados ao SNT, o que representa aproximadamente 11,5% do total de 5.560 municípios brasileiros. Destaca-se, contudo, que a parcela da população beneficiada com a gestão municipalizada do trânsito é representativa em termos de Brasil (58,6% do total). França (2004) aponta algumas razões para explicar a demora dos municípios brasileiros em se integrarem ao SNT.

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

ANTP (2003) mostra uma série de experiências relevantes exitosas na gestão do trânsito e do transporte em municípios brasileiros de diferentes portes, donde se conclui que na gestão municipalizada está uma boa oportunidade de se acertar no atendimento pleno dos anseios da população. Essas experiências mostram que, apesar de ainda lento, o processo de municipalização do trânsito já colhe frutos positivos, o que credencia ainda mais essa forma de gestão para um país de dimensões continentais e de uma pluralidade ímpar como o Brasil.

## **4. METODOLOGIA**

### **4.1. Caracterização do estágio atual**

Esta etapa está sendo concluída com base na revisão bibliográfica sobre a municipalização do trânsito no Brasil, apesar da literatura escassa, analisando, qualitativa e quantitativamente, o estágio atual desse processo em termos de abrangência e da identificação de similaridades de características.

### **4.2. Discussão das possibilidades legais**

Nesta etapa, pretende-se fazer uma discussão de todas as possibilidades legais de integração dos municípios ao SNT previstas no CTB e suportadas por legislações correlatas. A princípio, serão identificadas e caracterizadas todas essas possibilidades, que vão desde a assunção total de todas as responsabilidades atribuídas aos municípios pelo CTB à delegação total das suas competências a outro órgão do SNT por meio de convênio, passando por situações intermediárias, destacando as vantagens e desvantagens de cada uma e a sua adequabilidade aos municípios brasileiros.

### **4.3. Identificação de variáveis correlacionadas**

Esta etapa compreende a identificação de variáveis correlacionadas ao processo de municipalização do trânsito, tanto para os municípios integrados como para os municípios ainda não integrados ao SNT. Para esses últimos, pretende-se aplicar questionários a uma

amostra representativa para identificar os motivos que os têm levado a relutarem em assumir a gestão do trânsito nas suas jurisdições. Pretende-se, com a identificação dessas variáveis, estabelecer uma classificação dos municípios em relação a sua situação perante o SNT.

#### **4.4. Elaboração da metodologia de apoio à decisão**

A metodologia de apoio à decisão a ser elaborada pretende servir para auxiliar na identificação da forma mais adequada de integração dos municípios ao SNT, partindo da premissa da obrigatoriedade legal de fazê-lo. Cogita-se a possibilidade de utilizar métodos de análise multicriterial na concepção da metodologia a ser proposta. Para calibrar e validar a metodologia, pretende-se aplicá-la a municípios com diferentes características para verificar se os resultados coincidem com a classificação proposta no item anterior.

### **5. RESULTADOS ESPERADOS**

Esta pesquisa de dissertação apresenta uma proposta de metodologia que permita avaliar o estágio atual do processo de municipalização do trânsito no Brasil e apontar possíveis soluções para o preenchimento do vácuo de poder verificado em quase 5.000 municípios ainda não integrados ao SNT. Além disso, pretende-se contribuir para a discussão dessa temática, em virtude da literatura escassa disponível sobre o assunto, além de servir de incentivo para o desenvolvimento de outras pesquisas na área.

#### **Agradecimentos**

Os autores agradecem o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, concedido por meio de bolsa de estudo de mestrado, que está viabilizando a realização dessa pesquisa.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ANTP (2003) *Mobilidade e Cidadania*. Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, São Paulo.
- Brasil (1966) Lei Nº 5.108/1966 (Código Nacional de Trânsito).
- Brasil (1968) Decreto Nº 62.127/1968 (Regulamento do Código Nacional de Trânsito).
- Brasil (1988) Constituição da República Federativa do Brasil (DOU de 05/10/1988).
- Brasil (1997) Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.
- CONTRAN (2004) Resolução Nº 166, de 15 de setembro de 2004, que aprova as diretrizes da Política Nacional de Trânsito. Conselho Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília-DF.
- DENATRAN (2004) *Municipalização do Trânsito – Roteiro Revisado*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília-DF.
- DENATRAN (2005) *Planilha de controle dos municípios integrados ao SNT (atualizada em 15/04/2005)*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília-DF.
- França, L.C.R. de (2004) Procedimento para Análise da Eficácia da Gestão dos Órgãos de Trânsito dos Municípios Brasileiros. *Dissertação de Mestrado em Transportes*. Universidade de Brasília.
- Leite, M.A.S. (2002) Aspectos legais e institucionais dos órgãos e entidades municipais de trânsito. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 25, 4º trimestre de 2002, n. 97, p. 9-11.
- Oliveira Júnior, J.A. (2002) Municipalização do trânsito. In: *Ao Correr do Cursor – Crônicas Jornalísticas*. Edições Livro Técnico, Fortaleza, p. 165-166.
- Pires, A.B.; E.A. Vasconcelos e J.L.S. Dias (2002) O novo CTB e a municipalização do trânsito. In: *Gestão Federativa do Trânsito – Humanizando as Cidades do Século 21*. ANTP, São Paulo, p. 1-14.

---

Universidade Federal do Ceará  
Departamento de Engenharia de Transportes  
Campus do Pici – Centro de Tecnologia – Bloco 703  
60.455-760 – Fortaleza-CE

---

Fone/Fax: (85) 4008-9488  
E-mail: regis@det.ufc.br  
felipe@det.ufc.br