

Recebido: 26/08/2024

Aprovado: 24/09/2024

MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL: O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E O DIREITO À CIDADE COMO MATERIALIZADORES DA GESTÃO DO TRÂNSITO PELOS MUNICÍPIOS

*MUNICIPALIZATION OF TRAFFIC IN BRAZIL:
THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY AND THE
RIGHT TO THE CITY AS MATERIALIZERS OF
TRAFFIC MANAGEMENT BY MUNICIPALITIES*

Jederson Carvalho Lobato¹

Margareth Vetus Zaganelli²

- ¹ Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Especialista em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá em Vitória (ES). Graduado em Direito pela Faculdade São Geraldo (FSG). Gerente de fiscalização de trânsito no Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/ES).
- ² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com estágios pós-doutorais na Università degli Studi di Milano-Bicocca (UNIMIB), na Alma Mater Studiorum Università di Bologna (UNIBO), na Università Degli Studi Del Sannio (UNISANNIO), na Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti-Pescara (UNICH), na Università degli Studi di Foggia (UNIFOGGIA). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bacharel em História e em Direito pela UFES. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e do Curso de Graduação em Direito da UFES. Professora Visitante da Università degli Studi di Milano-Bicocca (UNIMIB). Professora Visitante na Mobilidade Docente Erasmus+ na UNIMIB.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O princípio da subsidiariedade e o direito à cidade como materializadores da municipalização do trânsito. 2. O cenário desafiador da municipalização do trânsito no Brasil. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar a municipalização do trânsito como estratégia de redução de sinistros de trânsito, considerando os princípios da subsidiariedade e do direito à cidade. Inicia-se com uma revisão histórica da legislação de trânsito no Brasil e das metas globais de redução de sinistros de trânsito, abordando o conceito de municipalização e situando o tema dentro da legislação atual, traçando um paralelo entre os princípios da subsidiariedade e o direito à cidade. Em seguida, explora-se a relação entre municipalização do trânsito e direito ao trânsito seguro, como corolário do direito constitucional à vida. O método adotado é qualitativo e hipotético-dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica. Por fim, o artigo enfatiza a necessidade de estratégias efetivas para ampliar a municipalização do trânsito, visando à redução de acidentes de trânsito e à garantia da proteção à vida. Os resultados indicam que o avanço incremental em alguns estados quanto à municipalização do trânsito é proporcional aos esforços dos governos estaduais em incentivar os municípios a aderirem ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT). Os achados destacam a necessidade de esforços contínuos e coordenados entre estados e municípios para ampliar a municipalização, garantindo a gestão do trânsito local como mecanismo de redução de acidentes e efetivação do direito à cidade. Também é essencial dar suporte aos municípios que enfrentam limitações estruturais e financeiras para arcar com os custos da municipalização do trânsito.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. Municipalização. Trânsito. Direito à cidade. Sinistros. Subsidiariedade.

ABSTRACT: This article aims to analyze the municipalization of traffic as a strategy for reducing traffic accidents, considering the principles of subsidiarity and the right to the city. It begins with a historical review of traffic legislation in Brazil and global goals for reducing traffic accidents, addressing the concept of municipalization and situating the topic within the current legislation, drawing a parallel between the principles of subsidiarity and the right to the city. It then explores the relationship between municipalization of traffic and the right to safe traffic, as a corollary of the constitutional right to life. The adopted method is qualitative and hypothetical-deductive, based on bibliographical research. Finally, the article emphasizes the need for effective strategies

to expand municipalization of traffic, aiming to reduce traffic accidents and ensure protection of life. The results indicate that the incremental progress in some states regarding municipalization of traffic is proportional to the efforts of state governments to encourage municipalities to join the National Traffic System (SNT). The findings highlight the need for continuous and coordinated efforts between states and municipalities to expand municipalization, ensuring local traffic management as a mechanism for reducing accidents and implementing the right to the city. It is also essential to provide support to municipalities facing structural and financial limitations to bear the costs of traffic municipalization.

KEYWORDS: Public management. Municipalization. Traffic. Right to the city. Traffic accidents. Subsidiarity.

INTRODUÇÃO

A violência no trânsito é um problema de proporções mundiais, levando a ONU, em 2010, a proclamar a Década de Ação para a Segurança no Trânsito. Essa iniciativa resultou na elaboração, pela World Health Organization (WHO) – Organização Mundial da Saúde (OMS) –, de um plano global com o objetivo de estabilizar e reduzir os níveis de acidentes de trânsito entre 2011 e 2020. O plano propunha ferramentas e estratégias a serem adotadas nos níveis nacional, regional e global (WHO, 2011).

De forma similar, em 2020 foi assinada a Declaração de Estocolmo, a partir da qual foi lançado, no mesmo ano, também pela WHO, o plano global “Década de Ação pela Segurança Viária – 2021-2030”. Esse documento orienta ações destinadas à implementação da meta de reduzir em pelo menos 50% os índices de mortes e lesões no trânsito no globo (WHO, 2020).

Essas e outras iniciativas decorrem de dados alarmantes relacionados à violência no trânsito. Globalmente, a OMS estima que cerca de 1,3 milhão de mortes e 50 milhões de sinistros com vítimas poderiam ser prevenidos mediante ações práticas envolvendo diferentes níveis de governo e outros atores, como membros da sociedade civil, academia, setor privado, doadores, lideranças comunitárias e jovens, entre outros (WHO, 2020).

No Brasil, o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) aprovou, em 2021, a Resolução n. 870, que regulamenta o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNATRANS), instituído pela Lei n. 13.614/2018. Essa resolução substituiu o termo “acidente” pelo termo “sinistro de trânsito” para reforçar a ideia de que tais ocorrências são evitáveis. Além disso, foram estabelecidas metas de redução nos índices de óbitos por 100 mil habitantes e por 10 mil veículos, embora esses indicadores não sejam ideais,

já que desconsideram o volume real de veículos e pessoas que efetivamente circulam pelas vias dos municípios (Borges dos Santos *et al.*, 2022).

A solução para reduzir os níveis de violência no trânsito passa pela compreensão das causas dos sinistros e pela análise das relações entre os fatores de risco e sua ocorrência. Essa análise pode embasar cientificamente a elaboração de regulamentos técnicos de trânsito e melhorias no ambiente rodoviário, ajudando a mitigar problemas urbanos, como congestionamentos (Wang *et al.*, 2019). Além disso, conforme Marques e Machado (2010), é fundamental aprimorar a gestão de recursos financeiros e a administração municipal para garantir a segurança viária.

Schmidt (2013) destaca que, no Brasil, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), instituído pela Lei n. 9.503/1997, trouxe um importante elemento de autonomia para os entes federados, incluindo os municípios como responsáveis, ao lado da União e dos estados, pela política de segurança viária. Os municípios passaram a ter responsabilidades jurídicas, institucionais, financeiras e técnicas, devendo atuar nas áreas de engenharia, educação, sinalização e fiscalização do trânsito em sua circunscrição, além de integrar o Sistema Nacional de Trânsito (SNT).

A descentralização das políticas e serviços públicos relacionados ao trânsito decorreu da entrada em vigor do CTB, em 1998. Desde então, os municípios passaram a ser obrigados por lei a assumir a gestão do trânsito local, fiscalizando determinadas infrações, planejando e executando ações de sinalização, fiscalização, educação e estudos baseados nos dados de trânsito coletados dentro de sua jurisdição (Lima, 2021).

Por outro lado, Marques e Machado (2010) apontam que muitos gestores públicos encaram as responsabilidades advindas da municipalização do trânsito como despesas adicionais, sem a devida contrapartida de recursos financeiros. Contudo, o CTB inicia sua redação afirmando que “o trânsito seguro é um direito de todos e um dever dos órgãos e entidades integrantes do SNT” (Brasil, 1997). Assim, compreender o papel dos municípios nesse contexto é de extrema importância científica para a segurança viária.

No entanto, mesmo após mais de 25 anos da entrada em vigor do CTB, a integração dos municípios ao SNT permanece limitada. Segundo a Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran) (Brasil, s.d.), apenas 1.891 municípios aderiram ao processo de municipalização do trânsito, correspondendo a 34% dos entes federativos. Nesse sentido, Carmo *et al.* (2020) associam os altos índices de acidentes e o não uso de equipamentos de segurança à baixa adesão dos municípios ao SNT. Onde não há estrutura ou gestão local efetiva do trânsito, observa-se uma maior incidência de sinistros.

Os efeitos desses sinistros são severos. De acordo com Paiva *et al.* (2016), entre os envolvidos em sinistros de trânsito com traumas moderados

ou graves, 48% não retornaram ao trabalho após seis meses, e 4,9% daqueles que retornaram precisaram mudar de ocupação em decorrência das condições pós-trauma.

1. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E O DIREITO À CIDADE COMO MATERIALIZADORES DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, instituiu um novo pacto federativo que reconhece os municípios como membros autônomos da Federação, garantindo-lhes auto-organização e competências legislativas próprias (Schmidt, 2013).

Esse cenário constitucional confere aos municípios autonomia administrativa, financeira e política, ao mesmo tempo em que lhes impõe responsabilidades na formulação e execução de políticas públicas. Schmidt (2013) destaca que o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) reforça esse novo pacto federativo por meio da municipalização do trânsito, ao promover uma distribuição de responsabilidades entre União, estados e municípios, que atuam de forma autônoma no Sistema Nacional de Trânsito (SNT) para alcançar objetivos comuns.

Silva (2011) observa que o Brasil historicamente adotou uma abordagem tradicional para enfrentar os problemas de trânsito, baseada no binômio segurança e fluidez. Essa abordagem segue a metodologia dos “três E’s”: *Engineering* (Engenharia de tráfego), *Education* (Educação para o trânsito) e *Enforcement* (Fiscalização).

A relação entre Estado e comunidade é um aspecto central no modelo contemporâneo de Estado, no qual se manifesta o princípio da subsidiariedade. Segundo Baracho (1995), esse princípio implica ampliar a participação de regiões distantes dos centros de poder, como periferias e comunidades, fortalecendo a coletividade e promovendo a descentralização administrativa.

De forma semelhante, Calgaro e Hermany (2022) enfatizam a importância do princípio da subsidiariedade na interpretação da estrutura de governo local. Esse princípio permite consolidar a cidadania e a democracia na implementação de políticas públicas, criando condições para que, no âmbito municipal, os cidadãos participem ativamente das decisões que os afetam diretamente. Kuntz e Werle (2017) reforçam essa perspectiva ao destacar que o cidadão, enquanto contribuinte, usuário e fiscal, assume um papel concreto no fortalecimento da pluralidade e das minorias dentro da gestão pública municipal.

Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade atua como um mecanismo de fortalecimento e legitimação do protagonismo municipal na formulação e

execução de políticas públicas. Esse protagonismo inclui a municipalização do trânsito, que visa garantir a implementação de ações de segurança viária pelos municípios, nível mais próximo dos cidadãos diretamente impactados por essas políticas.

Em relação ao direito à cidade, embora a Constituição Federal não o mencione expressamente como um direito universal ou individual, ela o contempla implicitamente ao abordar a democracia, o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e o uso racional do solo. Nos art. 182 e 183, que tratam da política urbana, destaca-se a função social da cidade como meio de garantir o bem-estar de seus habitantes.

Cavalcante *et al.* (2022) defendem que o planejamento urbano não deve ser visto apenas como um tema restrito às metrópoles, pois também afeta cidades de pequeno e médio porte. Essas cidades precisam de políticas urbanas emancipadoras que assegurem segurança e eficiência, com a participação direta dos munícipes na formulação do espaço urbano. Para Prist e Bucci (2021), a compreensão política do direito à cidade exige captar a participação popular na formulação e execução da política urbana, reflexo das lutas sociais e da soberania popular em relação às atividades do Estado.

O direito à cidade, portanto, não pode ser definido de maneira fixa ou estática. Sua compreensão envolve a gestão democrática dos espaços urbanos, conciliando o direito individual à propriedade com sua função social. Essa gestão deve garantir uma ocupação sustentável, igualitária e não segregacionista dos espaços urbanos (Prist; Bucci, 2021).

Além disso, Costa e Christofaro (2023) argumentam que o direito à cidade também se manifesta como parte de movimentos de resistência a um modelo de desenvolvimento urbano capitalista que exclui a sociedade do debate sobre o tipo de cidade em que deseja viver. Esse direito está intrinsecamente ligado às relações sociais e aos direitos humanos.

Assim, a municipalização do trânsito deve ser compreendida como uma aplicação prática do princípio da subsidiariedade e como instrumento de garantia do direito à cidade. Ambos os institutos jurídico-constitucionais destacam que a vida acontece nos municípios e que o governo local deve se envolver, coordenar e implementar efetivamente políticas públicas que impactam a vida cotidiana dos cidadãos, recebendo o apoio necessário dos demais entes federados no que lhe faltar condições.

2. O CENÁRIO DESAFIADOR DA MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO NO BRASIL

De acordo com a Secretaria Nacional de Trânsito (Brasil, s.d., p. 15), a municipalização do trânsito decorre da necessidade de adaptar às características locais de cada município a gestão das vias públicas, incluindo

vias internas de condomínios e praias abertas à circulação. Esse processo consiste no:

Processo legal, administrativo e técnico por meio do qual o município assume integralmente a responsabilidade pelos serviços relativos ao trânsito da cidade, tratando de questões voltadas aos pedestres, à circulação, ao estacionamento e à parada de veículos e animais, à implementação e à manutenção de sinalização, entre outras (Brasil, s.d., p. 15).

A municipalização implica desafios, como a cultura de descumprimento das normas – especialmente em classes socioeconômicas mais altas –, dificuldades na punição de infrações, como a condução sob influência de álcool, limitações financeiras municipais e a falta de disciplina entre pedestres e motociclistas, frequentemente envolvidos em acidentes (Queiroz e Oliveira, 2002).

Embora o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) estabeleça que todos os municípios assumam a gestão de trânsito, Queiroz e Oliveira (2002) argumentam que apenas municípios de médio e grande porte possuem condições efetivas de executar essa responsabilidade devido às dificuldades financeiras e técnicas enfrentadas por municípios menores. Essas dificuldades poderiam ser mitigadas por políticas estaduais e federais de incentivo à municipalização.

Quanto aos índices de acidentes de trânsito no Brasil, Queiroz e Oliveira (2002) associam os números elevados à falta de legislação e políticas públicas adequadas. A educação para o trânsito, embora essencial, encontra-se em estágio inicial no país, sendo muitas vezes relegada pelos educadores. Esse cenário agrava os custos financeiros para reduzir os problemas de trânsito, complicando ainda mais o processo de municipalização, especialmente em municípios com baixa arrecadação.

A descentralização da gestão do trânsito, associada ao processo de municipalização, transfere para os municípios a execução de políticas públicas de engenharia, fiscalização e educação para o trânsito, aproximando a ação estatal da população (Silva, 2011). Faria (2008) complementa que essa proximidade facilita a implementação de políticas públicas voltadas à segurança no trânsito e reforça a importância da coleta de dados pelos municípios integrados.

A análise de Schmidt (2013) indica que a municipalização do trânsito no Brasil apresenta tendência de queda, com picos em momentos específicos após a entrada em vigor do CTB, que fez com que os municípios que já possuíam alguma estrutura aderissem ao SNT, no estado de São Paulo, por possuir maior número de municípios com maior porte populacional, e no Rio Grande do Sul a partir de políticas de incentivo estadual. Silva

(2007) identifica fatores que desestimulam a adesão, como falta de mão de obra qualificada, recursos financeiros insuficientes e ausência de avaliação sistemática da gestão em municípios já integrados.

A não formalização da municipalização, conforme Silva (2007), cria um vazio de poder estatal, já que o trânsito é legalmente municipalizado, mas, na prática, permanece desassistido. Fatores como o tamanho da frota de veículos, a população e o PIB per capita influenciam a decisão pela adesão ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), sendo os municípios com maior desenvolvimento socioeconômico os mais propensos a integrar-se (Schmidt, 2013).

A frota de veículos desempenha papel crucial no planejamento viário e na gestão do trânsito, sendo um indicador fundamental para a formulação de políticas que incentivem a municipalização, conforme destacado por Faria (2008), Marques e Machado (2010) e Schmidt (2013). Apesar da facilidade de acesso dos municípios aos órgãos de instâncias superiores, o processo de municipalização enfrenta entraves locais, como a dificuldade para aprovação de leis na Câmara de Vereadores. Um exemplo significativo é a criação de um corpo de agentes de trânsito, que exige, entre outras medidas, a realização de concurso público, dependente de prévia autorização legislativa.

Schmidt (2013) identifica a escassez de recursos iniciais para execução da política, desconhecimento de ações de incentivo e coordenação oriundas do governo federal, o custo político do exercício da fiscalização do trânsito e a dificuldade de mão de obra para exercício das atividades de fiscalização, em especial nos municípios menores, como dificultadores do processo de municipalização do trânsito.

Na medida em que observamos as discussões a respeito da integração ou não pelo município ao SNT, nota-se que nos municípios com maior frota e população, e, em regra, maior PIB per capita, há maior interesse na municipalização do trânsito, visto que o gestor enxerga uma maior possibilidade de arrecadação e conta com mais disponibilidade orçamentária para custear a estrutura necessária. Portanto, municípios mais desenvolvidos do ponto de vista socioeconômico tendem a integrar-se mais facilmente (Schmidt, 2013).

Faria (2008) enfatiza que a municipalização do trânsito, no geral, foi bem aceita pela população, incomodando a parcela da população que insiste em infringir as leis, o que encontra ressonância no que foi constatado nos estudos de Queiroz e Oliveira (2002).

Recentemente, a Lei n. 14.599/2023 ampliou as competências municipais para fiscalizar infrações de trânsito, podendo inclusive aplicar a penalidade de suspensão do direito de dirigir, quando prevista de maneira específica, por exemplo, em caso de recusa ao teste do etilômetro, nos termos do art. 165-A do CTB, o que anteriormente ficava reservado aos órgãos executivos estaduais de trânsito.

Convênios também se destacam como mecanismos relevantes no processo de integração ao SNT, permitindo delegar atividades aos estados ou à Polícia Militar, conforme Faria (2008) e Silva (2007). Nesse contexto, torna-se possível adequar a capacidade de execução das obrigações impostas aos municípios à sua realidade, designando os policiais como agentes da autoridade de trânsito ou compartilhando com o próprio órgão executivo estadual, o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), apoio técnico e financeiro para sinalização e fiscalização, por exemplo.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) estabelece a municipalização do trânsito como uma das principais políticas voltadas para a preservação da vida no trânsito, pois se configura como um instrumento que permite ao gestor planejar e gerir diretamente os problemas relacionados ao trânsito. Com a municipalização, os recursos arrecadados por meio das multas aplicadas no âmbito municipal permanecem no próprio município e devem ser aplicados exclusivamente em áreas como sinalização, engenharia de tráfego, engenharia de campo, policiamento, fiscalização, renovação da frota circulante e educação de trânsito, conforme estabelece o art. 320 do CTB. Dessa forma, o gestor não fica dependente, nesse ponto, de repasses, muitas vezes irregulares ou injustos, por parte de outros entes federativos (Faria, 2008).

A integração ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT) oferece como vantagem a possibilidade de arrecadar e gerenciar os valores provenientes das multas de trânsito, destinando-os aos investimentos nas áreas definidas pelo legislador. No entanto, ao municipalizar o trânsito, os municípios não têm acesso automático a vultuosas quantias provenientes das multas para tais investimentos. De fato, a questão financeira se apresenta como uma barreira, especialmente para os municípios de menor porte. Caso se alcance o objetivo ideal de redução das infrações de trânsito, o financiamento exclusivo por meio das verbas oriundas das multas se tornará inviável. Isso ocorre porque, quanto maior a conscientização, menores os índices de infrações, resultando em menor arrecadação e, conseqüentemente, em uma reduzida disponibilidade orçamentária para investir na segurança do trânsito (Marques; Machado, 2010).

A decisão pela municipalização do trânsito envolve a análise de diversos critérios, que, segundo a pesquisa de Marques e Machado (2010), podem ser classificados como fatores internos e externos. No grupo dos fatores externos, destacam-se aqueles relacionados à quantidade, crescimento, idade e à relação proporcional entre motos e automóveis na “frota”, além de fatores humanos, como faixa etária, sexo, estado civil, alfabetização e categoria da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), e ainda os classificados como “Outros”, como a ingerência política no órgão de trânsito e a pressão da imprensa local.

De acordo com Marques e Machado (2010), na dimensão dos fatores internos, são particularmente relevantes o histórico de multas e acidentes de trânsito (na dimensão “Frota”), a condição da sinalização e da pavimentação (na dimensão “Via”), e o histórico de aplicação dos recursos, o estilo de gestão no órgão de trânsito e a qualificação técnica da equipe (na dimensão “Humana”). Dessa forma, os gestores de trânsito possuem controle total sobre os fatores internos, mas nenhuma ingerência sobre os fatores externos. Isso torna essencial que o órgão identifique e gerencie eficientemente os fatores internos e defina políticas de acompanhamento dos indicadores relacionados aos fatores externos, a fim de garantir um trânsito mais seguro.

Silva (2011) aponta que o processo decisório que resultou na adoção do modelo de descentralização para a gestão do trânsito no Brasil – ou seja, a municipalização – decorreu de uma ruptura com o modelo anterior. Esse processo foi impulsionado por diversos atores e grupos de interesse, como os defensores de políticas públicas. Havia duas grandes correntes em operação no contexto da reformulação da legislação de trânsito: uma defendendo a maior rigidez na punição dos infratores, com ênfase na segurança, e outra advogando por uma mudança com viés mais urbanista, que enfatizava a relevância local da gestão do trânsito e acompanhava as transformações demográficas do Brasil, caracterizado por uma crescente urbanização.

Destacam-se também os resultados do estudo de caso realizado no município de Canindé, no Ceará, por Bezerra e Costa (2011), que demonstraram que a municipalização do trânsito é capaz de atingir os objetivos e resultados estabelecidos pela Senatran, como a melhoria da infraestrutura viária, maior proximidade da população com as políticas públicas e avanços na educação dos usuários das vias. Tais resultados podem ser observados tanto como fruto de uma maior conscientização quanto pela responsabilização oriunda de uma fiscalização mais presente. No caso específico, a municipalização do trânsito gerou um sentimento de melhoria na qualidade de vida e na segurança da população. Outrossim, Carmo *et al.* (2020) relacionam o baixo índice de uso de equipamentos de segurança, como o capacete, ao menor índice de municipalização do trânsito nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil.

A adoção de políticas de incentivo ou indução à adesão tem se mostrado bem-sucedida, com destaque para o estado do Rio Grande do Sul, que, por meio de um conjunto de ações de fomento, chegou a liderar, em termos proporcionais, o ranking de estados com o maior percentual de municípios integrados ao SNT. Além disso, o estudo de Schmidt (2013) revela que, nos estados do Mato Grosso do Sul e do Rio de Janeiro, os Conselhos Estaduais de Trânsito têm atuado junto aos municípios para incentivar a municipalização. Não por acaso, são esses três estados que possuem o maior número de municípios integrados ao SNT, em termos proporcionais, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Percentual de municipalização por estado

UF	Total de Municípios	Nº de Municípios Integrados	% de municipalização
Acre	22	2	9%
Alagoas	102	19	19%
Amapá	16	6	38%
Amazonas	62	13	21%
Bahia	417	74	23%
Ceará	184	90	49%
Espírito Santo	78	13	17%
Goiás	246	59	24%
Maranhão	217	69	32%
Mato Grosso	141	67	48%
Mato Grosso do Sul	79	79	100%
Minas Gerais	853	97	11%
Pará	144	66	46%
Paraíba	223	38	17%
Paraná	399	57	14%
Pernambuco	185	43	23%
Piauí	224	13	6%
Rio de Janeiro	92	77	84%
Rio Grande do Norte	167	23	14%
Rio Grande do Sul	499	488	98%
Rondônia	52	13	25%
Roraima	15	1	7%
Santa Catarina	295	112	38%
São Paulo	645	373	58%
Sergipe	75	22	29%
Tocantins	139	7	5%
Total	5571	1921	34%

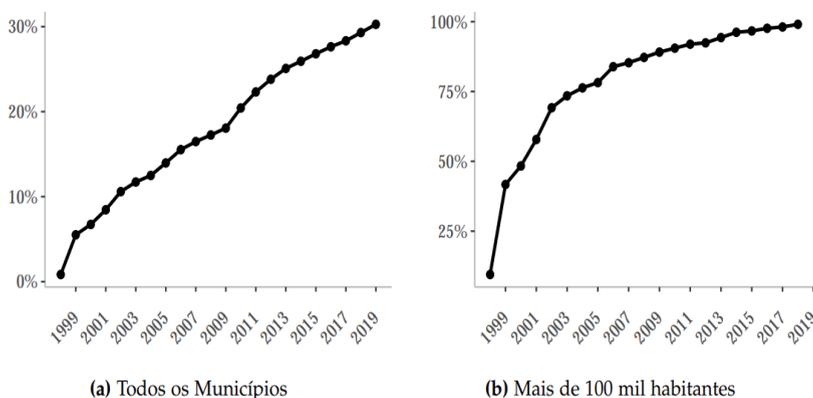
Fonte: Brasil, s.d, p. 31.

O Rio Grande do Sul conta com 488 municípios com trânsito municipalizado, de um total de 499, o que representa 98% de municipalização e destaca-se por ser um estado com muitos municípios. Ao lado do Rio Grande do Sul, está o Mato Grosso do Sul, que se tornou, em 2023, o primeiro estado brasileiro a integrar 100% dos seus municípios ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), somando 79 municípios. Esse número supera o Espírito Santo, que possui apenas 17% de municipalização do trânsito de um total de 78 cidades.

A maior integração dos municípios de pequeno porte e frotas menores depende, portanto, da adoção de estratégias de incentivo à municipalização, que podem dividir os custos de implementação, ao passo que promovem um ganho mútuo entre estados e municípios, seja na arrecadação, seja na maior capilaridade das ações de educação, engenharia e fiscalização de trânsito. Embora a coordenação desse processo fosse originalmente atribuída à União, dada a sua ausência de execução, surge uma lacuna que pode ser preenchida pelos estados, os quais podem se consolidar como agentes centrais na política de indução à municipalização do trânsito (Schmidt, 2013).

A distinção na adesão entre os municípios de grande porte e os de menor porte é bem ilustrada no estudo de Lima (2021), conforme demonstrado no Gráfico 1:

Gráfico 1 - Expansão da Municipalização do Trânsito entre os Municípios Brasileiros



Fonte: Lima, 2021.

O gráfico evidencia que, enquanto nos municípios com mais de 100 mil habitantes a integração, desde a aprovação do CTB em 1997 até 2018,

foi praticamente total, nos municípios com menos de 100 mil habitantes, no mesmo período, a integração não ultrapassou 30%.

Segundo Vendrametto (2013), a carência de orçamento e de informações básicas afeta os municípios de pequeno e médio porte, aqueles com até 100.000 habitantes. Para a tomada de decisões eficazes, é indispensável o uso de um banco de dados confiável. Nesse contexto, propõe-se a utilização de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) livre, que permite a criação de bancos de dados sobre diversas características das vias, como sinalização, localização de semáforos, estado de conservação, velocidades regulamentares e concentração de acidentes, características dos condutores, entre outros, com um investimento relativamente baixo.

Bavoso (2014) apresenta a integração ao SNT como uma obrigação legal dos municípios; no entanto, muitos relutam em cumprir essa obrigação. Os municípios devem se adequar técnica, administrativa e financeiramente para exercer as atribuições que lhes cabem, conforme a legislação de trânsito. Da mesma forma, Lima (2021) defende que a municipalização do trânsito é um processo endógeno, ou seja, depende de uma ação da gestão municipal. Municípios com maior índice de acidentalidade seriam, portanto, mais propensos à municipalização. Ambos os autores destacam o Rio Grande do Sul como modelo de sucesso na implementação da municipalização, fruto do esforço conjunto do governo estadual com os governos municipais.

Conforme Lima (2021), a municipalização massiva do trânsito no Rio Grande do Sul não foi capaz de reduzir significativamente a mortalidade total por sinistros de trânsito. Contudo, trouxe uma leve redução no número de óbitos entre motociclistas e condutores de veículos. A avaliação é de que, para alcançar resultados mais eficazes, é necessário implementar políticas fiscalizatórias nos municípios integrados. A simples adesão ao SNT não é suficiente para reduzir os índices de óbitos e internações, sendo a execução de políticas públicas concretas o fator determinante para alcançar os resultados esperados na segurança viária.

A pesquisa de Bavoso (2014), realizada nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte não integrados ao SNT, revelou que a fiscalização de infrações de competência municipal não é realizada em nenhum dos dezenove municípios pesquisados. Além disso, em 68,4% dos municípios, não havia projetos de engenharia voltados para o trânsito e, em 52,6% deles, não eram realizadas ações de educação para o trânsito.

Ainda de acordo com Bavoso (2014), mesmo diante desse cenário, 57,9% dos gestores avaliavam o trânsito de seus municípios como regular, 21,1% como bom ou satisfatório, e 10,5% como ótimo ou excelente. Apenas 10,5% avaliaram a situação do trânsito como ruim ou péssima. Esses resultados reforçam a situação de complacência dos gestores com a gestão

do trânsito, pois, embora 73,7% dos gestores soubessem da obrigatoriedade de municipalizar o trânsito, 26,3% afirmaram desconhecer essa imposição legal.

Algumas ações podem contribuir para resolver a questão da não integração dos municípios, especialmente os de menor porte, ao SNT. A primeira seria a exclusão do § 2º do art. 24 do CTB, permitindo que todos os municípios sejam automaticamente aptos a exercer as atribuições previstas na legislação, independentemente de convênios ou requisitos estabelecidos pelo CONTRAN. No entanto, tal medida legal não resolveria as carências técnicas e financeiras dos entes (Bavoso, 2014).

Seguindo a sugestão de Bavoso (2014), a segunda medida seria a simplificação dos requisitos para a integração, levando em consideração as características específicas dos municípios menores e com baixa arrecadação e estrutura administrativa, visto que atualmente não há distinção nas normas que regulamentam os procedimentos para integração. Uma terceira medida seria a formação de consórcios municipais, unindo municípios próximos para o cumprimento conjunto dos requisitos legais para gestão do trânsito. A quarta medida, conforme proposta por Schmidt (2013), envolveria um esforço mais coordenado dos entes estaduais, com a obrigatoriedade da coordenação federal, para promover e fiscalizar a municipalização do trânsito.

CONCLUSÃO

A municipalização do trânsito está alinhada com o cenário constitucional brasileiro, pois a Constituição Cidadã consagra, em seu espírito, a descentralização das políticas públicas aos municípios, por meio do princípio da subsidiariedade e do direito à cidade. Além disso, a municipalização é uma obrigação imposta pela legislação, mas que encontra diversos obstáculos, especialmente aqueles relacionados aos ônus políticos, financeiros e estruturais dos municípios com menor população e frota.

A segurança viária, a melhoria na convivência na utilização das vias e a redução dos alarmantes índices de violência no trânsito dependem, em grande parte, do envolvimento da maior parcela possível da população, especialmente dos gestores públicos. Assim, a assunção da gestão do trânsito pelos municípios, naquilo que lhes cabe, deve ser incentivada, bem comunicada e fomentada pelos demais entes federativos, especialmente a União e os estados, mas não apenas isso, deve haver o necessário financiamento e capacitação para exercício pleno dessas atribuições. Afinal, são nos municípios que ocorrem os acidentes, agora denominados sinistros de trânsito.

Em geral, as experiências bem-sucedidas do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso do Sul indicam que o sucesso de uma maior integração passa por um esforço concentrado dos órgãos estaduais, por um aumento da oferta

de informações e pela facilitação do processo de adesão, especialmente nos municípios onde não há custo-benefício imediato na adesão pura e simples.

Portanto, municipalizar o trânsito é, ao mesmo tempo, assegurar o cumprimento do princípio da subsidiariedade, aproximando a tomada de decisão e a implementação das políticas públicas de segurança viária da população impactada e garantir ao cidadão meios democráticos para desfrutar do direito à cidade, visto que é no âmbito municipal que ele tem melhores condições de influenciar a definição do tipo de cidade em que deseja viver, o modal de transporte a ser utilizado, as condições para transitar entre os pontos da cidade e as melhorias necessárias em termos de sinalização, engenharia, educação e fiscalização do trânsito local.

A municipalização do trânsito é uma medida necessária e alinhada com os preceitos constitucionais, sendo um instrumento fundamental para garantir a implementação de políticas públicas eficazes de segurança viária nos municípios. Entretanto, é imperativo que o processo seja acompanhado de perto pelos entes federativos, garantindo suporte técnico e financeiro aos municípios, especialmente os de pequeno porte. A experiência exitosa de estados como o Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul demonstra que, embora a municipalização seja um passo essencial, a continuidade e a eficiência das ações dependem da colaboração entre diferentes níveis de governo, da capacitação dos gestores municipais e da implementação de políticas fiscalizatórias consistentes.

Um ponto importante a ser explorado em futuras pesquisas é a avaliação dos resultados pós-municipalização, bem como o estabelecimento de modelos diferenciados de convênios, com maior ou menor participação dos demais entes federativos, conforme a realidade de cada município. Também é relevante o mapeamento de estratégias que envolvam os diferentes entes federados para ampliar a gestão do trânsito pelos municípios, por meio da integração ao Sistema Nacional de Trânsito, além da avaliação dos impactos da municipalização do trânsito em municípios que não se sustentam sozinhos e cuja população viva em uma realidade social delicada, a fim de que o processo lhes garanta o direito a um trânsito seguro, considerando as suas particularidades econômico-sociais.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Belo Horizonte: Forense, 1995.

BAVOSO, Natália Couto. *O sistema nacional de trânsito e os municípios de pequeno porte*. Dissertação – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte 2014, p. 87.

BEZERRA, Soraya Quixadá; COSTA, Liduina Farias Almeida da. A Municipalização do Trânsito no Canindé em Contexto da Modernização do Ceará: mudanças e permanências. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 247-288, 2011. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1294>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BORGES DOS SANTOS, P. A.; IGARASHI, A. V.; VIEIRA GARONCE, F.; GUIMARÃES JÚNIOR, P. R.; BASTOS, J. T. Estabelecimento de metas de redução de mortes no trânsito nos municípios brasileiros. *TRANSPORTES*, [s.l.], v. 30, n. 3, p. 2704, 2022. DOI: 10.14295/transportes.v30i3.2704. Disponível em: <https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/2704>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 21201, 1997.

BRASIL. Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN. Ministério dos Transportes. *Guia de Municipalização: Integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito*. [S.l.]: SENATRAN, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/arquivos-senatran/integralizacao-dos-municipios.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN. Ministério dos Transportes. *Municipalização - Senatran*. [S.l.]: Gov.br, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/municipalizacao-senatran>. Acesso em: 5 nov. 2024.

CALGARO, Cleide; HERMANY, Ricardo. O princípio da subsidiariedade administrativa interna e as políticas públicas locais: o necessário enfrentamento do processo de extinção dos municípios rurais brasileiros. *Revista de Direito da Cidade*, [s.l.], v. 14, n. 4, p. 2293-2323, 2022. DOI: 10.12957/rdc.2022.56865. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/56865>. Acesso em: 5 nov. 2024.

CARMO, Érica A.; NERY, A. A.; ROCHA, R. M. Repercussões dos Acidentes de Trânsito: Uma Revisão Integrativa. *Revista de Pesquisa Cuidado é Fundamental Online*, Rio de Janeiro, Brasil, v. 11, n. 3, p. 732-738, 2020. DOI: 10.9789/2175-5361.2019.v11i3.732-738. Disponível em: <https://seer.unirio.br/cuidadofundamental/article/view/6800>. Acesso em: 5 nov. 2024.

CAVALCANTE, T. F. F.; NETO, J. D. C. L.; LIMA, D. D. F.; SOUSA JUNIOR, A. M. de. Dinâmica espacial e (i)mobilidade urbana no centro de Pau dos Ferros/RN. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 11, n. 2, p. 427, 2022. <https://doi.org/10.3895/rbpd.v11n2.14349>. Acesso em: 5 nov. 2024.

COSTA, César Augusto; CHRISTOFARO, Ludmila. O direito à cidade na globalização capitalista: implicações dos Direitos Humanos na questão urbana. *JURIS – Revista da Faculdade de Direito*, [s.l.], v. 31, n. 2, p. 165-182, 2023. DOI: 10.14295/juris.v31i2.14688. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/14688>. Acesso em: 5 nov. 2024.

FARIA, Leonardo Rocha de. *Municipalização do Trânsito: análise da competência de gestão local da circulação prevista no Código de Trânsito Brasileiro, a partir da experiência de municípios mineiros*. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008, p. 118.

KUNTZ, Tatiele Gisch; WERLE, Caroline Cristiane. O princípio da subsidiariedade e o fortalecimento da cidadania no espaço local como instrumento de efetivação de políticas públicas de proteção ambiental. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, v. 14, n. 3, p. 104, 2007. DOI: <https://doi.org/10.5007/1807-1384.2017v14n3p104>.

LIMA, Robson Oliveira. *Ensaio sobre Segurança no Trânsito*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, p. 85, 2021.

MARQUES, Érico Veras; MACHADO, Marco Aurélio. Identificação dos fatores relevantes na decisão da alocação dos recursos econômicos visando um trânsito seguro. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 6, p. 1379-1404, nov. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600006>.

PAIVA, L. *et al.* Estado de saúde e retorno ao trabalho após os acidentes de trânsito. *Revista Brasileira de Enfermagem*, [s.l.], v. 69, n. 3, p. 443-450, maio 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7167.2016690305i>.

PRIST, A. H.; BUCCI, M. P. D. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. *Cadernos Metrópole*, v. 23, n. 51, p. 629-650, maio 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5108>.

QUEIROZ, M. S.; OLIVEIRA, P. C. P. Acidentes de trânsito: uma visão qualitativa no Município de Campinas, São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 18, n. 5, p. 1179-1787, set. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2002000500010>.

SCHMIDT, Vera Viviane. *Descentralização Federativa e Coordenação Intergovernamental: um estudo sobre a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 199.

SILVA, Regis Rafael Tavares da. *Contribuição à tomada de decisão para a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007, p. 118.

SILVA, Jânio Alcântara. *A descentralização administrativa do trânsito no Brasil: o processo de formação da agenda de decisão*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011, p. 169.

VENDRAMETTO, Larissa Lenharo. *Banco de dados georreferenciado para apoio à gestão de trânsito em cidades de pequeno e médio portes*. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012, p. 164.

WANG, W. *et al.* Factors influencing traffic accident frequencies on urban roads: A spatial panel time-fixed effects error model. *PLoS ONE*, v. 14, n. 4, p. e0214539, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0214539>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. *Global Plan for the Decade of Action for Road Safety 2011-2020*. [S.l.]: WHO, [2011]. Disponível em: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/un-road-safety-collaboration/global_plan_doa_2011-2020.pdf?sfvrsn=a34009ff_3&download=true. Acesso em: 5 nov. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. *Global Plan: Decade of Action for Road Safety 2021-2030*. [Geneva, Suíça]: WHO, [2020]. Disponível em: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/health-topics/road-traffic-injuries/global-plan-for-road-safety.pdf?sfvrsn=65cf34c8_35&download=true. Acesso em: 5 nov. 2024.