

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TRÂNSITO NO
BRASIL: O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE DECISÃO

JÂNIO ALCÂNTARA SILVA

BRASÍLIA

2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TRÂNSITO NO
BRASIL: O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE DECISÃO

JÂNIO ALCÂNTARA SILVA

*Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política
da Universidade de Brasília como parte do requisito
parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência
Política*

BRASÍLIA
JULHO/2011

Jânio Alcântara Silva

**A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TRÂNSITO NO
BRASIL: O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE DECISÃO**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília, pela Comissão formada pelos professores:

Orientador: Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão

Departamento de Sociologia, UNB

Prof. PhD. Paulo Du Pin Calmon

Departamento de Ciência Política, UNB

Prof(a). Dra. Haydée Glória Cruz Caruso

Departamento de Sociologia, UNB

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço ao Instituto de Ciência Política (Ipol) pelas oportunidades que permitiram a realização deste trabalho. Agradeço ao corpo técnico e administrativo do instituto por sempre ter atendido de forma prestativa minhas solicitações de ajuda e orientações.

Aos professores do Ipol, agradeço pelas lições sobre ciência política e pela atenção que me dirigiram sempre que solicitado. Agradeço à professora Marisa Von Bülow cujas aulas de Introdução a Ciência Política me estimularam a seguir com os estudos na área. Agradeço também aos professores Paulo Du Pin Calmon e Rebecca Abers cujas aulas de Teoria e Análise Política II contribuíram significativamente para a pesquisa. Agradeço especialmente ao professor Arthur Trindade Maranhão por ter aceitado me orientar na realização desta dissertação, pelas lições dadas, pela paciência e pelo profissionalismo.

Agradeço especialmente a Suely Mara Guimarães de Araújo por inúmeras razões. Pela ajuda na coleta de dados para a pesquisa, pelas conversas profícuas e pelo apoio moral. Pessoa especial e generosa, inicialmente uma colega de pós-graduação, acabou se tornando uma amiga querida.

Agradeço às consultorias legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por terem atendido de forma prestativa minhas solicitações de informações e pela polidez no atendimento.

Por fim, para não esquecer ninguém, estendo os agradecimentos a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para realização da pesquisa.

LISTA DE SIGLAS

ABM.....	Associação Brasileira de Municípios
ABETRA.....	Associação Brasileira de Educadores de Trânsito
ABDETRA.....	Associação Brasileira dos Departamentos Estaduais de Trânsito
ABRAMET.....	Agência Brasileira de Medicina de Tráfego
ABRASPE.....	Associação Brasileira de Pedestres
ANFAVEA	Associação de Fabricantes de Veículos Auto-Motores
ANTP.....	Associação Nacional de Transportes Públicos
ANTC.....	Associação Nacional de Transporte de Carga e Logística
ANPRF.....	Associação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais
BHTRANS.....	Empresa Municipal de Trânsito de Belo Horizonte
CEDI.....	Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados
CET-SP.....	Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo
CETET.....	Centro de Treinamento e Educação da CET
CNM.....	Confederação Nacional dos Municípios
CTB.....	Código de Trânsito Brasileiro
CNT.....	Código Nacional de Trânsito
CONTRAN.....	Conselho Estadual de Trânsito
DCD.....	Diário da Câmara dos Deputados
DCN.....	Diário do Congresso Nacional
DSF.....	Diário do Senado Federal
DENATRA.....	Departamento Nacional de Trânsito
DNER.....	Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DETRA.....	Departamento Estadual de Trânsito
FENAPRF.....	Federação Nacional de Policiais Rodoviários Federais
FETCESP.....	Federação das Empresas de Transportes de Carga do Estado de São Paulo
FPM.....	Fundo de Participação dos Municípios
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
INST.....	Instituto Nacional de Segurança no Trânsito
MNRU.....	Movimento Nacional de Reforma Urbana
ONU.....	Organização das Nações Unidas
PGR.....	Procuradoria Geral da República

PM.....Polícia Militar
PRF.....Polícia Rodoviária Federal
Renaest.....Registro Nacional de Estatística de Trânsito
Renavam.....Registro Nacional de Veículos Automotores
SNT.....Sistema Nacional de Trânsito
SSP-DF.....Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal
STF.....Superior Tribunal Federal
TJ.....Tribunal de Justiça

RESUMO

Este trabalho analisa o processo decisório que resultou na descentralização administrativa do trânsito urbano no Brasil. Argumenta-se que a descentralização foi resultado do *timing* entre três processos sociais distintos: 1) uma mudança na forma de interpretação dos problemas de trânsito, 2) o surgimento de formas descentralizadas de gestão intergovernamental e 3) a mudança no federalismo brasileiro. Do ponto de vista teórico, a literatura adotada analisa processos decisórios marcados pela ambiguidade e presença de múltiplos atores. Do ponto de vista metodológico, o estudo consiste no rastreamento do processo decisório ocorrido no Congresso Nacional, por meio da técnica denominada de *process-tracing*. Na pesquisa, identificam-se os principais atores que participaram do processo decisório, os enfoques adotados na categorização dos problemas de trânsito, assim como as preferências e identidades relativas à descentralização administrativa. A dissertação indica que dois enfoques foram utilizados na definição dos problemas de trânsito durante o processo decisório, o enfoque da segurança e o enfoque urbanista. O estudo indica também que, de um lado, os atores que adotaram o enfoque da segurança preferiram ou se identificaram com a manutenção do *status quo* e, de outro lado, os atores que adotaram o enfoque urbanista preferiram ou se identificaram com a mudança, isto é, a descentralização administrativa. Por fim, o estudo indica também que a vitória da municipalização foi possível graças a fatores políticos como a posição de alguns atores no processo decisório e a atuação de grupos de interesse como empreendedores de políticas públicas.

Palavras-chave: Descentralização Administrativa, Municipalização, Processo Decisório.

ABSTRACT

This research analyzes the decision-making process whose result was the administrative decentralization of urban traffic in Brazil. It is argued that decentralization was produced by the timing among three distinct social processes: 1) a change in the interpretation of traffic problems, 2) the emergence of decentralized forms of intergovernmental management, and 3) the change in Brazilian federalism. Theoretically, the literature adopted examines decision-making processes marked by the presence of ambiguity and multiple actors. Methodologically, the study consists in tracing the decision-making process occurred in the Congress, through the technique called process-tracing. The research identifies the main actors who participated in the decision making process, the approaches adopted in the categorization of traffic problems, as well as the preferences and identities related to administrative decentralization. The research indicates that two approaches were used in the definition of traffic problems in the legislative process, the security focus, and the urban focus. The study also indicates that, on one hand, actors who have adopted the security approach preferred or identified with maintaining the status quo and, on the other hand, the actors who have adopted the urban approach preferred or identified with the change, represented by administrative decentralization. Finally, the study also indicates that the victory of municipalization was made possible by political factors as the position of some actors in decision-making process, and the actions of interest groups who were policy entrepreneurs.

Key Words: Administrative Decentralization, Municipalization, Decision-Making Process.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 ABORDAGEM TEMPORAL EM CONTEXTOS MARCADOS PELA AMBIGUIDADE E PRESENÇA DE MÚLTIPLOS ATORES	15
1.1 Modelo Teórico.....	15
1.2 As preferências e identidades dos atores	20
1.3 Os principais enfoques da gestão do trânsito urbano.....	24
1.4 A sequencia dos eventos	27
2 MÉTODO DE ANÁLISE.....	33
2.1 Fonte de dados	34
2.2 Os atores, seus enfoques e os conjuntos de preferências e identidades.....	36
2.3 O processo decisório, os eventos e os fluxos.....	38
3 ATORES.....	41
3.1 Atores não governamentais atentos à descentralização administrativa	42
3.1.1 Acadêmicos e Especialistas	43
3.1.2 Grupos de Interesse	43
3.1.3 Mídia Impressa	51
3.2 Atores governamentais atentos à descentralização administrativa.....	53
3.2.1 Administração.....	53
3.2.2 Poder Judiciário	54
3.2.3 Congresso Nacional.....	55
4 ANTECEDENTES DO PROCESSO DECISÓRIO DE REFORMA DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO.....	63
4.1 Histórico da interpretação dos problemas de trânsito no Brasil	63
4.2 Histórico das soluções para os problemas de trânsito no Brasil	65
4.3 Histórico político: a descentralização político-administrativa e o movimento municipalista no Brasil	74
4.4 Conjuntura da decisão e abertura da janela de oportunidade.....	78
5 O PROCESSO DECISÓRIO DE REFORMA DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO	82
5.1 Primeira fase: a tramitação inicial na Câmara dos Deputados.....	82
5.2 Segunda fase: tramitação no Senado Federal.....	101
5.3 Terceira fase: retorno à Câmara dos Deputados	124
5.4 Quarta fase: veto e sanção presidencial	128
CONCLUSÃO.....	131
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140
Entrevistas	148
Artigos de Jornal.....	149
ANEXOS	153

INTRODUÇÃO

Quando a Lei n.º 9.503 que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) entrou em vigor em 1998, a estrutura administrativa brasileira responsável pela gestão do trânsito foi modificada. Criou-se o Sistema Nacional de Trânsito (SNT), composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com Vasconcellos (2000), o CTB tem características importantes que o distinguem do marco institucional anterior e que lhe conferem a propriedade e atualidade necessárias para mudar as condições de trânsito no país. Entre as inovações está a descentralização da administração do trânsito urbano, ou municipalização de trânsito como ficou conhecida pelo atores que participaram da elaboração do CTB.

Anteriormente, no âmbito do Código Nacional de Trânsito (CNT) instituído pela Lei 5.108 de 1966, os municípios exerciam pouquíssimas atribuições relacionadas ao trânsito. Com a entrada em vigor do CTB, os municípios brasileiros tiveram sua esfera de competências substancialmente ampliada. Tal redistribuição de poderes e competências mantém relação direta com o papel assumido pelos municípios brasileiros a partir da Constituição de 1988.

A descentralização da gestão da circulação urbana se evidencia no exercício do poder coercitivo do Estado e na arrecadação da receita gerada com multas aplicadas aos infratores das leis de trânsito. Sob o marco legal anterior, o CNT, somente os estados podiam realizar as autuações de trânsito assim como aplicar as medidas administrativas cabíveis, inclusive a aplicação de multas de trânsito e sua respectiva arrecadação. Após o CTB, tais competências foram transferidas aos municípios, apesar de alguns delegarem suas atribuições aos estados por meio de convênios.

Até fevereiro de 2010, 941 organizações públicas municipais já haviam se integrado ao SNT, o que representa 16,4% dos 5.563 municípios da federação. Segundo dados divulgados no sítio do Registro Nacional de Estatística de Trânsito (Renaest), nesses 941 municípios estão concentrados 78,57% da frota de veículos e 66,19% da população do país¹.

Tendo em vista que, conforme a literatura sobre políticas públicas, a implementação é parte integrante de um processo decisório mais amplo, cujas etapas anteriores de formação de

¹ Os dados de frota e população são de 2007. Os dados relativos à frota foram extraídos do Renaest, disponível em: <http://www.denatran.gov.br/frota.htm>, acessado em 25 abr. 2011. Os dados sobre a população são os da contagem populacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2007 e disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/população/contagem2007/defaulttab.shtml>, acessado em 25 abr. 2011.

agenda, especificação e seleção de alternativas exercem influência sobre o resultado da implementação, faz-se necessário o estudo das etapas anteriores para se compreender adequadamente a implementação do novo código de trânsito brasileiro.

Desta forma, durante a formulação do CTB, a descentralização administrativa do trânsito foi uma dentre várias alternativas disponíveis para a gestão da circulação urbana. O presente trabalho analisará o processo de formação de agenda que levou a esse resultado, procurando responder a seguinte questão: *que condições permitiram a descentralização administrativa do trânsito se tornar proeminente na agenda de decisão de reforma do código de trânsito, levando à sua aprovação?*

Argumenta-se neste trabalho que esse importante resultado de política pública foi produzido pela conjunção de três processos sociais distintos. Em primeiro lugar, por um processo de reinterpretação dos problemas de trânsito que passou a ressaltar o caráter urbano do trânsito, antes restrito aos aspectos da fluidez e segurança. Em segundo lugar, por um processo político de profundas transformações nas relações federativas no Brasil, do qual resultou a elevação do município ao *status* de ente federativo. Em terceiro lugar, por um processo de desenvolvimento da solução descentralizada de gestão do trânsito urbano em que São Paulo-SP figurou como modelo.

Referencial Teórico

Do ponto de vista teórico, para o alcance dos objetivos acima formulados serão utilizados o modelo teórico proposto por Kingdon (1995), as categorias conceituais formuladas por Vasconcellos (2000, 2001), os *insights* sobre as teorias da atenção e da busca apresentadas por March (2009) e, por fim, o trabalho de Pierson (2004) sobre o papel da sequencia em processos históricos.

O principal referencial teórico do trabalho é o modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por Kingdon (1995). Dois fatores principais motivaram a escolha do modelo. O primeiro é a similaridade existente entre o contexto do processo de formação de agenda em estudo e o contexto descrito no modelo de Kingdon (1995), caracterizado pela existência de múltiplos atores e pela ambiguidade. O segundo fator que motivou a escolha do modelo é o fato de tal abordagem ser marcante no estudo sobre políticas públicas no país, particularmente no estudo sobre formação de agenda governamental, conforme apontado por Calmon e Marchesini (2007).

No modelo de Kingdon (1995) a mudança na agenda é afetada pelos participantes que estão em atividade e pelos processos sociais em que eles interagem, isto é, os fluxos dos problemas, das soluções e político. Assim, a proeminência de um item na agenda governamental e sua passagem para a agenda de decisão é explicada pelo efeito de vários fatores que atuam em conjunto. Sob tal explicação, uma decisão é produzida pela conjunção dos três fluxos em um dado intervalo de tempo, conjunção em que a atuação ativa dos atores exerce papel de destaque. Como lembrado por March (2009), em contextos decisórios complexos a fonte mais simples de ordem é o tempo.

Como os atores também exercem influência sobre a decisão, uma análise satisfatória de sua atuação requer uma explicação de seu comportamento no processo decisório, analisado por meio de algum pressuposto comportamental. Para a realização dessa tarefa, a análise desenvolvida se baseia no trabalho de March (2009). Este autor aborda a ação dos atores (indivíduos e organizações) por meio de duas lógicas distintas: a lógica da consequência baseada em preferências e a lógica da adequação baseada em identidades. Segundo ele, ambas são explicações válidas sobre decisões individuais e coletivas. Contudo, dada a complexidade dos ambientes decisórios em que muitas preferências e identidades estão em jogo, nem todas são evocadas pelos atores. Assim, para a análise das preferências e identidades em ambientes complexos, o autor sugere que as teorias da atenção e da busca são ferramentas úteis.

Segundo as teorias da atenção e da busca baseadas na racionalidade limitada, nem todas as preferências e identidades dos atores são evocadas durante um processo decisório. Quando confrontados com problemas complexos, como é o caso dos problemas de trânsito, os atores adotam algum mecanismo psicológico visando simplificar o problema como, por exemplo, a adoção de algum enfoque específico. Segundo tal abordagem o enfoque adotado direciona a atenção dos atores, assim como provoca a evocação de determinado conjunto de preferências e identidades em detrimento de outro conjunto. Assim sendo, sob tal perspectiva, é o enfoque adotado que determina a atenção dos atores e o conjunto de preferências e identidades evocadas por eles.

Os trabalhos de Vasconcellos (2000, 2001) são úteis para a presente pesquisa, pois descrevem e analisam em profundidade dois enfoques dados aos problemas de trânsito no Brasil e no mundo. De acordo com o autor, ao longo da história da administração do trânsito, o Brasil tem adotado uma visão focada nos aspectos da segurança e da fluidez. Segundo ele, o emprego desse enfoque trouxe sérios prejuízos à circulação urbana, sendo necessário, portanto, uma revisão de tal visão, ampliando o foco dado aos problemas de trânsito para além

da fluidez e da segurança. O próprio Vasconcellos (2001) realiza essa revisão de enfoque, estendendo o foco para as dimensões do trânsito associadas aos transportes públicos e a ocupação e uso do solo urbano, ressaltando assim o caráter urbano dos problemas de trânsito. Cada um desses enfoques tende a concentrar a atenção em dimensões particulares dos problemas de trânsito. O primeiro enfoque tende a focar a atenção nas dimensões de fluidez e segurança. O segundo, adotado por Vasconcellos (2000), amplia o foco para outras dimensões, como qualidade de vida, mobilidade e acessibilidade.

Por fim, como a ideia de causalidade subjacente ao modelo de múltiplos fluxos é histórica, faz-se necessária uma análise da dimensão temporal do processo decisório estudado. Para esse tratamento será utilizado o trabalho de Pierson (2004). De acordo com este autor, uma grande variedade de processos políticos é fortemente influenciada pelo peso da história no sentido de que decisões passadas afetam decisões futuras. Sob tal visão, a sequência em que os eventos ocorrem exerce influência sobre os resultados.

Como a trajetória histórica é um fator importante, o estudo da sequência dos eventos do processo decisório permite verificar o papel exercido pelos desdobramentos históricos sobre o desenvolvimento de cada fluxo e sobre a conjunção entre eles. Deste modo, a análise dos processos sequenciais, segundo Pierson (2004), ilumina a dinâmica de tais processos e a resiliência a que estão sujeitos. Quando chega a janela de oportunidade, os problemas, as soluções e o fluxo político já passaram pelo filtro do tempo.

Método de Análise

Quanto ao tratamento metodológico, por se tratar de um estudo de caso, a análise do processo decisório de reforma do código de trânsito será feita mediante o emprego da técnica denominada de *process tracing*, ou rastreamento da trajetória.

De acordo com Gerring (2007) o *process tracing* é útil para se rastrear processos causais em estudos de caso nos quais a relação entre a variável dependente e as variáveis explicativas é complexa. Esta complexidade causal é assumida pelo modelo teórico utilizado, tendo em vista que a descentralização será explicada pelo *timing* entre o fluxo dos problemas, das soluções e político.

Tomando-se como ponto de partida os trabalhos da comissão criada pelo Decreto nº 91 de junho de 2001 e como ponto final a instituição do CTB em 1997, pretende-se rastrear o desenvolvimento dos três fluxos do modelo utilizado, isto é, explicar como o fluxo do

problema evoluiu de modo que o trânsito passou a ser encarado como uma questão urbana, como se deu o desenvolvimento da descentralização como alternativa em termos de desenho da estrutura administrativa, como o fluxo político se desdobrou e, por último, como os três fluxos se juntaram.

Tendo em vista que cada fluxo representa um conjunto de variáveis explicativas, conforme a estrutura do modelo de múltiplos fluxos, a descentralização só pôde ocorrer quando os três conjuntos de variáveis explicativas estiveram simultaneamente presentes.

Assim, através do rastreamento dos processos ocorridos nos três fluxos do modelo, pretende-se explicar como o desenvolvimento separado de cada um deles e sua respectiva junção levaram à decisão de se descentralizar a administração do trânsito no Brasil.

Organização do Trabalho

Além desta introdução, o trabalho contém mais quatro capítulos. O capítulo 1 apresenta uma descrição mais detalhada do referencial teórico adotado e das hipóteses a serem verificadas. Todas as hipóteses foram inspiradas na literatura consultada. A hipótese de que o resultado da decisão foi gerado pelo *timing* dos três fluxos é derivada do modelo teórico de Kingdon (1995). A hipótese de que o enfoque adotado pelo atores direcionou a evocação de preferências e identidades e, por conseguinte, as inconsistências entre os atores, foi derivada de March (2009). Por último, a hipótese de que as decisões tomadas nos primeiros eventos do processo condicionaram as decisões subsequentes foi derivada do trabalho de Pierson (2004).

O capítulo 2 contém uma descrição detalhada do método analítico empregado no estudo. Dada a diversidade de estudos de caso, o capítulo apresenta a definição de caso empregada ao longo de todo o estudo. Como o processo decisório analisado ocorreu em um intervalo de tempo delimitado, todo o processo foi subdividido em eventos que por sua vez foram agrupados em fases, sendo que cada fase corresponde a uma etapa específica do processo decisório no Congresso Nacional. O capítulo 2 também contém uma descrição detalhada do procedimento utilizado para agrupar os atores conforme o foco de atenção, o enfoque adotado e o conjunto de preferências e identidades evocadas. Também está presente no capítulo 2 uma descrição das fontes de dados utilizadas, em sua grande maioria documentos, leis, normas e notas taquigráficas dos eventos ocorridos no Congresso, além de entrevistas realizadas com alguns dos atores que participaram ativamente do processo decisório analisado.

O capítulo 3 traz a análise sobre os atores e seu papel na reforma do código. Somente o comportamento daqueles atores que estiveram atentos à descentralização administrativa será considerado ao longo do estudo. Para cada um dos atores, será verificado se estavam ou não atentos à descentralização, que enfoque empregou e que preferências e identidades em relação à solução cada um deles evocou durante o processo. Nesse capítulo também se analisa o papel dos empreendedores de políticas públicas na reforma do código de trânsito.

O capítulo 4 contém uma descrição dos antecedentes da reforma do código de trânsito. Em primeiro lugar os antecedentes do processo de categorização dos problemas de trânsito no Brasil. Em segundo lugar, os antecedentes do processo de desenvolvimento das soluções para os problemas de trânsito, particularmente da descentralização de ações para o tratamento dos problemas do trânsito urbano. Em terceiro lugar, os antecedentes do processo político que culminou com o reconhecimento do município como parte integrante da federação. Por fim, a junção desses três processos na abertura da janela de oportunidade na agenda governamental.

O capítulo 5 trata da formação da agenda de decisão no Congresso Nacional. Particularmente, de cada uma das fases do processo decisório, dos eventos que compõem cada fase, assim como das ligações entre elas. Em cada uma das fases são abordados: os enfoques dados aos problemas de trânsito, as alterações na conjuntura política e as soluções elencadas pelos atores, de forma a verificar a dinâmica da janela de oportunidade em cada uma das fases e em todo o processo decisório.

Por fim as conclusões da análise, em que se responderá a questão formulada nesta introdução a partir das principais evidências encontradas e descritas ao longo do trabalho.

1 ABORDAGEM TEMPORAL EM CONTEXTOS MARCADOS PELA AMBIGUIDADE E PRESENÇA DE MÚLTIPLOS ATORES

1.1 Modelo Teórico

O modelo teórico adotado tem como foco analítico o processo de formação de agenda de políticas públicas. O termo agenda tem muitos usos. De acordo com o autor do modelo de múltiplos fluxos, a agenda governamental “é a lista de assuntos ou problemas para os quais os oficiais do governo, e as pessoas fora do governo associadas a tais oficiais, estão prestando seria atenção em um dado momento” (Kingdon, 1995, p.3). Além da agenda governamental, o autor distingue outro tipo de agenda, a agenda de decisão, que é “a lista de assuntos dentro da agenda governamental que já está pronta para a atividade da decisão” (Kingdon, 1995, p.4).

O pressuposto central do modelo de múltiplos fluxos é derivado de outro desenvolvido por Michael Cohen, James March e Johan Olsen, denominado de modelo “lata de lixo” (*garbage can model*). De acordo com o modelo “lata de lixo”, as organizações se comportam como anarquias organizadas, pois: 1) as preferências são problemáticas no sentido em que não são bem definidas, ou seja, os atores não definem com clareza suas metas nem identificam os problemas com cuidado; 2) as tecnologias são obscuras, levando os atores a agirem por meio de um processo de tentativa e erro ao invés de partirem do conhecimento claro sobre meios e fins, assim a ação pode não ser instrumental; e 3) as participações nos processos decisórios são fluídas, isto é, não há um grupo exclusivo participando da decisão. Com efeito, o ambiente decisório é contextualizado como sendo marcado por multiplicidade de atores e ambiguidade.

Contextos marcados por múltiplos atores sugerem a existência de múltiplas preferências e identidades. A quantidade e a diversidade de atores implicam em dificuldades ao processo decisório devido a sua relação com as inconsistências interpessoais referentes às preferências e às identidades dos diversos atores em jogo. Quanto maior e mais diversificado for o universo de atores, maiores serão os problemas de inconsistência interpessoal e maiores deverão ser os esforços para a formação de coalizões de defesa ou oposição. Segundo March (2009), em contextos decisórios como o descrito pelo modelo utilizado, às vezes a solução passa pela remoção da inconsistência, outras vezes a decisão é tomada sem que se resolvam conflitos de interesse ou de identidade.

Por sua vez, a ambiguidade afeta preferências, identidades, experiências e significados, ela “se refere a uma falta de clareza ou de consistência na realidade, na causalidade ou na intencionalidade” (March, 2009, p.152). A interpretação da realidade é nebulosa, os problemas podem ter múltiplos significados, o que dificulta sua categorização em classes mutuamente excludentes e coletivamente exaustivas, logo, a interpretação dos problemas está sujeita a incoerências e a contradições; as relações de causalidade não são claras, isto é, a relação entre causa e efeito não é perfeitamente compreendida; por fim, também não há clareza quanto à intencionalidade dos atores, portanto, a ideia segundo a qual as decisões são tomadas por indivíduos visando algum propósito não tem a mesma relevância que tem nos modelos de ator racional.

O modelo de múltiplos fluxos contrasta com o que Birkland (2001) chama de modelo de estágios (*stage model*), que assume uma lógica na qual primeiro os atores reconhecem o problema, depois definem as metas e logo após selecionam a alternativa mais eficiente. Segundo o modelo de múltiplos fluxos, soluções podem estar à espera de problemas, daí a metáfora da lata de lixo, onde problemas e soluções estão armazenados e esperando a oportunidade de serem conectados e associados a uma conjuntura política favorável.

O modelo de múltiplos fluxos também se distingue da abordagem incremental desenvolvida por Charles Lindblom. Tal abordagem se desenvolveu em parte como uma reação as abordagens do ator racional, em especial a partir dos *insights* provenientes da ideia de racionalidade limitada. Segundo a abordagem incremental, as mudanças nas políticas públicas são graduais e marginais. Mudanças radicais são evitadas devido às consequências políticas, ao impacto orçamentário e às consequências imprevistas. Para Kingdon (1995), apesar de descrever bem partes do processo, a abordagem incremental não descreve adequadamente mudanças na agenda. Kingdon (1995) chega a essa conclusão por meio de suas entrevistas, cujas respostas não indicam mudança gradual, pelo contrário, os dados apresentados pelo autor indicam a existência de mudanças repentinas.

Algumas das questões que norteiam o modelo de Kingdon (1995) são: como a agenda governamental é estabelecida? Como os problemas são reconhecidos e definidos? Como as alternativas de solução dos problemas são especificadas? Como as propostas de políticas públicas são desenvolvidas? Como os eventos políticos interferem no processo? E, por fim, como todas essas coisas se unem?

Conforme Kingdon (1995) mudanças na agenda são provocadas por duas categorias de fatores: os participantes que estão em atividade e os fluxos por meio dos quais os participantes

interagem, fazendo com que itens entrem, adquiram proeminência, ou até mesmo saiam da agenda.

Quanto aos participantes, estes são diversos, assim como é diversa a capacidade que cada ator tem de influenciar a agenda. Podem ser governamentais, como os políticos eleitos e a burocracia, por exemplo, e não governamentais, como os grupos de interesse, a mídia, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Tais atores, em maior ou menor grau, podem influenciar a inclusão ou retirada de determinado problema da agenda governamental e, portanto, da agenda de decisão. Os atores apresentam diferentes interesses e dotações de recursos, o que interfere no potencial de influência de cada ator.

Cabe destacar um conceito central no modelo, o de *empreendedor de políticas públicas*. Tais atores são indivíduos cuja característica distintiva é o seu desejo de investir recursos, como tempo, energia, dinheiro e até mesmo reputação, na esperança de um retorno futuro que possa vir na forma de promoção dos interesses pessoais, promoção de valores ou, simplesmente, pela satisfação de participarem do “jogo”. Os empreendedores de políticas públicas são os responsáveis por aproveitarem as janelas de oportunidade ao conectarem problemas e soluções em conjunturas políticas favoráveis. O papel deles é tão importante que “sem a presença do empreendedor, a ligação entre os fluxos poderia não ocorrer” (Kingdon, 1995, p. 182).

A relevância dos atores na determinação da agenda deve ser compreendida no contexto dos fluxos em que interagem. Os fluxos presentes no modelo envolvem processos de interação social que se desenvolvem ao longo do tempo, processos nos quais os atores sociais direcionam sua atenção para determinados problemas, selecionam alternativas de solução, tudo isso em conjunturas políticas que podem ser favoráveis ou desfavoráveis à mudança. São três os fluxos do modelo: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas públicas (ou fluxo das soluções) e o fluxo político.

O fluxo dos problemas diz respeito à identificação, (re) interpretação e categorização dos problemas, isto é, daquelas situações que merecem atenção e que requerem algum tipo de ação governamental. Mudanças em indicadores, crises e o *feedback* proveniente do monitoramento de determinado programa de governo, por exemplo, podem prender a atenção dos atores fazendo com que o problema seja inserido ou retirado da agenda.

Além dos indícios do ambiente, mudanças em como os problemas são interpretados ou categorizados também podem alterar a configuração da agenda. Problemas podem ser definidos ou redefinidos de formas diferentes, como por comparação em relação a outros

países, por exemplo. Relevante para o estudo proposto é a afirmação de que há um grande interesse político na definição do problema, onde pesam interesses materiais e valores, pois “a maneira como a questão é definida e apresentada pode favorecer o *status quo* ou a mudança” (Gomide, 2008, p. 9 e 10). Um fator importante no modelo é o reconhecimento de que velhas categorias tendem a persistir, enquanto a emergência de uma nova categoria de problemas ou a recategorização do problema tem potencial para conduzir mudanças na agenda.

O fluxo das políticas públicas é composto por especialistas e é nele onde circulam as propostas de alternativas de ação governamental. De acordo com Kingdon (1995), as ideias para solução de problemas “flutuam” em uma espécie de “sopa primordial” (*policy primeval soup*) na qual o número de alternativas é impressionantemente alto. Assim, dentro da comunidade de especialistas em determinada área de políticas públicas, muitas e diversas alternativas são consideradas. Entretanto, somente algumas ideias resistem, pois elas passam por um processo de seleção no qual algumas sobrevivem e florescem, enquanto outras são descartadas. Neste processo de seleção, alguns propositores investem seus recursos objetivando que suas alternativas sejam selecionadas, como os empreendedores de políticas públicas por exemplo. Eles propagam ideias e reduzem possíveis resistências por meio da persuasão e difusão. Então, por meio de um processo seletivo, no qual os empreendedores exercem um grande papel, a lista de propostas de políticas públicas é reduzida, limitando as alternativas disponíveis, alternativas estas que serão objetos de difusão e em torno das quais serão construídas as coalizões de defesa ou oposição.

Além da importância dos empreendedores na seleção das alternativas, a sobrevivência de determinadas propostas também depende de fatores como viabilidade técnica, aceitação dos valores inerentes a tais soluções, além da antecipação dos constrangimentos futuros. Soluções que se mostrem tecnicamente inviáveis na implementação tendem a ser rejeitadas. O mesmo ocorre com soluções que violem importantes valores sociais ou que tenham elevados custos no longo prazo capazes de serem percebidos pelos atores durante processo decisório.

O fluxo político se refere a mudanças políticas que afetam a agenda. Os mais importantes fatores políticos que alteram a agenda são: 1) mudanças na disposição nacional (ou humor nacional), como mudanças na opinião pública, por exemplo; 2) mudanças de importantes participantes, ou da visão desses participantes, geralmente provocadas por eleições ou mudanças no *staff* administrativo; e 3) mudança nas forças políticas organizadas capazes de inserir ou bloquear a entrada de um item na agenda.

É importante ressaltar que, diferentemente do fluxo de políticas públicas onde o consenso ocorre por meio da persuasão e da difusão de ideais, a construção do consenso no fluxo político se dá por intermédio de barganha, isto é, através da garantia de concessões tendo em vista retornos na forma de apoio.

Deste modo, o fluxo político incorpora o conjunto de elementos capazes de alterar ou manter o balanço de forças políticas favoráveis ou não às mudanças de agenda. Por exemplo, dificilmente uma solução descentralizadora da administração pública seria adotada em um regime político marcado pelo autoritarismo e centralização política, por mais que tal solução estivesse bem conectada ao problema.

Do ponto de vista da estrutura lógica do modelo, os fluxos são independentes e as mudanças ocorrem com o acoplamento entre eles. Os fluxos dos problemas, das soluções e político seguem trajetórias independentes, contudo, quando se acoplam em uma determinada conjuntura crítica, a junção produz a oportunidade para a mudança, oportunidade que, se bem aproveitada pelos empreendedores de políticas públicas, eleva o potencial de efetivação da mudança. Deste modo, nenhum dos fluxos por si só pode alterar a configuração da agenda.

Kingdon (1995) chama de janela de política pública (*policy window*) o surgimento de uma oportunidade de mudança. Tanto o fluxo dos problemas quanto o fluxo político podem gerar as oportunidades de mudança. Quando a oportunidade é aberta pelo fluxo dos problemas tem-se a janela de problema (*problem window*), quando a janela é aberta pelo fluxo político tem-se a janela política (*political window*). Apesar dos dois fluxos permitirem a introdução de mudanças na agenda, “a probabilidade de um item subir para a agenda de decisão é dramaticamente aumentada se todos os três fluxos se unem” (Kingdon, 1995, p.178).

Como lembrado pelo autor do modelo, apesar de fatores objetivos alterarem a agenda, a janela está na percepção dos participantes. Tal afirmação tem sérias implicações no que diz respeito à atenção dos participantes, em especial dos empreendedores de políticas públicas. Uma vez que as janelas de oportunidade se abrem e se fecham em determinados momentos, isto é, a oportunidade ocorre apenas durante limitado período de tempo, é fundamental que os empreendedores estejam atentos às janelas.

Do ponto de vista da causalidade, não há no modelo uma explicação baseada em apenas um fator causal. Ao contrário, a proeminência de um item da agenda governamental e sua passagem para a agenda de decisão é explicada pelo efeito de vários fatores que atuando em conjunto produzem a alteração na agenda. Deste modo, tomando-se a proeminência de um item na agenda de decisão como variável dependente, ela é explicada pela interação, pelo

efeito conjunto de variáveis dos três fluxos. De acordo com as palavras do autor, “Geralmente, não há um fator que domine ou preceda os demais. Cada um tem a sua própria vida e sua própria dinâmica. A combinação destes fluxos, bem como seu desenvolvimento em separado, é a chave para se compreender a mudança de agenda” (Kingdon, 1995, p.179).

Em resumo, o modelo de múltiplos fluxos pretende explicar alterações na agenda governamental em contextos caracterizados por interações complexas entre múltiplos atores e cujas concepções de realidade, causalidade e intencionalidade são ambíguas. Contextos marcados por um aparente estado de desordem em que as mudanças ocorrem por meio do aproveitamento das janelas de oportunidade nas quais diferentes e independentes processos sociais convergem em um dado momento no tempo e para cuja convergência os empreendedores de políticas públicas exercem relevante papel. Deste modo, em contextos caóticos ou aparentemente caóticos, “a fonte mais simples de ordem é o tempo” (March, 2009, p.169).

A perspectiva da triagem temporal atribuída aos modelos “lata de lixo” é, portanto, uma maneira de conceber ordenadamente processos sociais complexos. Os resultados obtidos por um sistema decisório são altamente dependentes do *timing* dos três fluxos, cada um desenvolvendo-se independentemente e convergindo em momento específico, pois, como dito acima, as janelas de oportunidade se abrem e se fecham em períodos específicos de tempo.

Com base no exposto acima, uma explicação baseada no modelo de múltiplos fluxos deve conter, em primeiro lugar, uma explicação dos processos sociais que se desenvolvem separadamente em cada um dos fluxos e, em segundo lugar, uma explicação do acoplamento dos fluxos.

Quanto à primeira tarefa, uma análise satisfatória de processos sociais inerentes a cada um dos fluxos requer uma explicação sobre a ação dos atores tomando-se como base determinado pressuposto comportamental, uma vez que o desenvolvimento dos problemas, das soluções e da conjuntura política é o produto da interação entre os atores sociais. Então, qual a lógica da ação humana e social que explica o comportamento dos atores no decorrer de cada fluxo? Para o tratamento desta questão se fará uso dos *insights* provenientes do trabalho de March (2009), particularmente de sua reflexão sobre as teorias da atenção e da busca inspiradas na ideia de racionalidade limitada.

1.2 As preferências e identidades dos atores

Em seu relato sobre as diversas explicações dos processos decisórios, March (2009) fornece também uma descrição de dois importantes pressupostos comportamentais presentes nas teorias sociais sobre decisões. Tais pressupostos são encontrados no debate que “reproduz uma antiga discussão na filosofia social entre os que enxergam a sabedoria em ações deliberadas, calculadas, e os que a encontram nas lições da história codificadas em tradições” (March, 2009, p. 189). Esses dois pressupostos comportamentais são baseados em duas lógicas distintas, a lógica da consequência e a lógica da adequação.

De acordo com a lógica da consequência, o comportamento humano é consequente e baseado em preferências. Consequente no sentido que as ações humanas são interpretadas como sendo dependentes de antecipações dos efeitos futuros decorrentes das ações atuais. Baseadas em preferências no sentido que as consequências são avaliadas em relação às preferências pessoais. Desse modo, ao deparar-se com um problema, um decisor consequente elenca o conjunto de alternativas disponíveis, calcula seus custos e benefícios e decide por aquela que esteja no topo de sua escala de preferências, ordenada conforme os efeitos de cada uma das alternativas, geralmente medidos em termos de custos e benefícios. São várias as teorias sociais baseadas nessa lógica, sendo as versões mais radicais da escolha racional os exemplos mais conhecidos. No entanto, conforme esclarecido por March (2009), teorias menos radicais e que relaxam os pressupostos da informação incompleta e do conhecimento perfeito, incorporando assim o fenômeno da incerteza, também podem se basear na lógica da consequência em suas análises, como, por exemplo, algumas teorias da racionalidade limitada.

De maneira diversa, ao invés de olhar para expectativas e antecipações de efeitos futuros, as teorias baseadas na lógica da adequação preferem olhar para as identidades e regras. A partir de tal olhar, o comportamento humano é visto como uma tentativa dos indivíduos de se adequarem às regras e identidades socialmente estabelecidas. “Uma identidade é uma concepção do ser organizada em regras, para o acoplamento de ações a situações.” (March, 2009, p.53).

De acordo com tal visão, os indivíduos identificam os problemas e procuram resolvê-los por meio de ações que sejam apropriadas às suas identidades, ou seja, apropriadas a sua concepção de quem é e de que papel representa na sociedade. Com efeito, as perguntas que movem o agente da decisão são: que situação é essa? quem sou eu? como uma pessoa como eu age em uma situação como essa?

March (2009) reconhece que ambas as abordagens são úteis para a compreensão do processo decisório, porém lembra que contextos marcados por múltiplos atores e por ambiguidade implicam em dificuldades a tomada de decisões. De um lado, a quantidade e diversidade de atores impõem a necessidade de coordenar diferentes preferências e identidades. De outro lado, a ambiguidade dificulta a definição de preferências e identidades, pois ambas podem ser contraditórias e confusas. Para complicar ainda mais a questão, conforme visto anteriormente, uma das propriedades gerais do modelo “lata de lixo” é que preferências são de difícil definição, “muitos atores políticos frequentemente falham ou recusam-se a definir metas” (Kingdon, 1995, p.84). Além do mais, as preferências e identidades podem ser endógenas ao processo decisório, sendo definidas ou modificadas ao longo do processo.

Então, aceitando-se os pressupostos comportamentais das duas lógicas, dentro de um conjunto amplo de preferências e identidades, complexo e muitas vezes ambíguo, como saber quais preferências e identidades são evocadas pelos atores em jogo? As teorias da atenção e da busca fornecem uma pista.

Conforme descrito por March (2009), ideias que enfatizam a importância da atenção são centrais para o conceito de agenda na ciência política. Em ambientes decisórios complexos, como o pressuposto pelo modelo de múltiplos fluxos, a quantidade de preferências e identidades é grande e intrincada, diversas inconsistências interpessoais e intrapessoais existem, além do mais, limitações cognitivas e informações incompletas dificultam o acesso a todas as preferências e identidades. Em tais casos, a direção da atenção dos atores assume um papel relevante, pois aponta que preferências e identidades serão evocadas pelos atores dentro do conjunto disponível.

A evocação das preferências e das identidades é uma questão de atenção. Em mundos complexos, com muitos problemas a serem considerados, o tempo é escasso, o que impõe limitações de informação e de atenção aos atores. As decisões dependerão da “ecologia da atenção: quem considera o que, e quando” (March, 2009, p.21). Dependendo de que preferências e identidades estejam sob atenção dos atores, dificuldades quanto às inconsistências interpessoais podem ser mitigadas ou alimentadas, facilitando ou dificultando a tomada de decisão. Se preferências e identidades são endógenas ao processo decisório, então a direção da atenção dos atores para determinados problemas e soluções implica em direcionamento da evocação de preferências e identidades.

March (2009) apresenta duas versões das teorias da atenção e da busca. A primeira delas abarca o conjunto de teorias racionais da informação e da atenção. De acordo com essa abordagem, informações só são adquiridas se afetarem a escolha. “Já que a informação é cara, pode-se esperar que indivíduos racionais procurem por maneiras de reduzir os custos médios em atenção, computação, cálculo e busca” (March, 2009, p.22). Apesar de sua relevância, assim como várias outras teorias racionais do comportamento, tal abordagem é construída em torno da ideia de informações completas sobre todas as opções de alternativas em termos de qualidade, processamento e compreensão da informação. Como o conjunto de informações disponíveis é limitado, outras teorias da atenção e da busca procuram fundamentar sua explicação na ideia de racionalidade limitada. É esta versão das teorias da atenção e da busca que será utilizada neste trabalho.

De acordo com as teorias da racionalidade limitada, os atores não agem buscando a maximização dos resultados de suas escolhas, pois ela envolve a comparação entre todas as alternativas possíveis e nem todas as alternativas possíveis estão disponíveis devido à existência de informação incompleta e de limitações cognitivas por parte dos atores. Em razão dessas circunstâncias, a vertente da racionalidade limitada pressupõe que os atores buscam a *satisficiência*, uma combinação de satisfação e suficiência, isto é, a escolha da alternativa que satisfaça algum critério de suficiência, “a satisficiência envolve a escolha de uma alternativa que exceda algum critério ou meta determinada” (March, 2009, p.16).

Um dos aspectos mais importantes do modelo de *satisficiência* é que a busca é motivada pela comparação entre realizações e metas. Assim, o fracasso intensifica a busca ao passo que o sucesso a relaxa. “Na verdade, a *satisficiência* não é tanto uma regra de decisão quanto uma regra de busca. Especifica as condições sob as quais a busca é desencadeada ou paralisada, e direciona a busca para possíveis áreas de fracasso” (March, 2009, p.24). Existem variações no modelo que vão de sua versão mais simples, onde a busca é motivada pelo fracasso, até versões mais complexas e sofisticadas, onde a busca pode ser motivada tanto pelo sucesso como pelo fracasso e onde as aspirações (metas) variam conforme os resultados obtidos. A versão simples é a que será empregada no estudo proposto. Assim sendo, a busca é termostática, no sentido que precisa ser ativada por determinado gatilho de busca. “Em consequência, os pesquisadores frequentemente aprendem mais sobre as verdadeiras metas operacionais dos indivíduos perguntando por seus ‘gatilhos de busca, do que por suas ‘metas’ (Kingdon, 1995, p. 25).

March (2009) aponta quatro processos psicológicos que ajudam os atores a simplificar os problemas antes de tomarem decisões. Processos estes que concentram a atenção dos atores e os incentivam a evocar determinadas preferências e identidades ao invés de outras. Tais processos são: edição, heurística, decomposição e enfoque.

A *edição* ocorre quando os atores descartam algumas informações e dimensões do problema de forma a simplificá-lo e, assim, facilitar a decisão. Já a *heurística* é o processo psicológico em que os indivíduos reconhecem padrões nos problemas e simplificam a decisão por meio da aplicação de regras de comportamento em conformidade com o padrão encontrado. Por sua vez, a *decomposição* consiste na divisão do problema em subcategorias, de forma que para cada subproblema seja dada uma solução que, no conjunto, resolvem satisfatoriamente o problema geral. Por fim, o *enfoque* consiste na adoção de “crenças que definem o problema a ser enfrentado, as informações a serem coletadas e as dimensões a serem avaliadas” (March, 2009, p.12). Dos mecanismos psicológicos descritos acima, o presente estudo analisa o emprego de enfoques.

Portanto, considerando que nos processos “lata de lixo” a atenção é alocada por meio do desenvolvimento dos fluxos no tempo, que o ambiente decisório é caracterizado por limitações cognitivas dos atores e informações incompletas, e que os atores adotam algum enfoque na definição do problema, as preferências e identidades dos atores em relação à descentralização administrativa serão analisadas a partir de algum dos mecanismos psicológicos acima mencionados, pois estes, segundo March (2009), dirigem a atenção dos atores a diferentes opções e diferentes preferências.

1.3 Os principais enfoques da gestão do trânsito urbano

Para a análise dos enfoques adotados na abordagem dos problemas de trânsito, os trabalhos de Vasconcellos (2000, 2001) são um importante ponto de partida, tendo em vista que este autor analisa as visões e as metodologias sobre o tratamento dos problemas de trânsito e transportes no Brasil.

A proposta de Vasconcellos (2000) é denominada por ele de “análise sociológica da circulação” e está inserida dentro do movimento ligado à escola de sociologia urbana crítica, de tradição marxista, com foco na luta de classes e no processo de acumulação, e weberiana, com foco no papel da burocracia na formação e condução das políticas públicas.

O autor apresenta dois enfoques sobre os problemas de trânsito, suas origens e adoção no Brasil. Cada um desses enfoques tende a concentrar a atenção em dimensões particulares dos problemas de trânsito. O primeiro enfoque, denominado de tradicional, tende a focar a atenção nas dimensões de fluidez e segurança. O segundo, adotado pelo autor, amplia o foco para outras dimensões, como qualidade de vida, mobilidade e acessibilidade.

A **fluidez** refere-se à facilidade de circulação de veículos. Está ligada a diminuição do tempo de percurso para os veículos. São exemplos de medidas que promovem maior fluidez: retirar estacionamento da via, aumentar a velocidade regulamentada da via, proibir conversões e retortos, alargamentos da via, etc. A **segurança** diz respeito a uma circulação sem acidentes, estendendo-se a todos que circulam nas vias públicas, como pedestres, motoristas e passageiros. São exemplos de medidas que promovem maior segurança na via: redução da velocidade regulamentada da via, implantação de ondulação transversal (lombadas), adequação geométrica, melhoria da sinalização etc. De acordo com Vasconcellos (1985, 2000, 2001) a fluidez e a segurança eram os principais objetivos das metodologias tradicionais de tratamento dos problemas de trânsito, refletindo assim o enfoque na otimização do espaço para o transporte privado.

O conceito de **mobilidade** representa um avanço ao incluir a facilidade de circulação das pessoas, sendo mais amplo que o conceito de fluidez. Refere-se à facilidade de deslocamentos de pessoas, animais e bens, por meio motorizados ou não motorizados. Outro conceito mais amplo é o de **acessibilidade**, entendida como a facilidade (ou dificuldade) com que os locais da cidade são acessados pelas pessoas ou bens, medida pelo tempo, custo e esforço envolvidos. Assim, medidas que promovam acessibilidade devem levar em conta aquelas pessoas com mobilidade reduzida, como portadores de deficiência e idosos, por exemplo. Devem considerar também pessoas com renda baixa. Exemplos de medidas que promovem maior acessibilidade são: criação de vagas de estacionamentos para pessoas portadoras de deficiência e idosos, implantação de paradas de ônibus, criação de rampas de acesso para pessoas com mobilidade reduzida, regulamentação de estacionamento para carga e descarga etc. Por fim, o conceito de **qualidade de vida** diz respeito às funções de cada via, principalmente às vias de zonas residenciais, e à defesa do meio ambiente. Envolve também a compatibilização entre o uso do solo e o volume e o tipo de tráfego que nela passam. Exemplos de medidas que promovem melhor qualidade de vida são: proibição de circulação de veículos de carga em vias locais, regulamentação de horários para carga e descarga de mercadorias, fiscalização da emissão de poluentes e poluição sonora etc.

Além de diferirem em relação às dimensões dos problemas de trânsito, os dois enfoques também diferem quanto aos instrumentos de intervenção no espaço urbano. As três formas de intervenção no espaço urbano mais diretamente relacionadas ao trânsito são: o planejamento urbano, o planejamento dos transportes e o planejamento da circulação. O planejamento urbano define a forma como o espaço será ocupado para fins de produção e reprodução social. A relação entre planejamento urbano e trânsito é evidente tendo em vista que ao definir onde escolas, hospitais, distritos industriais e zonas comerciais podem e/ou devem funcionar, a política urbana estará definindo importantes polos geradores de tráfego, ou seja, pontos de origem e destino do conjunto de deslocamentos das pessoas e mercadorias. O planejamento de transportes diz respeito à definição da infraestrutura de circulação e dos meios de circulação, isto é, impacta sobre todo o sistema de circulação. O planejamento da circulação, por sua vez, impacta sobre a estrutura de circulação ao definir como tal estrutura será utilizada pelas pessoas e veículos, envolvendo quatro atividades: “a legislação, que define as regras de utilização das vias e calçadas (Código de Trânsito); a engenharia de tráfego, que define o esquema de circulação; a educação, que define como as pessoas serão treinadas para usar o sistema viário; a fiscalização, que controla o respeito às leis de trânsito.” (Vasconcellos 2000, p.49, 50).

O enfoque tradicional, pretensamente neutro, dissocia os três principais instrumentos de intervenção no espaço urbano, adotando apenas um deles, o planejamento da circulação. Já o enfoque urbanista procura resgatar a importância da inter-relação entre os três instrumentos de intervenção. A caracterização dos dois enfoques será mais bem desenvolvida adiante. No momento cabe lembrar que os dois enfoques apresentados por Vasconcellos (2000, 2001) representam diferentes visões sobre os problemas de trânsito. Estão associados a diferentes preferências e identidades em relação às soluções para os problemas, de tal forma que podem ser utilizados para agrupar os atores em defensores e opositores da descentralização administrativa de trânsito. São enfoques que permitem analisar a direção da atenção dos atores e, por conseguinte, das preferências e identidades evocadas, assim como das inconsistências que surgiram no processo decisório sob análise.

Dada a dimensão temporal presente no modelo empregado, além de investigar o emprego dos enfoques, também se verificará se a sequência em que os eventos ocorreram exerceu influência sobre o resultado da decisão.

1.4 A sequencia dos eventos

Pierson (2004) aborda a dimensão temporal dos processos políticos explorando alguns mecanismos que, segundo ele, são comuns na vida política, além de identificar as circunstâncias sob as quais tais mecanismos são mais ou menos prováveis de ocorrer.

Conforme o autor, muitas disputas teóricas sobre problemas políticos relevantes estão centradas na disputa em torno de que variáveis são importantes na explicação. Em geral, a pergunta que procuram responder é: que variável explicativa X é a responsável pelo resultado político Y (variável dependente)?

Pierson (2004) não nega o valor de tais abordagens, porém assume que perspectivas estáticas desse tipo são insuficientes para entender vários resultados políticos, pois não são capazes de elucidar o aspecto temporal dos processos políticos, obscurecendo o comportamento das variáveis ao longo do tempo, tanto dependentes como explicativas. Dito de outra forma, abordagens estáticas centradas na medição dos efeitos de uma variável sobre outra podem conter “pontos cegos” que não permitem ao analista compreender o importante papel da dimensão temporal na política.

Como então trabalhar explicitamente o papel do tempo na política? Na visão de Pierson (2004), por meio de proposições teóricas que incorporem aspectos temporais da realidade social. Apesar de não fornecer um modelo teórico particular, Pierson (2004) apresenta um conjunto de argumentos sobre alguns processos sociais, originários de várias tradições teóricas, que fornecem importantes *insights* para o desenvolvimento de proposições teóricas que incorporem a dimensão temporal.

Dos vários processos políticos elencados pelo autor, aqueles relativos à dependência da trajetória (*path dependence*), e às questões de sincronia e sequencia (*timing and sequence*) mostram-se úteis para o estudo proposto, sendo, portanto, utilizados na explicação sobre a descentralização da administração do trânsito no Brasil. Na visão do autor, a ligação dos argumentos sobre dependência da trajetória com os argumentos sobre sincronia e sequencia produz uma “poderosa sinergia teórica”, tendo em vista que argumentos sobre dependência da trajetória, principalmente aqueles relacionados a mecanismos de auto-reforço, explicam “porque e quando a sequencia importa”, além de esclarecerem como certas decisões passadas removem certas opções do “menu de possibilidades políticas” (Pierson, 2004, p.12).

Antes de introduzir a discussão em torno dos processos acima mencionados, faz-se necessário um esclarecimento: segundo Pierson (2004), entender o papel do tempo em

processos políticos envolve uma mudança de foco analítico de explicações baseadas em “leis causais” para explicações capazes de lançar luz sobre os mecanismos sociais, particularmente aqueles com dimensão temporal, que operam ligando causas e efeitos. “A identificação e o esclarecimento de tais mecanismos pode melhorar nossa habilidade de desenvolver argumentos sobre processos temporais que são ao mesmo tempo convincentes e tenham no mínimo portabilidade limitada” (Pierson, 2004, p.6).

Assim, o exame dos processos que envolvem dependência da trajetória, por exemplo, nos permite identificar e explicar alguns mecanismos sociais fundamentais, como os mecanismos de auto-reforço. Cabe lembrar ainda que, na visão de Pierson (2004), argumentos sobre dependência da trajetória deixam de ser argumentos meramente descritivos somente quando elucidam os mecanismos subjacentes aos processos sociais em que os desdobramentos históricos exercem papel de destaque.

Além da identificação dos mecanismos é necessário também esclarecer que características do ambiente fazem com o que os mecanismos operem de forma mais ou menos eficaz. Assim sendo, além de identificar os mecanismos em operação, o pesquisador também precisa procurar pelos elementos do contexto social que são mais ou menos propensos ao acionamento dos mecanismos. Por exemplo, em ambientes econômicos caracterizados por atomização do mercado, livre entrada e saída de agentes e informação completa, os mecanismos de competição e aprendizado garantem que organizações menos eficientes sejam substituídas por organizações mais eficientes do ponto de vista econômico. Porém, segundo Pierson (2004), o ambiente político, por não apresentar as mesmas características do ambiente econômico, não é um ambiente onde os mecanismos de competição e aprendizado operem com o mesmo vigor que no ambiente econômico. Pelo contrário, de um lado a complexidade e ambiguidade características do ambiente político impõe sérias restrições aos mecanismos de aprendizagem, de outro lado a densidade institucional da política e as assimetrias de poder e autoridade impõem restrições aos mecanismos de competição.

Então, na demonstração do papel da história nos processos políticos, Pierson (2004) ressalta a importância dos processos marcados por dependência da trajetória (path dependence), justamente processos sociais improváveis de serem vistos sem abordar especificamente questões de temporalidade, já que são processos onde “decisões, ações ou estados presentes e futuros dependem de decisões, ações ou estados prévios” (Page, 2006, p.88).

Pierson (2004) apresenta diversos conceitos de *path dependence*. Dentre eles o autor adota um mais restrito, e conseqüentemente mais útil do ponto de vista operacional, referindo-se somente àqueles processos que exibem feedback positivo (*positive feedback*). Os feedbacks positivos são mecanismos de auto-reforço que elevam o custo de reversão de uma trajetória já iniciada, trajetórias em que “cada passo em uma direção particular torna ainda mais difícil a reversão de curso” (Pierson, 2004, p. 21).

O conceito de feedback positivo, assim como o de feedback negativo, é utilizado em muitas áreas do conhecimento, tanto nas ciências naturais como nas ciências sociais². Pierson (2004) retira sua definição da literatura econômica sobre retornos crescentes (*Increasing Returns*), abordagem proeminente nos estudos sobre locação espacial da produção, causas do crescimento econômico e emergência de novas tecnologias.

A ideia central é que as características de uma determinada tecnologia e de seu contexto social geram retornos crescentes e, conseqüentemente, tornam o ambiente propenso aos mecanismos de auto-reforço e feedback positivo. Tais características são: 1) elevados custos fixos ou de entrada (*star-up or fixed costs*): situação que implica em custos unitários decrescentes à medida que a produção aumenta, incentivando os indivíduos a optarem por uma única opção, como exemplo “o primeiro disco do Windows custou a Microsoft US\$ 50 milhões para chegar ao mercado, o segundo disco, assim como os subsequentes, custou US\$ 3” (Arthur, 1993, p.3); 2) Efeitos de aprendizado (*learning effects*): implica em aumento dos retornos devido à melhoria na utilização dos recursos provocada pelo conhecimento gerado com o uso contínuo de determinada tecnologia; 3) efeito coordenação (*coordination effect*): implica no aumento dos benefícios individuais de uma atividade particular à medida que outras pessoas adotam a mesma opção, por exemplo, os benefícios gerados para determinada firma produtora de sistemas operacionais para computadores à medida que outras firmas passam a desenvolver softwares compatíveis com seu sistema operacional, assim, quanto mais ganha proeminência, mais provavelmente uma determinada alternativa emergirá como

² Nas ciências biológicas os termos feedback positivo e feedback negativo são mecanismos que atuam em situações de mudança sobre sistemas complexos e dinâmicos, como o corpo humano e até mesmo o meio ambiente. O feedback negativo tende a reverter a direção da mudança estabilizando o sistema, ao passo que o feedback positivo tende a acentuá-la.

Na literatura econômica feedback positivo e negativo têm efeitos similares sobre indústrias e mercados, pois em contextos marcados por retornos decrescentes, por meio do feedback negativo aumentos proporcionais na escala de produção tendem a gerar retornos menos que proporcionais, de tal modo que o tamanho da firma ou do mercado atinge um ponto de máximo, contribuindo “para que um equilíbrio previsível em relação aos preços e às participações de mercado seja alcançado” (Arthur, 1993, p.1).

Já na presença de retornos crescentes de escala, por meio do feedback positivo aumentos proporcionais na escala de produção tendem a gerar retornos mais que proporcionais, o que representa um estímulo ao aumento da indústria ou do mercado.

padrão; 4) expectativas adaptativas (*adaptive expectations*): implica na adaptação das ações individuais as expectativas dos indivíduos sobre qual será a alternativa de sucesso, “os indivíduos sentem a necessidade de ‘pegar o cavalo certo’” (Pierson, 2004, p.24).

Diante das características acima mencionadas, os retornos crescentes significam “a tendência pela qual aquilo que está à frente ganha cada vez mais vantagem e aquilo que perde vantagem a perde cada vez mais” (Arthur, 1993, p.1). Na presença de retornos crescentes, os mecanismos de feedback positivo reforçam aquilo que obtém sucesso e desfavorecem as alternativas que não são bem sucedidas, pelo menos não de início, conseqüentemente, os atores têm fortes incentivos para focarem em uma única alternativa e seguirem nela, de tal maneira que cada passo dado em uma direção específica depende dos passos anteriores, além de condicionar os passos seguintes.

Dadas as diferenças entre os campos da economia e da política, Pierson (2004) assume que as características apontadas acima também estão presentes em quatro processos centrais na política: 1) a ação coletiva; 2) o desenvolvimento institucional; 3) o exercício da autoridade e 4) a interpretação social. Todos esses processos de natureza política apresentam as mesmas características que tornam os mecanismos de auto-reforço e feedback positivo proeminentes nos ambientes econômicos marcados por retornos crescentes. Apesar das diferenças entre os dois campos da atividade social, a conclusão é a mesma: mecanismos de auto-reforço tendem a tornar os resultados persistentes, no caso específico da mudança institucional, tais mecanismos tornam certas instituições resilientes, isto é, resistentes à mudança.

Segundo Pierson (2004), além dos custos de reversão, os argumentos sobre feedback positivo ilustram outra importante propriedade de processos de dependência da trajetória, a importância da sequência.

Os estudos sobre sincronia (*timing*) e conjunções críticas (*critical junctures*) são abordagens relevantes nos estudos sobre o papel da sequência dos processos políticos. O que é iluminado nestes estudos é a “significância dos efeitos interacionais e a dependência desses efeitos interacionais sobre a sincronização de eventos ou processos” (Pierson, 2004, p.55).

O modelo de múltiplos fluxos é um exemplo desse tipo de abordagem, tendo em vista que cada um dos fluxos representa processos sociais distintos, que se desenvolvem separadamente e cuja conjunção crítica na janela de oportunidade, quando bem aproveitada, produz resultados políticos importantes, como a descentralização em análise. Portanto, sob

esse olhar, o tempo serve como uma dimensão que reúne diferentes processos sociais com consequências importantes como mudanças institucionais.

A relação entre conjuntura crítica e sequencia pode ser observada de maneiras distintas dependendo do interesse do pesquisador. Por um lado, o analista pode estar interessado em verificar a sequencia de eventos ou processos que se desdobram a partir de uma conjuntura crítica específica. Por outro lado, ele pode estar interessado em verificar a sequencia de cada um dos fluxos até a conexão em uma conjuntura crítica. O presente estudo é um exemplo do segundo caso.

Assim, a análise da dinâmica interna de cada fluxo, a sequencia de seus desdobramentos históricos e de como os mecanismos de auto-reforço e feedback positivo induziram o desenvolvimento de cada fluxo, permitem analisar como a sequencia de acontecimentos resultou em uma conjuntura crítica na qual algumas visões sobre os problemas já haviam sido desconsideradas, assim como algumas propostas de alternativa também já haviam sido abandonadas ao longo da trajetória histórica.

Como a trajetória de cada um dos fluxos é independente, cada um apresenta uma sequencia de acontecimentos distinta dos demais fluxos. A forma como os problemas são definidos ou categorizados pode se desenvolver de forma mais ou menos rápida que o desenvolvimento das soluções ou do fluxo político, por exemplo. Portanto, a questão é saber se e como a sequencia de cada um dos fluxos conduziu a uma conjuntura crítica, no caso a janela de oportunidade.

Conforme o exposto acima, a análise dos processos sequenciais com dependência da trajetória, no conceito empregado por Pierson (2004), ilumina a dinâmica de tais processos e a resiliência a que estão sujeitos. Quando chega a janela de oportunidade, os problemas, as soluções e o fluxo político já passaram por etapas em que os mecanismos de auto-reforço já excluíram algumas possibilidades.

Uma das lições mais importantes tiradas de Pierson (2004) é que mudança e estabilidade são dois lados da mesma moeda. A janela de oportunidade, no caso da descentralização da administração de trânsito, foi aproveitada e sem dúvida resultou em uma mudança importante do ponto de vista político-administrativo. Todavia, os processos sociais que desencadearam tal mudança, se marcados por mecanismos de auto-reforço conforme indica Pierson (2004), afetaram a descentralização da administração do trânsito, isto é, tornaram-na dependente de sua trajetória.

A hipótese subjacente é que quanto mais as condições do ambiente favorecem os mecanismos de auto-reforço, maior o peso da história, por outro lado, conforme o ambiente muda, os mecanismos de auto-reforço podem não operar eficazmente, favorecendo a mudança institucional.

2 MÉTODO DE ANÁLISE

O estudo proposto consiste na análise de um processo decisório específico, espacialmente delimitado e que sofreu variações ao longo do tempo, configurando-se assim em um estudo de caso.

Tendo em vista a diversidade de interpretações sobre o que é um estudo de caso, assim como o próprio conceito de caso, optou-se pelo conceito proposto por Gerring (2007). De acordo com tal autor, um caso é “um fenômeno (*unidade*) espacialmente delimitado, observado em um dado ponto no tempo ou durante certo período de tempo”, e o estudo de caso “é o estudo intensivo de um único caso com o propósito de compreender uma classe maior de unidades similares (uma *população* de casos)” (Gerring, 2007, p.19 e 20).

Assim, em conformidade com os conceitos acima mencionados, a formação da agenda de decisão de reforma do código de trânsito brasileiro representa o caso em estudo. Por sua vez, a proeminência da descentralização administrativa na agenda de decisão será a variável dependente, explicada pelo efeito de vários fatores atuando em conjunto ao longo de um período de tempo, conforme o modelo teórico adotado.

Do ponto de vista temporal, a formação da agenda de decisão sob estudo é delimitada por um intervalo de tempo que coincide com o processo legislativo de reforma do código de trânsito brasileiro. Tal período está compreendido entre os anos de 1992, ano da chegada do projeto de lei ao Congresso Nacional, e o ano de 1997, quando a Lei nº 9.503 que instituiu Código de Trânsito Brasileiro foi sancionada pelo Presidente da República. Na verdade, a introdução da reforma do código de trânsito na agenda governamental ocorre um pouco antes, no ano de 1991 com criação no Ministério da Justiça de uma comissão especial com o objetivo de elaborar anteprojeto do novo código de trânsito para o Brasil. Contudo, devido à carência de dados sobre os eventos ocorridos na comissão, optou-se por delimitar o conjunto de eventos em análise ao processo legislativo, sobre o qual existem mais dados acessíveis.

Das técnicas disponíveis para a realização de estudos de caso, optou-se por utilizar a técnica denominada de *process tracing*. O *process tracing* é “um estilo de análise utilizado para reconstruir um processo causal que ocorreu dentro de um único caso” (Gerring, 2007, p. 216). A escolha se deve a três fatores. Primeiramente, a impossibilidade de um tratamento manipulado do tipo experimental, uma vez que o processo sob estudo ocorreu no passado e as variáveis independentes, assim como suas relações com a variável dependente, não são passíveis de controle. Em segundo lugar, a complexidade da relação causal existente entre a

proeminência da descentralização administrativa na agenda de decisão e as variáveis explicativas contidas nos fluxos do modelo teórico, pois, conforme declaram George e Bennet (2004) o *process tracing* é útil em explicações cuja complexidade é caracterizada pela existência de muitas variáveis independentes, ou cujas variáveis se desenvolvem sequencialmente no tempo. Em terceiro lugar, pelos tipos de evidências empregadas na explicação, que se baseia em um conjunto de diferentes evidências não comparáveis, mas que em conjunto lançam luz sobre o resultado em análise, uma vez que a marca registrada do *process tracing* é que “múltiplos tipos de evidências são empregados para verificar a inferência (Gerring, 2007, p. 173).

Quanto à natureza do processo causal do fenômeno investigado, sua complexidade reside no desdobramento e na conexão de três conjuntos de fatores explicativos ao longo do tempo, tratando-se, então, de “causalidade histórica” conforme descrita por Pierson (2004), em que a sequencia dos eventos exerce influência sobre o resultado.

Como então analisar processos dessa natureza? Segundo Abbot (1990), as ciências sociais têm realizado tal tarefa de duas maneiras paradigmáticas e fundamentalmente distintas. Por um lado, os processos históricos podem ser tratados como a realização de processos estocásticos. Sob esta perspectiva, o analista procura identificar as causas e medir o efeito de suas variações sobre a variável dependente ao longo do tempo. Por outro lado, os processos históricos podem ser vistos como sequencias de eventos nos quais os sujeitos sociais interagem. Esta abordagem assume a forma de uma narrativa padrão (*narrative pattern*) sobre os eventos e sua conexão com o resultado. Tendo em vista os dados obtidos para o estudo e o modelo teórico adotado focado na interação dos atores, o presente estudo faz uso da segunda abordagem.

2.1 Fonte de dados

São três as fontes utilizadas. Primeiramente, fontes documentais compostas por: 1) notas taquigráficas das reuniões das comissões no Congresso Nacional; 2) pareceres, relatórios, textos substitutivos e emendas relacionadas ao projeto de lei de reforma do código de trânsito; e 3) leis e normas relativas à administração de trânsito no Brasil. A grande maioria dos documentos foi obtida no Diário do Congresso Nacional (DCN), no Diário do Senado Federal (DSF) e no Diário da Câmara dos Deputados (DCD). Esses documentos são importantes fontes de dados sobre: os atores que participaram do processo, a interação entre

eles, os momentos em que participação, as ideias que permearam as discussões e as possíveis alternativas de desenho administrativo. Em suma, dados sobre os atores e os processos conforme o modelo adotado.

Com relação aos atores, cabe salientar que a frequência com que seus nomes apareceram nos dados documentais não pode ser interpretada como indicador de sua importância, pois o nome de um dos principais empreendedores de políticas públicas, por exemplo, é um dos menos frequentes nos dados documentais. Desta forma, dada a insuficiência dos documentos, foi necessário contar com outras fontes de dados.

A segunda fonte são entrevistas realizadas com 10 atores que participaram ativamente do processo de reforma do código. Alguns dos entrevistados representaram organizações que foram as principais forças pró e contra a descentralização da administração do trânsito no Brasil. Verificou-se que as entrevistas foram importantes por indicar a participação de atores relevantes cujos nomes não apareceram com frequência nas fontes documentais. A partir das entrevistas, pode-se também confirmar evidências apontadas pelos dados documentais.

Os atores entrevistados foram selecionados de acordo com dois critérios específicos. Em primeiro lugar, pela presença nas reuniões realizadas no Congresso e, em segundo lugar, conforme o critério reputacional.

Do ponto de vista da participação, os nomes foram selecionados conforme apareciam nas notas taquigráficas. Do ponto de vista reputacional, uma das questões aplicadas solicitava ao entrevistado que apontasse o nome de pessoas ou organizações que teriam sido importantes defensores e opositores da descentralização administrativa. Conforme os nomes eram mencionados passavam a compor a lista de possíveis entrevistados. Assim, o procedimento de seleção resultou em uma amostragem não probabilística que é perfeitamente compatível com a análise de rastreamento da trajetória adotada no presente estudo, de acordo com o argumento de Tansey (2009).

Todos os nomes foram considerados, porém nem todos puderam ser encontrados ou se dispuseram a responder as entrevistas. Limitações de tempo e recursos também influenciaram o tamanho da amostra de entrevistados. O anexo 1 contém a lista dos atores entrevistados e das organizações que eles representaram durante o processo decisório.

Com relação ao questionário aplicado, este foi elaborado tomando-se como base o modelo utilizado por Kingdon (1995) e que busca coletar dados sobre os atores e os processos. Foram questões que procuraram resgatar na memória dos participantes: 1) o que havia desencadeado a busca por reforma, 2) as visões sobre os problemas de trânsito durante o

processo decisório, 3) o conjunto de soluções que surgiram durante o processo, 4) a visão sobre a municipalização de trânsito e 5) os opositores e defensores da municipalização de trânsito durante o processo decisório. O anexo 2 contém o questionário aplicado.

As entrevistas foram conduzidas de forma semi-estruturada, isto é, o questionário serviu como roteiro para uma conversa sobre o processo decisório analisado. À medida que a entrevista avançava, novas questões surgiam, quase sempre motivadas pelo relato dos entrevistados. Tal procedimento se mostrou útil para captar a interpretação e a reinterpretação dos atores sobre os fatos ocorridos, o que talvez o uso extremamente rigoroso do questionário não permitisse.

Das dez entrevistas apenas nove puderam ser gravadas. Um dos atores não pôde ser entrevistado pessoalmente nem por telefone, suas respostas foram recebidas por e-mail. Ao final das entrevistas, todas as gravações foram taquigrafadas em documentos eletrônicos.

Por último, como terceira fonte de dados, foram consultadas sessenta e três matérias de jornais impressos não especializados, todas publicadas durante o período compreendido entre 1992 e 1998, e cujo assunto era a reforma do código de trânsito brasileiro. Todas as matérias foram obtidas no banco de notícias selecionadas do Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados. As matérias foram selecionadas por meio da procura pelas palavras chave: Código de Trânsito, municipalização de trânsito e acidentes de trânsito.

As informações coletadas nas matérias de jornais são utilizadas como evidências sobre a imprensa e a opinião pública durante o período. Mostraram-se relevantes na atenção dada ao processo legislativo em todas as suas fases, no foco da imprensa nos acidentes de trânsito e na cobertura dada as inovações surgidas durante o processo decisório.

2.2 Os atores, seus enfoques e os conjuntos de preferências e identidades

Pessoas e organizações participaram do processo decisório analisado. Os atores governamentais, como deputados e senadores, por exemplo, tiveram um papel pessoal significativo. Já os grupos de interesse foram quase todos considerados como organizações, pois, apesar de serem apontados nominalmente em algumas das entrevistas, participaram do processo decisório de reforma do código quase sempre como representantes de alguma organização.

Dada a complexidade característica dos processos decisórios com múltiplos atores, como é o caso sob análise, o presente estudo fará uso das seguintes premissas: 1) os atores agem conforme o pressuposto comportamental da racionalidade limitada; 2) os participantes (indivíduos, grupos ou organizações) são tratados como detentores de preferências e identidades consistentes; 3) preferências e identidades diferem entre os participantes; 3) as preferências e identidades são conjuntamente inconsistentes.

As premissas acima foram inspiradas em March (2009), que as considera simplificações que facilitam a análise. Entretanto, cabe lembrar que a simplificação é apenas analítica, uma vez que as inconsistências intrapessoais podem exercer influência sobre o resultado da decisão, como, por exemplo, as inconsistências intra-organizacionais. Como os dados disponíveis não permitem verificar o efeito das inconsistências intrapessoais, o presente estudo considera apenas as inconsistências interpessoais.

De acordo com o referencial teórico adotado, em contextos marcados por preferências problemáticas, como é o caso sob análise, a atenção assume um papel relevante na formação das inconsistências entre os atores. Como o conjunto de itens na agenda foi grande, nem todos os atores estiveram atentos a tudo. Sendo assim, é na atenção dada à descentralização administrativa que se busca as inconsistências entre as preferências e identidades dos atores.

Da totalidade de atores que participaram do processo decisório de reforma do código, o presente estudo analisa apenas aqueles que manifestaram explicitamente alguma preocupação com a descentralização administrativa do trânsito. Como se verá mais adiante, vários atores participaram do processo, porém nem todos manifestaram preocupação com a descentralização. Deste modo, o primeiro critério de classificação do papel dos atores é a atenção dada à descentralização administrativa.

Mais dois critérios de classificação dos papéis foram adotados, o enfoque dado aos problemas de trânsito e o conjunto de preferências e identidades evocadas em relação à descentralização.

Quanto ao enfoque, as duas categorias foram inspiradas nos trabalhos de Vasconcellos (2000, 2001), o enfoque da segurança e o enfoque urbanista, este último de viés sociológico. De um lado, aqueles atores que focaram a atenção na dimensão da segurança, manifestando explicitamente que trânsito é problema de segurança pública, foram todos categorizados como atores que adotaram o enfoque da segurança. De outro lado, aqueles atores que ampliaram o foco dos problemas de trânsito, ligando-os aos problemas de transporte e uso do solo, ou que

assumiram expressamente trânsito como um problema local, foram todos categorizados como atores que adotaram o enfoque urbanista.

Como último critério, os atores foram agrupados conforme seus conjuntos de preferências e identidades. De um lado, alguns atores preferiram ou tiveram suas identidades associadas à centralização da administração do trânsito ao nível do estado. Manifestaram explicitamente sua identificação e suas preferências pelo controle estadual da gestão do trânsito urbano. De outro lado, alguns atores preferiram e se identificaram com a forma descentralizada de administração do trânsito urbano, pois, de todas as possíveis soluções em termos de desenho administrativo, decidiram pela descentralização ao nível do município.

Assim sendo, com base na identificação do papel exercido pelos atores no processo decisório, espera-se verificar a hipótese de que o enfoque adotado pelos atores direciona a evocação de preferências e de identidades e, com efeito, estabelece as inconsistências a partir das quais se dá a disputa entre os atores. Se os dados analisados, por um lado, evidenciarem a consistência no conjunto de preferências e identidades entre atores que adotaram o mesmo enfoque e, por outro lado, evidenciarem a inconsistência entre atores que adotaram enfoques distintos, haverá razões para se aceitar a hipótese como válida.

2.3 O processo decisório, os eventos e os fluxos

Definindo-se evento como a interação momentânea dos atores em um dado intervalo de tempo, a análise aqui realizada mapeia a sequência de eventos ocorridos entre 1992 e 1997, assim como o desenvolvimento dos problemas, das soluções e da conjuntura política ao longo da trajetória de todo o processo. Para tal, o processo decisório sob estudo será decomposto em três fases sucessivas, cada uma delas composta por um conjunto particular de eventos.

Os eventos observados foram as reuniões das comissões especiais criadas no Congresso Nacional com a finalidade de tratar da reforma do código. Algumas foram audiências públicas em que onde diversos atores discutiram a reforma. Conforme se verá adiante, tais audiências foram significativas na produção das ideias que fundamentaram a decisão tomada. Ideias que foram em grande parte absorvidas pelos atores governamentais no Congresso. Além das audiências públicas, os documentos analisados também permitiram observar eventos em que somente os parlamentares estiveram presentes, como as reuniões para deliberar sobre emendas oferecidas aos textos.

Ao todo foram 34 os eventos observados, todos eles promovidos pelo Congresso Nacional. A maioria ocorreu em Brasília, havendo apenas 3 exceções, uma audiência pública em São Paulo-SP, outra no Rio de Janeiro-RJ e outra em Belo Horizonte-MG. O anexo 3 contém os eventos, a data de ocorrência e o tema abordado.

Os 34 eventos foram distribuídos nas seguintes fases: 1) tramitação na Câmara; 2) tramitação no Senado; 3) retorno à Câmara; 4) veto e sanção presidencial. Além destas três fases, foi necessário também incluir uma descrição dos antecedentes de todo o processo, pois a agenda governamental, que condiciona a agenda de decisão, foi formada antes do processo decisório analisado.

Como dito anteriormente, não foram obtidos dados que permitissem a análise sistemática dos eventos ocorridos antes da chegada da proposta ao Congresso Nacional. Contudo, a proposta que chegou à Câmara dos Deputados não veio do nada e seus antecedentes precisam ser esclarecidos. Sendo assim, faz-se necessária uma descrição dos componentes históricos da reforma do código, isto é, de como os problemas de trânsito foram historicamente definidos até aquele momento, que soluções vinham sendo adotadas e que conjunturas políticas marcaram a trajetória da administração de trânsito até a entrada do tema na agenda de decisão em 1992.

A primeira fase é composta por 14 reuniões ocorridas na Câmara dos Deputados, realizadas pela comissão especial destinada a apreciar a reforma do código de trânsito. Conforme se verá adiante, a primeira fase foi crucial na significação dos principais problemas de trânsito no Brasil, assim como no desenho administrativo para lidar com tais problemas. A segunda fase engloba 18 eventos que no conjunto correspondem à fase de tramitação do Senado Federal. Após as decisões na Câmara e conforme o processo legislativo brasileiro, o projeto de lei foi remetido ao Senado onde tramitou por quase dois anos. Depois de finalizados os trabalhos nesta última casa, o projeto de reforma do código foi devolvido à Câmara para votação. A terceira fase é composta pelos 2 últimos eventos observados no Congresso, correspondendo à tramitação final na Câmara dos Deputados. Consiste principalmente dos eventos relativos à aprovação do novo código de trânsito brasileiro. A quarta e última fase foi o veto presidencial, em que se procura verificar o papel do Presidente da República no desenho administrativo do trânsito no Brasil.

Cada uma das fases será analisada separadamente. Em cada uma delas será rastreado o desenvolvimento de três trajetórias: a interpretação do problema, das soluções e do fluxo político. Além do desenvolvimento em separado de cada fluxo, também se buscará o

momento de conjunção entre eles, de forma a verificar a abertura da janela de oportunidade para a mudança na administração do trânsito urbano brasileiro.

Se a sequencia dos eventos realmente é um fator importante, então se espera que o desenvolvimento dos três fluxos em cada uma das fases tenha exercido influência sobre o desenvolvimento dos mesmos fluxos nas fases subsequentes, afetando o desenvolvimento dos problemas, das soluções e da conjuntura política no sentido em que decisões precedentes influenciaram decisões subsequentes.

Assim sendo, caso a análise aqui realizada consiga demonstrar que a sequencia de acontecimentos realmente é importante para a explicação, então se poderá concluir que, durante o processo decisório sob análise, o desenvolvimento dos problemas de trânsito, suas soluções e a conjuntura política subjacente são histórico-dependentes.

3 ATORES

Os dados obtidos apontam que o processo decisório de reforma do Código de Trânsito no Brasil foi marcado pela existência de múltiplos atores. Vários atores governamentais e não governamentais participaram ativamente do processo, comparecendo em vários dos eventos observados, com especial destaque para as audiências públicas em que apareceram diversas organizações ligadas à área de trânsito.

Como o conjunto de itens na agenda de decisão era grande, nenhum dos atores esteve atento a todas as dimensões dos problemas de trânsito. Nem todas as alternativas de solução foram consideradas por cada um deles. Do amplo conjunto de preferências e identidades que surgiram durante o processo decisório, cada ator esteve focado em apenas um subconjunto. De acordo com o exposto acima, este trabalho analisa apenas a posição dos atores que manifestaram explicitamente atenção à descentralização administrativa do trânsito.

Os atores são aqui classificados conforme a tipologia de Kingdon (1995) em atores governamentais e não governamentais, apesar de tal classificação ser imprecisa no caso de algumas organizações presentes no processo decisório sob análise. Por exemplo, um mesmo ator compareceu a um dos eventos como representante do CONTRAN e em outro evento como representante da ANTC, a primeira governamental e a segunda não. Um exemplo ainda mais interessante é o de um ator que representou, em reuniões distintas, o DETRAN-DF, a ABDETRAN, e a SSP-DF.

Contudo, o problema mais relevante diz respeito à classificação das organizações estaduais e municipais de trânsito. A linha divisória traçada por Kingdon (1995) para classificar os atores em governamentais e não governamentais é a autoridade formal, sendo que “pessoas em posições governamentais tem autoridade formal garantida por estatutos e pela Constituição, um status que as pessoas fora do governo não tem” (Kingdon, 1995, p. 45). Todavia, o significado de autoridade formal deve ser mais claramente definido, pois no caso estudado, a principal disputa, o principal ponto de divergência, foi justamente a descentralização da autoridade formal para o exercício do poder coercitivo do estado, que no caso do trânsito se manifesta na fiscalização de trânsito.

De acordo com Espírito Santo (2001), a autoridade formal sobre o trânsito pode ser dividida em legislativa, jurisdicional e administrativa, as duas últimas constituindo a execução das leis de trânsito. Se a definição de autoridade formal de Kingdon (1995) for interpretada de forma ampla o suficiente a ponto de significar também a autoridade para o exercício do poder

coercitivo do estado, isto é, a autoridade jurisdicional e administrativa, então as organizações estaduais deveriam ser classificadas como atores governamentais ao passo que as dezessete organizações municipais pré-existentes ao processo de reforma seriam classificadas como atores não governamentais, pois no caso sob análise, a autoridade formal para o exercício da fiscalização de trânsito era garantida pelo Código de 1966 aos estados, mas não aos municípios. Conforme a tipologia de Kingdon (1995), os municípios são categorizados como oficiais governamentais como lobistas (*governmental officials as lobbyists*), particularmente interessados no peso orçamentário de decisões do governo federal.

Contudo, se o conceito de autoridade formal for restrito à autoridade legislativa, dada pela Constituição, para propor e alterar a legislação de trânsito, como é o caso da reforma do código de trânsito, então as organizações que administram o trânsito nos estados e nos municípios podem ser classificadas como grupos de interesse. Assim sendo, o conceito de autoridade formal aqui empregado é o mais restrito.

A tipologia adotada é útil no estudo do processo decisório de reforma do código porque permite classificar as organizações estaduais e municipais de trânsito como grupos de interesse que atuaram no Congresso Nacional. Eles representaram os dois principais polos em torno da disputa pela reforma da administração do trânsito, pois a descentralização administrativa trazia em seu bojo a descentralização da autoridade legal para o exercício da fiscalização de trânsito, atividade que envolve ao mesmo tempo o poder coercitivo do estado e a arrecadação das multas de trânsito, esta última importante fonte de receita para os cofres públicos. Assim, os estados e municípios em disputa por essa autoridade legal atuaram em diversas etapas do processo, cada um a seu modo, na tentativa de introduzir suas propostas na agenda de decisão.

3.1 Atores não governamentais atentos à descentralização administrativa

Quanto aos atores não governamentais, estiveram nas reuniões acadêmicos e grupos de interesse dos mais diversos. O anexo 4 contém a lista de atores não governamentais que participaram do processo de reforma do código, assim como o foco de atenção, o enfoque adotado e o conjunto de preferências e identidades evocadas em relação à descentralização. A análise abaixo está baseada nas evidências encontradas nas fontes de dados, sintetizadas no anexo 4.

3.1.1 Acadêmicos e Especialistas³

Os dados documentais apontam dois acadêmicos que participaram durante a fase de tramitação no Senado Federal. Os dois estão ligados a áreas que foram pontos chave durante todo o processo decisório sob análise: a reforma na administração do trânsito e a criminalização de algumas infrações de trânsito. Um deles, Diógenes Gasparini, professor de direito administrativo, e o outro, Luiz Flávio Gomes, juiz de direito e professor de direito penal. O segundo, pelo menos nos eventos observados, não manifestou posição favorável ou contrária à descentralização administrativa do trânsito, enquanto o primeiro se posicionou favorável, desde que a atividade de fiscalização e policiamento não fosse descentralizada. Como se verá adiante, a descentralização da atividade de fiscalização esteve no núcleo das divergências entre os atores que participaram do processo decisório.

Apesar de não constar nos dados documentais, dois entrevistados apontaram o nome de uma especialista em trânsito que atuou no Congresso Nacional em favor da descentralização, a arquiteta Dulce Lutfalla. As entrevistas indicam que a atenção dela estava direcionada para a ineficiência dos governos estaduais na fiscalização de trânsito, como também para uma redefinição conceitual do problema de trânsito que, em sua concepção, deveria incorporar a dimensão urbana.

3.1.2 Grupos de Interesse

Segundo Kingdon (1995), os grupos de interesse são mais relevantes naqueles assuntos que mobilizam menos as campanhas eleitorais, isto é, onde o tema não é mobilizável eleitoralmente os grupos de interesse têm mais influência. Em suas pesquisas, por exemplo, os grupos de interesse no setor de transporte exercem uma influência maior que os grupos de interesse presentes no setor de saúde, pois o segundo tema é mais presente nas campanhas eleitorais do que o primeiro.

³ Cabe lembrar que nem as entrevistas nem os dados documentais permitem averiguar a influência direta da literatura acadêmica sobre as visões dos atores acerca dos problemas de trânsito, pois nenhum trabalho acadêmico foi mencionado como argumento de autoridade. Contudo, conforme se verá adiante na análise do fluxo dos problemas, duas visões foram proeminentes, um enfoque restrito ao aspecto da segurança pública e um enfoque mais amplo, ligado ao urbanismo de traços sociológicos.

No caso específico da administração do trânsito, há fortes indícios de que a influência dos grupos de interesse seja realmente grande. O setor de trânsito, seus problemas e suas soluções, envolve um alto grau de especificidade técnica, envolve também questões relativas às vias, aos veículos e aos usuários, portanto, é um setor onde o *expertise* é um recurso de peso e onde diversos interesses estão presentes.

Um típico recurso dos grupos de interesse é a influência que tais grupos têm sobre os atores governamentais. Verificou-se essa influência no processo decisório sob análise, tendo em vista que alguns desses grupos assessoraram diretamente os relatores do projeto de lei de reforma do código nas duas casas do Congresso Nacional. A influência dos grupos de interesse também foi observada nas fases iniciais do processo em ambas as casas, quando os parlamentares declaram explicitamente a necessidade de audiências públicas para ouvir a sociedade e os especialistas na área.

Foram vários os grupos de interesse que atuaram ativamente no processo, dentre os quais alguns ligados à indústria e ao comércio, outros ao interesse público, outros aos interesses profissionais, além dos importantes grupos de interesse estaduais e grupos de interesse municipais.

Conforme os dados documentais indicam, dos grupos de interesse ligados à indústria e ao comércio, somente o Sindicato Brasileiro de Auto-Escolas se manifestou sobre a descentralização da administração do trânsito⁴. Apesar de não mencionar a adoção de algum enfoque específico, o representante dessa organização manifestou preferência pela descentralização.

⁴ Os dados documentais indicam a participação de 5 grupos de interesse ligados à indústria e ao comércio: a Associação de Fabricantes de Veículos Auto-Motores (ANFAVEA), representante das montadoras de veículos no Brasil; a Associação Nacional de Transporte de Carga e Logística (ANTC), representante do empresariado do setor de transportes de carga no Brasil; o Sindicato Brasileiro de Auto-Escolas, representando os interesses das organizações responsáveis pela formação dos condutores no País; a Federação das Empresas de Transportes de Carga do Estado de SP (FETCESP), representante das empresas de transporte rodoviário de carga no estado de São Paulo; e a Federação das Empresas de Transportes Rodoviários no estado do Rio Grande do Sul, representante das empresas de transporte rodoviário de carga no estado do Rio Grande do Sul;

O foco de atenção dos grupos de interesse ligados à indústria e ao comércio estava direcionado para duas questões. A primeira e comum aos 3 grupos de interesse ligados ao transporte de carga foi a composição do CONTRAN. Esses grupos manifestaram em todas as reuniões em que estiveram presentes sua preocupação com uma composição que contivesse o mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil. Sua atenção nesse foco específico é evidente tendo em vista os impactos que as decisões do CONTRAN tem sobre o setor de transportes de carga no País. O outro ponto, foco de atenção da organização representante das montadoras de veículos, foi a especificação de equipamentos de segurança na lei, o que claramente impactava nos custos de produção de veículos. De acordo com os dois representantes da ANFAVEA que estiveram presentes nas reuniões, a especificação da obrigatoriedade de determinados itens de segurança veicular em lei poderia comprometer a futura incorporação de inovações tecnológicas de segurança, pois para tal precisariam de uma modificação no código. Seu argumento principal era que o CONTRAN regulamentasse a obrigatoriedade do uso de equipamentos de segurança, tendo em vista que as resoluções do conselho são mais fáceis de serem alteradas que a lei de trânsito.

No que diz respeito aos *grupos de interesse público*, quatro deles estiveram atentos à descentralização administrativa⁵. Foram eles: a Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP), entidade voltada ao setor de transporte público e transporte urbano no Brasil, tendo como principal objetivo o aprimoramento dos transportes públicos de passageiros; a Associação Brasileira de Pedestres (ABRASPE), fundada por profissionais liberais com a missão de lutar pelos interesses dos pedestres; o Instituto Nacional de Segurança no Trânsito (INST), que focaliza a redução dos acidentes de trânsito no Brasil; o Hospital Sarah Kubitschek, com foco na segurança e medicina de tráfego.

Conforme dados documentais e entrevistas, o Hospital Sarah Kubitschek estava particularmente interessado na questão dos equipamentos de segurança e no controle de velocidade. Reconhecendo que a maioria dos acidentes acontece nas cidades, manifestou-se contrário à descentralização, porém favorável à delegação, isto é, a gestão administrativa do trânsito urbano pelo município desde que condicionada pela aprovação dos governos estaduais e federais, assim como a comprovação por parte dos municípios de condições técnicas e administrativas para gerir o próprio trânsito. Conforme entrevista com o representante do Hospital Sarah Kubitschek, a descentralização plena da administração do trânsito nunca o convenceu porque a proposta não considerava a heterogeneidade dos municípios brasileiros, especialmente o fato de alguns não terem como arcar com os custos da administração do trânsito.

também atenta à descentralização administrativa, a ABRASPE dizia ser falacioso afirmar que os municípios, de um modo geral, não estavam capacitados para gerir o trânsito. Segundo tal grupo de interesse, a movimentação de veículos e pessoas constitui assunto estritamente vinculado à própria vida das cidades.

Por sua vez, o INST, posicionava-se sobre a descentralização administrativa argumentando que o Brasil já perdera muito com o divórcio entre quem fiscalizava a via, o estado, e quem a operava, o município, pois já que o município constrói a via pública deveria também fiscalizá-la. Deste modo, INST foi contrário a qualquer descentralização administrativa que não implicasse em descentralização da atividade de fiscalização de trânsito.

Contudo, o mais atuante dos grupos de interesse público foi a ANTP que, juntamente com os órgãos municipais de trânsito de São Paulo-SP e de Belo Horizonte-MG, atuou como

⁵ O Movimento de Famílias das Vítimas de Trânsito foi outro grupo de interesse público presente no processo decisório. Sua atenção estava direcionada para a criminalização de algumas infrações de trânsito.

importante empreendedor de política pública no processo decisório em questão. Apesar de nos documentos analisados a ANTP aparecer formalmente em apenas três de todos os eventos observados, oito dos dez entrevistados apontaram explicitamente a ANTP ou seu representante como um dos grandes colaboradores para a descentralização de trânsito no País, mobilizando recursos para a presença em todas as audiências públicas realizadas durante o período.

Além do mais, conforme apontam os dados documentais, o representante da ANTP assessorou diretamente os relatores das comissões especiais, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Por fim, cabe lembrar que a ANTP é a organização que secretaria as atividades do Fórum Nacional de Secretários de Transporte Urbano, fórum de onde saiu a proposta mais abrangente de descentralização da administração de trânsito no Brasil e que exerceu grande influência sobre o que hoje é o código de trânsito.

As entrevistas e os documentos evidenciam claramente que a atenção da ANTP estava voltada diretamente para o caráter centralizador do CNT de 1966 que, conforme entrevista com o interlocutor da organização, foi imposto de cima para baixo, em um período não democrático da história brasileira em que o município sequer era citado no código que estava sendo reformado. Portanto, o gatilho de busca da ANTP foi também a sua insatisfação com a estrutura administrativa do trânsito no Brasil. Em um dos eventos em que se tem registro de sua participação, a ANTP aponta a divisão de tarefas como a essência da proposta que defendia. Em outro evento, se opôs diretamente a qualquer descentralização que não fosse acompanhada da descentralização da atividade de fiscalização de trânsito.

Quanto aos *grupos de interesse profissionais*⁶, somente cinco manifestaram preocupação a cerca da descentralização administrativa. Focada no aspecto da segurança

⁶ Foram 15 os grupos de interesse profissionais que estiveram presentes oficialmente nos encontros observados: um ligado à saúde, a Associação Brasileira de Medicina de Tráfego (ABRAMET), organização que congrega os profissionais ligados à medicina de tráfego e cuja preocupação é a promoção da medicina e da segurança de trânsito; outras duas ligadas à psicologia de trânsito, a Associação Nacional de Psicólogos de Trânsito e a Associação Brasileira de Psicólogos de Trânsito, ambas focadas na avaliação psicotécnica e educação para o trânsito; também focada na educação, a Associação Brasileira de Educadores de Trânsito (ABETRAN), cuja missão oficial é a priorização da educação no trânsito com vistas à adequação do comportamento dos cidadãos às normas de trânsito; três organizações ligadas aos engenheiros de trânsito, a Sociedade Mineira de Engenheiros e o Instituto de Engenharia de São Paulo, ambas organizações que englobam não somente os engenheiros de trânsito, mas todos os outros profissionais de engenharia, e a Associação Brasileira de Engenheiros Rodoviários, que congrega somente os profissionais da engenharia rodoviária; duas outras ligadas aos interesses dos caminhoneiros, o Sindicato da União Brasileira dos Caminhoneiros e Afins e a Federação Nacional dos Caminhoneiros, ambas com foco voltado para o transporte rodoviário de cargas; quatro organizações ligadas aos profissionais de policiamento de trânsito, a Federação Nacional de Policiais Rodoviário Federais (FENAPRF), a Associação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (ANPRF), o Conselho Nacional de Comandantes das Polícias Militares e a Confederação Nacional de Delegados de Polícia de Carreira; a Associação Nacional de Despachantes Públicos; e por fim, o Grupo de Segurança dos Transportadores de Curitiba.

viária, a ABRAMET mostrou-se favorável à descentralização da gestão administrativa do sistema viário sem, contudo, apresentar detalhes de sua visão. Por seu turno, o Instituto de Engenharia de São Paulo e a Sociedade Mineira de Engenheiros se posicionaram claramente favoráveis à autonomia dos municípios quanto à competência para realizar a fiscalização de trânsito. Segundo o instituto, o trânsito tem que estar vinculado à jurisdição das vias, e como a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios a gestão sobre o controle e ocupação do solo urbano, então o município deveria fiscalizar o trânsito urbano, pois este ocorre sobre o solo urbano.

Quanto às organizações ligadas ao policiamento de trânsito, as duas organizações representativas das polícias militares estavam diretamente atentas à descentralização administrativa. O foco de sua atenção era a competência legal para o policiamento de trânsito, uma vez que, ao longo de toda a história da administração do trânsito no Brasil, a fiscalização do trânsito urbano era responsabilidade das Polícias Militares. Com a descentralização, essa atividade também poderia ser realizada por agentes municipais, o que claramente esvaziava a atuação dos setores policiais ligados ao trânsito nos estados. De acordo com os dados documentais, as organizações profissionais representativas dos policias entendiam que a fiscalização de trânsito deveria ser atribuição exclusiva das PMs, por envolver o policiamento ostensivo, atribuição constitucionalmente reservada às PMs.

Grupos de Interesse dos Governos Municipais

Além da Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo (CET-SP) e da Empresa Municipal de Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), duas das dezessete organizações municipais pré-existentes à reforma administrativa, também compareceram aos eventos observados representantes de sete secretarias municipais de transportes dos municípios de Blumenau-SC, Campinas-SP, João Pessoa-PB, Rio de Janeiro-RJ, Campo Grande-MS, São Paulo-SP e Belo Horizonte-MG. Também estiveram presentes os prefeitos de Vitória-ES, Itu-SP e Natal-RN, este último também representante da Frente Nacional dos Prefeitos, o vice-prefeito de Belo Horizonte-MG e um representante da prefeitura de São Paulo.

Foi evidente a importância que a descentralização administrativa teve para os grupos de interesse dos governos municipais. O foco da atenção desses grupos de interesse era justamente a reforma da administração do trânsito, a descentralização da autoridade para gerir o próprio trânsito, pois para eles o código anterior criava dificuldades à gestão urbana que

precisavam ser superadas pelo novo código. Para tal, o Brasil precisaria passar por uma reestruturação do desenho da administração estatal do trânsito que incorporasse o município como parte vital.

Conforme lembrado por alguns dos grupos de interesse municipais, com a Constituição Federal de 1988 os municípios brasileiros passaram a assumir duas competências intrinsecamente relacionadas ao trânsito, o transporte público urbano e a gestão da ocupação e uso do solo urbano. Vários dos secretários de transportes municipais chamaram a atenção dos parlamentares para a proposta originada no Fórum de Secretários de Transportes, que era de especial interesse dos municípios tendo em vista que trânsito e transportes são indissociáveis, conforme o representante da Frente Nacional de Prefeito.

Segundo o representante da Frente Nacional de Prefeitos, outra fonte de descontentamento dos grupos de interesse municipais com o código anterior foi que, com a ausência de investimentos por parte dos estados, os municípios passaram a arcar com a engenharia e a educação de trânsito. A razão do descontentamento é óbvia quando se considera que dos três principais instrumentos de gestão do trânsito (engenharia, educação e fiscalização), a engenharia e a educação não geram receitas para os cofres públicos, porém a fiscalização sim, e esta não podia ser realizadas pelos municípios a menos que estes celebrassem convênios com o governo de seus respectivos estados. O caso da Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo (CET-SP) é exemplar nesse aspecto.

A CET-SP foi criada em 1976 com a finalidade de gerenciar o sistema viário da cidade de São Paulo. Com a crescente urbanização da cidade, a prefeitura se viu cada vez mais obrigada a realizar investimentos visando, principalmente, segurança e fluidez. Como tais investimentos se davam por meio da CET-SP, esta foi ganhando em experiência técnica e administrativa até se tornar modelo de órgão gestor municipal de trânsito, servindo de inspiração para outros municípios brasileiros como, por exemplo, o município de Belo Horizonte, conforme dito pelo próprio representante da BHTRANS.

A CET-SP foi um exemplo de solução administrativa para os problemas de trânsito, fortalecendo assim a proposta de descentralização e sua sobrevivência na agenda de decisão como um modelo de solução tecnicamente viável. Aqui, o trecho da entrevista com o representante da CET-SP merece ser transcrito na íntegra:

(...) e nós tínhamos uma experiência. Não estávamos falando teoricamente, não era uma vontade técnica teórica. Era uma vontade técnica real. Porque o que acontecia na cidade de São Paulo, que era a cidade que tinha o pior trânsito, que tem o pior trânsito porque é a maior cidade do país. A experiência exitosa de São Paulo com a

municipalização do trânsito era uma ferramenta muito forte de convencimento a todos os deputados da excelência da proposta que nós estávamos fazendo. Nós não estávamos como técnicos propondo teoricamente alguma coisa, nós estávamos mostrando uma realidade do que tinha sido êxito e do sucesso e das vantagens que a municipalização do trânsito tinha trazido para a cidade de São Paulo. Então agente falava baseado em dados, em fatos, em estatísticas, em números. Isto é, não era uma proposta teórica (EL HAGE, 14 out 2010).

Além do argumento de viabilidade técnica, a CET-SP foi também um importante empreendedor de políticas pública do processo decisório de reforma do código de trânsito. Todos os entrevistados citaram as organizações municipais como atores importantes na introdução da municipalização de trânsito na agenda governamental, sendo que nove deles apontaram diretamente a CET-SP como um ator importante, juntamente com a ANTP. Os dados documentais também indicam a presença de diversos representantes da CET-SP em várias das reuniões ocorridas, em que compareceram: o presidente da organização, o seu centro de treinamento e educação (CETET), assim como o setor de operações viárias.

O principal interesse da CET-SP, comum aos demais grupos de interesse municipais, foi um modelo de descentralização no qual a fiscalização de trânsito estivesse incluída. Efetivamente, o município de São Paulo-SP já fiscalizava o próprio trânsito desde 1973. Porém, a autoridade para a realização dessa tarefa só podia ser realizada mediante a existência de convênio com o estado. Segundo manifestação da CET-SP, esse convênio só foi possível pela boa relação que o município de São Paulo mantinha com o governo de seu estado. Contudo, essa boa relação poderia variar conforme mudanças eleitorais, e era justamente essa questão que a CET-SP queria mudar. De acordo com o prefeito de Natal na época, a fiscalização por convênio com o estado ficava a mercê dos governos estaduais.

Grupos de Interesse dos Governos Estaduais

Os dados documentais indicam que os principais grupos de interesse estaduais presentes no processo decisório de reforma do código de trânsito foram as Polícias Militares (PMs) e os Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRANs). Compareceram aos eventos as polícias militares de Goiás (PM-GO), do Rio de Janeiro (PM-RJ), de São Paulo (PM-SP) e de Minas Gerais (PM-MG). Em relação aos departamentos estaduais de trânsito, estiveram presentes o de São Paulo (DETRAN-SP), o de Mato Grosso (DETRAN-MT), do Rio de Janeiro (DETRAN-RJ) e o de Minas Gerais (DETRAN-MG). Outro importante grupo de interesse estadual foi a Associação Brasileira de Departamentos Estaduais de Trânsito (ABDETRAN), associação que congrega e representa os DETRANs de todo o país.

As entrevistas apontam que as organizações estaduais foram os principais grupos de interesse que se opuseram à descentralização administrativa. Quando questionados sobre as principais resistências à municipalização de trânsito, nove dos dez entrevistados apontaram os estados como os principais opositores. Somente o representante do DETRAN-SP afirmou não haver resistências.

É importante ressaltar que os grupos de interesse estaduais não se opunham totalmente a gestão municipal do trânsito urbano. Contudo, preferiram à delegação ao invés da descentralização. As organizações estaduais admitiam a descentralização das atividades de operação, engenharia e educação para o trânsito, aceitavam até mesmo que os municípios coletassem dados estatísticos de trânsito, porém, quanto à fiscalização das infrações de trânsito, só aceitavam a delegação de tal competência, isto é, a competência deveria permanecer sob responsabilidade dos estados, que poderiam por delegação e mediante convênios transferi-la aos municípios. Rejeitavam a descentralização da competência de fiscalização ao nível municipal. Como exemplo, quando em um dos eventos o representante da ABEDETRAN foi questionado sobre a descentralização da administração de trânsito, respondeu que em sua opinião a competência deveria ser do estado e negociada com cada município, mediante a elaboração de uma lei estadual ou convênio.

Assim, a descentralização da atividade de fiscalização de trânsito foi o item que os grupos de interesse estaduais quiseram retirar da agenda de decisão. Em seu lugar preferiram a delegação negociada com os governos dos estados.

As evidências documentais também sugerem que a visão dos grupos de interesse estaduais sobre o exemplo exitoso de São Paulo-SP era bem diferente da visão do próprio município de São Paulo. Enquanto a CET-SP argumentava que a gestão municipal do trânsito de São Paulo-SP obteve sucesso graças aos investimentos da prefeitura, o representante do DETRAN-SP afirmou que o sucesso de São Paulo-SP ocorrera exatamente devido ao bom convênio com o estado. Conforme apontado acima, os grupos de interesse municipais não enxergavam os convênios desta maneira.

Além da obviedade presente no argumento do DETRAN-RJ de que o Brasil não é São Paulo-SP, referindo-se a heterogeneidade dos municípios brasileiros, os grupos de interesse estaduais tinham um importante recurso em suas mãos, a operação dos Cadastros de Condutores e Veículos, sem o qual não se pode efetivar a fiscalização de trânsito. O Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM) é o sistema básico de informações para realização da atividade de fiscalização de trânsito, registro sobre condutores e veículos. Tais

registros foram e continuam sendo controlados e administrados pelos estados. Sem o acesso as informações, as organizações municipais estão técnica e institucionalmente impedidas de realizar as medidas coercitivas e a arrecadação da receita, ambas geradas com a atividade de fiscalização de trânsito. Conforme dito pelo DETRAN-MG, ter o cadastro na mão é muito importante e o município não tem.

Com relação às Polícias Militares que compareceram aos eventos observados, sua posição identificava-se com a dos DETRANs no que dizia respeito à descentralização, pois segundo as PMs, a atividade de fiscalização envolvia o policiamento ostensivo que é competência exclusiva dos estados. Porém, iam ainda mais longe do que os DETRANs, rejeitando inclusive a delegação por convênio. Para as PMs, a fiscalização de trânsito deveria ser competência exclusiva das corporações militares, não devendo ser delegada nem descentralizada.

Grupos de Interesse do Governo do Distrito Federal

Do Distrito Federal, compareceram as reuniões o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-DF), a Secretaria de Segurança Pública (SSP-DF) e a Secretaria de Transportes. O caso desses grupos de interesse é interessante, pois seus representantes estavam ligados às outras organizações já mencionadas.

Por um lado, a Secretaria de Transportes do Distrito Federal foi representada por membro da ANTP, de tal maneira que a posição da Secretaria em relação à descentralização administrativa se identificava com a da ANTP. Por outro lado, um dos representantes da SSP-DF foi o mesmo que representou o DETRAN-DF e a ABEDETRAN, de tal maneira que a posição dessas três organizações em relação à descentralização administrativa, segundo os dados disponíveis, foi exatamente a mesma dos grupos de interesse estaduais.

Assim, mesmo que tais grupos de interesse não fossem diretamente afetados pela descentralização, pois no Distrito Federal as competências de ordem estadual e municipal são desempenhadas pela mesma instância de governo, sua atenção à descentralização foi evidenciada pelos dados disponíveis. A fluidez dos atores entre as organizações parece ter sido importante nessa posição tomada pelos grupos de interesse do Distrito Federal.

3.1.3 Mídia Impressa

Conforme as matérias de jornal observadas, a imprensa escrita não direcionou seu foco de atenção para um item específico, pelo contrário, ao longo de todo o processo esteve preocupada com vários itens presentes na agenda governamental e de decisão, dentre eles os mais proeminentes foram: 1) os problemas dos acidentes e congestionamentos de trânsito; 2) as inovações presentes nos diversos textos sobre a reforma, dentre elas a descentralização administrativa; e, 3) a tramitação do projeto ao longo de todo o processo legislativo. Deste modo, os problemas, as soluções em discussão e o processo político durante a tramitação do projeto de reforma foram todos itens sob o holofote da mídia impressa.

Com relação aos problemas de trânsito, as dimensões mais mencionadas foram os acidentes de trânsito e os congestionamentos nas grandes cidades. Os congestionamentos foram mencionados em dois dos jornais consultados, ao passo que o problema dos acidentes foi mencionado em quase todas as matérias observadas.

O caráter sensacionalista, presente na atenção dada pela mídia impressa ao problema dos acidentes de trânsito, também contribuiu para atribuir aos acidentes de trânsito aspectos de crise. A comparação dos índices de acidentalidade entre o Brasil e o restante do mundo foi manifestada pela grande maioria dos atores governamentais e não governamentais. Todavia, a comparação dos acidentes de trânsito com a Guerra do Vietnã e com a queda diária de um Boeing foi, sem sombra de dúvida, mais proeminente nos jornais do que na interação entre os atores nos eventos observados. Um exemplo bastante elucidativo é o título da matéria da Folha de São Paulo, publicada em 28 de novembro de 1993: “horda de bárbaros” sobre o comportamento humano no trânsito. Outro exemplo, a comparação feita pela Folha de São Paulo em 16 de agosto de 1997: “é como se um Boeing caísse dia sim dia não no Brasil. Outro exemplo foi a manchete do Jornal do Brasil em 29 de março de 1995: “Um Vietnã por dia. 33 mil homens mortos e cerca de 100 feridos e aleijados”.

Portanto, as comparações de caráter sensacionalista realizadas pela mídia impressa foram alertas dados pela imprensa de que os acidentes de trânsito assumiam um nível crítico que demandava atenção governamental.

Em relação às soluções para os problemas de trânsito, a maior parte da mídia impressa consultada tratou a questão como inovações do novo código. A lista de inovações variou bastante. Por exemplo, um jornal apontou uma lista de sete, enquanto outro elencou vinte e sete inovações. Das várias inovações apontadas, o aumento do rigor na penalização das infrações de trânsito e a descentralização administrativa foram duas das mais proeminentes.

Em relação à descentralização administrativa, a mídia impressa ressaltou em diversos momentos a descentralização da autoridade de fiscalizar o trânsito municipal, como dito anteriormente, o principal foco de disputas em torno do código. Aqui o exemplo da CET-SP também foi mencionado, assim como as vantagens advindas da descentralização da fiscalização para esta organização. A descentralização administrativa, nos jornais observados, também esteve associada à competência constitucional sobre a gestão da ocupação e uso do solo urbano, assim como a responsabilização dos municípios na gestão do trânsito.

Por fim, quanto ao fluxo político, a mídia impressa direcionou sua atenção para a tramitação do projeto de lei ao longo de todo o processo legislativo. Da fase de envio ao Congresso Nacional à fase do veto presidencial, passando pela tramitação nas duas casas, a mídia impressa divulgou todos os momentos de mudança conforme os tramites formais do processo legislativo. Destaque especial foi dado ao veto presidencial sobre os lobbies dos equipamentos de segurança e dos psicólogos. Contudo, no que diz respeito ao veto presidencial que afetou diretamente a descentralização administrativa, não foi objeto de atenção da mídia impressa.

3.2 Atores governamentais atentos à descentralização administrativa

Quanto aos atores governamentais, além da administração e dos membros do Congresso, os dados documentais indicaram a participação de representantes do poder judiciário.

3.2.1 Administração

Além do Presidente da República, estiveram atentos à descentralização diversos dirigentes de organizações do governo federal, todos eles cargos de livre nomeação.

A *Presidência da República* teve três ocupantes ao longo do período sob estudo. Foi sob a presidência de Fernando Collor que a comissão destinada a reformar o código de trânsito foi criada no Ministério da Justiça em 1991. A comissão encerrou seus trabalhos em 1992. Em 1993 o então presidente Itamar Franco encaminhou ao Congresso Nacional o anteprojeto de lei de reforma do código. Finalmente, foi sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, em setembro de 1997, que o código foi aprovado e sancionado.

Os dados disponíveis não permitem afirmar com clareza a influência que os presidentes Fernando Collor de Melo e Itamar Franco tiveram sobre a descentralização da administração do trânsito, além é claro do primeiro ter dado o pontapé inicial com a criação da comissão para estudo da reforma do código de trânsito. Já a atenção dada pela presidência de Fernando Henrique Cardoso está bem documentada nas mensagens do veto presidencial. Segundo se verá adiante, a Presidência da República estava atenta a vários itens do novo código na fase de veto. Particularmente em relação à estrutura administrativa, dois vetos foram impostos ao texto por implicarem em restrições ao desenho administrativo dos órgãos municipais de trânsito. As mensagens de veto evidenciaram uma preocupação da Presidência em manter a autonomia administrativa municipal na gestão do trânsito.

Quanto às *organizações governamentais dirigidas por cargos de livre nomeação*⁷, somente o Ministério dos Transportes manifestou explicitamente preocupação com a descentralização. Tanto os dados documentais como as entrevistas indicam que o Ministério dos Transportes estava atento à descentralização administrativa do trânsito. A visão geral do Ministério era de que havia uma tendência geral à descentralização na qual a gestão do trânsito deveria se inserir, descentralização executiva que passava pela necessária vinculação entre trânsito e transportes.

3.2.2 Poder Judiciário

Quanto aos participantes do Poder Judiciário, estiveram presentes os Tribunais de Justiça de São Paulo (TJ-SP) e do Distrito Federal (TJ-DF). Os dados indicam atenção à descentralização da administração somente por parte do TJ-SP. A visão do TJ-SP esteve ligada a divisão de competências dada pela Constituição Federal de 1988, em que foi ressaltada a competência comum de educação para o trânsito na Constituição.

Como se pode perceber na fala de um dos representantes presentes à reunião ocorrida em São Paulo-SP, o TJ-SP estava ciente das principais controvérsias em torno da descentralização administrativa, pois chegou a afirmar:

Segundo percebemos, desde os debates das reuniões da comissão, existem resistências ao que se convencionou chamar de municipalização de trânsito, quando

⁷ Outras organizações do tipo, mas que não manifestaram atenção à descentralização, foram: O Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), a Secretaria de Trânsito do Ministério da Justiça, o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF).

na verdade, está sendo cumprida apenas a Constituição Federal, que reconhece o direito de tratar de assuntos de interesse local, suplementando ainda a legislação federal e estadual no que couber (DCN, Seção II, 21 out. 199, p. 5903).

3.2.3 Congresso Nacional

Os principais atores do Congresso Nacional que participaram do processo decisório de reforma do código de trânsito foram os deputados, os senadores e a burocracia de ambas as casas⁸.

Deputados

Os deputados participaram ativamente em dois momentos do processo de reforma do código. A Câmara foi a primeira das duas casas a tramitar o projeto de lei encaminhado pelo executivo e, posteriormente, a casa onde o projeto foi transformado em lei. O anexo 5 contém a lista de deputados que participaram dos eventos observados.

Durante a primeira fase de tramitação na Câmara dos Deputados, o projeto foi discutido e aprovado ao nível da comissão criada para apreciá-lo, sem votação em plenário. Foi nesta fase que ocorreram diversas audiências públicas e que o relator da comissão se mostrou receptivo as ideias dos atores favoráveis e contrários à descentralização administrativa do trânsito. Foi também nesta fase em que os empreendedores de políticas públicas puderam difundir entre os deputados a solução da descentralização administrativa e do enfoque urbanista sobre os problemas de trânsito.

Durante a fase posterior ao retorno do Senado, o projeto foi apreciado por novo relator e posteriormente submetido à votação. Nesta fase, em relação à descentralização administrativa, os deputados confirmaram as decisões que já haviam tomado na primeira fase e rejeitaram as alterações feitas pelos senadores. Como foi a etapa final de um processo decisório que já ultrapassava três anos de tramitação no Congresso, foi também a fase em que os deputados mais manifestaram preocupação com a pressão da mídia e da opinião pública.

⁸ Com relação à burocracia do Congresso, os dados documentais não indicam a adoção de nenhum foco específico sobre os problemas, nem indicam que conjunto de preferências e identidades foram evocadas por tais atores em relação à descentralização administrativa. De acordo com as entrevistas realizadas com atores da burocracia da Câmara dos Deputados, eles estiveram atentos a um amplo conjunto de itens.

A lista de deputados que participaram do processo decisório de reforma do código de trânsito ficou restrita aos membros da comissão, aos deputados que apresentaram emendas e alguns outros que participaram das reuniões.

Dos 48 deputados identificados, os dados disponíveis apontam que 14 deles manifestaram explicitamente atenção à descentralização administrativa, ao se preocuparem com a participação dos municípios no SNT e com a repartição de competências entre os entes federados. Apesar do baixo percentual de deputados identificados como atentos à descentralização, percebe-se que entre os 14 estão aqueles que ocuparam posições chave no processo, tais como o presidente da comissão, os dois relatores da Câmara, os dois principais opositores à descentralização e os dois deputados que apresentaram o projeto proveniente do Fórum Nacional de Secretários de Transportes, secretariado pela ANTP.

Como se verá adiante, durante a primeira fase de tramitação na Câmara dos Deputados, as disputas em torno da descentralização administrativa do trânsito tiveram como base dois projetos de lei. O primeiro, o PL 3.710/93, era apoiado pelos atores contrários à descentralização das competências pela gestão do trânsito urbano. O segundo, o PL 3.684/93, apoiado pelos defensores da descentralização administrativa. O primeiro foi o texto encaminhado pelo executivo ao Congresso Nacional. O segundo foi a proposta defendida pela ANTP e oferecida por deputado do PDT em resposta as alterações feitas pelo executivo no texto remetido à Câmara dos Deputados, alterações que eram desfavoráveis à descentralização administrativa.

Do ponto de vista partidário, o PDT se destacou como um dos apoiadores da descentralização administrativa. O relator da comissão foi o Deputado Beto Mansur do PDT-SP que, como se verá adiante, apresentou em seus três substitutivos uma preferência pela descentralização administrativa vinculada a proposta oriunda do Fórum de Secretários Municipais de Transportes, o PL 3.684/93. Por sua vez, essa proposta foi apresentada ao Congresso pelos deputados Carlos Lupi PDT-SP e Carlos Santana do PT-SP. De acordo com os dados disponíveis, esses atores compartilhavam um enfoque urbanista dos problemas de trânsito.

Além do relator e dos propositores do PL 3.684/93, mais dois outros deputados atentos à descentralização administrativa também adotaram o enfoque urbanista sobre os problemas de trânsito. Também sob tal enfoque, optaram pela descentralização ao invés da centralização de competências relativas à gestão do trânsito urbano.

Atentos à descentralização administrativa, porém preferindo a centralização das competências ao nível do estado, estiveram os deputados Lézio Sathler do PSDB-ES, Nilson Gibson do PMDB-PE e Roberto Valadão do PMDB-ES. Tais atores adotaram o enfoque da segurança pública em suas argumentações de defesa da concentração de competências nos estados, assim como da necessidade de aprovação dos governos estaduais para a criação dos órgãos municipais de trânsito.

O quadro abaixo apresenta os deputados que manifestaram explicitamente atenção à descentralização administrativa:

QUADRO 1: Deputados atentos à participação dos municípios no SNT, os enfoques adotados e o conjunto de preferências e identidades em relação à descentralização administrativa

DEPUTADOS	PARTIDO	UF	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
Jairo Carneiro	PFL	BA	Integração dos municípios ao SNT	-	Condicionada pelo CONTRAN
Tadashi Kuriki	PRN	SP	Integração dos municípios ao SNT	-	Condicionada pelo CONTRAN
Gilson Machado	PFL	PE	Integração dos municípios ao SNT	-	Centralização
Maria Valadão	PDS	GO	Integração dos municípios ao SNT	-	-
Itsuo Takayama	PFL	MT	Repartição de competências	-	Descentralização
Lézio Sathler	PSDB	ES	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização
Nilson Gibson	PMDB	PE	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização
Roberto Valadão	PMDB	ES	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização
Hélio Rosas	PMDB	SP	Integração dos municípios ao SNT	URBANO	Descentralização
Aracely de Paula	PFL	MG	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Ary Kara	PMDB	SP	Repartição de competências	URBANO	Descentralização

DEPUTADOS	PARTIDO	UF	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
Beto Mansur	PDT	SP	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Carlos Lupi	PDT	RJ	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Carlos Santana	PT	RE	Repartição de competências	URBANO	Descentralização

Fonte: Diários do Congresso Nacional, Diários do Senado Federal, Diários da Câmara e Entrevistas, de acordo com as referências bibliográficas.

Portanto, apesar dos dados serem insuficientes para concluir que todos os deputados favoráveis à descentralização adotaram o enfoque urbanista e todos desfavoráveis adotaram o enfoque da segurança, pode-se concluir que ambos os enfoques estiveram presentes na Câmara, e a concepção de boa polícia daqueles deputados que manifestaram a adoção de algum desses enfoques pode ser categorizada a partir do enfoque adotado.

Senadores

Os dados documentais indicam a participação de 47 senadores ao longo de todo o processo decisório ocorrido no Senado Federal. A maioria deles como membro da comissão ou como proponente de emendas aos textos produzidos na casa. O anexo 6 contém a lista de senadores que participaram dos eventos observados.

Dos vários atores governamentais que participaram do processo decisório, os senadores foram aqueles que, nas reuniões observadas, mais manifestaram preocupação em relação às pressões da mídia e da opinião pública para a aprovação do novo código. Manifestando-se sobre a expectativa do País e da imprensa nacional, o presidente da segunda comissão no senado afirmou que era preciso que a comissão examinasse e tomasse a decisão através de uma nota que seria divulgada, pois o “tempo é curto, o trabalho excessivo, mas estamos diante de uma realidade, de uma pressão da sociedade e da imprensa” (DCN, Seção II, 01 set 1995, p.15021).

Como visto anteriormente, um dos focos de atenção da mídia imprensa foi justamente o processo legislativo de reforma do código, o qual durante a fase de tramitação no senado sofreu duas importantes interrupções, uma devido às eleições de 1994 e outra devido às votações de emendas à Constituição em 1995.

Além de sensível à influência da mídia, o senado também esteve aberto as ideias provenientes de grupos de interesse atentos à descentralização administrativa. Os dados apontam dois indícios, a preocupação dos senadores em realizar audiências públicas para ouvir representantes da sociedade e, também, o convite feito pelo relator aos representantes da ANTP e do DETRAN-SP, dois atores atentos à descentralização administrativa, mesmo que de lados opostos.

Duas comissões foram criadas no Senado Federal para apreciar o projeto de reforma do código, uma em abril de 1994, quando projeto entrou na casa, e outra em 1995, devido a mudanças decorrentes das eleições de 1994. A composição de ambas as comissões obedeceu à distribuição partidária no senado em que o PMDB e o PFL detinham mais assentos. Na primeira comissão, a presidência e a relatoria ficaram como o PMDB, enquanto que na segunda permaneceu o mesmo relator e a presidência passou a ser do PFL.

Pela própria natureza de suas posições, o presidente e o relator estiveram atentos a um amplo conjunto de itens da agenda de decisão. Os dados documentais apontam uma grande diversidade de itens que foram abordados por esses dois atores, principalmente durante a apreciação das emendas. Contudo, os mesmo dados não permitem afirmar a posição do presidente da primeira comissão em relação à descentralização administrativa.

Já em relação ao presidente da segunda comissão, assim como em relação ao relator, os dados apontam para um posicionamento favorável à descentralização administrativa, assim como pelo respeito à decisão anteriormente tomada na Câmara quanto à repartição de competências entre as unidades da federação.

O relator, que inicialmente mostrou-se cauteloso sobre a descentralização administrativa, acabou por adotar o enfoque urbanista ao apresentar suas justificativas na aceitação ou rejeição das emendas relacionadas ao projeto de lei. Sob tal enfoque, o relator foi favorável à descentralização de competências em conformidade com a decisão que já havia sido tomada na Câmara dos Deputados.

Com relação ao presidente da comissão instituída em 1995, os dados não permitem indicar qual o enfoque adotado pelo ator. Entretanto, está claro que ele esteve atento à repartição de competências, manifestando-se favorável à descentralização da gestão do trânsito urbano. Além do presidente e do relator, outros senadores que participaram ativamente do processo também estiveram atentos à questão da repartição de competências, em particular as competências para o exercício da fiscalização e do policiamento ostensivo de trânsito.

O quadro abaixo apresenta a lista dos senadores que se manifestaram atentos à descentralização.

QUADRO 2: Senadores atentos à participação dos municípios no SNT, os enfoques adotados e o conjunto de preferências e identidades em relação à descentralização administrativa.

ATORES	PARTIDO	UF	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
Áureo Melo	PRN	AM	Repartição de competências e cadastro de veículos	-	Centralização
Cid Sabóia de Carvalho	PMDB	CE	Fiscalização e policiamento ostensivo	-	Centralização
Valmir Campelo	PTB	DF	Cadastro de veículos	-	Descentralização
Iran Saraiva	PMDB	GO	Fiscalização e policiamento ostensivo	-	Centralização
Íris Rezende	PMDB	GO	Policiamento de trânsito	-	Complementar
Magno Barcelar	PDT	MA	Policiamento de trânsito	-	Descentralização
Francelino Pereira	PFL	MG	Repartição de competências, cadastro de veículo e policiamento de trânsito	-	Descentralização
Romeu Tuma	PL-PSL	SP	Repartição de competências	-	Centralização
Antônio Carlos Magalhães	PFL	BA	Fiscalização de infrações por excesso de velocidade	SEGURANÇA	Centralização
Luiz Alberto de Oliveira			Fiscalização e policiamento ostensivo	SEGURANÇA	Centralização
Sérgio Machado	PMDB	CE	Fiscalização de infrações por excesso de velocidade	SEGURANÇA	Centralização

ATORES	PARTIDO	UF	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
Ramez Tebet	PMDB	MS	Fiscalização de infrações por excesso de velocidade	SEGURANÇA	Centralização
Mansueto de Lavour	PMDB	PE	Fiscalização de infrações por excesso de velocidade	SEGURANÇA	Centralização
Roberto Freire	PPS	PE	Fiscalização de infrações por excesso de velocidade	SEGURANÇA	Centralização
Casildo Maldaner	PMDB	SC	Policiamento de trânsito	SEGURANÇA	Complementar
Gilberto Miranda	PMDB	AM	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
José Roberto Arruda	PSDB	DF	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Mauro Miranda	PMDB	GO	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Epitácio Cafeteira	PPB	MA	Fiscalização de infrações por excesso de velocidade	URBANO	Descentralização
Ronaldo Cunha Lima	PMDB	PB	Cadastro de veículos, Fiscalização por excesso de velocidade;	URBANO	Descentralização
Espiridião Amim	PPR	SC	Cadastro de veículos, e policiamento de trânsito	URBANO	Descentralização
José Serra	PSDB	SP	Fiscalização de infrações por excesso de velocidade	URBANO	Descentralização

Fonte: Diários do Congresso Nacional, Diários do Senado Federal e Diários da Câmara dos Deputados, todos listados na referência bibliográfica.

Com base nos dados do quadro acima, não se pode afirmar que a linha divisória entre os senadores pró e contra a descentralização possa ser traçada a partir do partido político ou

da unidade da federação em que estão suas bases eleitorais. Quanto à questão partidária, basta observar a posição dos senadores dos dois maiores partidos políticos no senado, o PMDB e PFL. Em relação ao PFL, a posição do presidente da segunda comissão da casa era favorável a descentralização, enquanto que a do senador da Bahia era desfavorável. No caso do PMDB, dois de seus senadores eram favoráveis a descentralização de competências ao nível municipal, entre eles o relator, enquanto outros cinco, apesar de não estarem atentos a todas as competências, preferiram a manutenção da centralização da fiscalização e do policiamento a nível estadual.

Quanto à distribuição das preferências e identidades relacionadas à descentralização administrativa, os dados não indicam que as preferências dos atores possam ser agrupadas por estado. Por um lado, senadores de estados como São Paulo, Goiás, e Amazonas divergiram de posição em relação a outros senadores dos mesmos estados. Por outro lado, senadores de estados como Paraíba e Maranhão se manifestaram favoráveis à descentralização administrativa, inclusive da competência de fiscalização de trânsito. A posição destes senadores contradiz o argumento surgido durante o processo decisório segundo o qual alguns municípios do Norte e Nordeste do País não teriam condições de gerir o próprio trânsito.

Conforme os dados do quadro acima, os atores podem ser separados entre aqueles que preferiam a descentralização e aqueles que preferiam a centralização das competências, principalmente da fiscalização de trânsito. Apesar de não ter sido possível identificar o enfoque adotado por todos os senadores atentos à descentralização administrativa, os dados indicam claramente que aqueles que adotaram o enfoque da segurança optaram pela centralização da fiscalização ao nível do estado, enquanto que todos aqueles atores que adotaram o enfoque urbanista tinham suas preferências e identidades favoráveis à descentralização ao nível municipal.

Portanto, os dados permitem concluir que, aqueles senadores atentos à descentralização e que viam os problemas de trânsito sob a ótica da segurança tinham como incentivo para participar do processo decisório a necessidade de atingir sua concepção de boa política que, no caso, era a centralização da fiscalização e policiamento de trânsito. Já aqueles que enxergavam os problemas de trânsito pelo enfoque urbanista tinham uma concepção de boa política que os incentiva a participar do processo decisório se opondo à centralização das competências relativas à gestão do trânsito urbano.

4 ANTECEDENTES DO PROCESSO DECISÓRIO DE REFORMA DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

4.1 Histórico da interpretação dos problemas de trânsito no Brasil

De acordo com Vasconcellos (2001), existe uma visão tradicional sobre os problemas de trânsito que remonta ao pós-guerra e que tende a focar duas dimensões específicas dos problemas de trânsito, a segurança e a fluidez. Sob tal perspectiva, apenas dois papéis são considerados, o de motorista e o de pedestre, para os quais a fluidez e a segurança devem ser garantidas. Questões como o papel de passageiro de transporte público e a relação entre ocupação do solo urbano e circulação são negligenciadas sob tal enfoque.

A visão tradicional foi fortemente influenciada pela literatura norte-americana sobre engenharia de tráfego, adotada inicialmente nos Estados Unidos e difundida pelos demais países desenvolvidos. Em sua origem, a visão tradicional esteve preocupada com a adequação do automóvel ao espaço viário, de tal maneira que a visão predominante era a da engenharia de tráfego voltada para a adequação da cidade ao automóvel, ao invés do contrário. Dos três principais problemas centrais do planejamento urbano, uso do solo, transportes e estrutura viária, o foco estava no último. Sob tal enfoque “a natureza dos movimentos de pessoas e mercadorias, diretamente ligada aos efeitos do planejamento urbano e de transportes, raramente é analisada, sendo assumida como um ‘dado’” (Vasconcellos, 2000, p. 90).

Conforme Vasconcellos (2000), os países em desenvolvimento importaram o enfoque tradicional independentemente dos problemas relacionados ao planejamento urbano e de transportes. Particularmente no caso do Brasil, essa visão floresceu a partir dos anos 1970 em grande parte devido à modernização econômica que reorganizou o espaço urbano no país.

De acordo com a visão tradicional, o indicador mais importante na mensuração dos problemas era, e em grande medida continua sendo, o índice de fatalidade, geralmente calculado pela taxa de mortes para cada dez mil veículos. Apesar da predominância dos indicadores de acidentes, os problemas de congestionamento também são considerados sob a perspectiva tradicional, pois os congestionamentos são em essência problemas de fluidez.

Ao longo dos anos 1960, e mais intensamente a partir dos anos 1970, a visão tradicional foi sendo sucessivamente criticada por uma visão cada vez mais ligada ao pensamento urbanista de viés sociológico, no qual Vasconcellos (2000, 2001) se baseia para propor a sua sociologia do trânsito. O enfoque proposto, “pressupõe a análise da distribuição

do poder na sociedade e do seu impacto tanto nas decisões das políticas de transporte e trânsito, quanto nas formas segundo as quais as pessoas se apropriam das vias e dos meios de transportes”, ao invés de tomar o deslocamento no espaço como um dado, tal enfoque “indaga por que e como a viagem é feita, e quais foram os condicionantes das decisões sobre a oferta e o uso dos transportes” (Vasconcellos, 2001, p.16).

Sob o prisma do urbanismo de viés sociológico, o trânsito é um problema técnico, mas também social e político ligado à sociedade capitalista e às necessidades de produção e reprodução social. Fluidez e segurança ainda são dimensões importantes dos problemas da circulação urbana, porém não são as únicas. Dimensões como acessibilidade e qualidade de vida, ambas ligadas ao uso do solo e ao transporte público, também devem ser consideradas.

Desta forma, tal abordagem amplia o foco de atenção dado aos problemas de trânsito definido pela abordagem tradicional. Fluidez e segurança não são mais as únicas dimensões a serem tratadas pelo poder público. Vários outros problemas derivados da relação entre circulação, transportes e uso do solo urbano emergem sob tal perspectiva. Vasconcellos (2000) aponta algumas delas: acessibilidade, nível de serviço do transporte, custo do transporte, qualidade ambiental e a questão dos polos geradores de tráfego. Aqui cabe uma citação de Ives Bouvain, apresentada por Vasconcellos (2000) como argumento em favor da ampliação do enfoque dado aos problemas de trânsito:

A circulação é apenas uma dimensão da cidade (muito importante) (...) considerando os aspectos sociológicos e urbanísticos das ações relativas a esta dimensão não se pode separar os problemas de circulação dos problemas mais urbanísticos (...) o “problema” para o engenheiro de tráfego limita-se a fornecer alternativas ao usuário para minimizar o tempo gasto nos deslocamentos. É importante ampliar esta visão e falar com urbanistas, para colocar problemas reais (Bouvain, Apud Vasconcellos, 2000, p. 91).

Cabe lembrar que ambas as visões não são excludentes. A relação entre elas é apresentada por Vasconcellos (2001) como sendo complementar. Contudo, a visão tradicional, pelo menos na forma como foi importada para o Brasil, focou sua atenção apenas no aspecto da circulação, negligenciando sua relação intrínseca com o planejamento urbano e de transportes.

A visão de Vasconcellos (2000, 2001) resgata os vínculos entre trânsito, transportes e uso do solo urbano. Os problemas de trânsito são definidos num contexto mais amplo. Quando vinculado à política de transportes, o problema da dicotomia entre transporte

individual e transporte coletivo é relacionado aos níveis de acidentes e congestionamentos. A opção brasileira pelos investimentos na adequação das cidades ao transporte individual é posta em relevo, assim como o esgotamento de tal opção. Quando os problemas de trânsito são relacionados à ocupação e utilização do solo urbano, os polos geradores de tráfego surgem como fontes de dificuldades impostas à segurança, à fluidez, à acessibilidade e à qualidade de vida nas cidades.

Em resumo, duas visões sobre os problemas de trânsito, ambas importadas da literatura estrangeira, têm sido adotadas no Brasil. A primeira, pretensamente neutra e técnica, tende a focalizar a atenção nos problemas de segurança e fluidez. A segunda, de cunho mais urbanista, conecta os problemas de trânsito aos de transporte público e da ocupação e uso do solo urbano, focalizando sua atenção num conjunto maior de dimensões dos problemas de trânsito, assim como na interconexão entre elas.

Conforme se verá adiante, ambas as visões permearam as discussões no processo decisório sob análise. Os dados documentais apontam diversas referências aos “objetivos clássicos da engenharia de tráfego, a segurança e a fluidez” (Câmara dos Deputados, DCN, Seção I, 14 jun. 1994, p. 9356). Apontam também para a associação feita entre trânsito, transportes e solo urbano, principalmente por parte dos grupos de interesse municipais.

As diferentes visões, de acordo com os dados documentais, correspondem em maior ou menor grau aos dois lados da disputa em torno da descentralização. De um lado os grupos de interesse estaduais que historicamente foram os gestores do trânsito nas cidades, tenderam a direcionar sua atenção para a dimensão da segurança. As preferências e identidades evocadas foram, portanto, as da centralização estadual da atividade de fiscalização e a competência constitucional dos estados em relação à segurança pública.

De outro lado, os grupos de interesse municipais, com uma perspectiva urbanista mais ampla sobre os problemas de trânsito, em que diversas dimensões foram consideradas, todas elas relativas à interconexão entre trânsito, transportes e solo urbano. As preferências e identidades evocadas foram, portanto, as da descentralização administrativa em respeito ao princípio federalista adotado na Constituição Federal de 1988.

4.2 Histórico das soluções para os problemas de trânsito no Brasil

Como a visão tradicional empregada no Brasil focou sua atenção no aspecto da circulação, os instrumentos empregados para tratar os problemas foram aqueles sob o foco do

planejamento da circulação. Para o tratamento dos dois objetivos clássicos, segurança e fluidez, as metodologias tradicionais empregavam o receituário, também clássico, baseado nos três *E's* dos manuais norte-americanos: *Engineering*, *Education*, e *Enforcement*, traduzidos como Engenharia de Tráfego, Educação e Fiscalização (ou também Esforço Legal)⁹.

A partir da legislação definidora das regras de circulação, no caso o Código de Trânsito, a engenharia de tráfego determina o esquema de circulação, a educação determina como as pessoas serão treinadas para usar o sistema viário e, por fim, a fiscalização atua na manutenção do respeito às leis de trânsito, punindo os comportamentos desviantes por meio das autuações e multas de trânsito.

Tais instrumentos clássicos foram elencados em várias dos eventos analisados, surgiram em diversos momentos do processo decisório. Como exemplo, cabe apontar a fala de um ator que esteve vinculado à visão tradicional:

(...) Eu cuido do trânsito desde o meu primeiro tempo de Academia de Polícia Militar no Barro Branco, desde 1957, quando aprendi sobre trânsito e participei, também, de policiamento de trânsito. Os estudiosos de trânsito entendem que o suporte para o condicionamento de comportamentos adequados no trânsito repousa indubitavelmente na participação, no mesmo patamar, dos integrantes do trinômio do trânsito propagado universalmente, os famosos três 'E', ou seja, Engenharia, Educação e Esforço Legal. Devemos, a bem da verdade, ressaltar que esses três elementos basilares do trânsito devem planejar e trabalhar no mesmo nível, (...) com escopo único de agilizar a fluidez e, principalmente, propiciar segurança no trânsito (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5893-5894).

Por meio do Decreto nº 86.714 de dezembro de 1981, o Brasil aderiu à Convenção do Trânsito Viário, mais comumente chamada de Convenção de Viena. Promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), a convenção objetiva facilitar o trânsito viário internacional assim como aumentar a segurança nas rodovias. Para alcançar tais objetivos a convenção propôs a uniformização de diversas regras de trânsito, em especial as regras de sinalização viária, principal componente da engenharia de trânsito. Assim, ao aderir a tal convenção, o Brasil acabou por restringir o grau de liberdade na utilização da engenharia de

⁹ Conforme se verifica nos dados documentais analisados, os atores atentos à questão do trânsito tendem a traduzir o termo *enforcement* como esforço legal ou como fiscalização. Ambas as traduções guardam um significado em comum para a comunidade, pois se referem ao amplo conjunto de atividades realizadas pelo poder público com o intuito de coibir a desobediência às leis de trânsito, desestimulando o comportamento desviante por meio da aplicação de autuações e penalidades por infrações.

trânsito em prol dos benefícios da padronização dada pela convenção. Tal padronização não limitou somente as ações de engenharia, mas também as de educação e fiscalização, ao atribuir diversos critérios sobre a formação de condutores e sobre os procedimentos de controle e registro de veículos, ambos necessários a fiscalização de trânsito.

De acordo com Vasconcellos (2001), no Brasil a metodologia empregada para o tratamento dos problemas de trânsito e transportes foi a tradicional. O autor não contesta os instrumentos clássicos, porém, como sua visão está focada nos vínculos entre trânsito, transporte e utilização do solo, os instrumentos relativos ao planejamento urbano e o planejamento do transporte são vistos como instrumentos importantes no tratamento dos problemas de trânsito. Por exemplo, uma medida de estímulo a utilização do transporte coletivo pode ajudar a reduzir congestionamentos e acidentes ao reduzir a quantidade de veículos individuais nas vias. Outro exemplo, e que está atualmente em vigor, são os instrumentos ligados à gestão do uso e ocupação do solo urbano, como o direito municipal de cobrar taxas pela instalação de empreendimentos públicos capazes de gerar grandes volumes de tráfego que impactem negativamente na qualidade da circulação.

Assim, a visão urbanista amplia não somente o enfoque dado às diferentes dimensões dos problemas de trânsito, mas também o enfoque dado aos instrumentos para a solução de tais problemas, pois inclui no rol de soluções os instrumentos de planejamento urbano e de transportes.

Por último, cabe apontar uma diferença expressiva entre os métodos de tratamento dos problemas de trânsito empregados pelas duas abordagens. Enquanto os instrumentos de educação, engenharia e fiscalização são os mesmos em ambas, o poder decisório para a utilização de tais instrumentos varia significativamente entre as abordagens. A classificação de Lacaze (1993) ajuda a elucidar este aspecto.

São vários os métodos empregados para o tratamento dos problemas urbanos, assim como as possibilidades de classificação desses métodos. Uma classificação interessante dentre as existentes é a de Lacaze (1993), para o qual urbanismo e poder estão intrinsecamente associados. Devido a tal relação, os métodos do urbanismo podem ser classificados tomando-se como base o modo de decisão dominante. Isto é, as diversas “escolas do urbanismo” são classificadas com base em como as decisões de intervenção são tomadas, que podem ser: autoritária, tecnocrática, democrática (num sentido participativo), gerencial e personalista.

No caso dos métodos sob análise, a visão tradicional tende a ser mais autoritária e tecnocrática, enquanto os métodos do urbanismo ligado a sociologia tendem a ser mais

democráticos. Por um lado, conforme descrito por Vasconcellos (2001), a visão mais tradicional se apresentou como pretensamente racional e neutra, quase sempre conduzida por tecnocratas da burocracia estatal em contextos autoritários e centralizadores, como no regime militar no Brasil. Por outro lado, os métodos empregados pela visão urbanista, em contraposição a visão tradicional, tendem a valorizar a descentralização decisória ao nível da cidade, num certo urbanismo participativo que vê benefícios na descentralização da decisão ao nível municipal por ser o município a instância governamental mais próxima do cidadão.

Com base no exposto acima, verifica-se que, no caso do desenvolvimento das soluções para o tratamento dos problemas de trânsito, os instrumentos básicos eram os mesmos nas duas visões, porém as preferências sobre que instância federativa deveria exercê-los diferiam de acordo com o enfoque adotado. A visão tradicional, tecnocrática e autoritária, tendeu a preferir a centralização das competências ao nível do estado. A visão do urbanismo de viés sociológico, aberta a participação cidadã e por isso mais democrática do ponto de vista participativo, tendeu a preferir a descentralização de competências ao nível da cidade.

Sob esse aspecto, uma das grandes disputas no processo decisório de reforma do código de trânsito foi sem dúvida a disputa em torno da competência para fiscalizar o trânsito urbano, competência que ao longo da história da administração do trânsito no Brasil foi sempre atribuída aos estados. Tal atribuição decorria da ambiguidade entre policiamento de trânsito e policiamento ostensivo de trânsito, este último de competência exclusiva das PMs. A separação entre fiscalização e policiamento começou a ser desfeita antes mesmo da reforma do código, quando em 1973 o CONTRAN por meio da decisão nº 27/73, movido por consulta formulado por instrutor da academia de Polícia Militar do Rio Grande do Sul, manifestou-se com as seguintes definições:

I – Para efeito da legislação de trânsito, policiamento é a função exercida pelas autoridades de trânsito e seus agentes no sentido de prevenir, reprimir, fiscalizar atos relacionados com a segurança de trânsito, praticados de forma direta ou indireta, por pessoas de direito público ou privado que utilizem as vias abertas à circulação, bem como orientá-las no sentido de manter a ordem, a disciplina, a organização e o respeito a norma de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes.

II – Fiscalização é a função de vigilância e inspeção pela qual as autoridades de trânsito e seus agentes verificam, constatam e comprovam se a legislação de trânsito em vigor está sendo fielmente cumprida. (CONTRAN, 01 mar, 1973).

Conforme se deduz das definições apresentadas, a fiscalização significava uma das funções do policiamento de trânsito. Como a decisão do CONTRAN não distinguia policiamento de trânsito de policiamento ostensivo de trânsito, a ambiguidade entre estes conceitos gerava o entendimento de que a fiscalização também era uma espécie do policiamento ostensivo de trânsito.

A separação entre policiamento de trânsito, policiamento ostensivo e fiscalização, assim como o entendimento de que a fiscalização é espécie do gênero policiamento administrativo de trânsito, só foi definida posteriormente com manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF).

Em 1986 o STF manifestou-se contra a inconstitucionalidade da lei estadual paulista que delegava aos municípios de São Paulo a fiscalização de trânsito. Essa manifestação merece destaque, pois as decisões dos juízes do STF foram utilizadas como argumentos no Senado Federal quando o projeto de reforma do código tramitou naquela casa, momento em que a discussão em torno dos conceitos foi fundamental na disputa pela descentralização administrativa.

Em julho de 1984, por meio da lei estadual paulista nº 4.124/84, a Assembleia Legislativa de São Paulo autorizou o poder executivo estadual a celebrar convênios com as prefeituras municipais visando transferir aos municípios a fiscalização nas vias, estradas e logradouros de circunscrição municipal.

Interpretando a lei paulista como inconstitucional, a Procuradoria Geral da República (PGR) ofereceu a representação nº 1.235-2 ao STF argumentando contra a constitucionalidade da referida lei. O argumento foi que ao delegar a competência, o estado de São Paulo estaria legislando sobre trânsito e transportes, matéria reservada a União, conforme alínea n, inciso XVII, artigo 8º da Constituição de 1967. Portanto, segundo se argumentava, a inconstitucionalidade provinha da extrapolação da competência estadual.

Além do amparo constitucional, a argumentação também se baseava no Decreto-Lei nº 667/69 e no Decreto-Lei nº 88.777/93. O primeiro, cujo objetivo era reorganizar as polícias militares e os corpos de bombeiros, definia que o policiamento ostensivo competiria às polícias militares. O segundo, no artigo 45, determinava que a competência de policiamento ostensivo fosse intransferível, não podendo ser objeto de delegação por convênio.

Em fevereiro de 1986, o STF, por acórdão com maioria de quatro votos a dois, decidiu pela improcedência da representação, ou seja, pela constitucionalidade da lei paulista. Em dois dos votos favoráveis a constitucionalidade da lei, o policiamento de trânsito foi

diferenciado do policiamento ostensivo de trânsito. A fiscalização também foi dissociada do policiamento ostensivo, interpretada como espécie do gênero policiamento administrativo.

O primeiro voto favorável a lei paulista foi dado pelo relator do acórdão, o Ministro Aldir Passarinho. De acordo com sua argumentação, “a fonte necessária e suficiente de legitimação constitucional da lei estadual questionada está explícita na carta de 1969” (STF, 1982, p. 56). A fonte a que se referia estava nos seguintes parágrafos do artigo 13 da Constituição de 1969:

§ 1º - Aos Estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhe sejam vedadas por esta Constituição.

(...)

§ 2º - A União, os Estados e os Municípios poderam celebrar convênios para execução de suas leis e serviços, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais (STF, 1982, p. 56).

Conforme relatório do Ministro, a interpretação correta de que o policiamento ostensivo de trânsito era competência exclusiva das PMs não poderia servir de argumento contra a inconstitucionalidade da lei, porque do Decreto-Lei nº 667/69 não se poderia “extrair que toda a fiscalização do trânsito se devesse compreender no objeto do exclusivo policiamento ostensivo encomendado às polícias militares” (STF, 1982, p. 59-60).

O segundo voto favorável a constitucionalidade da lei paulista foi o do Ministro Octaviano Gallotti. A distinção entre policiamento de trânsito e policiamento ficou clara em seu comentário sobre as definições contidas na decisão nº 27/73 do CONTRAN:

Na realidade, as expressões “policiamento’ do trânsito e ‘policiamento ostensivo’ guardam conteúdo particular, pelos próprios fins das funções aludidas. O policiamento ostensivo é realizado em condições nas quais a farda e o equipamento atuam como sinais de intimidação e os seus agentes exercitam uma atividade, em princípio, nitidamente preventiva (...);

O policiamento de trânsito, pela sua própria natureza, é função eminentemente civil, realizável por pessoas à paisana e seria ‘absurdo’, como afirma PONTES MIRANDA, que o policiamento das vias terrestres ‘só se pudesse empregar Polícia Militar’ (SFT, 1986 p.86).

Em sua argumentação, o Ministro Octaviano Gallotti também citou um antigo acórdão do STF, o qual reconhecia que os municípios tinham poder de polícia sobre o trânsito local.

Ele reproduziu em seu argumento a decisão anteriormente tomada pelo Ministro Rodrigues Alckmin:

Não creio, pois, seja exato afirmar que fiscalizar estacionamento de veículos em ruas da cidade seja ‘função de natureza militar’. Se o fora, impedidos estariam fiscais municipais de multar os veículos de infratores, porque estariam a usurpar função militar. Nem é ‘serviço de vigilância da ordem pública’, cujo conceito não pode ser confundido com o simples desembaraço do trânsito de uma via local.

Trata-se, pois, de função de polícia administrativa, municipal (STF, 1986, p. 87).

Os dois outros votos favoráveis a constitucionalidade da lei paulista se restringiram a acompanhar o voto do relator, sem demais justificativas.

Quanto ao voto do Ministro Néri da Silveira, acompanhado pelo voto do Ministro Moreira Alves, decidiu considerar a lei paulista inconstitucional. Segundo a argumentação do Ministro Néri da Silveira, a fiscalização não poderia ser delegada aos municípios porque o CNT não atribuía aos municípios nenhuma competência quanto à gestão do trânsito. Como o exercício do poder de polícia, no âmbito do trânsito, está vinculado às competências para administrá-lo e aos municípios não foram atribuídas competências pelo Código Nacional de Trânsito, o Ministro decidiu por julgar procedente a representação do Procurador Geral da República.

Cabe lembrar que o relator Aldir Passarinho também julgou improcedente o argumento apresentado pelo Ministro Néri da Silveira, por considerar que era justamente pela inexistência de competência municipal que os convênios de delegação eram legítimos perante a lei. Sua argumentação foi a seguinte:

Na medida em que o Município tivesse competência própria, segundo a Constituição ou a legislação federal pertinente (como o tem nas matérias objeto do art. 37 Reg. CNT), não teria sentido cogitar-se dos convênios objeto da lei impugnada, que são precisamente o instrumento constitucional pelo qual o Estado transfere aos Municípios, que não o tem, originalmente, o poder de executar “leis, serviços ou decisões” estaduais.

Desse modo, prova demais o argumento de faltar aos Municípios os poderes que, exatamente por lhe faltarem, a lei estadual autorizou que lhe sejam delegados, mediante convênio (STF, 1869 p. 57).

Em resumo, com a publicação da Lei nº 4.124/84 o estado de São Paulo delegou aos municípios o exercício da fiscalização de trânsito que, no município de São Paulo-SP foi exercida pela CET-SP. Tal delegação foi questionada junto ao STF que se manifestou favorável a constitucionalidade da lei. O principal argumento favorável foi à afirmação de que fiscalização de trânsito era uma espécie de poder de polícia administrativa que não se confundia com policiamento ostensivo, este sim exclusivamente reservado aos estados. Assim, por não se confundir com policiamento ostensivo, poderia ser delegável.

Conforme se verá adiante, o bom desempenho da CET-SP na fiscalização de trânsito, mesmo que por delegação, serviu de argumento favorável a descentralização. Como exemplo de viabilidade técnica de gestão local, a CET-SP passou a demandar a descentralização da competência pela fiscalização de trânsito, e não mais somente a atribuição de fiscalizar o trânsito por delegação estadual. Portanto, após ter adquirido o poder de fato, o qual exercia mediante convênio, a CET-SP passou a demandar o poder de direito, isto é, a manifestação legal expressa no novo código de trânsito de que as competências para gerir o trânsito urbano fossem responsabilidades dos municípios, e não mais dos estados.

Histórico das Instituições organizacionais do trânsito no Brasil

Desde o primeiro código de trânsito de 1941, a gestão do trânsito no Brasil tem sido regulamentada por um conjunto de instituições que estabelecem quais são as atividades relativas ao tratamento dos problemas de trânsito e quais são as organizações competentes para o exercício de tais atividades.

De acordo com Lima (1999), o primeiro código de trânsito instituído em janeiro de 1941 foi logo revogado em setembro do mesmo ano pelo Decreto-Lei nº 3.651, de 25 de setembro. As duas versões não conferiram nenhuma responsabilidade pela gestão do trânsito aos municípios. O artigo 2º do Decreto-Lei atribuía aos estados a organização dos serviços administrativos destinados ao cumprimento da lei de trânsito, validando assim a longa trajetória de atuação dos estados na administração do trânsito urbano.

Mesmo com a Constituição Federal de 1946, que naquele momento passou a garantir a autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, não houve nenhuma alteração no caráter centralizador da gestão de trânsito no Brasil. O código de setembro de 1941 só foi alterado em outro momento centralizador da história política do Brasil, no contexto marcado pelo regime militar instaurado em 1964.

O Código Nacional de Trânsito de 1966 conferiu a competência da administração do trânsito urbano aos estados, em conformidade com a prática da administração de trânsito no Brasil até aquele momento. Diferente do código de 1941, o segundo já trazia explicitamente um capítulo inteiro dedicado à administração do trânsito. Em seu artigo 2º, o CNT conferia aos estados poder para ditar normas pertinentes às peculiaridades locais, complementando ou suplementando a lei federal. As atribuições de educação, engenharia, fiscalização e policiamento, além da habilitação de condutores e licenciamento de veículos, foram todas competências atribuídas aos estados.

É no código de 1966 que é prevista a criação do RENAAM¹⁰, cuja finalidade era centralizar o controle de veículos automotores e os Certificados de Registros em todo território nacional. Pela previsão legal, nenhum veículo automotor no país poderia circular sem o devido Registro no RENAAM. Apesar de ter sido criado como órgão integrante do Departamento Nacional de Trânsito, as atividades de licenciamento de condutores e registro de veículos eram realizadas pelos estados. Os DETRANs foram e ainda são os principais atores que alimentam e atualizam a base de dados do RENAAM.

O RENAAM foi concebido com o objetivo global de integrar informações sobre os veículos, tornando-as disponíveis em todo território nacional através da interligação das bases de dados estaduais. Portanto, um sistema de informações em que a União se responsabiliza pela integração e difusão das informações pelo território nacional, enquanto os estados alimentam o sistema. Deste modo, a base de dados do registro, fundamental para a aplicação de penalidades aos infratores, apresenta um elevado controle estadual ao longo de toda sua história.

O CNT sofreu alterações em 1967 e 1968, esta última a mais importante delas. O regulamento aprovado pelo Decreto nº 62.127, de 16 de janeiro 1968, alterou o CNT em diversos aspectos. Na visão de Lima (1999), tal regulamento chegou inclusive a extrapolar sua função regulamentadora, alterando o próprio texto do Código.

Sob tal regulamento, foram conferidas aos municípios atribuições restritas aos serviços de automóvel de aluguel e transporte público. Em outra alteração, por meio do Decreto nº 62.926, de 28 de junho de 1968, foram conferidas aos municípios duas novas atribuições, a de implantar sinalizações nas vias sob sua jurisdição e a de licenciar veículos, esta última perdurando até 1986 quando foi revogada pelo Decreto nº 92 de 29 de maio.

¹⁰ Renavan no original.

Portanto, na visão de Lima (1999), a atribuição dada ao município para implantar sinalização na via sob sua jurisdição representou o reconhecimento do direito do município regular o trânsito em seu território. Contudo, apesar de tal reconhecimento, a competência de educação, engenharia e fiscalização ainda permaneciam sob o controle estadual.

4.3 Histórico político: a descentralização político-administrativa e o movimento municipalista no Brasil

Tanto o código de 1941, quanto o seu sucessor, o CNT de 1966, precisam ser contextualizados à luz da conjuntura política na qual nasceram. Ambos surgiram em contextos marcados pela centralização política.

As duas versões de 1941 estão inseridas em um contexto político marcado pelo Estado Novo, cuja Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 institucionalizou o “regime ditatorial no Brasil”. (Silva, 2003, p.37-38). Com o estabelecimento da não elegibilidade de prefeitos, a Constituição de 1937 eliminou a autonomia municipal anteriormente assegurada pela Constituição de 1934.

Na verdade, conforme descreve Andrade (2007), a situação do poder local durante a República Velha, descrita por Victor Nunes Leal em *Coronelismo, enxada e voto* se estende até um período posterior a redemocratização de 1946. Situação de “(...) dependência estrutural do município aos estados e à União e o isolamento e a baixa comunicação do sistema local com o resto do País” (Andrade, 2007, p.243).

Toda a conjuntura política que vai de 1964 até a redemocratização foi caracterizada pela centralização política no âmbito Federal. Conforme aponta Silva (2003), a Constituição de 1967 institucionalizou a ditadura militar no país, fortalecendo o governo central ao mesmo tempo em que enfraquecia os estados-membros e os municípios.

De acordo com dados apresentados por Andrade (2007), em 1964, de todos os impostos coletados no país, 50,5% eram da União, 44,6% dos estados e somente 8% pertenciam aos municípios. Tal situação de penúria financeira foi aliviada com a reforma tributária de 1965, que criou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de conferir aos municípios a competência tributária para instituir impostos sobre a propriedade rural e territorial urbana, como também sobre serviços. Em 1975 a participação da União permanecia a mesma, a dos estados caiu para 36,3%, enquanto a dos municípios subiu para 13,2%.

A reforma tributária melhorou substancialmente a situação financeira dos municípios, mas não representou a carta de alforria para a crônica dependência de recursos estaduais e federais que Leal aponta como solução para os males diagnosticados em sua clássica análise do coronelismo (Andrade, 2007, p. 250).

Em resumo, dois dos principais marcos regulatórios do trânsito no país, os códigos de 1941 e de 1966, nasceram em contextos marcados pela centralização política e administrativa no Brasil. Contextos marcados pela limitação de autonomia dos municípios no âmbito político, administrativo e fiscal. No caso específico da administração do trânsito urbano, a centralização se deu na esfera dos estados que, por meio dos DETRANs e das PMs, administravam o trânsito nas cidades brasileiras.

Com os problemas advindos do crescimento urbano brasileiro, assim como o processo de redemocratização do país, a situação do trânsito local e sua administração começaram a apresentar sinais de mudança.

O movimento municipalista anterior à Constituição Federal de 1988

De acordo com estudo empreendido por Melo (1993), o municipalismo é uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes na cultura política brasileira. Por sua ambiguidade, foi apropriada de diversas formas, tornando-se uma ideologia perene e consensual, capaz de ser “uma solução em busca de problemas” (Melo, 1993, p. 100).

Suas raízes remontam ao período imperial, mais precisamente durante o segundo reinado, “emergindo com a crítica que importantes pensadores liberais fizeram a centralização política” (Melo, 1993, p.1). Com a proclamação da República, o municipalismo associou-se ao agrarismo anti-urbano que exaltava a vocação rural do Brasil ao mesmo tempo em que enxergava o processo de urbanização como artificial e danoso ao país, relacionado à degeneração do caráter nacional.

Somente após a redemocratização da década de 1940 é que o municipalismo começou a se transformar em movimento político e tecnocrático. Do ponto de vista político e representado pela criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM), o municipalismo “se transforma numa frente nacional de políticos provincianos”. Do ponto de vista tecnocrático, associado ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), “perde

seu caráter redentor e ruralista e adquire um caráter urbano-metropolitano” (Melo, 1993, p. 100).

É durante o período do regime militar que a taxa de urbanização do país se altera vigorosamente, não acompanhada pela atuação do poder público no provimento da infraestrutura urbana e dos serviços públicos. De acordo com dados apontados por Araújo (2009), em 1960 cerca de 44% da população brasileira vivia em área urbana. Este percentual sobe para 56% em 1970, logo depois para 67 % em 1980, chegando a 75% em 1991.

Com a abertura política, num contexto marcado pelo aumento dos problemas decorrentes da urbanização e centralização político-administrativa, o movimento municipalista pôde mais uma vez atuar como ator relevante na redemocratização do país, articulando diversos setores preocupados com os problemas urbanos. Desta vez, além de sua preocupação histórica com a autonomia municipal, atuou também da defesa do protagonismo municipal na política de desenvolvimento urbano.

O municipalismo nas comissões da constituinte

As questões relativas ao município foram tratadas em três diferentes comissões durante o processo constituinte. Devido à implicação fiscal do federalismo, foi tema tratado pela comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Na comissão de Organização do Estado, foi tema específico da Subcomissão dos Municípios e Regiões. Na Comissão da Ordem Econômica, foi tema também tratado por subcomissão específica, a Subcomissão da Questão Urbana e do Transporte.

De acordo com Fernandes (2009), a maioria dos membros da subcomissão dos municípios na Comissão de Organização do Estado foram atores ligados a causa municipalista, dentre eles pode-se citar o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, (IBAM), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Confederação Nacional dos Prefeitos e a Associação Brasileira de Municípios (ABM), dentre outros. Foram vários os temas debatidos pela subcomissão. Todos convergiram para um ponto específico, a defesa da autonomia dos municípios. “A autonomia municipal era, portanto, a grande bandeira da causa municipalista a ser defendida na Assembleia Nacional Constituinte” (Fernandes, 2009, p. 158).

Como bem lembrado por Silva (2003), a autonomia no contexto federativo está relacionada à repartição de competências, mas também dos poderes para seu exercício e das

rendas que permitam aos entes federados arcar com os respectivos encargos. Por um lado, a competência define e demarca o conjunto de atribuições outorgadas pela Constituição a cada um dos entes federados. Por outro lado, a repartição de receitas fiscais deve garantir recursos para que cada ente federado arque com os encargos de suas competências.

No tema fiscal, a repartição da receita tributária foi tratada tanto na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finança, quanto na Subcomissão dos Municípios e Regiões da Comissão de Organização do Estado. De acordo com Soares (2009), no que diz respeito à distribuição do “bolo” tributário, se combateu a centralização dos recursos na União, defendendo-se, portanto, a descentralização fiscal em benefício de estados e municípios.

Foi na subcomissão da Questão Urbana e do Transporte que o municipalismo apresentou sua faceta urbanista, ligada à questão do direito à cidade. De acordo com Araújo (2009), o direito à cidade na constituinte se referia a um amplo conjunto de direitos ligados à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura viária, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Assim, a subcomissão estava atenta a um amplo conjunto de problemas, como habitação, saneamento, trânsito e transportes.

A subcomissão contou com uma ampla participação de setores municipalistas. Dentre eles: prefeitos, técnicos do poder executivo, representantes do empresariado, o IBAM e o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). O MNRU teve papel significativo. Segundo Araújo (2009), O MNRU era composto por movimentos sociais urbanos e por entidades profissionais ligadas a arquitetos, engenheiros, geógrafos e outras categorias profissionais, unificando assim vários atores atentos à questão do poder local na constituinte.

Em relação ao planejamento urbano, a questão da habitação e da especulação imobiliária foi inserida nas discussões sobre a função social da propriedade urbana. Regular o direito de propriedade e uso do solo e dotar o municípios de instrumentos para combater a especulação imobiliária foram os temas debatidos na subcomissão.

Quanto à questão do transporte, dada a perspectiva urbanista que norteou as discussões, foram discutidas a má qualidade do transporte público, a predominância do rodoviarismo no país, a competência comum a todos os entes da federação quanto à política de educação para segurança no trânsito, a atribuição municipal referente ao serviço de transporte coletivo, além da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transportes.

Uma parte do trabalho dessas comissões e subcomissões não foi absorvida pelo texto constitucional, porém, uma boa parte foi admitida. “A inserção de um capítulo específico

sobre política urbana na Constituição de 1988 (arts. 182 e 183) reflete a preocupação dos Brasileiros com o tema. Elege-se o município como principal vetor de execução da política de desenvolvimento urbano e exige-se de todas as cidades com mais de vinte mil habitantes a elaboração de um plano diretor” (Araújo, 2009, p.379).

Além dos artigos 182 e 183, a Constituição também estabeleceu: 1) em seu artigo 23, inciso XII, a competência comum da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no estabelecimento e implantação da política de educação para a segurança no trânsito; 2) em seu artigo 30, que trata das competências municipais, a competência municipal para organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, inclusive o transporte coletivo, como também a competência municipal para promover o ordenamento territorial; e 3) no inciso XI do artigo 33, a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

Em resumo, quanto ao fluxo político, o movimento municipalista no Brasil esteve desde suas origens ligado à defesa da autonomia municipal. Ao longo de sua história esteve vinculado a diversas correntes ideológicas sobre as cidades. Do agrarismo antiurbano, passando pelo urbanismo tecnocrático, chegou à constituinte com viés menos tecnocrático, dada a sua ligação com a questão do direito à cidade. Chegou à constituinte com força suficiente para defender a predominância do município na gestão de assuntos de interesse local, dentre eles os transportes e a ocupação e uso do solo urbano.

4.4 Conjuntura da decisão e abertura da janela de oportunidade

A descrição acima sobre as mudanças ocorridas nas trajetórias dos problemas, das soluções e do fluxo político indicam os elementos de cada fluxo que estavam presentes no momento da conjunção em que se deu a reforma da lei de trânsito.

Quanto aos problemas, as duas visões acima mencionadas apareceram naquele momento. Segundo os dados documentais e da imprensa, por um lado, os indicadores de acidentalidade chamaram atenção para a necessidade de atuação do poder público sobre os problemas de trânsito, por outro lado, a redefinição dos problemas de trânsito no Brasil chamou atenção para a necessidade de reformar a estrutura administrativa e repartição de competências, especialmente devido aos problemas do trânsito urbano.

Quanto ao fluxo político, presente desde a redemocratização do país, o municipalismo urbanista também contribuiu para a abertura da janela de oportunidade ao ressaltar a

predominância do município na gestão da política urbana em relação ao solo, o transporte e o trânsito urbanos. Desta vez, menos tecnocrático e autoritário e mais relacionado à participação política local como modelo de participação democrática, visto que, conforme tal visão, o governo municipal é o agente governamental mais próximo do cidadão e, portanto, o agente político a quem se pode recorrer e cobrar mais facilmente, pelo menos em comparação aos governos estadual e federal.

Aberta a janela de oportunidade tanto pelo fluxo político quanto pelo fluxo dos problemas, restava então o acoplamento ao fluxo das soluções. A alternativa de solução deveria então atender as demandas de um enfoque mais abrangente sobre os problemas de trânsito, como também satisfazer as demandas por uma maior participação do município na política urbana. Nesse contexto, a descentralização administrativa do trânsito foi a solução acoplada.

A abertura da janela de oportunidade na agenda governamental

De acordo com Pinheiro e Ribeiro (2000), no ano de 1973 o Ministério da Justiça criou uma comissão destinada a propor uma reforma no CNT. No entanto, após o final dos trabalhos da comissão em 1974, o Ministério da Justiça decidiu não o remeter ao Congresso Nacional sob o argumento de que o problema do CNT não era de defasagem em relação a mudanças no ambiente de trânsito, era sim o desconhecimento da lei por parte da população. Sob tal argumento, uma nova mudança só tornaria a lei de trânsito ainda mais desconhecida. Deste modo, as discussões sobre a reforma do CNT não adquiriram grande relevância na agenda governamental por mais alguns anos, pelo menos até o ano de 1991 quando outra comissão foi criada pelo mesmo Ministério com o mesmo objetivo, reformar o marco regulatório do trânsito no Brasil.

Em 06 de junho de 1991, o até então Vice-Presidente Itamar Franco assinou o Decreto Presidencial que criava a comissão especial destinada a elaborar o anteprojeto do novo código de trânsito para o Brasil, dando o pontapé inicial para a reforma administrativa do trânsito. O Decreto Presidencial conferiu poderes ao Ministério da Justiça, conduzido por Jarbas Passarinho naquele momento, para designar e nomear o coordenador e os membros da comissão, poderes exercidos em 10 de junho do mesmo ano através da Portaria Ministerial nº 303. A presidência da comissão ficou a cargo do CONTRAN e foram nomeados mais 15 membros representantes de diversos setores da sociedade civil organizada e do Estado. Depois

de encerrados os trabalhos da comissão no primeiro semestre de 1992, o texto do anteprojeto foi remetido ao Ministro da Justiça, naquele ano Célio Borja.

Pelo que se depreende das entrevistas, a participação nesta comissão foi bastante fluida, pois alguns atores participaram frequentemente enquanto outros apenas esporadicamente. A burocracia do Congresso, por exemplo, compareceu a apenas algumas reuniões. A imprensa escrita, por sua vez, inicialmente nomeada como membro integrante da comissão, não compareceu a nenhuma das reuniões.

Quanto aos atores diretamente atentos à descentralização administrativa, todos participaram frequentemente das reuniões. Estiveram presentes: a ANTP, a ABDETRAN, ABRAMET e o DETRAN-SP. Conforme as entrevistas, todos os atores concordavam que o código anterior deveria ser modificado, porém as razões eram diversas. Por um lado a ABDETRAN e o DETRAN-SP apontavam como motivos para a reforma as incoerências entre o Código de Trânsito e o respectivo regulamento, assim como o crescimento da frota de veículos e o número de acidentes de trânsito¹¹. Além do mais, conforme entrevista com o representante da ABDETRAN na época, o novo código precisava ser mais rígido com os infratores, principalmente os infratores contumazes. Por outro lado, a ANTP apontava como razão para mudança a centralização administrativa e sua incompatibilidade com a Constituição Federal de 1988. Apesar das divergências, a comissão chegou a um consenso sobre o texto final.

De acordo com a descrição de Lima (1999), o texto final foi publicado no Diário Oficial da União em julho de 1992, sofrendo alterações até o encaminhamento oficial ao Poder Legislativo em 1993. Não foi possível obter acesso a todas as alterações no documento final produzido pela comissão. Contudo, uma das mais importantes foi descrita por Lima (1999) como sendo a alteração no papel dos municípios.

Enquanto a versão final da comissão (art. 6º, III) admitia a competência municipal de aplicar penalidades e arrecadar multas por infrações de trânsito nas vias municipais, a versão que chegou ao Congresso sequer permitia o município criar um órgão de trânsito sem a devida autorização do governo estadual e do CONTRAN.

A modificação foi motivo de insatisfação por parte da ANTP, pois, apesar de reconhecer os órgãos municipais como membros do SNT, condicionava sua existência legal à manifestação favorável do CONTRAN e do governo estadual, à medida que os municípios comprovassem condições técnicas, administrativas e financeiras para exercerem as atividades

¹¹ O Anexo 7 apresenta a evolução da frota de veículos no país. O Anexo 8 o índice de fatalidade no trânsito.

sob sua responsabilidade. Com relação a esse ponto específico vale citar integralmente as palavras do representante da ANTP:

Na verdade essa proposta que chegou do Ministério da Justiça foi uma coisa totalmente deturpada de um anteprojeto que começou em junho de 1991 e que eu fazia parte dessa comissão. Eram 16 pessoas. E não foi isso que o nosso anteprojeto propôs, simplesmente não foi isso. O que o Ministério da Justiça fez? No final de 1992, começo de 1993, encaminhou para Câmara esse monte de bobagem que você acabou de falar agora, essa subordinação. Na verdade rasgaram a Constituição, a proposta do Ministério era rasgar a Constituição. Imaginar uma subordinação absurdamente improvável e sem pé nem cabeça (Brasiliense, 13 de out. 2010).

5 O PROCESSO DECISÓRIO DE REFORMA DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

5.1 Primeira fase: a tramitação inicial na Câmara dos Deputados

O anteprojeto de lei do executivo foi remetido ao Poder Legislativo em 1993, onde recebeu o título de Projeto de Lei nº 3.710/93. Em abril do mesmo ano, o Projeto de Lei nº 3.684/93 foi apresentado em plenário pelos deputados Carlos Lupi do PDT-RJ e Carlos Santana do PT-RJ. Os dois projetos serviram de base para a discussão sobre a reforma do código nos eventos que se seguiram. O primeiro projeto, como já mencionado, chegou à Câmara dos Deputados alterado pelo Ministro da Justiça, condicionando a descentralização administrativa à manifestação favorável dos governos estaduais e do CONTRAN. O segundo projeto, amplamente municipalista, foi o contraponto ao projeto enviado pelo executivo. De acordo com os dados documentais, o PL 3.684/93 representou as ideias provenientes do Fórum de Secretários Municipais de Trânsito e Transportes, como dito anteriormente, secretariado pela ANTP.

O projeto do Fórum de Secretários Municipais de Transportes, ao contrário do anteprojeto do executivo, não restringia a administração municipal de trânsito. O PL 3.684/93 resgatava aquilo que havia sido alterado pelo poder executivo antes da remessa ao legislativo. Atribuía aos municípios às competências de educação, engenharia e fiscalização. Com a descentralização da fiscalização, admitia-se novamente a competência municipal para autuar e aplicar penalidades, além de arrecadar as multas relativas às infrações praticadas no âmbito das competências que estavam sendo descentralizadas, aquelas ligadas à gestão do solo urbano: estacionamento, parada e circulação.

Ainda no âmbito da responsabilização pela gestão do solo urbano, o PL 3.684/93 reconhecia a competência municipal para manter e operar os sistemas de estacionamentos rotativos nas vias públicas, isto é, a competência para gerenciar e até mesmo cobrar taxas pelo estacionamento em via pública municipal. Outro ponto relevante, e que estava presente do trabalho final da comissão do Ministério da Justiça, mas não na versão remetida pelo executivo, foi o estabelecimento de que enquanto não fosse instituído órgão ou entidade executivo de trânsito no município, as competências municipais seriam exercidas pelos órgãos ou entidades de trânsito dos estados.

Em junho de 1993 foi realizada a primeira reunião de trabalho com a eleição e posse dos membros. A comissão foi composta por quatro integrantes do PMDB, três do PFL, dois do PDT, e um integrante de cada um dos seguintes partidos: PSDB, PT, PP, PTB, PRN, PL.

Conforme se verifica nas notas taquigráficas da reunião, a presidência e relatoria da comissão foram decididas por acordo de lideranças. A presidência foi destinada ao Deputado Gilson Machado do PFL-PE, enquanto a relatoria ficou com o Deputado Beto Mansur do PDT-SP. Ambos permaneceram em tais posições até o fim dos trabalhos da comissão em 1994, quando o projeto foi remetido ao Senado Federal. A permanência do relator foi significativa para a defesa da descentralização administrativa do trânsito, tendo em vista seu posicionamento favorável em relação a esta alternativa.

Na segunda reunião realizada em agosto de 1993 foram definidos o cronograma de trabalho e a indicação dos representantes da sociedade que participariam das audiências públicas. A complexidade das questões e a polêmica em torno de alguns pontos foram apresentadas como razões para a divisão das audiências públicas em temas específicos. Foi então acordado pela comissão que ocorreriam cinco audiências públicas e somente depois o relator apresentaria o primeiro relatório com substitutivo ao Projeto de Lei 3.710/93.

Quanto aos atores não governamentais, o relator afirmou que deveriam ser convidados representantes dos municípios em que já se praticava a administração local do trânsito, tendo em vista que “em alguns estados o trânsito já é municipalizado.” (DCN, Seção 1, 14 jun 1994, p. 9553). A CET-SP e as secretarias de transportes dos municípios de São Paulo-SP e Campinas-SP foram diretamente mencionadas. Entretanto, dada a existência de posições antagônicas em relação ao tema da descentralização, o relator sugeriu que ambos os lados fossem convidados. Um dos argumentos contra a descentralização foi apresentado pelo relator já nessa reunião, argumento que contestava justamente a viabilidade técnica da gestão local:

(...) quanto à municipalização do trânsito – assunto polêmico sobre o qual estive conversando com Parlamentares – alguns são a favor, outros acreditam que ela não deve ser imposta, determinada. Há municípios pobres que não têm condições para isso. Sobre esse problema haverá uma profunda discussão (DCN, Seção 1, 14 jun 1994, p.9354).

Foram cinco as audiências públicas realizadas durante a primeira fase do processo decisório, todas elas ainda em agosto de 1993. Na primeira, o cronograma de trabalho previa a discussão sobre o tema dos acidentes de trânsito. A segunda teve como tema central a questão

da formação do condutor em comparação com experiências internacionais. A terceira focou nos temas de educação de trânsito, pedestres e penalidades, também em comparação com experiências externas. A quarta foi destinada ao tema da fiscalização, operação e engenharia de tráfego. E por fim, a quinta se destinou a discutir a questão da repartição de competências.

A primeira reunião sobre os acidentes foi importante para a delimitação dos problemas de trânsito como problemas urbanos. Apesar das transformações no enfoque dado ao trânsito, o índice de acidentalidade sempre foi o principal indicador dos problemas de trânsito, em especial o problema da segurança.

Compareceram então, além de setores indiferentes à descentralização administrativa, os representantes de uma visão mais ligada à saúde pública, como o Hospital Sarah Kubitscheck e a ABRAMET, assim como dois grupos de interesse municipal de São Paulo.

Mesmo sendo contrário à proposta do Fórum de Secretários, o representante do Hospital Sarah reconheceu que a maioria dos acidentes acontecem nas cidades. Mesmo que os acidentes rodoviários sejam mais graves, admitiu que os acidentes de trânsito são “fenômenos eminentemente urbanos”. (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p.9355). O representante municipal de São Paulo foi mais preciso, afirmando que “Em São Paulo, temos oito mil mortes por ano; um terço são rodoviários, um terço na cidade de São Paulo e um terço nas outras cidades do Estado. Portanto, dois terços do número de mortes são de tráfego urbano” (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p.9357).

Deste modo, como os acidentes de trânsito ocorrem nas vias municipais, parte integrante do solo urbano, a descentralização da gestão do trânsito tornava-se mais realista em relação à competência em acordo com o princípio da predominância de interesses. Nas palavras do representante municipal presente à reunião, “Com relação a questão da autoridade, é inegável que o trânsito é um assunto de peculiar interesse do município” (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p.9364).

As duas audiências públicas subsequentes trataram principalmente do tema da educação de trânsito em comparação com experiências internacionais. A grande questão em torno da comparação com o resto do mundo foi a da educação de trânsito nas escolas. As referências foram França, Alemanha, EUA e Japão. Nas palavras do representante do DETRAN-DF, “No primeiro mundo a formação integral do cidadão, incluindo a educação para o trânsito, faz-se da pré-escola até a universidade, o que não acontece no Brasil, sendo, portanto, uma experiência pioneira no País.” (DCN, Seção 1, 14 jun 1994, p.9370).

A educação de trânsito nas escolas também foi defendida pela ABTRAN como meio de combater o “descompasso entre a evolução do automóvel no Brasil e a preparação daqueles que têm a responsabilidade de conduzir esses automóveis” (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9381).

O tema da educação não foi motivo de controvérsia entre as duas propostas. Ambas reconheciam sua importância. Além do mais, conforme mencionado anteriormente, a Constituição Federal (art. 23, inciso XII) já havia garantido a competência comum a todos os entes da federação no estabelecimento e implantação de política de educação para a segurança no trânsito.

As duas últimas audiências foram as que mais discutiram o tema da descentralização, pois trataram justamente da repartição de competências, inclusive da competência de fiscalização. Nesses dois eventos compareceram os principais empreendedores de políticas públicas no processo de reforma do código, a CET-SP, a BHTRANS e a ANTP, além de outras organizações municipais. A oposição a estas organizações coube a ABDETRAN. Em ambas as reuniões os defensores da descentralização administrativa explicitaram sua visão sobre os problemas de trânsito, assim como criticaram a descentralização condicionada nos termos do PL 3.710/93.

A BHTRANS criticou diretamente a visão de trânsito estritamente focada no aspecto da segurança. Ao relacionar o surgimento do trânsito com o tratamento de seus problemas, afirmou:

Na origem tradicional do Brasil, e até de outros lugares do mundo, ele surgiu como conflito de demandas. Então, a situação de conflito chamou o poder de polícia para arbitrá-lo. E, aí, se tem essa longa e perversa tradição no Brasil de tratar o trânsito simplesmente como uma questão de polícia (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p.9391).

O representante da BHTRANS também afirmou que o trânsito é mais abrangente que o aspecto da segurança, englobando inclusive a gestão de polos geradores de tráfego através da exigência de “relatório de impacto sobre o trânsito urbano antes da liberação dos alvarás de construção e localização de qualquer atividade concentradora de tráfego (...)” (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9390).

Em outra passagem o mesmo ator afirmou que “(...) o uso do solo está essencialmente ligado ao trânsito. Uma escola, uma loja, uma indústria e uma praça são pontos, são pólos

geradores de trânsito” (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9398). Evidencia-se assim a associação entre trânsito e solo urbano presente na visão da BHTRANS, organização que foi criada tendo como modelo a CET-SP.

De acordo com o exposto anteriormente, a CET-SP foi ao mesmo tempo um exemplo de administração municipal de trânsito viável tecnicamente e um dos empreendedores de políticas públicas. Apresentou-se como uma alternativa viável frente à alegada incapacidade da estrutura administrativa anterior de lidar com os problemas de trânsito que se acumulavam nos municípios. Juntamente com a BHTRANS, que acusava os DETRANs de ausência em relação aos problemas do trânsito urbano, declarou o representante da CET-SP:

Viu-se que o Estado não tinha condições de cuidar do trânsito, de dar a ele a atenção necessária e exigida pela população. Por quê? Porque é a cidade quem autoriza a obra na via pública, a administração do trânsito e não só a parte da construção (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9395).

Sob tal perspectiva, diante do aumento da urbanização e da frota de veículos, em adição à ausência dos estados, os municípios se viram forçados a lidar com as questões do trânsito urbano.

Oficialmente, 17 municípios já haviam criado seus órgãos de trânsito e administravam o próprio trânsito, fazendo uso dos instrumentos de educação, engenharia e fiscalização¹², porém com uma característica peculiar. Para o exercício de tal administração, principalmente quanto ao exercício da atividade de fiscalização de trânsito, necessitavam celebrar convênio com o governo do estado, no qual o estado delegava as competências ao município. Como pelo código de 1966 as competências eram estaduais, os municípios poderiam até gerir o próprio trânsito, desde que por delegação. Porém, os municípios queriam mais que a simples delegação, eles queriam mesmo era a descentralização de competências.

Tanto os defensores da descentralização quanto seus opositores viam São Paulo como um caso de sucesso na administração local do trânsito, porém por razões distintas. Enquanto o representante do DETRAN-SP numa clara defesa do *status quo* afirmava que o convênio entre o município e o estado fora a causa do bom resultado em São Paulo, os grupos de interesse municipais se opunham a tal argumentação, alegando que a competência deveria ser descentralizada, pois só assim a administração local do trânsito deixaria de depender apenas da boa relação entre o governo estadual e municipal.

¹² O Anexo 9 traz a lista de municípios com órgãos de trânsito criados antes do CTB.

Para os defensores do PL 3.710/93, entre os quais os grupos de interesse estaduais, a descentralização controlada pelos estados e realizada mediante delegação era a mais adequada. Para os opositores ao PL 3.710/93 e vinculados a proposta oriunda do Fórum de Secretários Municipais de Transportes, esse tipo de gestão municipal era inaceitável, tendo em vista que os convênios de cooperação até eram admitidos, mas a competência deveria ser municipal. Portanto, o foco da disputa estava na competência legal da administração do trânsito urbano, especificamente daquelas atribuições relativas à circulação nas vias urbanas.

Referindo-se a sua preferência pela descentralização da competência, afirmou o representante da BHTRANS:

(...) o que precisamos é legitimar essa administração, principalmente porque esse serviço, mais do que qualquer outro, é local. (...). O Município que sentir, por uma questão qualquer, que seja mais adequado fazer algum convênio, com alguma entidade do Estado, com o Governo do Estado, para o Estado administrar, então, eventualmente, pode até existir essa delegação (DCN, Seção I, 14 jun 1994. p. 9397).

As palavras do representante da Secretaria de Transportes da cidade de São Paulo foram também bem claras em relação ao tipo de descentralização que interessava aos grupos de interesse municipais:

(...) não basta ter essa relação de amizade, é preciso ter uma definição estrutural. E a questão da municipalização, no meu modo de entender, relaciona-se exatamente a essa perspectiva. Essa relação de dependência amistosa pode ser positiva, num dado momento, mas a qualquer instante pode ser um fator de instabilidade. Por isso nossa posição é muito clara em favor da institucionalização. E é indiscutível que a redução do número de acidentes está vinculada a capacidade de investimento do município (DNC, Seção I, 14 jun 1994, p. 9410).

A presença do secretário de transportes de São Paulo nas discussões sobre a repartição de competências entre os entes da Federação foi importante, pois este mesmo ator esteve presente também nas audiências públicas da constituinte, mais precisamente nas da subcomissão dos Municípios e Regiões, conforme descrito em Fernandes (2009). Em seu discurso na comissão de reforma do código, resgatou a defesa da autonomia municipal que havia defendido na constituinte. A crítica realizada por ele ao PL 3.710/1993 ressaltou a problematização da própria estrutura administrativa do antigo CNT:

(...), na minha opinião, o projeto do Ministério da Justiça traz em seu bojo um pecado capital, exatamente o de não reconhecer o Município parte integrante do pacto federativo, contrariando a tendência que acabou se firmando na própria Constituição brasileira e na realidade do mundo moderno: a descentralização e a desconcentração de poder (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9403).

Assim sendo, partindo de uma visão de trânsito ligada ao urbanismo, os defensores da descentralização de competências se opuseram frontalmente à proposta de gestão municipal condicionada pela aprovação do governo do estado e do CONTRAN. Os problemas de trânsito eram os acidentes, em sua grande maioria urbanos, e os municípios não detinham a competência legal para executar um dos principais instrumentos de redução dos acidentes, a competência legal de fiscalização, esta ainda estava nas mãos dos estados e era exercida pelos Polícias Militares e pelos Departamentos Estaduais de Trânsito.

Diante dos ataques ao PL 3.710 de 1993, o presidente da ABDTRAN se pronunciou:

Hoje, temos que colocar as cartas na mesa, realmente, mostrar aqui a opinião dos diversos segmentos da sociedade brasileira. Os órgãos executivos de trânsito, os Detran, entendem que a competência de administrar o trânsito deve ser do Estado e que ela pode ser transferida àqueles Municípios que tenham condições, estrutura, capacidade para tanto, como é o caso das capitais e das grandes cidades do nosso País (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9401).

Esse ator foi taxativo em afirmar que “Aos estados não interessa essa atribuição de competência direta dos Municípios”. (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9401). O argumento principal da ABDETRAN era que nem todos os municípios brasileiros tinham condições de assumir as competências e atribuições “relacionadas no projeto alternativo dos nobres Deputados Caros Lupi e Carlos Santana”. (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9401).

Os grupos de interesse estaduais afirmavam não serem totalmente contrários à gestão municipal. Porém, como a administração do trânsito é custosa aos cofres públicos, nem todos os municípios poderiam arcar com as despesas da administração do trânsito urbano como São Paulo foi capaz. O argumento está bem sintetizado na seguinte declaração: “Nós não somos absolutamente contrários à municipalização. Os Detran acham que os Municípios pequenos, do Norte e do Nordeste, que têm dificuldades que tão cedo vão ser superadas, não têm

condições de resolver os problemas de trânsito. É carga demais para eles” (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9408).

Em resposta ao argumento da ABDETRAN, algumas organizações municipais contra-argumentaram afirmando que o tamanho do município não era motivo para a concentração da competência pela gestão do trânsito urbano nas mãos dos estados. O representante da BHTRANS declarou:

Não existe nada tão local como o trânsito, como o transporte. A incapacidade do Prefeito, ou da prefeitura não traduz capacidade do Governo do Estado, nem do Governo Federal. (...). A debilidade do município não significa que o Estado tem a capacidade de centralizar um poder que não tem como exercer. Tanto não tem que nunca exerceu, e sempre o fez mal (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p. 9397).

Outro contra-argumento apresentado pela BHTRANS foi que o tamanho da administração de trânsito é proporcional ao tamanho do município. A administração de trânsito de São Paulo-SP era grande e cara devido ao porte do município. Municípios pequenos teriam uma administração menor devido à dimensão dos problemas de trânsito ser menor nessas localidades.

Outro argumento interessante foi apresentado pelo Prefeito de Itu-SP, justamente uma cidade pequena na época. Ele contestou a ideia de que os municípios menores não teriam condições de gerir o próprio trânsito, afirmando que em seu município diversas atribuições dos estados, inclusive as de segurança, eram realizadas com o apoio administrativo e financeiro do próprio município. Em suas palavras:

Mas vou me ater exatamente à questão da segurança e do trânsito. Em Itu, dos 2.880 funcionários municipais, 331 estão a disposição do Estado nos mais diferentes setores. Na área da Ciretran, são quarenta e seis funcionários. Se retirarmos amanhã esses funcionários, paraliza-se a atividade no trânsito.

Por outro lado, socorremos à segurança, de um modo geral, seja a Polícia Civil, seja a Militar, ou de Trânsito, com prédios, pagamento de aluguéis, além de funcionários, telefone, combustível e outras despesas. Poderíamos falar mais sobre quanto se consomem em termos de orçamento em favor do estado (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p 9404).

Assim como os outros representantes das demais organizações municipais, o prefeito de Itu-SP não era contrário a cooperação entre estados e municípios na fiscalização de

trânsito. Conforme suas palavras, “Nós, da província, não queremos estabelecer uma correlação de forças com os Detrans. Ao contrário, queremos estabelecer uma parceria que vise fazer justiça em relação ao estabelecimento de novas normas do Código de Trânsito” (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p 9404).

Porém, para ele, a competência deveria ser municipal. Caso o município, por alguma razão, não fosse capaz de gerir o próprio trânsito poderia delegar as atribuições ao estado. Não o contrário, como queriam as organizações estaduais. Referindo-se à prática dos convênios que estabeleciam as relações de cooperação entre o estado e os municípios, o prefeito de Itu-SP afirmou que:

(...) o estado estabelece as regras e o município tem de aceitá-las. E a grande maioria dos Municípios, sobretudo do Estado de São Paulo, não adere a esse consórcio, a esse convênio com o Estado, porque ficará mais uma vez jungido à vontade do governador de plantão (DCN, Seção I, 14 jun 1994, p 9404).

A disputa foi muito bem apresentada pelo Relator. Em suas palavras:

(...) existe uma discussão dentro de todas as audiências públicas que fazemos sobre a possibilidade de se municipalizar o trânsito ou não no Brasil, que envolve questões como: darmos o direito de o Estado poder fazer algum tipo de convênio ou darmos o direito de o Município exercer a sua função no trânsito, ou, se não tiver possibilidade, passar esse direito para o Estado. Essa é a discussão que nos envolve. Lógico, vemos que em São Paulo, pelas estatísticas, a municipalização resolveu em parte o problema do trânsito. Como o próprio presidente da Comissão disse, será que resolve para uma determinada cidade pequena, por exemplo, no interior de Pernambuco? É essa a questão que considero fundamental (DCN, Seção I, 14 jun 1994 p.9398).

Assim, nas audiências públicas, todos concordaram que a administração municipal era uma inovação administrativa que deveria ser implementada. Porém, a atribuição da competência foi objeto de disputa.

Focada na questão da segurança pública, a ABDETRAN considerava que a gestão municipal deveria ser realizada por delegação dos estados. Sob o argumento de que trânsito, transporte e uso do solo são interligados, a CET-SP afirmou que quem cuida do uso do solo e do transporte também cuida do trânsito. Como a gestão sobre a ocupação e uso do solo urbano, assim como transportes, foram competências atribuídas aos municípios na

Constituição de 1988, os grupos de interesse municipais demandavam a descentralização administrativa e o reconhecimento da autonomia municipal.

Finalizadas as audiências públicas, seguiram-se sete reuniões entre os membros da comissão nas quais foram apresentadas inicialmente 171 emendas ao PL 3.710/93. Após analisar as emendas o relator ofereceu o primeiro substitutivo, que mais uma vez foi objeto de emendas. Após apreciação das novas emendas, o relator apresentou o segundo substitutivo que foi, novamente, objeto de contestação, por meio da apresentação de um substitutivo concorrente. Somente após apreciar o substitutivo concorrente é que o relator apresentou o texto final, o terceiro substitutivo.

Das 171 emendas inicialmente oferecidas ao PL 3.710 de 1993, objeto de discussão da segunda reunião após as audiências públicas, apenas quatro delas se referiram diretamente à descentralização administrativa.

De todas as emendas, somente a emenda nº 40 do deputado Hélio Rosas do PMDB-SP se opôs frontalmente a interferência dos estados na criação de órgãos de trânsito municipais. Segundo ele, o SNT deveria ser composto por integrantes de todos os entes da federação em consonância com a autonomia conferida pela Constituição Federal. Eis a justificativa de sua proposta:

É necessário incluir os Órgãos de Trânsito dos Municípios, cuja existência não deve depender de lei específica, pois a Constituição Federal (artigo 30, inciso V) já prevê a competência dos Municípios para executar os serviços públicos de interesse local (entre os quais inclui-se, sem dúvida, o trânsito) (DCN, Seção I, 11 fev 1994, p.269).

De autoria do deputado Tadashi Kuriki do PPR-SP, as emendas nº 45 e nº 46 também contestavam a necessidade de autorização do governo estadual para criação dos órgãos municipais de trânsito. Todavia mantinha a necessidade de autorização por parte do CONTRAN. Na justificativa de sua proposta afirmou: “A autorização para funcionamento do órgão de trânsito municipal deve ser do CONTRAN, e não dos estados, que poderão, no caso, tentar fazer indesejáveis barganhas políticas para emitir a necessária autorização” (DCN, Seção I, 11 fev 1994, p. 271)

Favorável à centralização das competências ao nível dos estados, a emenda nº 9 apresentada pelo deputado Paulo Bernardo do PT-PR incluiu uma modificação que foi acatada pelo relator, mesmo que com algumas modificações. O texto incluído foi o seguinte:

“O Estado, responderá, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de omissão na execução e manutenção de programas, projetos e serviços” (DCN, Seção I, 11 fev 1994, p. 262).

A responsabilização do poder público não estava expressa na proposta original vinda do executivo, nem naquela proveniente do Fórum de Secretários de Transportes. O relator acatou a emenda, porém com modificação. Ao invés de responsabilizar somente os estados, o texto adotado pelo relator foi mais amplo, responsabilizando União, Estados e Municípios. Tal modificação foi importante, pois apareceu em todas as versões posteriores. O texto apresentado no primeiro substitutivo do relator foi o seguinte: “O trânsito em condições seguras é um direito de todo cidadão e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, nas suas respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito (DCN, Seção I, 11 fev 1994, p.313).

Cabe lembrar que a responsabilização do Poder Público, em particular a responsabilização dos municípios pela gestão do trânsito, estava em perfeito sintonia com as demandas dos grupos de interesse municipais e da ANTP. A entrevista com o representante da ANTP não deixa dúvidas em relação a esse aspecto. Quando questionado sobre os principais problemas do trânsito na época da reforma, afirmou ele:

As mais importantes que podemos dizer eram as seguintes: primeiro era responsabilizar o município, dar a ele obrigações, e as obrigações tinham que ficar muito claras. Todas aquelas que envolviam o uso do solo, que era a circulação o estacionamento e a parada. Aquelas situações que envolviam o veículo enquanto licenciamento, enquanto a habilitação do condutor, que é uma questão genérica em cada estado, nós colocamos para os órgãos estaduais, e as questões gerais que fugiam a esse campo ficaram para as entidades federais. Então o primeiro item foi esse: dividir responsabilidades de acordo com aquilo que estava previsto da constituição de 1988, respeitando também as autonomias dos três entes federados. São três entes federados que constituem a república federativa do Brasil, então esses três entes têm direitos e deveres, responsabilidades explícitas (Brasiliense, 13 de out. 2010).

Em setembro de 1993, após apreciar os dois projetos de lei e as emendas, o relator apresentou o primeiro substitutivo ao PL 3.710 de 1993.

As condições apontadas no relatório para a mudança no código de trânsito foram: 1) a insuficiência e a ineficiência dos instrumentos legais existentes na reversão dos índices de

fatalidade, 2) o desordenado crescimento demográfico e espacial das áreas urbanas, 3) a expansão da indústria automobilística, 4) a redução dos investimentos públicos em sinalização, fiscalização e recursos humanos, 5) a decadência física dos sistemas viários e, por último, 6) a incapacidade econômica dos proprietários de veículos para mantê-los em condições satisfatórias.

Mesmo admitindo que a proposta do executivo era um avanço em relação ao código em vigor, o relator a considerou insatisfatória. Em suas palavras: “(...) no que tange às aspirações dos mais diversos segmentos da sociedade interessados no tema, mostra-se ainda insatisfatória, constatação extraída das audiências públicas realizadas por esta Comissão Especial” (DCN, Seção I, 11 02 1994, p. 310).

Deste modo, o relator admitiu que o PL 3.710/93 precisava ser alterado de forma a minimizar as insatisfações que surgiram nas audiências públicas. A base de sua sugestão de alteração foi justamente o projeto oriundo do Fórum de Secretário de Transportes. Em suas palavras:

Dentre as modificações sugeridas, reputamos a de maior relevância, se não o próprio princípio de toda nossa proposta, o estabelecimento de uma divisão racional das atribuições e competências entre as três esferas de governo, federal, estadual e municipal, tese acolhida, louve-se, no Projeto de Lei nº 3. 684 de 1993, de autoria dos Deputados Carlos Lupi e Carlos Santana, apensado à iniciativa do Poder Executivo (DCN, Seção I, 11 02 1994, p. 310).

Manifestadamente favorável à descentralização de competências ao nível municipal, continuou ele:

Com base nesse postulado, ascendeu naturalmente a necessidade de se reformular as funções do Município no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito. Indo ao encontro de preceitos constitucionais que reconhecem estarem junto ao poder executivo municipal as mais favoráveis condições de organização para o atendimento das demandas nitidamente locais, conferimos a seus órgãos e entidades componentes significativa responsabilidade na extensa tarefa de administrar o trânsito, em especial no que concerne aos usos do sistema viário – circulação, estacionamento e parada de veículos – e a fiscalização administrativa destes (DCN, Seção I, 11 02 1994, p. 310).

Assim, o relator apresentou um texto substitutivo que foi inspirado na proposta do Fórum de Secretários de Transportes. Em relação à descentralização administrativa, cabe

destacar algumas importantes alterações. A primeira delas foi a retirada do item que condicionava a criação dos órgãos executivos municipais de trânsito à aprovação dos governos estaduais e do CONTRAN. Tal alteração estava em perfeita sintonia com o PL 3.684/93 que não admitia esse tipo de interferência. Em substituição, foi incluído o seguinte artigo: “Art. 8º Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação e designação de seus órgãos e entidades executivos de trânsito, definindo os limites de sua atuação dentro das competências estabelecidas neste Código” (DCN, Seção I, 11 de fev. 1994, p. 314).

Uma segunda alteração importante foi a inclusão de um artigo estabelecendo as competências municipais de trânsito, conferindo aos municípios as atribuições de engenharia, educação, policiamento e fiscalização de trânsito, esta última em relação às infrações de circulação, estacionamento e parada, além de outras competências relativas à gestão da ocupação e uso do solo urbano, como, por exemplo, a competência para implantar, manter e operar o sistema de estacionamento rotativo pago nas vias públicas. Tal artigo foi quase que totalmente inspirado no PL 3.684/93, sendo mais extenso que este devido à inclusão da competência para planejar e implantar medidas de redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes.

Cabe lembrar que o PL apresentado pelo PDT não trazia entre as competências municipais a atividade de policiamento de trânsito, esta foi incluída pelo relator.

Outro item trazido pela proposta do Fórum de Secretário de Transportes foi a inclusão de um parágrafo no artigo das competências municipais. De acordo com o texto, aos estados seria atribuída a gestão do trânsito urbano somente enquanto os municípios se organizassem para o exercício de suas competências. O texto integral era o seguinte: “Enquanto não for instituído o órgão ou entidade executivo de trânsito no município, as competências estabelecidas neste artigo serão exercidas pelo órgão ou entidade executivo de trânsito do respectivo Estado” (DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 320)

Outra inovação incluída pelo relator, como parágrafo do artigo que tratava das competências municipais, foi atribuir as PMs a atividade de policiamento ostensivo fardado de trânsito mediante convênio. Assim, o substitutivo do relator, admitia a atuação das polícias militares no policiamento de trânsito somente mediante convênio com os municípios, que seriam os detentores da competência.

Quanto ao prazo para criação dos órgãos executivos municipais de trânsito, o substitutivo do relator, nas disposições transitórias (art. 310), estabeleceu um prazo de seis

meses após a aprovação do código para que os prefeitos encaminhassem as respectivas câmaras municipais projetos de lei instituindo seus órgãos ou entidades de trânsito. Cabe lembrar que esse prazo não constava no PL 3.684/93, sendo, portanto, uma inovação incluída pelo relator.

Outra inovação do relator, e que resistiu até a aprovação do texto final, foi a definição do SNT, item que não apareceu em nenhum dos dois projetos de lei que foram tomados com base. O texto integral era o seguinte:

Art 5º O SNT é o conjunto de órgãos e entidades dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União e que têm por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e aplicação de penalidades (DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 313-314).

Como o primeiro substitutivo do relator não foi objeto de consenso na comissão, principalmente devido às objeções dos deputados Lézio Sathler do PSDB-ES, Nílson Gibson do PMDB-PE e Roberto Valadão do PMDB-ES, novas emendas foram apresentadas. Das 212 emendas oferecidas ao substitutivo entre setembro e outubro de 1993, 4 delas merecem destaque. Duas delas (emendas 100 e 101) foram apresentadas pelo Deputado Nílson Gibson e as outras duas (emendas 135 e 137) foram apresentadas pelo deputado Lézio Sathler. Todas elas contestavam à descentralização administrativa.

Quanto às emendas propostas pelo deputado Nílson Gibson, o principal objetivo era retirar do texto das competências municipais os seguintes itens: 1) competências de policiamento e fiscalização de trânsito; 2) competência para aplicação de penalidades por infrações de circulação, assim como a arrecadação das multas decorrentes desta competência; 3) competência para implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias; e 4) a competência para se integrar a outros órgãos e entidades do SNT para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência.

Os argumentos apresentados pelo deputado foram que a fiscalização e o policiamento de trânsito deveriam ser exercidos pelas Polícias Militares, que os municípios fariam uso indevido da atividade de policiamento e fiscalização de trânsito, além de não terem pessoal capacitado para o exercício das atividades. Nas palavras do ator governamental:

O Substitutivo confere imensos poderes aos Municípios para que possam autuar, aplicar penalidade e medidas administrativas bem como exercer o policiamento do trânsito.

Parece-me extremamente inadequado esse tratamento: os municípios nem sempre tem pessoal devidamente treinado, muitas vezes (como a história registra) passarão a aplicar multas indevidas com o intuito de se beneficiarem dessa receita.

Ao Estado-membro e a União através das Polícias Militares e da Polícia Rodoviária Federal, devem caber essas funções de policiamento, até mesmo porque o poder de polícia estaria comprometido caso déssemos ao município essa imensa gama de poderes (DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p.466.467).

As emendas apresentadas pelo deputado Lézio Sathler tinham o mesmo teor das apresentadas pelo deputado Nílson Gibson, isto é, retirar dos municípios competências atribuídas pelo relator, devolvendo-as aos estados. Foram dois os argumentos do deputado do PSDB-ES: 1) que a competência de segurança pública era estadual, de acordo com a Constituição Federal de 1988, e 2) que as competências deveriam permanecer com o estado, dado o fato de eles deterem o cadastro de veículos e condutores. Em suas palavras:

O poder de polícia na área de Segurança Pública é privativo da União e dos Estados. Já previsto na Constituição Federal serem exercidos pelas Polícias Militar, Polícia Rodoviária Federal, pelos DETRANs e pela Polícia Civil.

Outrossim, as competências acima pretendidas devem permanecer com o Estado que detém o cadastro de veículos e condutores, sem o que impossibilita a operacionalização e controle de multas e medidas administrativas, não devendo, portanto, tais competências serem atribuídas aos municípios por não deterem os referidos cadastros, inviabilizando assim, os necessários controles (DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p 474).

Em outubro de 1993 o relator apresentou o segundo substitutivo, no qual rejeitava as emendas acima mencionadas. No que diz respeito à descentralização administrativa, a única alteração importante foi feita pelo próprio relator. Sem que fosse motivado por alguma emenda, ele excluiu das disposições finais e transitórias o artigo que estabelecia prazo para envio de projeto de lei de criação de órgão de trânsito municipal, do executivo municipal para a Câmara de Vereadores.

Mais uma vez, descontentes com a decisão do relator, os deputados Lézio Sathler, Roberto Valadão e Nílson Gibson pediram vista conjunta, aprovada pela presidência da comissão que, por sua vez, adiou novamente a decisão.

O deputado Nilson Gibson rejeitou os dois substitutivos do relator, apresentando voto favorável ao PL 3.710/93. Os pontos de divergência em relação aos dois textos do relator foram vários, indicando que o deputado estava atendo a diversos aspectos da reforma. Quanto à descentralização administrativa, afirmou em seu voto:

Posiciono-me, ainda, contra a municipalização do trânsito, sobretudo da aplicação e do recolhimento das multas. Entendo que isto poderá ser fonte perene de corrupção, mais ainda quando o município terá efetiva participação no total arrecadado. Insurjo-me, ainda e sobretudo, contra a privatividade de o policiamento de trânsito ser feito a nível municipal (DCN, Seção I, 11 fev 1994, p. 731).

Já o Deputado Lézio Sathler votou pela rejeição do segundo substitutivo do relator e apresentou um substitutivo que, segundo ele, procurou reunir “os aspectos positivos tanto do Projeto de Lei nº 3.710/93 e de seu apenso, o Projeto de Lei nº 3.684/93”. (DCN, Seção I, 11 fev 1994, p. 704).

Sua proposta realmente era um híbrido das duas anteriores. Por um lado, trazia um artigo listando o conjunto de atribuições que deveriam ser exercidas pelos municípios, assim como o Projeto de Lei nº 3.684/93. Por outro lado, assim o como o Projeto de Lei nº 3.710/93, condicionava a criação de órgãos de trânsito municipais à manifestação favorável do CONTRAN e do governo do estado.

Sob o impasse das divergências, a decisão foi mais uma vez adiada, sendo necessárias mais três reuniões de intensas discussões para que se chegasse ao consenso. O foco das divergências foi, mais uma vez, a descentralização da administração de trânsito. Conforme mencionado pelo Deputado Lézio Sathler, “esse é o ponto principal, o ponto nevrálgico” (DNC, Seção I, 11 fev 1994, p. 9413).

Os argumentos contra foram repetidos: 1) a incapacidade técnica e financeira de municípios menores; 2) a desconformidade da descentralização da fiscalização de trânsito e policiamento ostensivo de trânsito em relação ao capítulo sobre segurança pública da Constituição Federal de 1988 (artigo 144); e 3) os possíveis abusos do poder público municipal no uso da fiscalização de trânsito. Os argumentos a favor também foram os mesmos: 1) adequação do código de trânsito à Constituição, particularmente quanto à autonomia municipal e a redistribuição de competências sobre gestão do solo urbano e dos transportes públicos; e 2) vinculação entre trânsito, transportes e trânsito.

Na tentativa de resolver o impasse, em dezembro de 1993, na penúltima reunião da comissão, o relator apresentou um terceiro substitutivo no qual fez algumas alterações em

relação aos anteriores. Duas modificações foram feitas com o objetivo de atender as demandas dos opositores aos substitutivos anteriores. A primeira delas foi a retirada do termo “policiamento” do texto da competência municipal de fiscalização, mantendo-se assim apenas a competência para a fiscalização das infrações relativas à circulação. Com essa alteração, o policiamento ostensivo de trânsito voltava a ser exclusivo das polícias militares. A segunda alteração foi a inclusão de um parágrafo no artigo sobre as competências municipais com o seguinte texto: “Os municípios com menos de 50 mil eleitores poderão exercer as competências estabelecidas neste código, desde que seus órgãos e entidades executivos de trânsito se capacitem para desenvolver as atividades previstas neste código” (DNC, Seção I, 11 fev. 1994, p. 568).

Apesar das modificações sugeridas pelo relator, o texto não foi aceito, sendo necessárias mais discussões sobre o artigo das competências municipais e o formato da municipalização de trânsito no País. O consenso só foi obtido na última reunião, da qual resultou o texto final da Câmara dos Deputados, o PL 3.710-B de 1994, encaminhado ao Senado em maio de 1994.

Pode-se dizer que o texto final, em certa medida, atendeu aos interesses de ambos os lados da disputa em torno da descentralização. Atendeu aos municipalistas ao incorporar no texto do código os municípios como parte integrante do SNT, com as atribuições expressas no texto da lei, dentre elas a mais disputada, a fiscalização sobre parada e circulação de veículos, inclusive com o direito de arrecadar o valor das multas provenientes da fiscalização. Também não havia mais a necessidade de aprovação dos governos estaduais para a criação dos órgãos executivos municipais de trânsito. Manteve também o dispositivo que atribuía aos estados a gestão do trânsito urbano naquelas localidades onde os municípios ainda não tivessem criado seus órgãos de trânsito.

Contudo, em atendimento as demandas dos opositores da descentralização, foi incluído um parágrafo no artigo das competências municipais que condicionava a gestão municipal de trânsito à integração dos municípios ao SNT. Assim, somente após a devida integração os municípios poderiam exercer a gestão do trânsito. Tal integração seria regulamentada posteriormente pelo CONTRAN que, no prazo de 120 dias após a publicação do código, determinaria os critérios para a integração dos municípios ao sistema. Também em atendimento a demanda dos opositores, o texto mantinha o policiamento ostensivo de trânsito junto ao estado, a ser realizado pela Polícia Militar.

Apesar de ainda ter passado pelo Senado Federal entre os anos de maio de 1994 e 1996, onde foram realizadas alterações importantes, o texto aprovado em 1994 pela comissão na Câmara dos Deputados, consubstanciado no PL 3.710-B/93 de abril de 1994, foi a essência do que posteriormente veio a ser o CTB, revelando assim a importância que esta fase teve na definição da forma de administração do trânsito no Brasil.

A junção dos fluxos na fase de tramitação na Câmara dos Deputados

Em relação ao fluxo dos problemas, a visão ampliada sobre os problemas de trânsito foi incorporada ainda nesta fase. Em várias audiências públicas os atores não governamentais mencionaram explicitamente a relação entre uso do solo, trânsito e transportes, sem, contudo negar as dimensões de segurança e fluidez. Estas últimas também foram contextualizadas no âmbito municipal. Dados contrastando os acidentes de trânsito do perímetro urbano com os do perímetro rodoviário foram apresentados. A imprensa ressaltou o evidente caráter urbano da fluidez ao relacioná-la com os congestionamentos urbanos.

Quanto às soluções, nas competências elencadas desde o PL 3.684/93 e até hoje em vigor, constaram as atividades de educação de trânsito, engenharia de tráfego e fiscalização de trânsito, o tripé básico da gestão do trânsito. Constaram também as alternativas de gestão sobre polos geradores de tráfego e sistemas de estacionamento rotativo, ambos estritamente ligados a questão do solo urbano.

Em termos de distribuição de competências administrativas, diversas propostas de solução foram elencadas: 1) descentralização ampla que incluía o policiamento de trânsito; 2) descentralização condicionada pelos governos estaduais e pelo CONTRAN; 4) descentralização condicionada apenas para os municípios com menos de 50 mil eleitores; 5) descentralização condicionada pela necessidade de integração ao SNT, com critérios definidos pelo CONTRAN. Porém, nem todas sobreviveram e as que permaneceram passaram por um processo seletivo que mais se aproximou da recombinação das ideias que surgiram ao longo do processo do que propriamente por mutação.

O caso da CET-SP se mostrou um importante exemplo de viabilidade técnica da descentralização de gestão do trânsito urbano. A CET-SP, além de exemplo de viabilidade técnica atuou também, juntamente com a ANTP, como difusor da proposta da descentralização, destacando-se assim como empreendedor de política pública.

Uma linha divisória pode ser traçada entre aqueles que viam o trânsito com foco na segurança e defendiam uma solução centralizada, e aqueles que viam o trânsito de forma mais ampla e propunham uma solução descentralizada. Com a atenção diretamente direcionada para a estrutura administrativa e repartição de competências, os atores se concentraram em dois lados distintos. Do lado favorável à descentralização estavam atores governamentais, dentre eles o relator e os deputados proponentes do PL 3.684/93, além de importantes atores não governamentais como os grupos de interesse municipais, dentre eles a CET-SP e a BHTRANS, além de grupos de interesse públicos como a ANTP. Do lado focado no problema da segurança pública estavam os grupos de interesse estaduais representados pelos DETRANs, a ABDETRAN e as PMs, além de atores governamentais como os deputados Lézio Sathler, Nílson Gibson e Gilson Machado.

Quanto ao fluxo político, o momento foi marcado por um Congresso Nacional cuja legislatura havia sido composta na primeira eleição após a Constituição de 1988 e que, na visão de vários participantes, inclusive da própria burocracia do Congresso, estava sensível a descentralização administrativa. Por outro lado, a posição do relator em relação ao tema também foi fundamental para a proeminência da proposta na agenda de decisão. Por fim, a atuação das forças políticas organizadas na comissão também exerceu um papel significativo na proeminência da descentralização administrativa.

A conexão entre os três fluxos, favorável a descentralização, foi possível graças à atuação da CET-SP e da ANTP. Com uma visão urbanista, defenderam a descentralização das competências administrativas do trânsito como solução para os problemas de trânsito no Brasil.

Aproveitaram as oportunidades advindas do fluxo dos problemas, para o qual também contribuíram com a ampliação dos problemas de trânsito ao nível dos problemas urbanos. Aproveitaram também a oportunidade proveniente do fluxo político, em especial a elevação do município ao *status* de ente federativo e a proximidade com a relatoria do projeto, atribuída ao mesmo partido político, PDT, que apresentou a proposta do Fórum de Secretários de Transportes, fórum este financiado pela ANTP, cujo representante, inclusive, assessorou diretamente o relator.

Portanto, conectaram os fluxos dos problemas, das soluções e político, abrindo a janela de oportunidade para a introdução da chamada municipalização do trânsito na agenda de decisão do Congresso Nacional, janela que havia se fechado no Ministério da Justiça com a alteração do trabalho da comissão antes do encaminhamento de texto ao Congresso Nacional,

texto este diferente daquele pactuado em tal comissão. A janela de oportunidade de mudança esteve aberta até o encaminhamento ao Senado Federal, onde, mais uma vez, teve que ser mantida em tal estado pelos atores interessados na mudança na gestão do trânsito urbano no Brasil.

5.2 Segunda fase: tramitação no Senado Federal

Em maio de 1994, o Senado Federal realizou a primeira reunião da comissão destinada a apreciar o projeto de lei de reforma do código. Na casa o PL 3.710-B de 1993 passou a tramitar com a denominação de PLC 73/1994. Na primeira reunião de instalação, foi decidida a composição da comissão, foi eleito o presidente, foi designado o relator e, também, foi aberto prazo para o oferecimento de emendas ao projeto.

Decidida por acordo de lideranças, a composição da comissão teve três representantes do PMDB, dois do PFL, e um representante dos partidos PSDB, PPR, PDT, PTB e PP. A presidência ficou a cargo do senador Amir Lando do PMDB-RO, já a relatoria ficou com o senador Gilberto Miranda do PMDB-AM. O quadro abaixo apresenta a lista de senadores da comissão.

QUADRO 3: Membros da comissão na Câmara dos Deputados destinada a apreciar a reforma do código de trânsito

TITULARES	SUPLENTE
Amir Lando PMDB-RO José Fogaça PMDB-RS Gilberto Miranda PMDB-AM	Mansueto de Lavor PMDB-PE Márcio Lacerda PMDB-MT
Alexandre Costa PFL-MA Hugo Napoleão PFL-PI	Carlos Patrocínio PFL-TO
Maurício Corrêa PSDB-DF	Reginaldo Duarte do PSDB
Epitácio Cafeteira PPR-MA	Moisés Abrão PPR-TO
Magno Barcelar PDT-MA	Nelson Wedekin PDT-SC
Marluce Pinto PTB-RR	
Meira Filho PP-DF	
	Áureo Mello PRN-AM

Fonte: Diário do Congresso Nacional

No que diz respeito à descentralização administrativa, a maioria dos debates no Senado Federal se restringiu às competências para fiscalizar o trânsito urbano, para exercer o policiamento ostensivo de trânsito, como também para aplicar as autuações e penalidades. Assim, uma vez que a descentralização administrativa já havia se tornado um item presente na agenda de decisão na fase anterior, como também a descentralização das competências de educação e engenharia, o objeto de disputa passou a ser a descentralização da competência para o exercício do poder de polícia, o qual gerava receitas aos cofres públicos.

Algumas emendas oferecidas ao PLC 73/94 indicam o foco da atenção. Ao final do prazo, em junho de 1994, foram apresentadas 137 emendas ao projeto de lei do Senado, das quais seis se referiam diretamente às competências municipais de trânsito. A única favorável à descentralização da fiscalização e do policiamento de trânsito foi a emenda nº 3 apresentada pelo senador Magno Barcelar do PDT-MA. A proposta do senador era conferir às guardas civis municipais a competência legal para o exercício do poder de polícia ostensiva de trânsito.

Em oposição à descentralização, o senador Mansueto de Lavor do PMDB-PE ofereceu à emenda nº 40 que propunha retirar dos municípios as competências de fiscalização e autuação por infrações de circulação, mantendo apenas aquelas relativas à parada e estacionamento. Segundo justificativa do senador, as infrações de trânsito “inerentes à circulação constituem matéria de segurança pública, portanto, não cabem aos municípios. Conforme assevera José Afonso da Silva: ‘os municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública’” (DNC, Seção II, 15 jun 1994, p. 3019).

As emendas 33 e 34 contra a descentralização foram apresentadas respectivamente pelos senadores Cid Sabóia de Carvalho do PMDB-CE e Iran Saraiva do PMDB-GO, este último não integrante da comissão. Eles se posicionaram contra a descentralização da fiscalização e do policiamento ostensivo argumentando que tais competências deveriam ser estaduais e, no caso do policiamento ostensivo, deveria ser atribuição exclusiva das Polícias Militares.

De autoria do senador Áureo Mello do PRN-AM, as emendas 31 e 39 procuraram reverter o texto final da Câmara dos Deputados ao tentar resgatar a gestão municipal por delegação, isto é, com a manutenção das competências a nível estadual e possibilidade de delegação aos municípios. Sua proposta foi revisar o artigo das competências municipais, com a inclusão do seguinte item:

Parágrafo Único – Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto do artigo 321 deste código e mediante convênio de delegação do órgão executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal (DCN, Seção II, 15 jun 1994, p. 3018).

Na justificativa da emenda nº 31, o senador Áureo Mello esclareceu sua perspectiva sobre a repartição de competências:

Esta emenda visa estabelecer a lógica e racionalidade administrativa para perfeita implementação deste código, definindo perfeitamente as competências dos Estados e do Distrito Federal nas questões de trânsito. Tecnicamente, o Estado é o detentor do cadastro nacional de veículos e condutores, portanto deve ser o real capacitado para as competências estabelecidas na nossa emenda. Abre-se ainda a possibilidade de delegação aos municípios sob supervisão dos Estados e do Distrito Federal (DCN, Seção II, 15 jun 1994, p. 3012).

Após a reunião de instalação da comissão e outra em que foi decidido o cronograma de trabalho, seguiram-se as audiências públicas. Ao todo o Senado Federal realizou três audiências públicas em 1994, todas ocorridas em agosto. A primeira ocorreu em São Paulo-SP, a segunda em Belo Horizonte-MG e a terceira no Rio de Janeiro-RJ.

Na audiência pública realizada em São Paulo compareceram vários atores atentos à descentralização administrativa do trânsito, tanto defensores quanto opositores. Do lado dos defensores, compareceram a CET-SP, a ANTP, um Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, a ABRAMET, a Associação Brasileira de Pedestres, além dos secretários municipais de transportes dos municípios de Blumenau-SC, Juiz de Fora-MG e São Paulo-SP. Do lado dos opositores, estiveram presentes o DETRAN-SP, a PM-SP e um especialista, o professor de direito administrativo Diógenes Gasparini, convidado para falar sobre a repartição de competências.

Na audiência realizada no Rio de Janeiro-RJ, do lado favorável à descentralização compareceu a reunião o secretário municipal de transportes do Rio de Janeiro-RJ. Sua presença foi importante, pois o secretário havia presidido o Fórum de Secretários Municipais de Transportes cuja proposta foi o PL 3.684/93. Em oposição à descentralização, estiveram presentes o DETRAN-RJ e a PM-RJ.

Já na audiência pública realizada em Belo Horizonte-MG, do lado favorável a descentralização compareceram a secretária de transportes do município de Juiz de Fora-MG,

a prefeitura de Belo Horizonte-MG e, mais uma vez, a BHTRANS. Do lado oposto compareceram o DETRAN-MG e a PM-MG.

Quanto aos argumentos favoráveis à descentralização da administração do trânsito, foram os mesmos apresentados na fase de tramitação na Câmara dos Deputados. A ABRASPE resgatou o conceito mais amplo de trânsito, apondo-se à visão focada na segurança, afirmando que “colocar o trânsito como assunto primordialmente de segurança pública não resolve o problema”, pois:

A movimentação de veículos e pessoas constitui assunto estreitamente vinculado à própria vida das cidades. (...). A administração estadual, por mais atuante que seja, sempre estará distante do dia-a-dia que caracteriza a vivência, a operação dos sistemas viários urbanos, mesmo porque o trânsito urbano forma estreita relação com o transporte, constituindo ambas expressão do fenômeno sócio econômico gerado pelas relações de troca que caracterizam as atividades humanas, ou seja, o tráfego (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5900).

Além da vinculação entre trânsito, transportes e uso do solo, a questão da autonomia municipal quanto à gestão de assuntos de interesse local também foi lembrada. Afirmou o representante da CET-SP que “o trânsito é uma questão de peculiar interesse municipal, como já está na Constituição (...). As pessoas moram nos municípios. Ninguém reclama para o governador de um congestionamento, todos reclamam para o prefeito” (DCN, Seção II, 21 out 1994, p.5890).

A questão da adequação do novo código à Constituição Federal também foi lembrada pelo desembargador de São Paulo. Em suas palavras:

Segundo percebemos, desde os debates das reuniões da comissão, existem resistências ao que se convencionou chamar de municipalização de trânsito, quando na verdade, está sendo cumprida apenas a Constituição Federal, que reconhece o direito de tratar de assuntos de interesse local, suplementando ainda a legislação federal e estadual, no que couber (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5902-5903).

A oposição à descentralização foi conduzida pelos DETRANs e pelas PMs. Na audiência de São Paulo, o DETRAN-SP reconheceu as competências municipais de engenharia de trânsito, por meio do planejamento, implantação e manutenção do sistema viário urbano. Contudo, posicionou-se contra a descentralização da fiscalização e do policiamento ostensivo de trânsito. Afirmou ele:

O que não podemos concordar é com o afastamento abrupto e violento do estado na aplicação de penalidades, principalmente naquelas infrações que dizem respeito ao uso do solo, como se o estado fosse um grande carrasco ou como se o município tivesse apenas essa competência. Penso que o município deva tê-la, mas acredito também que o estado deva tê-la em concorrência, porque é o estado que habilita, que forma, que coloca o veículo na via pública, que registra, que licencia, que emplaca, que lacra, que fiscaliza e que policia (DCN, Seção II, 21 out 1994, p.5889).

Conforme os dados documentais, reforçados pelos dados das entrevistas, do ponto de vista dos defensores da descentralização, como a ANTP e a CET-SP, a resistência dos DETRANs em relação à descentralização da fiscalização era o fato de que os departamentos estaduais iriam perder poder e receitas. Poder de monopólio sobre o exercício do policiamento de trânsito nas áreas urbanas, assim como as receitas provenientes das autuações de infrações de trânsito.

A questão sobre os interesses orçamentários inerentes à atividade de fiscalização de trânsito foi bem resumida pelo representante do INST, ao afirmar que “no âmago da questão da municipalização existe muito interesse pela receita sobre multas em sinal vermelho, de estacionamento em local proibido, de circulação nas cidades, que hoje não fica no município (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5896).

A discussão em torno da questão do poder de policia foi objeto de debates nas três audiências públicas de 1994. De um lado, havia a visão tradicionalmente empregada no Brasil em associar trânsito e segurança pública, argumentando que a fiscalização de trânsito era uma espécie de poder de polícia de trânsito e, portanto, era uma questão de segurança pública que deveria ficar a cargo dos estados. Tal visão não fazia distinção entre policiamento de trânsito e policiamento ostensivo de trânsito.

De outro lado havia a visão urbanista que argumentava a favor de uma separação entre fiscalização de trânsito e policiamento ostensivo de trânsito, ambas espécies de poder de polícia administrativa, porém com diferenças, pois enquanto o policiamento ostensivo era competência reservada pela Constituição as Polícias Militares, a fiscalização de trânsito, por se tratar apenas da verificação do cumprimento das normas de circulação e, portanto, poder de polícia administrativa, não se confundia com policiamento ostensivo.

Assim, para que as organizações municipais conseguissem adquirir a competência legal para o exercício da fiscalização de trânsito tiveram que rever o próprio conceito de fiscalização de trânsito, separando-o do policiamento ostensivo de trânsito.

Ainda na audiência pública de São Paulo, a sobreposição dos conceitos de policiamento de trânsito e policiamento ostensivo, assim como a subordinação da fiscalização ao policiamento de trânsito, apareceram na fala do especialista professor de direito administrativo, ao afirmar que “Fiscalizar o trânsito é problema de segurança pública, e os órgãos responsáveis por esta área, Sr. Senador, estão indicados no art. 144 da CF e lá não está o município” (DCN, Seção II, 21 out 1994).

Com uma visão similar, também se pronunciaram as organizações estaduais mais interessadas em não descentralizar as competências de fiscalização e policiamento ostensivo de trânsito, as PMs. Como a Constituição Federal de 1988 (artigo 144) atribuiu às Polícias Militares a competência de policiamento ostensivo e, como elas não distinguiam fiscalização de policiamento ostensivo, então tais grupos de interesse estaduais defenderam o exercício exclusivo da fiscalização.

A vinculação inseparável entre fiscalização e policiamento ostensivo defendida pelas polícias militares entrava em choque até mesmo com a posição dos DETRANs em relação a delegação da fiscalização de trânsito aos municípios por convênio. Como visto na fase de tramitação da Câmara, os DETRANs admitam a gestão municipal de trânsito por delegação, como até então ocorria em 17 municípios brasileiros e cujo modelo maior era a CET-SP. A oposição da PM-MG ficou bem clara na fala de seu representante:

Existe uma participação da CET, por seu segmento uniformizado, atuando ostensivamente, o que é de exclusiva competência das Polícias Militares. Entendemos que, em São Paulo, por meio de um convênio com o executivo estadual ou municipal, o policiamento foi delegado. A nosso ver, a polícia ostensiva é indelegável, é de competência exclusiva das Polícias Militares (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5922).

Afirmou o representante PM-SP que:

(...) quem atua no policiamento ou fiscalização de trânsito deve ser o policial militar; assim é no Brasil e em países considerados de primeiro mundo como Portugal, Espanha, França, Itália e Alemanha, para citar alguns que já consolidaram doutrina a respeito (DCN, Seção II, 21 jun 1994, p. 5898-5899).

Na mesma linha de raciocínio manifestou-se desembargador do TJ-SP:

Fiscalização de polícia é modo de atuação do poder de polícia e nada mais do que isso. Não vamos, como consta do tal convênio que hoje foi citado, separar fiscalização de policiamento, porque fiscalização de polícia, repito, é modo de atuação do poder de polícia, e no caso de atuação de polícia de trânsito, que é espécie de polícia de preservação da ordem pública, da competência exclusiva das polícias militares do Brasil toma o nome de policiamento, segundo os melhores administrativistas e publicistas vivos no Brasil e no exterior (DCN, Seção II, 21 out. 1994, p. 5894).

Com uma visão diferente, os defensores da descentralização contra-argumentaram que fiscalização e policiamento ostensivo de trânsito são coisas distintas. Em favor de tais argumentos foram apresentadas a decisão nº 27/73 do CONTRAN e o acórdão do STF, ambos mencionados anteriormente. Veja-se a fala do desembargador presente à reunião:

A controvérsia que desde cedo se formou está nas definições de fiscalização e de policiamento ostensivo de trânsito. Essa distinção, entretanto, já está consolidada desde 1973 com Decisão do Contran, como estão consolidados os convênios dos estados e municípios a partir do julgamento de arguição de inconstitucionalidade da Lei paulista nº 4.124 de 1984, declarada sem eiva dessa natureza pelo Supremo Tribunal na Representação nº 1.235/2 de São Paulo (DNC, Seção II, 21 out 1994, p. 5903).

Outro argumento da mesma natureza foi apresentado pelo representante da Sociedade Mineira de Engenheiros. Referindo-se às operações de fiscalização de trânsito ele afirmou:

Então, é muito claro, para a engenharia, que a operação de trânsito consiste em fazer com que as pessoas cumpram aquilo que foi determinado numa regulamentação feita pela engenharia. É operação de trânsito fazer com que o semáforo seja respeitado, que o estacionamento proibido seja respeitado, que os movimentos permitidos nos cruzamentos, nas intersecções, sejam respeitados (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5924).

E continuou:

Então, é extremamente importante que a operação seja vista como a operação de um projeto, que a fiscalização seja vista como a operação de um sistema que permitirá ao usuário pegar o seu ônibus de manhã cedo, chegar ao trabalho na hora certa (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5924).

O representante do Instituto de Engenharia de São Paulo também se manifestou no mesmo sentido ao afirmar que “Trânsito é tema de engenharia. (...). Portanto, na legislação, o trânsito não deve ter tratamento de segurança patrimonial, caso de polícia, mas sim de engenharia de segurança, de engenharia preventiva” (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5884).

Cabe lembrar que os empreendedores de políticas públicas em prol da descentralização administrativa não rejeitavam a ideia de que o policiamento ostensivo de trânsito fosse competência exclusiva das polícias militares. Também não rejeitavam a ideia de que a fiscalização de trânsito fosse realizada em cooperação com as polícias militares. Tampouco queriam para os municípios a competência exclusiva do policiamento ostensivo de trânsito, pois o representante da CET-SP chegou inclusive a declarar que a fiscalização de trânsito por parte do município não deveria ser feita de forma exclusiva.

O que de fato os defensores da descentralização queriam era a competência legal para fiscalizar o cumprimento das normas referentes à circulação, parada e estacionamento, pois de nada adiantaria o município poder decidir o fluxo de direção de uma via, seu limite de velocidade, as áreas em que se é proibido estacionar, só para citar alguns exemplos, se não pudesse exercer a fiscalização de suas determinações. A partir desse contexto é que os atores favoráveis à descentralização interpretavam a fiscalização de trânsito como a verificação das normas de trânsito e não como policiamento ostensivo de trânsito.

Nas três audiências públicas realizadas em 1994, além da disputa em torno da definição da fiscalização de trânsito, outra importante fonte de resistência à efetividade da descentralização de tal atividade foi manifestada por alguns dos atores. Era o controle do cadastro de veículos e condutores. O reconhecimento desse controle e dos empecilhos à fiscalização a nível municipal foram expressos por ambos os lados da disputada. Referindo-se a descentralização da competência de fiscalizar, aplicar e receber multas, o representante do DETRAN-MG afirmou:

Passando-se essa competência para as prefeituras, não vejo como elas farão para cobrar multas dos carros licenciados em outro município, por exemplo. Ter o cadastro não é muito importante e, infelizmente o poder municipal não o detém. Se o interesse do município é o de participar de multas, deveria haver outra

modalidade de participação, direta ou indireta, mas não o de aplicar e receber multas (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5923).

Por seu turno, o secretário municipal de transporte do Rio de Janeiro-RJ argumentou:

Sou Secretário Municipal de Transportes do Rio de Janeiro, uma cidade com aproximadamente 1 milhão e 300 mil veículos, mas não sei exatamente quantos veículos temos na cidade do Rio de Janeiro, porque não nos é dado acesso ao cadastro de veículos (DCN, Seção II, 21 out 1994, p. 5914).

Em resumo, tanto nas emendas propostas como nas audiências públicas em 1994, os atores estiveram atentos a um amplo conjunto de itens. No que diz respeito à descentralização administrativa, os atores se concentraram em dois pontos específicos. O primeiro, principal foco de disputa em torno da descentralização, foi a competência para fiscalizar o trânsito urbano. O segundo, estritamente vinculado ao primeiro, foi o acesso ao cadastro de veículos e condutores que até então era controlado pelos estados.

Após as audiências públicas em agosto de 1994, a comissão destinada ao estudo do projeto de lei no Senado não se reuniu oficialmente mais nenhuma vez naquele ano. Conforme apontado pelo relator da comissão, foram duas as razões: 1) as eleições gerais ocorridas no final do ano de 1994 e 2) a discussão de emendas constitucionais no primeiro semestre de 1995. Conforme descrito pelo relator, as audiências públicas inicialmente previstas para serem realizadas nas cidades de Porto Alegre-RS, Recife-PE e no Distrito Federal foram excluídas devido aos dois fatores mencionados.

As eleições gerais de 1994 desviaram a atenção dos atores para o processo eleitoral, interrompendo assim o fluxo político caracterizado pela conjuntura favorável à descentralização. Após o resultado das eleições, com a renovação de dois terços no Senado, a comissão anterior foi desfeita, sendo, portanto, necessária a instalação de uma nova comissão em abril de 1995.

A nova comissão foi composta por dez integrantes titulares com a seguinte distribuição: três membros do PMDB, três do PFL e um membro dos partidos PSDB, PPR, PTB e PP. Abaixo segue a lista dos membros da comissão:

QUADRO 4: Membros da comissão no Senado Federal destinada a apreciar a reforma do código de trânsito

TITULARES	SUPLENTES
Mauro Miranda PMDB-GO José Fogaça PMDB-RS Gilberto Miranda PMDB-AM	Jader Barbalho PMDB-PA Flaviano Melo PMDB-AC Gerson Camata PMDB-ES
José Agripino PFL-RN Francelino Pereira PFL-MG	Carlos Patrocínio PFL-TO Romero Jucá PFL-RR
Hugo Napoleão PFL-PI	Freitas Neto PFL-PI
Geraldo Melo PSDB-RN	Sérgio Machado PSDB-CE
Epitácio Cafeteira PPR-MA	Moisés Abrão PPR-TO
José Eduardo Dutra PT-SE	Marina Silva PT-AC
Valmir Campelo PTB-DF	
José Roberto Arruda PP-DF	

Fonte: Diário do Senado Federal

No total foram seis reuniões realizadas em 1995, das quais somente a última foi audiência pública. Na primeira reunião realizou-se a eleição para presidente da comissão, que ficou a cargo do senador Francelino Pereira do PFL-MG. Quanto ao relator da nova comissão, este continuou sendo o senador Gilberto Miranda do PMDB-AM. Também foi estabelecido prazo para o oferecimento de emendas ao projeto PLC 73/94.

Nas quatro reuniões que antecederam a única audiência pública de 1995, a comissão discutiu o cronograma de trabalho e reafirmou a polêmica em torno da descentralização da gestão do trânsito urbano. O relator apresentou uma lista com dez pontos polêmicos do texto aprovado pela Câmara. O primeiro foi o item da descentralização, resumido pelo relator nas seguintes palavras:

1- A municipalização das tarefas até então desempenhadas pelos Detrans e por órgãos estaduais, relativamente ao planejamento, à implantação, à operação do trânsito de veículos, de pedestres e de animais, à sinalização, assim como à fiscalização, autuação e aplicação de penalidades por infrações de circulação, estacionamento e parada de veículos no uso do exercício do poder de Polícia de Trânsito (DCN, Seção II, 11 ago 1995, p. 13793).

Dos membros da comissão, somente os senadores Mauro Miranda do PMDB-GO e José Roberto Arruda PP-DF se manifestaram favoráveis à descentralização administrativa do trânsito. Referindo-se a aplicação de penalidades, o senador do PMDB-GO declarou que “municipalizar a questão também é indispensável, porque quanto mais estrutura, mais complicado. Deve-se atribuir o Município tudo o que for possível, porque a capacidade de fiscalizar do cidadão é muito maior.” (DCN, Seção II, 11 ago 1995, p. 13795).

Nas palavras do senador do PP-DF,

Se tenho uma opinião formada hoje, decididamente formada a respeito desse assunto, diz respeito a descentralização. Toda a vez que se fala em descentralização, no País, tem-se medo. Parto do princípio de que, primeiro, nenhum cidadão mora nem no País, nem no Estado; todos moram no Município. Em segundo lugar, todas as decisões, ao longo da história brasileira, que foram descentralizadas, conferiu-se a responsabilidade a um Município. (...). Todos se adaptam a isso, e essas decisões, quando são mais próximas do cidadão, tendem a ter uma margem de erro menor. Essa é a teoria geral da administração pública (DCN, Seção II, 11 ago 1995, p. 13798).

Já o relator mostrou-se inicialmente indeciso em relação à descentralização, o argumento da incapacidade dos municípios pequenos esteve sob a atenção dele. Em suas palavras:

Tenho me debruçado sobre essa matéria. Ontem mesmo, fizemos uma reunião com membro de corpo diplomático, pedindo-lhe informações, que obtivesse mais informações do exterior, principalmente na Europa, procurando uma opinião sobre se seria melhor para o Brasil municipalizar ou não.

Elaboramos um questionário e o enviamos às principais cidades do País. Imaginem que todos querem a municipalização do trânsito; mas isso não é tão fácil. Se formos analisar uma pequena cidade do Amazonas, do Acre, do Pará, de qualquer Estado, mesmo do interior de São Paulo, veremos que não há condições de que ela própria estructure o trânsito (DCN, Seção II, 11 ago 1995, p. 13794).

A penúltima reunião do ano foi destinada a definir o formato de uma nova audiência pública no Senado, denominada pelos senadores de Fórum Nacional de Debates sobre o Projeto do Código de Trânsito Brasileiro. Na reunião também foi apresentada uma lista de

vinte e três atores que haviam confirmado presença e que exporiam suas ideias no Fórum proposto.

Do lado da defesa da descentralização estavam na lista a ANTP, a CET-SP, a BHTRANS, o Instituto de Engenharia de São Paulo, o INST, a ABRASPE e as Secretarias Municipais de Transportes de Blumenau-SC, Campinas-SP, Salvador-BA, São Paulo-SP, João Pessoa-PB, Campo Grande-MS, além do prefeito de Fortaleza-CE que representava a Frente Nacional de Prefeitos. Do lado oposto à descentralização, compareceram a Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo e o Sindicato dos Delegados de Polícia de São Paulo.

De uma lista de dez pontos discutidos na audiência pública, dois deles relacionavam-se diretamente à descentralização da administração do trânsito urbano. O primeiro foi resumido pelo presidente da comissão da seguinte maneira:

A questão da transferência, para os municípios, de operação, fiscalização e gerenciamento do trânsito nos seus respectivos territórios. Constitui novidade na legislação brasileira? Em princípio, alicerça-se na descentralização administrativa? Tendo em vista que tal experiência já se concretiza em dezenas de municípios, mediante convênio, não seria aconselhável a implantação dessa mudança através de disposição legal que a tornasse definitiva? (DSF, 05 set 1995. P. 15435).

O segundo ponto relacionado à descentralização da administração do trânsito urbano foi resumido pelo presidente da comissão da seguinte maneira:

As questões de segurança do tráfego são privativas das Polícias militares e do trânsito?

O inciso II do art. 24, que fixa a competência dos órgãos de trânsito dos municípios, diz que a eles compete planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos.

O Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares considera que o fluxo de veículos é questão de segurança, devendo, em consequência, ser disciplinado e operado pelas polícias militares (DCN, Seção II, 01 set 1995, p. 15436).

Na audiência pública de 1995, última reunião do ano e última audiência pública realizada no Congresso, compareceram não somente os atores mencionados anteriormente. A lista de participantes da audiência pública continha trinta e dois atores. Além dos já

mencionados, outros atentos à descentralização também estiveram na reunião, como a ABDTRAN, o DETRAN-MT, PM-GO, além do prefeito de Natal-RN.

A descentralização da administração do trânsito foi sem dúvida o principal tema discutido. Os argumentos favoráveis e contra foram os mesmos que surgiram ao longo de todo o processo. Mais uma vez os grupos de interesse municipal voltaram a apresentar uma visão de trânsito ligada ao urbanismo de viés sociológico que, segundo eles, se contrapunha a visão restrita à segurança pública que até então vinha sendo praticada no Brasil, sobretudo pelas administrações estaduais, DETRANs e PMs. Referindo-se a separação entre trânsito, transporte e planejamento urbano da visão tradicional, o representante da BHTRANS declarou:

Essa desassociação é absurda e tem trazido problemas os mais graves, como essa falta de lógica na nossa política urbana. É como se fôssemos tratar pura e simplesmente, na sua expressão mais singela, trânsito, fluidez e segurança e nada mais. É como se não tivéssemos compromisso com as demais funções da cidade (DCN, Seção II, 01 set. 1995, p. 15032).

A defesa da fiscalização de trânsito realizada pelos municípios foi relembrada. Os argumentos também foram os mesmos: 1) descaso e incapacidade dos governos estaduais e 2) decisão do CONTRAN e manifestação do STF sobre a fiscalização municipal. Quanto às críticas ao modelo de gestão até então vigente, declarou o representante da ANTP: “(...) se mantivermos todo o poder nas mãos das mesmas pessoas com este novo Código, estamos condenados a reviver este passado odioso que vivemos atualmente” (DCN, Seção II, 01 set 1995, p. 15037).

Em particular, quanto à fiscalização das infrações de trânsito, o representante da CET-SP declarou:

Aliás, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre o tema, após reconhecer que os municípios têm poder de polícia sobre o trânsito local, considerou inadmissível que a fiscalização inerente a esse poder seja desempenhada com exclusividade por servidores estaduais e planejada pelas autoridades policiais estranhas ao município (DCN, Seção II, 01 set 1995, p. 15039).

Quanto aos argumentos contrários à descentralização, também foram os mesmos apresentados ao longo de todo o processo: 1) a incapacidade de municípios menores e 2) a

exclusividade do policiamento e fiscalização de trânsito reservada aos estados. Quanto à atribuição de fiscalização, manifestou-se novamente o representante da ABDTRAN:

(...) não podemos perder de vista que a fiscalização de trânsito implica, na maioria dos casos, em atividade de segurança pública e preservação da ordem, matérias ligadas, especificamente, ao policiamento preventivo e repressivo feito pelas corporações militares (DCN, Seção II, 01 set 1995, p. 15038).

Ao longo de todo o ano de 1995, foram apresentadas mais de cem emendas ao PLC 73/94, as quais foram adicionadas àquelas 137 oferecidas em 1994. Do total de emendas oferecidas em 1995, vinte e duas se referiram diretamente a repartição de competências entre os entes da federação, destas somente as três emendas oferecidas pelo senador José Roberto Arruda do PSDB-DF foram favoráveis a descentralização. Quase todas as emendas desfavoráveis se referiam à fiscalização de infrações de circulação e ao policiamento de trânsito. As emendas apresentadas pelo senador Luiz Alberto de Oliveira (146, 147, 148, 151, 152, 153, 193 e emenda substitutiva 165) foram exemplares no enfoque adotado e na preferência manifestada pela centralização. Todas elas referiam-se a questão da segurança pública na Constituição Federal. Segundo tal ator a fiscalização de trânsito era uma competência exclusiva das polícias militares, pois somente estas detinham o poder de polícia ostensiva. A emenda substitutiva 165 visava apresentar novo texto para discussão, pois o PLC 73/1993, segundo ele, sofria de incorreções e comprovados “erros, omissões, inconstitucionalidade”, assim como de “conflitos de competência dos órgãos do sistema” (DSF, 09 nov. 1995, p. 18). O tipo de participação municipal contido no texto do senador visava retornar a gestão municipal condicionada por aprovação estadual, mediante convênio de delegação.

Após a última audiência pública de 1995, a comissão do Senado encerrou seus trabalhos, retomando-os somente em janeiro de 1996 quando finalmente aprovou o texto final. Na primeira reunião de 1996, a comissão decidiu não realizar mais nenhuma audiência pública, pois, segundo manifestação de vários integrantes, as emendas e as audiências públicas anteriores já haviam fornecido subsídios suficientes para que o relator apresentasse seu primeiro substitutivo.

Primeiro o relator apresentou o Parecer nº 400 sobre as emendas oferecidas nos anos de 1994 e 1995, logo após apresentou o primeiro substitutivo por meio do Parecer nº 415. No Parecer nº 415 de julho de 1996, o relator reconheceu mais uma vez os órgãos municipais de

trânsito como integrantes do SNT, haja vista que o artigo sobre a definição do SNT foi mantido conforme o texto da Câmara. Também foi mantido conforme o texto proveniente da Câmara o artigo que previa a organização de órgãos executivos de trânsito nos municípios, assim como a autonomia municipal para criar seu órgão ou entidade municipal de trânsito dependendo apenas de manifestação favorável do CONTRAN.

A existência de um artigo listando as competências dos órgãos executivos municipais também esteve no primeiro substitutivo do Senado, indicando mais uma vez o reconhecimento da descentralização de competências aos municípios. Novamente, a descentralização das competências de engenharia e educação não foram contestadas, nem sequer foram discutidas. Além daquelas atribuídas aos municípios na Câmara dos Deputados, o Senado atribuiu mais sete competências aos municípios. Foram elas:

- 1) Estabelecer em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;
- 2) Fiscalizar e emitir autorização prévia para realização de evento ou obra que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos ou pessoas, assim como oferecer riscos à segurança, aplicando as penalidades e arrecadando as multas;
- 3) Arrecadar valores provenientes de estadia e remoção de veículos, objetos e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;
- 4) Credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de renovação de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis;
- 5) Conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;
- 6) Fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruídos produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no código (artigo 67 do parecer nº415), além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local quando solicitado;
- 7) Vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

Os itens sobre policiamento ostensivo e fiscalização de trânsito também foram alterados. Desde o texto proveniente da Câmara, o anexo do código com os conceitos e definições já trazia as definições de policiamento ostensivo e fiscalização. Na verdade o termo policiamento ostensivo só foi introduzido do terceiro substitutivo do relator na Câmara. Tais definições eram fortemente inspiradas da decisão nº 27/73 do CONTRAN. As definições hoje em vigor foram introduzidas no Senado Federal, mais precisamente no anexo do substitutivo

apresentado pelo relator em seu parecer nº 415. Em tal parecer, pela primeira vez a fiscalização de trânsito foi definida como ato de poder de polícia administrativa, e não mais como vinculada ao policiamento ostensivo. Abaixo segue as duas definições do Parecer nº 415 que, com pouquíssimas alterações, tornaram-se as definições aprovadas:

FISCALIZAÇÃO: É o ato de controlar o cumprimento das regras estabelecidas na legislação de trânsito, através do poder de polícia administrativa de trânsito, no âmbito de circunscrição dos órgãos e entidades executivos de trânsito e de acordo com as competências definidas neste Código (DSF, 30 ago 1996, p. 15136)

POLICIAMENTO OSTENSIVO: É a função exercida pelas PM com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir que as normas relativas à segurança de trânsito sejam obedecidas, assegurando a livre circulação e evitando acidentes (DSF, 30 ago 1996, p. 15138).

Quanto ao policiamento ostensivo de trânsito, o relator manteve a mesma orientação do texto proveniente da Câmara ao destinar a exclusividade dessa competência às PMs. Contudo, apesar da exclusividade, o relator incluiu uma inovação em seu texto e que está presente até hoje na legislação em vigor. Como já mencionado acima, a inovação foi introduzir entre as competências municipais a atribuição de “estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito” (DSF, 16 jul 1996, p. 12254). Deste modo, ainda que de forma não exclusiva, o relator concedeu aos municípios a participação no planejamento do policiamento ostensivo de trânsito nas vias urbanas, item até então inexistente.

Quanto a fiscalização de trânsito, a demanda das PMs não foi atendida, pois fiscalização e policiamento ostensivo foram separados no primeiro substitutivo do Senado. Pelo texto, a competência pela fiscalização do trânsito urbano somente poderia ser exercida pelas PMs mediante convênio com o município, isto é, somente por delegação municipal, o que indica o reconhecimento da descentralização da competência de fiscalização de trânsito aos municípios.

Todavia, ao contrário do texto da Câmara que atribuía aos municípios a competência para fiscalizar infrações de circulação, estacionamento e parada, termos bastante abrangentes, o primeiro substitutivo do Senado foi bem mais específico, elencando um conjunto restrito de infrações que poderiam ser objeto de fiscalização municipal, com a devida aplicação de autuações e penalidades. A lista continha 14 itens: 1) estacionamento e parada; 2) carga e descarga de mercadorias; 3) manobras; 4) sinalização; 5) velocidade; 6) preferência do uso da

via; 7) regulamentação do uso da via, 8) uso inadequado da via; 9) danificação da via, de pontes e viadutos, instalações e equipamentos da via; 10) obstrução da via, obras e eventos; 11) excesso de peso, de dimensões e de lotação de veículos; 12) pedestres, ciclomotor, veículo de tração e propulsão humana, e de tração animal; 13) serviço público de transporte coletivo e individual; e 14) transporte de produtos perigosos.

As demais competências foram atribuídas aos DETRANs, inclusive competências que, sob o texto proveniente da Câmara, poderiam ser interpretadas como infrações de circulação, tais como: 1) direção perigosa ou abusiva; 2) envolvimento em acidentes de trânsito e 3) disputa de corrida.

Ainda quanto ao texto das competências municipais, o relator do Senado retirou dois itens importantes. O primeiro foi o parágrafo que condicionava o exercício das competências municipais à integração dos municípios ao SNT, conforme critérios estabelecidos pelo CONTRAN. Portanto, retirando restrições ao exercício municipal da gestão do trânsito urbano. Tal item foi novamente inserido na Câmara dos Deputados, tornado-se parte do código sancionado.

O segundo item retirado foi o parágrafo que atribuía aos estados a responsabilidade pela gestão do trânsito urbano, mediante convênio com os municípios, enquanto os municípios não se integrassem ao sistema. A retirada desse item foi importante, pois permaneceu sem contestação durante todo o restante do processo decisório, até a transformação do projeto em lei.

Ao texto do relator, foram apresentadas 202 emendas das quais 25 se destinavam a alterar a distribuição de competências entre municípios e estados. A resposta do relator veio no Parecer nº 467/96, apresentado em agosto de 1996.

Quatro emendas se referiam ao cadastro de veículos e condutores. Foram apresentadas pelos senadores, Ronaldo Cunha Lima do PMDB-PB (emenda 02), Francelino Pereira do PLF-MG (emenda 51), Esperidião Amim do PPR-SC (emenda 70) e Valmir Campelo do PT-DF (emenda 196). Todas foram favoráveis ao fornecimento das informações sobre o registro de veículo e sobre a habilitação de condutores aos órgãos municipais de trânsito para que estes pudessem executar sua competência de fiscalização. A justificativa apresentada na emenda 51 merece destaque, pois foi emenda do próprio presidente da comissão.

Em função das divisões de competência estipuladas neste Código, há a necessidade dos órgãos executivos rodoviários e municipais terem acesso aos dados cadastrais dos veículos e condutores, objetivando uma agilidade maior na imposição das

penalidades que deverá provocar uma redução no número de infrações cometidas (DSF, 20 ago 1996, p. 14423-14424).

O relator tomou como base a emenda 51 para julgar as demais emendas sobre o acesso ao cadastro de veículos. A proposta da emenda 51 era atribuir no rol das competências dos DETRANs o fornecimento das informações cadastrais aos municípios. A proposição foi acatada pelo relator e passou a constar como uma das competências estaduais. Esta foi mais uma inovação introduzida no Senado e que permaneceu até a aprovação da lei. O texto que é exatamente aquele hoje em vigor é o seguinte:

Art. 22. Compete aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

XIII – fornecer, aos órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários municipais os dados cadastrais dos veículos registrados e dos condutores habilitados, para fins de imposição e notificação de penalidades e de arrecadação de multas nas áreas de suas competências (DSF, 20 ago, p. 14280).

Quanto à repartição de competências de fiscalização entre os DETRANs e os órgãos municipais de trânsito, foram oferecidas cinco emendas contrárias a competência municipal para fiscalizar e autuar infrações de velocidade. As emendas foram oferecidas pelos senadores Romeu Tuma do PSL-SP (nº 48), Sérgio Machado do PSDB-CE (nº 49), Antonio Carlos Magalhães do PFL-BA (nº 50 e 66) e Roberto Freire do PPS-PE (nº 67). Todas elas visavam atribuir aos estados a competência do controle de velocidade, com argumentos distintos.

Os autores das emendas 48 e 49 justificavam a alteração pelo fato de associarem infrações por excesso de velocidade à direção perigosa, esta última atribuída aos estados. Assim, seu argumento era baseado na associação existente entre os dois tipos de infrações.

Os argumentos apresentados pelas emendas 50 e 67 são um caso exemplar da visão tradicional e dos respectivos conjuntos de valores favoráveis a centralização da administração do trânsito que estava sendo combatida pelos municipalistas. A visão centrada na segurança pública, que não dissociava fiscalização de polimento ostensivo, ficou bem clara no argumento do senador Antônio Carlos Magalhães para emenda nº 66:

O controle de velocidade sempre foi realizado pelos Estados, o que descompatibiliza a vinculação com o uso do solo. Trata-se, ainda, de procedimento que atenta contra a segurança do trânsito e que deve ser reprimido pela fiscalização

da Polícia Militar, e não por agentes encarregados das multas por infrações não atentatórias à segurança (DSF, 20 ago 1996, p. 14439).

O argumento do senador Antônio Carlos Magalhães foi quase que inteiramente repetido pelo senador Roberto Freire na sua justificativa do oferecimento da emenda nº 67:

O controle de velocidade deve continuar a ser realizado pelos Estados. Trata-se de procedimento que atenta contra a segurança e que deve ser reprimido pela fiscalização policial-militar e não por agentes encarregados de multas por infrações não atentatórias à segurança (DSF, 20 ago 1996, p. 14440).

As cinco emendas sobre a redistribuição da competência de fiscalização das infrações de velocidade foram analisadas em conjunto pelo relator. No mesmo espírito do texto proveniente da Câmara, para o qual aos estados competiria a fiscalização do condutor e do veículo e ao municípios competiria a fiscalização por circulação estacionamento e parada, o relator rejeitou as cinco emendas que procuravam devolver aos estados a fiscalização por infrações de velocidade. O argumento do relator foi o seguinte:

Tendo em vista que em princípio, os DETRAN passam a fiscalizar e controlar os aspectos relacionados com o CONDUTOR e o VEÍCULO, enquanto que os municípios se atribui a tarefa de exercer a fiscalização sobre o ESTACIONAMENTO e a CIRCULAÇÃO (VIA), entendemos desaconselhável qualquer alteração nesta oportunidade (DSF, 20 ago 1996, p. 14280).

No que tange à repartição de competências entre as PMs e os órgãos municipais de trânsito, foram apresentadas seis emendas que procuraram retirar das PMs a exclusividade do policiamento ostensivo de trânsito. As emendas foram oferecidas pelos senadores Romeu Tuma PSL-SP (emenda 56 e 62), Francelino Pereira PFL-MG (emenda nº 57), Casildo Maldaner do PMDB-SC (emenda 58), Espiridião Amin do PPB-SC (emenda 59) e Íris Rezende do PMDB-GO (emenda 60). Todas essas emendas visavam não retirar das PMs a competência pelo policiamento ostensivo, mas apenas toná-la complementar em relação aos demais órgãos do sistema, e não exclusiva. As emendas 57, 58, 59 e 60 apresentavam o mesmo texto:

Art. 23. Compete aos órgãos de polícia ostensiva de trânsito dos Estados e do Distrito Federal:

(...)

III- Executar fiscalização de trânsito complementar a dos órgãos executivos de trânsito urbano e rodoviário, aplicando as medidas administrativas cabíveis às infrações que autuar (DSF, 20 ago 1996, p. 14430).

Assim, tais emendas procuravam alterar o que já havia sido decidido na Câmara. Foram dois os principais argumentos. O primeiro era ajustar as competências das PMs em relação aos municípios. Nesse sentido, justificou o senador Romeu Tuma que “atribuir exclusividade de policiamento de trânsito à Polícia Militar é engessar e impedir que o Município possa, por convênio com o Estado, promover o aparelhamento necessário para garantir o fiel cumprimento do novo código (DSF, 20 ago 1996, p. 14428).

O segundo argumento foi a incapacidade das PMs em exercerem de forma exclusiva o policiamento ostensivo de trânsito. O senador Francelino Pereira justificou a proposta de alteração ao afirmar que:

Sem capacidade própria para fiscalizar e autuar, o policiamento de trânsito estaria impedido de fazer cumprir a legislação e as normas de procedimento de trânsito que lhe competem, (...).

A nova redação vem aperfeiçoar o texto, limitando-se a atribuir competência complementar a fiscalização dos órgãos executivos de trânsito. É solução melhor do que obrigar as polícias militares a realizar milhares de convênios em todo o país, para, por exemplo, fiscalizar e autuar infrações de parada e circulação de veículos (DSF, 20 ago 1996, p. 14430).

Devido ao conteúdo quase idêntico, o relator apreciou as emendas 57, 58, 59 e 60 em conjunto. Rejeitou todas por considerar que tais propostas distorciam “a estrutura correspondente à divisão de competências adotada pelo substitutivo, pondo em risco a própria integridade do sistema” (DSF, 20 ago 1996, p. 14280). Assim, com esta decisão, o relator se manifestava favorável à repartição de competências conforme o princípio já estabelecido na Câmara dos Deputados, em que às PMs ficavam com o policiamento ostensivo, os municípios com a fiscalização por parada, estacionamento e circulação, e os DETRANs com a fiscalização dos veículos e condutores.

Contudo, foi na justificativa para rejeitar a emenda 60 que o relator utilizou explicitamente o argumento da separação entre policiamento ostensivo e fiscalização de trânsito. Em suas palavras, “Na realidade, parece estar havendo confusão entre ação

fiscalizadora, latu sensu, que pode ser exercida pela Polícia Militar e por agente civil, e o “policciamento ostensivo de trânsito” que somente pode ser exercido por policial. (DSF, 20 ago 1996, p. 14280).

Por fim, cabe destacar o oferecimento de três emendas favoráveis à descentralização, com propostas que até então não haviam surgido.

A emenda nº 47 do senador Eptácio Cafeteira do PPR-MA visava permitir que os municípios pudessem emplacar e licenciar veículos, desde que por delegação dos estados. Afirmava ele que dado o princípio da autonomia e pelo “fato de o trânsito ser matéria de interesse local”, o licenciamento, emplacamento e registro de veículos deveriam ser realizados a nível municipal. (DSF, 20 ago 1996, p.14417-14419).

Apresentada pelo senador Espiridião Amim do PPR-SC, a emenda nº 68 visava inserir no conjunto das atribuições municipais, a competência para aplicar penalidades e multas na área ambiental.

Por fim, a emenda nº 145 apresentada pelo senador José Serra PSDB-SP também teve conteúdo favorável à descentralização. Visava atribuir aos municípios o poder para alterar os valores das multas de sua competência, pois segundo o senador “a manutenção de valores fixos para as multas a nível nacional certamente gerará distorções locais, em virtude das peculiaridades atinentes a cada município, tais como o nível de renda dos motoristas e o grau de dificuldade de problemas de trânsito “(DSF, 20 ago 1996, p. 14520).

Todas as três emendas foram rejeitadas pelo relator. A emenda 47, por obstáculos de ordem prática e pelo potencial de descontrole inerente à descentralização dos licenciamentos e registros. A emenda nº 68, por já estar contida em outro inciso do mesmo artigo. A emenda nº 45 também foi rejeitada por vários impedimentos de natureza técnica e jurídica. Cabe lembrar que, apesar do conteúdo descentralizador, a nenhuma dessas emendas foi dada atenção maior do que a apreciação do relator. Não foram objeto de discussão em mais nenhum outro momento do processo decisório. Em termos do fluxo das soluções, foram alternativas que alguns atores tentaram conectar ao enfoque urbanista, mas que não passaram devido à inviabilidade técnica e por extrapolarem o grau de descentralização que vinha sendo formatado.

Após a leitura e publicação do Parecer nº 467 sobre as emendas oferecidas ao substitutivo, a votação foi adiada devido à apresentação de vários requerimentos de destaques para votação em separado, oferecidos em agosto de 1996.

Foram vários os requerimentos para votação em separado, assim como foram vários os itens discutidos. No que diz respeito à atenção dada ao desenho administrativo do SNT, três destaques contestaram as decisões do relator. O requerimento de nº 85 pedia a votação em separado da emenda nº 49 oferecida por Sérgio Machado do PSDB-CE, que visava retirar dos municípios a fiscalização de infrações de velocidade. O requerimento nº 812 pedia pela votação em separado da emenda nº 60 de Iris Rezende do PMDB-GO, que objetivava tornar o policiamento ostensivo complementar e não mais exclusivo. E, por fim, o requerimento nº 819 que pedia pela votação em separado da emenda nº 145 de José Serra do PSDB-CE, que pretendia atribuir aos municípios poder para alterar os valores das multas de trânsito aplicadas no perímetro urbano.

Em setembro de 1996 o substitutivo do relator e as emendas foram votados. A emenda 145 do senador José Serra foi rejeitada, o que manteve a padronização dos valores das multas de trânsito em todo o país. Por sua vez, a emenda 60 foi rejeitada, mantendo assim a exclusividade do policiamento ostensivo de trânsito para as polícias militares. Já a emenda 49 foi aprovada, retirando dos municípios a competência para fiscalizar e autuar as infrações por excesso de velocidade.

O texto final do Senado foi apresentado no Parecer nº 529/96. Em relação ao substitutivo anterior, a principal diferença foi sem dúvida a retirada da fiscalização de infrações de circulação do rol das competências municipais. Talvez seja desnecessário dizer o quanto essa modificação desagradou os atores favoráveis à descentralização. O descontentamento foi manifestado pelo representante da ANTP na entrevista. Quando questionado sobre quais as principais resistências à municipalização de trânsito, ele respondeu:

Eram as mais baixas. Era a arrecadação de multas. Naquele momento estava-se introduzindo no Brasil os radares. Então, boa parte das pessoas que trabalhavam com o governo do Estado estava apenas, tão somente, olhando para as receitas possíveis que eles teriam se implantassem os radares. Portanto, a forma mais burra, cruel e sacana que eu vi. Tanto era assim que quando o código foi aprovado no Senado foi feita uma cena maluca onde o município ficou com a responsabilidade da sinalização, da fiscalização de todos os movimentos dos veículos menos o controle de velocidade. Porque os Detrans, naquela oportunidade apoiados pelo Senador Antônio Carlos Magalhães, pelo José Sarney e alguns outros, tinham a pretensão de reservar esses recursos que seriam auferidos pelas multas para eles. Então não foi uma discussão filosófica. Foi uma discussão medíocre, miúda, quase criminosa, boçal, simplesmente boçal, uma coisa bárbara. Quer dizer, eles nunca

tinham feito nada com relação ao trânsito, ou sequer tinham feito o mínimo de todos os mínimos, e de repente olharam pro trânsito e verificaram uma possibilidade de arrecadação de recursos. Era a única preocupação deles (Brasiliense, 13 de out. 2010).

Com as mudanças, o texto foi remetido à Câmara dos Deputados em outubro de 1996, que naquele momento já estava com sua composição alterada pelas eleições ocorridas em 1994.

O acoplamento dos fluxos no Senado

Assim como na Câmara dos Deputados, o processo decisório no Senado Federal foi marcado pela influência de vários atores governamentais e não governamentais. Assim como na Câmara dos Deputados, as audiências públicas foram importantes para atuação dos grupos de interesse na difusão de ideias e propostas.

Pela própria natureza complexa da reforma de um código de trânsito, vários problemas e soluções estavam sob a atenção dos atores. Dadas as implicações materiais e simbólicas da atividade de fiscalização de trânsito, as disputas se concentraram neste ponto. Assim, mais uma vez o foco das disputas foi a descentralização da gestão de trânsito. Quanto à atenção dada a este item, apesar de algumas propostas contrárias, predominou a decisão tomada anteriormente na Câmara de descentralizar várias das atividades relativas à gestão do trânsito urbano.

Quanto aos problemas, foi durante a fase no Senado que a visão tradicional focada na segurança pública foi mais acentuada. Conforme visto acima, ocorreram várias demonstrações explícitas da visão segundo a qual a fiscalização do problema de excesso de velocidade competiria aos estados por questões de segurança pública. Em combate a essa visão, os empreendedores da descentralização administrativa ressaltaram o caráter urbano dos problemas de trânsito.

Quanto ao fluxo das soluções, nesta fase os empreendedores da descentralização tiveram que difundir e defender uma definição de fiscalização de trânsito que não fosse incompatível com o exercício de tal atividade pelos municípios. Tiveram que distinguir fiscalização de policiamento ostensivo de trânsito, distinção que não era aceita pelos atores que adotaram o enfoque da segurança.

Quanto ao fluxo político, os fatos mais relevantes foram as eleições de 1994 e as votações de emendas à Constituição em 1995. Ambos os fatos desviaram a atenção dos atores no Congresso Nacional, interrompendo assim a confluência dos fluxos, retomada somente em 1996.

Quanto à decisão final do Senado, mesmo sob pressões para se retirar dos municípios a autonomia em relação aos estados, mais uma vez foi garantida a presença dos órgãos municipais de trânsito no SNT. Contudo, uma importante alteração foi feita, a retirada da competência de fiscalizar as infrações de velocidade. Conforme visto acima, a retirada desse item foi defendida pelos atores que adotaram o enfoque da segurança. Tal decisão representou uma vitória dos atores que adotaram este enfoque, mesmo na presença da redefinição da fiscalização de trânsito em direção a uma visão mais ligada ao aspecto urbanista. Contudo, apesar de tal resultado, o processo decisório no Senado confirmou várias das decisões favoráveis à descentralização administrativa, chegando inclusive a ampliar o rol das competências municipais de trânsito.

5.3 Terceira fase: retorno à Câmara dos Deputados

Três meses após o recebimento, em janeiro de 1997, a Câmara dos Deputados constituiu nova comissão para proferir parecer ao substitutivo do Senado. A relatoria da comissão foi destinada ao deputado Ary Kara do PMDB-SP. Uma vez que o trabalho da comissão se restringia a apreciar as alterações feitas pelo Senado no PL 3.710-B de 1993, o relator utilizou como base este, mais o substitutivo vindo do Senado. Na análise feita pelo relator ao substitutivo do Senado, afirmou em seu relatório:

O reconhecimento do valor do Substitutivo analisado evidencia-se quando, no processo de aprovação ou rejeição das propostas do Senado, observa-se que a grande maioria dos dispositivos apresentados pelo Senado ficou mantida, por consenso das diferentes partes que o analisaram e o discutiram (DCD, p. 273)

Segundo o relator, um dos pontos positivos do texto do Senado foi o reconhecimento da municipalização de trânsito em conformidade com as questões de uso e ocupação do solo, assim como das funções urbanas.

Movidos, pois, pelo espírito de contribuição a um Substitutivo adequado aos objetivos propostos, aprovamos a radical e principal transformação do sistema, que adota a municipalização do trânsito no respectivo âmbito territorial. Esta experiência não é novel. Já se acha consolidada, com foi salientado no Senado Federal, em cidades do porte de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador e Belo Horizonte (DCD, p.270-284).

Todavia, o relator rejeitou diversas das alterações promovidas pelo Senado Federal ao PL 3.710-B de 1993. Quanto à descentralização administrativa, conforme visto anteriormente o Senado havia feito algumas alterações. A principal delas foi a mudança ocorrida na distribuição da competência de fiscalização do trânsito urbano, pois o Senado havia substituído a expressão genérica “por infrações de circulação, estacionamento e parada”, por uma lista especificando as infrações que os municípios poderiam exercer o poder de polícia administrativa, lista da qual a infração por excesso de velocidade foi retirada.

Tais alterações foram rejeitas pelo relator. Assim como os dois relatores anteriores, o deputado Beto Mansur e o senador Gilberto Miranda, o deputado Ary Kara optou por respeitar a repartição de competências que havia sido pactuada na Câmara, e alterada no Senado principalmente pela emenda do senador Sérgio Machado do PSDB-CE. Em sua justificativa, o deputado Ary Kara afirmou:

Dentro da lógica proposta na divisão de competências entre os órgãos executivos municipais de trânsito, tanto pelo texto da Câmara como do Senado, deve caber aos DETRAN's a responsabilidade por todas as infrações relativas aos veículos e aos condutores, e aos municípios, as de circulação, estacionamento e parada (DCD, p.276).

Assim, retomou os incisos do PL 3.710-B de 1993 que haviam sido substituídos no Senado. Outra importante alteração realizada pelo relator na Câmara foi o restabelecimento de restrições para a participação de municípios no SNT, que foram retiradas no Senado. Tal modificação se deu por meio da reintrodução de um parágrafo no artigo das competências municipais, que afirmava o seguinte: “§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional Trânsito, conforme previsto no art. 321 deste Código. (DCN, Seção I, 30 abr. 1994, p.6920)

O artigo 321 atribuiu ao CONTRAN a autoridade de estabelecer exigências para a integração dos municípios ao sistema. O texto, que surgiu somente no consenso da Câmara, foi o seguinte:

Art. 321. O CONTRAN estabelecerá, em até 120 (cento e vinte) dias após a nomeação de seus membros, as disposições previstas dos artigos 92 e 93 deste Código, que terão de ser atendidas obrigatoriamente pelos órgãos e entidades executivos e rodoviários de trânsito para exercerem suas competências.

(...)

§ 2º Os órgãos e entidades de trânsito a serem criados só poderão habilitar-se a exercer as competências previstas neste Código se atenderem, previamente, as exigências estabelecidas pelo CONTRAN, conforme disposto do **caput** deste artigo, verificadas pelo respectivo CETRAN, se órgão ou entidade municipal, ou CONTRAN, se órgão ou entidade estadual, do Distrito Federal ou da União, após o que passarão a integrar o Sistema Nacional de Trânsito.

§3º o não pronunciamento do CETRAN ou do CONTRAN em até 60 (sessenta) dias sobre o pleito os órgãos e entidades a serem criados significará aprovação automática (DCN, Seção I, 30 abr. 1994,p. 6946).

As exigências para integração seriam estabelecidas pelo CONTRAN por meio de normas e regulamentos com objetivo de padronizar as ações de engenharia, operação, fiscalização e policiamento ostensivo de trânsito. O texto era o seguinte:

Art. 92 O Contran estabelecerá as normas e regulamento a serem adotados em todo o território nacional quando da implementação das soluções adotadas pela Engenharia de Tráfego, assim como padrões a serem praticados por todos os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

Art. 93. O Contran estabelecerá padrões para a operação, a fiscalização e o policiamento ostensivo de trânsito de veículos e de pedestres de acordo com a população e as frotas registradas.

§1º a padronização a que se refere o caput deste artigo objetiva quantificar e qualificar homens e equipamentos, considerando o número de veículos e de pedestres;

§ 2º Os critérios a serem considerados para elaboração do treinamento dos agentes fiscalizadores obedecerá às normas do Contran (DCN, Seção I, 30 abr. 1994,p. 6926).

Em resumo, o relator Ary Kara rejeitou o texto proveniente do Senado que não estabelecia nenhuma restrição à participação do município. Mais uma vez preferiu retornar à decisão que havia sido tomada na Câmara dos Deputados durante a primeira fase de tramitação na casa. Ao tomar essa decisão, voltou a condicionar a participação dos municípios no SNT à obediência a critérios estabelecidos pelo CONTRAN, conforme o artigo 321.

Em julho de 1997, iniciaram-se as discussões em torno do substitutivo com as alterações derivadas do trabalho do relator Ary Kara.

Assim como no Senado, o relator manifestou preocupação com pressão da imprensa pela demora na aprovação do novo código. Em suas palavras, “A nação reclama pela votação desse projeto e o seu adiamento deixará esta casa em situação difícil perante a imprensa e a comunidade brasileira, pois estamos mexendo com vidas” (DCD, 24 jul 1997, p. 21329). Novamente, os elevados índices de fatalidade foram apontados como indicadores da necessidade de aprovação do texto.

Durante a reunião, não houve nenhuma manifestação desfavorável ao texto do Senado ou as alterações promovida pelo relator quanto à repartição de competências entre união, estados e municípios. Uma vez que tais alterações representaram a retomada do que já havia sido decidido na Câmara, nenhum dos deputados expressou descontentamento com o texto. Tanto o deputado Nílson Gibson, que na primeira fase de tramitação na Câmara foi um dos opositores à descentralização, quanto deputados favoráveis a descentralização concordaram com o texto.

Devido à necessidade de votação de emendas constitucionais, a votação do código na Câmara foi adiada por três vezes, realizando-se somente em setembro de 1997. Quando se considera a totalidade do código, com a diversidade de problemas e soluções que estavam na agenda de decisão, a votação foi repleta de debates e controvérsias. Porém, quando se considera a atenção dada à descentralização administrativa, um dos pontos mais polêmicos ao longo de todo o processo decisório, nenhuma disputa ocorreu na votação. Todas elas já haviam sido travadas ao longo da trajetória no Congresso Nacional.

Quanto aos itens relacionados à descentralização administrativa, o texto aprovado foi quase que inteiramente aquele enviado ao Senado Federal em 1994, o PL 3.710-B de 1993, com algumas alterações realizadas no Senado e que não foram rejeitadas pelo relator Ary Kara do PMDB-SP, que foram: 1) as sete competências municipais inseridas no Senado e 2) a retirada do parágrafo que atribuía aos estados a responsabilidade pela gestão do trânsito urbano, mediante convênio com os municípios, enquanto os municípios não se integrassem ao

sistema; 3) a competência atribuída aos estados de fornecer, aos órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários municipais os dados cadastrais dos veículos registrados e dos condutores habilitados, para fins de imposição e notificação de penalidades e de arrecadação de multas nas áreas de suas competências.

O projeto de lei foi remetido à presidência para sanção ainda em setembro de 1997, sendo sancionado pelo Presidente da República em 23 de setembro de 1997, transformando-se na Lei nº 9.503 de 1997, acompanhada da respectiva mensagem de veto nº 1.056.

5.4 Quarta fase: veto e sanção presidencial

Conforme se verifica na mensagem de veto nº 1.056 de 23 de setembro de 1997, o Presidente da República direcionou sua atenção para vários itens do texto. Quanto à descentralização administrativa em particular, esta mais uma vez foi reconhecida, tendo em vista que nenhum item favorável a ela foi vetado. O artigo com a definição do SNT, do qual os municípios agora faziam parte, permaneceu exatamente o mesmo. Os artigos sobre as competências estaduais e municipais também não sofreram nenhum veto.

A posição da presidência da república em relação à descentralização de trânsito na época parece ter sido favorável. São duas as evidências para esta conclusão. A primeira delas obviamente é a manutenção dos itens que reconheciam os municípios como parte do SNT com competências bem definidas. A segunda, são as declarações de respeito ao pacto federativo presentes nas mensagens de veto em três itens específicos: 1) o veto ao artigo sobre a composição das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI; 2) o veto ao artigo 92 (artigo 93 no PL 3.710-B/ 1993), já descrito acima, e que conferia CONTRAN poder para estabelecer normas e regulamentos a serem adotados em todo o território nacional quando da implementação das soluções adotadas pela engenharia de tráfego; e 3) o veto ao artigo das competências das polícias militares.

Quanto ao primeiro veto, cabe lembrar que as JARIs são os órgãos administrativos destinados a julgar os recursos e pedidos de reconsideração feitos pelos cidadãos quando autuados por infrações de trânsito. É a instância administrativa de recurso às penalidades impostas pela autoridade de trânsito. Ao longo de todo o processo decisório, nenhum questionamento foi feito aos itens que se referiam as JARIs, basicamente três: 1) um item determinando que junto a cada órgão ou entidade executivo de trânsito deve funcionar uma Jari, 2) um artigo determinando as competências da JARI, e 3) um artigo determinando a

composição das JARIs. O primeiro e segundo itens foram aceitos pela presidência, contudo o artigo sobre a composição das JARIs foi vetado. A razão do veto foi a seguinte:

Ao indicar explicitamente a composição das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações-JARI, a redação dos artigos fere a autonomia dos Estados e Municípios para organizar os seus serviços, retirando das unidades federadas e dos entes comunais o necessário poder de conformação para adaptar a organização institucional e jurídica de seus órgãos às realidades locais (Brasil, 2007, p. 118).

A razão de veto indica, portanto, a preferência da presidência em manter a autonomia municipal no que diz respeito à auto-organização administrativa, tendo em vista que as JARIs, apesar de serem órgãos recursais, são instâncias de natureza administrativa.

Com relação ao veto do artigo 92, a presidência justificou que o “artigo e seus parágrafos outorgam ao CONTRAN um complexo de poderes incompatível com o modelo federativo, podendo gerar serias dificuldades de aplicação para as unidades federadas, com graves riscos para o próprio cumprimento da legislação de trânsito” (Brasil, 2007, p. 119).

Mais uma vez o respeito ao pacto federativo foi apresentado como argumento para limitar as restrições impostas às ações dos órgãos de trânsito municipais. Além do mais, o veto reduziu ainda mais o grau de interferência do CETRAN sobre as unidades mais descentralizadas do sistema. De acordo com o visto anteriormente, pelo texto aprovado no Congresso e sancionado pelo Presidente, o exercício das competências municipais depende da integração dos municípios ao SNT nos termos do artigo 333 (321 no PL 3.710-B de 1993). Como o artigo informava que os critérios a serem obedecidos para integração seriam aqueles determinados pelo CONTRAN conforme o artigo 91 e 92 (92 e 93 no PL 3.710-B de 1993), com o veto ao artigo 92 reduziu-se, portanto, o conjunto de exigências para integração do município ao SNT, o que é uma restrição a menos para a gestão municipal do trânsito urbano, pelo menos do ponto de vista formal.

Por último, o veto ao artigo das competências das Polícias Militares foi quase completo. Das sete competências atribuídas às Polícias Militares, dentre elas a competência exclusiva para exercer o policiamento ostensivo de trânsito, ficaram apenas com a competência para executar a fiscalização e trânsito. Mesmo assim, somente quando e conforme convênio firmado com o órgão de trânsito com circunscrição sobre a via, agindo como agente do órgão ou entidade executivo de trânsito ou rodoviário, concomitantemente com os demais agentes credenciados. A justificativa para o veto foi a seguinte:

As disposições constantes nos incisos, I, II, IV, V, VI, VII e parágrafo único ultrapassam, em parte, a competência legislativa da União. É certo, outrossim, que as referidas proposições mitigam a criatividade do legislador estadual na concepção e no desenvolvimento de instituições próprias, especializadas e capacitadas a desempenhar as tarefas relacionadas com a disciplina do tráfego nas vias públicas urbanas e rodoviária.

Não se pode invocar, outrossim, o disposto no art. 144, § 5º, da Constituição para atribuir exclusividade as polícias militares a fiscalização do trânsito, uma vez que as infrações de trânsito são preponderantemente de natureza administrativa (Brasil, 1997, p. 118)

Assim, com o veto, a presidência da república manifestou preferência por uma administração do trânsito em que as PMs assumiam um papel menor no SNT. Historicamente presentes na atividade de policiamento e fiscalização de trânsito, detentoras da competência exclusiva para realizar o policiamento ostensivo de trânsito, as PMs foram quase que inteiramente retiradas do sistema, pois sua participação passou a ser admitida somente sob convênio com algum outro órgão do SNT.

CONCLUSÃO

A análise acima foi realizada com o objetivo de responder a seguinte questão: *que condições permitiram a descentralização administrativa do trânsito se tornar proeminente na agenda de decisão de reforma do código de trânsito, levando à sua aprovação?*

A resposta envolve vários aspectos, podendo ser inicialmente resumida da seguinte forma: a descentralização administrativa do trânsito no Brasil resultou da conjunção de três processos sociais distintos: o primeiro deles foi o processo de reinterpretação dos problemas de trânsito, do qual resultou a ampliação das dimensões de segurança e fluidez para um conjunto maior de dimensões; o segundo foi o processo político que modificou as relações federativas no Brasil, no qual se deu o reconhecimento do município como ente da Federação; e o terceiro foi o processo de desenvolvimento das soluções para os problemas de trânsito, no qual a CET-SP figurou como modelo viável. Além do *timing* entre os processos, a conjunção só foi possível graças à atuação de empreendedores que difundiram o enfoque urbanista e a descentralização como melhor solução em termos de estrutura administrativa do SNT para lidar com os problemas de trânsito.

Para a confluência dos três fluxos, as características do ambiente decisório também exerceram influência, pois impuseram a uma grande quantidade de atores um amplo conjunto de itens a considerar. A partir da análise acima, pode-se concluir que o processo decisório de reforma do código de trânsito foi um processo caracterizado pela participação de múltiplos atores e pela ambiguidade.

Vários atores governamentais e não governamentais participaram do processo. Nenhum ator participou de todos os eventos. Os dados observados permitem concluir que a participação foi fluída no sentido empregado por Kingdon (1995), pois não houve um grupo exclusivo participando da decisão, pelo contrário, vários atores participaram em vários momentos.

A ambiguidade, conforme definida por March (2009), também foi um elemento que caracterizou o processo decisório de reforma do código. A situação era ambígua no sentido que as categorias de classificação dos problemas de trânsito, como problema de segurança ou como problema urbano, não são categorias mutuamente excludentes nem coletivamente exaustivas. Os propósitos dos atores eram ambíguos no sentido que a intenção dos participantes não pôde ser especificada com clareza. O sucesso da CET-SP na gestão do trânsito urbano demonstra que as histórias contadas pelos atores em suas argumentações

também eram ambíguas, pois o mesmo fato foi objeto de interpretações opostas, visto que uma implicava na delegação e outra na descentralização. Portanto, a falta de clareza esteve presente do processo decisório de reforma do código, tanto em relação à realidade e à causalidade do problema, como em relação à intencionalidade dos atores.

De acordo com os dados analisados, todos os atores que participaram do processo decisório admitiram que a reforma do código de trânsito era necessária, pois segundo eles o marco legal vigente a partir de 1967 estava ultrapassado. O Código Nacional de Trânsito fora instituído para lidar com problemas de um ambiente urbano no qual metade da população brasileira ainda residia em regiões rurais, e no qual a frota de veículos ainda era inferior a dois milhões. Além do mais, fora instituído em um ambiente político autoritário com fortes restrições à autonomia municipal.

No ano de 1991 o ambiente das cidades brasileira já se diferenciara significativamente em relação àquele para o qual o CNT fora uma solução institucional. A urbanização cresceu de forma que mais de setenta e cinco por cento da população já residia em áreas urbanas. A frota de veículos, por sua vez, já ultrapassava os vinte milhões. Do ponto de vista político, a sociedade brasileira se democratizara institucionalmente com a Constituição Federal de 1988, democratização caracterizada pelo reconhecimento do município como ente federativo com responsabilidades pela gestão de assuntos de interesse local, conforme bem documentado pela literatura.

Os dados indicam que para a maioria dos atores o gatilho de busca foi acionado pela percepção de que o código de trânsito era incapaz de lidar com uma realidade de trânsito modificada, que se expressava mais intensamente nos índices de acidentes de trânsito. Todos os participantes do processo reconheceram a necessidade de se reformar o código. A grande maioria deles apontou os elevados índices de acidentes como os principais indicadores da necessidade de mudança. Comparações com países europeus, o Japão e os EUA foram abundantes, principalmente na imprensa, algumas vezes foram repetidas pelos atores governamentais do Congresso. O índice de fatalidade foi também comparado a mortes em guerras e até mesmo a queda de aviões. Os elevados índices de acidentes foram, portanto, determinantes para que os atores governamentais reconhecessem o problema, isto é, para que acionasse o gatilho de busca por uma solução.

Apesar de ser comum aos participantes do processo o reconhecimento da necessidade de se reformar o código, nem todos estiveram atentos a todas as dimensões dos problemas, nem todos utilizaram as mesmas lentes conceituais para abordá-los. Dada a complexidade do

tema, cada ator direcionou sua atenção para itens específicos do conjunto de itens disponíveis. Alguns estiveram atentos à descentralização administrativa, outros não. Como exemplos de atores importantes na reforma do código que não estiveram atentos à descentralização, pode-se citar a ANFAVEA e a DPRF. Como mencionado na metodologia, o presente estudo analisou somente o comportamento dos atores atentos à descentralização administrativa do trânsito.

Diante de uma realidade complexa com muitos itens transitando na agenda, sujeitos a limitações cognitivas e informações incompletas, os atores agiram sob uma racionalidade limitada, adotando mecanismos psicológicos para lidar com a complexidade em jogo. Dos vários mecanismos psicológicos sugeridos por March (2009), os dados indicam a presença de dois enfoques no processo decisório sob análise. O primeiro foi o enfoque tradicional que já vinha sendo empregado no Brasil, pretensamente apolítico e técnico, restrito apenas às dimensões da segurança e da fluidez de veículos. O segundo enfoque, que já havia aparecido na literatura sobre sociologia urbana no exterior, procurava ampliar o enfoque tradicional, abordando um conjunto maior de dimensões dos problemas de trânsito, inclusive a dimensão política da circulação urbana, tão cara a Vasconcellos (2000, 2001).

Apesar de não ter sido possível verificar, com as evidências disponíveis, se todos os atores adotaram algum dos dois enfoques identificados, ou se adotaram algum outro enfoque, os dados indicam que entre os atores atentos à descentralização administrativa os dois enfoques foram adotados de forma mais intensa entre os grupos de interesse estaduais e municipais, como também por outros atores não governamentais. Os dois enfoques também foram adotados por atores governamentais, dentre eles deputados e senadores.

A afirmação de que há um grande interesse político da definição do problema pôde ser confirmada na análise do processo decisório de reforma do código de trânsito. Interesses materiais e simbólicos estiveram envolvidos no enfoque dado aos problemas, dentre eles os mais evidentes foram os valores arrecadados com multas de trânsito e a legitimidade para o exercício do poder coercitivo na forma de policiamento de trânsito. Além destes, valores relativos ao fortalecimento das cidades como *locus* da participação política e do controle social também estiveram presentes.

O enfoque da segurança foi adotado pelos atores interessados na manutenção do *status quo*, o que ficou evidente nas falas dos representantes dos governos estaduais, assim como na de alguns atores governamentais, especialmente do Congresso. Para os atores que adotaram esse enfoque, o código precisava ser reformado por ser ineficaz na punição dos infratores de

trânsito, especialmente dos infratores contumazes, conforme relatado em uma das entrevistas. Assim, os acidentes de trânsito poderiam ser resolvidos com uma legislação mais rígida, inclusive com a criminalização de certas infrações de trânsito.

Contudo, apesar da tendência de persistência do enfoque da segurança, foi a emergência de um novo enfoque que abriu a janela de oportunidade no fluxo dos problemas para uma nova solução que implicava na descentralização de competências.

O enfoque urbanista foi o enfoque adotado pelos atores interessados na mudança. Os mais importantes foram os grupos de interesse municipais, grupos de interesse público, grupos de interesse profissionais, além de relevantes atores governamentais, dentre eles os relatores das comissões do Congresso Nacional e os propositores do projeto de lei cujas ideias provinham do Fórum de Secretários Municipais de Transportes.

O enfoque urbanista se manifestou na fala de seus principais empreendedores, a CET-SP, BHTRANS e ANTP. Segundo eles, o código de trânsito precisava ser reformado, pois a incapacidade dos governos estaduais em reduzir os acidentes de trânsito contrastava com o fato de a maioria desses acidentes ocorrerem em perímetro urbano. Tal contraste era ainda maior tendo em vista as divergências entre o código centralista e a Constituição municipalista de 1988.

Outro traço marcante da visão urbanista foi a problematização do desenho administrativo do SNT. Segundo os atores que adotaram tal enfoque, a estrutura administrativa centralizada do CNT era um entrave à redução dos acidentes de trânsito no Brasil, particularmente os acidentes no perímetro urbano, pois não permitia que os municípios gerissem o próprio trânsito, assunto de interesse local conforme a interpretação sobre as competências municipais expressas na Constituição de 1988.

Além da oportunidade aberta pelas mudanças no fluxo dos problemas, a mudança na estrutura administrativa do trânsito no Brasil também foi favorecida pela conjuntura política na época da reforma. A tendência à descentralização da administração pública vinha ocorrendo desde a constituinte, haja vista o exemplo da saúde e da educação, os quais foram citados no processo decisório de reforma do código de trânsito.

O humor nacional, que de acordo com Kingdon (1995) pode retirar ou incluir itens das agendas governamental e de decisão, foi extremamente favorável à descentralização. Segundo um dos atores entrevistados, havia naquele momento uma tendência geral à descentralização no Brasil e no mundo e que já havia se manifestado no Brasil com a Constituição de 1988.

Além do mais, o movimento municipalista, antigo no Brasil, havia passado por uma série de transformações chegando à assembleia constituinte com um viés mais urbanista e menos tecnocrático, ligado ao direito à cidade. Tal movimento foi importante na defesa da autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, assim como na definição de competências municipais quanto a assuntos de interesse local, dentre eles a questão do transporte público e da gestão da ocupação e uso do solo urbano, dois temas ligados ao trânsito.

Ainda em relação ao fluxo político, a mudança também foi favorecida pela capacidade que algumas forças políticas organizadas tiveram na difusão de ideias em defesa da descentralização. A esse respeito basta citar o papel central que a ANTP exerceu no processo decisório de reforma do código. Foi a ANTP quem apoiou o Fórum de Secretários de Transportes de onde saiu a proposta mais descentralista. A ANTP também assessorou diretamente os relatores das comissões no Congresso Nacional destinadas a apreciar a reforma do código.

Outro elemento do fluxo político que favoreceu a mudança foi a posição tomada por dois dos mais importantes atores governamentais na reforma analisada, o primeiro relator do projeto na Câmara dos Deputados e o relator no Senado Federal. Inicialmente ambos manifestaram dúvidas a cerca da descentralização, todavia, após o final das audiências públicas e de uma série de discussões entre os parlamentares de ambas as casas, os dois relatores apresentaram relatórios favoráveis à descentralização, inclusive manifestando a adoção do enfoque urbanista em suas argumentações.

Em toda a trajetória do fluxo político, somente em dois momentos ocorreram alterações que interromperam a janela de oportunidade. A primeira delas foi a decisão tomada pelo Ministro da Justiça em 1992, quando ele rejeitou o texto produzido pela comissão criada pelo Presidente da República e enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que do ponto de vista da estrutura administrativa era centralista, pois condicionava a criação de órgãos municipais à aprovação dada pelo governos estaduais e pelo CONTRAN. Apesar de tal alteração, a janela de oportunidade foi novamente aberta na Câmara dos Deputados, voltando a se fechar somente com as eleições gerais de 1994, época em que a atenção dos atores governamentais esteve voltada para as eleições. Após o final das eleições, momento em que o projeto já tramitava no Senado, a janela voltou a ser aberta com a criação de nova comissão, mantendo-se favorável a mudança até o final do processo decisório em 1997.

Com a abertura da janela de oportunidade pelo fluxo dos problemas e pelo fluxo político, os atores tiveram que buscar uma solução que, de um lado solucionasse os problemas de trânsito, e de outro atendessem aos seus respectivos propósitos políticos. A descentralização foi então a solução que atendia as duas demandas. Em primeiro lugar, atribuiu aos municípios responsabilidades pela gestão do trânsito urbano, representando assim a adição de mais organizações ao conjunto das já existentes, tendo em vista que além dos DETRANs e das PMs, agora os municípios brasileiros poderiam contar com os órgãos municipais de trânsito. Em segundo lugar, atendeu as demandas por maior autonomia municipal, item proeminente na conjuntura política brasileira em destaque desde a constituinte.

Os dados documentais e as entrevistas evidenciam que a descentralização administrativa atendeu a dois importantes critérios de sobrevivência: viabilidade técnica e aceitação de valores. Por um lado, a CET-SP foi o modelo que demonstrava que o exercício municipal das atividades de engenharia de trânsito, educação e fiscalização era viável do ponto de vista técnico, dado o êxito do órgão municipal na redução dos acidentes de trânsito no perímetro urbano, êxito reconhecido pela comunidade de políticas públicas envolvida na decisão. Por outro lado, identificava-se com valores federativos aceitos na época, dentre eles a autonomia dada aos municípios na administração de assuntos de interesse local. Apesar de realizar a gestão do trânsito com relativa autonomia, o município de São Paulo dependia de convênio firmado com o estado no qual o estado delegava ao município o exercício da administração de trânsito. A proposta de descentralização administrativa, portanto, alterava esse quadro de dependência dos municípios em relação aos estados ao transferir para os municípios as competências pela gestão do trânsito urbano, particularmente da circulação, parada e estacionamento de veículos.

Com base no exposto acima, pode-se concluir que no período analisado ocorreu a conjunção entre as trajetórias dos três fluxos. Quanto aos problemas de trânsito, estes seguiram uma trajetória de interpretação e reinterpretação que chegou ao período analisado com um novo enfoque, o enfoque urbanista. Quanto à trajetória política nacional, o modelo federativo percorreu uma longa trajetória centralizadora até chegar ao período analisado com a elevação do município ao *status* de ente federativo. E, por fim, quanto a trajetória das soluções, os instrumentos engenharia, educação e fiscalização antes realizados apenas pelos estados, passaram também a ser bem desempenhados por municípios como o notório exemplo de São Paulo.

Além da existência de um *timing* entre as trajetórias dos fluxos, o papel dos empreendedores de políticas públicas também foi relevante para a decisão tomada. Com a atenção voltada para a reforma administrativa, os empreendedores de políticas públicas fora do governo puderam difundir e propagar a solução descentralizada entre os atores governamentais. As audiências públicas e o assessoramento dado as comissões no Congresso foram os principais momentos de interação em que a descentralização foi difundida, defendida, e em que a resistência dos atores foi “amolecida”, tanto da comunidade de política pública quanto dos atores do Congresso.

Na verdade, a janela de oportunidade descrita por Kingdon (1995) é o momento oportuno para os defensores (*advocates*) de propostas porem em evidência sua solução predileta, assim como conduzirem a atenção dos decisores para os problemas que julgam mais relevantes. Nesse sentido pode-se dizer que os empreendedores da descentralização souberam aproveitar o surgimento da janela, pois destinaram recursos materiais, tempo e atenção à difusão de uma ideia sobre a melhor estrutura administrativa para o trânsito no Brasil.

Diversas alternativas em termos de desenho administrativo surgiram, variando de desenhos centralistas até desenhos radicalmente descentralistas. Contudo a decisão tomada foi pela descentralização administrativa com duas características particulares. Primeiro, foram descentralizadas apenas as atividades relativas à parada, circulação e estacionamento. A autoridade para alterar valores de multas, por exemplo, não foi dada ao município.

A segunda particularidade da descentralização adotada foi a restrição ao exercício das competências municipais. A definição do Sistema Nacional de Trânsito contida no CTB incluiu os órgãos municipais de trânsito. Em outro artigo, o CTB afirma que os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus respectivos órgãos executivos de trânsito. No entanto, o artigo sobre as competências municipais contém um parágrafo que condiciona o exercício das competências à integração dos municípios ao SNT, conforme disposições estabelecidas pelo CONTRAN.

Como visto na análise anterior, tal desenho surgiu ainda na primeira fase do processo decisório, com a rejeição de vários itens que condicionavam a gestão municipal ao controle estadual. Foi durante a primeira fase de tramitação na Câmara que a repartição de competências entre estados e municípios assumiu a seguinte forma: aos municípios foram atribuídas as competências relativas à circulação, parada e estacionamento de veículos, e aos estados as competências relativas à formação de condutores e ao registro de veículos.

A decisão tomada na Câmara dos Deputados durante a primeira fase do processo exerceu influência sobre as decisões subsequentes. Na fase de tramitação no Senado, por exemplo, a descentralização administrativa já não era mais contestada, visto que a disputa se restringiu apenas as atividade de fiscalização de velocidade. Os dados disponíveis evidenciam que tentativas de mudança de tal desenho ocorreram no Senado, porém foram todas rejeitadas pelo relator, cujo principal argumento era a manutenção do desenho proveniente da Câmara dos Deputados. Portanto, mais do que em qualquer outro item relativo à descentralização administrativa, foi no desenho administrativo do SNT que o peso da sequencia dos eventos foi mais evidente. A primeira decisão, àquela tomada na Câmara durante a primeira fase, condicionou todas as demais.

Sob tal desenho também pesou as decisões tomadas em momentos anteriores ao processo decisório analisado. No fluxo dos problemas, o peso da história ocorreu sobre os enfoques disponíveis para lidar com os problemas de trânsito. Como visto anteriormente, ao longo da administração de trânsito predominava um enfoque restrito à segurança que não foi totalmente descartado no processo decisório. O enfoque urbanista não se opôs ao anterior, o propósito de seus defensores era ampliar o enfoque tradicional e não excluí-lo.

No fluxo político, o peso da história foi sem dúvida dado pela Constituição Federal de 1988 que, como visto anteriormente, teve seu processo constituinte marcado pela influência do municipalismo urbanista de viés democrático participativo, conforme a noção de direito à cidade.

No fluxo das soluções, o peso das decisões tomadas sobre o registro de veículos durante a vigência do CNT também exerceu influência sobre as decisões relativas ao CTB. A alimentação e o controle dos registros permaneceram com os estados. Devido a isso os municípios que pretendem exercer a fiscalização de trânsito necessariamente precisam celebrar convênios com os estados para terem acesso aos registros, caso contrário é impossível a emissão de notificações de penalidade aos infratores das leis de trânsito.

Em resumo, os três fluxos cuja conjunção resultou na descentralização administrativa de trânsito foram marcados por trajetórias histórico dependentes, no sentido que decisões antecedentes influenciaram decisões subsequentes. Ocorreram mudanças em cada um dos fluxos, porém todos eles também estiveram sujeitos à resiliência. Pressões pela manutenção do *status quo* e pressões pela mudança estiveram presentes no processo decisório de reforma do código, contudo as condições do ambiente e o contexto político da decisão permitiram que

as forças da mudança promovessem a proeminência e a permanência da descentralização administrativa do trânsito na agenda de decisão, levando a sua aprovação.

Por último, cabe lembrar dois pontos importantes não tratados neste trabalho devido ao corte analítico escolhido. Os dois pontos são a passagem do DENATRAN do Ministério da Justiça para o Ministério das Cidades em 2003 e as relações entre estados e municípios após a entrada em vigor do CTB.

Quanto a primeiro ponto, cabe lembrar que ao longo da trajetória da administração do trânsito no Brasil o DENATRAN esteve vinculado ao Ministério da Justiça, órgão atento à questão da segurança pública. Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o DENATRAN se tornou uma organização diretamente ligada à Secretaria Executiva deste Ministério, o qual é responsável pela política urbana no plano federal. Assim como as evidências apresentadas ao longo deste trabalho, essa “mudança de endereço” do DENATRAN é um forte indício do viés urbano dado ao trânsito no âmbito federal.

Quando ao segundo ponto, sobre as relações entre estados e municípios, os convênios celebrados entre estes podem ser importantes fontes de evidências sobre como os estados podem facilitar ou dificultar a gestão municipal do trânsito, por meio do controle do registro de veículos, como também por meio da força policial com poder de política ostensiva. Como tais convênios envolvem custos, municípios com baixa capacidade de arrecadação podem apresentar dificuldades financeiras para a execução das ações destinadas ao tratamento dos problemas de trânsito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOT, Andrew. “Conceptions of Time and Events in Social Science Methods: Causal and Narrative Approaches” **Historical Methods**, v. 23, n. 4, p.140-150, 1990.

ANDRADE, Luis A. Gama de. “O município na política brasileira: revisando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (orgs). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ARAÚJO Suely M. V. Guimarães de. “Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. In: BACKES, Ana Luisa, AZEVEDO, Bithiah de, ARAÚJO, José Cordeiro de. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p. 377-409.

ARTHUR, Brian W. “Increasing Returns and the New World of Business”. In: **Harvard Business Review**. July-august 1993, p. 1-11.

BIRKLAND, T. A. **An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making**. New York: M. E. Shaonradrpe, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Audiência Pública em 17 de ago. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 14 jun. 1994 p. 9354-9368.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Audiência Pública em 19 de ago. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 14 jun. 1994 p. 9368-9379.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Audiência Pública em 24 de ago. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 14 jun. 1994 p. 9379-9387.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Audiência Pública em 26 de ago. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 14 jun. 1994 p. 9387-9400.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Audiência Pública em 31 de ago. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 14 jun. 1994 p. 9400-9410.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do Código de Trânsito. **Emendas ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993 que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCN, 11 fev. 1994, p. 260-309.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do Código de Trânsito. **Emendas ao Substitutivo 1 do relato ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993 que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. (DCN, 11 fev. 1994, p. 427- 492.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do Código de Trânsito. **Projeto de Lei nº 3.710 de 1993**. Brasília: DCN 06 jul. 1993, p.14441-14473.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Reunião Ordinária realizada em 29 de jun. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 14 jun. 1994 p. 9350-9351.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Reunião Ordinária realizada em 12 de ago. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 14 jun. 1994 p. 9351-9354.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Reunião Ordinária realizada em 28 set. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 14 jun. 1994 p. 9410-9411.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Reunião Ordinária realizada em 02 de set. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 14 jun. 1994 p. 9410.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Reunião Ordinária realizada em 26 out. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN, Seção I, 14 jun. 1994 p. 9411.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Reunião Ordinária realizada em 09 nov. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN, Seção I, 14 jun. 1994 p. 9411-9412.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Reunião Ordinária realizada em 17 nov. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN, Seção I, 14 jun. 1994 p. 9412-9414.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Reunião Ordinária realizada em 01 dez. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN, Seção I 14 jun. 1994 p. 9412-9446.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial incumbida de apreciar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73/93. **Reunião Ordinária realizada em 02 dez. de 1993**: notas taquigráficas. Brasília: DCN, Seção I, 14 jun. 1994 p. 9446-9457.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão do Código de Trânsito. **Relatório e Voto em Separado apresentado juntamente com o Substitutivo apresentado pelo Deputado Lézio Sathler ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993 em 17 nov. 1993**. Brasília 1994. Brasília: DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 704.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão do Código de Trânsito. **Relatório apresentado juntamente com o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993**. Brasília: DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 309-311.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão do Código de Trânsito. **Relatório apresentado juntamente com o 2º Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993**. Brasília: DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 493-494.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão do Código de Trânsito. **Relatório apresentado juntamente com o 3º Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993 em 1º dez. 1993**. Brasília: (DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 555-557).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.684 de 1993 de 14 abr. 1993**. Dispõe sobre o Código Nacional de Trânsito, sobre o Sistema Nacional de Trânsito e dá outras providências, Brasília: DCN, Seção 1, 11 fev 1994, p. 91-128.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão do Código de Trânsito. **Substitutivo do Relator ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993 que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 311 a 425.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão do Código de Trânsito. **2º Substitutivo do Relator ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993 que institui o Código de Trânsito Brasileiro, apresentado em 26 out 1993**. Brasília 1994. (DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 494- 554.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão do Código de Trânsito. **3º Substitutivo do Relator ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993 que institui o Código de Trânsito Brasileiro, apresentado em 01 de dez. de 1993**. Brasília: DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 557- 703.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão do Código de Trânsito. **Substitutivo do Deputado Lézio Sathler ao Projeto de Lei nº 3.710 de 1993, apresentado em 17 de nov. 1993**. Brasília: DCN, Seção I, 11 fev. 1994, p. 704-730.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do Código de Trânsito. **Projeto de Lei nº 3.710 de 1993**. Brasília: DCN 06 jul. 1993, p.14441-14458.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão do Código de Trânsito. **Voto do Deputado Nilson Gibson (PMDB-PE)**. Brasília 1994: DCN, Seção I, 11 fev 1994, p. 730 – 731.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.710-B de 1993. Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCN, Seção 1, 30 abr. 1994. p.6915-6949.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Continuação da discussão em turno único do substitutivo do Senado ao Projeto de Lei nº 3.710-B, de 1993, que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCD, 113 ago 1997, p. 23222-23228.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discussão em turno único do substitutivo do Senado ao Projeto de Lei nº 3.710-B, de 1993, que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCD, 24 jul. 1997, p. 21327-21341.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Votação, em turno único do substitutivo do Senado ao Projeto de Lei nº 3.710-B, de 1993, que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCD, 113 ago 1997, p. 23222-23228.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0667.htm>. Acesso em: 01 abril 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.** Altera o Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del2010.htm>. Acesso em: 01 abril 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 86.714 de 10 de dezembro de 1981.** Promulga a Convenção sobre Trânsito Viário. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/114637/decreto-86714-81>. Acesso em: 01 abril de 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983.** Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em: 01 abril 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos 45 de 29 jan. 1993** Encaminhada ao Congresso Nacional juntamente com o PL 3.710/1991. Brasília: DCN 06 jul. 1993, p. 14471-14473.

BRASIL. Presidência da república. **Mensagem Presidencial. Aviso nº 543 da Casa Civil de 22 abr 1993.** Encaminhada ao Congresso Nacional juntamente com o PL 3.710/1991. Brasília: DCN 06 jul. 1993, p. 14473.

BRASIL. **Decreto nº 91, de 06 de junho de 1991.** Cria Comissão Especial para elaborar anteprojeto do novo Código Nacional de Trânsito. DOU, 07 jun de 1991.

BRASIL. **Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1969.** Institui o Código Nacional de Trânsito. Brasília, Denatran, 1967. Brasília : 9ª ed. Denatran, 1990.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. In: Código de Trânsito Brasileiro e Legislação complementar em vigor. Brasília: Denatran, 2007.

BRASIL. **Mensagem nº 1.056, de 23 de setembro de 1997.** In: Código de Trânsito Brasileiro e Legislação complementar em vigor. Brasília: Denatran, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **100 anos de Legislação de Trânsito no Brasil: 1910 – 2010.** Brasília, 2010

BRASIL. Ministério das Cidades. **Renavam. Registro Nacional de Veículo Automotores: manual de procedimentos.** Disponível em: <http://www.detran.ce.gov.br/consultas/arquivos/manrenavam.pdf>, acessado em: 24 abr 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Decisão nº 27/73 do Contran.** Ata da décima sétima reunião ordinária do Conselho Nacional de Trânsito realizada em 01 de março de 1973. **Diário Oficial da União**, Seção I, Brasília: 29 mai. 1973

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994**. Brasília: DCN, 24 mai. 1994, p. 2483-2541.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária para Estudo do Código de Trânsito Brasileiro. **Emendas Oferecidas ao Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCN, 15 de jun.1994, p. 2993-3068.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária para Estudo do Código de Trânsito Brasileiro. **Audiência Pública destinada ao estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, realizada no dia 16 de ago de 1994**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 21 out. 1994, p. 5884- 5908.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária para Estudo do Código de Trânsito Brasileiro. **Audiência Pública destinada ao estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, realizada em 17 de ago. de 1994**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 21 out. 1994 p. 5908-5918.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária para Estudo do Código de Trânsito Brasileiro. **Audiência Pública destinada ao estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, realizada em 23 de ago. de 1994**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 21 out. 1994 p. 5918-5926.

BRASIL, Senado Federal. Comissão Temporária para Estudo do Código de Trânsito Brasileiro. **Redação final do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DSF, 10 out. 1996, p. 16689-16641.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária para Estudo do Código de Trânsito Brasileiro. **Reunião Ordinária: designação dos membros da Comissão Temporária destinada ao estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994 que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCN 24 de mar. De 1995, p. 3994.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial Temporária Interna destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994. **Reunião de Instalação realizada em 06 de abr. de 1995**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 11 de abr. 1995 p. 5049.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994. **Reunião de trabalho realizada em 17 ago. de 1995**: notas taquigráficas. Brasília: DCN 01 set. 1995 p. 15023-15050.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas Apresentadas perante a Comissão Especial destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCN, 22 ago. 1995, p. 14179-14193.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas Oferecidas ao Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília: DCN Seção II, 15 de jun.1994, p. 2993-3070.

BRASIL. Senado Federal. **Retificação do Parecer nº 400 de 1996, da Comissão Especial Destinada a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 73 de 1994.** Brasília: DSF, 18 de jul. de 1996, p.12375-12377.

BRASIL. Senado Federal. **Reunião Ordinária: designação dos membros da Comissão Temporária destinada ao estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994 que institui o Código de Trânsito Brasileiro.** Brasília: DCN Seção II, 24 de mar. De 1995, p. 3924.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994. **Reunião de trabalho realizada em 11 jan. de 1996:** notas taquigráficas. Brasília: DSF 15 mai. 1996, p. 08077-08079.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994. **Reunião de trabalho realizada em 12 mar. de 1996:** notas taquigráficas. Brasília: DSF 15 mai. 1996, p. 08079-08088.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994. **Reunião de trabalho realizada em 13 jun. de 1996:** notas taquigráficas. Brasília: DSF 04 set. 1996, p. 015458-015466.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994. **Reunião de trabalho realizada em 04 de mai. de 1995:** notas taquigráficas. Brasília: DCN 11 Seção II, 11 de ago. 1995 p. 13793-13798.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994. **Reunião de trabalho realizada em 31 de mai. de 1995:** notas taquigráficas. Brasília: DCN Seção II, 08 de ago. 1995 p. 133576-13577.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994. **Reunião de trabalho realizada em 02 ago. de 1995:** notas taquigráficas. Brasília: DCN 01 Seção II, set. 1995 p. 14995-15016.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial destinada ao Estudo do Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994. **Reunião de trabalho realizada em 09 ago. de 1995:** notas taquigráficas. Brasília 1995. Brasília: DCN Seção II, 01 set. 1995 p. 15017-15023.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 467 de 1996, da Comissão Temporária para estudo do Código de Trânsito Brasileiro sobre as emendas de plenário, em turno suplementar, oferecidas aos Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei nº 73 de 1994.** Brasília: DSF, 20 ago. 1996, p. 14275-14326.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas de Plenário, oferecidas no turno suplementar, ao Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.** Brasília: DSF, 20 ago. 1996, p. 14361-14659.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Presidência: referente aos trabalhos da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura.** Brasília: 1991 p.32-38.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Presidência: referente aos trabalhos da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura.** Brasília: 1994 p.27-32.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Presidência: referente aos trabalhos da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura.** Brasília: 1995 p.35-44.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Presidência: referente aos trabalhos da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 3ª Sessão legislativa extraordinária, todas da 50ª Legislatura.** Brasília: 1995 p.25-32.

BRASIL. Senado Federal. **Ordem do Dia: discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 73 de 1994, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, realizada em 16 de jul. de 1996.** Brasília: DSF, 17 jul. 1996, p. 12152-12160.

BRASIL. Senado Federal. **Ordem do Dia: continuação da discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 73 de 1994, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, realizada em 17 de jul. de 1996.** Brasília: DSF, 18 jul. 1996, p. 12239-12280.

BRASIL. Senado Federal. **Ordem do Dia: Votação, em turno suplementar, do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, realizada em 27 de ago. de 1996.** Brasília: DSF, 28 ago. 1996, p. 14892-14908.

BRASIL. Senado Federal. **Ordem do Dia. Votação em turno suplementar do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 73 de 1994, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, realizada em 29 de ago. de 1996.** Brasília: DSF, 30 ago. 1996, p. 15103-15177.

BRASIL, Superior Tribunal Federal. **Acórdão sobre representação nº 1.235-2 de 05 de fevereiro de 1986.** Procuradoria-Geral da República e Estado de São Paulo. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Diário da Justiça. Serviço de Jurisprudência, 26 out. de 1988, p.52-93. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/726491/representacao-rp-1235-sp-stf>. Acesso em: 01 abril 2011.

CALMON, P. C. Du Pin; MARCHESINI, Marcelo. “Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos sobre a Formação da Agenda Governamental.” **XXXI EnANPAD – Encontro Científico em Administração.** Rio de Janeiro: 2007.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A prática da pesquisa.** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei nº 4.124, de 03 de julho de 1984.** Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênios com as Prefeituras Municipais, visando transferir-lhes a fiscalização, o controle e o policiamento do tráfego e trânsito e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/196735/lei-4124-84-sao-paulo-sp>. Acesso em: 01 abril 2011.

ESPÍRITO SANTO, José do. **O Trânsito e o Município.** Brasília: IST, 2001.

FERNANDES, Márcio Silva. “Subcomissão dos Municípios e regiões”. In: BACKES, Ana Luisa, AZEVEDO, Bithiah de, ARAÚJO, José Cordeiro de. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 157-174.

GEORGE, A. L. and BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. USA: MIT Press, 2004.

GERRING, John. **Case Study Research: principles and practices**. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 1-36 e p. 172-185.

GOMIDE, Alexandre de A. “Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana”. **Texto para discussão**. Brasília: IPEA, 2008., n. 1334.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª edição. New York: Longman, 1995.

LACAZE, Jean-Paul. **Os Métodos do Urbanismo**. Campinas-SP: Papirus, 1993.

LIMA, José Ricardo Rocha Cintra. **Sistema Nacional de Trânsito: um estudo histórico**. Recife-PE, 1999. Disponível em: <<http://www.transitobrasil.org/artigos/doutrina/6>>. Acesso em 02 março 2011.

MARCH, James. **Como as Decisões Realmente Acontecem: princípios da tomada de decisão**. São Paulo: Leopardo, 2009.

MELO, Marcus André B. C. de. “Municipalismo, *Nation Building* e a Modernização do Estado no Brasil”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Associação Brasileira de Ciências Sociais, n. 23, ano 8, 1993, p.85-100.

PAGE, Scott. E. “Path Dependence”. In: **Quartely Journal of Political Science**, n. 1, 2006, p. 87-115.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis**. Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, Geraldo Farias L. Ribeiro; RIBEIRO, Dorival. **Código de Trânsito Brasileiro Interpretado Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, p.1-5.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito: resumen**. Genebra, 2004.

SILVA, Dalva C. P. Municipalismo no Brasil e suas personalidades. In: **Política local e as eleições de 2008**. Cadernos Adenauer IX, n. 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008, p. 115-122.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. “Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas.” In: BACKES, Ana Luisa, AZEVEDO, Bithiah de, ARAÚJO, José

Cordeiro de. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p. 303-322.

TANSEY, Osín. “Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling”. In: **Methoden der vergleichenden Politik – und Sozialwissenschaft**. 2009, p. 481-496. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/q6q17272m32757x6/export-citation/>>. Acessado em : 16 abril 2011.

VASCONCELLOS, Eduardo. Alcântara. **O que é trânsito**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____, Eduardo Alcântara. “A cidade da classe média: Estado e política de transporte”. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: v. 5, n.2, p.38-46, abril/junho 1991.

_____, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: Análise das políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2001.

_____, Eduardo A. **Transporte Urbano nos Países em Desenvolvimento: Reflexões e Propostas**. 3º ed. São Paulo: Annablume, 2000.

Entrevistas

BIAVATI, Eduardo. **Entrevista sobre municipalização de trânsito**. Brasília: 14 de setembro de 2010. Arquivo digital MP3 (30 min. e 50 seg.). Entrevistador: Jânio Alcântara Silva.

BRASILIANSE, Aílton. **Entrevista sobre municipalização de trânsito**. Brasília: 13 de outubro de 2010. Arquivo digital MP3 (30 min. e 23 seg.). Entrevistador: Jânio Alcântara Silva.

CABEZON, Paulo Afonso Lopes. **Entrevista sobre municipalização de trânsito**. Brasília: 23 de setembro de 2010. Arquivo digital MP3 (41 min. e 17 seg.). Entrevistador: Jânio Alcântara Silva.

EL HAGE, Nelson Maluf. **Entrevista sobre municipalização de trânsito**. Brasília: 14 de outubro de 2010. Arquivo digital MP3 (20 min. e 15 seg.). Entrevistador: Jânio Alcântara Silva.

HAUSHILD, Aurélio. **Entrevista sobre municipalização de trânsito**. Brasília: 14 de outubro de 2010. Arquivo digital MP3 (39 min. e 54 seg.). Entrevistador: Jânio Alcântara Silva.

LUTFALLA, Dulce. **Entrevista sobre municipalização de trânsito**. Brasília: 23 de setembro de 2010. Arquivo digital MP3 (35 min. e 34 seg.) Entrevistador: Jânio Alcântara Silva.

SILVA, Alfredo Peres. **Entrevista sobre municipalização de trânsito**. Brasília: 27 de setembro de 2010. Arquivo digital MP3 (38 min. e 59 seg.). Entrevistador: Jânio Alcântara Silva.

SILVEIRA, Sandro. **Entrevista sobre municipalização de trânsito**. Brasília: 30 de agosto de 2010. Arquivo digital MP3 (22 min. e 15 seg.). Entrevistador: Jânio Alcântara Silva.

SOUZA, Dílson de Almeida. **Entrevista sobre municipalização de trânsito**. Brasília: 30 de agosto de 2010. Arquivo digital MP3 (34 min. e 36 seg.). Entrevistador: Jânio Alcântara Silva.

VIDAL, Cyro. **Entrevista sobre municipalização de trânsito** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por cvidal@cvidal.com.br em 30 de setembro de 2010.

Artigos de Jornal

AMORIM, Ricardo. Contran critica obrigatoriedade do airbag. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 05 set 1997, São Paulo, p. 3 e 8.

AZEVEDO, Raul L. Ventim de. O trânsito e o dolo eventual: Leis severas não obstam a delinquência. **Correio Brasiliense**. Brasília: 25 ago 1996, Opinião, p. 29.

BERNADETE, Sheila. Projeto de legislação de trânsito pune co rigor motorista infrator. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 29set 1993, p. 11.

CARNEIRO, Cláudia. Código de Trânsito é aprovado, mas pode mudar. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 29 ago 1997, p. C1.

CAVALCANTI, Leonardo. Psicólogos contra fim do psicotécnico. Comissão começa a analisar hoje os vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso ao novo Código Nacional de Trânsito. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 22 out 1997, Brasil, p. 9.

COSTA, Rosa. Comissão do Senado aprova novo código: O texto, com normas mais rigorosas do que as atuais, deverá ser votado em plenário em julho. **Estado de São Paulo**. São Paulo: 14 jun 1996, Cidades, p. 3.

CURY, Beatriz. Soluções alternativas. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 21 dez 1993, Opinião, p. 11.

FABIANO, Luis. Tragédia ambulante. **Correio Brasiliense**. Brasília: 25 jul 1996, Opinião, p. 20.

FABIANO, Rui. Paz no trânsito. **Correio Brasiliense**. Brasília: 01 set 1996, Brasil, p. 30.

FONSECA, Ricardo. Trânsito mata três mil por ano em São Paulo. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 28 nov 1993, p10.

FORTES, Leandro. Senado aprova Código de Trânsito: Projeto prevê até 5 anos de prisão para motorista em atropelamento com morte. **Correio Brasiliense**. Brasília: 18 jul 1996, Brasil, p.12.

JOSÉ, Hudson. Violência no trânsito da cidade-modelo. **Gazeta Mercantil**. São Paulo: 08 nov 1994, p. 1 e 19.

JOSÉ, Hudson. Vocação para desrespeitar as leis. **Gazeta Mercantil**. São Paulo: 08 nov 1994, p. 19.

JULIÃO, Luciana. Guerra em dose dupla no trânsito. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 14 dez 1997, Brasil, p. 8.

LAMBACH, Fernanda. Lei de Primeiro Mundo. Novo Código de Trânsito prevê penas mais rigorosas para conter abusos e violência no trânsito. Multa de pardal será válida. **Correio Brasiliense**. Brasília: 04 set 1997, Brasil, p. 10.

LIMA, Rubem Azevedo. Cilada contra a vida. **Correio Brasiliense**. Brasília: 22 jul 1996, Opinião, p.10.

LIMA, Nestor Santos. Crime doloso: acabar com o monopólio do crime culposos. **Correio Brasiliense**. Brasília: 25 ago 1996, Opinião, p. 29.

LUIZ, Edson. Mortes no trânsito voltam a crescer no País. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 02 jul 1997, Cidades, p. C1.

RODRIGUES, Juciara. **500 anos de trânsito no Brasil: convite a uma viagem**. Brasília: ABDETRAN, 2000, p.185.

MACHADO, Bruno Amaral. Código de Trânsito. **Correio Brasiliense**. Brasília: 17 nov 1997, Direito e Justiça, p.7.

MICHELAZZO, Luiz Augusto. Trânsito no Brasil mata 50 mil por ano. **O Globo**. Rio de Janeiro: 14 nov 1994, p. 12.

MIURA, Luís Riogi. Segurança do cidadão: não basta criar normas, é preciso saber aplicá-las. **Correio Brasiliense**. Brasília: 25 ago 1996, Opinião, p. 29

MOREIRA, Marco Antônio. Novo Código só deverá vigorar em 1995. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 11 dez 1993, Cidades, p. G5.

PEREIRA, Antônio Carlos. Enfim, o novo código de trânsito. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 27 ago 1997, Opinião, p. 9.

PEREZ, Luiz. SP está entre menores médias de morte. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 18 set 1997, São Paulo, p. 3 e 8.

PITELLA JR., João. Exclusão questionada. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 22 out 1997, Brasil, p. 9.

PORTUGAL, Licínio da Silva. Por um projeto participativo. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 21 dez 1993, Opinião, p. 11.

RABINOVICH, Salomão. Avança, mas não basta. **Correio Brasiliense**. Brasília: 22 set 1996, Brasil, p. 19.

ROSSI, Anamaria. Trânsito Assassino. Números são preocupantes: no Brasil, uma pessoa morre a cada 21 minutos vítima de acidentes e a frota continua crescendo. **Correio Brasiliense**. Brasília: 19 set 1996, Brasil, p.8.

ROSSI, Ana Maria. Novo Código entrega trânsito a prefeitos: Lei em vigor completou 30 anos ontem, mas o Congresso tem outra quase pronta que torna crime várias das atuais infrações. **Correio Brasiliense**. Brasília: 22 set 1996, Brasil, p. 18.

SALOMON, Marta. O código dos espertos. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 16 ago 1997, Opinião, p. 8.

SALOMON, Marta. Acidentes de Trânsito dão prejuízo de R\$ 4,5bi ao país. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 15 set 1997, Brasil, p.1 e 4.

SALOMON, Marta. Novo código veta lobbies de mercado. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 24 set 1997, São Paulo, p. 3.

SOBRINHO, José Rodrigues de Faria. Novo Código de trânsito. **O Globo**. Rio de Janeiro: 03 jun, 1996, p.7.

SOBRINHO, José Almeida. Benefício será enorme. **Correio Brasiliense**. Brasília: 22 set 1996, Brasil, p. 19.

TREVISAN, Cláudia. Brasil faz plano para reduzir acidentes. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 31 mar 1997, São Paulo, p. 3 e 12.

VALENTE, Pedro e MOURTHÊ, Arnaldo. O Metrô e a Prefeitura. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 21 dez 1993, Opinião, p. 11.

VENTURA, Mauro. Cidades apertam cerco ao automóvel. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 14 dez 1997, Brasil, p.7.

VENTURA, Mauro, MARQUES, Fabrício. Congestionamento é vilão das metrópoles. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 14 dez 1997, Brasil, p. 8.

A disputa pelas multas. **O Estão de São Paulo**. São Paulo: 03 set 1997, Espaço Aberto, p. A3.

Código de Trânsito têm 588 sugestões. **Correio Brasiliense**. Brasília: 08 ago 1992, p. 4.

Código Urgente. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 09 dez 1996, p. 8.

Contran divulga novo o Novo Código de Trânsito. **Correio Brasiliense**. Brasília: 07 set 1992, Brasil, p. 5.

Contran prepara legislação rigorosa. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 11 ago 1992, p. 5.

Convite a Infração. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 28 jan 1993, p. 10.

Fim do Percuro. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 28 dez 1996.

É proibido beber. Nova lei prevê cadeia para o motorista bêbado. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 15 jan 1992, p. 4.

Horda de bárbaros. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 24 nov 1993, Opinião, p.1-2.

Juristas discutem novo código de trânsito. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 13 ago 1992, Cotidiano, p.3.

Lei e mortes no Trânsito. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 25 set 1997, Opinião, p. 2

Marcha à ré. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 08 ago 1996. p. 8.

Macedo, Roberto. Rodízio à paulista. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 15 ago 1996, Espaço Aberto, p. 2.

Novo Código de Trânsito. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 19 ago 1992, p. 6.

Novo Código tem 600 sugestões populares. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 11 ago 1992, p. 2.

Novo Código Nacional de Trânsito. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 01 set 1997, Espaço Aberto, p. A3.

Novo rumo ao Trânsito. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 20 jul 1996, Notas e Informações, p. 3.

O álcool e os acidentes. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 19 set 1994, p. 2.

O código de Trânsito. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 26 jun 1994, p. A4.

O Código de Trânsito – 1. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 19 jul 1992, p. 3.

O Código de Trânsito – final. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 20 jul 1992, p. 3.

O novo código de trânsito. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 25 mai 1994. p 2.

Reboques Fora. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 29 ago 1992, p. 10.

Senado aprova novo código de Trânsito: muito mais rigoroso na punição dos motoristas, terá uma última votação no dia 11 de setembro. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 30 ago 1996, Cidades, p.1

Um Vietnã por ano. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro: 29 mar 1995, p. 2.

EDITORIAL. Muito mais que números. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 06 mai 1995, Opinião, p.1-2.

ANEXOS

ANEXO 1: Lista de atores entrevistados e das organizações que representaram durante o processo decisório de reforma do código de trânsito.

ATORES	ORGANIZAÇÕES
Aílton Brasiliense	ANTP
Alfredo Peres da Silva	ANTC
Aurélio Haushild	Ministério dos Transportes
Cyro Vidal	DETRAN-SP
Dílson Almeida de Souza	ABDETRAN, DETRAN-DF e SSP-DF
Dulce Lutfalla	-
Eduardo Biavati	Hospital Sarah Kubitscheck
Nelson Maluf El Hage	CET-SP
Paulo Afonso Lopes Cabezon	Burocracia da Câmara dos Deputados
Sandro Silveira	Burocracia da Câmara dos Deputados

ANEXO 2: Questionário

- 1) O porquê da insatisfação com o marco legal anterior? Por que se pensou em reformar Código Nacional de Trânsito?
- 2) Quais os problemas de trânsito com que você e as outras pessoas na área ocuparam-se durante o processo de reforma do CNT?
 - a) Havia alguma ordem de importância?
 - b) Você acha que ocorreram mudanças em como o trânsito era encarado por aqueles preocupados com a área durante o processo de deliberação sobre a configuração do SNT? Em caso afirmativo, por que essas mudanças ocorreram?
 - c) Além da segurança, saúde e planejamento urbano existiram outras formas de encarar os problemas de trânsito durante o processo de discussão?
- 3) Porque você acha que os problemas citados (ou visões sobre o problema) tornaram-se relevantes?
- 4) Você e as outras pessoas que trabalhavam no campo tinham conhecimento de novas abordagens ou novos programas para tratar os problemas de trânsito?
 - a) Havia alguma ordem de prioridade?
 - b) Ocorreu mudança nas propostas que aqueles preocupados com a área estavam trabalhando? Se sim, Porque essa mudança ocorreu?
- 5) Porque você acha que a municipalização foi seriamente considerada – Como ela se tornou uma “proposta quente”?
- 6) Quais os atores, sejam eles indivíduos ou organizações, foram relevantes para a introdução da municipalização de trânsito na agenda governamental e posteriormente para sua aprovação?
- 7) Quais eram as principais resistências à municipalização de trânsito naquele momento? Quais os principais argumentos contra a municipalização de trânsito?
- 8) Há algo mais que você julga de interessante para a pesquisa que está sendo desenvolvida?

ANEXO 3: Eventos observados

EVENTOS	DATA	TIPO	LOCAL	TEMAS
1	29/06/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	Eleição e posse dos membros da comissão especial
2	12/08/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	1)aprovação do cronograma de trabalho; e, 2)sugestão de nomes das autoridades e especialistas na área de trânsito para participação nas audiências públicas
3	17/08/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	1)números da violência no trânsito; 2) tratamento técnico: fiscalização, segurança de veículos e passageiros, habilitação para adolescentes; e, 3) comparação entre o CNT e as propostas de alteração
4	19/08/1993	Audiência Pública	Câmara dos Deputados	Experiência a luz do código em vigor
5	24/08/1993	Audiência Pública	Câmara dos Deputados	Vários temas
6	26/08/1993	Audiência Pública	Câmara dos Deputados	Fiscalização, operação e engenharia de tráfego
7	31/08/1993	Audiência Pública	Câmara dos Deputados	Repartição de competências
8	02/09/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	1) designação de dois assessores para atuarem junto à comissão; 2) pedido de adiamento de prazo para emissão de parecer do relator Beto Mansur
9	28/09/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	1)aprovação de emendas e apensados; 2)adiamento de prazo para apresentação do parecer do relator
10	26/10/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	1) discussão do parecer do relator sobre as emendas; 2) pedido de vistas solicitado pelos deputados Lézio Sathler, Roberto Valadão e Nilson Gibson

EVENTOS	DATA	TIPO	LOCAL	TEMAS
11	09/11/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	1) Lézio Sathler : voto separado favorável com substituto; 2) Nilson Gibson: voto em separado, favorável ao projeto, com emendas e rejeição dos dois substitutivos do relator; e, 3) Carlos Moraes: sem manifestação escrita
12	17/11/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	1) adiamento da decisão a em razão de discórdias entre o substitutivo do relator, Beto Mansur, e o substitutivo de Lézio Sathler; 2) discussão e votação dos relatórios
13	01/12/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	Discussão do parecer do relator e 3º substitutivo
14	02/12/1993	Reunião Ordinária	Câmara dos Deputados	Continuação da discussão e votação dos destaques
15	25/05/1994	Reunião Ordinária	Senado Federal	Instalação da comissão e eleição do presidente Amir Lando
16	23/06/1994	Reunião Ordinária	Senado Federal	Leitura e aprovação do requerimento nº 474 do Senador Gilberto Miranda e outros pedindo prorrogação de prazo.
17	16/08/1994	Audiência Pública	São Paulo-SP	Vários temas
18	17/08/1994	Audiência Pública	Rio de Janeiro-RJ	Vários temas
19	23/08/1994	Audiência Pública	Belo Horizonte-MG	Vários temas
20	06/04/1995	Reunião Ordinária	Senado Federal	Eleição do presidente e relator
21	04/05/1995	Reunião Ordinária	Senado Federal	1) apresentação do cronograma de trabalho e 2) esclarecimentos sobre a polêmica em torno da descentralização
22	31/05/1995	Reunião Ordinária	Senado Federal	Aprovação no cronograma de trabalho
23	02/08/1995	Reunião Ordinária	Senado Federal	Vários temas
24	09/08/1995	Reunião Ordinária	Senado Federal	1) Definição dos pontos principais do formato do Fórum (audiência pública); 2) aprovação e leitura do cronograma de trabalho
25	17/08/1995	Audiência Pública	Senado Federal	Vários temas

EVENTOS	DATA	TIPO	LOCAL	TEMAS
26	11/01/1996	Reunião Ordinária	Senado Federal	Reunião de instalação de nova comissão do senado federal
27	12/03/1996	Reunião Ordinária	Senado Federal	Adiamento da apresentação do parecer
28	13/06/1996	Reunião Ordinária	Senado Federal	1) apresentação do relatório final do relator e 2) apresentação de destaques e emendas
29	16/07/1996	Reunião Ordinária	Senado Federal	Apresentação do Parecer 400 sobre emendas
30	17/07/1996	Ordem do dia	Senado Federal	Votação e aprovação do substitutivo e Parecer 415
31	29/08/1996	Ordem do dia	Senado Federal	Votação em separado das emendas rejeitadas pelo relator no Parecer 467
32	09/10/1996	Ordem do dia	Senado Federal	Envio à câmara do texto final contido do Parecer 529
33	23/07/1997	Ordem do dia	Câmara dos Deputados	Discussão em turno único, do Substitutivo ao Senado ao PL nº 3.710-B de 1993
34	03/09/1997	Ordem do dia	Câmara dos Deputados	Votação do Substitutivo do Senado ao PL nº 3.710-B de 1993

Fonte: Diários do Congresso Nacional, Diários do Senado Federal e Diários da Câmara dos Deputados, todos listados na referência bibliográfica.

ANEXO 4: Atores não governamentais, foco de atenção, enfoques adotados e conjunto de preferências e identidades evocadas.

1) Acadêmicos e Especialistas	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
Professor de Direito administrativo	Fiscalização e policiamento ostensivo de trânsito	SEGURANÇA	Centralização
Professo de Direito penal e Juiz de Direito	Crimes de trânsito	-	-
Especialista-Arquitetura	Circulação	URBANO	Descentralização
2) Grupos de Interesse			
2.1. Indústria e comércio	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
Anfavea	Especificação dos equipamentos de segurança	-	-
ANTC	Composição do Contran	-	-
Sindicato Brasileiro de Auto-escolas	Formação de condutores	-	Descentralização
FETCESP	Composição do Contran	-	-
Federação das empresas de transporte rodoviário do Rio Grande do Sul	Composição do Contran	-	-
2.2. Grupos de Interesse público	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
ANTP	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
ABRASPE	Repartição de competências	URBANO	Descentralização da fiscalização
INST	Repartição de competências	URBANO	Descentralização da fiscalização
Hospital Sarah Kubitschek	Segurança e controle de velocidade	URBANO	Delegação

2.2. Grupos de Interesse público	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
Movimentos de Família das Vítimas de Trânsito	Acidentes de trânsito	SEGURANÇA	-
2.3. Grupos de interesse profissionais	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
ABRAMET	Repartição de competências	SEGURANÇA	Descentralização
Associação Nacional dos Psicólogos de Trânsito	Formação de condutores	-	-
Associação Brasileira de Psicólogos de Trânsito	Formação de condutores	-	-
ABETRAN	Educação	-	Descentralização
Sociedade Mineira de Engenheiros	Fiscalização de trânsito	URBANO	Descentralização
Instituto de Engenharia de São Paulo	Fiscalização de trânsito	URBANO	Descentralização
Associação Brasileira de Engenheiros Rodoviários	Rodovias	-	-
Sindicato da União Brasileiros dos Caminhoneiros e Afins	Transporte Rodoviário de carga	-	-
Federação Nacional dos Caminhoneiros	Transporte Rodoviário de carga	-	-
FENAPRF	Fiscalização rodoviária	-	-
ANPRF	Fiscalização rodoviária	-	-
Conselho Nacional de Comandantes das Polícias Militares	Policiamento de trânsito	SEGURANÇA	Centralização

2.3. Grupos de interesse profissionais	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
Confederação Nacional de Delegados de Polícia de Carreira	Policimento de trânsito	SEGURANÇA	Centralização
Associação Nacional de Despachantes Públicos	-	-	-
Grupo de Segurança dos Transportadores de Curitiba.	Transportes de carga	-	-
2.4. Grupos de interesse municipais (governos municipais)	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
CET-SP	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
BHTRANS	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Secretaria municipal de transportes de Blumenau-SC	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Secretaria municipal de transportes de João Pessoa-PB	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Secretaria municipal de transportes de Campinas-SP	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Secretaria municipal de transportes do Rio de Janeiro-RJ	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Secretaria municipal de transportes de Campo Grande-MS	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Secretaria municipal de Transportes de São Paulo-SP	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Secretaria municipal de transportes de Belo Horizonte-MG	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Prefeito de Vitória-ES	Repartição de competências	URBANO	Descentralização

2.4. Grupos de interesse municipais (governos municipais)	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
Prefeito de Itu-SP	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Prefeito de Natal-RN e representante da Frente Nacional dos Prefeitos	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Vice-Prefeito de Belo Horizonte-BH	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
Representante do Prefeito de São Paulo-SP	Repartição de competências	URBANO	Descentralização
2.5. Grupos de Interesse Estaduais (Governos estaduais)	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
PM-GO	Fiscalização e policiamento de trânsito	SEGURANÇA	Centralização
PM-RJ	Fiscalização e policiamento de trânsito	SEGURANÇA	Centralização
PM-SP	Fiscalização e policiamento de trânsito	SEGURANÇA	Centralização
PM-MG	Fiscalização e policiamento de trânsito	SEGURANÇA	Centralização
DETRAN-SP	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização
DETRAN-RJ	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização
DETRAN-MG	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização
DETRAN-MT	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização
ABEDETRAN	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização

2.6. Grupos de Interesse do Distrito Federal (Governo do Distrito Federal)	ATENÇÃO	ENFOQUE DO PROBLEMA	PREFERÊNCIAS E IDENTIDADES EM RELAÇÃO À SOLUÇÃO
DETRAN-DF	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização
SSP-DF	Repartição de competências	SEGURANÇA	Centralização
Secretaria de Transportes do DF	Repartição de competências	URBANO	Descentralização

Fonte: Diários do Congresso Nacional, Diários do Senado Federal e Diários da Câmara dos Deputados, todos listados na referência bibliográfica.

ANEXO 5: Deputados que participaram do processo de reforma do código de trânsito

DEPUTADO	PARTIDO	UF	EVENTOS EM QUE ESTEVE PRESENTE
Adelson Salvador	PSB	ES	25
Aécio Neves	PSDB	MG	34
Antonio Morimoto	PMDB	RO	12
Aracely de Paula	PFL	MG	2, 3, 13, 14, 25, 6, 7, 34
Arlindo Chinaglia	PT	PT	31
Armando Viola	PMDB	ES	1, 3, 5, 6, 7, 12, 13, 14
Ary Kara	PMDB	SP	34
Beto Leles	PSB	BA	25
Beto Mansur	PDT	SP	1, 2, 3, 4, 6, 7, 13, 14, 17
Carlos Lupi	PDT	RJ	13, 14
Carlos Melles	PFL	MG	25
Carlos Roberto Massa	PRN	PR	4
Carlos Santana	PT	RJ	1, 3, 4, 13, 14
Cunha Bueno	PPB	SP	34
Fernando Ferro	PT	PT	34
Feu Rosa	PSDB	ES	34
Francisco Evangelista	PDT	PB	13, 14
Gerson Peres	PPB	PA	34
Gilney Viana	PT	MT	25, 34
Gilson Machado	PFL	PE	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 12, 13
Gonzaga Patriota	PSB	PE	25, 34
Harley Margon	PMDB	GO	7
Inocência Oliveira	PFL	PE	34
Itsuo Takayama	PFL	MT	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13, 14
Jaime Martins Filho	PFL	MG	25
Jairo Carneiro	PFL	BA	11, 13, 14
José Elias	PTB	MS	12
José Lourenço	PFL	PT	34
Lézio Sathler	PSDB	ES	1, 2, 4, 6, 10, 12, 13, 14
Luiz Eduardo Greenhalgh	PT	SP	34
Maria Valadão	PDS	GO	2, 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14
Maviael Cavalcanti	PRN	PE	2, 4, 5, 6, 10, 11
Michel Temer	PMDB	SP	34

DEPUTADO	PARTIDO	UF	EVENTOS EM QUE ESTEVE PRESENTE
Nelson Trad	PTB	MS	34
Nilson Gibson	PMDB	PE	1, 2, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 34
Paulo Bernardo	PT	PR	1, 2, 3, 6, 7
Paulo Gouvêa	PFL	SC	34
Pinga Fogo de Oliveira	PRN	PR	1
Roberto Valadão	PMDB	ES	1, 3, 9, 10, 12, 13, 14
Robson Tuma	PL	SP	1, 4, 6, 11
Samir Tannus	PPR	MG	8, 9
Simão Sessim	PFL	RJ	4
Tadashi Kuriki	PRN	SP	13, 14
Tarcísio Delgado	PMDB	MG	1, 3, 6
Vicente Cascione	PTB	SP	34
Welington Fagundes	PL	MT	7, 13, 14

Fonte: Diários do Congresso Nacional, Diários do Senado Federal e Diários da Câmara dos Deputados, todos listados na referência bibliográfica.

ANEXO 6: Senadores que participaram do processo de reforma do código de trânsito

SENADOR	PARTIDO	UF	EVENTOS EM QUE ESTEVE PRESENTE
Amir Lando	PMDB	RO	17, 18, 19
Bernardo Cabral	PFL	AM	30
Carlos Patrocínio	PTB	TO	22,27
Eduardo Suplicy	PT	SP	30, 31
Elcio Álvares	PFL	ES	30
Epitácio Cafeteira	PPB	MA	23, 28, 29, 31
Flaviano Melo	PMDB	AC	22, 26, 28
Francelino Pereira	PFL	MG	20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30
Freitas Neto	PSDB	PI	26, 27
Geraldo Melo	PSDB	RN	20, 23, 24, 25, 26, 27, 31
Gerson Camata	PMDB	ES	28, 29, 30
Gilberto Miranda	PMDB	AM	17, 18, 19, 20, 21,22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31
Hugo Napoleão	PFL	PI	20, 24, 26, 27
Humberto Lucena	PMDB	PB	26
Joel de Holanda	PFL	PE	26
Josaphat Marinho	PFL	BA	26, 31
José Agripino Maia	PFL	RN	20, 21, 24, 25, 26, 27
José Bonifácio	PPB	TO	28
José Eduardo Dutra	PT	SE	20, 23, 25, 26, 27, 28, 30, 31
José Fogaça	PPS	RS	20, 27, 31
José Roberto Arruda	PSDB	DF	20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31
José Sarney	PMDB	AP	29, 30
José Serra	PSDB	SP	30
Júnia Marise	PDT	MG	29
Leomar Quintanilha	PFL	TO	23, 26
Levy Dias	PPB	MS	30
Marina Silva	PT	AC	22
Marluce Pinto	PMDB	RR	20, 22, 24
Mauro Miranda	PMDB	GO	20, 21, 22, 23, 24, 25,26, 27
Ney Suassuna	PMDB	PB	31
Osmar Dias	PDT	PR	24, 28
Ramez Tebet	PMDB	MS	31
Renan Calheiros	PMDB	AL	31
Romeu Tuma	PFL	SP	25, 30, 31

SENADOR	PARTIDO	UF	EVENTOS EM QUE ESTEVE PRESENTE
Ronaldo Cunha Lima	PMDB	PB	29, 31
Sérgio Machado	PMDB	CE	24
Valmir Campelo	PTB	DF	21, 23, 24, 25, 26, 28, 31

Fonte: Diários do Congresso Nacional, Diários do Senado Federal e Diários da Câmara dos Deputados, todos listados na referência bibliográfica.

ANEXO 7: Evolução da frota de veículos (1960-1998)

Ano	Frota	Ano	Frota
1960	508.608	1980	10.766.765
1961	619.048	1981	11.604.061
1962	765.222	1982	11.821.976
1963	912.428	1983	12.688.222
1964	1.071.115	1984	13.401.763
1965	1.230.541	1985	14.131.879
1966	1.438.767	1986	14.991.260
1967	1.650.322	1987	15.635.981
1968	1.907.188	1988	16.570.816
1969	2.227.826	1989	17.450.310
1970	2.615.472	1990	18.267.245
1971	3.093.544	1991	20.615.779
1972	3.705.626	1992	21.553.690
1973	4.420.876	1993	22.655.650
1974	5.347.549	1994	24.145.966
1975	6.227.672	1995	26.609.232
1976	7.133.726	1996	27.747.809
1977	7.657.008	1997	28.886.388
1978	8.961.315	1998	30.939.466
1979	9.719.655	1980	10.766.765
1980	10.766.765	1981	11.604.061
1981	11.604.061	1982	11.821.976
1982	11.821.976	1983	12.688.222
1983	12.688.222	1984	13.401.763
1984	13.401.763	1985	14.131.879
1985	14.131.879	1986	14.991.260
1986	14.991.260	1987	15.635.981
1987	15.635.981	1988	16.570.816

Fonte: Registro Nacional de Estatísticas de Trânsito (Renaest), disponível em: <http://www.denatran.gov.br/frota.htm>, acessado em 25 abr. 2011.

ANEXO 8: Índice de Fatalidade no Trânsito

Ano	Mortos por 10.000 veículos
1991	11,26
1992	10,06
1993	9,88
1994	9,8
1995	9,59
1996	9,77
1997	8,52
1998	6,24

FONTE: RODRIGUES, Juciara. 500 anos de trânsito no Brasil: convite a uma viagem. Brasília: ABDETRAN, 2000, p.185

ANEXO 9: Municípios com órgãos de trânsito já existentes antes da vigência do CTB

Município	UF
Bauru	SP
Bertioga	SP
Botucatu	SP
Contagem	MG
Cotia	SP
Indaiatuba	SP
Itaquaquecetuba	SP
Mairiporá	SP
Mauá	SP
Osasco	SP
Ribeirão Pires	SP
Vinhedo	SP
São Paulo	SP
Porto Alegre	SP
Aracaju	SE

Fonte: Denatran