

Burocracia governamental e os transportes urbanos em Salvador

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul

Professora Assistente e Chefe do Departamento de Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
Pesquisadora do Curso de Mestrado em Administração Pública (CMAP/UFBA)

Tânia Maria Diederichs Fischer

Professora Titular da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
Coordenadora do Curso de Mestrado em Administração Pública (CMAP/UFBA)

Resumo

O excesso de centralização na administração pública brasileira, especificamente do governo federal, tem se refletido de modo negativo nas administrações estaduais e municipais em vários aspectos e, particularmente, no que diz respeito à sua influência institucional.

Este centralismo histórico, reforçado pela instalação do regime burocrático-autoritário a partir de 1964, estimulou o crescimento do aparato burocrático estatal, a formação da tecnoburocracia e a conseqüente ampliação dos quadros de pessoal.

O presente trabalho analisa esta questão através de um segmento específico da ação pública – o dos transportes urbanos –, buscando caracterizar o contexto institucional da gerência do sistema de transportes urbanos, na cidade de Salvador, nos limites da ação municipal, durante o período compreendido entre 1972 e 1986.

A intenção é ilustrar uma forma de aproximação ao estudo, no âmbito institucional, da dinâmica da burocracia estatal ao nível do Município, procurando compreender os conflitos e crises que ocorrem em diferentes esferas do processo político, através das formas organizacionais assumidas pela gerência do sistema de transportes públicos de passageiros.

Palavras-chave:

- gerência do sistema de transportes
- centralização
- dinâmica intraburocrática estatal

INTRODUÇÃO

O contexto institucional da gerência do sistema de transportes públicos de passageiros, no âmbito do município de Salvador, percorreu uma trajetória evolutiva nos últimos quinze anos, na qual sofreu uma série de transformações na sua anatomia e na sua fisionomia organizacional. A composição desse aparato organizacional, apesar de resultar da própria dinâmica intraburocrática estatal e do caráter complexo e multidimensional de suas relações com o Estado, encontra-se condicionada pelas características centralizadoras da administração pública brasileira.

Partindo-se desse pressuposto, procura-se aqui abordar, sinteticamente, a questão institucional dos transportes urbanos em Salvador, buscando entender a lógica das interações entre a excessiva centralização observada a nível do governo federal em um regime político burocrático-autoritário e a estruturação da burocracia estatal da administração local (municipal).

A questão, vista através de um segmento específico da atuação pública — o dos transportes urbanos —, pretende ilustrar uma forma de aproximação ao estudo, no âmbito institucional, da dinâmica da burocracia estatal ao nível do Município. Com essa perspectiva, procura-se estabelecer uma dimensão mais ampla para a compreensão dos conflitos e crises que ocorrem em diferentes esferas do processo político, tanto nas relações entre o poder local (municipal) e a constituição de uma hegemonia nas instâncias do Estado e da União, como na regulação dos interesses diferenciados e conflitantes da comunidade urbana.

Fundamentando-se em categorias de análise organizacional a nível do sistema institucional e de tomada de decisões, busca-se aprofundar os processos institucionais manifestos no âmbito da estrutura organizacional da esfera pública municipal, através da análise das formas organizacionais assumidas pela gerência do sistema de transportes públicos de passageiros.

A CENTRALIZAÇÃO E A GESTÃO URBANA

Uma rápida visão retrospectiva do processo de formação da administração pública brasileira permite situar as origens das tendências ao centralismo. Permite, também, estabelecer um elo entre o processo centralizador e a falta de transparência das políticas públicas e pode subsidiar a reflexão sobre os efeitos do centralismo na gestão municipal do sistema de transportes urbanos.

A história da administração pública brasileira traz, em si, desde os seus primórdios, a marca da centralização. As origens das tendências centralizadoras remontam ao Império e à República Velha e culminam em 1964, com a instalação de um regime político burocrático-autoritário, com ideais notadamente desenvolvimentistas manifestos na reconstrução da nação e na expansão econômica ace-

lerada e com a adoção de medidas corretivas do processo econômico, político e social, seguida de um excessivo aumento das organizações públicas.

A hegemonia do Estado brasileiro sobre a sociedade civil intensifica o centralismo e a emergência da tecnoburocracia. Percebe-se, então, um superdimensionamento do aparato burocrático, apesar de iniciarem-se, também, esforços para promover a desburocratização, o planejamento sistemático, a coordenação.

O Estado assume novas funções e novas formas de atuação que estimulam o crescimento da máquina administrativa de forma vegetativa e inorgânica, alijando a sociedade civil, cada vez mais, da participação nas decisões.

A formulação de políticas públicas deixa, pois, de ser o resultado de um processo de negociação e compromisso com os diferentes setores sociais e forças políticas e passa a depender da proposta de grupos técnicos. As políticas públicas, no entanto, continuam beneficiando certos setores do capital nacional e transnacional, resultando, portanto, de acordos implícitos ou não com os grupos empresariais.

O mesmo fenômeno se reproduz, também, ao nível dos municípios, que procuram adotar formas organizacionais e procedimentos administrativos semelhantes aos do governo federal. A consequência disso é o crescimento desmesurado do aparelho estatal (na esfera municipal) e os consequentes aumentos da força de trabalho, dos custos financeiros e, por fim, a ineficiência institucional manifesta na proliferação de organizações, superposição de objetivos, competição interorganizacional, alcance de controle deficiente e imprecisão de responsabilidades.

Desse modo, o excesso de centralização, incorporado à cultura das organizações burocráticas estatais, traz consequências desastrosas para as administrações estaduais e municipais, do ponto de vista de sua eficiência institucional, definição de competências e responsabilidades e do próprio equilíbrio organizacional.

Os resultados danosos desse processo, entre outros, traduzem-se no seguinte:

- concentração de decisões, recursos etc., no governo federal;
- distanciamento entre planejamento e execução — entre formuladores de políticas públicas e implementadores;
- esvaziamento dos municípios pela perda de autonomia financeira e pela falta de participação no processo decisório;
- estabelecimento de uma política de distribuição de recursos, ao nível do governo federal, clientelista e de equilíbrio político instável;
- reprodução da superestrutura burocrática ao nível dos estados e municípios, a partir de modelos simétricos;
- desordem institucional em função da duplicação de organismos e superposição de atribuições;

- ausência de participação comunitária;
- ausência de controle da sociedade sobre o Estado.

Percebe-se, por fim, que a alta concentração de poder nas mãos do Governo Federal e o deslocamento do centro de decisões para o núcleo central vão afetar, sensivelmente, o equacionamento das questões de interesse local, começando a destruir, gradativamente, a vida política dos centros urbanos.

Dessa maneira, o contexto institucional⁽¹⁾ de gerência do sistema de transportes coletivos de Salvador, entendido como a expressão da cristalização de um campo contraditório de relações sociais e políticas, pode ser visto do seguinte modo: de um lado, situam-se os interesses diferenciados e conflitantes das classes vinculadas à produção e ao consumo direto dos serviços de transporte, ou seja, empresários, operadores, usuários e agentes municipais. Num segundo nível, encontra-se a transposição desses interesses de forma mais ampla, na formulação das políticas públicas nacionais e na definição da política pública local, (re)direcionada por alianças e compromissos com segmentos de classes locais.

AGERÊNCIA DOS TRANSPORTES URBANOS EM SALVADOR

O Contexto Institucional

Os transportes urbanos nas grandes aglomerações têm sido, nas duas últimas décadas, uma das questões urbanas mais presentes nas discussões, tanto de estudiosos quanto do próprio poder público.

De um modo geral, o transporte urbano tem sido tratado como um problema de difícil equacionamento, agravado a partir dos anos 70 por dois fatores básicos: a urbanização acelerada e a crise do petróleo.

Por outro lado, a questão que vinha sendo tratada secundariamente, ao nível de política nacional, começa a preocupar o poder público. Em meados da década de 70 o Governo Federal volta sua atenção para as questões urbanas de modo geral (criação das Regiões Metropolitanas – Lei Complementar nº 14/74) e, especificamente, para os transportes urbanos (criação do Sistema Nacional de Transportes Urbanos e criação da EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – Lei nº 6.261/75). Nesse momento, também, a política de transportes urbanos é reconhecida e aparece pela primeira vez explicitada em um plano de amplitude nacional (II PND-1975-79).

Entretanto esta política apresentava características centralizadoras e autoritárias, subordinando o transporte, em primeiro plano, à Política Nacional de Transportes,

com sua opção fundamentalmente rodoviária e, em segundo plano, vinculando-o às políticas de energia e urbana.

Observa-se nos anos 80 que o problema dos transportes urbanos agrava-se, consideravelmente, com o segundo choque do petróleo.

O Brasil vive um momento de agravamento de sua própria crise econômica, encaminhando-se para um impasse político, depois da perda parcial do governo nas eleições de novembro de 1982. A crise nos transportes urbanos é evidenciada pelas tensões sociais nos centros urbanos que explodem em manifestações populares violentas e anárquicas (as ondas de “quebra-quebras”), de uma demanda insatisfeita, contra um serviço precariamente oferecido.

Em Salvador, o início da década de 80 foi efetivamente um dos períodos mais críticos para o sistema de transportes. A ausência histórica de diretrizes claramente definidas para o transporte urbano e o descomprometimento das administrações municipais que se sucedem com os planos da gestão anterior, vão acumulando as incorreções e as deficiências do sistema, a ponto de torná-lo quase economicamente inviável.

Observe-se que o transporte coletivo em Salvador é utilizado por mais da metade da população (54%), como único meio de locomoção adequado para seus deslocamentos diários. Sua utilização é feita, sobretudo, por uma população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos – 69,6%) residindo em aglomerações situadas na periferia da cidade.

Esta situação agrava-se, ainda mais, quando se constata que o custo de produção⁽²⁾ do serviço é cada vez mais incompatível com o nível de renda dos usuários desse serviço. Aí, então, esbarra-se no clássico **desequilíbrio crônico**⁽³⁾ que cria um círculo vicioso e estabelece um impasse entre o usuário e o empresário. O empresário considera a tarifa cobrada aquém dos custos operacionais do serviço que presta e o usuário verifica que está pagando um preço além das possibilidades de sua renda e recebendo um serviço de baixa qualidade.

Apesar de parecer banal, a questão tarifária no âmbito dos transportes coletivos urbanos tem sido o assunto de solução mais complexa e difícil para o Governo Municipal. É neste impasse que seu papel de mediador é evidenciado e que surge sua primeira grande responsabilidade como gerente: buscar a harmonia do sistema, conciliando os interesses opostos e contraditórios dos principais atores desse processo – usuários e empresas operadoras.

Neste ponto a questão pode ser decomposta em duas vertentes diversas e ao mesmo tempo complementares. A primeira envolve os dois elementos principais do sistema: o empresário, na sua capacidade de oferta de um serviço de boa qualidade, compatível com a demanda e com o custo de produção do serviço; e o usuário, na sua possibi-

lidade de arcar com o preço do serviço que utiliza. A segunda vertente introduz o problema institucional e a incapacidade do poder público em lidar adequadamente com a questão, desenvolvendo, inclusive, soluções alternativas diferentes dos clássicos aumentos de tarifa ou de concessão de subsídios, que beneficiam, na maioria das vezes, apenas as empresas.

Por quaisquer dos ângulos que se discuta a questão, o resultado demonstra que a deficiência nos serviços de transporte coletivo é uma realidade. As razões geralmente apontadas circulam em torno da carência de recursos financeiros do poder público para investimentos no setor, passam pela ausência de racionalização administrativa nas empresas operadoras e culminam no processo decisório da instância municipal e na ineficiência do sistema gestor.

Neste estudo, procurou-se abordar a ineficiência dos transportes urbanos, a partir da desarticulação institucional, por considerar-se que a atuação paralela de vários organismos, os conflitos interorganizacionais, a disputa de poder e a indefinição de responsabilidades retardam a solução ou atenuação dos problemas, quando não os agravam.

Essa desarticulação provocada pela ausência de coordenação é, em certa medida, determinada pela lógica de seu funcionamento interno, produto de sua história social construída ao longo de sua trajetória institucional. Resulta, também, das contradições sociais e dos conflitos políticos subjacentes à ação pública voltada para esse segmento.

De outra parte, essa desarticulação é gerada pela centralização do processo decisório ao nível do governo federal, fazendo com que as intervenções locais, ao nível da estrutura organizacional, apareçam como resultado de medidas casuísticas e ações isoladas visando atender as determinações do núcleo central na execução de seus programas. Nesse cenário, estrutura-se um modelo gerencial complexo onde órgãos são criados e extintos de modo aparentemente aleatório, superpondo atribuições e resultando em ações paralelas e/ou conflitantes.

De modo geral a questão institucional tem sido considerada, em estudos recentes, um agravante significativo da crise no setor dos transportes urbanos nas cidades brasileiras. Ou seja, a gerência do sistema vem sendo apontada como a grande responsável pela maioria dos problemas de transportes nos centros urbanos.

Seu processo de formação, na cidade de Salvador, visto dentro de uma perspectiva histórica, tem uma dinâmica peculiar que envolve, em primeiro lugar, o próprio processo de urbanização da cidade (crescimento populacional e expansão da área urbana); em seguida, o processo político local, cujo traço mais marcante é a luta pela hegemonia de grupos locais configurada na descontinuidade administrativa excessiva vivida pela Prefeitura Municipal ao longo de 15 anos; e, finalmente, envolve a configuração de poderes nas relações entre o poder con-

cedente representado pela entidade pública local e o poder central assumido pelo governo federal.

O Processo de Urbanização

A expansão acelerada do processo de crescimento urbano tem se constituído num traço fundamental da estruturação mais recente da cidade de Salvador, sobretudo após a implantação de um modelo de acumulação capitalista assentado basicamente na produção industrial. Este fenômeno expressa-se através de um vertiginoso crescimento demográfico, da diversificação das atividades produtivas, da ampliação das áreas de ocupação do espaço, bem como, pelo desequilíbrio das taxas de emprego e subemprego. Constata-se também que a dinâmica da acumulação vigente no campo, altamente concentrada e excludente, tem determinado constantes fluxos migratórios caracterizados por uma população pobre e de baixo estrato social, provocando forte expansão do contingente populacional urbano. Por outro lado, o eixo de desenvolvimento localizado no moderno Pólo Petroquímico, de elevado padrão tecnológico, não se constitui, em si mesmo, um campo de formação de novas oportunidades de emprego para essa força de trabalho de origem rural, levando-a a condições de subemprego e à conseqüente ampliação da pobreza. Essa faixa da população, apresentando níveis de renda e padrões de consumo extremamente baixos, dispersa-se na malha urbana em ocupação aleatória de grande dimensão. Carentes das condições básicas de saneamento, habitação, transportes etc., impõem a necessária oferta de serviços públicos que permitam a reprodução dessas forças de trabalho.

Essa rápida expansão ocorrida na cidade de Salvador nos últimos anos é, para muitos, fruto do modelo econômico que privilegia as cidades, intensificando a urbanização e transformando-as em grandes metrópoles. Provoca, entretanto, grandes alterações na sua organização urbana e cria novas demandas por serviços públicos, dentre os quais encontra-se o de transporte coletivo.

Se por um lado essa expansão demográfica promoveu seu processo de urbanização, por outro o crescimento geográfico da cidade processou-se de modo desordenado, à revelia dos padrões urbanísticos, condicionado fundamentalmente pela demanda da expansão industrial. Isso impôs-lhe a necessidade de ampliação do seu sistema viário em avenidas de vale e duplicações paralelas, o que provocou significativa valorização da terra, favorecendo uma especulação imobiliária galopante em áreas que antes não possuíam valor econômico expressivo.

A partir daí começam a ocorrer mutações significativas na organização do espaço urbano da cidade de Salvador. A sua área central, por exemplo, sofreu um processo de esvaziamento pela perda de vitalidade e destruição da qualidade urbana dessa zona. A cidade espalhou-se pela

periferia, ao longo das avenidas de vale e outras localidades, em ocupação espontânea, constituindo uma série de aglomerações distantes do centro urbano. A população que se instala nessas localidades é, geralmente, de baixa renda, dependente do transporte coletivo. Com isso, aumentam as distâncias entre o local de trabalho e o local de residência, impondo uma realocação dos serviços de transporte coletivo para atender a essa demanda emergente. Neste sentido, a prestação de serviços urbanos coletivos, de responsabilidade do aparelho público municipal (Prefeitura), afigura-se como condição de manutenção da ordem urbana e, conseqüentemente, como fator de mediação entre capital e trabalho, na dinâmica da acumulação capitalista. A complexidade que caracteriza a existência dessa coletividade urbana exige, portanto, um processo conseqüente de modernização do aparelho burocrático estatal, na busca do ordenamento e da integração dos diversos agentes sociais num padrão de coesão social.

A Conjuntura Político-Administrativa

Bastante expressivo, na ampliação dos problemas da gerência dos serviços de transporte coletivo em Salvador, foi o processo de descontinuidade administrativa vivido pela Prefeitura, ainda mais intenso que o normalmente experimentado pelo serviço público brasileiro. De 1972 a

1986 a cidade assistiu à sucessão de 11 prefeitos na administração municipal. A cada nova gestão observou mudança de enfoque e reformulação de propostas, experimentou os ajustamentos próprios na estrutura administrativa da burocracia estatal e sofreu modificações nos planos e programas da gestão anterior.

Neste sentido, o processo de descontinuidade administrativa, fruto da instabilidade do chefe do executivo local, configura a luta pela hegemonia de grupos locais, particularmente no espaço do poder municipal e na sua relação com outras instâncias políticas, sobretudo com o governo estadual e metropolitano.

Esta conjuntura particular, fruto de uma política clientelista instável desenvolvida pelo Governo Federal, evidencia a disputa de poder entre os diversos níveis de governo e revela as conseqüências de um processo decisório do qual a comunidade está ausente.

As organizações públicas já são naturalmente afetadas pelo rodízio de autoridade política (Pinto, 1981), fator de descontinuidade administrativa que perturba a condução dos negócios públicos e desafia a continuidade gerencial e organizacional. Na Prefeitura de Salvador este fenômeno teve conseqüências desastrosas, com mudanças periódicas no curso da ação pública. Qualquer processo de sucessão governamental por si só implica em ajustamentos na estrutura administrativa do aparato burocrático estatal. As adaptações são ainda mais difíceis quando a mudança do Executivo é acompanhada por modificações

Quadro 1

Criação e Extinção de Órgãos STPP (*)

Data	Documento	Alteração
1955	D. 1.497 (18.10.55) L. 635 (24.10.55)	Cria o Serviço Municipal de Transportes Coletivos (SMTC)
1970	D. 3.813 (12.01.70)	Modifica o SMTC que passa a Superintendência Municipal de Transportes Coletivos
1971	D. 4.073 (27.01.71)	Cria o Conselho Municipal de Transporte Coletivo (CMTC)
1975	D. 4.776-A (21.05.75)	Transforma o CMTC em Conselho Técnico de Transportes Coletivos (CTTC)
1976	L. 2.860 (25.10.76)	Cria a Companhia de Renovação Urbana de Salvador (RENURB)
1979	L. 3.034 (25.05.79)	Cria a Secretaria de Serviços Públicos (SESP) Cria a Empresa de Transportes Urbanos (TRANSUR) Extingue a Superintendência Municipal de Transportes Coletivos (SMTC)
1979	D. 5.696 (23.07.79)	Cria a Comissão de Intervenção dos Projetos de Intervenção Urbana (CIT)
1980	D. 6.047 (25.11.80)	Cria o Núcleo de Transportes Urbanos (NTU)
1981	D. 6.404 (30.11.81)	Cria a Secretaria de Transportes Urbanos (STU) Extingue o NTU Extingue o Departamento de Transportes da SESP
1981	D. 6.434 (30.12.81)	Cria o Conselho Municipal de Transportes (CMT)
1982	L. 3.232 (04.10.82)	Cria a Superintendência de Estações e Transbordo do Município (SETRAM)
1984	D. 7.082 (21.05.84)	Cria o Conselho Municipal da Política de Transportes (CMTP)
1986	D. 7.569 (11.04.86)	Altera a SETRAM transformando-a em Superintendência de Transportes e Trânsito (SETRAM)
1986	D. 7.655 (22.05.86)	Altera estrutura da STU

(*) Sistema de Transportes Públicos de Passageiros

de concepções políticas e ideológicas que norteiam sua ação. Este processo é observado em Salvador em 1977 e 1981. É óbvio que, nesses momentos, as contradições ideológicas emergem e os desacordos políticos afloram. A burocracia estatal é utilizada com a finalidade de projetar

a nova configuração de poder, através de alterações na sua estrutura organizacional.

Dentro deste panorama constata-se, então, que as decisões do poder local, no que diz respeito à estruturação do aparelho organizacional responsável pela gerência do

Quadro 2

Situação Formal de Gerência do STPP

	STU 1	CMPT 2	ASPLAN 3	SEPLAN 4	RENURB 5	TRANSUR 6	SETRAN 7	SUOP* 8	GEIPOT 9	EBTU 10	CONDER 11	POLÍCIA 12	DETRAN 13
Definição de políticas e diretrizes de transporte	x	x	x	x									
Parecer técnico sobre:													
● Tarifas	x	x	x										
● Mudanças sistema viário	x	x	x	x									
● Concessão e permissão serviços de transportes	x	x	x										
● Estudos, planos, projetos, elaboração e outros	x	x	x	x									
● Materiais de competência do CMPT			x										
Elaboração de trabalhos sobre transportes													
● Estudos	x	x		x									
● Planos	x			x									
● Projetos	x			x	x								
Elaboração de trabalhos sobre sistema viário													
● Estudos	x			x									
● Planos	x			x									
● Projetos	x			x	x								
Intermediação em convênios													
Assistência técnica									x	x	x		
Financiamento										x			
Gerenciamento													
● Sistema de transportes	x												
● Sistema viário	x												
● Circulação (veículos e pedestres)	x												
Operação													
● Ônibus						x							
● Equipamentos especiais						x							
● Estacionamentos						x	x						
● Terminais													
Fiscalização e controle													
● Sistema de transportes	x												
● Sistema viário	x												
● Circulação (veículos e pedestres)	x												
Obras no sistema viário								x					

Fonte: Salvador, PMS, CMPI, Reestruturação do Sistema de Transportes Públicos do Município, 1985.

(*) DCOP / SURCAP / DMER.

1. Secretaria dos Transportes Urbanos
2. Conselho Municipal da Política de Transportes
3. Assessoria de Planejamento
4. Secretaria Municipal do Planejamento
5. Companhia de Renovação Urbana de Salvador
6. Empresa de Transportes Urbanos de Salvador

7. Superintendência de Estações de Transbordo do Município
8. Superintendência de Urbanismo e Obras Públicas
9. Grupo de Estudos de Integração da Política de Transportes
10. Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
11. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador
12. Polícia Civil
13. Departamento Estadual de Trânsito.

sistema de transportes, são sempre condicionadas pelos ambientes cultural, político e social; em outras palavras, pela força das principais mudanças históricas, pela variedade de alianças e reagrupamentos políticos e pelas confrontações sociais af medidas.

Efetivamente, a organização dos transportes urbanos envolve um jogo de relações de poder no meio urbano, visto em dois planos: num primeiro encontram-se as relações internas do governo municipal e deste com o governo federal; num segundo plano destacam-se as relações entre o poder público local, as empresas de transporte e os usuários, principais atores desse sistema.

O primeiro par de relações abrange uma multiplicidade de alianças e compromissos de grupos de interesse e

de grupos de pressão, que se traduzem em ações do governo local aparentemente ambíguas e contraditórias, de significado muitas vezes imperceptível e nem sempre coerente, que moldam a sua conjuntura institucional.

O segundo conjunto de relações ocorre de forma linear dentro do universo formal de intervenção do poder local. Abrange relações mais complexas da dinâmica do próprio processo social e é permeado por relações de conflito que se dão entre capital e trabalho. A multiplicidade de perspectivas que envolve estas relações tem condicionado, de forma evidente, a estruturação do contexto institucional da gerência do sistema de transportes públicos em Salvador. A ação do poder local, a esse respeito, ocorre sempre, ou frequentemente, em momentos de crise

Quadro 3

Situação Real da Gerência do STPP

	STU	CMPT	ASPLAN	SEPLAN	RENURB	TRANSUR	SETRAN	SUOP*	GEIPOT	EBTU	CONDER	POLÍCIA	DETRAN
Definição de políticas e diretrizes de transporte	x	x	x	x	x	x			x	x	x		
Parecer técnico sobre:													
● Tarifas	x	x	x										
● Mudanças sistema viário	x	x	x	x									
● Concessão e permissão serviços de transportes	x	x	x										
● Estudos, planos, projetos, elaboração e outros	x	x	x	x									
● Materiais de competência do CMPT			x										
Elaboração de trabalhos sobre transportes													
● Estudos	x	x	x	x	x	x			x	x	x		
● Planos	x	x	x	x	x	x			x	x	x		
● Projetos	x	x	x	x	x	x			x	x	x		
Elaboração de trabalhos sobre sistema viário													
● Estudos	x	x	x	x	x	x			x	x	x		
● Planos	x	x	x	x	x	x			x	x	x		
● Projetos	x	x	x	x	x	x			x	x	x		
Intermediação em convênios													
Assistência técnica									x	x	x		
Financiamento										x			
Gerenciamento													
● Sistema de transportes													
● Sistema viário													
● Circulação (veículos e pedestres)													
Operação													
● Ônibus						x							
● Equipamentos especiais						x							
● Estacionamentos Terminais						x	x						
Fiscalização e controle													
● Sistema de transportes	x								x				
● Sistema viário									x				
● Circulação (veículos e pedestres)													
Obras no sistema viário					x			x					

Fonte: Salvador, PMS, CMPT, Reestruturação do Sistema de Transportes Públicos do Município, 1985.

(*) DCOP / SURCAP / DMER

que rompem os equilíbrios políticos e sociais e caracteriza-se por medidas casuísticas, de caráter paliativo, com o objetivo formal de aliviar as tensões da comunidade.

Assim sendo, resulta desse processo a formação de uma gerência desarticulada e carente de instrumentos racionais necessários à execução de suas funções. Como consequência encontra-se uma situação onde o esvaziamento de atribuições dos órgãos competentes, pela criação de entidades paralelas e conflitantes, dificulta a coordenação e a integração das gerências institucionais do sistema aos níveis federal, estadual e municipal. A ausência de mecanismos de articulação e homogeneidade das ações de todos esses órgãos conduz à ineficiência administrativa, além do que, a ausência de regras e normas uniformes que instrumentalizem os órgãos de gerência favorece, muitas vezes, a subjetividade na tomada de decisões e a inconsistência nas ações dirigidas ao setor, determinando a existência de várias formas organizacionais que se superpõem no cumprimento de suas atribuições.

O que se constata, então, em Salvador, ao nível do modelo institucional vigente até 1985, é a existência de uma grande multiplicidade de órgãos atuando nessa área, faltando-lhes uma coordenação única que integre os projetos e as atividades. Órgãos dos diversos níveis do governo superpõem-se na execução de suas atividades e atribuições, comprometendo o padrão qualitativo do setor.

Essa organização institucional reflete, em certa medida, a falta de autonomia municipal para gerir seus recursos e estabelecer seus próprios programas e projetos. Revela, também, em alguns momentos, a existência de áreas de poder e de barganha que conduzem à duplicação de esforços. Sugere, ainda, a inexistência de uma prática institucionalizada no equacionamento do problema, decorrente da incapacidade administrativa cristalizada durante um grande período, pelo excesso de centralização ao nível do Governo Federal.

Vê-se, então, que a formação da gerência do sistema de transportes públicos de passageiros em Salvador percorreu uma trajetória aparentemente espontânea, estruturando-se de forma casuística, sem um planejamento que obedecesse a critérios de racionalidade e eficiência e sem diretrizes definidas para a área institucional.

O Quadro 1 mostra a cronologia da criação e da extinção de órgãos de gerência do sistema e os Quadros 2 e 3 demonstram a superposição de atribuições e a interferência na execução das atividades dos diversos órgãos ligados ao setor.

CONCLUSÃO

A organização do gerenciamento do sistema de transportes públicos na cidade de Salvador ocorreu de modo

assistemático, sendo fortemente influenciada, na sua dimensão estrutural, pela natureza das relações de interesses dos diversos agentes sociais e políticos que integram essa esfera de gestão.

A perspectiva histórica que permite reconstruir os processos de surgimento e desenvolvimento dessa máquina burocrática, ao nível do Município, revela que sua formação se efetua sempre sob um fundo estrutural de crise, rompendo os equilíbrios da esfera do poder.

Por outro lado, percebe-se também a existência de uma rede de compromissos internos, resultante do processo mais amplo de desenvolvimento da luta de classes, cujos limites escapam à intervenção mais direta do poder municipal.

Assim, a instância institucional de gerenciamento do sistema, ao longo de sua evolução, caracteriza-se por um organismo segmentado através de barreiras e mecanismos de transformação e tratamento de exigências políticas e articulação de necessidades, configurando modelos alternativos de gestão do sistema: tecnicista, autoritário e centralizador, vinculado aos interesses do empresariado ou de base popular, entre outros.

No esforço de compreender e sintetizar a ação do poder público municipal perante a questão institucional, a partir do exame das configurações que a área foi assumindo e observando-se sua história organizacional mais recente, constata-se de forma sintética que:

- a evolução do contexto institucional foi fundada em pressões momentâneas e decisões casuísticas (os documentos oficiais nem sempre encontram correspondência na realidade institucional);
- há vários órgãos exercendo funções diversas ocasionando superposição de atribuições e duplicação de meios;
- o desempenho ineficiente e ineficaz dos órgãos de gerência provoca distúrbios no funcionamento do próprio sistema;
- falta coordenação e integração das ações no sistema entre instâncias de governo (federal, estadual e municipal), entre órgãos (intermunicipal), entre setores (sistema de transporte, sistema de circulação e sistema viário) e entre funções.

Nota-se que o aparelho de decisão política compõe-se, no âmbito interno da Prefeitura, de uma complexa rede burocrática que opera a partir de competências específicas, com certa autonomia entre os setores no que tange ao poder decisório, com clientelas próprias e percepções diferenciadas dos problemas, o que caracteriza um quadro interno não homogêneo e susceptível a contradições.

Observa-se ainda que as ações voltadas para o transporte público urbano não se restringem apenas ao aparelho municipal, mas sofrem interferência de outras

instâncias do poder público metropolitano, estadual e federal. Na medida que representam interesses político-administrativos diferenciados, acabam por criar tensões internas ao nível do aparelho institucional oficial.

Assim, as estratégias administrativas assumem a forma de um processo de barganha dos grupos de pressão administrativos em diversos níveis e destes com a articulação dos interesses da sociedade civil: setor empresarial, segmento dos trabalhadores das empresas de transportes, usuário do sistema, lideranças políticas, setores da Igreja, opinião pública etc.

Essa situação, em grande parte, tem a ver com a excessiva centralização do governo federal, que retira dos municípios o seu poder decisório e a gestão dos recursos financeiros, incapacitando-os para administrar suas questões locais de modo adequado.

As tendências centralizadoras observadas na administração pública brasileira e consolidadas pelo Decreto-Lei nº 200/67 transformaram-se no suporte teórico norteador das ações administrativas do Estado. Apesar de ter incluído a descentralização como um dos seus princípios fundamentais, o Decreto-Lei nº 200/67 é utilizado como mecanismo de controle sobre todos os segmentos produtivos da sociedade, revelando sua grave contradição. A descentralização aí preconizada é, sem dúvida, uma descentralização na execução das atividades e delegação de competências. Sua prática atinge apenas questões de administração de créditos, controle e fiscalização da execução de programas federais delegados a órgãos estaduais e municipais, sempre controlados e fiscalizados pelos órgãos federais.

O processo decisório continuou centralizado e as administrações locais foram transformadas em **executores de programas federais**, muitas vezes mediante convênios com os órgãos estaduais ou municipais incumbidos dos serviços correspondentes. Os órgãos federais, no entanto, conservaram a autoridade normativa e exercem controle e

fiscalização sobre a execução, condicionando a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios. A formulação da política de transporte urbano, ao nível nacional, obedece a uma lógica própria e independente dos interesses locais e regionais; falta-lhe um arcabouço conceitual mais amplo e canais de retroalimentação para sua redefinição e seu redirecionamento. Esta conjuntura estimula o crescimento do aparato burocrático estatal através da criação de instituições novas ou da ampliação das existentes, sempre para resolver situações imediatas.

Assim, a aparente irracionalidade dos arranjos estruturais, projetados na formação do contexto institucional do sistema de transporte público de passageiros ao nível do município de Salvador, é fruto da interdependência dos processos sociais e políticos que ali ocorrem. Ou seja, resulta das tensões sociais e políticas às quais estão submetidas as administrações públicas, das contradições dos próprios processos político, social e econômico e da urbanização da cidade, no regime político no qual se insere.

NOTAS:

- (1) O contexto institucional, onde se organiza a gerência do sistema de transportes públicos de passageiros, é o resultado do processo pelo qual se forma e se estrutura o conjunto de órgãos que compõem o sistema, dentro de padrões estáveis de interação e organização, baseando-se em normas formalizadas e legitimadas.
- (2) O custo de produção dos serviços aumenta em função das novas distâncias que o transporte tem que percorrer para atender à demanda e em função dos aumentos constantes dos combustíveis e derivados do petróleo, dentre outros fatores.
- (3) Causado pelo confronto entre a deterioração dos meios de movimentação e os dispêndios efetuados pelas populações para essa locomoção.

Abstract

The excess of centralization in the Brazilian Public Administration, specifically in the Federal Government, has produced a negative reflex in the State and Municipal Administrations in several aspects and, particularly, as far as its institutional efficiency is concerned.

This historical centralism, reinforced by the installation of the bureaucratic-authoritarian political system from 1964 on, has encouraged the growth of the state bureaucratic apparatus, the formation of the technobureaucracy and the consequent enlargement of the office force.

This paper analyses the matter through a specific segment of the public action – the urban transportation system – seeking after a characterization of the institutional context of the management of the referred system in the city of Salvador, under the limits of the municipal action during the period between 1972 and 1986.

It is the intention to illustrate an approach to the study – within the institutional sphere – of the dynamics of the state bureaucracy of the municipality, trying to comprehend the conflict and crisis that take place within different spheres of the political process, as related to organizational shaping designed by the managers of the public transportation of passengers.

Unlterms:

- management of transportation system
- centralization
- state intrabureaucratic dynamics

Referências Bibliográficas

BRASIL. Leis, decretos etc. Lei nº 6.261/75, de 14/11/75: dispõe sobre o Sistema Nacional de Transportes Urbanos e autoriza a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos e dá outras providências. *Lex Leg. fed.*, São Paulo, 39:694-703, out./dez.1975.

_____. Lei complementar nº 14 de 8/6/73: estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Lex Leg. fed.*, São Paulo, 37:1040-2, jun./ago. 1973.

_____. Decreto-Lei nº 200/67

de 25/2/67: dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Lex Leg. fed.*, 31:864-900, mar./mai. 1967.

_____. Decreto-Lei nº 579/38 de 30/7/38: criação do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP. *Diário Oficial da União*. Rio de Janeiro, 1938.

_____. Decreto nº 71.353/72 de 9/11/72: dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. *Lex Leg. Fed.*, 36:1459-60, out./dez. 1972.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti. *Gerência do sistema de transportes públicos de passageiros: trajetória institucional* (Salvador, 1972-1986). Salvador, 1987. Dissertação (Mestrado) EAU/UFBA.

PINTO, Rogério F. Crítica às contribuições de Chester Barnard e Herbert Simon à teoria das organizações públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 15(3):71-6, jul./set. 1981.

SALVADOR, PMS, CMPT *Reestruturação do sistema de transportes públicos do município*. 1985.

Recebido em novembro/89.

2ª Versão em maio/89