

CARACTERIZAÇÃO E DIAGNÓSTICO DA PROBLEMÁTICA DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL

Regis Rafael Tavares da Silva

Carlos Felipe Grangeiro Loureiro

Grupo de Pesquisa em Transporte, Trânsito e Meio Ambiente - GTTEMA

Universidade Federal do Ceará - UFC

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 instaurou um novo pacto federativo no Brasil, colocando os Municípios e os Estados como partes efetivas da Federação e conferindo autonomia aos Municípios para formular e aplicar políticas públicas de desenvolvimento urbano, aí incluídas as de trânsito, a partir da determinação legal de assumir a sua gestão, estabelecida pelo Código de Trânsito Brasileiro. Porém, essa transição de poder não tem se desenvolvido com a rapidez esperada e as suas consequências podem ser muito prejudiciais aos municípios, em virtude do vácuo que se verifica. O objetivo deste artigo é propor uma reflexão que resulte em um conjunto de recomendações para apoiar e motivar a tomada de decisão dos gestores pela integração dos municípios brasileiros ao SNT, a partir da caracterização da evolução temporal do processo de municipalização do trânsito e de uma análise de diagnóstico institucional da problemática que envolve as suas dificuldades e desafios, visando contribuir para acelerar esse processo no Brasil.

ABSTRACT

The 1988 Brazilian Federal Constitution law restored a new federative pact, placing Counties and States as part of the Federation, and awarding autonomy to Counties to draw up and apply urban development public policies, including traffic regulations, based on the legal obligation of urban management, as established by the Brazilian Traffic Code. However, this power transition is not occurring with the expected speed and its results can be very harmful to citizens due to the gap that is verified. The objective of this paper is to pose a reflection that may lead to a set of recommendations for supporting and motivating managers' decision making to integrate Brazilian counties to the National Traffic System, based on a characterization of the evolution of the traffic management transfer process to the counties and also based on an institutional diagnosis analysis of the problematic which involves difficulties and challenges, aiming to contribute to accelerate this process in Brazil.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegurou maior autonomia administrativa, financeira e política aos entes federativos, reservando lugar de destaque aos Municípios, que passaram a ter atuação importante na definição de políticas públicas de transporte, trânsito e desenvolvimento urbano. Pode-se dizer, portanto, que a atual Constituição instaurou um novo pacto federativo, colocando os Municípios, além dos Estados, como partes efetivas da Federação. No caso do trânsito, esse papel ganhou ainda mais importância com a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em janeiro de 1998, que incluiu os municípios no Sistema Nacional de Trânsito (SNT), atribuindo-lhes competências e responsabilidades específicas na gestão da circulação de pessoas, bens e veículos nos ambientes urbanos. Porém, esse processo de transição de poder, com a integração paulatina dos municípios ao 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 no Brasil.

Passados já 10 anos de vigência do CTB, apenas 16,7% dos municípios brasileiros estão integrados ao SNT. Embora esse número seja ainda reduzido, a ANTP (2003) destaca uma série de experiências relevantes e exitosas na gestão do trânsito e do transporte em municípios brasileiros de diferentes portes, donde se pode concluir que na gestão municipalizada está uma boa oportunidade de se acertar no atendimento pleno dos anseios de mobilidade da população. Essas experiências demonstram também que, apesar de lento, o processo de

municipalização do trânsito já colhe frutos positivos, o que credencia ainda mais essa forma de gestão como adequada a um país de dimensões continentais e de uma pluralidade ímpar como o Brasil. Contudo, Vasconcellos (2005) chama atenção para o fato de que, devido a problemas históricos de ordem político-institucional, a maioria das cidades não está preparada para fazer a gestão adequada do seu trânsito e do seu transporte coletivo. França (2004) aponta algumas razões para explicar a demora dos municípios brasileiros em se integrarem ao SNT, concentrando sua análise na última delas:

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

Reconhecendo a complexidade da problemática atual da municipalização do trânsito, entende-se que algumas questões relacionadas a esta linha de pesquisa devam merecer nesse momento a atenção da comunidade técnico-científica brasileira, dentre elas: Como tem evoluído o processo de municipalização do trânsito no Brasil? O que tem influenciado a tomada de decisão dos gestores municipais pela integração ao SNT? Qual o efeito de determinadas variáveis institucionais no processo de tomada de decisão pela integração ao SNT? O que fazer para acelerar o processo de municipalização do trânsito no Brasil após mais de 10 anos de vigência do CTB?

Este artigo tem, portanto, o objetivo de propor uma reflexão sobre essas questões, contribuindo para o diagnóstico da problemática administrativa, legal e operacional que envolve as dificuldades e os desafios da integração dos municípios brasileiros ao SNT. A hipótese embasadora da análise aqui proposta é que a decisão pela municipalização do trânsito vem sendo influenciada por aspectos institucionais relacionados ao nível de planejamento e desenvolvimento urbano do município e à capacidade organizacional de gestão do seu sistema de transporte. Para tanto, no item 2 do trabalho, apresenta-se inicialmente uma caracterização do processo de municipalização do trânsito nas diversas regiões do país, destacando aspectos relacionados ao porte dos municípios, populações beneficiadas e frotas veiculares cadastradas. Em seguida, no item 3, são identificadas e analisadas variáveis institucionais relacionadas a esse processo, visando estabelecer relações de causa e efeito que ajudem a diagnosticar o estágio atual da tomada de decisão dos gestores municipais no que tange à integração ao SNT. Por fim, a partir dos resultados obtidos nas análises de caracterização e diagnóstico dessa problemática, são apresentadas, no item 4, conclusões e recomendações buscando contribuir com a aceleração do processo de municipalização do trânsito no Brasil, contemplando aspectos legais, institucionais, financeiros e de capacitação de pessoal.

2. CARACTERIZAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL

Mesmo com as vantagens intrínsecas da municipalização do trânsito, somadas à imposição legal da integração ao SNT estabelecida pelo CTB (Silva, 2007), os municípios brasileiros têm relutado em assumir esse encargo. De acordo com dados do DENATRAN (2007) referentes a dezembro de 2006, passados até então nove anos da promulgação do CTB, apenas 795 municípios estavam integrados ao SNT, o que representava na época 14,3% do total de 5.563 municípios brasileiros. Vale destacar que vários desses municípios assumiram de direito a gestão do trânsito ao se integrarem ao SNT, mas não de fato, já que não vêm cumprindo as determinações legais atribuídas a eles.

O gráfico da Figura 1 busca representar a evolução temporal e espacial da municipalização do trânsito no Brasil, apresentando no geral uma tendência de crescimento constante, em torno de 1,5% ao ano, apesar de ainda tímido em relação às expectativas geradas quando da promulgação do CTB. Ademais, não se percebem diferenças significativas nas taxas anuais de crescimento entre as cinco grandes regiões, todas apresentando comportamento similar proporcional ao número de municípios que as compõem. Silva e Loureiro (2005) destacaram, porém, que a simples análise da quantidade de municípios integrados ao SNT pode levar a um retrato distorcido da realidade do processo de municipalização. Faz-se necessário, portanto, estabelecer alguns indicadores para melhor aferir esse processo. Com base nos dados disponíveis (DENATRAN, 2007), procedeu-se então à análise da participação dos municípios integrados ao SNT com relação às suas populações beneficiadas e às suas frotas veiculares.

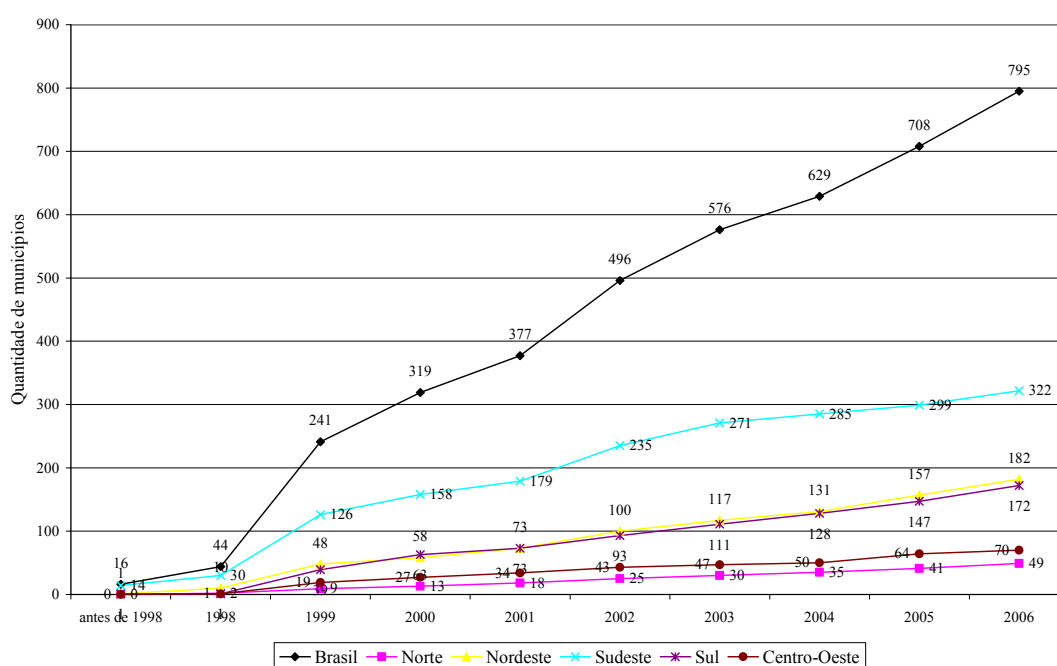


Figura 1: Evolução da municipalização do trânsito no Brasil por região geográfica.

A Figura 2 mostra o percentual da população beneficiada e da frota veicular atendida pelos municípios integrados ao SNT, por região do país. São utilizados, segundo o DENATRAN (2007), os dados do Censo 2000 do IBGE para a população e do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) de julho de 2003 para a frota veicular cadastrada. Quando se analisa comparativamente as informações apresentadas na Figura 2, conclui-se que nos locais de maior concentração de veículos automotores, o processo de municipalização do trânsito tem sido mais rápido, pois sequer uma região geográfica apresenta percentual da população beneficiada superior à da frota veicular atendida. Isso fica mais evidente quando se compara o total da população brasileira beneficiada com a gestão municipalizada do trânsito (62,3%) com o total da frota veicular atendida (77,3%). Enquanto a população beneficiada não chega a 2/3, a frota atendida atinge mais de 3/4 do total cadastrado no Renavam.

Essa constatação reforça o senso comum, infelizmente ainda vigente, de relacionar trânsito a veículos motorizados, apesar do seu conceito, discutido com profundidade no trabalho de Silva (2007), ser bem mais abrangente do que a simples circulação de veículos. De acordo com o autor, a mobilidade do cidadão no espaço social, centrada nas pessoas que transitam e

não na maneira como transitam, é o ponto principal a ser considerado quando se abordam as questões do trânsito, de forma a contemplar a liberdade de ir e vir, de se atingir o destino desejado, de satisfazer as necessidades de trabalho, de saúde, de educação, de lazer e outras. O direito de todos os cidadãos de ocupar o espaço público e de conviver socialmente nesse espaço são princípios fundamentais para compreender a dimensão do significado expresso na palavra trânsito. Tal abordagem, ampliando a visão corriqueira sobre o trânsito, considera-o como um processo histórico-social que envolve principalmente as relações estabelecidas entre as pessoas e o espaço, assim como as relações das pessoas entre si. Entretanto, Daros (1998) defende o entendimento de que, embora o CTB tenha por objetivo regular todo e qualquer trânsito no espaço público, incluindo o de pedestres e das demais formas de transporte não-motorizado, seu foco continuou sendo fundamentalmente nos veículos automotores, apesar dos primeiros terem merecido mais atenção do que no código anterior.

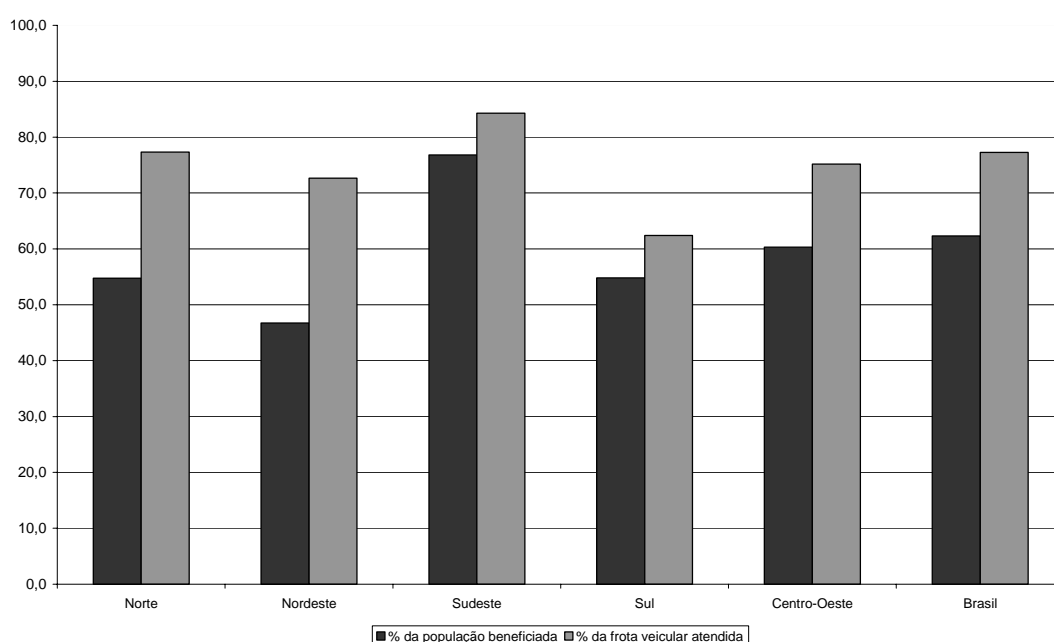


Figura 2: % da população beneficiada e da frota veicular atendida pelos municípios integrados ao SNT por região do país.

Os dados apresentados nos gráficos das Figuras 1 e 2 comprovam também as enormes diferenças entre os municípios brasileiros, já que apenas 14,3% deles concentram 62,3% da população e 77,3% da frota veicular cadastrada no país. Merece menção que, em termos de população beneficiada, indicador este que corrobora com a conceituação de trânsito assumida como premissa neste trabalho, destaca-se na liderança a região Sudeste (76,8%), única a superar o índice nacional. Em seguida, vêm as regiões Centro-Oeste (60,3%), Norte e Sul, ambas com 54,8% e, na última posição, a região Nordeste, única que beneficia atualmente menos da metade da sua população com a gestão municipalizada do trânsito, com um índice de 46,7%. Vale ainda destacar que os estados líderes em população “integrada” ao SNT são o Rio de Janeiro (95,2%) e São Paulo (89,5%), puxando o indicador da região Sudeste. Os estados que mais contribuem para o desempenho ruim da região Nordeste são o Piauí (34,7%), a Bahia (37,3%) e o Rio Grande do Norte (39,6%), todos com pouco mais de 1/3 da população beneficiada.

Já em termos de frota veicular atendida, o cenário nacional por região geográfica é bem mais equilibrado. A região Sudeste mantém a liderança, com um índice de 84,3%, mais uma vez sendo a única a superar o índice nacional de 77,3%. As regiões Norte (77,3%), Centro-Oeste (75,2%), Nordeste (72,7%) e Sul (62,4%) vêm na sequência. Nesse indicador, destacam-se os estados do Amapá (98,3%), do Rio de Janeiro (97,0%), de Roraima (95,1%), do Amazonas (94,5%) e de São Paulo (92,6%), todos com mais de 90% da frota “integrada” ao SNT. A explicação para os altos índices alcançados pelos estados da região Norte é a alta concentração das frotas veiculares nas suas capitais. Já os dois outros estados, ambos da região Sudeste, contribuem significativamente para a liderança dessa região para o indicador. Entre os destaques negativos estão os estados de Rondônia (50,3%), Minas Gerais (51,9%) e Tocantins (55,2%), que atendem pouco mais da metade das suas frotas veiculares cadastradas com a municipalização do trânsito. Vale ainda destacar o Rio de Janeiro como o estado em estágio mais avançado em termos de municipalização do trânsito no Brasil, com 60,9% dos seus municípios integrados ao SNT, beneficiando 95,2% da população e 97,0% da frota veicular, se colocando como *benchmark* para os demais estados brasileiros.

Uma análise que apresenta uma perspectiva diferente quanto à abrangência do processo de municipalização do trânsito no Brasil é a da quantidade de municípios integrados ao SNT pela classe de tamanho das suas populações. O IBGE (2006), na publicação *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005*, subdivide os municípios brasileiros em sete classes, variando dos que têm até 5.000 habitantes aos que têm mais de 500.000 habitantes. Essa subdivisão busca agregar aqueles municípios que apresentam características organizacionais semelhantes e proporcionais ao seu porte, o que tem reflexos importantes na forma como lidam com a gestão pública em geral e em especial com a questão do trânsito. A Figura 3 mostra a quantidade de municípios integrados ao SNT por classes de tamanho da população.

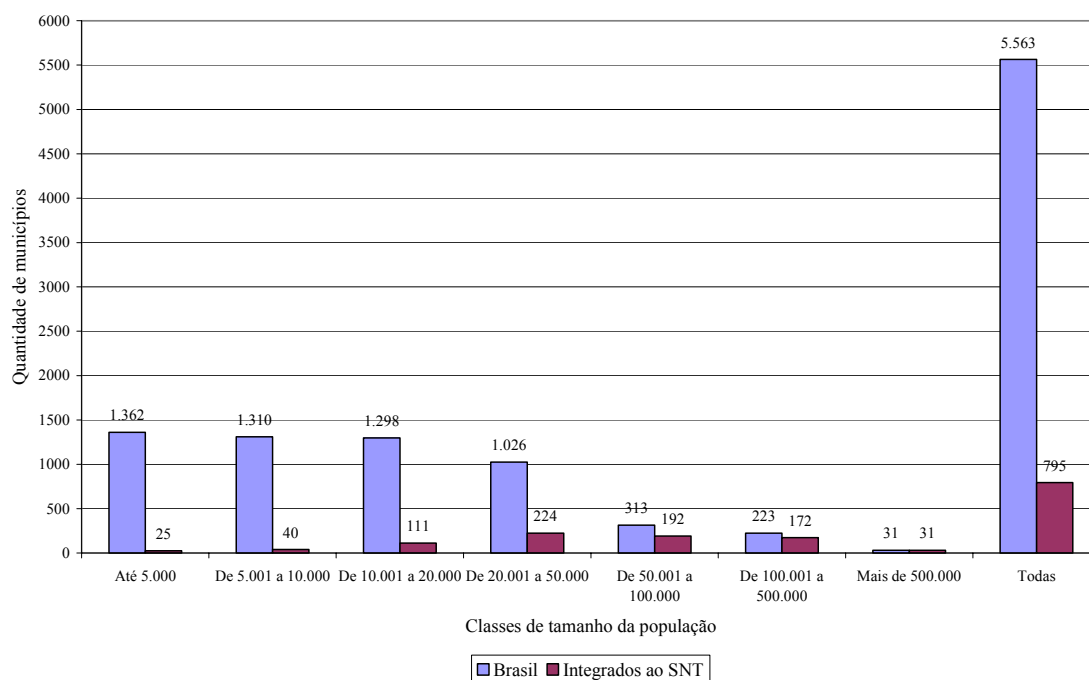


Figura 3: Quantidade de municípios integrados ao SNT por classes de tamanho da população.

A análise dos dados apresentados no gráfico da Figura 3 demonstra claramente um maior engajamento na municipalização do trânsito quanto maior é a população do município. Nas três menores classes de tamanho da população, que vão até 20.000 habitantes, apenas 176 dos 3.970 municípios brasileiros estão integrados ao SNT, o que representa somente 4,4% do total. Essa constatação é muito preocupante, já que mais de 2/3 dos municípios brasileiros têm até 20.000 habitantes, e continuam enfrentando sérias dificuldades em assumir a gestão do trânsito, mesmo após uma década da entrada em vigor do CTB impondo tal atribuição.

Em contrapartida, na classe com mais de 500.000 habitantes, todos os 31 municípios brasileiros gerenciam o seu trânsito, o que reflete a necessidade mais presente do enfrentamento dos problemas de trânsito nas grandes cidades. Nas classes intermediárias, a participação percentual varia de 21,8% na que abrange os municípios com população de 20.001 a 50.000 habitantes a 77,1% dos municípios com população de 100.001 a 500.000 habitantes. Constata-se ainda que as diferenças regionais diminuem com o aumento do porte dos municípios, já que os problemas de gestão urbana, aí incluídos os de transporte e trânsito, se assemelham e necessitam de um enfrentamento mais direto e coordenado, exigindo dos seus gestores decisões antecipadas. Portanto, se até o momento a grande maioria dos gestores municipais ainda não tomou a decisão de gerenciar o trânsito, faz-se necessário investigar as causas dessa demora e apresentar alternativas para viabilizar o cumprimento da lei.

3. ANÁLISE DE DIAGNÓSTICO DA PROBLEMÁTICA DA MUNICIPALIZAÇÃO

Após a caracterização da evolução temporal e do estágio atual da municipalização do trânsito no Brasil, desenvolve-se neste item a identificação e a seleção de variáveis institucionais correlacionadas a esse processo, visando melhor entender o seu comportamento no país como um todo, assim como por região geográfica e porte de município. Vale destacar que as variáveis institucionais utilizadas na análise buscam retratar o nível de planejamento e desenvolvimento urbano do município e a sua capacidade organizacional de gestão do sistema de transporte público. Em seguida, e partindo da premissa da obrigatoriedade da municipalização do trânsito, apresenta-se uma análise de diagnóstico institucional da problemática que envolve as dificuldades e os desafios da integração dos municípios ao SNT, com destaque para o estabelecimento de relações de causa e efeito que expliquem o processo de tomada de decisão dos gestores municipais.

3.1. Identificação e Seleção das Variáveis Institucionais

O IBGE (2006) apresenta dados desagregados dos 5.563 municípios brasileiros relativos à legislação e aos instrumentos de planejamento municipal, além da sua estrutura de gerenciamento do transporte público, contemplando variáveis institucionais que se acredita estarem correlacionadas ao processo de municipalização do trânsito. Além disso, a ANTP (1997) demonstra que as áreas de planejamento urbano, de transporte e de trânsito estão fortemente interrelacionadas, com sua integração colaborando significativamente para a promoção da ação coordenada do poder público. Portanto, assumiu-se que as variáveis pesquisadas pelo IBGE, listadas na Tabela 1, são adequadas para auxiliar no diagnóstico institucional da problemática da integração dos municípios ao SNT.

Tabela 1: Instrumentos e variáveis de planejamento municipal

Instrumentos	Variáveis	Tipo de dado
Política Urbana	Plano Diretor	Existência
	Município revendo ou elaborando Plano Diretor	Sim / Não
Planejamento Urbano	Lei de Parcelamento do Solo	Existência
	Lei de Zoneamento ou equivalente	Existência
	Código de Obras	Existência
Gestão do Sistema de Transporte Público	Organismo municipal que o gerencia	Existência
	Tipo de regulamentação	Tipo
	Linha regular na área rural	Existência

Fonte: IBGE, 2006

A partir da identificação das variáveis institucionais disponíveis, procedeu-se a agregação dessas variáveis por instrumento de planejamento municipal e a sua posterior hierarquização para fins de análise da possível correlação com o processo de municipalização do trânsito. A hierarquização proposta foi fundamentada na clássica divisão dos níveis de planejamento em estratégico, tático e operacional. O instrumento denominado Política Urbana representa o nível do planejamento estratégico e se caracteriza basicamente pela existência do Plano Diretor do município ou pelo menos do início do processo da sua elaboração à época da realização da pesquisa pelo IBGE. Vale destacar que o Plano Diretor foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, compondo o seu capítulo de Política Urbana. O Estatuto da Cidade instituiu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios brasileiros, permitindo que estes estabeleçam metas e programas que tenham como objetivo principal garantir que a cidade cumpra sua função social, representando a constituição de um marco regulatório para a política urbana dos municípios brasileiros.

No Estatuto da Cidade também foram especificados alguns instrumentos de planejamento urbano que os municípios devem utilizar com o objetivo de garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, dentre os quais estão incluídos os que disciplinam o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, assim como o código de obras e posturas. Essas variáveis compõem, para efeitos dessa análise, o instrumento denominado Planejamento Urbano, que representa o nível do planejamento tático. As definições apresentadas pelo IBGE (2006) para as leis de parcelamento do solo e zoneamento ou equivalente têm significados conceituais muito semelhantes, sendo difícil para os municípios respondentes diferenciar até onde vai uma e a partir de onde começa a outra no seu ordenamento jurídico. Em virtude disso, optou-se por considerar atendido o critério do Planejamento Urbano quando se verifica a existência de qualquer uma dessas duas leis, somada à obrigatória existência de código de obras no município, sem o qual, no nosso entender, não há como o município controlar de forma eficiente as construções prediais na área urbana e as formas de ocupação dos lotes.

Por fim, o terceiro instrumento de análise, denominado Gestão do Sistema de Transporte Público, representa o nível do planejamento operacional no município. O critério para o seu atendimento se resumiu à existência de organismo municipal que gerencia o sistema de transporte público por ônibus. Não foram consideradas, para efeitos do critério de classificação, as variáveis tipo de regulamentação do sistema e linha regular na área rural (distritos/sede), por se entender que elas não contribuem diretamente para uma melhor conceituação do referido instrumento de análise.

3.2. Metodologia de Análise dos Dados

Após a discussão sobre o processo de identificação das variáveis institucionais, sua agregação por instrumento de planejamento municipal e posterior hierarquização, fez-se necessário estruturar os dados para fins de análise da possível correlação com o processo de municipalização do trânsito. Essa estruturação iniciou-se pela pesquisa no sítio do IBGE de cada uma das variáveis de planejamento municipal para os 795 municípios integrados ao SNT. Concluída essa pesquisa, os dados foram compilados em planilha eletrônica para que fosse possível aplicar os critérios de classificação de cada um dos três instrumentos de planejamento municipal. Já com relação aos dados dos municípios não integrados ao SNT, fez-se necessário inicialmente extrair uma amostra aleatória do total de 5.563 municípios brasileiros, excluindo os 795 integrados ao SNT. Dadas as nítidas diferenças regionais e por porte entre os municípios, foi selecionada uma amostra aleatória de 1.000 municípios, estratificada proporcionalmente pelo total existente por região geográfica e por classe de tamanho da população, com exceção da classe populacional dos municípios com mais de 500.000 habitantes, pois todos os que se enquadram nessa situação já municipalizaram o trânsito. A amostra analisada foi gerada por procedimento de amostragem aleatória sistemática a partir do Banco de Dados do IBGE, que é organizado por estado da federação.

A proposta metodológica de análise dos dados se baseou na hierarquização dos instrumentos de planejamento municipal, fundamental para que se procedesse à avaliação dos seus diversos níveis: estratégico (Política Urbana); tático (Planejamento Urbano) e operacional (Gestão do Sistema de Transporte Público). Optou-se, então, por estruturar a análise do maior para os menores níveis de agregação dos dados. Iniciou-se pela análise dos dados do Brasil como um todo, para em seguida desagregar os conjuntos de dados por região geográfica, e por porte de município em termos de tamanho da população, nesse último caso tanto para o Brasil como para cada uma das regiões separadamente.

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

Como a hipótese embasadora desta pesquisa é que a tomada de decisão dos gestores municipais com relação à integração ao SNT é influenciada por aspectos institucionais relativos ao nível de planejamento e desenvolvimento urbano do município e à sua capacidade organizacional de gestão do transporte público, o que se pretendia testar de forma geral era:

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

Todos os testes estatísticos foram realizados utilizando-se o *software Statistical Package for Social Science – SPSS* (versão 10). Considerou-se adequado um grau de confiança de 95%, tendo sido, portanto, todos os testes realizados no nível de 5% de significância ($\alpha = 0,05$).

3.3. Análise dos Dados e Discussão dos Resultados

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

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

A Figura 4 apresenta as tabelas de saída (*output*) do SPSS, que confirmam a rejeição de H_0 no nível de significância de 5% ($\alpha = 0,05$). A primeira tabela da Figura 4 mostra as frequências observadas (*Count*) e as frequências esperadas (*Expected Count*) das variáveis em análise. A segunda tabela apresenta a estatística de teste (*Pearson Chi-square*), o número de graus de liberdade (*df – degrees of freedom*), e a probabilidade de significância associada (*Asymp. Sig. 2-sided* e *Exact Sig. 2-sided*). Vale destacar que as notas de rodapé da segunda tabela da Figura 4 indicam o atendimento das condições para a aplicação com rigor estatístico do teste de independência. Essas condições, segundo Maroco (2003), são: i) $n > 20$; ii) todas as frequências esperadas (E_{ij}) sejam superiores a um; e iii) pelo menos 80% das frequências esperadas (E_{ij}) sejam iguais ou superiores a cinco.

Crosstab

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

Chi-Square Tests

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

a. Computed only for a 2x2 table

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

Figura 4: Tabelas de saída do SPSS do instrumento Política Urbana para o Brasil.

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

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

A rejeição da hipótese nula de independência da quantidade de municípios integrados ou não ao SNT em relação à sua POLÍTICA URBANA significa haver evidências suficientes para se acreditar que a decisão da municipalização do trânsito é influenciada pela política urbana do município. Essa confirmação de dependência reforça o entendimento de que a tomada de decisão pela municipalização do trânsito é motivada positivamente quando o município dispõe de uma política urbana definida, ou pelo menos em processo de elaboração, o que demonstra uma relação mais madura do Poder Executivo com a gestão pública no nível do planejamento estratégico.

Na Tabela 2 são apresentadas as frequências absolutas observadas nos três instrumentos de planejamento municipal para o nível de agregação Brasil. Assim como no teste descrito acima, os resultados dos testes dos outros dois instrumentos de planejamento municipal (Planejamento Urbano e Gestão do Sistema de Transporte Público) também levaram à rejeição da hipótese nula, indicando a dependência da municipalização do trânsito também em relação a esses instrumentos, que representam os níveis de planejamento tático e operacional, respectivamente.

Tabela 2: Frequências dos testes de independência para o nível de agregação Brasil

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

Da mesma forma, os resultados dos testes estatísticos de independência realizados por região geográfica também confirmaram a hipótese de pesquisa, estabelecendo uma relação de dependência entre a decisão pela integração ao SNT e a existência no município dos três instrumentos de planejamento analisados. Esses resultados, além de caracterizar um nítido equilíbrio regional, demonstram que uma relação mais madura do Poder Executivo Municipal com a gestão pública nos diversos níveis de planejamento o capacita e motiva à tomada de decisão pela integração ao SNT. Por fim, a análise dos instrumentos de planejamento municipal por classe de tamanho da população, descrita em detalhes na pesquisa de dissertação de Silva (2007), apresentou uma perspectiva mais desagregada do processo de municipalização do trânsito, pois possibilitou a identificação das diferenças nacionais e regionais por porte do município, que indicaram intensidades distintas da influência dos referidos instrumentos na relação do Poder Executivo com a gestão pública em geral, e em especial com a questão do trânsito.

Vale refletir que, do ponto de vista legal, não se espera que os municípios que não elaboraram o seu Plano Diretor, obrigação estabelecida pelo §1º do art. 182 da CF/88, nem gerenciam o

transporte público na sua área de jurisdição, competência originária dada pelo art. 30 da CF/88, cumpram uma determinação disposta no CTB, uma lei federal ordinária, já que não vêm cumprindo a Carta Magna do país. Pires (1998) ressalta, entretanto, que a assunção das responsabilidades do trânsito permite, além de melhorias significativas na circulação geral e redução de acidentes, uma redução significativa nos custos dos transportes públicos, já que o dimensionamento da frota e seus custos agregados dependem diretamente da velocidade de circulação da mesma, com uma operação/fiscalização mais adequadas do trânsito devendo garantir essa melhoria. Além disso, o não atendimento dos critérios de classificação do instrumento Planejamento Urbano também representa o descumprimento de disposições legais do Estatuto da Cidade. Esse descumprimento de disposições legais demonstra a falta de capacitação e profissionalização dos gestores municipais e a sua frágil relação com as obrigações inerentes à função pública que exercem. Essa situação leva a politização excessiva das decisões, relegando a segundo plano as necessidades reais dos municípios.

Ao não dispor desses instrumentos de planejamento municipal, o corpo técnico do Poder Executivo perde a oportunidade de evoluir e ganhar experiência administrativa e operacional na gestão urbana, ao passo que não dispõe, na prática, das ferramentas necessárias à garantia da função social da cidade. Portanto, não integrar o município ao SNT parece ser somente mais uma das obrigações, dentre tantas outras estabelecidas em lei, que os prefeitos brasileiros deixam de cumprir, prejudicando toda a sociedade, que muitas vezes deixa de ter garantido o seu direito constitucional de ir e vir com segurança nas vias públicas da sua cidade.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise aqui realizada de diagnóstico institucional da problemática da municipalização do trânsito no Brasil objetivou subsidiar a proposição de um conjunto de recomendações que apóiem e motivem a tomada de decisão dos gestores municipais pela integração ao SNT, contribuindo para apontar possíveis soluções para o preenchimento do vácuo de poder verificado em mais de 4.700 municípios brasileiros ainda não integrados ao SNT. Dada a complexidade intrínseca ao processo de municipalização, nenhuma recomendação isolada pode se apresentar como solução definitiva do problema desta pesquisa, que é o lento processo de integração dos municípios ao SNT, com um desempenho insatisfatório em virtude da morosidade das administrações municipais em tomar a decisão de adotar as providências legais e operacionais para efetivá-la. Propõe-se, então, um conjunto de recomendações estruturado com base em três aspectos: (i) legais e institucionais, (ii) financeiros, e (iii) de capacitação para a gestão.

As recomendações quanto aos aspectos legais e institucionais têm como base fundamental a obrigatoriedade do cumprimento da lei, para que o poder público brasileiro desenvolva uma cultura de respeito ao ordenamento jurídico vigente e, no futuro, não sejam necessárias ações similares às propostas por Silva (2007) para fazer cumprir a lei. Vale destacar a recomendação de assimilação pelo CTB da possibilidade legal da integração consorciada de municípios ao SNT, pois o ganho de escala na gestão pública que se experimenta com o trabalho em parceria pode ser a motivação que falta para muitos municípios tomarem a importante e necessária decisão de gerenciarem seu trânsito. A segurança jurídica propiciada pela Lei dos Consórcios Públicos e os inúmeros exemplos bem sucedidos de ações consorciadas em outras áreas da administração pública, credenciam essa possibilidade como uma importante alternativa a ser considerada.

Como não se faz gestão pública eficiente sem recursos financeiros, não podem faltar as recomendações quanto a esses aspectos, principalmente por não haver previsão legal de destinação periódica e sistemática de recursos exclusivos para o gerenciamento do trânsito no país, como ocorre em outras áreas da gestão pública. Propõe-se, portanto, a flexibilização da composição e aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET, fundo criado pelo CTB, objetivando financiar o processo de integração propriamente dito e as primeiras ações de gestão a serem promovidas por municípios recém integrados ao SNT. A regulamentação do financiamento do FUNSET pelo Sistema Único de Saúde – SUS, assim como o atendimento programado e baseado em critérios, possibilitará o planejamento adequado das ações a serem promovidas em benefício da população.

Nesse contexto, as últimas recomendações, quanto aos aspectos de capacitação para a gestão, se baseiam na premissa de que a população deve ser necessariamente a maior beneficiária da gestão municipalizada do trânsito, sendo capaz de perceber os avanços propiciados. Mas isso só ocorrerá de fato se os gestores e o corpo técnico dos municípios forem capacitados e periodicamente atualizados quanto às melhores técnicas de gestão do trânsito nas áreas institucional, de educação, engenharia e segurança, e esforço legal (operação e fiscalização), e se conscientizarem de que o enfrentamento técnico e profissional dos problemas é o melhor caminho para soluções que venham a beneficiar a maioria dos cidadãos. Portanto, fica evidente que cada uma das recomendações propostas deve ser encarada como parte de um todo e, por serem complementares, só surtirão algum efeito positivo se adotadas em conjunto, visando atingir a meta de integrar todos os municípios brasileiros ao SNT como determina a lei, beneficiando todos os brasileiros com a gestão municipalizada do trânsito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTP (1997) *Transporte Humano – Cidades com Qualidade de Vida*. Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, São Paulo.
- ANTP (2003) *Mobilidade e Cidadania*. Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, São Paulo.
- BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do Brasil (DOU de 05/10/1988).
- BRASIL (1997) Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).
- BRASIL (2001) Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).
- Daros, E.J. (1998) O pedestre e o novo Código Nacional de Trânsito. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20, 1º trimestre de 1998, p. 95-106.
- DENATRAN (2007) *Planilha de controle dos municípios integrados ao SNT (atualizada em 15/02/2007)*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério das Cidades, Brasília.
- 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.
- IBGE (2006) *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005*. IBGE, Rio de Janeiro.
- Maroco, J. (2003) *Análise estatística com utilização do SPSS*. Edições Silabo, Lisboa, Portugal.
- Pires, A.B. (1998) O código de trânsito e os recursos financeiros municipais. *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20, 4º trimestre de 1998, p. 25-29.
- Silva, R.R.T. da e C.F.G. Loureiro (2005) Estágio atual da municipalização do trânsito no Brasil. *Anais do XIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, ANPET, Recife, CD-Rom.
- Silva, R.R.T. da (2007) Contribuição à Tomada de Decisão para a Integração dos Municípios Brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito. *Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transportes*. Universidade Federal do Ceará.
- Vasconcellos, E.A. (2005) *A cidade, o transporte e o trânsito*. Editora Prolivros, São Paulo.