

O governo das grandes cidades: uma análise comparada dos modelos de descentralização em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília

Eduardo José Grin (Fundação Getulio Vargas-São Paulo)¹
Camilo Romero Lamerão (Universidade Federal de Goiás)
Luiz Fernando Bessa (Universidade de Brasília)

1. Introdução

As 27 capitais brasileiras possuem quase 24% da população brasileira, de forma que organizar a administração pública nesses espaços urbanos é um enorme desafio. A governança territorial com suas estruturas administrativas para a prestação de serviços públicos, instrumentos de interação entre Estado e sociedade e mecanismos de participação social são alguns dos desafios que as grandes cidades brasileiras têm que enfrentar. Tendo essa visão geral como referência, essa sessão busca discutir, de maneira comparada, como as capitais brasileiras lidaram com essa realidade por meio da implantação de estruturas descentralizadas de governo nos seus territórios.

A descentralização não é um tema novo no debate sobre o federalismo no Brasil, mas ainda é um debate incipiente quando se trata de analisá-lo em âmbito municipal. A análise comparada dos diferentes modelos de divisão política e administrativa em nível intra-municipal é um campo a ser explorado pela pesquisa na área de administração pública, pois pode oportunizar uma compreensão dos caminhos que as grandes metrópoles brasileiras têm implantado ao descentralizar ou desconcentrar sua gestão. Esta sessão objetiva impulsionar essa discussão para debater de que forma essa organização territorial das cidades impactou na prestação de serviços e como se dá a relação entre gestão territorial descentralizada/desconcentrada e políticas públicas setoriais (saúde, educação etc.) definidas na esfera central (dimensão administrativa), na participação da cidadania e nas formas de organização das unidades regionais (dimensão política) e na relação entre poder executivo e poder legislativo (dimensão da governabilidade, pois descentralizar a gestão municipal pode afetar interesses locais onde vereadores podem ter suas bases eleitorais).

De forma geral, a discussão sobre descentralização tem sido acompanhada por uma visão normativa: poder público mais próximo do cidadão amplia a possibilidade de controle social. Este artigo discute esse tópico, pois pode ser que estruturas descentralizadas localmente possam ser áreas de influência, por exemplo, de vereadores ou de outros atores

¹ Este autor agradece o apoio da FAPESP por meio do processo 2014/04912-7, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

sociais. Assim, pode ser que a descentralização contribua para ampliar mais os interesses desses atores políticos do que os cidadãos. Outra questão importante é a forma como se dá o processo de escolha dos administradores locais (subprefeitos, administradores regionais, por exemplo, e demais cargos gerenciais) e qual seu nível de autonomia gerencial, política e orçamentária. As características que cada modelo municipal possui condiciona a relação existente entre o nível central e suas unidades territoriais, especialmente para identificar se há mais descentralização ou desconcentração. No entanto, há uma lacuna na literatura sobre esse tema relativo aos governos locais no Brasil, de forma que essa sessão se propõe a contribuir para que esse debate possa gerar futuros estudos comparados.

Administrativamente, a eficiência na prestação de serviços tem sido um argumento chave a justificar a descentralização: quanto mais perto das pessoas mais rápido e menos oneroso. Mas é importante avaliar se essa premissa é uma realidade, pois pode ser que haja fragmentação na organização dos serviços e políticas públicas, o que afeta a unidade da ação governamental. É importante avaliar como se organiza a relação entre a gestão regional e as políticas públicas governamentais nos territórios, pois tanto pode existir alinhamentos como disputas em torno da autoridade decisória. É o administrador local que tem a última palavra sobre a região, nos limites do que lhe confere o modelo legal e político, ou é o órgão central que coordena a política para toda cidade? Por fim, deve ser comparada a base legal e normativa de cada desenho de gestão regional, pois ele pode ajudar a identificar como ele se insere no interior da administração municipal.

O artigo está organizado como segue. A primeira seção discute o caso da cidade de São Paulo e a implantação das Subprefeituras desde 2002. Será visto que a descentralização, apesar de contar com uma base legal que foi pouco alterada, a forma de organizar a gestão das 31 Subprefeituras sofreu mudanças políticas e administrativas a cada período de quatro anos em que um novo governo esteve a frente da Prefeitura. As alterações não ocorreram apenas entre distintos partidos, mas entre diferentes gestões do mesmo partido, como é o caso do PT. A principal questão que polarizou esse debate esteve relacionada com a maior descentralização ou com a busca e/ou manutenção de um modelo mais centralizado para organizar a prestação de serviços nos territórios das cidades. E isso teve implicações sobre o nível de autonomia que as Subprefeituras tiveram e têm para administrar e executar serviços públicos, o escopo de atividades sob sua responsabilidade e o montante de orçamento gerenciado. Em síntese, São Paulo carece de um modelo estável e consensual de Subprefeituras como alternativa para lidar com os desafios de sua governança urbana.

A seção seguinte discute a estrutura político-administrativa do Distrito Federal (DF), para analisar processos de descentralização na prestação de serviços públicos urbanos. Para isso, busca analisar o desenho institucional atual do governo da capital brasileira e o contexto em que está inserida enquanto uma cidade planejada. Aborda o processo de criação das Regiões Administrativas do Distrito Federal, e foca a análise no funcionamento destas regiões, do ponto de vista administrativo e da participação social e política para buscar compreender se a lógica descentralizadora está enfatizada na estrutura e atuação dessas administrações regionais. Nesse sentido, para uma melhor compreensão de todo esse processo, destaca-se primeiramente as características gerais do federalismo brasileiro, bem como as particularidades urbanísticas e de organização desse espaço que marcam algumas especificidades na gestão deste território, e impactam na estrutura político-administrativa.

A próxima seção analisa o caso do município do Rio de Janeiro. Em 1993, o prefeito Cesar Maia, logo nos primeiros dias de exercício no cargo, distribui representantes do seu governo entre as diferentes regiões da cidade, e os apresenta como subprefeitos. Surgem, então, as subprefeituras na cidade. Em linhas gerais, Cesar Maia justifica que o seu intento serviria para tornar a prestação dos serviços mais ágil e adequada às demandas locais, aproximando a prefeitura da sociedade. Nesta concepção, as subprefeituras funcionariam como instrumentos de gestão da cidade, circunscritas a áreas geográficas específicas, com as competências gerais de identificar as demandas da população, informar aos órgãos da prefeitura as prioridades da região, coordenando e dirigindo a prestação local de serviços.

Este trabalho circunscreve-se à análise do período de criação das subprefeituras, em 1993, e de sua vigência até o fim do último governo do prefeito Cesar Maia no município do Rio de Janeiro, em 2008. Ou seja, serão discutidas questões referentes ao arranjo das subprefeituras ao longo de 16 anos (1993-2008). Apesar deste recorte temporal, convém informar que na gestão do atual prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, cujo governo se iniciou em 2009, não houve qualquer iniciativa de reforma institucional que buscasse alterar o caráter informal (nos termos tratados no presente trabalho) destas agências locais da prefeitura no âmbito da estrutura administrativa do município.

1. A experiência da descentralização na cidade de São Paulo: o contexto histórico da criação das Subprefeituras

A implantação das Subprefeituras, desde o ano de 2002, foi a mais relevante mudança na organização do poder executivo municipal desde a criação das Administrações Regionais (ARs) na década de 1960 (PMSP, 1992a). Com essa estruturas desconcentradas o governo começou a oferecer serviços de manutenção urbana para os bairros. Desde esse período até

2002 o modelo político-administrativo pouco mudou essa ênfase. Ainda que o crescimento da cidade exigisse uma maior presença do poder público nos bairros, a implantação de núcleos descentralizados para a prestação de serviços e políticas públicas não teve avanços.

O primeiro governo do PT (1989-1992) apresentou uma proposta de organizar Subprefeituras como base da descentralização política e administrativa, argumentando que assim o poder público estaria melhor representado nos bairros e a sociedade poderia ser mais envolvida, de forma democrática, na tomada de decisões (PMSP, 1991b). A premissa era reduzir a exclusão política e aproximar o poder público da população, o que geraria mais eficiência na prestação de serviços e mais democracia apoiando uma nova visão de cidadania (KEINERT, 1993; JACOBI, 1991). Sendo a gestão local mais autônoma e descentralizada (Martins, 1997; Jacobi, 1991), os bairros teriam mais equidade social e qualidade de vida.

Era defendida uma gestão que fosse amparada nos bairros, pois regionalização e democratização eram partes do mesmo projeto para modernizar a gestão pública. "Nesse conceito, "regional" não se reduz a definição dos limites de um território "administrativo" para a execução de tarefas desconcentradas. Se converte em uma instância de produção e gestão da cidade" (PMSP, 1991b, p. 7). Isso implicava substituir o modelo das ARs desconcentradas para executar apenas serviços urbanos de menor relevância e ampliar a autoridade dos Subprefeitos. As Subprefeituras seriam centros de um novo modelo para estimular a participação cidadã por meio de Conselhos de Representantes eleitos diretamente pela população (SADER, 1992).

Este projeto teve amparo na Lei Orgânica Municipal (artigo 77): "a administração pública municipal será exercida, em nível local, através de Subprefeituras, na forma estabelecida em lei que definindo número, atribuições, limites territoriais, competências e o processo de escolha do Subprefeito". A proposta das Subprefeituras não foi aprovada pela Câmara de Vereadores, em 1992, e permaneceu congelada quase dez anos, pois os dois governos seguintes eram contrários. Todavia, entre os anos 1993 e 2000, cresceu o apoio às Subprefeituras junto à opinião pública e distintos partidos políticos. Ao final da década de 1990, o prefeito e o modelo das ARs estavam desgastados por razões administrativas, políticas e éticas, o que fortaleceu o regresso da proposta das Subprefeitura.

Este processo foi um dos eixos do debate na campanha eleitoral municipal, em 2000, pois as Subprefeituras foram considerada como solução para: a) eticamente enfrentar a corrupção do governo e vereadores que dominavam as ARs; b) administrativamente alinhar governança urbana com as mudanças da cidade; c) politicamente para aproximar a administração pública das regiões, pois a democracia participativa reduziria a captura das

ARs pelos vereadores. O programa de governo da futura prefeita, Marta Suplicy (PT), adotou essas premissas argumentando que esse novo padrão de relação política do governo com a sociedade terminaria com o clientelismo e fisiologismo dos vereadores.

Tendo esse cenário histórico como referência, essa seção discute a implantação das Subprefeituras no governo do PT (2001-2004), sua redução no período de governo do PSDB (2005-2006) e dos democratas (2006-2012), concluindo com a tentativa muito tímida de retomar a organização das Subprefeituras com o atual governo do PT iniciado em 2013. Nesses períodos serão analisados de que forma se deu, conforme a visão política de cada governo, a organização das Subprefeituras e de que forma o pêndulo descentralização ou centralização ajuda a compreender as mudanças na estrutura do poder público nos bairros.

O modelo de descentralização posto em marcha pelo governo do PT (2001-2004)

Afora iniciativas transitórias de desconcentração entre 2001 e 2002, *de jure y de facto*, a descentralização de atribuições, pessoal e recursos financeiros iniciou em julho de 2002 com a aprovação da Lei 13399 que criou as Subprefeituras. Por esse texto legal, as Subprefeituras passavam a ter poder formal de decisão, planejamento, investimento e autonomia administrativa e orçamentária. Os Subprefeitos foram igualados aos Secretários municipais como auxiliares diretos do Prefeito e passaram a ser os representantes do governo nos bairros. O Subprefeito seria o representante político do governo com mais poder decisório que os antigos administradores regionais (SANTOS & BARRETTA, 2004). Pela Lei, as Subprefeituras foram organizadas com sete coordenações intersetoriais (Ação Social e Desenvolvimento, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Manutenção e Infraestrutura Urbana, Projetos e Obras Novas, Educação, Saúde e Administração e Finanças). As sete coordenadorias assumiram atividades executadas por 16 Secretarias em 31 Subprefeituras.

Cada Subprefeitura teria autonomia gerencial sobre as políticas em sua região, inclusive o Plano Diretor Regional para promover a reforma urbana e desenvolvimento local. Isso significava autoridade regional acima da autoridade funcional, respeitadas as diretrizes setoriais. Defendia-se a autonomia orçamentária, pois a autoridade administrativa e capacidade de gastos materializaria o poder descentralizado. Mas os Subprefeitos deveriam ser (e ainda é assim) indicados pelo Prefeito (a) e não seriam eleitos diretamente. Para mensurar a magnitude da descentralização até 2004 dois indicadores são ilustrativos: a) o orçamento das regiões no orçamento municipal cresceu de 2,1% em 2001 para 20,9% em 2004; b) 70% do pessoal da administração direta foi transferido para as Subprefeituras entre 2003 e 2004 (PMSP, 2004).

Mas a descentralização não envolveu as políticas chamadas estruturadoras (como transporte público, pois as ruas cortam mais de uma região), grandes obras urbanas e os maiores contratos onde as economias de escala eram mais significativas (como serviços de limpeza contratados centralmente e executados localmente). Também a definição de políticas setoriais (saúde, educação, assistência social etc.) era centralizada, com sua implementação regional permitindo adaptações locais, em linha com as orientações gerais.

Nesse período, é importante diferenciar o tipo de política pública para avaliar o impacto da descentralização. Em relação aos serviços urbanos, em vigor desde a década de 1960, quase não houve mudanças, já que se tratava de uma atividade já em operação. Talvez se possa dizer que, com mais autonomia que as ARs, o Subprefeito melhorou a execução desse serviço, pois é difícil mensurá-lo frente a diversidade de áreas de ação de manutenção urbana. Nas políticas de saúde e educação, na prática, tanto as unidades de prestação de serviços como as escolas já estavam localizadas nos bairros. Assim, para o cotidiano das pessoas o efeito foi neutro quanto a oferta desses serviços, pois já existiam em seu cotidiano. Em resumo, menos que as Subprefeituras, o mais importante foi a trajetória prévia dessas políticas e existência de estruturas e equipamentos para a sua implementação em nível local.

A ampliação do orçamento descentralizado também não diz muito, pois serviços urbanos, saúde e educação correspondiam a 96,3% dos 20,9% repassados para as regiões em 2004. Essas eram áreas com recursos assegurados (serviços urbanos por sua trajetória prévia desde os anos 60 e saúde e educação por regras constitucionais). Para a área que deveria ser a mais inovadora, a Coordenação de Assistência Social e Desenvolvimento, responsável por "promover qualidade de vida e desenvolvimento humano", coube somente 1,82% do orçamento médio das Subprefeituras (equivalente a 0,00025% do orçamento municipal em 2004!) (PMSP, 2004). Conforme Grin (2015), mantiveram-se duas lógicas que já ocorriam de forma desconcentrada: ações de manutenção urbana e serviços de saúde e educação e assistência. Contudo, as duas lógicas operaram sem conexões com a integração territorial, pois suas formas prévias de prestação de serviços pouco se alteraram. A seguir se apresentam o modelo do PSDB e dos Democratas e as mudanças no desenho das Subprefeituras.

O modelo dos governos do PSDB e Democratas (2005-2012): a recentralização

As leis que haviam estabelecido as Subprefeituras não foram modificadas (até hoje são as mesmas), mas os decretos que regulamentavam sua organização foram revertidos a favor da recentralização de serviços para as Secretarias. A Lei Orgânica Municipal faculta esse poder ao prefeito desde que não se incorra em novas despesas. Esse processo ocorreu com a

educação, pois restaram apenas 13 coordenações regionais das 31 anteriores coordenações regionais. Na saúde apenas cinco representações regionais em lugar da existência de uma área em cada Subprefeitura. Com a pavimentação de ruas passou-se o mesmo: sua recentralização nas Secretaria de Coordenação das Subprefeituras. Na cultura apenas quatro unidades regionais se mantiveram da anteriores 31 representações regionais. Em obras urbanas foi extinta a coordenação local, pois foi fundida com a área de infraestrutura urbana. Já os serviços de manutenção urbana mantiveram-se, mas agora apenas de forma desconcentrada.

Administrativamente as coordenações tiveram atribuições retiradas e voltaram a ser dependentes de autorizações das Secretarias. A ideia de gestão intersetorial e territorial foi abandonada e o Subprefeito não mais era uma autoridade política e gerencial nos bairros. Houve uma redução de poder decisório e a descentralização que estava sendo construída voltou a ser um modelo desconcentrado similar às antigas ARs. Das 16 Secretarias que estavam sendo administradas localmente pelas Subprefeituras, apenas os serviços urbanos menos complexos foram mantidos com gestão no bairro. Mesmo as poucas estruturas regionais em saúde e educação, por exemplo, passaram a ser representações das Secretarias e não mais coordenações vinculadas aos Subprefeitos. O argumento era que as Subprefeituras não podiam se sobrepor às Secretarias, pois esses órgãos deveriam monitorar o que desconcentravam para as regiões.

Com a recentralização de políticas, as Subprefeituras passaram a ter apenas a manutenção, supervisão e fiscalização do espaço urbano (limpeza de praças, comércio de ambulantes, poda de árvores etc.) como frente de trabalho. A concepção de "núcleos regionais de poder" se perdeu, o que rebaixou a autoridade formal do Subprefeito com o mesmo status de Secretário Municipal, pois voltaram a ser tratados como Administradores Regionais. Conforme o sítio da Secretaria Municipal de Finanças, a verba frente ao orçamento municipal foi reduzida: 20% (2005)² para 4% (2008), 2,5% (2012) e 2,7% (2014)³, o que significa praticamente o mesmo nível das ARs no ano de 2001. Em 2005, as Subprefeituras tinham menos de 2% dos servidores da administração direta, o que mostra a intensidade da recentralização e de redução de verbas. Paradoxalmente, esse número cresceu para 5,3% em 2014, mas sem nenhum incremento de atividades descentralizadas (<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br>, recuperado em 03, abril, 2015).

² Nesse ano, o orçamento tinha sido definido pelo governo PT no ano de 2004, mas não executado integralmente nas Subprefeituras por conta da recentralização promovida pelo administração do PSDB.

³ De 2005 a 2012 o orçamento municipal cresceu em 154,83% e o orçamento das Subprefeituras baixou em 61%, o que dá uma ideia da inversão de prioridades de cada um desses dois partidos (<http://www.redebrasilitual.com.br>, recuperado em 30, março, 2013).

A recentralização foi mantida e ampliada no governo dos Democratas (em 2011 o Prefeito criou e se filiou ao Partido Social Democrata). Houve uma transferência de serviços de assistência social para a Secretaria, o mesmo que ocorreu com a política de habitação no setor de áreas de risco em bairros periféricos e no planejamento urbano em atividades de regulação do uso do solo. Em 2012, o Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Obras Novas passaram a atuar apenas em licenças e supervisão de leis municipais, pequenas obras urbanas e fiscalização, mas sem propor novos projetos. Mesmo nesse setor o governo retirou ainda mais atividades dos bairros ao centralizar a contratação e administração de empresas de limpeza de ruas e bocas de lobo junto a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras.

Essa mesma mudança foi adotada para a pavimentação de ruas. Esta Secretaria, em linha com a ampliação de poder dos órgãos centrais, em 2012, recebeu mais 516% de verbas (<http://www.redebrasilitual.com.br/>, recuperado em, 06, abril, 2015) e 77% do orçamento de 31 Subprefeituras! (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/>, recuperado em, 30, maro, 2015). Concebidas para ser mini-prefeituras, dez anos depois voltaram a ser órgãos desconcentrados apenas para serviços desconcentrados de manutenção urbana. O próximo item discute se esse modelo foi revertido no novo governo do PT iniciado em 2013.

O novo governo do PT (2013-): mais do mesmo e o papel reduzido das Subprefeituras

Desde 2013, com o novo governo do PT, não houve mudanças nessa trajetória das Subprefeituras apenas focadas em serviços mais voltados a atividades menores de manutenção urbana. Inclusive foi ampliada ainda mais a recentralização dessas tarefas na Secretaria Municipal de Serviços. Mas, talvez, o indicativo de perda de função estratégica das Subprefeituras seja o orçamento para 2015 que manteve-se em 2,5% em relação ao total da Prefeitura (Estado de São Paulo, 18/10/2014).

No atual governo, a retomada das Subprefeituras como instâncias mais amplas de organização do poder público nos territórios não logrou ser uma estratégia válida. Paradoxalmente, esse mesmo partido manteve o orçamento das Subprefeituras em níveis similares aos dos governos anteriores que não defensores de uma descentralização tida como extremada. Mas, no caso do PT, se trata de uma mudança profunda frente ao projeto apresentado no começo da década de 2000 como o principal recurso para modernizar a gestão política e administrativa dos territórios e qualificar a governança urbana.

O novo período de governo petista tem sido caracterizado também pela pouca disposição de incentivar a democracia participativa nas regiões. O Orçamento Participativo que existiu entre 2001-2004 não consta mais como um item da agenda para ampliar a

participação cidadã. Em seu lugar foi criado, em fevereiro de 2014 (Decreto 54.837), no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo. Este é um órgão de caráter propositivo e participativo para elaborar, executar, supervisionar e avaliar o ciclo de planejamento e orçamento da cidade. Do total de seus 106 integrantes, 64 provêm dos bairros que os elegem por meio dos Conselhos Participativos Municipais (dois em cada Subprefeitura, pois em 2014 criou-se mais uma totalizando 32).

Se a matemática e os números pudessem substituir de forma automática a política poderia ser que a participação popular estaria bem apoiada, mas não é assim que a realidade opera. Ademais, esse Conselho tem pouco mais de um ano de implantação e ainda não gerou nenhum efeito prático significativo para aprofundar a relação democrática entre o governo e a sociedade. Trata-se de uma instância centralizada na qual a possibilidade de conectar participação cidadã nos bairros e sua aproximação com as Subprefeituras para decidir localmente onde aplicar os recursos públicos não teem sido a prática.

Em relação ao Conselho de Representantes (desde 2013 chamados Conselhos Participativos Municipais), o governo colocou em marcha a eleição de conselheiros nas 32 Subprefeituras em dezembro de 2013. Foram eleitos 1113 representantes, o que faz com que cada uma represente cerca de 10 mil paulistanos comparativamente a um vereador que representa 209 mil pessoas (Revista Época, 25/11/2013). Todavia, pela proposta aprovada pelo Prefeito esses Conselhos são espaços consultivos e não deliberativo, o que não lhes permite decidir acerca de prioridades locais e seu financiamento. Contrariamente à proposta inicial do PT em 2001, os atuais Conselhos têm menos poder do que se defendia. O curioso é que o argumento para tal é o mesmo dos vereadores que se opuseram a esse instrumento em 2002: somente aqueles, como o Prefeito, eleitos pelo voto popular têm legitimidade democrática (Revista Época, 25/11/2013). De instância de controle social em 2002, conforme o discurso petista, os Conselhos se transformaram em peça de pouca relevância política em 2013, ainda que seja mais um espaço de participação cidadã criado.

Mesmo com o curto período de implantação, a investigação de Lima, Desenzi e Penteado (2014) ajuda a contextualizar os Conselhos. Para os autores, esse ainda é um espaço frágil, pois não está regulamentado por lei, o que torna-o dependente da vontade política do governante. Mas parece que vem se constituindo como uma arena de crescente participação social, sobretudo para influir na definição das prioridades de algumas Subprefeituras. Como os Conselhos têm autonomia para definir suas demandas, ao final essa prerrogativa acaba

servindo para pressionar as Subprefeituras. Em algumas delas os Subprefeitos inclusive têm decidido sobre ações e inversões financeiras em conjunto com esses fóruns.

Seguem os autores enfatizando que, pelo menos em sete dos Conselhos investigados, esses têm influenciado a agenda local e mantém seus olhos abertos para a ação das Subprefeituras, o que os torna capazes de fiscalizar e denunciar irregularidades. E assim é, pois tal processo tem gerado o que os autores chamam de *empoderamento* que tem ajudado na legitimação dessa instância. De forma especial, como os Conselhos são uma extensão organizativa sobre os territórios, podem se aproximar melhor das demandas locais, o que pode ser um novo estímulo para retomar a proposta da descentralização política e administrativa em bases similares ao discurso inicial do PT nos começo dos anos 2000.

2. As especificidades da gestão do Distrito Federal e suas particularidades urbanísticas.

Em geral, Distritos Federais estão presentes em algumas federações como unidades territoriais especiais, com um status constitucional diferenciado e geralmente subordinado ao governo central, que abrigam a capital nacional (ANDERSON, 2009). No caso brasileiro, no entanto, não se pode afirmar que, do ponto de vista político-administrativo, o distrito federal se subordina ao governo central, uma vez que a Constituição Federal brasileira lhe conferiu a mesma autonomia dada aos demais entes federados. A única particularidade ressalvada pela Constituição Federal Brasileira e que, em certa medida, relativiza a autonomia do DF é a de que a organização e manutenção do Poder Judiciário e do Ministério Público do DF, além das polícias civis e militares e do corpo de bombeiros do DF, que são organizados e mantidos pela União (Artigo 32, §4º, CF/88).

Por seu caráter híbrido entre estado e município, o Distrito Federal no Brasil tem vedada sua divisão em Municípios e é regido por uma lei orgânica, aprovada por dois terços de sua Câmara Legislativa. A ele são atribuídas as mesmas competências legislativas atribuídas aos Estados e também as mesmas competências atribuídas aos Municípios. Nesse sentido, o Distrito Federal arrecada impostos destinados tanto aos Estados como aos Municípios, e ainda recebe assistência da União para custear algumas de suas atividades administrativas (mediante fundo próprio para essa finalidade), o que faz com que o Distrito Federal tenha um sistema de recursos diferenciado de outros Estados e Municípios, por vezes até maiores em território e população.

Do mesmo modo, o Governador do Distrito Federal acumula simultaneamente as atividades dos Prefeitos e dos Governadores de Estado, e os Deputados Distritais de sua Câmara Legislativa exercem tanto as competências dos Vereadores como também as dos

Deputados Estaduais. O Governador e os Deputados Distritais, desde a Constituição Federal de 88, são escolhidos mediante eleições diretas, coincidentes com as eleições diretas em âmbito federal e estadual.

Do ponto de vista urbanístico, Brasília, a capital do Brasil, é uma cidade nova e moderna, criada por decisão do governo em meados dos anos 1950 e inaugurada em 1960. Nasceu como uma cidade planejada para expressar a arquitetura e urbanismo do século XX (Plano Piloto) e ser diferente de outras cidades na época de sua construção. De acordo com o seu idealizador, Brasília (o Plano Piloto) estava planejada para 500 a 700 mil habitantes e quando fosse se aproximando deste limite seriam criadas, na periferia, “cidades satélites”, pequenas e complementares. No entanto, os quase 70 mil trabalhadores, os candangos, os verdadeiros construtores de Brasília estavam excluídos do Plano Piloto na data de sua inauguração. Essa população “indesejável” já se encontrava em oito “cidades satélites”⁴ (atualmente chamadas de Regiões Administrativas) e nas invasões que se localizavam nas imediações dos canteiros de obra, mesmo antes da inauguração da capital (COSTA, 2011).

Cabe ainda ressaltar que, quase trinta anos após sua inauguração, em 1987, com o objetivo de proteger o desenho urbano da cidade administrativa (Plano Piloto), Brasília foi inscrita, em âmbito internacional, na lista do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultural (UNESCO). De acordo com Mathieu e Ferreira (2006) essa iniciativa causou vulnerabilidades não previstas como a segregação e expansão da cidade e a emergência da periferia antes mesmo que o Plano Piloto fosse plenamente concluído, expulsando para fora de seus limites pessoas e atividades que poderiam descaracterizá-la.

Assim, enquanto o centro vai paulatinamente sendo edificados, os demais assentamentos vão recebendo anexos, ou novas áreas vão sendo destinadas a novos núcleos. Fica claro, portanto que a cidade planejada para ser fechada sob o ponto de vista de desenho urbano, desenvolve-se prematuramente sob um formato polinucleado. (PAVIANI, 2010).

Brasília é uma das cidades mais dispersas do mundo e sua densidade populacional aumenta à medida que se afasta do centro (RIBEIRO, 2008). No Plano Piloto, onde está materializado o desenho original da cidade, concentra-se a maioria dos empregos formais e uma parcela reduzida de sua população, em grande medida homogênea: aí residem em torno

⁴ De acordo com o Decreto 19.040 de 1998, a partir do governo de Cristovam Buarque, o termo “satélites” foi proibido para designar as cidades situadas no território do DF. *Art. 1º: As cidades situadas no território do Distrito Federal deverão ser designadas pelos seus respectivos nomes em documentos oficiais e outros documentos públicos no âmbito do Governo do Distrito Federal, vedada a utilização da expressão “satélite”.*

de 216 mil habitantes⁵. O restante da população vive mais afastado, em cidades satélites (ou bairros)⁶ com características suburbanas, bairros-dormitório, ou condomínios fechados no Distrito Federal: aproximadamente 2 milhões e 400 mil habitantes⁷(PAVIANI, 2010). E para além de seus limites, principalmente nos municípios que configuram a atual Área Metropolitana de Brasília (AMB)⁸, verifica-se um território onde vivem mais de três milhões e meio de habitantes, com toda uma dinâmica intrinsecamente ligada a uma área considerada patrimônio da humanidade.

A centralização das atividades econômicas em Brasília e o padrão de desconcentração-concentrado de sua população nas “cidades satélites” nos leva a justificar a análise do processo de descentralização dos serviços públicos urbanos a partir da estrutura político-administrativo do Distrito Federal.

A estrutura político-administrativa do Distrito Federal.

Hoje, a estrutura administrativa do Distrito Federal está baseada em 31 Regiões Administrativas (RAs), subordinadas à Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais⁹, conforme Decreto nº 32.716 de 1º de janeiro de 2011. Desses 31 RAs, somente duas já existiam como cidades do Estado de Goiás antes da implantação do DF: Brazlândia e Planaltina. A partir do Decreto nº 4.545 de 1964, foram efetivamente criadas as primeiras sete Regiões Administrativas (RAs) do DF. Em meados de 1989, o então Governador Joaquim Domingos Roriz separou a administração do DF em 12 RAs, através do Decreto nº 11.912 de 25 de outubro de 1989, com a argumentação de que a subdivisão justificava-se “para fins de descentralização e coordenação de natureza legal”.

Segundo Ribeiro e Tenório (2015), essa subdivisão veio acompanhada da instituição das administrações locais, com um conjunto de cargos públicos, além de fomentar a ocupação do território. Atualmente o DF conta com 31 RAs das quais 17 foram criadas durante os

⁵Anuário Estatístico do DF de 2013, Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN)

⁶ Como mencionado, o Decreto 19.040 de 1998, proibiu oficialmente o uso oficial do termo “satélites” nomeando-as apenas de “cidades”. No entanto, alguns estudiosos de Brasília se referem a essa “cidades” como “bairros”. Essa definição e concepção parece ainda não se encontrar consolidada.

⁷ Anuário Estatístico do DF de 2013, Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN)

⁸ Desde 2012 a Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) tem empreendido esforços para discutir e consolidar a Área Metropolitana de Brasília (AMB). De acordo com a Nota Técnica nº 001/2013, da CODEPLAN, definiu a AMB composta por 12 municípios de Goiás mais o Distrito Federal. Esta proposta se justifica em função das relações reais e funcionais entre esses municípios. Oficialmente uma estrutura de gestão metropolitana em Brasília não está institucionalizada. Por ser constituída por municípios de dois Estados da Federação mais o Distrito Federal o que foi institucionalizado foi uma Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno-RIDE/DF, composta pelo Distrito Federal e mais 22 municípios dos Estados de Goiás (19) e Minas Gerais (3).

⁹ Antiga Secretaria de Estado de Governo, que depois transformou-se em Secretaria da Casa Civil e atualmente é Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais.

períodos de governo de Roriz. Ainda de acordo com Ribeiro e Tenório (2015), a maioria das RAs, criadas durante os governos Roriz, destinaram-se a regularizar situações de invasão de terras públicas ou mesmo áreas de assentamento de população mais vulnerável socialmente, tudo isso por meio de programas habitacionais do governo do DF.

A partir das regiões administrativas terem sido criadas para “fins de descentralização” das atividades do governo do Distrito Federal, é importante analisar o funcionamento delas do ponto de vista administrativo e também da participação social e política da comunidade local para buscar compreender se a lógica descentralizadora está realmente enfatizada na estrutura e atuação das Administrações Regionais.

O funcionamento da estrutura administrativa das regiões administrativas

A estrutura administrativa do Distrito Federal encontra-se essencialmente prevista em sua Lei Orgânica (LODF). Essa Lei organiza, ainda, o Distrito Federal em Regiões Administrativas, integrantes de sua estrutura, sob a justificativa de buscar uma descentralização administrativa, a utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida de sua população. A criação ou extinção dessas RAs somente poderá ocorrer por intermédio de lei aprovada pela maioria absoluta dos Deputados Distritais e sancionada pelo Governador (caso uma RA seja criada, automaticamente cria-se um Conselho Tutelar¹⁰ para o local) e todas elas fazem parte da administração direta do DF.

Ao analisarmos a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, percebemos que a Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais é a responsável por grande parte da articulação do Governo junto às RAs. É ela que busca promover o elo entre o governo e a população, bem como a articulação entre as demais pastas nas RAs, sendo a responsável pela supervisão e coordenação das Administrações Regionais. Essas Administrações têm atuação e competência no espaço geográfico de sua jurisdição, cabendo-lhe cumprir as atribuições e funções definidas nas leis e regulamentos. Cada RA deve possuir um Regimento Interno e um organograma específico, ambos aprovados mediante Decreto. No entanto, o que se percebe, na prática, é que as RAs não têm definições e estruturas administrativas de funcionamento devidamente solidificadas. O Decreto nº 16.246 de 29 de dezembro de 1994 define o Regimento Interno da Administração Regional RA I – Brasília, que é utilizado, sem alterações significativas ao longo do tempo, por outras Administrações, que não raro encontram-se inseridas em contextos bem diferentes daquela. Ou seja,

¹⁰ O processo de escolha dos Conselheiros Tutelares é unificado e regulamentado pelo Governo Federal através da sua Secretaria de Direitos Humanos.

Administrações Regionais adaptam seu funcionamento de acordo com o Regimento Interno de outra Região Administrativa. Mas vale salientar que cada qual possui organograma diferente e cargos próprios de cada Administração.

Nesse Regimento Interno podemos buscar entender a dinâmica mínima de cada RA. Podemos visualizar que elas emitem alvarás para eventos e obras locais, bem como para o funcionamento do comércio regional. Também promovem ações de cunho cultural como aulas de dança e música, fornecendo seu espaço físico¹¹ para tais atividades, apoiam feiras de artesanato, além do desenvolvimento de projetos sociais que envolvem cursos gratuitos para a população. O Governo do Distrito Federal deve destinar anualmente às Administrações Regionais recursos orçamentários em nível compatível, com critério a ser definido em lei, prioritariamente para o atendimento de despesas de custeio e de investimento, indispensável à sua gestão, conforme determina a Lei Maior do DF.

Ao que parece ser, relacionando as previsões da LODF e o que se vê na prática, o orçamento de cada RA serve para pagamento de seu pessoal e as despesas de investimento servem para custear essas ações de cunho cultural e social. Mas ainda é algo que não está muito claro e evidente em função de uma não institucionalização dessas atividades propriamente ditas (não são todas as RAs que promovem ações culturais e fornecem seu espaço físico para outras atividades). Portanto, o que a Lei Orgânica e o Regimento Interno não especificam com relação às RAs são as suas atribuições em termos de gestão dos serviços urbanos: sobre quais serviços locais as RAs possuem autonomia decisória, quais serviços locais ficam sob sua administração, etc. Existem algumas leis esparsas que lhes atribuem determinadas competências: como a Lei nº 1.171 de 24 de julho de 1996, referente à concessão dos alvarás de funcionamento das atividades comerciais; e a Lei nº 1.172 da mesma data, que trata das concessões de alvarás de construção.

A Participação social e política nas regiões administrativas

Ainda segundo a LODF, cada Região Administrativa deve ter um Conselho de Representantes Comunitários, com funções consultivas e fiscalizadoras, na forma da lei. Ela prevê também a disposição em lei específica sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional. No entanto, o que se constata é a ausência das referidas normatizações. Há uma lacuna legal ainda não preenchida com relação à disposição sobre o processo de participação popular na escolha do Administrador Regional e com relação à criação e organização dos Conselhos de Representantes Comunitários.

¹¹ Não existe no Regimento Interno a obrigatoriedade da disponibilidade do espaço físico da Administração Regional para a realização de qualquer atividade.

Frente à ausência de regulamentação legal quanto à disposição sobre o processo de participação popular na escolha do Administrador Regional e com relação à criação e organização dos Conselhos de Representantes Comunitários de cada Região Administrativa, no ano de 2013¹² foram propostas duas ações diretas de constitucionalidade¹³ por omissão contra o Governo do Distrito Federal, na pessoa de seu governador, e a Câmara Legislativa, na pessoa de seu presidente, tratando da questão.

As duas ações foram propostas pela Procuradoria Geral de Justiça do DF e Territórios e pela Ordem dos Advogados do Brasil do DF. O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios reuniu os processos e em sessão realizada em 14/01/2014 julgou procedente as demandas para determinar ao Chefe do Executivo local o prazo de 18 meses para elaboração e encaminhamento para votação de projeto de lei que regulamente a participação popular na escolha do Administrador Regional e também a formação dos Conselhos de Representantes Comunitários previstos na LODF.

Devido a fatores que não podemos identificar o Distrito Federal até os dias atuais não buscou regulamentar essas ferramentas de administração previstas em lei desde 1993. Foi necessária a atuação de outras entidades do próprio poder público e de uma determinação do Poder Judiciário para que a referida regulamentação pudesse entrar na pauta de ações do governo. O TJDFT exigiu que o Governo do Distrito Federal buscasse atender a uma determinação prevista em sua própria Lei Maior.

3. Origem, desmembramento e atribuições das subprefeituras do Rio de Janeiro

As subprefeituras cariocas surgem em 1993 formalmente denominadas de Áreas de Planejamento (APs), por meio de decreto baixado pelo prefeito Cesar Maia, nos meses iniciais de seu primeiro mandato (1993-1996). Segundo a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (1990), nos artigos que se referem às atribuições privativas ao prefeito¹⁴, a competência de dispor sobre a provisão de cargos, o estabelecimento e o ordenamento de funções e órgãos da administração municipal pode ser exercida mediante a edição de decreto.

As decisões estabelecidas por decreto independem da aquiescência do Poder Legislativo local e passam a ter validade imediata após a sua publicação no Diário Oficial do município. Os decretos são, portanto, recursos pelos quais o prefeito pode criar novos

¹² A conjuntura política das manifestações de 2013 pode ter tido influência dessa ação.

¹³ ADIs nºs 2013 00 2 016227-6 e 2013 00 2 016865-3 – TJDFT, Diário de Justiça de 9/5/2014, julgadas procedentes para declarar a constitucionalidade por omissão do Governador do Distrito Federal quanto à regulamentação da forma de participação popular no processo de escolha dos administradores regionais e a implantação e organização dos Conselhos de Representantes Comunitários das Regiões Administrativas do Distrito Federal.

¹⁴ O rol de atribuições exclusivas ao prefeito está disposto nos artigos 107 a 111 da Lei Orgânica.

parâmetros para a gestão local, de forma unilateral, prescindindo da aprovação de quaisquer outros atores políticos para entrar em vigor. Especificamente, a implantação por decreto das subprefeituras na cidade do Rio de Janeiro, em 1993, implicou que muitos vereadores não tenham tido conhecimento sobre a sua criação e funcionamento nos primeiros momentos de vigência. Esse desconhecimento ficou expresso na interpelação feita por alguns vereadores em 1994¹⁵, na qual requerem informações sobre os subprefeitos ao Executivo.

As subprefeituras surgiram no Rio de Janeiro com a atribuição formal de supervisionar as diversas Regiões Administrativas (RAs) da cidade. As RAs, por sua vez, constituem uma divisão administrativa do Poder Executivo local, estabelecida no estado da Guanabara pelo governador Carlos Lacerda (1960-1965) e que vigora até hoje no município¹⁶.

Pelas atribuições a que foram encarregadas diretamente por Cesar Maia, as subprefeituras se sobreporiam às estruturas das RAs, absorvendo as funções de representação do prefeito e de coordenação da prestação dos serviços públicos do município em cada localidade. Com isso, de certa maneira, passou a vigorar na cidade, a partir da criação das subprefeituras, duas agências da prefeitura encarregadas, em tese, das mesmas atribuições. As subprefeituras, no entanto, teriam um caráter mais informal, visto que suas competências derivariam de delegação expressa do prefeito. Por sua vez, as RAs seriam, de acordo com a Lei Orgânica do Município, as responsáveis por representar a prefeitura nas diferentes regiões da cidade. Não obstante, esta sobreposição, entre RAs e subprefeituras, existe até os dias atuais no município carioca e não há uma relação hierárquica formalizada entre ambas. O que se pode dizer é que ao longo de diferentes governos não houve um padrão, mas sim uma intensa variação na relação entre essas duas representações da prefeitura.

A divisão original das subprefeituras no território carioca foi, no entanto, no curso de poucos meses redefinida. Em julho de 1993, Cesar Maia estabeleceu a primeira alteração, desmembrando a Área de Planejamento da Zona Norte (AP-3). Criaram-se, assim, três subdivisões, a AP-3.1, AP-3.2 e AP-3.3, que passaram a contar com diferentes titulares. Ainda neste mandato de Maia, houve mais uma divisão, estabelecida na AP-2, que gerou a AP-2.1 e AP-2.2.

Em 1996, dias antes de passar o cargo para o seu sucessor, o prefeito editou um decreto em que discrimina os diversos órgãos do Poder Executivo municipal e define suas

¹⁵ Os vereadores encaminharam essa interpelação através do requerimento de informação nº 634/94 presente no ofício GP nº 334/RI de 02/03/1994.

¹⁶ Quando Cesar Maia assumiu a Prefeitura, em 1993, existiam 30 RAs; em 2015, o número chega a 34.

respectivas atribuições¹⁷. Neste documento, as subprefeituras são designadas como Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas (CGRAs) e responderiam diretamente à Secretaria Executiva das Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas (Secra), órgão também vinculado à Secretaria de Governo.

Durante o período em que Luiz Paulo Conde (1997-2000) esteve à frente do Executivo carioca, o número de subprefeituras foi expandido, e continuaram a surgir por decretos. Ao longo deste mandato, o município chegou a contar com 15 subprefeituras, o que representa um crescimento de 87,5% em relação às oito existentes ao fim do primeiro governo de Cesar Maia. Quando Cesar Maia retorna ao Poder Executivo, em 2001, esse quadro muda e o número de subprefeituras diminui inicialmente¹⁸, para um total de dez, mas logo volta a crescer. Ao final de seus dois mandatos consecutivos (2001-2004; 2005-2008), existiam 19 subprefeituras¹⁹.

É válido mencionar que, em 2009, ao assumir o seu primeiro governo, o atual prefeito Eduardo Paes (2009-2012; 2013-) reduz o número de subprefeituras de 19 para seis. Em 2015, no entanto, foi feita a primeira alteração neste arranjo inicial, com a criação de mais duas subprefeituras, ampliando o seu total para oito.

Panorama do arranjo das subprefeituras em diferentes mandatos do governo local

A direção das subprefeituras durante o primeiro mandato de Cesar Maia (1993-1996) subordinou-se basicamente ao seu comando. Coube a ele definir quantas subprefeituras seriam criadas, quem iria dirigi-las e de que modo deveriam funcionar. A centralidade dessas decisões explica-se pelas características do processo de criação dessas agências locais da prefeitura, descritas anteriormente, e, ainda, por algumas condições políticas estrategicamente exploradas por Cesar Maia para maximizar seu nível de discricionariedade no exercício do governo local. Uma dessas condições tem a ver com o fato de ter ganho as eleições para

¹⁷ As competências atribuídas às subprefeituras, pelo decreto nº 15.411 de 23/02/1996, são: Supervisionar e coordenar as atividades e o funcionamento das administrações regionais de sua área de atuação; Responsabilizar-se pelas ações relativas à ordenação do território no âmbito de sua área de atuação; Coordenar o sistema de defesa civil, na sua área de atuação; Participar do planejamento das políticas setoriais previstas no Plano Diretor decenal da cidade; Participar da elaboração da proposta orçamentária dos órgãos da administração municipal evidenciando as prioridades de sua área; Estimular a população para a defesa dos interesses coletivos, reforçando o sentimento de cidadania e proporcionando o reencontro do habitante com a cidade; Estabelecer mecanismos de participação da comunidade e dos demais órgãos do Poder Executivo nas ações de governo; Propiciar o acesso das comunidades aos serviços públicos regionalizados; Coordenar a descentralização da gestão dos serviços públicos municipais nas regiões administrativas de sua área; Articular-se com os órgãos do Poder Executivo municipal e das demais esferas de governo facilitando o atendimento às demandas locais; Integrar sistematicamente as ações operacionais das administrações regionais de sua área de atuação.

¹⁸ No decreto nº 19.402 de 01/01/2001, que dispõe sobre a forma de funcionamento do sistema de integração entre Prefeitura e sociedade, Cesar Maia estabelece apenas 10 subprefeituras.

¹⁹ Conforme o decreto n. 25.213 de 05/04/2005.

prefeitura, em 1992, inesperadamente e de forma relativamente independente, do ponto de vista político-partidário.

Segundo Francisco Marques (2003), desde a campanha eleitoral, Cesar Maia já pretendia construir seu próprio grupo político, independente das esferas partidárias tradicionais. Para tanto, afirma Marques, o então prefeito, ao tomar posse, empregou uma estratégia que combinava duas frentes: (*i*) o estabelecimento de um núcleo de governo “técnico”, encabeçado por quadros sem laços prévios com partidos – que ocupariam os cargos de secretários, e (*ii*) a concessão de prerrogativas de poderes, na esfera administrativa municipal, aos agentes responsáveis pela gestão regionalizada da cidade – os subprefeitos, em sua enorme maioria quadros estreantes ligados pessoalmente a ele próprio.

Em linhas gerais, ao criar as subprefeituras, Cesar Maia projetava que o seu funcionamento promovesse a interação do subprefeito com a população e celeridade à prestação de serviço público municipal. Competiria às novas agências locais mediar o contato do poder público municipal com a sociedade, por meio da intensa mobilidade do subprefeito, que deveria circular pelas ruas e bairros circunscritos à área da subprefeitura, apresentando-se aos moradores, conhecendo *in loco* as demandas solicitadas e principais carências da localidade.

No projeto em curso no primeiro mandato de Cesar Maia, não caberiam às subprefeituras executar o atendimento às demandas que recebiam da população. Isto continuaria a cargo das secretarias e seus respectivos órgãos de operação regionalizados. A novidade consistiria em que as subprefeituras, sob a delegação direta do então prefeito, teriam a competência de ordenar aos órgãos da administração pública municipal a execução de serviços públicos. Com isso, os subprefeitos tornar-se-iam bastante populares nas suas regiões de atuação, já que a população credenciaria a prestação dos serviços públicos demandados à atuação das subprefeituras.

O propósito de Cesar Maia de criar um grupo político por meio das subprefeituras foi, por fim, exitoso. Na eleição ocorrida em 1996, no último ano do seu primeiro mandato, quatro subprefeitos (Eduardo Paes, Alexandre Cerruti, Índio da Costa e Paulo Cerri) se elegeram vereadores do Rio de Janeiro, pela mesma sigla partidária do prefeito, na época, o PFL. Os subprefeitos eleitos obtiveram sua maior porcentagem de votos nas regiões que compunham a área de abrangência de suas respectivas subprefeituras.

O encerramento do primeiro governo Maia representou, no entanto, um novo período na gestão das subprefeituras. Ao transmitir o comando da cidade ao seu sucessor, Luiz Paulo Conde (1997-2000), Cesar Maia legaria ao novo prefeito um complexo quadro político,

relativo às pressões de alguns vereadores para assumir o controle sobre as subprefeituras. Isto porque ao distribuir seus colaboradores pela cidade, entre 1993 e 1996, Cesar Maia ocasionou impactos em dinâmicas políticas que se processavam em nível local, por meio das quais muitos vereadores obtinham seus votos e se elegiam para cargos públicos.

O êxito eleitoral de alguns subprefeitos na eleição de 1996 reforçou o entendimento de que as subprefeituras representavam uma fonte de votos e que, por isso, era oportuno exercer algum tipo de controle sobre elas. A partir de 1997, a expansão do número de subprefeituras e a concessão a alguns vereadores da prerrogativa de indicar os novos subprefeitos conformaram a estratégia delineada pelo governo de Luiz Paulo Conde a fim de solucionar o impasse político. Conde ampliou o número de subprefeituras (de 8, no início do mandato, para 15, até o encerramento), abrindo espaço em seu governo para acomodar aliados políticos.

Esse fato contrastou-se ao contexto vigente no primeiro governo Cesar Maia, no qual o controle sobre as subprefeituras, tanto de quem as comandaria como da função específica que exerceria, foi de sua exclusiva prerrogativa. É possível dizer que o próprio poder das subprefeituras nos anos iniciais de sua existência foi afiançado por Cesar Maia. Assim, teria sido a delegação de autoridade de Maia, no decorrer de seu primeiro mandato, aos subprefeitos o que lhes garantiu o poder de ordenar aos órgãos administrativos competentes a execução das demandas e, em decorrência disto, de projetar as subprefeituras como um canal célere de prestação de serviço público.

Quando retorna à prefeitura, em 2001, para exercer seu segundo mandato, Cesar Maia, embora procure diminuir o número de subprefeituras deixado por Conde, no curso do mandato volta a ampliá-lo, optando por continuar as articulações desenvolvidas na gestão de seu antecessor. Cesar Maia reconhece que a ampliação do número de subprefeituras servir-lhe-ia para neutralizar a pressão dos legisladores, que tentavam controlar as nomeações para as secretarias municipais. As subprefeituras seriam usadas como um tipo de compensação alternativa, ou de segundo escalão, aos quadros políticos aliados.

Em termos empíricos, o que se observa é que o processo de desmembramento das subprefeituras remonta à gestão do prefeito Luiz Paulo Conde (1997-2000), mas foi intensificado nos dois últimos mandatos de Cesar Maia que, inclusive, introduziu algumas novidades, tais como: subprefeituras sem ligação com Região Administrativa, e expressiva quantidade de subprefeituras que se ligam a apenas uma RA.

A gestão interna das subprefeituras: um estudo de caso

O propósito desta seção é explicitar, amparada em pesquisa empírica, características sobre a organização e o funcionamento das subprefeituras cariocas, enfatizando as dinâmicas

de contato com a população e os órgãos que compõem a administração pública local. As descrições apresentadas foram reunidas por meio de pesquisa de campo realizada ao longo de 11 meses entre 2006 e 2007, durante o último mandato do prefeito Cesar Maia. Este levantamento empírico foi feito em duas subprefeituras específicas, “Zona Norte” e “Zona Sul II”.

Nesta seção serão observadas, especificamente, cinco dimensões atinentes ao arranjo das subprefeituras, quais sejam, (i) o tipo de influência dos vereadores, (ii) a estrutura interna e a relação com as Regiões Administrativas, (iii) as atribuições do subprefeito, (iv) o relacionamento com a sociedade e, por fim, (v) as formas de interação com o aparato administrativo da prefeitura para processar as demandas da população. Na descrição a seguir, procurar-se-á pontuar, comparativamente, as diferenças e semelhanças entre as duas subprefeituras sob análise.

Influência do vereador no funcionamento das subprefeituras. No cotidiano, a subprefeitura da “Zona Norte” funcionava segundo orientações repassadas pelo vereador (responsável pela indicação do subprefeito) que, diretamente conectado ao subprefeito, ordenava parte de suas atividades. No que concerne à subprefeitura da “Zona Sul II”, foi observada uma influência estrategicamente discreta do vereador em relação ao funcionamento do órgão. Diferentemente do observado na “Zona Norte”, o vereador responsável pela indicação do subprefeito da “Zona Sul II” possuía um escritório político próprio em um dos bairros que compunha a área de abrangência do órgão da prefeitura. Apesar disto, frequentemente repassava as demandas que chegavam ao escritório à subprefeitura para providenciar o atendimento. Quanto aos canais de interlocução do próprio vereador com os órgãos públicos locais, notou-se que se existem não estavam a todo tempo disponíveis à subprefeitura (como na “Zona Norte”), que processava as demandas que recolhia da população por comunicações diretas do subprefeito ou pelos meios convencionais de acesso às diferentes instâncias do governo, por guias de ocorrência e processos.

Estruturas organizacionais e relação com as Regiões Administrativas. É possível afirmar que em se tratando de suas respectivas estruturas organizacionais são expressivas as diferenças entre as duas subprefeituras. A primeira diferença diz respeito à quantidade de RAs ligadas a cada subprefeitura. A “Zona Norte” coordenava três RAs, enquanto a “Zona Sul II” atuava junto a uma única RA. Neste último caso, ambas operavam rotineiramente como um só órgão e seus funcionários articulavam-se em função de uma única divisão de trabalho. A “Zona Norte” contrapunha-se a essa dinâmica de funcionamento devido ao fato de coordenar três RAs que se localizavam em bairros distintos, e com sedes próprias. Assim, a

subprefeitura “Zona Norte”, bem como suas respectivas RAs, tinham sob sua responsabilidade um registro próprio das demandas da localidade, além de divisões de trabalho distintas.

Na subprefeitura da “Zona Sul II” competia ao administrador regional responder pelas questões que eram processadas internamente, como o atendimento ao público, o contato (via fax, e-mail, telefone e rádio) com os órgãos de execução da Prefeitura e em alguns casos com organismos do governo do estado, bem como a supervisão do trabalho interno. Por sua vez, a subprefeitura “Zona Norte” possuía uma sede própria, onde atuavam apenas seus funcionários. Sua dinâmica de funcionamento incluía funções internas e externas.

Papel dos subprefeitos. Coincide como uma característica pertinente ao funcionamento das duas subprefeituras o papel (funções e competências) desempenhado pelos respectivos subprefeitos. Em ambas, o subprefeito destacava-se justamente pela intensa mobilidade, isto é, a todo tempo cumprindo agenda de rua, desempenhando programações e atividades externas. As atividades de rua dos subprefeitos consistiam em operações de ordem urbana, reuniões com a população e com associações de classe (empresários e lojistas da região), observação *in loco* de demandas, e ainda a articulação com as instâncias superiores da prefeitura (prefeito e secretários) a fim de mobilizá-las para as principais carências e problemas da região. De um modo geral, os subprefeitos exerciam três tipos de funções, a de “ouvidor ativo”, de “articulador” e de “coordenador”.

Formas de relacionamento das subprefeituras com a população. Outro traço comum ao funcionamento de ambas as subprefeituras diz respeito ao tipo de relação mantido com a sociedade. Com uma dinâmica de funcionamento que consistia em recolher as demandas da população e encaminhá-las às instâncias administrativas competentes, foi possível perceber que as subprefeituras não dispunham de meios que possibilitassem à população participar das decisões do governo municipal. As subprefeituras atuavam basicamente como agências de atendimento do governo local. A interação estabelecida com a população dava-se praticamente em função das demandas feitas, isto é, no momento em que o subprefeito ou a subprefeitura as recolhia e, em alguns casos, ao longo do processamento dos pedidos.

Processamento das demandas recolhidas pelas subprefeituras. Dependendo do meio pelo qual as demandas de conservação chegavam às subprefeituras, elas eram processadas por trâmites diferentes. As demandas que se organizavam em guias de ocorrência eram aquelas que chegavam à subprefeitura por meios convencionais, como o telefone, e-mail ou o encaminhamento feito pessoalmente. Quando era o subprefeito que as recolhia em suas atividades de rua, ele na maioria dos casos solicitava à sua equipe que as repassasse

diretamente ao órgão competente, prescindindo, com isso, de um registro formal da demanda em guias de ocorrência. Os pedidos que chegavam às subprefeituras por intermédio direto do subprefeito, provavelmente, recebiam um comprometimento maior em viabilizar a prestação do serviço. Tanto na “Zona Norte” como na “Zona Sul II” essa prática era recorrente, e os próprios subprefeitos entendiam que agindo dessa forma poderiam agilizar o atendimento.

Assim, com base no que foi observado sobre o funcionamento interno de duas subprefeituras, à época da pesquisa de campo, apurou-se que ambas funcionavam desprovidas de capacidade decisória, isto é, na articulação com os demais órgãos da prefeitura (executores e/ou superiores) não detinham a prerrogativa de ordenar a prestação de serviços, nem de determinar que atendessem às solicitações repassadas. O que ocorria eram contatos que procuravam viabilizar o atendimento da demanda por meio da explicação de sua urgência. Isso, contudo, não significava que os órgãos fossem acatar as solicitações e incorporá-las à sua agenda de atendimento. Muitas vezes a decisão por providenciar, ou não, o atendimento ao pedido era tomada sem a participação do subprefeito, de modo que não estava ao seu alcance a decisão pela prestação do serviço.

Conclusão

O balanço da descentralização em São Paulo, por meio das Subprefeituras, não pode ser realizado de forma linear, pois as mudanças sofridas desde sua criação em 2002 foram muito grandes. Distintos partidos políticos, diferentes modelos de organização da gestão nos territórios da cidade (no caso do PT, o mesmo partido com propostas distintas). A cidade ainda carece de um desenho político e administrativo de descentralização que possa ser visto não como política de cada partido a frente do governo municipal, mas sim como um meio para modernizar o Estado em nível local em termos de prestação de serviços e aproximação do poder público nos bairros. Tais questões são estratégicas em uma cidade como São Paulo para qualificar sua administração e sua governança urbana, o acesso das pessoas aos serviços públicos e implantar formas mais efetivas de controle social.

Nesses quase 14 anos de descentralização, a rota tem sido errática e os avanços que assentaram suas bases não são muitos. Houve avanços e conquistas que a população dos bairros, sobretudo os mais periféricos, reconhece, como são as Praças de Atendimento, pois elas simplificaram o acesso e tornaram o ciclo de prestação de alguns serviços mais rápidos. Os serviços de conservação urbana, que são a base e o eixo atual das Subprefeituras, não podem ser considerados avanços, pois já existiam desde a década de 1960 nas antigas ARs.

Mas cabe destacar, ainda que de forma limitada, que a descentralização como conceito e as Subprefeituras como seu formato político e organizativo são questões que parecem não ter retorno seja no debate público ou partidário.

Todavia, na história de quase 14 anos das Subprefeituras: a) existem variações conforme as concepções partidárias de plantão sobre o papel do governo municipal para promover desenvolvimento territorial, políticas públicas, democracia participativa e descentralização política e administrativa; b) inexiste consenso entre as forças políticas acerca de um projeto de reforma da governança urbana além do mínimo que sempre existiu desde o período de criação das ARs em 1965 e apenas focada em serviços urbanos de menor complexidade; c) a descentralização segue sendo manejada menos como política municipal e mais como política partidária, o que tem lhe retirado sentido estratégico para projetar a cidade. Por tal razão, as Subprefeituras têm alterado seu formato, atribuições, autonomia política e administrativa e capacidade de se apresentar como instâncias efetivas para a gestão da cidade. Romper com esse ciclo dominado pelas visões partidárias e não por um acordo sobre como projetar a participação da gestão local na governança urbana segue sendo uma resposta a ser buscada pelas Subprefeituras na cidade de São Paulo.

No caso de Brasília, apesar de as Regiões Administrativas do DF destinarem-se a promover uma descentralização por parte do Governo do Distrito Federal, vemos uma pequena autonomia por parte dessas RAs. Muitas delas ainda não possuem um Regimento Interno que esclarecem e delimitam suas funções, suas jurisdições e sua forma de inserção perante a comunidade local. Essa falta de “poder” e autonomia das RAs deve-se por inúmeras variáveis, entre as quais a mais importante é a falta de um instrumento legal que regulamente o processo de escolha dos Administradores Regionais bem como a falta de estruturação administrativa dessas Administrações.

Do ponto de vista político-social-econômico, temos Regiões Administrativas com culturas locais significativas, comércios devidamente gerenciados capazes de suprirem as necessidades daqueles que ali habitam, serviços básicos à disposição do cidadão e um mercado imobiliário tão ativo quanto ao do centro do DF. Devido à falta de estudos sobre o tema, não podemos ainda identificar e analisar mais profundamente as funções de uma Região Administrativa. O que podemos identificar de fato é que sua estrutura, que era para ser descentralizadora, acabou por apresentar-se uma estrutura desconcentrada, onde as RAs não têm influência nas políticas públicas locais, a comunidade local também não participa do processo de escolha dos Administradores e não possuem representantes comunitários

legitimamente inseridos nessa estrutura e ativamente participantes das atividades administrativas.

No caso do Rio de Janeiro, é oportuno encerrar este trabalho refletindo se as subprefeituras cariocas (*i*) influenciam a rotina e os padrões de funcionamento da administração municipal, tornando-os mais responsivos às demandas da sociedade, e, assim, (*ii*) proporcionam uma aproximação entre o poder público local e a sociedade. Em relação ao primeiro ponto, pode-se considerar que a ausência de um marco institucional que estruture, integre e coordene a atuação dessas instâncias locais da prefeitura aos demais órgãos administrativos do Executivo local limita sua interação com o conjunto da administração pública e a possibilidade de vir a ocasionar mudanças na dinâmica de funcionamento da prefeitura e, especificamente, influenciar o processo de provisão de serviços públicos.

Essa trajetória, embora ininterrupta, foi marcada por movimentos que não produziram um sistema padronizado ou estável. O número de subprefeituras oscilou bastante a cada novo mandato. Além disto, os procedimentos de ligação dessas representações locais da prefeitura com os demais órgãos administrativos do município, por não serem regulamentados no decorrer de todo esse tempo, têm sido, do ponto de vista institucional, frágeis e dependentes das circunstâncias políticas de cada governo.

Em termos empíricos, verificou-se um contexto em que as subprefeituras não detêm capacidade institucional, expressa por meio de regras e procedimentos específicos, que lhes confira o papel formal de articular e comandar a execução de serviços públicos em suas respectivas jurisdições. Concretamente, a articulação com os diversos órgãos da prefeitura não ocorre sob bases estáveis, padronizadas e produtivas, de modo que no dia-a-dia tornava-se difícil para as subprefeituras providenciar, pelos procedimentos convencionais, até mesmo a prestação dos serviços mais simples, como troca de lâmpadas ou asfaltamento de ruas.

Até pelo menos o encerramento do governo Cesar Maia, em 2008, depreende-se que as subprefeituras cariocas estariam submetidas a uma dinâmica de funcionamento suscetível à instauração de relações verticais ou assimétricas, na medida em que a capacidade de providenciar o atendimento às solicitações recolhidas competiria quase sempre aos diretores dos órgãos de execução e aos secretários municipais. No que concerne tanto às questões básicas de conservação como às intervenções de maiores proporções, as decisões sobre uma agenda de atendimento eram tomadas no interior dos órgãos competentes, muitas vezes sem a participação do subprefeito. Nesta situação, as subprefeituras têm seu potencial representativo, de vocalização das demandas populares, enfraquecido. Além do que, não se

observou mecanismo formalizado de participação ou fiscalização externa, cabendo à população, nestas circunstâncias, apenas apresentar suas demandas.

Não obstante tudo isso, pode-se aventar que mesmo na ausência de elementos que dotem as subprefeituras de capacidade institucional e autonomia decisória para intervir diretamente na prestação de serviços públicos locais, elas, ainda assim, delineiam possibilidades de governança. Primeiramente, pela mobilidade dos subprefeitos, que os transforma em grandes conhcedores das demandas, carências e potencialidades da área em que atuam. Essa expertise pode constituir-se em importante fonte de informação que auxiliaria tanto a elaboração como a implementação de ações do poder público na área de abrangência de cada subprefeitura. Além disto, a mobilidade dos subprefeitos gera a rotinização de um tipo de contato face-a-face entre governo e sociedade.

Referências

- ANDERSON, George. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- COSTA, Graciete Guerra da. As Regiões Administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011. 2011. 682 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- FRISCHTAK, Leila Lucas. Governança, governabilidade e reforma. In: REIS VELLOSO, João Paulo (org.) *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, p. 194-201, 1994.
- GRIN, E. J. (2015). *Caminhos e Descaminhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo: a experiência da descentralização no período 2001-2004*. Saarbrucken: Novas Edições Acadêmicas.
- JACOBI, P. (1990). Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, 20, 121-143.
- KEINERT T.M.M. (1993). Reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura Municipal de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, 33 (4), 66-81.
- LAMEIRÃO, Camila R. *Estratégias Políticas e Gestão Local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro*. 2007. 127 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- LIMA, L. S, DESENZI, T. H., PENTEADO, C. L. C. (2014). Citizen Participation political courses in the City of São Paulo: A study of São Paulo Municipal Participative Council. *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Madrid, Spain.
- MARQUES, Francisco M. da Costa. *O Grupo César Maia: líderes, partidos e política no Rio de Janeiro*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- MATHIEU, Márcia Regina & FEREIRA Ignez Costa. La questionenvironnementaleurbaine et lapréservationdupatrimoine de l'humanité. UNESCO/IRD/NEUR-UnB, Paris ,2006
- Notas & Informações (2014, Outubro 18). O desmonte das Subprefeituras. *O Estado de São Paulo*, p. A3.
- PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. In: Brasília, ideologia e realidade espaço urbano em questão. Brasília: Editora UnB, 2010. P 83 – 116.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (1991a). *Proposta de novo modelo de estrutura organizacional*. São Paulo: Secretaria Especial da Reforma Administrativa, 1991a.

_____. (1991b). *Nova Territorialização*. São Paulo. Secretaria das Administrações Regionais: Assessoria Técnica de Sistemas de Informática.

_____. (2004). *Sumário de Dados 2004*. São Paulo: Secretaria de Governo Municipal.

RIBEIRO, A. (2013). *Os nano-prefeitos*. Recuperado en 30 de marzo de 2015 <http://www.polis.org.br/uploads/2074/2074.pdf>.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa. Índice Composto de qualidade de Vida Urbana – aspectos de Configuração Espacial, Socioeconômicos e Ambientais Urbanos. 2008. 238f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENORIO, Gabriela de Souza . Estrutura Social e Organização do Território. In: Rômulo José da Costa Ribeiro; Gabriela de Souza Tenorio, Frederico de Holanda. (Org.). Brasília Transformações na Ordem Urbana. 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 98-117.

SADER, E (1992). *Governar para Todos: uma avaliação da gestão Luiza Erundina*. São Paulo: Scritta Editorial.

SANTOS, U. P. & BARRETTA, D. (2004). *As Subprefeituras em São Paulo*. São Paulo: Hucitec: Prefeitura Municipal de São Paulo.

Outras fontes

BRASÍLIA. Governo de Brasília. Portal do governo de Brasília. *Secretarias*. Disponível em: <<http://www.df.gov.br/sobre-o-governo/estrutura/secretarias.html>>. Acesso em 28 out 2015.

BRASÍLIA. Lei Orgânica do Distrito Federal. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1993. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=1>>. Acesso em: 15 out 2015.

DECRETO n. 54.837, de 13 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a Cria o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo, SP: Prefeitura da Cidade de São Paulo.

Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/images/stories/legislacao/Lei-Organica>>. Recuperado em 18 de janeiro de 2010.

RIO DE JANEIRO. *Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro* (1992). Rio de Janeiro: Imprensa da Cidade, 1993.

_____. *Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro* (1990). Rio de Janeiro: Editora Destaque, 1996.