

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E GESTÃO LOCAL:
as subprefeituras do município do Rio de Janeiro**

por

CAMILA ROMERO LAMEIRÃO

Niterói

2007

**ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E GESTÃO LOCAL:
as subprefeituras do município do Rio de Janeiro**

por

CAMILA ROMERO LAMEIRÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal Fluminense
-UFF, como requisito parcial para a obtenção do Grau
de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Celina Soares D'Araujo – Orientadora

Prof.^a Dr.^a Maria Antonieta P. Leopoldi (UFF)

Prof.^a Dr.^a Karina Kuschnir (UFRJ)

Prof. Dr. Nelson Rojas Carvalho (UFRRJ)

Niterói

2007

Agradecimentos

Devo a realização deste trabalho a duas pessoas.

A Rodrigo, cuja ajuda não foi apenas de natureza afetiva, mas intelectual, auxiliando-me bastante no entendimento da minha pesquisa. Certamente, essas palavras não são suficientes para expressar todo o meu amor, agradecimento e admiração.

À Maria Celina, querida orientadora, pela atenção e respeito com que sempre tratou o meu trabalho. Foi um grande prazer realizar o mestrado sob sua orientação.

Estendo, ainda, esses agradecimentos à minha família, pais e irmãos, pelo carinho e respeito dispensados a mim.

Por fim, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF, representado pelo Prof^o Eurico de Lima Figueiredo, pelo acolhimento, confiança e contribuição ao meu desenvolvimento intelectual, e ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) por me conceder uma bolsa de estudos durante todo o período do mestrado.

Resumo

Este trabalho pretende avaliar como as subprefeituras do município do Rio de Janeiro se organizam e funcionam. A partir de observações empíricas buscamos entender como elas se articulam com a sociedade e com as demais instâncias do governo municipal. À luz da perspectiva teórica do novo institucionalismo discutimos de que maneira o desenho das instituições locais repercute na atuação de suas organizações. Neste sentido, constatamos como o potencial das subprefeituras é limitado na ausência de um marco institucional que as regule. O trabalho está estruturado em quatro partes. Primeiramente é apresentado o referencial teórico do estudo, em seguida expomos a maneira pela qual as subprefeituras foram criadas e algumas características que se formaram a partir do seu marco de origem. Na terceira parte analisamos sua trajetória e o modo como atuavam no primeiro governo de Cesar Maia (1993-1996). Por fim, no quarto capítulo, mostramos como é o arranjo atual das subprefeituras.

Palavras-chave: subprefeituras; novo institucionalismo; sociedade; governo local.

Abstract

This study aims to appraise how the subprefeituras are organized and work in Rio de Janeiro Municipality. We intend to understand, founded on empirical bases, how they are articulated with the society and the local government. From the new institutionalism theoretical perspective, we discuss the way that the institutional designs affect their organizations' performances. By the way, we could understand how the potential of the subprefeituras is limited for the lack of an institutional arrangements that regulate them. This study is divided in four sections. Primarily, the theoretical reference of the study is showed, then we expose the way that the subprefeituras came into being in Rio de Janeiro and, also, we discuss some of their characteristics that resulted from this original point. In the third section, we analyse their path and the way that they worked in the first Cesar Maia government (1993-1996). Finally, in the fourth chapter, we show how the actual arrangement of the subprefeituras is.

Key words: subprefeituras; new institutionalism; society; local government.

Sumário

Lista de Quadros, Gráficos e Tabelas.....	6
Introdução.....	7
Capítulo 1 - O Novo Institucionalismo: uma dimensão central para a análise política.....	10
O Novo Institucionalismo: apontamentos teóricos.....	11
Os três enfoques do novo institucionalismo na Ciência Política.....	14
A visão institucional de Douglass North.....	18
O enfoque culturalista de Robert Putnam.....	22
O enfoque no Estado.....	25
A inserção do Estado na sociedade: a <i>embedded autonomy</i>	27
O conceito de governança.....	30
Capítulo 2 - A paisagem institucional que possibilitou o surgimento das subprefeituras.....	32
Os recursos de poder inscritos na Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro.....	33
Histórico da implantação das subprefeituras na cidade do Rio de Janeiro.....	37
O marco de origem das subprefeituras: um contraponto com o caso de São Paulo.....	41
Capítulo 3 - As subprefeituras e a experiência do primeiro governo de Cesar Maia.....	49
Natureza do conflito entre subprefeitos e vereadores.....	54
Características das subprefeituras durante o primeiro governo Cesar Maia (1993-1996).....	59
Linhas gerais que marcam o funcionamento das subprefeituras desde o encerramento do primeiro governo Cesar Maia.....	66
Capítulo 4 - O quadro atual das subprefeituras no Rio de Janeiro.....	72
Características contextuais de duas subprefeituras cariocas.....	78
O funcionamento das subprefeituras e sua interface com o governo municipal e a sociedade.....	84
Dinâmica político-eleitoral que perpassa o funcionamento das subprefeituras.....	99
Considerações finais.....	108
Referências bibliográficas.....	113
ANEXOS.....	117
Anexo 1.....	118
Anexo 2.....	119
Anexo 3.....	122
Anexo 4.....	125
Mapa.....	127

Lista de Quadros, Gráficos e Tabelas

Quadro 1 - Primeiros titulares das APs do Município do Rio de Janeiro (1993).....	38
Quadro 2 - Competências das Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas.....	40
Quadro 3 - Características das subprefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo.....	46
Quadro 4 - Total de RAs e subprefeituras no Brasil (2001).....	48
Quadro 5 - Áreas de votação dos subprefeitos eleitos em 1996.....	53
Quadro 6 - Características das subprefeituras na cidade do Rio de Janeiro entre 1993-1996 e pós 1997.....	71
Quadro 7 - Disposição das subprefeituras do Rio de Janeiro em 2007.....	73
Quadro 8 - Estrutura funcional das RAs e subprefeituras do Rio de Janeiro.....	76
Quadro 9 - Estrutura funcional das subprefeituras paulistanas.....	77
Quadro 10 - Características demográficas das subprefeituras “Zona Sul II” e “Zona Norte” (Rio de Janeiro).....	79
Quadro 11 - Distribuição dos serviços de infra-estrutura nas subprefeituras “Zona Sul II” e “Zona Norte” (Rio de Janeiro).....	82
Quadro 12 - IDH das RAs que compõem as subprefeituras “Zona Sul II” e “Zona Norte” (Rio de Janeiro).....	83
Quadro 13 - Características das subprefeituras “Zona Sul II” e “Zona Norte” (Rio de Janeiro).....	94
Quadro 14 - Desempenho eleitoral dos subprefeitos e ex-subprefeitos que concorreram às eleições legislativas estaduais em 2006, no Rio de Janeiro.....	104
Gráfico 1 – Pontos de luz instalados em cada AP por governo.....	61
Gráfico 2 – Pontos de luz instalados por ano em cada AP.....	61
Gráfico 3 – Total de pontos de luz instalados por governo.....	62
Gráfico 4 – Total de lixo domiciliar coletado em cada governo por AP.....	63
Gráfico 5 – Lixo domiciliar coletado em toneladas por ano em cada AP.....	63
Gráfico 6 – Total de lixo domiciliar coletado em cada governo.....	64
Tabela 1 - Quantidade de demandas por órgãos na subprefeitura da “Zona Sul II”.....	96
Tabela 2 - Quantidade de demandas por órgãos na subprefeitura da “Zona Norte”.....	96

Introdução

O objetivo desta pesquisa foi reformulado após o início do trabalho de campo que realizamos entre novembro de 2005 e outubro de 2006. Inicialmente pretendíamos investigar como se processaria no interior das subprefeituras cariocas a participação popular, isto é, pressupúnhamos que no dia-a-dia desse órgão houvesse maior espaço para atividades de interlocução com a sociedade, tais como reuniões, assembléias ou fóruns de discussões.

Todavia, verificamos, logo nas primeiras visitas às subprefeituras, que elas se constituem basicamente como agências de atendimento. Com uma dinâmica de funcionamento que consiste em recolher as demandas da população e encaminhá-las às instâncias administrativas competentes, as subprefeituras não dispõe de meios que possibilitem à população participar das decisões do governo municipal.

Devido a essa constatação, mudamos nosso foco de análise e procuramos avaliar como as subprefeituras interagem com o conjunto da máquina administrativa. Para tanto, foi necessário entender detalhadamente como as subprefeituras se organizam e funcionam. Selecionamos duas delas, “Zona Norte” e “Zona Sul II”, a fim de conhecer especificamente como se processam suas rotinas de atendimento e a interação com os demais órgãos públicos.

A escolha por essas duas subprefeituras justifica-se por dois fatores: foram criadas em momentos distintos, e seus respectivos subprefeitos são indicações de vereadores aliados ao prefeito Cesar Maia. Supúnhamos que a “Zona Norte” por existir desde 1993, ano em que as primeiras subprefeituras foram criadas, poderia ter um melhor “entrosamento” com a máquina pública, ao passo que a “Zona Sul II”¹ teria, devido a sua criação posterior, uma interação mais incerta.

Ademais, essas duas subprefeituras proporcionariam a oportunidade de entendermos que tipo de influência os vereadores aliados exercem sobre o seu funcionamento. Poderíamos observar como ocorre e no que resulta essa aproximação entre o Poder Executivo e membros do Legislativo via subprefeituras.

¹ Como veremos, a “Zona Sul II” foi criada pelo prefeito Luiz Paulo Conde em abril de 1999, como mostra o decreto nº 17.442, mas Cesar Maia quando retorna à Prefeitura em 2001 não a mantém, ressurgindo apenas em 2002.

Metodologia

A pesquisa de campo foi realizada ao longo de 11 meses, nos quais fui à “Zona Norte” e à “Zona Sul II” a fim de conhecer e registrar as demandas que recolhiam da população. Nessas oportunidades pude observar como os funcionários atendiam o público e de que modo encaminhavam suas demandas. Verifiquei também como eram as instalações físicas das duas subprefeituras e as maiores dificuldades que enfrentavam cotidianamente. Além do que, conversei com muitos funcionários, tanto da “Zona Norte” como da “Zona Sul II”, que me relataram em detalhes algumas situações do dia-a-dia pelas quais pude entender como essas duas subprefeituras se relacionavam com a população bem como se articulavam com a máquina pública.

Realizamos em fevereiro de 2006 uma entrevista com o prefeito Cesar Maia, cujo depoimento nos forneceu detalhes relevantes sobre o funcionamento da administração municipal, o histórico das subprefeituras e seu papel na gestão local. Em julho e agosto, respectivamente, entrevistei o subprefeito da “Zona Norte” bem como o da “Zona Sul II”². Ambos forneceram informações sobre as formas de contato com o público e com os órgãos da Prefeitura, e relataram peculiaridades da região de suas respectivas subprefeituras.

Estrutura dos capítulos

No capítulo 1 expomos a perspectiva teórica que orienta este trabalho. Consideramos que o novo institucionalismo constitui o enfoque mais adequando à nossa proposta de estudo, pois explica como a performance de uma organização, seja ela de natureza econômica, social ou política, ocorre em função do ambiente institucional sob o qual atua. As formulações teóricas de Douglass North assumem bastante relevância ao longo deste trabalho.

Adiante, apresentamos no capítulo 2 o modo como as subprefeituras cariocas foram criadas e de que forma as características do seu marco de origem moldaram a sua trajetória. Recorremos a uma breve exposição sobre as subprefeituras da cidade de São

² Entrevistei a subprefeita em exercício, pois o titular da “Zona Sul II” estava, em agosto de 2006, licenciado para concorrer às eleições legislativas estaduais.

Paulo para ilustrar de que forma alguns de seus elementos constitutivos opõem-se ao caso carioca.

O capítulo 3 consiste numa revisão sobre o funcionamento das subprefeituras durante o primeiro mandato de Cesar Maia (1993-1996). Procuramos definir os principais traços de sua atuação naquele momento e de que forma geraram reações em alguns vereadores. Supomos que o funcionamento das subprefeituras desestabilizou uma dinâmica clientelista que beneficiava políticos locais. Ademais, assinalamos em que medida o fim do governo Cesar Maia e o início do mandato de Luiz Paulo Conde (1997-2000) significaram mudanças no âmbito das subprefeituras.

Finalmente, no último capítulo, mostramos algumas características do quadro atual das subprefeituras. Procedemos na exposição de dados específicos à “Zona Norte” e “Zona Sul II”, referentes à demografia, serviços de infra-estrutura e IDH. Na terceira e quarta parte desse capítulo examinamos respectivamente o funcionamento e a dinâmica político-eleitoral que perpassam essas duas subprefeituras.

Nas considerações finais realizamos uma análise à luz do conceito de governança e vale dizer que não encontramos perspectivas muito animadoras, não obstante existam algumas possibilidades.

Capítulo 1 - O Novo Institucionalismo: uma dimensão central para a análise política

Tendo em vista que o nosso objetivo é entender como as subprefeituras do município do Rio de Janeiro atuam, consideramos que o novo institucionalismo consiste, para tanto, no esquema de análise mais apropriado, pois, a partir de seus pressupostos e conceitos, nos fornece os elementos pelos quais podemos examinar as organizações de um governo. Neste primeiro capítulo, abordaremos o panorama teórico no qual o presente estudo se insere, enfatizando as questões analíticas pertinentes ao tema.

Entendemos que a perspectiva institucional seja central para o conhecimento de como funciona o Estado, revelando muito sobre o seu *modus operandi*, isto é, a maneira pela qual desenvolve suas funções e toma decisões. Assim, os dispositivos e normas que determinam o desenho institucional do Estado revelam os seus principais atributos, como, por exemplo, seu caráter democrático, ou não democrático, que pode variar significativamente dependendo do modo como as instituições políticas estão organizadas.

Os autores norte-americanos James March e Johan Olsen apresentam a relevância do estudo desse tema ao afirmarem que na teoria política contemporânea as instituições políticas tradicionais como a legislatura, o sistema legal e o Estado têm recebido um destaque significativo em relação à posição que ocupavam na teoria política desenvolvida até a metade do século XX³. Vale dizer que o desenvolvimento teórico do enfoque institucionalista nas últimas décadas na Ciência Política aponta para a potencialidade desse tema.

No cerne dessa perspectiva analítica há a idéia do potencial transformador das instituições, capaz de influenciar o meio social circundante. Desse modo, o enfoque do novo institucionalismo propõe que os estudos políticos privilegiem como unidade de análise as instituições, posto que os processos que originam afetam o curso da história, podendo estruturar de diferentes maneiras a vida social e política de uma comunidade. Concebe-se, assim, que as instituições políticas são fatores fundamentais para a compreensão de uma sociedade.

³ March e Olsen, 1984, p. 734.

Seguindo a consagrada intuição de Douglass North de que “as instituições importam”, procuraremos expor nas próximas páginas em que medida as instituições influenciam a atividade política. Para tanto, analisaremos com mais detalhes a perspectiva teórica do novo institucionalismo, hoje presente em diferentes disciplinas, tais como a Economia, a Sociologia e a Ciência Política.

O Novo Institucionalismo: apontamentos teóricos

Diversos autores consideram que nas últimas décadas um novo institucionalismo surgiu na Ciência Política (March e Olsen, 1984, p. 734; Hall e Taylor, 2003, p. 193; Théret, 2003, p. 225). Contudo, apontam que a renovação dessa perspectiva teórica não implicou o abandono de um pressuposto comum a qualquer análise institucional, a saber, a influência das instituições nas percepções e ações humanas. O novo institucionalismo insistiria, por sua vez, numa posição mais autônoma para as instituições políticas.

Segundo March e Olsen, esse ressurgimento do interesse sobre as instituições seria uma consequência cumulativa das transformações sofridas pelas instituições sociais, que progressivamente teriam se tornado mais complexas e ativas, e, *prima facie* mais importantes para a vida coletiva (1984, p. 734). Nesta sentido, sem negar a importância do contexto social, nem mesmo as razões dos cálculos individuais, o novo institucionalismo aponta para a dimensão transformadora dos processos institucionais. Advogando um enfoque que privilegie a autonomia das instituições nas análises políticas e sociais, March e Olsen argumentam que,

A política democrática depende não apenas das condições econômicas e sociais, mas também do desenho das instituições políticas. As agências burocráticas, os comitês legislativos e a corte de apelação são arenas para a disputa de forças sociais, mas são também coleções de padrões de procedimentos e estruturas operacionais que definem e defendem interesses. (March e Olsen, 1983, p. 738, *tradução livre, grifo nosso*).

Essa perspectiva contrapõe-se à visão que concebe as instituições políticas como meros espelhos de forças sociais, ou simples produto do cálculo racional. O novo institucionalismo sobrepuja-se ao entendimento de que as instituições são apenas um elemento acessório ao processo político, que se determina, sobretudo, por eventos

externos. Contrariando o argumento de que as instituições políticas são simples dispositivos criados por grupos de indivíduos para ajudá-los na obtenção de seus objetivos e na preservação de seus interesses, o novo institucionalismo enfatiza que os processos internos às instituições podem causar efeitos no meio social.

Neste ponto, os autores consideram que as instituições políticas seguem uma dinâmica própria, estruturada por normas e procedimentos, criados pelos homens, que moldam suas operações, decisões e resultados. Ou seja, mesmo que as instituições políticas sejam fruto de objetivos e escolhas humanas, seus processos internos independem da intencionalidade ou dos objetivos particulares dos agentes, posto que derivam dos próprios procedimentos e mecanismos institucionais.

Caberia à ação humana determinar os dispositivos institucionais das organizações, isto é, seu conjunto de regras básicas, mas os resultados provenientes dos processos que ocorreriam no interior dessas organizações escapariam de interferência externa, o que permitiria aos teóricos do novo institucionalismo acreditar na dimensão autônoma das instituições.

Dessa forma, pode-se entender que os processos e dinâmicas institucionais afetam o contexto social e, por conseguinte, as ações individuais, na medida em que geram efeitos que modificam de alguma forma o padrão de uma atividade, a distribuição de interesses e recursos, a organização das aspirações e demandas, e, sobretudo, as regras de conduta dos indivíduos. A organização da vida política torna-se um ponto central para uma análise mais acurada da realidade social, posto que pode explicar, em parte, algumas de suas características. Em suma, diferentes maneiras de organização da vida política afetam de diversas formas a trajetória de uma sociedade.

Neste sentido, March e Olsen (1984) ressaltam que a literatura recente sobre importantes temas da Ciência Política, tais como a legislatura, o orçamento, a produção de políticas públicas, o governo local, bem como os estudos sobre as organizações formais e o Estado, concebem as instituições como os fatores organizacionais da vida política, que explicariam muito sobre os resultados sociais e políticos de uma sociedade. Esse enfoque característico do novo institucionalismo contrapõe-se a uma visão instrumental da teoria política, inclinada a tratar as instituições a partir de seus fins⁴,

⁴ March e Olsen apontam cinco perspectivas teóricas que orientavam os estudos sobre instituições desde a metade do século XX, são elas: (a) a visão contextual; (b) a reducionista; (c) a utilitária; (d) a funcionalista e (e) a instrumental. Esta última perspectiva definiria a produção de decisões e a alocação

prescindindo de uma observação atenta sobre as maneiras pelas quais a vida política organiza-se.

Segundo os teóricos do novo institucionalismo, a ênfase no formato das instituições políticas adquire vital importância, posto que seriam esses elementos os definidores das *regras do jogo*⁵ numa sociedade. Assim, os indivíduos agiriam num contexto estruturado por normas e procedimentos operacionais que circunscreveriam suas possibilidades de ação. Os constrangimentos decorrentes das *regras do jogo* seriam estabelecidos pelos próprios processos institucionais.

Vale lembrar que na origem desses arranjos processar-se-ia um conjunto de escolhas realizadas por grupos de indivíduos no momento de fundação das instituições, o que moderaria o teor determinista que o argumento do novo institucionalismo poderia sugerir. Baseando-se na noção de estrutura política, os autores propõem uma alternativa teórica para o entendimento do sistema político, assim afirmando,

Por estrutura política nós entendemos uma coleção de instituições, regras de comportamento, normas, posições, arranjos físicos [...] que são relativamente invariantes em face às mudanças individuais e relativamente elásticos as preferências e expectativas idiossincráticas a cada indivíduo. Em contraste com as teorias que assumem que a ação é a escolha baseada em valores e expectativas individuais, as teorias da estrutura política revelam que a ação é o cumprimento de deveres e obrigações (March e Olsen, 1984, p. 741, *tradução livre*).

Nesta perspectiva, as regras e rotinas pertinentes aos processos institucionais conformam uma lógica de conveniência (*appropriateness*) que impele os indivíduos a agir num senso de dever e obrigação, e não simplesmente em busca de um auto-interesse racional. Neste caso, pode-se entender que as instituições interferem e estruturam o comportamento dos indivíduos, na medida em que estabelecem os parâmetros pelos quais se definem as formas de ação humana dentro de uma organização, ordem social ou sociedade.

(...) De uma maneira geral, as instituições podem ser concebidas como uma fonte que ordena um conjunto relativamente estável de práticas e regras que definem um comportamento apropriado para um grupo específico de atores numa situação específica. (March e Olsen, 1998, p. 948-9).

de recursos como os aspectos centrais da vida política, sem atentar para as maneiras pelas quais a vida política é organizada em torno do desenvolvimento de significados através de símbolos, rituais e cerimônias (March e Olsen, 1984, p.735).

⁵ North, Douglass, 1990, p. 3.

Embora esses apontamentos representem as linhas gerais da proposta teórica do novo institucionalismo, faz-se necessário uma certa atenção, pois trata-se de uma perspectiva analítica eclética e heterogênea, que reúne no seu interior diferentes métodos de análise.

Peter Hall e Rosemary Taylor (2003) afirmam que parte da confusão e da crítica que cerca o novo institucionalismo podem dissipar-se com a constatação de que ele não consiste numa corrente de pensamento unificada. Bruno Therét lembra que os institucionalistas aproximam-se pela crença difusa de que os dispositivos institucionais e os processos sociais são importantes (Therét, 2003, p. 225). Contudo, pondera o autor haveria duas questões que definiriam as diferenças entre as distintas abordagens do novo institucionalismo, são elas:

- A relação entre as instituições e comportamento humano.
- Os processos pelos quais as instituições surgem ou se modificam.

Os três enfoques do novo institucionalismo na Ciência Política

Segundo Théret, foram Hall e Taylor quem primeiramente estabeleceram um panorama das variações interdisciplinares e transdisciplinares que marcaram o desenvolvimento do novo institucionalismo nas últimas décadas⁶. Hall e Taylor apontam que os diferentes métodos de análise que caracterizam o novo institucionalismo não demonstram apenas as diferenças existentes entre algumas disciplinas, mas revelam também divergências que coexistem no interior de um mesmo campo de conhecimento.

Os estudos sobre o novo institucionalismo anteriores ao de Hall e Taylor tinham como ponto central avaliar a perspectiva institucional que cada disciplina privilegiava, pressupondo, assim, que cada uma delas enfatizava um entendimento específico e unificado a respeito desse referencial teórico. Hall e Taylor, no entanto, mostraram que as divergências de significados e tratamentos podem ser maiores no interior de uma mesma disciplina do que entre elas.

⁶ Hall e Taylor desenvolveram essa idéia no artigo “Political Science and the three New Institutionalisms”, publicado originalmente no periódico *Political Studies*, em 1996. Contudo, em 2003, a revista *Lua Nova* traduziu e publicou esse mesmo artigo no Brasil.

É a partir desse argumento que os autores apresentam as três versões do novo institucionalismo que coexistem dentro da Ciência Política⁷. Segundo Hall e Taylor são pelo menos três métodos de análise: o da escolha racional, o sociológico e o histórico.

Os autores constroem analiticamente a distinção entre esses três enfoques baseando-se, sobretudo, nas definições de instituições que cada um deles sustenta. Resumidamente, e de forma bastante simplificada, podemos descrever que a perspectiva da escolha racional ao tratar das relações existentes entre as instituições e o comportamento humano enfatiza a importância dos aspectos constritores na realização de ações estratégicas. Os indivíduos, em busca de maximizar a satisfação de suas preferências, baseariam suas ações num cálculo que levaria em conta expectativas relativas ao comportamento provável de outros atores.

De acordo com os teóricos dessa escola, só seria possível prever o modo de agir dos demais atores através de mecanismos institucionais que determinariam, em grande parte, as possibilidades e as seqüências de ação dos indivíduos. Assim, os atores saberiam que sob certas circunstâncias institucionais, os indivíduos agiriam segundo determinadas restrições, o que tornaria suas ações previsíveis. Os atores poderiam planejar suas ações considerando essas expectativas, na medida em que as instituições funcionariam como regulamentos fixos que organizariam e constrangeriam comportamentos e ações humanas. Neste contexto, as incertezas relativas às ações dos indivíduos seriam diminuídas consideravelmente.

O institucionalismo sociológico, por sua vez, é o método de análise que apresenta com mais clareza o modo como as instituições afetam o comportamento humano. Nesta perspectiva, concebe-se que *as instituições influenciam o comportamento ao oferecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação (...) oferecendo as condições mesmas da atribuição de significados na vida social* (Hall e Taylor, 2003, p.210). Essa escola propõe uma visão ampla do conceito de instituições, que considere os aspectos culturais de um grupo social. Entende as instituições como as estruturas morais e cognitivas nas quais os indivíduos estão imersos e a partir das quais agem, interpretam o mundo e realizam suas escolhas.

⁷ Embora a Economia e a Sociologia também reúnam diferentes abordagens institucionais, as limitações do presente trabalho impõem que nos dediquemos apenas ao estudo dos diferentes enfoques institucionais que se desenvolveram no interior da Ciência Política.

Por fim, em relação ao institucionalismo histórico pode-se afirmar que é uma tarefa difícil determinar a maneira pela qual define como as instituições interferem nas ações humanas. Embora esse método de análise pressuponha que o arcabouço institucional de uma comunidade seja um dos principais fatores a estruturar o comportamento de grupos e indivíduos, não define precisamente de que forma as instituições podem afetar o modo de agir dos indivíduos, concebendo essa relação em termos muito gerais.

No entanto, um aspecto adicional levantado pelos autores dessa vertente pode sugerir como entendem a influência das instituições sobre o comportamento humano. Os autores dessa escola focalizam, sobretudo, o modo pelo qual as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Esses teóricos enfatizam o percurso histórico mediante o qual as instituições conferem a certos grupos, e seus respectivos interesses, uma posição especial no processo de decisão (*Idem*, p.200). Sendo assim, os indivíduos formulariam suas ações a partir dessa referência, que tende a colocar certos grupos como vencedores e outros como perdedores.

O segundo foco de debate no interior do novo institucionalismo trata da explicação sobre a origem e as modificações institucionais. Contudo, Hall e Taylor consideram que em relação a essas questões os três métodos de análise compartilham pontos comuns. Os autores vêem com bons olhos essas afinidades teóricas, pois elas contribuem para que o novo institucionalismo constitua-se uma escola de pensamento mais completa, visto que integraria compreensões complementares sobre os processos sociais e políticos.

De modo geral, pode-se sintetizar que essas três versões do novo institucionalismo concebem o processo de origem e mudança institucional de acordo com a posição, ou peso, da ação humana. Assim, deve-se atentar para a forma como esses três métodos de análise consideram o lugar das intenções e escolhas dos grupos de indivíduos no processo de mudança institucional. O ponto central consiste no caráter “macro” ou “micro” que as diferentes análises do novo institucionalismo imputam às forças que atuam nesse processo.

Os autores que adotam a perspectiva histórica reconhecem que características herdadas do passado influenciam fortemente o processo de criação e reforma institucional. Essa perspectiva considera que cada contexto herda determinadas

propriedades institucionais que definem e estruturam as escolhas ulteriores de grupos sociais. Vale lembrar que esse método destaca as relações de poder resultantes do desenvolvimento histórico das instituições, que geram um acesso desigual de grupos ao processo de decisão. Aos grupos melhor posicionados na distribuição do poder caberia também a capacidade de interferir e liderar os processos de mudança. Neste sentido, conclui-se que o institucionalismo histórico combina a dimensão macro e micro em suas análises, pois tanto processos históricos como iniciativas de grupos detentores de poder podem explicar as transformações institucionais.

No enfoque sociológico bem como no da escolha racional verifica-se claramente o modo pelo qual divergem em relação à origem dos processos que alteram as estruturas institucionais. Enfatizando o aspecto macro das forças sociais que atuam sobre as instituições, o institucionalismo sociológico considera como os próprios esquemas mentais dos reformadores estão repletos de significados objetivamente determinados pelas instituições, que estruturam inclusive as suas intenções e possibilidades de escolhas. Considerando extremos alguns postulados desse método analítico, Hall e Taylor afirmam que,

Em certos casos, o neo-institucionalismo sociológico parece privilegiar de tal modo os processos macro-sociológicos que os atores em jogo parecem desvanecer-se ao longe, tornando o resultado semelhante a uma “ação sem atores” (*Idem*, p. 218).

A perspectiva da escolha racional, por seu turno, reserva um grande espaço à intencionalidade humana na determinação de mudanças institucionais. Nessa perspectiva, explica-se a existência de uma instituição pelo desempenho assumido por ela aos olhos dos atores influenciados. Segundo essa formulação, pressupõe que a existência de uma instituição depende da maneira como atende ao valor que os atores consideram primordial. As instituições devem sua sobrevivência ao fato de oferecerem aos atores os benefícios decorrentes da realização daquele valor considerado essencial que lhes originou. Os agentes da transformação institucional são, portanto, os atores, que julgam o desempenho das instituições e a partir disso determinam a sua sobrevivência⁸.

⁸ Entretanto, há uma relação de reciprocidade entre os atores racionais e o arcabouço institucional, uma vez que o agente atua (sempre) em uma determinada (ou através de) uma instituição (como, por exemplo, a linguagem), sendo, por sua vez, moldado e tendo suas ações restringidas pelas instituições. Desse modo, da mesma forma que as instituições são fruto de ações racionais, elas moldam o comportamento daqueles mesmos atores racionais que as instituem. Ou seja, da mesma maneira que as instituições restringem e moldam o comportamento individual, elas são modificadas e estruturadas de

A seguir trataremos separadamente de dois autores que refletiram sobre a questão da mudança institucional, e contribuíram de modo significativo para o desenvolvimento desse debate, são eles: Douglass North e Robert Putnam. O primeiro, mostrando uma intensa preocupação teórica com o tema, dedicou-se a desenvolver uma estrutura analítica para examinar as mudanças institucionais. Douglass North é autor de diversos livros, artigos e ensaios que tratam da questão referente à performance e mudança institucional.

Já Putnam notabilizou-se por acompanhar e investigar profundamente o processo de criação de instituições iniciado na década de 1970, na Itália. Baseando-se em extensa pesquisa empírica, Robert Putnam, em seu livro *Comunidade e Democracia*, realizou um estudo comparativo a fim de definir as condições que sustentam um bom governo. Embora por caminhos diferentes, os autores têm em comum a proposta de estudar a dinâmica do desempenho institucional, mas, para tanto, apontam distintos aspectos que incidem sobre a performance das instituições.

A visão institucional de Douglass North

O economista norte-americano Douglass North afirma, logo nas primeiras páginas da obra considerada o ápice de seus estudos sobre as instituições⁹, que

até o momento nenhuma corrente da teoria econômica mostrou muitos sinais de apreciar a posição das instituições na performance econômica, porque não existe ainda nenhuma estrutura analítica para integrar as análises institucionais na economia e na história econômica (*tradução livre*)¹⁰.

Identificando essa carência teórica, Douglass North ressalta que o objetivo de seu livro consiste em fornecer uma estrutura analítica para, finalmente, prover os estudos institucionais de coerência teórica e metodológica¹¹.

acordo com as intenções dos agentes racionais.

⁹ Refiro-me ao livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990). Segundo Paulo Gala (2003), North desenvolveu ao longo de sua trajetória acadêmica uma série de trabalhos procurando entender o papel das instituições na evolução das sociedades, que culminaram no livro supracitado.

¹⁰ North, 1990, p. 3.

¹¹ Neste livro, North procura formular um modelo institucional capaz de explicar movimentos seculares. Vale destacar que os estudos de Douglass North somados aos de Oliver Williamson, Ronald Coase, Harold Demsetz, Armen Alchian, entre outros, deram origem ao programa de pesquisa da Nova Economia Institucional (Rutherford *apud* Gala, p. 90).

North considera que a performance econômica bem como a performance de um governo é função das instituições (sob as quais operam) e de sua incremental evolução. Neste sentido, argumenta que as instituições constituem-se as *regras do jogo* e a *fonte de incentivos* da vida social, de modo que sua existência afeta, além do próprio desenvolvimento da sociedade, suas possibilidades de mudança, sejam elas de caráter social, político ou econômico. Com o mote de que as instituições moldam a forma pela qual as sociedades desenvolvem-se ao longo do tempo, North aponta-as como a chave para o entendimento das mudanças históricas.

Certamente, o autor integra em sua análise a corrente histórica do novo institucionalismo ao enfatizar as seqüências históricas das mudanças institucionais na explicação dos resultados e dos desempenhos alcançados pela economia e pelo governo numa sociedade. A importância de formular uma teoria sobre as mudanças institucionais serviria, segundo North, para mostrar a maneira pela qual o passado influenciaria o presente e o futuro. Assim, cada contexto social, por apresentar um trajeto histórico próprio, revelaria, por conseguinte, arranjos institucionais específicos.

Através da história, as instituições têm sido planejadas pelos homens para criar ordem e reduzir incertezas nas trocas. [...] Elas desenvolvem-se de modo incremental, conectando o passado ao presente e o futuro. A história, conseqüentemente, é uma história de evolução institucional, na qual a performance histórica de uma economia apenas pode ser entendida como parte de uma evolução seqüencial¹². (*tradução livre*).

Nesta direção, o autor afirma que *nós facilmente observamos que as instituições diferem se nós tentamos fazer a mesma transação em países diferentes*¹³. As regras e os procedimentos que caracterizam o ambiente institucional de cada país e que estruturam o formato de suas organizações políticas e econômicas são, de acordo com North, resultados do seu desenvolvimento histórico.

Douglass North utiliza em sua formulação teórica o conceito de *path dependence*¹⁴ para mostrar como cada contexto possui uma trajetória particular que, por conseguinte, influencia o seu desempenho institucional do presente e, certamente, do

¹² North, 1991, p. 97.

¹³ *Idem*, p. 4.

¹⁴ North esclarece numa nota que “o conceito de *path dependence* foi desenvolvido por Brian Arthur (1988, 1989) e Paul David (1985) para explicar a trajetória da mudança tecnológica. Acredito que o conceito tenha o mesmo poder explicativo para ajudar-nos a entender a mudança institucional. Em ambos os casos, a perspectiva do retorno é a chave para *path dependence*, mas no caso da mudança institucional, o processo é mais complexo devido à posição chave das organizações políticas no processo” (1991, p. 109).

futuro. O autor ressalta com essa idéia que as mudanças de uma sociedade tendem a ocorrer a partir de uma matriz institucional que, de fato, afeta o curso das ações.

Path dependence é mais que um processo incremental de evolução, no qual a estrutura institucional “de ontem” fornece um conjunto de oportunidades para as organizações “de hoje” e para as transações individuais (políticas e econômicas). A matriz institucional consiste numa rede interdependente de instituições e, por conseguinte, de organizações políticas e econômicas que se caracterizam por massivos retornos crescentes [do passado]¹⁵. (1991, p. 109, *tradução livre*).

Todavia, ao explicar como as instituições moldam a vida social, North incorpora também em sua análise o enfoque do institucionalismo da escolha racional, destacando, para tanto, a função coordenadora das instituições na organização de uma sociedade. No seu entendimento, as instituições constituem as *regras do jogo*, isto é, representam o arcabouço estabelecido pelos homens para circunscrever e disciplinar as relações humanas.

Para o autor, as instituições podem ser concebidas como o pano de fundo da interação humana, na medida em que mostram o que os indivíduos são proibidos de fazer e sob quais condições os atores podem realizar e levar adiante determinadas atividades e certos objetivos.

North entende que as instituições representam dois tipos de constrangimento: o formal e o informal. Os constrangimentos formais são criações do designo humano – como, por exemplo, as legislações que regulam uma sociedade; ao passo que os constrangimentos informais são processos evolutivos culturais que escapam ao controle humano, desenvolvendo-se de modo espontâneo ao longo do tempo.

O autor revela, portanto, que as instituições significam tanto regras formais como limitações informais – vide as normas de comportamento, as convenções e os códigos de conduta, enfim, aqueles atributos que compõem a definição de instituições pertinente ao institucionalismo sociológico¹⁶.

¹⁵ Paulo Gala explica que o próprio conceito de “retornos crescentes” realça a idéia de que uma vez numa trajetória, maior a tendência de permanecer nela. A partir desse conceito, destaca o autor, North pretendia se contrapor à idéia otimizante de evolução institucional, ressaltando, para tanto, que o início de um processo tem grande influência sobre o curso de seus acontecimentos. Ou seja, as decisões tomadas no passado influenciam as possibilidades do presente (Gala, 2003, p. 103)

¹⁶ Desse modo, entendemos que na análise de Douglass North delineiam-se as três versões do novo institucionalismo discutidas anteriormente. Sugerimos que suas obras possam ser referências para os estudos institucionais haja vista o seu esforço analítico em integrar diferentes enfoques numa única formulação teórica.

As instituições, entendidas tanto no seu aspecto formal como informal, estruturam mudanças nas organizações que podem ser de natureza política, econômica e social. Através da metáfora do jogo, North diferencia as instituições das organizações. Argumenta que se as instituições são as regras do jogo - ou seja, o arcabouço legal e os dispositivos culturais que regulam a interação humana, as organizações podem ser concebidas como os diversos times (ou jogadores) que disputam um campeonato na sociedade¹⁷. North entende que as organizações compostas por indivíduos atuam na busca de diversos objetivos.

No seu entendimento, cabe ao contexto institucional gerar os incentivos para que ocorram novas mudanças organizacionais. Para tanto, as instituições devem ser flexíveis às novas oportunidades e necessidades do contexto social, incentivando as organizações a apostarem em inovações com o fim de organizar suas tarefas e alcançar seus objetivos eficientemente, auferindo resultados benéficos, no caso das instituições políticas, para o aparato governamental. Como exemplo, North cita a descentralização das decisões políticas que permite aos diversos centros de poder adaptar-se com mais facilidade as demandas e necessidades de seu meio social, promovendo respostas governamentais mais eficientes. Porém, esse movimento é estruturado pelo contexto institucional, que deve fornecer as condições legais para que o processo de descentralização ocorra.

Por fim, é interessante destacar que a análise de Douglass North reforça a importância do arranjo institucional para a ocorrência de um bom governo, além de um sustentável desenvolvimento econômico. Neste entendimento, a chave para a obtenção de bons resultados político e econômico numa sociedade consistiria na organização de seu arcabouço institucional, que, dentre outras competências, ao perceber a dinâmica e transformação do meio social, conduzir-se-ia flexivelmente em direção aos resultados mais eficientes.

O enfoque culturalista de Robert Putnam

¹⁷ De acordo com North, existem as organizações políticas (tal como os partidos políticos, os conselhos municipais, as agências regulatórias, além dos diversos órgãos governamentais), as organizações econômicas (as firmas, os blocos comerciais, as cooperativas) e ainda as organizações sociais e educacionais (1990, p. 5).

Segundo Douglass North, o ponto de partida para se entender o desenvolvimento de uma comunidade é a sua matriz institucional, enquanto para Robert Putnam a chave para esse entendimento está na matriz cultural. Embora os dois autores mostrem a importância dos condicionantes do passado na trajetória de uma comunidade, o fazem sob enfoques distintos: North privilegia a perspectiva institucional, ao passo que Putnam propõe uma visão culturalista.

No livro *Comunidade e Democracia*, Putnam pretende estudar as origens do governo eficaz, apresentando, para tanto, o resultado de uma longa pesquisa sobre a experiência de reforma institucional ocorrida na Itália a partir de 1970¹⁸. O autor observou que os efeitos desse processo de mudança institucional variaram de acordo com cada região do país. Apesar das mesmas instituições terem sido estabelecidas por todo território italiano, cada região processou-as diferentemente, produzindo resultados diversos.

Investigando as razões que poderiam esclarecer as diferenças na *performance* institucional, o autor identifica na cultura a chave para essa explicação. Robert Putnam constata que a cultura é uma variável importante no entendimento sobre o bom desempenho das instituições. Conseqüentemente, destaca que a *performance* prática das instituições é moldada pelo contexto social sob o qual atuam.

Segundo Putnam, o conceito de capital social explicaria a dinâmica do desempenho institucional, uma vez que estruturaria um conjunto de condições que incidem sobre o funcionamento das instituições, e que, para o autor, fariam a diferença em sua *performance*. Embora a noção de capital social diga respeito a uma questão de origem longínqua na Ciência Política¹⁹, Robert Putnam sistematizou esse conceito e tornou-o uma variável explicativa no debate contemporâneo sobre democracia e desenvolvimento. Nesta visão, o capital social consiste num elemento essencial para o bom governo, na medida em que reforça e respalda uma atuação institucional sustentável.

¹⁸ Putnam destaca que a experiência de mudança institucional italiana foi feita sob medida para um estudo comparativo da dinâmica e da ecologia do desenvolvimento institucional.

¹⁹ D'Araujo faz um histórico do desenvolvimento da idéia de Capital Social ao longo do século XX, mas assinala que, embora não seja tão novo, o conceito ganhou notoriedade a partir das pesquisas de Robert Putnam que culminou na publicação do seu livro *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, em 1993 (D'Araujo, 2003, p. 11).

Definindo capital social como os atributos culturais de uma comunidade, o autor aponta que esse *constructo* aparece sob a forma de confiança, redes de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Nesta perspectiva, pode-se conceber o capital social como a base de uma cultura cívica, que é entendida como a disposição à vida associativa, ao engajamento nos negócios públicos e à deliberação pública como maneira de se tomar decisões, seja no âmbito de um governo bem como da vida social.

O capital social concerne às características da organização social que facilitam as ações coordenadas e a cooperação espontânea, e, por conseguinte, reduzem os custos da ação coletiva, gerando incentivos que mobilizam a ação de grupos individuais em torno de questões de interesse comum.

Segundo Putnam, as formas de ação coletiva seriam sustentadas por regras de reciprocidade e sistemas de confiança mútua que possibilitariam a previsibilidade do comportamento dos membros de um pequeno grupo ou até de uma sociedade, na medida em que moldariam as iniciativas individuais e incentivariam a interação e o comportamento cooperativo dos diversos atores através de mecanismos informais, isto é, dispositivos culturais imbuídos na socialização dos indivíduos que escapariam ao seu controle²⁰.

Putnam ressalta que em contextos modernos e complexos os atributos do capital social devem aparecer sob a forma de regras de reciprocidade generalizadas²¹ (ou difusas) e sistemas de participação cívica. Para o autor, esses recursos estimulam a cooperação e a confiança porque reduzem os incentivos a transgredir, diminuem a incerteza em torno da ação dos outros atores, além de fornecer modelos para a cooperação futura (*Idem*, p. 186). São, então, apontados como fatores essenciais para mobilizar a cooperação dos diversos atores sociais em torno de um benefício mútuo.

A partir de sua reflexão sobre a importância do capital social para o bom desempenho das instituições e, por conseguinte, para a consecução de um governo eficaz, Putnam deriva uma lição que lhe custou o rótulo de determinista cultural. Na visão do autor, as condições para se criar instituições fortes, responsáveis e eficazes

²⁰ Esse ponto da argumentação de Putnam guarda semelhanças à idéia dos constrangimentos informais que encontramos na definição de instituição concebida por Douglass North.

²¹ Segundo o autor, a reciprocidade generalizada concerne a uma contínua relação de troca que em alguns momentos pode apresentar desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que se apóia em expectativas compartilhadas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro (Putnam, 2002, p.181).

seriam mais remotas do que normalmente supõem as análises políticas, sobretudo, as que privilegiam a perspectiva institucionalista.

(...) o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Quando o solo regional é fértil, as regiões sustentam-se das tradições regionais, mas quando o solo é ruim, as novas instituições definham. A existência de instituições eficazes e responsáveis depende, no jargão do humanismo cívico, das virtudes e práticas republicanas. Tocqueville tinha razão: diante de uma sociedade civil vigorosa, o governo democrático se fortalece em vez de enfraquecer (*Idem*, p. 191).

No entanto, Putnam reconhece que na Itália os resultados da reforma institucional estavam longe de ser um convite à inércia. Com base nesse entendimento, o autor formula as duas últimas lições de seu livro: (i) mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política, e (ii) a história institucional costuma evoluir lentamente.

Portanto, na reflexão de Robert Putnam haveria espaço para a dinâmica processual das instituições, que tenderia, pelas suas próprias regras e procedimentos, a impactar o meio circundante. Segundo D'Araujo, uma das conseqüências da reforma institucional observada por Putnam consiste no fato de que *a política italiana se tornara menos polarizada ideologicamente e mais voltada para problemas práticos das populações, e que as instituições de governo ficaram de fato mais perto do povo e mais tolerantes no planejamento e na administração de conflitos*²².

Neste sentido, Putnam argumenta que as instituições podem ter uma função essencial em países cuja história apresente uma cultura cívica frágil. Cabe ressaltar que embora essas últimas lições incentivem a constituição de um projeto institucional com fins democráticos, não deixam de mencionar que o caminho é longo e os resultados imprevisíveis.

Os atributos do capital podem ser criados através do exercício de bons arranjos institucionais. Assim, as organizações políticas podem ser capazes de ajudar a construir redes de capital social que engajem e mobilizem indivíduos visando a aumentar a qualidade do desempenho institucional e, por conseguinte, da democracia. Porém, conforme indica a última lição posta pelo autor, esses efeitos apareceriam somente em longo prazo.

²² D'Araujo, 2003, p. 14.

O enfoque no Estado

Trataremos a seguir de uma abordagem teórica que apresenta, de acordo com alguns autores (March e Olsen, 1984, p. 735; Hall e Taylor, 2003, p. 195), um renovado interesse sobre o Estado por destacar como seu desenho institucional causa impactos na vida política e social circundante. Nesta perspectiva, a dimensão institucional do Estado é vista como um elemento central pelo qual é possível entender o seu funcionamento e desempenho, revelando muito sobre o quão democrático pode sê-lo. Conforme ressaltam Peter Hall e Rosemary Taylor,

[Muitos adeptos dessa escola] dedicaram uma atenção particular ao Estado, que não era mais [considerado] um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos²³.

A expressão “trazendo o Estado de volta” aponta para a importância de estudos que abordem o Estado e a organização de suas instituições. Theda Skocpol, em seu artigo “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research”²⁴, considera que a capacidade do Estado de propor e implementar objetivos ocorre em função do seu arranjo institucional, que estruturaria, por sua vez, as condições (regras e procedimentos) pelas quais se processariam ações estatais eficientes.

De acordo com Skocpol, haveria uma relação direta entre desenho institucional e a *performance* de um governo. Na prática, a capacidade dos administradores estatais de diagnosticar problemas sociais e propor políticas eficientes para tratá-los se daria por meio das instituições do Estado.

Peter Evans (1993) também enfatiza o aspecto institucional concernente ao funcionamento do Estado ao afirmar que a capacidade de ação estatal baseia-se na institucionalização de um conjunto complexo de mecanismos políticos mediante os quais se produziriam decisões. De acordo com o autor, os contornos dessa capacidade determinar-se-iam pelos parâmetros institucionais que moldam a ação do Estado. Nesta perspectiva, o formato institucional estabeleceria o escopo da ação estatal, revelando a dimensão de sua capacidade.

²³ Hall e Taylor, 2003, p. 195.

²⁴ In: *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge Press, 1985, p. 3-37.

Theda Skocpol leva adiante esse ponto e argumenta que a perspectiva analítica que enfatiza a importância do ordenamento das instituições estatais oferece ainda a possibilidade de um entendimento amplo da sociedade. Segundo Skocpol, da mesma forma que derivamos do desenho institucional do Estado alguns de seus atributos (como, por exemplo, seu caráter autoritário ou democrático, centralizado ou descentralizado, participativo ou insulado), seria possível considerar, ainda, que certas características da vida social são explicadas a partir da estrutura estatal.

A argumentação da autora inspira-se naquilo que denominou “abordagem toquevilliana”, isto é, um enfoque analítico aplicado por Aléxis de Tocqueville nas suas obras, especificamente em “*O Antigo Regime e a Revolução Francesa*” e “*A Democracia na América*” (Skocpol, 1985, p. 21). De acordo com Theda Skocpol,

Quando os efeitos do Estado são explorados de um ponto de vista toquevilliano, [concebe-se que tais] efeitos não são traçados por estratégias e políticas fragmentadas do Estado e suas possibilidades de implementação. Não obstante, o observador olha mais macroscopicamente as maneiras pelas quais as estruturas e atividades do Estado influenciam sem intenção a formação de grupos e capacidades políticas, idéias, e demandas de vários setores da sociedade. (*Idem*, p. 21)²⁵.

À luz dessa referência, a autora considera que o Estado, ou melhor, as instituições políticas específicas a cada sociedade, conforme ressaltou Tocqueville, importam devido à sua estrutura, que molda padrões de atividades, afeta a cultura política, encoraja a formação de determinados grupos, bem como ações políticas coletivas, e tornam possível a criação de alguns temas. Dessa maneira, Skocpol enfatiza os efeitos sóciopolíticos decorrentes do Estado, que concernem ao impacto produzido pelas estruturas e ações estatais tanto nos processos sociais como nos processos políticos de uma sociedade.

Dando uma dimensão da amplitude dessa influência, a autora ressalta que o ritmo e as características das instituições estatais afetam não apenas as táticas organizacionais e estratégicas, mas a própria definição e conteúdo dos interesses levantados pelos atores sociais. Assim, as instituições estruturariam o campo de visão dos atores, influenciando suas preferências e identidades. Cada sociedade contando com

²⁵ Skocpol sublinha ainda que muito do argumento de Tocqueville sobre as origens da Revolução Francesa tratou dos modos pelos quais a monarquia absolutista francesa, através de sua estrutura institucional e práticas políticas, enfraqueceu o prestígio e a capacidade política da aristocracia, incitando os camponeses e o Terceiro Estado, e inspirando a *intelligentsia* a rebentar uma separação, racionalistas disparando contra o *status quo*. (1984, p. 21).

uma seqüência histórica e formas de Estado e de economia específicas poderia ter uma configuração distinta (*Idem*, p. 23-4), na qual diferentes estruturas institucionais produziriam diferentes efeitos sóciopolíticos. Baseando-se neste argumento, Skocpol considera que,

(...) vários tipos de Estado não apenas conduzem a produção de decisões, a coerção e as diferentes atividades adjudicativas, mas também originam várias concepções de meios e métodos [de elaboração] de políticas, concepções que influenciam o comportamento de todos os grupos e classes sociais. (*Idem*, p. 22).

A inserção do Estado na sociedade: a embedded autonomy

Peter Evans elaborou a noção da *embedded autonomy*²⁶ a fim de formalizar conceitualmente um padrão de atuação do Estado observado em sociedades que alcançaram, durante a segunda metade do século XX, um progressivo desenvolvimento social e econômico. Interessado em entender a posição do Estado nesses processos de desenvolvimento bem sucedidos, Evans aprofunda sua análise na experiência coreana, e contrasta-a com as de países que não lograram realizar completamente importantes transformações, tais como a Índia e o Brasil. Na visão do autor, a posição do Estado nesse processo é a chave para a obtenção de resultados favoráveis ao desenvolvimento.

Apoiando-se em densa pesquisa empírica, o autor sustenta a importância de redes de conexão entre o Estado e a sociedade baseadas num mútuo esforço de cooperação. Nesta direção, Evans aponta a noção de *embedded autonomy* como um princípio organizacional que estruturaria as instituições estatais e, por conseguinte, suas ações, conduzindo um tipo de relação entre o Estado e a sociedade, que se caracterizaria pela combinação entre organizações estatais internamente coerentes e fortes laços com o meio social circundante (Evans, 1996, p.178).

O conceito formulado por Peter Evans revela ao mesmo tempo a realização de dois processos distintos. Primeiramente, refere-se ao aparato burocrático estatal que, através de mecanismos de constrangimentos, poderia inibir a formulação e eventual consecução de políticas orientadas para beneficiar interesses privados, impelindo os

²⁶ Peter Evans deu este nome ao seu livro *Embedded Autonomy – States & Industrial Transformation* (1995), no qual, baseando-se em extensa pesquisa empírica, procura relacionar o formato do Estado com o processo de transformação industrial e de desenvolvimento da sociedade.

agentes estatais a buscarem metas coletivas. O segundo aspecto ao qual se reporta a idéia da *embedded autonomy* concerne à relação entre Estado e sociedade.

Evans considera também que a inclusão de grupos da sociedade civil na elaboração de decisões permite um funcionamento mais coerente e eficiente às instituições estatais. A freqüente conexão com os cidadãos aumenta a coerência organizacional do Estado, pois possibilita que suas ações estejam coordenadas com as demandas expressas nos canais institucionalizados de ligação com a sociedade. No entanto, o autor ressalta que a fim de manter sua capacidade de coordenação diante das demandas sociais, o Estado necessitaria de autonomia para selecionar e detectar as medidas prioritárias ao contexto social.

Observa-se que neste enfoque as instituições estatais possuiriam uma posição central tanto para o desenvolvimento de uma comunidade, como para o fortalecimento da democracia. Desse modo, práticas e procedimentos democráticos, capazes de incluir novos atores na arena política, seriam utilizados como mecanismos para a consecução de metas voltadas para o desenvolvimento. Através do estabelecimento de canais institucionalizados de contato com os cidadãos, o Estado mostraria contornos mais democráticos.

Ainda segundo o autor, as manifestações da sociedade deveriam orientar o Estado no processo de tomada de decisões políticas, de tal modo que o resultado gerado por essas decisões representasse em alguma medida as demandas que foram expressas pelos cidadãos. Dessa maneira, as orientações provenientes da sociedade poderiam tornar a ação estatal eficaz, na medida em que possibilitariam ao Estado dispor de uma importante fonte de informações para realizar escolhas políticas mais acertadas.

Em sua argumentação, Peter Evans expõe as razões pelas quais a inserção do Estado torna-se fundamental para a produção de políticas eficientes,

A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final desses atores para sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema.²⁷

²⁷ Evans, 1993, p. 153.

Destacando a importância das conexões com a sociedade civil para a realização de uma ação estatal eficiente, Evans aponta esse atributo como um item central para que o Estado amplie sua capacidade de responder corretamente aos problemas e demandas detectadas. Norbert Lechner (1996) considera que essa inserção na estrutura social mediante múltiplas redes de interação determina a natureza política do Estado, na medida em que os processos de tomada de decisão apóiam-se em ações contínuas de deliberação com diferentes atores sociais. Cria-se, assim, um processo de negociação e renegociação de metas e políticas.

Segundo Lechner, a natureza política da ação estatal revela a dimensão democrática de um Estado, posto que o produto dessa ação estaria representando em alguma medida as opiniões, valores ou interesses levantados no momento de interseção com a sociedade. O enfoque na dimensão política revelaria os processos de representação e mediação, os sistemas institucionais estáveis, o aparato burocrático comprometido com interesses públicos, bem como a participação de amplos setores da sociedade (Lechner, 1996, p.36).

Por fim, pode-se assinalar que tanto o caráter político do Estado como os seus desdobramentos, citados acima, são fortemente influenciados pelo aparato institucional que estrutura a ação estatal e a sua forma de conexão com os grupos sociais. Nesta perspectiva, a organização das instituições políticas numa comunidade torna-se um fator determinante na explicação sobre o tipo de inserção do Estado na estrutura social circundante e, também, acerca dos resultados sociais e políticos provenientes dessa interação.

O conceito de governança

Consideramos que um dos principais pontos abordados pela perspectiva teórica que tem o Estado como foco de análise consiste na questão da governança, pois ela refere-se, justamente, aos atributos da ação estatal. Ou seja, a governança diz respeito à qualificação, à capacitação do modo de agir do Estado.

Robert Putnam concebe a idéia de governança como o resultado de um processo gradual que é capaz, no seu ponto de vista, de fornecer parâmetros para medir o desempenho institucional de um governo. Seu modelo de governança define-se pelas seguintes etapas: demandas sociais → interação política → governo → opção de política → implementação.

Neste esquema, as instituições governamentais receberiam subsídios do meio social e gerariam reações a ele²⁸. Segundo Putnam, “para ter um bom desempenho uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas”²⁹. A boa governança ocorreria, portanto, sob essas condições.

Sucintamente, o conceito de governança concerne tanto à forma pela qual o governo é exercido como aos resultados que produz, referindo-se, como mostrou Putnam, ao exercício dinâmico do ato de governar, na medida em que se constitui a partir de uma dinâmica processual, ao mesmo tempo em que aparece, objetivamente, ao longo do exercício ou ao fim da ação estatal.

Leila Frischtak (1994) sistematiza a noção de governança, expondo, para tanto, alguns de seus elementos constitutivos e interdependentes, tais como a capacidade de coordenação, liderança, implementação, e capacidade de produzir credibilidade³⁰.

(1) Coordenação – refere-se à capacidade do Estado de agregar politicamente – e não mecanicamente de acordo com as regras institucionais existentes - os diversos interesses que efetivamente instruem, e limitam, o processo decisório de medidas e políticas; incluiria tanto a administração do conflito como a organização das formas de cooperação entre interesses.

(2) Liderança – traduzir-se-ia, num primeiro plano, na capacidade de fazer e sustentar escolhas, e bancar seus possíveis riscos; num segundo, na capacidade de informar a direção do processo decisório, e de formular o sentido mais geral que integre e dê consistência às diversas facetas desse processo nas várias áreas do governo.

(3) Capacidade de implementação – relativa ao que se propõe implementar, supõe a adequação entre as decisões tomadas e os recursos, técnicos, institucionais e políticos necessários para que estas decisões se materializem.

(4) Credibilidade – capacidade do Estado de produzir a crença de que ele é capaz de fazer efetivamente aquilo que deveria, ou seja, governar. A credibilidade se manifesta de várias maneiras: a) na expectativa dos cidadãos de que o Estado é capaz de prover a ordem de acordo com as regras institucionalizadas existentes [...]; b) na aceitação implícita de que as decisões governamentais sobre medidas e políticas adotadas refletem, no seu agregado, aquilo que o

²⁸ Putnam, 2002, p. 24.

²⁹ *Idem*, p. 25.

³⁰ Frischtak, 1994, p. 196-7.

Estado entende ser mais próximo do interesse público; e c) percepção minimamente generalizada de que o Estado é capaz de implementar suas decisões, podendo, portanto, influenciar o comportamento dos cidadãos naquilo que envolva também a sua cooperação voluntária, e não apenas compulsória.

Entendemos que esses elementos são os atributos que compõem a noção de boa governança, além do que consistem nos critérios pelos quais é possível avaliar a capacidade da ação estatal. A partir deles podemos caracterizar a atuação do Estado, verificando, para tanto, como está o seu nível de governança. Vale destacar que esses atributos, na maioria das vezes, se produzem por arranjos institucionais, que regulam e estruturam os meios mediante os quais esses elementos são operacionalizados num governo. Portanto, a dimensão institucional é um aspecto central do entendimento e realização da boa governança.

O que os teóricos do novo institucionalismo procuram ressaltar é que, justamente, os processos que perpassam, por exemplo, um governo ou um sistema econômico ocorrem por meio e, muitas vezes, em função do aparato institucional sob o qual estão inseridos. Ou seja, a forma como sucede uma ação, sobretudo a estatal, reflete as instituições que a regulam. Neste entendimento, não há como pensar sobre os atributos que definem a boa governança, sem a compreensão de como as instituições importam para sua consecução.

De certa forma, esse será o exercício do presente trabalho nos próximos capítulos. A fim de entender o papel das instituições no funcionamento de um órgão público, pretendemos examinar sua trajetória, destacando, para tanto, o modo pelo qual surgiu, operou e, ainda, opera.

Capítulo 2 - A paisagem institucional que possibilitou o surgimento das subprefeituras

No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, criaram-se as condições institucionais para o estabelecimento de novos arranjos administrativos no âmbito dos municípios. A partir dessa época floresceram em muitas cidades brasileiras experiências de gestão pública que pretendiam aproximar governo e sociedade, rompendo a dinâmica de insulamento burocrático vigente no período da Ditadura Militar (1964-1985).

Apresentando um desenho descentralizado, a Constituição de 1988 outorgou aos estados e municípios competências e responsabilidades, aumentando o rol de decisões sob controle dessas esferas. Celina Souza afirma que os constituintes desenharam uma federação cujo poder governamental foi descentralizado e em que vários centros de poder, embora assimétricos, tornaram-se legitimados para tomar parte do processo decisório (Souza, 2005, p. 110).

Pires considera que a promulgação da Carta Federal inaugura o tratamento dos municípios enquanto entes federativos, reconhecendo-os como parte indissolúvel do Estado, possibilitando, desse modo, que assumam um papel importante no cenário da federação brasileira (2003, p. 3).

A Constituição de 1988 impulsiona e formaliza o processo de descentralização, possibilitando a instauração paulatina de condições institucionais e políticas para uma atuação governamental mais democrática no nível local. Essa mudança constitucional vem abrindo caminhos para a formação de novas institucionalidades que, em alguns casos, têm redefinido as relações entre Estado e sociedade. A descentralização tem propiciado o surgimento de programas e projetos municipais inovadores, em grande parte orientados para uma maior incorporação da participação popular nos processos de gestão e tomada de decisão (*Ibidem*, p.3).

Consideramos importante frisar que a Constituição de 1988 garantiu aos municípios um importante recurso de autonomia: a elaboração de suas próprias Leis Orgânicas³¹. Essa garantia aos legisladores locais de formular as regras e procedimentos pelos quais o governo municipal deveria ser exercido, constituiu-se uma oportunidade para adequar as instituições locais aos objetivos sociais, econômicos, políticos e administrativos peculiares ao contexto de cada território.

³¹ Segundo o art. 29 da CF/88, “o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição do respectivo estado”.

Tendo em vista os incentivos liberados pela Constituição de 1988 para a organização do governo municipal de forma mais autônoma, diferentes formatos de gestão puderam ser experimentados. Entendemos que no município do Rio de Janeiro sucedeu-se em 1993 um importante arranjo organizacional, posto em prática pelo prefeito Cesar Maia, nos momentos iniciais do seu primeiro mandato (1993-1996)³². Nesta ocasião, ocorreu a implantação de cinco subprefeituras, cuja principal atribuição consistiria em fazer o elo entre as diversas Regiões Administrativas da cidade e o Executivo local.

Consideramos que o estabelecimento das subprefeituras significou a possibilidade de o prefeito Cesar Maia levar adiante no exercício do governo seus objetivos políticos e propostas administrativas. Uma breve análise sobre as prerrogativas concedidas pela Lei Orgânica do município ao prefeito mostra como isso foi possível.

Os recursos de poder inscritos na Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro

A Lei Orgânica é o marco institucional do governo carioca³³, na medida em que dispõe sobre o formato e as regras do arranjo político da cidade, determinando a estrutura sob a qual os poderes Legislativo e Executivo devem funcionar. A L.O. define as decisões que cabem a cada ente do governo municipal, além de apresentar os meios pelos quais podem levá-las adiante. Ademais, expõe as atribuições e responsabilidades de cada poder, estabelecendo os contornos da organização política da cidade.

Observamos que a Lei Orgânica do Rio de Janeiro apresenta um desenho democrático, acompanhando as características expressas na Constituição Federal de 1988 que funda as bases da redemocratização do Estado brasileiro. Na L.O. os artigos 80 e 81 autorizam e ordenam o exercício da iniciativa popular e do plebiscito, os quais podem ocorrer mediante a proposição subscrita por uma determinada porcentagem do eleitorado carioca.

³² No Anexo 1, apresentamos a relação dos candidatos e eleitos para os cargos de governador e prefeito, respectivamente, do estado e município do Rio de Janeiro a partir das eleições de 1982.

³³ A Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro foi instituída pelos membros do Poder Legislativo Orgânico e promulgada em cinco de abril de 1990.

A Lei Orgânica prevê ainda a existência de Conselhos Municipais³⁴, cuja principal atribuição consistiria em assessorar a administração pública na gestão e planejamento do município. O artigo 127 define que os Conselhos terão por finalidade auxiliar a administração pública na análise, planejamento, formulação e aplicação de políticas, na fiscalização das ações governamentais e nas decisões de matéria de sua competência. Os artigos 126 a 133 dedicam-se exclusivamente a ordenar a composição, as atribuições e os deveres desses Conselhos.

Ressaltado o contorno democrático da Lei Orgânica do Rio de Janeiro³⁵, cumpre assinalar a maneira pela qual dispõe sobre *como se governa* a cidade do Rio de Janeiro. Primeiramente lista as atribuições do prefeito, determinando sua responsabilidade pela direção superior da administração pública local.

Consta nos artigos que se referem às atribuições privativas ao prefeito³⁶ sua responsabilidade em compor o organograma administrativo da cidade. Segundo a Lei Orgânica, a competência do prefeito 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, cuja finalidade consiste em formalizar os atos administrativos do chefe do Executivo.

Nota-se que o prefeito a fim de levar adiante mudanças de natureza organizacional na administração pública pode fazê-las, desde que prevista em lei, através de decretos. Ou seja, é possível que alterações na organização do arranjo administrativo municipal realizem-se a partir de decretos, que independem da aquiescência do Poder Legislativo local e passam a ter validade imediatamente após a sua publicação no Diário Oficial do Município. Dentre as competências do prefeito exercidas por decreto, e que podem originar mudanças organizacionais, destacam-se: I-

³⁴ Na Lei Orgânica consta que os Conselhos municipais constituem-se auxiliares diretos do Prefeito. A L.O. estabelece que os conselhos serão criados por lei, que definirá sua composição, atribuições, deveres e responsabilidade (art. 126). O § 3º do art. 127 determina que o Município poderá criar, dentre outros, os seguintes conselhos municipais: Direitos Humanos, Direito do Consumidor, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, Defesa da Criança e do Adolescente, Cultura, Saúde, Desporto e Lazer, Política Urbana e Meio Ambiente (1996, p. 71).

³⁵ Vale assinalar que essas medidas de cunho democrático estão inscritas na Constituição Federal de 1988 que determina nos parágrafos XII e XIII do artigo 29 que a Lei Orgânica dos Municípios se oriente pelos seguintes preceitos: XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal. XIII – iniciativa popular de projeto de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado (CF/88, 1996, p. 36).

³⁶ O rol de atribuições exclusivas ao prefeito está disposto nos artigos 107 a 111, mas o primeiro deles define, especificamente no inciso VI, que cabe ao prefeito dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (1996, p. 52).

alterar (criando ou extinguindo) funções gratificadas; II- criar, extinguir ou ordenar órgãos da Prefeitura; III- aprovar o regulamento e regimento interno desses órgãos; IV- definir e estipular as funções e atribuições dos órgãos públicos³⁷.

As decisões tomadas pelo prefeito com base no artigo 156 podem produzir alterações no regulamento e atuação de órgãos que constituem a administração pública carioca, impactando a dinâmica de funcionamento da Prefeitura e gerando, com isso, mudanças organizacionais. Assim, os resultados produzidos por essas decisões são capazes de instituir uma nova organização no processo administrativo da cidade concernente ao rearranjo das competências, funções, cargos e órgãos municipais. Os decretos são, portanto, recursos pelos quais o prefeito pode criar novos parâmetros para a gestão local.

Dito isto, cumpre assinalar que a descrição e a análise de alguns aspectos da Lei Orgânica do Rio de Janeiro contribuem para explicitar o ambiente institucional onde os agentes dos organismos públicos estão inseridos e a partir do qual agem. Neste sentido, a compreensão de como ocorre o processo administrativo da cidade passa pela análise das regras e dispositivos institucionalizados pela Lei Orgânica, que determinam, em parte, a margem e o âmbito das decisões do prefeito, dos vereadores e dos demais componentes do governo municipal, além de dispor sobre os mecanismos pelos quais podem estabelecê-las.

A Lei Orgânica pode ser entendida como as *regras do jogo*³⁸ do governo municipal, a partir das quais delineiam-se oportunidades de ação para os atores políticos locais, sobretudo para o prefeito, haja vista que essa Lei assegura-lhe mecanismos que expandem sua margem de ação. Neste caso, o decreto constitui-se um importante recurso do chefe do Executivo pelo qual toma decisões que são validadas imediatamente após a sua edição e cujos efeitos provocam alterações tanto no âmbito interno como externo da Prefeitura³⁹.

³⁷ O artigo 156 da Lei Orgânica define que a formalização dos atos administrativos da competência do Prefeito será feita mediante decreto, numerado em ordem cronológica. O artigo lista as atribuições consideradas atos administrativos do Prefeito (*Idem*, p. 80).

³⁸ Essa idéia refere-se à formulação desenvolvida por Douglass North (1990 e 1998) sobre o papel das instituições em qualquer organização. O primeiro capítulo apresenta com mais detalhes essa formulação.

³⁹ Como ressaltado, a Lei Orgânica prevê que um rol de mudanças no arranjo administrativo da cidade seja estabelecido mediante decreto, o que oferece ao prefeito a oportunidade de implementar decisões mais adequadas aos seus projetos e interesses, e sem a necessidade de submetê-las ao processo legislativo.

Douglass North destaca que as oportunidades percebidas pelos atores são as fontes de mudanças numa organização. De acordo com o esquema teórico do autor, as percepções subjetivas daqueles que decidem nas organizações determinam, com base nas oportunidades oferecidas pelo ambiente institucional, as decisões a serem adotadas e levadas adiante (1998, p.12). Neste entendimento, North argumenta que os atores tomam determinadas decisões estrategicamente, com o objetivo de tirar vantagens de tais oportunidades. Há, portanto, um cálculo que antecede a opção por uma decisão, no qual os atores prevêem os efeitos que suas escolhas podem gerar e de que maneira beneficiam-se delas. É na interseção entre os dispositivos institucionalizados e as expectativas individuais que se determina o tipo de mudança que ocorre numa organização.

Neste sentido, consideramos que as subprefeituras cariocas surgiram como resultado da interação entre os dispositivos institucionais inscritos na Lei Orgânica⁴⁰ e as percepções subjetivas do prefeito, que a partir da sua prerrogativa de criar órgãos governamentais e organizar a administração pública através de decretos administrativos, identifica os mecanismos através dos quais pode agir a fim de realizar seus projetos com o menor custo possível.

Podemos assinalar que tais características institucionais revelaram-se na forma como as subprefeituras foram criadas e em certa medida marcaram também sua trajetória. Primeiramente, as disposições institucionais determinaram a maneira pela qual as subprefeituras poderiam ser estabelecidas tendo em vista a direção que Cesar Maia pretendia lhes imprimir. O decreto administrativo constituía-se, segundo a L.O., o mecanismo mais apropriado para a realização dessa decisão.

Ademais, os dispositivos institucionais marcaram a trajetória das subprefeituras na medida em que viabilizaram sua existência sob condições instáveis. Conseqüentemente, as subprefeituras, por terem sido estabelecidas por decreto, não dispuseram de legislação específica que regulasse seu funcionamento e posição na administração municipal.

⁴⁰ Conforme verificamos nas seções anteriores, a Lei Orgânica do Rio de Janeiro não prescreve o estabelecimento de subprefeituras, mas prevê a possibilidade da criação de novas divisões administrativas no município em substituição às Regiões Administrativas. Ademais, outorga ao prefeito o uso de decretos para atos administrativos, através dos quais pode, por exemplo, criar, alterar e extinguir órgãos da Prefeitura (Ver inciso V do art. 156; Rio de Janeiro, 1996, p. 81).

A seguir mostraremos como as subprefeituras foram implantadas e a maneira pela qual passaram a integrar a estrutura administrativa da cidade⁴¹.

Histórico da implantação das subprefeituras na cidade do Rio de Janeiro

É importante observar que o termo “subprefeitura” não é uma denominação oficial⁴². Formalmente, elas surgiram em fevereiro de 1993 como Áreas de Planejamento (APs) e a partir de 1996 passaram a ser designadas como Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas (CGRAs).

As APs tornaram-se, de fato, um órgão do Executivo através do Decreto 11.935 baixado pelo prefeito Cesar Maia⁴³. Neste decreto nomeiam-se os titulares dessas cinco Áreas de Planejamento cuja função será supervisionar as Regiões Administrativas (RAs). Para o conjunto da população e para a mídia, em geral, este novo arranjo passou a ser conhecido como “subprefeitura”.

⁴¹ Cumpre destacar que no artigo 41 da Lei nº 217 de 15 de janeiro de 1948 que dispõe sobre a Lei Orgânica do Distrito Federal, neste período situado na cidade do Rio de Janeiro, verifica-se um dispositivo sobre as subprefeituras. Segundo o artigo 41 – O Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito, será dividido em sub-prefeituras, tantas quanto a Lei estabelecer, e continuará na posse do território em que atualmente exerce a sua jurisdição, respeitados os direitos a que se refere o art. 1º, § 1º. No parágrafo único do art. 41 esclarece-se que – os sub-prefeitos serão livremente nomeados pelo Prefeito entre os que reunirem os requisitos constantes do § 1º do artigo 26.

⁴² Embora informalmente o governo municipal refira-se ao órgão criado em 1993 como subprefeitura, em todos os documentos oficiais pesquisados esse órgão é sempre designado por outros nomes, como veremos a frente.

⁴³ Decreto número 11.935 de 01 de fevereiro de 1993. Neste decreto o prefeito delega as atribuições concernentes às Áreas de Planejamento (APs) do Poder Executivo Municipal, embora não especifique o conteúdo dessas atribuições. Cada área de planejamento ocupa-se de uma parte da cidade, de forma que se estabelece a seguinte distribuição: AP-1→Centro; AP-2→Zona Sul; AP-3→Zona Norte; AP-4→Barra da Tijuca; AP-5→Zona Oeste. As APs constituíam-se uma divisão da cidade, para fins de planejamento, criada pelo decreto nº 3.158 de 23/07/1981. O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro as define como um instrumento para a ordenação da política urbana do município.

As RAs, por sua vez, constituem uma divisão administrativa, estabelecida no estado da Guanabara pelo governador Carlos Lacerda⁴⁴ e que vigora até hoje⁴⁵. A Lei Orgânica define no art. 124 que “a Administração Regional é o órgão de representação do prefeito e de coordenação e supervisão da atuação dos demais órgãos do Poder Executivo na área de sua circunscrição”. O anexo 1 mostra a relação dos decretos que tratam das Regiões Administrativas de 1961 a 2006.

A seguir podemos observar o quadro inicial, exposto no Decreto nº 11.935, que mostra os primeiros titulares e o âmbito geográfico de cada subprefeitura.

Quadro 1 – Primeiros titulares das APs do Município do Rio de Janeiro (1993)

Áreas de Planejamento (APs)	Regiões Administrativas (RAs)	Zona	Titular ⁴⁶
AP – 1	I RA - Portuária II RA - Centro III RA - Rio Comprido VII RA - São Cristóvão XXI RA - Ilha de Paquetá XXIII RA - Santa Teresa	Centro	Augusto Ivan de Freitas Pinheiro
AP – 2	IV RA - Botafogo VI RA - Lagoa V RA - Copacabana VIII RA - Tijuca IX RA - Vila Isabel XXVII RA – Rocinha	Sul	Solange Amaral
AP – 3	X RA - Ramos XI RA - Penha XXX RA - Complexo da Maré XII RA - Inhaúma XIII RA - Méier XXVIII RA – Jacarezinho	Norte	João Mendes

⁴⁴ O decreto nº 353 de 30/01/1961 que institui em caráter experimental as Regiões Administrativas dispõe ao longo de seis artigos como as RAs deveriam funcionar. Segundo o art. 3º, “Compete às Regiões Administrativas: I – o levantamento das necessidades administrativas da área e a permanente atenção aos assuntos de interesse das comunidades locais que dependam de providências da administração; II – o estudo e proposta de um “programa de ação” para a área, levando em conta o já programado ou em estudos nas Secretarias Gerais; III – a elaboração da proposta de orçamento da área, na qual se discriminem os recursos, dispêndios e investimentos que, dentro do programa e orçamento aprovados para o Estado, em cada Secretaria, devam caber à região; assim como a solicitação de créditos específicos, se for o caso; IV – a supervisão e coordenação administrativa dos estabelecimentos e serviços de educação, saúde, assistência social, recreação e abastecimento; V – à execução dos serviços locais ou distritais: a) de conservação de ruas, praças e jardins; b) de limpeza dos logradouros públicos; c) de licenciamento e fiscalização de obras e instalações particulares; d) de polícia sanitária e de posturas em geral; e) de segurança pública; f) de tesouraria; g) de fomento e defesa agro-pecuária, quando for o caso.

⁴⁵ Quando Cesar Maia assumiu a Prefeitura, em 1993, existiam 30 RAs, atualmente são 33.

⁴⁶ Vale lembrar que Solange Amaral, titular da AP-2, e João Mendes, da AP-3, não eram quadros desconhecidos, pois nesta época já tinham carreiras políticas, mas ficaram pouco tempo à frente de suas respectivas subprefeituras, dando espaço a novos quadros.

AP – 4	XVI RA - Jacarepaguá XXIV RA - Barra da Tijuca	Barra da Tijuca	Eduardo da Costa Paes
AP – 5	XVII RA – Bangu XVIII RA – Campo Grande XIX RA – Santa Cruz XXVI RA – Guaratiba	Oeste	Gilson Luna da Silva

Fonte: Diário Municipal do Rio de Janeiro. Ano VI, nº 219, Rio de Janeiro, 02/02/1993, Decreto nº 11.935 de 01/02/1993.

Outros decretos sucederam o de número 11.935, modificando-o ⁴⁷. Em julho de 1993 Cesar Maia estabelece, através do Decreto 12.148, a primeira alteração na divisão inicial, fragmentando a Área de Planejamento da Zona Norte (AP-3). Criam-se, assim, três subdivisões, a AP-3.1, AP-3.2 e AP-3.3, que passam a contar com diferentes titulares. Após essa mudança houve apenas mais um desmembramento, ocorrido na AP-2, que gerou a AP-2.1 e AP-2.2⁴⁸. Os demais decretos concernentes às Áreas de Planejamento tratavam somente da exoneração ou nomeação de seus titulares, não ocorrendo mais divisões na estrutura das APs ao longo do primeiro mandato de Cesar Maia.

Dias antes de passar o cargo para o seu sucessor, o prefeito edita o Decreto 15.411⁴⁹ no qual discrimina os diversos órgãos do Poder Executivo municipal e define suas respectivas atribuições. Neste documento, as subprefeituras são designadas como Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas (CGRAs) e as Áreas de Planejamento aparecem apenas como referência à abrangência de cada Coordenadoria das RAs.

O Decreto 15.411 ao apresentar o organograma da Prefeitura mostra as subprefeituras como um órgão específico do Poder Executivo, revelando que naquele momento estavam, de fato, incorporadas à estrutura administrativa do município. Segundo esse decreto, as subprefeituras estariam ligadas à Secretaria Municipal de Governo e responderiam diretamente à Secretaria Executiva das Coordenadorias Gerais

⁴⁷ Conseguimos coletar e analisar os seguintes decretos relacionados ao de nº 11.935 de 01/02/1993, são eles: nº 12.148 de 16/07/1993; nº 12.188 de 03/08/1993; nº 12.628 de 11/01/1994; nº 12.764 de 30/03/1994. Cada um desses decretos altera em algum ponto aquele que lhe antecede.

⁴⁸ Não nos foi possível localizar o decreto que dispõe sobre tal mudança na AP-2, de modo que obtivemos essa informação através do Decreto 15.411 que menciona as oito Áreas de Planejamento existentes ao fim do mandato de Cesar Maia e mostra que houve fragmentação na AP-2 e na AP-3 ao longo deste governo.

⁴⁹ Decreto nº 15.411 de 20 de novembro de 1996 que consolida a organização básica do Poder Executivo municipal.

das Regiões Administrativas (Secra)⁵⁰, órgão também vinculado à Secretaria de Governo.

Quadro 2 – Competências das Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas

- 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 proporcionado 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 da 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;

Fonte: Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Ano X, nº 194, Rio de Janeiro. Decreto 15.411 de 23 de fevereiro de 1996.

Se inicialmente as subprefeituras eram reconhecidas como Áreas de Planejamento, com o tempo passam a ser tratadas como Coordenadorias das Regiões Administrativas (CGRAs). Embora não possamos precisar se tal denominação foi introduzida pelo Decreto 15.411 de 20/11/1996, notamos que os documentos posteriores à sua edição referem-se às Áreas de Planejamento apenas como uma medida da extensão de cada subprefeitura.

Observamos que no primeiro governo de Cesar Maia (1993-1996), e também durante a gestão do seu sucessor, Luiz Paulo Conde (1997-2000), a divisão territorial da cidade em Áreas de Planejamento constituiu um padrão de referência pelo qual se originavam novas Coordenadorias Gerais das RAs. Os sucessivos decretos que dispunham sobre novos desmembramentos administrativos da cidade caracterizavam-se por fragmentar as Áreas de Planejamento. As novas Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas nasciam das subdivisões das Áreas de Planejamento. Neste sentido, cada subprefeitura significava uma subdivisão daquelas cinco APs previstas inicialmente.

⁵⁰ Vale lembrar que essa estrutura permanece até os dias de hoje (2007). De acordo com o decreto nº 15.411 de 20/12/1996, caberia à Secra: I – acompanhar e agilizar as atividades de apoio logístico no atendimento às CGRAs e as RAs, promovendo a integração de suas ações; II – promover a integração das ações administrativas das CGRAs e RAs, com a administração direta, indireta e fundacional; III – promover o intercâmbio das informações entre as CGRAs, visando à implementação das políticas e diretrizes de governo; IV – desenvolver mecanismos de acompanhamento das ações administrativas das CGRAs e RAs.

Durante o período em que Conde esteve à frente do Executivo carioca elevou o número de subprefeituras⁵¹, que continuaram a surgir por decretos⁵². Calcula-se que durante o governo Conde 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.

Com Luiz Paulo Conde todas as Áreas de Planejamento foram fracionadas, inclusive as que já haviam sido alteradas pelo seu antecessor, como a AP 2 e 3. Conde modifica o arranjo estabelecido por Cesar Maia e procede ao desmembramento das APs que não foram divididas anteriormente. Quando Cesar Maia retorna ao Poder Executivo em 2001, esse quadro muda e o número de subprefeituras diminui inicialmente, mas logo volta a crescer⁵³.

A fim de caracterizar melhor as subprefeituras cariocas, na próxima seção, analisaremos o caso do governo municipal de São Paulo, onde as subprefeituras são mais recentes e contam com uma legislação que define sua forma de funcionamento.

O marco de origem das subprefeituras: um contraponto com o caso de São Paulo

Como vimos, as subprefeituras surgiram na cidade do Rio de Janeiro a partir de decretos do Poder Executivo, e ainda hoje qualquer alteração que se faça nesse órgão, concernente, por exemplo, a alguma modificação na sua área de abrangência, ou até mesmo à criação ou extinção de subprefeituras, é realizada mediante a edição de novos decretos. A forma pela qual essas instâncias locais da Prefeitura surgiram revela, portanto, sua estrutura instável que pode ser alterada sem muitos custos, isto é, à decisão tomada com base num decreto atribui-se um caráter variável haja vista que a edição de um outro decreto pode revogá-la ou alterá-la imediatamente.

O caso das Regiões Administrativas, inscritas na Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro, contrapõe-se à situação das subprefeituras, posto que contam com

⁵¹ De acordo com algumas edições do Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, observamos que já em janeiro de 1997, mês inicial de seu mandato, o prefeito Luiz Paulo Conde realiza sua primeira modificação nas Áreas de Planejamento.

⁵² Recolhemos os seguintes decretos que desmembram as respectivas APs: nº 15.462 de 09/01/1997 → AP-5; nº 17.294 de 14/01/1999 → AP-2, AP-3, AP-4; nº 17.442 de 05/04/1999 → AP-2; nº 17.660 de 21/06/1999 → AP-5; nº 17.798 de 03/08/1999 → AP-3.

⁵³ 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.

garantias legais que as preservam na estrutura administrativa da Prefeitura. Embora seja possível estabelecer mudanças organizacionais nas RAs através de decretos do prefeito, elas não podem ser criadas ou extintas por esse mecanismo. Neste caso, qualquer projeto que vise a modificar a divisão administrativa da cidade, tal como proposta na Lei Orgânica, deve ser apresentado sob a forma de lei e submetido a processo legislativo.

O estabelecimento das subprefeituras por decreto implicou que muitos vereadores não tomassem conhecimento sobre elas. Observamos numa edição do Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro⁵⁴ a resposta do prefeito Cesar Maia a uma interpelação feita a ele por alguns vereadores, no qual requerem informações sobre os subprefeitos⁵⁵. Vale destacar que ao buscar informações os vereadores demonstravam desconhecer as subprefeituras, indicando que até aquele momento não houvera, de fato, nenhum encaminhamento de projeto de lei do Poder Executivo à Câmara com vistas a formalizar e regulamentar as subprefeituras⁵⁶.

Segundo Cesar Maia⁵⁷, qualquer projeto de lei que fosse enviado à Câmara tratando sobre a regulamentação das subprefeituras enfrentaria muita resistência. Justificando sua decisão em não insistir com a Câmara dos Vereadores para a regulamentação das subprefeituras, Cesar Maia argumenta que,

Algumas coisas não se podem propor à Câmara sem ter o entendimento preliminar de como [a medida] vai ser votada, pois se tem uma negativa da Câmara ou um substitutivo que deforma completamente o projeto original, o teu decreto continua valendo, mas ele perde legitimidade. Você foi derrotado⁵⁸.

⁵⁴ DCM, Ano XVII, nº 134, 25 de julho de 1994.

⁵⁵ Os vereadores encaminharam essa interpelação através do requerimento de informação nº 634/94 presente no ofício GP nº 334/RI de 02/03/1994.

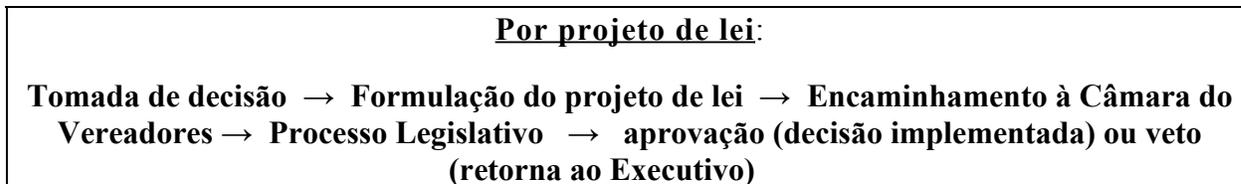
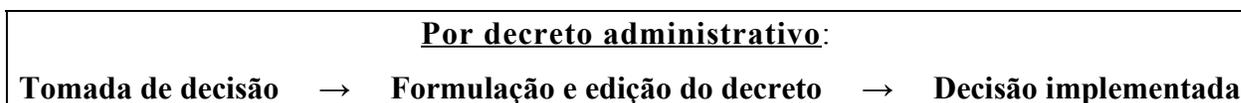
⁵⁶ Na resposta ao requerimento encaminhado pelos vereadores, a Prefeitura informa que: 1- Os subprefeitos são, na realidade, colaboradores que prestam assessoramento direto ao Prefeito, com atribuições relativas à supervisão das Administrações Regionais, grupadas segundo as Áreas de Planejamento, definidas pelo Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro; 2 – A descentralização das políticas municipais, em via de implementação pela atual administração, está coetânea com o que preconiza o art. 137 da Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro, tendo em vista que objetiva aproximar os órgãos municipais prestadores de serviços à base da sociedade, emprestando-lhe um caráter mais eficaz e efetivo. Para tanto, a modelagem organizacional pretendida visa construir uma matriz de atendimento à comunidade, tendo como referência as Áreas de Planejamento. Para a consecução desses objetivos, os órgãos do Poder Executivo municipal estão adequando suas estruturas e processos administrativos a fim de atender às diretrizes de desconcentração, descentralização e regionalização, buscando o melhor cumprimento de suas missões institucionais; 3 – O Poder Executivo municipal enviou à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, mensagens contendo Projetos de Lei que tratam da reorganização de diversos órgãos municipais (DCM, 1994, grifo meu).

⁵⁷ Entrevista à autora e à orientadora, Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 2006.

⁵⁸ Entrevista, 20/02/2006.

Assim, o prefeito destaca a importância de se antecipar à reação da Câmara diante de uma determinada proposição de sua autoria para definir a maneira menos custosa de implementar seus projetos de governo. As decisões editadas por decreto, na medida em que prescindiam da aquiescência dos legisladores, permitiam ao prefeito isentar-se do custo de ter que submeter suas decisões a um processo de negociação com o Legislativo para que fossem implementadas. Ademais, Cesar Maia aponta que ao estabelecer uma decisão por decreto e posteriormente encaminhá-la à Câmara para que seja regulamentada corre-se o risco de enfraquecer o conteúdo dessa decisão, uma vez que ela poderia não contar com a concordância dos vereadores, produzindo um desgaste na sua legitimidade⁵⁹.

O esquema a seguir apresenta os dois processos pelos quais o prefeito poderia implementar a sua decisão de estabelecer as subprefeituras.



A partir desse esquema é possível delinear diferenças, no processo de criação, entre as subprefeituras cariocas e paulistanas. O primeiro quadro ilustra o caso do Rio de Janeiro e o segundo o de São Paulo. Um outro elemento que aprofunda a diferença

⁵⁹ Cabe ressaltar que o encaminhamento ao Legislativo de uma medida posteriormente a sua edição pode constringer a performance dos legisladores, que se confrontam com um contexto no qual a medida já está em vigência, podendo contar a adesão e o interesse da sociedade. Essa situação assemelha-se ao caso da votação de medidas provisórias no Congresso Nacional. Segundo Figueiredo e Limongi, “(...) a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do *status quo*. Ao analisá-la o Congresso não opta pelo *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). (...) Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os congressistas podem ser induzidos a cooperar” (Figueiredo et al: 2001, p. 26). Embora sejam instrumentos bastante diferentes entre si, sobretudo no que concerne ao escopo e amplitude das decisões que estabelecem, supõe-se que tanto o decreto do prefeito como a medida provisória do presidente da República podem influenciar a avaliação dos legisladores sobre as decisões estabelecidas pelo Executivo, pois ambos geram efeitos que antecedem a resolução do Legislativo. Podemos observar que no município do Rio de Janeiro, a situação gerada pelo decreto que criou as subprefeituras induziu os vereadores a resistirem a proposta de regulamentação das subprefeituras, na medida em que poderiam institucionalizar um instrumento do Poder Executivo que projetaria potenciais concorrentes a eles nas eleições.

entre os dois casos refere-se ao fato de que a Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990 prevê, nos artigos 77 a 79, a implantação de subprefeituras na cidade em substituição às Regiões Administrativas⁶⁰, que tal como no Rio de Janeiro dividiam o município em diferentes zonas administrativas.

Em São Paulo, foram criadas 31 subprefeituras durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), cujo programa de governo já tratava desse tema. A fim de efetivar o órgão previsto e disposto na Lei Orgânica⁶¹, o governo municipal elaborou um projeto de lei e o encaminhou à Câmara dos Vereadores. A Lei 13.399, publicada no início de agosto de 2002, formalizou a vigência das subprefeituras em São Paulo substituindo as Regiões Administrativas. Após a institucionalização das subprefeituras na estrutura administrativa da cidade de São Paulo e já definida suas atribuições e competências, o governo municipal formulou um segundo projeto de lei que dispunha sobre sua estrutura organizacional⁶². Com a Lei nº 13.682, especificou-se os órgãos e funções constitutivas das subprefeituras e criou-se as sete coordenadorias que comporiam sua estrutura⁶³.

Essas coordenadorias representam no âmbito local as 21 secretarias da Prefeitura de São Paulo, e respondem diretamente aos subprefeitos, que mantêm a direção e gestão sobre elas. Cumpre lembrar que o prefeito pode a partir de decretos estabelecer alterações nas leis 13.399 e 13.682, que correspondem respectivamente à criação e à estruturação organizacional das subprefeituras. Entre as modificações que podem ser instituídas por decretos destacam-se: (i) o estabelecimento ou transferência de competências, (ii) a disciplina sobre a execução de determinadas funções, (iii) a renomeação de órgãos e cargos.

⁶⁰ As Administrações Regionais foram criadas na cidade de São Paulo pelo Decreto-Lei nº 6236 de 1965, elaborado pelo então prefeito Faria Lima (Teixeira, 2004, p. 24).

⁶¹ Em 19 de julho de 2002, a Câmara aprovou o projeto de lei que criava as subprefeituras. Em 1º de agosto do mesmo ano, a prefeita Marta Suplicy sancionou a Lei 13.399 que instituiu as subprefeituras com orçamento próprio e autonomia para executar e gerenciar as políticas e diretrizes do governo na região (São Paulo, 2004, p. 41 e 44).

⁶² O projeto de Lei que dispunha sobre a estrutura organizacional das subprefeituras foi encaminhado pelo governo municipal à Câmara em dezembro de 2003, sendo a lei nº 13.682 aprovada em 15 de dezembro de 2003.

⁶³ Em cada subprefeitura na cidade de São Paulo há sete coordenadorias: 1] Assistência Social e Desenvolvimento; 2] Saúde; 3] Educação; 4] Manutenção da Estrutura Urbana; 5] Projetos e Obras; 6] Planejamento e Desenvolvimento Urbano; 7] Administração e Finanças.

Na capital paulista o estabelecimento das subprefeituras representou a eliminação das Administrações Regionais⁶⁴ e ainda uma negociação na Câmara Municipal. Ali, a implantação das subprefeituras possivelmente provocou uma mudança na estrutura institucional da Prefeitura, implicando o estabelecimento de novas regras e procedimentos para a gestão da cidade, e tornando necessário um entendimento preliminar com os secretários e demais membros da administração pública que poderiam ter competências e funções modificadas a partir da instituição do novo órgão.

Supomos que em São Paulo o processo de criação das subprefeituras envolveu diversos atores e tipos de negociação, já que os dispositivos institucionais inscritos na Lei Orgânica pressupunham um processo de entendimento, sobretudo entre o Executivo e o Legislativo, para a implantação das subprefeituras na cidade.

Deste contexto resultou uma estrutura organizacional e funcional com um perfil distinto do carioca. A lei aprovada na Câmara Municipal determinou o número de subprefeituras, suas dimensões territoriais, e ainda os órgãos que comporiam sua estrutura de funcionamento.

Em contraposição, observamos que as subprefeituras contam na cidade do Rio de Janeiro, desde sua criação em 1993, com uma estrutura organizacional instável, delineada de acordo com a estratégia política de cada governo. A falta de regulamentos que especifiquem seu padrão de funcionamento gera a oscilação do número de subprefeituras, e a indefinição de uma forma estável de relacionamento com os demais órgãos da administração pública.

⁶⁴ Teixeira (2004) aponta como as Administrações Regionais da cidade de São Paulo constituíam-se moedas de troca na relação entre o Executivo e o Legislativo municipal. Governo e parlamentares articulavam-se a fim de levar adiante suas metas e, para tanto, utilizavam as ARs como meios para obtenção dos seus diferentes fins. No âmbito da Prefeitura pretendia-se garantir a governabilidade, de modo que as proposições de sua autoria não fossem obstaculizadas, ao passo que os parlamentares buscavam através de sua relação com o Executivo garantir o controle sobre as instâncias locais da administração pública e, com isso, capitalizar os recursos e investimentos destinados para o atendimento das demandas da área. O autor avalia que “as Administrações Regionais por desempenharem funções de serviços urbanos, e ao longo do tempo assumir funções de fiscalização do comércio clandestino e oficial, e de uso e ocupação do solo urbano, logo se transformaram em objeto de desejo dos parlamentares por representar um instrumento eficaz de controle político dos bairros e de aproximação com o poder econômico local. Com isso, o Executivo também acabou ganhando uma forte moeda na atração de apoio no Parlamento. [...] Assim, os prefeitos, cada um a sua maneira, têm nas ARs, além de uma estrutura de agilização dos serviços públicos, um instrumento importante para a obtenção e consolidação de apoio político aos seus governos” (2004, p. 29). Verifica-se, desse modo, que a substituição das ARs pelas subprefeituras em São Paulo implicaria a desarticulação de um tipo de relação entre governo e legisladores que se mantinha desde a década de 1980. Tal fato incrementaria o conjunto de questões que deveria ser objeto de entendimento entre o Executivo e o Legislativo a fim de se estabelecer as subprefeituras.

Por fim, vale assinalar que no Rio de Janeiro, as Regiões Administrativas e as subprefeituras coexistem. Se, por um lado, essa concomitância proporciona um maior número de instâncias locais do poder público acessíveis à população, por outro, amplia os espaços de acomodação política para os parlamentares governistas bem como a possibilidade de maior desentendimento entre os órgãos da administração pública municipal.

Com relação a este último aspecto, a coexistência entre as RAs e as subprefeituras pode gerar competição e entraves no âmbito administrativo, à medida que a falta de coordenação entre os dois órgãos leve ambos a competir por recursos e *status* junto à Prefeitura, criando, com isso, impedimentos na circulação de informações e na cooperação entre as partes que atuam no processo de gestão da cidade. Argumentando sobre a razão que o levou a criar as subprefeituras em coexistência com as RAs, Cesar Maia aponta para o papel de coordenação que as subprefeituras exerceriam a fim de garantir a unidade da administração pública. Para tanto afirma que,

A um nível de descentralização, você não descentraliza mais, pulveriza, não consegue se reunir, não consegue conversar, interagir. Com 37 Regiões Administrativas não se consegue ter unidade. Não dá tempo de despachar com ninguém, não dá tempo para receber as demandas de todos. As subprefeituras vieram a reduzir isso⁶⁵.

A partir desses apontamentos pode-se articular algumas diferenciações entre as subprefeituras do Rio de Janeiro e as de São Paulo.

Quadro 3 – Características das subprefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo

Rio de Janeiro	São Paulo
Criadas através de Decreto	Criadas através de Projeto de Lei
Estabelecidas em 1993	Estabelecidas em 2002
Não previstas na Lei Orgânica	Previstas na Lei Orgânica
Estrutura organizacional instável	Estrutura organizacional institucionalizada
Número indefinido	Número definido por Lei
Denominação informal	Denominação formalizada
Convive com as RAs	RAs foram extintas

Essa breve comparação fornece uma dimensão de como a experiência das subprefeituras pode variar de um município para outro. O fato de serem ou não previstas

⁶⁵ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

na Lei Orgânica municipal coloca-se como uma das explicações dessa variabilidade organizacional.

Um levantamento feito pelo IBGE⁶⁶ mostra a dimensão desse universo, isto é, a quantidade de subprefeituras que se distribuem pelos diferentes municípios do Brasil. Consideramos que o entendimento de tais experiências passa fundamentalmente pela análise da Lei Orgânica desses municípios, que pode apontar se as subprefeituras são, ou não, formalmente dispostas como mecanismos institucionalizados de gestão local.

A tabela abaixo, exposta no *Perfil dos Municípios Brasileiros* de 2001, do IBGE, revela a quantidade de municípios, em cada grande região e unidades da federação, que possui algum tipo de estrutura administrativa descentralizada, como região administrativa e subprefeitura. Verifica-se que 9,7% do total dos municípios brasileiros apresentam regiões administrativas, ou administração distrital, ao passo que apenas 4,7% deles possuem subprefeituras. Vale destacar que é na região Sul, seguida da Sudeste, onde existem, proporcionalmente, o maior número dessas agências de gestão local: o Sul tem 12% dos municípios com RAs e 10,4% com subprefeituras.

⁶⁶ Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

Quadro 4 – Total de RAs e subprefeituras no Brasil (2001)

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de Municípios	Administração Distrital ou Região Administrativa		Subprefeitura	
		Sim	Não	Sim	Não
Total	5560	539	5 020	264	5 295
Norte	449	74	375	11	438
Rondônia	52	16	36	1	51
Acre	22	2	20	1	21
Amazonas	62	12	50	2	60
Roraima	15	5	10	2	13
Pará	143	31	112	4	139
Amapá	16	6	10	1	15
Tocantins	139	2	137	-	139
Nordeste	1 792	137	1 655	40	1 752
Maranhão	217	3	214	-	217
Piauí	222	4	218	-	222
Ceará	184	7	177	5	179
Rio Grande do Norte	167	5	162	7	160
Paraíba	223	7	216	1	222
Pernambuco	185	30	155	16	169
Alagoas	102	2	100	1	101
Sergipe	75	4	71	1	74
Bahia	417	75	342	9	408
Sudeste	1 668	165	1 503	81	1 587
Minas Gerais	853	43	810	20	833
Espírito Santo	78	8	70	1	77
Rio de Janeiro	92	37	55	20	72
São Paulo	645	77	568	40	605
Sul	1 188	128	1 059	112	1 075
Paraná	399	40	359	28	371
Santa Catarina	293	27	265	4	288
Rio Grande do Sul	496	61	435	80	416
Centro-Oeste	463	35	428	20	443
Mato Grosso do Sul	77	10	67	4	73
Mato Grosso	139	5	134	2	137
Goiás	246	19	227	13	233
Distrito Federal	1	1	-	1	-

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001, tabela 33.

Capítulo 3 - As subprefeituras e a experiência do primeiro governo de Cesar Maia

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. Uma das principais razões que explica a centralidade dessas decisões foi, segundo o próprio prefeito, o fato de haver ganho as eleições como “zebra”, aspecto determinante para que conseguisse considerável independência na organização do seu governo, sobretudo em relação à escolha de seu secretariado e demais membros da equipe de trabalho.

[...] Em 1992 fui zebra. Tive uma independência muito grande para governar. Chego na Prefeitura e monto o governo quase da forma que eu quero. Em 2000, quando volto, sou eleito quase coletivamente. Na hora de montar o governo, já converso com os deputados. [...] Discuto com eles a montagem do governo, que passa a ter um perfil mais político, isto é, com um envolvimento maior daqueles que têm mandato. Com isso, há um poder vertical meu reduzido. Quando não tem mandato, quando é uma escolha técnica ou tecno-política, o comando do prefeito gera uma taxa de execução próxima dos 100%⁶⁷.

Sua condição de “zebra” foi resultado de uma vitória inesperada, na qual contrariando as expectativas de quadros políticos da cidade e até mesmo do seu partido⁶⁸, na época o PMDB, foi eleito prefeito da cidade do Rio de Janeiro em 1992⁶⁹, derrotando a candidata do PT, Benedita da Silva. Devido à falta de apoio e até mesmo de alianças político-partidárias que marcaram sua candidatura, cuja adesão restringiu-se a alguns políticos de nível municipal e estadual, ligados a ele desde a década de 1980⁷⁰, Cesar Maia não estava compelido a montar um governo considerando os interesses e indicações de partidários do PMDB ou de vereadores aliados. Com isso, dispunha de

⁶⁷ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

⁶⁸ Francisco Marques (2003) descreve que o PMDB fluminense naquela época estava dividido entre o grupo *nelsista* (ligado a Nelson Carneiro) e *moreirista* (ligado a Moreira Franco), o que dificultava um acordo em torno da candidatura de Cesar Maia, que recém chegado ao partido contava com o apoio dos nelsistas e de Ulysses Guimarães, cujo falecimento enfraqueceu um possível compromisso do PMDB com a candidatura do atual prefeito. De acordo com o autor, durante a eleição em 1992 houve, de fato, um distanciamento entre o partido e seu candidato a prefeito, de modo que Cesar Maia ao se eleger não autoriza o controle do PMDB sobre as nomeações para o seu governo.

⁶⁹ Em 2º turno com 51,8% dos votos

⁷⁰ Refiro-me, entre outros, a Nelson Carneiro e sua filha, Laura Carneiro, Eider Dantas e João Mendes.

uma ampla margem de ação para compor a administração pública municipal da forma mais conveniente aos seus projetos e estratégias políticas.

Todavia, chegando ao Executivo municipal sob essas condições, Cesar Maia procurou articular a formação de um grupo para, de um lado, dar visibilidade ao seu governo e, por outro, fortalecer-se politicamente. Segundo Marques (2003), o prefeito desde a campanha eleitoral já pretendia construir seu próprio grupo político, independente das esferas partidárias tradicionais. Para tanto, lançou mão de uma estratégia que, de acordo com o autor, combinava duas frentes:

- 1- O estabelecimento de um núcleo de governo “técnico”, encabeçado por quadros sem laços com qualquer máquina partidária;
- 2- A concessão de amplos poderes aos agentes responsáveis pela administração descentralizada da cidade, em sua enorme maioria quadros estreantes ligados pessoalmente a Cesar Maia.

Conforme explica Marques, as nomeações de caráter técnico encontravam-se em sintonia com o perfil de “administrador”, construído pelo prefeito ao longo de sua carreira, e expressariam sua intenção de não se submeter aos interesses das máquinas partidárias na composição de seu secretariado, ao passo que as nomeações políticas, feitas no âmbito das subprefeituras e de algumas Regiões Administrativas, serviriam a dois objetivos: manter e ampliar a base de apoio ao governo, além de criar espaço à atuação dos novos quadros políticos.

Buscando formar seu grupo, Cesar Maia atribuiu a jovens colaboradores, e também a antigos aliados, a gestão sobre as subprefeituras ⁷¹, cuja principal atribuição seria representar regionalmente o poder público, recolhendo junto à população as demandas do dia-a-dia e providenciando seu atendimento. O bom desempenho das subprefeituras seria fundamental para garantir a popularidade do governo e fortalecê-lo diante da sociedade.

⁷¹ Sustentando sua intenção em formar um grupo político através das subprefeituras, o prefeito aponta que, “[...] no primeiro governo, através principalmente das subprefeituras, fui construindo um grupo de renovação de jovens [...]. Na campanha eleitoral, eu decidi dar a eles posição de destaque e se eles mostrassem iniciativa e ousadia, eu os levaria, como os levei, a posição de destaque na administração, mesmo sem experiência anterior. Eles tinham capacidade e não tinham formação, que somada à capacidade, gerou sinergia” (Cesar Maia, *apud* Marques, 2003, p. 36).

Para que tais objetivos fossem atingidos era necessário que as reivindicações da população fossem prontamente atendidas, de modo que cada solicitante identificasse a prestação de serviços públicos no seu bairro como produto de sua demanda. Às subprefeituras caberia despertar na população a disposição em se organizar para demandar do poder público, incentivando a “vertebração social”, além de coordenar a atuação local dos órgãos do Poder Executivo.

Ao estabelecer as subprefeituras Cesar Maia pretendia criar um canal de comunicação direto com a população cuja função não se esgotaria apenas em recolher as suas solicitações, mas em providenciar-lhes o atendimento. Com isso, o prefeito romperia com a dinâmica de funcionamento característica das Regiões Administrativas existentes até aquele momento, que, segundo ele, limitavam-se a repassar as demandas dos munícipes, sem a capacidade de prover a prestação dos serviços solicitados.

Quando vim para a Prefeitura em 1993 as RAs praticamente não tinham poder nenhum. Elas eram repassadores de burocracia. Esse repasse de burocracia era um indicador de uma administração fortemente centralizada. Uma administração sem vertebração social, onde quem demanda não consegue identificar o atendimento como produto de sua demanda. [...] Não vincula a sua reivindicação ao resultado. [As] pessoas não se sentem atores relevantes na solução dos problemas⁷².

Na visão do prefeito, o modo de operação das RAs era reflexo de uma administração centralizada, na qual a responsabilidade por providenciar o atendimento às solicitações ali recebidas estaria a cargo dos órgãos centrais da Prefeitura. De acordo com Cesar Maia, sua proposta era romper com essa dinâmica, de modo que as subprefeituras dispusessem de poder para determinar o cumprimento das demandas que localizavam e recolhiam pela cidade.

O bom funcionamento das subprefeituras seria resultado de dois movimentos distintos, embora interdependentes: a interação do subprefeito com a população a fim de recolher suas demandas, e o contato imediato da subprefeitura com os órgãos públicos para prover o atendimento a elas. A agilidade nesse processo seria fundamental, mostrando à população, por um lado, que a prestação do serviço público ocorreu em função do seu pedido, e, por outro, que o governo articulava-se eficientemente e de forma atenta à sociedade.

⁷² Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

O arranjo montado por Cesar Maia se sustentaria pela articulação entre as subprefeituras e as secretarias municipais. Vale dizer que a escolha de técnicos para ocupar as secretarias e quadros políticos para o comando das subprefeituras foi uma estratégia levada a cabo por Cesar Maia com vistas a facilitar a boa articulação de seu governo.

De acordo com Marques, o secretariado do primeiro mandato caracterizava-se pelo perfil técnico, em tese, sem pretensões político-eleitorais (2003, p.39), não havendo, portanto, desentendimentos de natureza eleitoral que obstaculizassem a relação entre secretários e subprefeitos⁷³. Supõe-se que nesta época, a interlocução entre os órgãos tenha fluído bem, resultando numa atuação coordenada. Marques apresenta as linhas gerais dessa relação,

[...] as secretarias empreenderiam as ações e os subprefeitos, ainda sem experiência administrativa, cuidariam dos contatos políticos e articulariam as relações da prefeitura com a sociedade, encarregando-se de identificar e levar ao conhecimento da administração as queixas, problemas e demandas da população (*Idem*, p. 39).

Não caberia às subprefeituras executar o atendimento às demandas que recebiam da população, isso ficaria a cargo das esferas competentes, como as secretarias e seus respectivos órgãos de operação regionalizados. Competiria a elas, sobretudo, o contato com a sociedade, através da intensa mobilidade do subprefeito, que circulando por sua área de atuação apresentava-se aos moradores, conhecia *in loco* as demandas solicitadas e identificava as principais carências da localidade. O esquema abaixo aponta as etapas da dinâmica de funcionamento das subprefeituras.

Movimentação do subprefeito pela sua zona de atuação a fim de conhecer e receber as carências da região → Interlocução entre a população e o subprefeito → Articulação entre o subprefeito e as demais instâncias do governo para resolver as solicitações repassadas pela população

Cesar Maia considera que o fato de todos os subprefeitos serem ligados a ele foi um aspecto crucial para a boa *performance* das subprefeituras no seu primeiro mandato, pois todos estavam mobilizados para a realização de um bom governo, que poderia levar à eleição do grupo. Supõe-se, inclusive, que o empenho de Cesar Maia em dar visibilidade às subprefeituras tenha ocorrido por elas estarem integralmente sob seu

⁷³ Embora pudesse existir algum tipo de divergência entre os secretários municipais e os subprefeitos, o que se pretende dizer é que ela não se daria em função da competição por votos.

comando. Neste caso, os resultados políticos que o funcionamento delas traria beneficiariam apenas a ele e a seus aliados. Foi o que de fato ocorreu.

[A subprefeitura] foi um grande sucesso no primeiro governo [...] Como todos eles [os subprefeitos] tinham sido designados por mim e tinham uma relação direta comigo e, portanto, a performance deles era uma performance relacionada ao conceito que eu tinha de subprefeitura, as coisas funcionaram magnificamente bem. Só que vários deles se elegeram, produzindo conflito com os vereadores que perderam o mandato e os que conseguiram [se eleger] ficaram com medo de perder no futuro⁷⁴.

Certamente, o desempenho das subprefeituras tornou-se notável aos olhos da população, uma vez que quatro subprefeitos (Eduardo Paes, Alexandre Cerruti, Índio da Costa⁷⁵ e Paulo Cerri) se elegeram vereadores no pleito de 1996. Eduardo Paes, subprefeito da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, foi o candidato mais votado na eleição para a Câmara Municipal, enquanto Alexandre Cerruti, subprefeito da Zona Norte, foi o quarto.

O quadro a seguir mostra que os subprefeitos eleitos obtiveram sua maior porcentagem de votos nas regiões que compunham a área de abrangência de suas respectivas subprefeituras.

Quadro 5 – Áreas de votação dos subprefeitos eleitos em 1996

Candidato	Partido	Barra / Jacarepaguá	Centro	Grande Méier	Ilha / Leopoldina	Madureira e Adj.	Zona Oeste	Zona Sul	Tijuca e Adj.	Total de votos
Alexandre Cerruti	PFL	7,87	2,12	10,64	3,02	64,61	6,71	2,92	2,13	33.619
Eduardo Paes	PFL	53	1,9	4,56	2,05	5,74	2,17	23,55	7,06	82.418
Índio da Costa	PFL	4,47	3,11	3,86	4,84	6,05	1,83	70,6	5,2	19.473
Paulo Cerri	PFL	2,65	5,1	8,72	1,65	2,86	1,5	6,12	71,43	15.835

Fonte: Marques, 2003, p. 42.

Essa *performance* eleitoral dos subprefeitos foi, no entanto, esperada, já que ao criar as subprefeituras Cesar Maia pretendia abrir espaço para a projeção de novos quadros. Para tanto, organizou a administração pública em prol desse objetivo, fornecendo aos subprefeitos as condições pelas quais obteriam visibilidade política, o que, por sua vez, criou atritos com o Legislativo municipal. Segundo Marques, a entrada

⁷⁴ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

⁷⁵ Índio da Costa dirigia a V Região Administrativa (Copacabana), mas recebia atenção especial do Executivo, usufruindo do mesmo *status* atribuído aos subprefeitos.

de novos atores na arena política interferiu nas relações de poder anteriormente estabelecidas, contrariando e redefinindo interesses políticos locais (2003, p. 39).

Ao distribuir seus colaboradores pela cidade, Cesar Maia desestabilizou as dinâmicas políticas que se processavam em nível local, a partir das quais muitos vereadores obtinham seus votos. Sendo assim, o estabelecimento das subprefeituras sobrepôs-se a um esquema de atuação em que cabia aos políticos “do bairro”, ou comunitários, a articulação com os órgãos públicos a fim de providenciar a prestação de serviços na localidade em que concentravam sua base eleitoral. Com os subprefeitos passando a desempenhar essa mesma função na área desses políticos criou-se um contexto de acirrada competição entre ambos.

Natureza do conflito entre subprefeitos e vereadores

Os subprefeitos foram considerados “invasores” pelos políticos locais em dois sentidos: devido à atuação em regiões que “tinham donos”, isto é, onde alguns políticos já trabalhavam em busca de seus votos, e por disporem da atenção de órgãos do Executivo, mesmo, na maioria dos casos, sem experiência política anterior.

Segundo a antropóloga Karina Kuschnir (2000), os políticos de bairro costumam atuar a partir de um esquema de *acessos* que os liga à Prefeitura, e os possibilita adquirir recursos públicos, como cargos, bens, obras, benefícios legais, burocráticos ou simbólicos (2000, p. 88). Esses políticos orientam-se segundo a lógica dos compromissos típicos das relações benfeitor-cliente, pretendendo através do contato com a máquina pública atender sua clientela.

A autora esclarece que o principal objetivo dos quadros que buscam *acessos* consiste em garantir os meios necessários ao processo de atendimento às demandas encaminhadas pelos moradores da região em que atuam, e, com isso, ter uma moeda de troca pela qual procuram conquistar e manter a fidelidade eleitoral dessas pessoas.

[Ter *acessos* significa] adquirir conhecimento, “encontrar caminhos” e “abrir espaços” junto ao Poder Executivo. [...] Os *acessos* não podem ser comprados. Precisam ser conquistados através de um mandato e das alianças que o envolvem. Se eleito, o maior benefício obtido pelo político não é o dinheiro, mas sua posição de intermediário ou “facilitador” – isto é, alguém que detém os *acessos* na política (*Ibidem*, p. 88).

Sendo assim, os *acessos* ocorrem mediante o *conhecimento* em órgãos da administração pública municipal (e em alguns casos até mesmo estadual) que prestam serviços essenciais à população (*Idem*, p. 88-90), sobretudo de infra-estrutura urbana, como, iluminação, abastecimento de água, rede de esgoto e asfaltamento de ruas. Através de uma rede de contatos nesses órgãos, o vereador comunitário providencia o atendimento às questões que afetam o cotidiano da população da “sua área”⁷⁶.

Supomos que ao longo do primeiro governo de Cesar Maia, os *acessos* dos políticos “de bairro” tenham sido ofuscados diante das possibilidades de contatos que estavam à disposição das subprefeituras, cuja lógica de operação, arquitetada pelo próprio prefeito, baseava-se numa conexão direta com os órgãos da administração municipal. Em relação à capacidade de mobilização da máquina pública, provavelmente, a rede de ligações pessoais que possibilitava a influência dos vereadores em sua área ficou aquém do arranjo administrativo conectado diretamente ao Executivo que deu forma às subprefeituras, conforme explicita Cesar Maia a seguir,

Esse sistema que eu montei reduz a importância dos intermediários, sejam eles despachantes, deputados, vereadores, presidentes de associações de moradores. Você desloca o poder para onde o poder está, e não para o intermediário que vai resolver as questões⁷⁷.

Nesta visão centralizadora, que tende a concentrar o contato entre a população e o poder público, as subprefeituras, como instâncias locais de representação do Executivo, passariam a contatar diretamente a população, passando por cima dos intermediários que até então procediam na articulação com a Prefeitura para a obtenção de serviços públicos. Com isso, gerar-se-ia um conflito, pois elas ao constituírem-se um canal específico para o processamento das demandas locais tirariam poder de outros atores, sobretudo dos intermediários, que anteriormente desempenhavam essa função.

Assim, a posição de destaque dos subprefeitos estreitaria o campo de atuação dos políticos comunitários, colocando em risco a manutenção de seu esquema de *acessos*⁷⁸. Isso representava uma ameaça à sua dinâmica de atuação local e,

⁷⁶ Segundo Kuschnir, a região onde um candidato obtém mais votos é a “sua área”, constitui-se o local onde realiza o seu trabalho e vai buscar o resultado eleitoral (2000, p. 70). Sucintamente, a área é definida pela relação entre trabalho realizado e votos obtidos. A autora esclarece que em função de uma “tradição de trabalho”, ou seja, por estar sempre presente, ouvindo e atendendo as reivindicações dos moradores, o candidato é reconhecido como o candidato da área, mantendo, assim, uma base eleitoral.

⁷⁷ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

⁷⁸ Marques (2003), p. 40.

conseqüentemente, à sua extração de votos. Neste contexto, os vereadores teriam que se esforçar bastante para manter, ou ampliar, seu rol de *acessos* a fim de cumprir os compromissos com seus eleitores, ao passo que os subprefeitos, tendo ao seu lado os recursos do Poder Executivo, apenas colheriam os resultados políticos de sua *performance* à frente das subprefeituras.

Segundo uma vereadora, que inicialmente se sentiu prejudicada pelo funcionamento das subprefeituras, Cesar Maia procedeu numa estratégia injusta, no seu primeiro governo, ao conceder muito espaço aos subprefeitos em detrimento dos vereadores.

[O prefeito] queria fazer essas pessoas. Então, ele passou a dar cargos, prestígio, enfim, proteger e abrir espaço na mídia. [Por isso] eu e alguns vereadores tivemos algumas dificuldades no primeiro governo devido a ele querer investir só nessa turma, que a gente chamava “os que eram criados pelo prefeito”. Eles não tinham um passado de trabalho, não tinham lutado por nada. Foi dado a eles tudo nas mãos⁷⁹.

Em termos gerais, podemos considerar que o arranjo desenhado e posto em prática pelo prefeito Cesar Maia interferiu numa dinâmica política de cunho clientelista que se processava, entre os políticos comunitários, a fim de ampliar e consolidar laços de fidelidade eleitoral⁸⁰. Tendo em vista que um importante traço do clientelismo consiste nas aplicações de recursos públicos em locais de influência de um político que são, por conseguinte, apropriadas de maneira privada em seu benefício⁸¹, entende-se que o estabelecimento das subprefeituras impactou essa “apropriação privada” bem como alterou o modelo anterior de *acessos* aos serviços públicos.

Procurando analisar como se processava a máquina político-partidária de Chagas Freitas vigente na cidade do Rio de Janeiro desde o fim da década de 1960, Eli

⁷⁹ *apud* Marques, p. 40.

⁸⁰ Eli Diniz explicita que essa dinâmica caracteriza-se por um forte conteúdo personalista, na qual a relação representante-representado assume um caráter de troca direta predominantemente baseada em contatos pessoais. A autora expõe os traços gerais que conformam essa dinâmica: “pedidos e solicitações de natureza individual ou de conjunto de moradores de áreas onde o político é influente lhe são encaminhadas sistematicamente. Prestação de serviços e benefícios de vários tipos, proteção e assistência pessoal são [por sua vez] intercambiados por voto e apoio político, segundo o estilo clientelista clássico, caracterizando-se um tipo de vínculo que depende de um fluxo recíproco permanente de benefícios e favores. [...] Tendo em vista manter o monopólio da intermediação, o chefe político pode até mesmo bloquear a criação de órgãos de articulação e defesa de interesses locais, como associações de bairros e conselhos de moradores, preservando, assim, sob seu controle o sistema de dependência e lealdade verticais” (Diniz, 1982, p. 214).

⁸¹ Teixeira, 2004, p. 16.

Diniz⁸² (1982) mostrou que um dos seus elementos constitutivos eram as relações de favorecimento que ocorriam ao nível dos bairros, entre membros da administração pública, políticos comunitários e a população⁸³. Segundo a autora, grande quantidade dos quadros que se reunia em torno da liderança de Chagas Freitas caracterizava-se pelo perfil concentrado de votação, resultado do domínio político que exercia em determinadas áreas da cidade e, posteriormente, do estado (1982, p. 100-104).

Diniz explica que através de uma dinâmica de atendimento sistemática, que consistia no recebimento de pedidos e solicitações diversas e na providência de sua solução, os políticos locais mantiveram um estilo de ação concentrado, circunscrito a bairros das zonas norte e oeste da cidade, conformando um modo de atuação pelo qual buscavam maximizar sua capacidade de votos articulando-se com instâncias do governo para atender às demandas do bairro.

Como resultado, Diniz argumenta que a organização chaguista pode ser concebida como um agrupamento específico, integrado por redes clientelistas pessoais e marcado pela divisão de áreas de influência, que delimitava o poder das diferentes lideranças políticas nas várias circunscrições administrativas e eleitorais (*Idem*, p. 112-3) da cidade⁸⁴. Diniz destaca que os políticos locais mesmo tendo seus atos subordinados ao controle da cúpula dirigente da máquina chaguista dispunham de uma ampla margem de influência nas áreas em que atuavam.

Os políticos locais têm influência e poder em suas respectivas áreas, que, por sua vez, correspondem a suas bases eleitorais. Neste sentido, exercem uma influência que extrapola sua competência formal-legal, na medida em que interferem decisivamente na administração local, indicando nomes para os cargos mais importantes, filtrando demandas, definindo prioridades e estabelecendo para a alocação dos recursos e realização de melhorias, beneficiando suas clientelas eleitorais (*Idem*, p. 114).

⁸² *Voto e Máquina Política*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

⁸³ Eli Diniz (1982) destaca que a máquina chaguista articulava-se em três níveis distintos de poder, mas estreitamente articulados: 1] o controle da organização partidária (MDB); 2] a representação nas bancadas do partido no legislativo estadual, municipal e federal; 3] o estabelecimento e consolidação de vínculos com o Executivo estadual (Diniz, 1982, p. 90-5). A articulação desses três níveis de poder tornava-se imprescindível para que a facção ligada a Chagas Freitas fosse majoritária no partido. O bom desempenho eleitoral desse grupo significava a manutenção do controle sobre o MDB fluminense. Segundo Diniz, a força do chaguismo em cada uma dessas esferas de poder é a um só tempo condição e resultado de seu êxito nas demais.

⁸⁴ A autora esclarece, no entanto, que os políticos não agiam de modo independentes entre si, pois a organização chaguista operava sob um comando centralizado. A autonomia dos deputados, identificados com distritos eleitorais específicos, apresentava certos limites, na medida em que estavam inseridos numa organização político-partidária submetida a um comando unificado (*Op. cit.* p. 113-4).

Segundo a autora, um dos fatores que sustentava a necessidade de acionar um esquema informal de acesso aos núcleos de prestação de serviços consistia na inoperância dos mecanismos e canais formais, que incapazes de processar as demandas criavam estímulos para a interferência do político. Desse modo, a incapacidade da administração pública em dar respostas rápidas às reivindicações encaminhadas pela população forneceria o substrato para a engrenagem clientelista a partir da qual o político comunitário, ao intervir na resolução de casos pendentes e obter a sua execução, acabaria faturando a prestação do serviço público como se esse fosse um benefício que a população não conseguiria sem a sua intervenção.

Eram sob essas condições que os quadros políticos ligados à máquina chaguista atuavam, conforme o relato de Diniz, bem como os vereadores que se sentiram prejudicados com a criação das subprefeituras, posto que ambos procuravam manter sob seu controle as ações locais do poder público. Vale dizer que o estabelecimento das subprefeituras interveio justamente no exercício desse controle, uma vez que transferiu a pessoas estranhas aos políticos “de bairro” a jurisdição sobre o funcionamento dos órgãos locais da Prefeitura, impedindo, assim, que o político continuasse a se “apropriar” da prestação do serviço público na sua região.

Como vimos, Cesar Maia alterou o acesso dos vereadores aos canais operativos da Prefeitura. Neste contexto, consideramos que os vereadores perderam influência sobre o conjunto da máquina pública em prol dos subprefeitos, que, lançando-se candidatos a cargos eleitorais, procuravam se beneficiar politicamente dos serviços que articularam junto aos órgãos da Prefeitura.

Portanto, privados da capacidade de interferir na dinâmica de atuação das subprefeituras e, por conseguinte, sem a prerrogativa de impor limites à atuação dos subprefeitos, que comprometiam seu êxito eleitoral, alguns vereadores articularam uma forte pressão sobre o sucessor de Cesar Maia, Luiz Paulo Conde (1997-2000), com vistas a obter em sua gestão o controle sobre as indicações para as subprefeituras. Com isso, os vereadores pretendiam aumentar seu rol de contatos, fortalecendo sua rede de *acessos*, e retomar seu domínio político local. Antes de tratarmos dos desdobramentos desse contexto, é interessante examinar alguns atributos do funcionamento das subprefeituras no período 1993-1996.

Características das subprefeituras durante o primeiro governo Cesar Maia (1993-1996)

Consideramos que, em certa medida, o êxito político dos subprefeitos sustentou-se sobre o bom funcionamento de suas subprefeituras. Nesta hipótese, a projeção desses quadros deve ter ocorrido em função da interação regular que mantinham com a população e, também, devido aos serviços que prestaram na sua área de trabalho. Conforme mencionado, a realização desse atendimento ocorreu pela articulação direta com os demais órgãos da administração pública e, sobretudo, com o prefeito.

O contato com a população, por sua vez, tornou-se mais comum devido à mobilidade dos subprefeitos, que se deslocavam pelos bairros sob sua jurisdição. Esse tipo de estratégia além de possibilitar a projeção e visibilidade deles, articulava-se com o entendimento de Cesar Maia sobre como deveria ocorrer a relação entre o político e a população. Para o prefeito, a subprefeitura adotaria o tipo de interação que ele procurava manter com a população, seguindo seu estilo de contato com a sociedade, que assim define,

Eu faço o contato capilar direto, o tipo de contato corpo-a-corpo, boca-a-boca. Reunião em casa, comício em casa. Um estilo de fazer política lavoura, em que você faz a sementeira, e a publicidade e a propaganda são a irrigação. Você faz a sementeira no contato direto com a população. Sempre fiz isso como deputado e, na Prefeitura, faço isso com o sistema de subprefeituras⁸⁵.

Na visão de Cesar Maia, a característica central das subprefeituras deveria ser o dinamismo, exercido principalmente pelo subprefeito, cuja *performance* seria a de um “ouvidor ativo”, que “vai a campo, conversa com as pessoas e vê o que está acontecendo”. Neste sentido, Cesar Maia considera que “o subprefeito tem que se deslocar, ter mobilidade, não pode ser um burocrata”.

No que concerne ao contato com a máquina pública, cabe destacar que as subprefeituras como parte da administração municipal atuavam em ligação direta com os órgãos a fim de prover as demandas que captavam.

As subprefeituras articulavam basicamente o atendimento aos serviços de infraestrutura, não intervindo na produção de políticas públicas, mas atendendo às demandas

⁸⁵ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

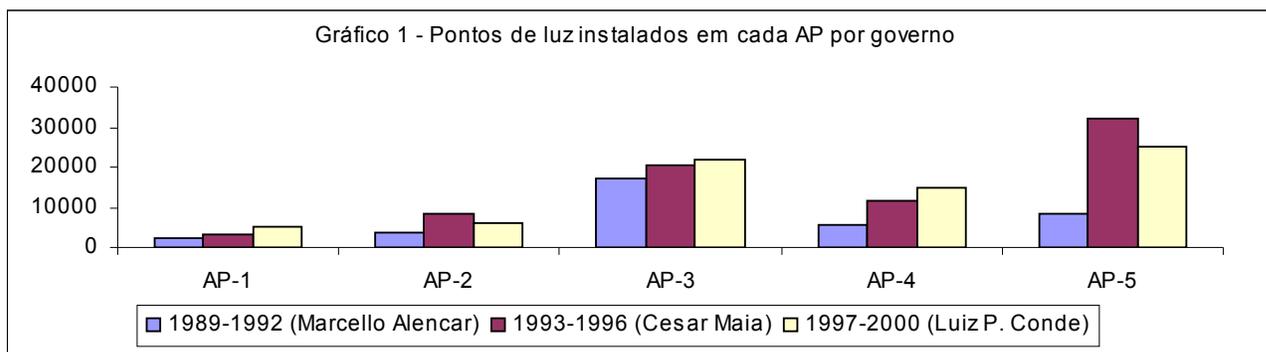
pontuais que poderiam ser resolvidas num curto espaço de tempo. Cesar Maia delinea claramente as funções das subprefeituras, definindo a seguir os limites de sua atuação.

[...] o subprefeito não tem poder funcional sobre ninguém. Ele tem com a capacidade e a habilidade dele, maior ou menor, uma condição, maior ou menor, de coordenar o atendimento das demandas. Ele tem a ver com aqueles problemas do cotidiano que não interessam aos coordenadores. [...] Ele vai trazendo para os coordenadores aquelas demandas do cotidiano daquela área em que é subprefeito. Eles são os gerentes do cotidiano. Têm a tratar das questões que incomodam a população no seu dia-a-dia. Tratar dessas pequenas questões que são grandes. Têm que vir com elas [as demandas] da sociedade e dar dimensão, dar grandeza à demanda das pessoas⁸⁶.

A seguir apresentamos alguns indicadores que revelam a oferta de dois tipos de serviços na cidade do Rio de Janeiro. Com eles, poderemos ter parâmetros para comparar os níveis de atendimento executados no governo Cesar Maia.

A partir dos gráficos abaixo é possível observar a dimensão da oferta de iluminação pública em três governos diferentes, o de Marcello Alencar (1989-1992), Cesar Maia (1993-1996) e de Luiz Paulo Conde (1997-2000). O primeiro gráfico apresenta a quantidade de pontos de luz instalados em cada Área de Planejamento durante a gestão desses três prefeitos. Comparativamente, observamos que foi na gestão de Marcello Alencar que se deu o menor nível para todas as APs.

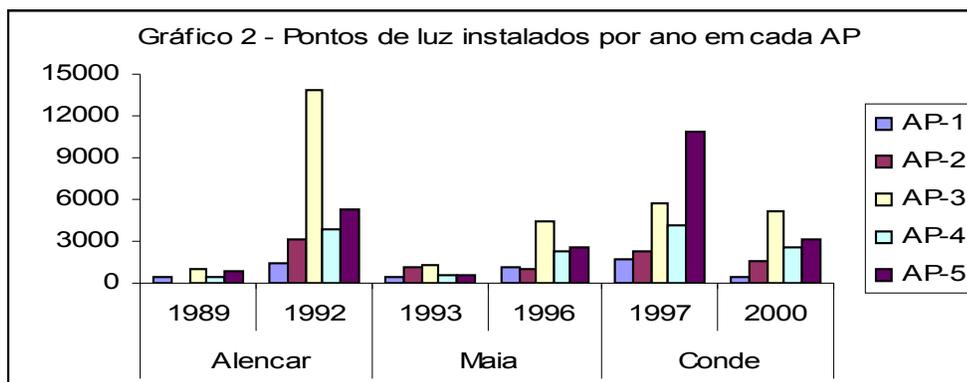
Cesar Maia superou Conde na AP-2 e 5, enquanto este realizou um atendimento maior na AP-1, 3 e 4. É justamente nas Áreas de Planejamento em que Conde supera Cesar Maia que observamos um gradativo aumento da oferta de iluminação pública ao longo dos três sucessivos governos, mostrando, assim, uma continuidade no atendimento a essas áreas específicas.



⁸⁶ *Idem.*

Fontes: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro, edições de 1992, 1995, 1998 e 2000. Armazém de dados do IPP, tabela 1484.

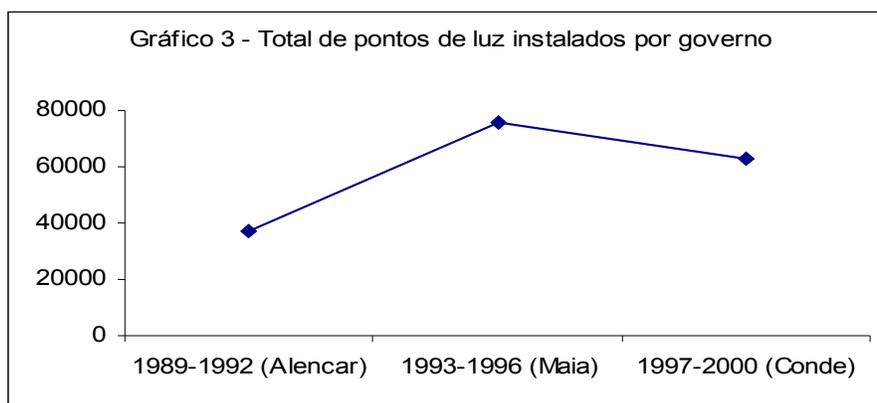
No próximo gráfico é possível notar a oscilação da oferta de iluminação pública num mesmo governo, mais especificamente no primeiro e último ano de cada mandato. Chama atenção, durante o governo de Marcello Alencar, a marcante diferença entre o total de pontos de luz instalados em 1989 e em 1992. O ex-prefeito, no último ano do seu mandato, proporcionou um atendimento de grande tamanho em todas as regiões da cidade, sobretudo na AP-3.



Fontes: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro, edições de 1992, 1995, 1998 e 2000. Armazém de dados do IPP, tabela 1484.

A partir do gráfico 2, observamos que o governo Cesar Maia também apresenta uma maior incidência de instalação de pontos luz no último ano de seu mandato do que em 1993, quando este se inicia. Na gestão de Conde, ao contrário, em seu último ano de governo ocorreu um relativo decréscimo na oferta de iluminação em todas as APs. Vale a pena destacar como se reduz entre esses dois anos o nível de oferta para a AP-5, há uma redução de aproximadamente 71%.

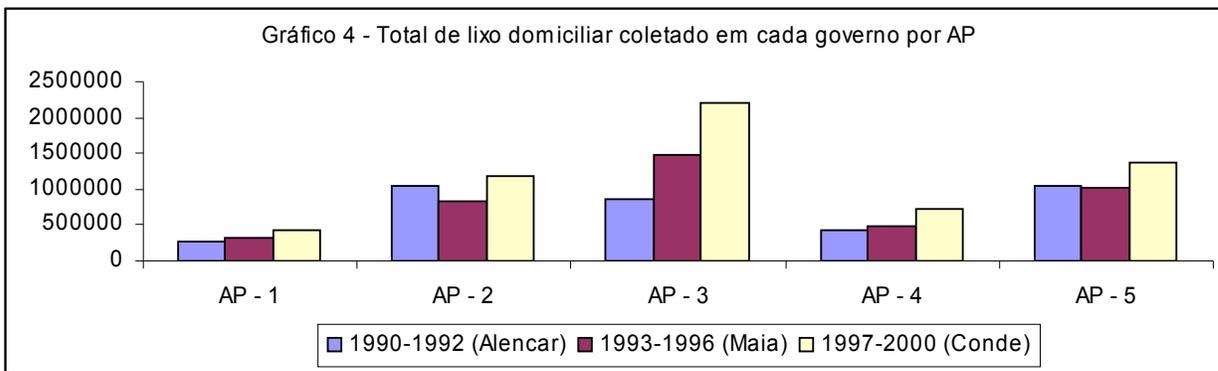
Por fim, o terceiro gráfico mostra que em relação ao governo Marcello Alencar e o de Luiz Paulo Conde, a gestão de Cesar Maia proporcionou a instalação do maior volume de pontos de luz. O nível de atendimento apresentado ao longo do governo Cesar Maia corresponde ao dobro do valor disponibilizado no governo Marcello Alencar e é 17,5% maior do que o oferecido na gestão Conde. O gráfico 3, se comparado ao gráfico 2, possibilita que se perceba a relativa homogeneidade da prestação desse serviço entre os vários anos de um governo. Ou seja, temos base para verificar se a oferta de iluminação ficou, ou não, concentrada num determinado ano de cada governo.



Fontes: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro, edições de 1992, 1995, 1998 e 2000. Armazém de dados do IPP, tabela 1484.

No governo Marcello Alencar, a oferta de iluminação disponibilizada nos anos 1989 e 1992 representa 82,4% do total do atendimento desse serviço realizado em todo o seu mandato. O governo Cesar Maia ofereceu em 1993 e 1996 40,5% da oferta feita ao longo de toda sua gestão, ao passo que com Conde verifica-se que em 1997 e 2000 foram instalados 60% do total de novos pontos de luz ofertado no seu mandato. Com isso, podemos sugerir que o governo Cesar Maia manteve um atendimento menos concentrado, na medida em que dispersou essa oferta entre os quatro anos de seu mandato.

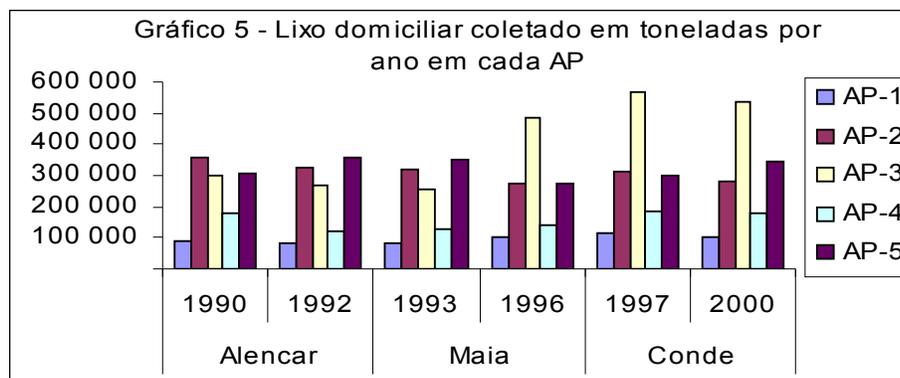
Adiante, os gráficos mostram os indicadores referentes ao serviço de coleta de lixo domiciliar prestado em cada governo. No gráfico 4 já podemos observar uma diferença em relação aos gráficos anteriores: o serviço de limpeza apresentou seus maiores níveis, em todas as APs, na gestão de Luiz Paulo Conde. O governo Cesar Maia não saiu na frente no atendimento a nenhuma Área de Planejamento. Inclusive teve um desempenho inferior ao de Marcello Alencar na AP-2 e 5, o que não ocorreu na oferta de iluminação pública.



Fonte: Armazém de dados do IPP, tabela 1481.

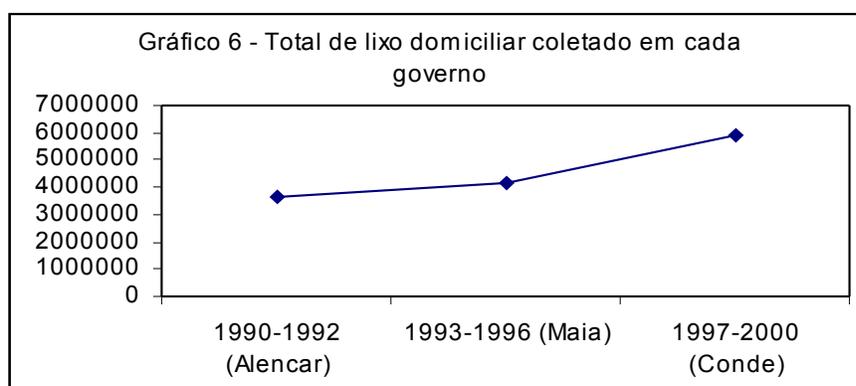
Vale destacar o seguido incremento na oferta de limpeza na AP-3, viabilizado pelos três governos. Durante o mandato de Cesar Maia a prestação desse serviço aumentou 71,5% em relação ao que foi disponibilizado por Marcello Alencar. Na gestão de Conde houve um crescimento de aproximadamente 48% em comparação à oferta apresentada no período em que Maia esteve à frente da Prefeitura. Como vimos, o gráfico 1 também mostra um crescimento gradual em relação à prestação do serviço de iluminação pública na AP-3, ao longo dos sucessivos governos.

No quadro 5 mostramos a oferta do serviço de coleta de lixo desmembrada por anos (o primeiro e último de cada mandato). Vale destacar que tanto o gráfico 4 como o 5 mostram que a AP-3, a partir do governo Cesar Maia, passou a concentrar o maior nível de atendimento. Processa-se no mandato de Cesar Maia uma sistemática provisão a AP-3 do serviço de limpeza, e a administração Conde segue mantendo, e incrementando, o alto nível dessa oferta.



Fonte: Armazém de dados do IPP, tabela 1481.

No gráfico 6 podemos constatar que a maior provisão do serviço de limpeza ocorreu durante o governo Cesar Maia e de Luiz Paulo Conde⁸⁷. Em termos totais, o gráfico indica que Conde apresentou o maior índice de atendimento do serviço de coleta de lixo quando comparado aos mandatos de seus antecessores. Proporcionalmente, a administração Cesar Maia prestou um atendimento 12,8% em relação ao nível observado no governo Marcello Alencar, ao passo que a gestão de Conde ofereceu uma oferta 42% maior do que a prestada no governo de seu antecessor, e 60% superior à gestão Marcello Alencar.



Fonte: Armazém de dados do IPP, tabela 1481.

Não obstante os dados acima se refiram a apenas dois tipos de serviços públicos, podem revelar parcialmente o desempenho de um governo, pois a simples melhoria na prestação dos serviços básicos de infra-estrutura é um dos sinais de uma gestão eficiente. De acordo com as informações apresentadas acima, o ano de 1993 (período em que as subprefeituras foram estabelecidas na cidade do Rio de Janeiro) não representou um marco no incremento da oferta dos serviços de iluminação nem de limpeza pública.

No entanto, em linhas gerais, consideramos que a experiência das subprefeituras, ao longo do primeiro governo de Cesar Maia, “movimentou” tanto a esfera administrativa quanto a política do município do Rio de Janeiro. Primeiramente, podemos ressaltar que essas instâncias locais da Prefeitura por se caracterizarem pela mobilidade dos seus subprefeitos, tornavam o contato com o governo mais acessível à população.

⁸⁷ A tabela 1481, pela qual construímos os gráficos 4, 5 e 6, não dispõe de dados referentes ao primeiro ano (1989) da gestão de Marcello Alencar, de forma que a oferta do serviço de recolhimento de lixo vigente ao longo do seu governo está aqui sub-representada.

Ademais, o seu estabelecimento abriu espaço para a articulação de uma rede de contatos entre os órgãos da Prefeitura em prol do atendimento às demandas repassadas. O bom desempenho organizacional, isto é, a eficácia de um conjunto de indivíduos e grupos organizados para cumprir determinadas tarefas, colocava-se como uma condição para o bom funcionamento das subprefeituras e, por conseguinte, para que o prefeito e seu grupo alcançassem os objetivos esperados.

No âmbito político, pode-se considerar que as subprefeituras foram objeto de um novo arranjo de poder, produzido pela projeção de alguns subprefeitos que se destacaram pelo seu desempenho. A eleição de alguns deles colocou as subprefeituras no centro de uma disputa política, devido às oportunidades de um bom êxito eleitoral que representavam. Neste contexto, alguns quadros políticos passam a se mobilizar a fim de conquistar o controle sobre algumas delas, inclusive os subprefeitos eleitos cujo interesse era não perder influência na área em que tinham obtido expressiva votação.

Linhas gerais que marcam o funcionamento das subprefeituras desde o encerramento do primeiro governo Cesar Maia

O quadro que se delineou durante o primeiro governo de Cesar Maia mostrou que o padrão de funcionamento das subprefeituras se deu, sobretudo, em função das suas determinações pessoais. Pode-se considerar que isto foi possível devido à ausência de regras formais que especificassem e regulassem o ordenamento e o modo de operação do novo órgão.

Neste período, as subprefeituras por se constituírem de acordo, unicamente, com a vontade do prefeito Cesar Maia, formaram um sistema personalista, no qual o próprio contato com a sociedade reproduzia o estilo de “fazer política” do prefeito. Ou seja, no relacionamento com a população, os subprefeitos priorizavam um contato direto, sem intermediários, que poderia ocorrer pelas ruas dos bairros em que atuavam, tal como Cesar Maia procurava realizar nos momentos de campanha ou até mesmo nas suas atividades externas à Prefeitura.

Em tal contexto, as relações que as subprefeituras mantinham com os demais órgãos da administração pública bem como com a sociedade eram conduzidas segundo

as orientações do prefeito, e não por canais institucionalizados. Deduz-se, com isso, que as subprefeituras do município do Rio de Janeiro não representavam uma nova institucionalidade, pela qual se processaria as relações entre governo e sociedade, mas configuravam-se um arranjo organizacional com características instáveis, definidas basicamente pelos interesses de seu criador.

A experiência do primeiro governo de Cesar Maia revelou que a relação entre o poder público e a população via subprefeituras não estava assentada em bases formalizadas que garantissem a permanência de um contato institucional ao longo do tempo.

Deve-se considerar, portanto, que ao transmitir o comando da Prefeitura ao seu sucessor, Luiz Paulo Conde (1997-2000), Cesar Maia passa-lhe também a decisão sobre o futuro das subprefeituras. Por se tratar de um órgão de posição indefinida na estrutura administrativa do município, não havia a obrigatoriedade de levá-lo adiante nem de manter a mesma estrutura. O prefeito recém-empossado dispunha, portanto, da possibilidade de dar continuidade às subprefeituras da maneira que lhe fosse mais conveniente. Havia, no entanto, alguns constrangimentos políticos deixados de herança pelo seu antecessor.

Ao transmitir o cargo a Luiz Paulo Conde, Cesar Maia lega um complexo quadro político, concernente às reações de alguns vereadores pelo controle das subprefeituras. Conforme destacamos anteriormente, o êxito eleitoral que elas proporcionaram a alguns nomes no pleito de 1996 reforçou o entendimento de que as subprefeituras representavam uma fonte de votos e que, por isso, era necessário e oportuno exercer algum tipo de controle sobre elas. A expansão do número de subprefeituras e a concessão a alguns vereadores da prerrogativa de indicar os novos subprefeitos conformaram a estratégia política desenvolvida pelo governo de Luiz Paulo Conde a fim de solucionar o impasse político.

Devido ao marco de origem das subprefeituras, a edição de um decreto do prefeito seria suficiente para realizar qualquer mudança na sua estrutura organizacional. Essa característica viabilizou a consecução da estratégia de Conde, que ao ampliar o número de subprefeituras abre espaço em seu governo para acomodar seus aliados políticos. Assim, diferentemente do que ocorreu no governo de seu antecessor, a gestão

de Conde contou com a participação de mais quadros políticos, sobretudo nas subprefeituras.

De acordo com o argumento de Cesar Maia, a ascendência dos vereadores sobre os quadros que passariam a ocupar as subprefeituras constituía-se parte de uma estratégia política de Conde que visava ao controle sobre a Câmara dos Vereadores⁸⁸, isto é, a obtenção da maioria. Cesar Maia considera que,

[...] Conde ficou muito submetido à pressão dos vereadores. Ele cometeu o erro de querer ter maioria na Câmara dos Vereadores. Quando se quer ter maioria no Poder Legislativo o preço é muito alto. Então, é muito melhor não ter maioria e pontualmente se busca maioria naquela lei [de interesse do Executivo]⁸⁹.

Certamente, a mobilização dos vereadores em torno das subprefeituras estava orientada pelo interesse de fortalecer e ampliar seus contatos políticos. Supõe-se que a concessão a alguns vereadores da prerrogativa de indicar nomes para ocupar cargos na administração pública municipal pode ter intensificado o uso político das subprefeituras, na medida em que os parlamentares aliados tentariam através de sua aproximação com o governo e seu controle sobre os órgãos locais capitalizar recursos (tais como obras, provisão de serviços de infra-estrutura) que lhes beneficiassem eleitoralmente.

Ao nível das subprefeituras passariam a coexistir, a partir da administração Conde, dois tipos de orientações, uma proveniente do Poder Executivo e outra que

⁸⁸ Com efeito, diversos fatores coexistem na explicação dessa maior “politização” do governo Conde. Podemos sugerir pelo menos duas outras razões: 1] as articulações políticas empreendidas durante a campanha de Conde para a Prefeitura. Sem experiência política anterior, o candidato contou com o apoio de diferentes forças políticas, destacando-se o empenho pessoal do próprio Cesar Maia, além da mobilização de quadros da administração pública municipal e do seu partido, o PFL. Conde venceu, portanto, amparado no trabalho de diferentes segmentos políticos, o que pode ter impelido-o a montar um governo que integrasse essas diversas forças; 2] o quadro complexo que resultou do funcionamento das subprefeituras durante o governo de seu antecessor, haja vista que a eleição de alguns subprefeitos intensificou a pressão exercida pelos políticos locais sobre o governo.

⁸⁹ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006. Na seqüência, Cesar Maia explicita sua dinâmica de relacionamento com os vereadores ao longo do seu governo, “[...] Eu não peço um voto para vereador. Eu [apenas] discuto no final do ano um dispositivo da lei de orçamento que me dá liberdade para trabalhar [durante o ano seguinte]. Eu basicamente peço isso. Não monto maioria, não uso rolo compressor. Com isso, eu tenho uma liberdade enorme para dizer que o vereador não entra nas secretarias, enquanto vereador, pode entrar enquanto secretário que eu designei, mas eles não têm direito de pedir uma inspetoria, uma subsecretaria, uma chefia de gabinete. É essa montagem que a gente vai levando. E durante a campanha eleitoral eu procuro ser cuidadoso com os vereadores, de maneira que eles sejam muito competitivos. [...] A gente procura fortalecer aqueles vereadores que nos apóiam. Na campanha eleitoral, durante o processo, tem uma obra que vai ser realizada, a gente cola a obra ao nome do vereador. Ele tem suas demandas, a gente procura atender às demandas dele, de forma que ele fique forte na região dele, para que não fique em cima de mim querendo espaço em secretaria, que ele sabe que não vai ter”.

emana das diretrizes do político local. Esse fato contrapõe-se ao contexto vigente no primeiro governo Cesar Maia, no qual o controle sobre as subprefeituras era prerrogativa exclusiva dele. Sendo esta, provavelmente, a principal razão que garantiu, durante sua gestão, a conexão direta entre as subprefeituras e os demais órgãos públicos, posto que eram a partir das determinações do prefeito que se organizava as articulações entre as diferentes instâncias do governo.

Cesar Maia, no entanto, ao retornar à Prefeitura em 2001, para exercer seu segundo mandato, dá continuidade às articulações desenvolvidas na gestão de Conde. Segundo o próprio prefeito, a continuidade da abertura iniciada por Conde era inevitável, devido às articulações políticas que já estavam formadas em torno das subprefeituras. Ele justifica que expandiu o número delas a fim de conciliar dois objetivos: (1) acomodar os aliados políticos, e (2) dar a seus colaboradores ex-subprefeitos a faculdade de indicar os nomes dos novos subprefeitos.

No início do seu segundo governo, Cesar Maia diminuiu o número de subprefeituras deixadas por seu antecessor⁹⁰, mas como não dispunha das condições usufruídas no primeiro mandato⁹¹ voltou a ampliá-las. Sugerimos que essa postura tenha ocorrido em função, principalmente, de três motivos:

(i) Vitória eleitoral apertada sobre Conde pela qual teve que se aliar a diversos políticos que posteriormente exigiriam espaço no governo;

(ii) Alto custo político para afastar os quadros que durante o mandato de Conde passaram a comandar as subprefeituras, uma vez que muitos deles se articulavam para compor a base aliada do governo Cesar Maia;

(iii) A construção do seu grupo político já estava assegurada, o que diminuía a importância de mecanismos, como as subprefeituras, para projetá-lo (tal como foi necessário no primeiro mandato em que despontou como uma figura relativamente desconhecida).

No entanto, tomando as iniciativas do seu antecessor Luiz Paulo Conde como causa determinante da sua nova estratégia, Cesar Maia expõe sua posição em relação às subprefeituras ao longo dos seus dois últimos mandatos⁹²,

⁹⁰ O decreto nº 19.402 de 01/01/2001, editado no primeiro dia do segundo mandato de Cesar Maia, que estabelece apenas dez subprefeituras na estrutura do governo, mostra que, de fato, o prefeito pretendia manter, aproximadamente, o mesmo número de subprefeituras vigente no primeiro governo.

⁹¹ Tratamos dessas condições no início do presente capítulo.

⁹² Refiro ao seu segundo mandato (2001-2004) e o atual (2005-2008).

O Conde, que me sucedeu, concedeu muito. Quando retornei, vi uma situação difícil de inverter. Eu tinha que fazer algum tipo de concessão também. Procurei fazer concessões no 2º e 3º governo mais ao nível das RAs, e minimizar a concessão ao nível das subprefeituras. Mas as subprefeituras que tenho hoje, eu tive que ampliar [...] para poder, de um lado, abrir espaço para as demandas dos vereadores sem desmontar o sistema, [por]que eu preciso ter no mínimo 60 ou 65% das subprefeituras operando esse tipo de política [empreendido durante o primeiro governo] Com isso, tive que fazer algumas concessões, criando novas subprefeituras, e isso perde um pouco a unidade de seu propósito⁹³.

Vale lembrar que a ausência de dispositivos institucionalizados que regulem as subprefeituras da cidade do Rio de Janeiro tornam-nas um *locus* especial para a articulação política, já que elas podem ser criadas de forma rápida e na quantidade desejada, ao mesmo tempo em que formalmente não dispõem de poder funcional sobre nenhuma instância da administração. Desse modo, concede-se espaço no governo aos aliados, sem, contudo, dar-lhes muito poder.

Cesar Maia reconhece que a ampliação do número de subprefeituras serve-lhe para neutralizar a pressão dos legisladores que tentam controlar as nomeações para as secretarias municipais. As subprefeituras representam, portanto, um tipo de compensação aos quadros políticos aliados. O prefeito explica que em seu governo a negociação política tem limites, de forma que os vereadores aliados não contam com a prerrogativa de fazer indicações ao nível das secretarias, mas, por sua vez, são compensados nas Regiões Administrativas e subprefeituras, onde mantém controle.

Eu prefiro [ter um número excessivo de subprefeituras] do que abrir as secretarias. Cada secretário tem a sua Secretaria integral, inteira. Eu não indico ninguém, ele [o secretário] compõe sua equipe totalmente. O vereador sabe que comigo, não tem poder para indicar ninguém em secretaria nenhuma. Eles às vezes querem uma Inspeção de Fazenda, Delegacia de Urbanismo, áreas poderosas, mas não indicam ninguém. Com isso, tenho que fazer algum tipo de concessão, faço ao nível das RAs, mas em função de uma abertura que o Conde fez, eu tive que acompanhar [abrindo as subprefeituras aos políticos aliados]⁹⁴.

O prefeito afirma, no entanto, que controla a ascendência dos quadros políticos sobre as subprefeituras, procurando, com isso, manter o seu funcionamento dentro dos parâmetros que, no seu ponto de vista, devem orientá-las. Assim afirma que a extração do subprefeito não pode interferir na sua conduta, de forma que ele, mesmo indicado por

⁹³ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

⁹⁴ *Idem*.

políticos externos à Prefeitura, deve orientar sua atuação predominantemente segundo as determinações repassadas pelo prefeito.

Na visão de Cesar Maia, o modo de controlar o subprefeito que, porventura, não siga as “regras do jogo” consiste em enfraquecê-lo no âmbito da administração pública, de modo que ele não tenha prioridade no atendimento às demandas que repassa. Adiante Cesar Maia revela que embora a maioria das subprefeituras esteja distribuída entre aliados políticos, sabe exatamente como mantê-las sob controle.

Com essas indicações quando o subprefeito imagina que o poder dele está fora da Prefeitura, ele perde poder, porque ele vai buscar inspiração no político que o indicou. Mas perde poder aqui, nesta caneta, que no final é a que decide as coisas. Eu vou ensinando a eles, mostrando que a indicação é uma indicação para servir à população, da maneira que o trabalho é definido e conceituado. Quem sair disso, sai, mas perde a condição de ser um subprefeito *master* nosso⁹⁵.

Entendemos que, em termos gerais, o governo Conde e os dois últimos mandatos de Cesar Maia apresentaram características bastante similares no que concerne ao modo como levaram adiante as subprefeituras. É possível destacar, portanto, algumas tendências que marcaram a trajetória das subprefeituras desde 1997 até os dias de hoje. À luz de algumas características que definiram a atuação das subprefeituras no primeiro governo Cesar Maia (1993-1996) pode-se delinear um quadro comparativo, no qual se verifica com mais precisão quais pontos diferenciam a organização e funcionamento das subprefeituras de um período para outro. A partir do quadro abaixo podemos considerar que as subprefeituras tiveram dois momentos distintos no governo municipal.

⁹⁵ *Idem.*

Quadro 6 – Características das subprefeituras na cidade do Rio de Janeiro entre 1993-1996 e pós 1997

De 1993 a 1996	Pós 1997
Subprefeitos indicados diretamente pelo prefeito Cesar Maia	Coexistem três tipos de indicação: 1] do prefeito, 2] dos parlamentares aliados e 3] dos quadros da Prefeitura
Fragmentação de duas Áreas de Planejamento (AP-2 e AP-3)	Fragmentação de todas as Áreas de Planejamento
Capacidade de coordenar a prestação de serviços dos órgãos públicos em cada localidade	Reduz-se a capacidade de coordenação sobre os órgãos públicos.
Subprefeitos com posição de comando	Subprefeitos com posição basicamente de mediador de demandas
Maior fluxo entre os órgãos da Prefeitura para o atendimento das demandas	Sobrecarga dos canais administrativos aumentando o recurso aos canais políticos
Poucos quadros políticos envolvidos no funcionamento das subprefeituras	Amplia-se o número de quadros políticos em torno das subprefeituras

Capítulo 4 - O quadro atual das subprefeituras no Rio de Janeiro

Há quatorze anos as subprefeituras fazem parte da estrutura administrativa do município carioca, a despeito da ausência de um marco institucional que defina seu modo de funcionamento e atribuições. Sua trajetória, embora ininterrupta, foi marcada por movimentos que não produziram um sistema padronizado nem estável, de modo que a organização de cada subprefeitura pode, hoje em dia, variar de uma região para outra. Ao longo do presente capítulo poderemos, através da descrição e análise da atuação de duas subprefeituras, ter uma idéia de como esse sistema é diverso. O exame acerca do cotidiano dessas subprefeituras revelará basicamente sua interface com a população e com os demais órgãos da administração municipal.

Atualmente existem 5 Áreas de Planejamento, 19 subprefeituras⁹⁶ e 33 Regiões Administrativas distribuídas pelo município. O quadro abaixo mostra como varia a quantidade de RAs sob jurisdição de cada subprefeitura. Há subprefeituras que atuam apenas com uma RA, enquanto outras coordenam duas ou três. Existem ainda duas subprefeituras, “Lins de Vasconcelos” e “Vila Militar”, sem ligação com quaisquer Regiões Administrativas. Vale dizer que a XXI (Paqueta) e XXIX (Complexo do Alemão) RAs não se ligam a subprefeitura alguma, pois respondem diretamente à Secretaria Municipal de Governo. Em relação às Áreas de Planejamento, verifica-se que duas subprefeituras sobrepõem-se a mais de uma delas. É o caso de “Tijuca e Adjacências” e “Vila Isabel e Grajaú” cujas áreas de abrangência estendem-se pelas AP-1 e 2, e AP-2 e 3 respectivamente⁹⁷.

Como vimos no capítulo anterior, o processo de fragmentação⁹⁸ das subprefeituras remonta à gestão do prefeito Luiz Paulo Conde (1997-2000), mas foi intensificado nos dois últimos mandatos de Cesar Maia, que introduziu algumas

⁹⁶ Duas subprefeituras, Centro e Leopoldina Sul, até o primeiro trimestre de 2007 apesar de previstas no decreto nº 25213 de 05/04/2005, não estavam operando.

⁹⁷ Tendo seus limites originais ampliados, “Tijuca e adjacências” e “Vila Isabel” passam a incorporar Regiões Administrativas (III, XXIII e XXVIII) cuja área de abrangência são bairros da zona centro e norte (APs 1 e 3 respectivamente).

⁹⁸ Entendemos a ampliação do número de subprefeituras como resultado de um processo de fragmentação, pois novas subprefeituras surgem a partir do fracionamento daquelas estabelecidas originalmente. Uma comparação entre o primeiro governo Cesar Maia e o atual revela que a AP-1 de uma única subprefeitura fragmentou-se em três, a AP-2 de duas subprefeituras fracionou-se em quatro, a AP-3 de três dividiu-se em nove, a AP-4 desmembrou-se em duas e a AP-5 de uma subprefeitura estendeu-se para quatro.

novidades, tais como: subprefeituras sem ligação com nenhuma Região Administrativa, e expressiva quantidade de subprefeituras que se ligam a apenas uma RA.

Quadro 7 – Disposição das subprefeituras do Rio de Janeiro em 2007

Áreas de Planejamento	Subprefeituras	Regiões Administrativas
AP - 1	Centro Histórico	II – Centro
	Centro	I – Portuária
		VII - São Cristóvão
	Tijuca e Adjacências	III - Rio Comprido
	-	XXIII - Santa Teresa
		XXI – Paqueta
AP - 2	Zona Sul	V – Copacabana
		VI – Lagoa
		XXVII – Rocinha
	Zona Sul II	IV – Botafogo
	Tijuca e Adjacências	VIII – Tijuca
Vila Isabel e Grajaú	IX - Vila Isabel	
AP - 3	Leopoldina Norte	X – Ramos
	Leopoldina Sul	XXX – Maré
		XXXI - Vigário Geral
	Grande Irajá	XI – Penha
	Grande Méier	XIV – Irajá
		XII – Inhaúma
		XIII – Méier
	Zona Norte	XV – Madureira
		XXII – Anchieta
	Ilha do Governador	XXV – Pavuna
	Vila Isabel e Grajaú	XX - Ilha do Governador
Lins de Vasconcelos	XXVIII – Jacarezinho	
-	-	
		XXIX - Complexo do Alemão
AP - 4	Barra da Tijuca	XXIV – Barra da Tijuca
	Jacarepaguá	XVI – Jacarepaguá
		XXXIV - Cidade de Deus
AP - 5	Zona Oeste	XVIII - Campo Grande
	Sta. Cruz e Pedra de Guaratiba	XIX - Santa Cruz
		XXVI – Guaratiba
	Bangu	XVII – Bangu
	Vila Militar	XXXIII – Realengo
		-

Fontes: Prefeitura do Rio de Janeiro, “Informações da cidade do Rio de Janeiro para subsidiar a Câmara dos Vereadores no processo de elaboração do Plano Diretor (2005)”. Decreto nº 25.053 de 03/02/2005 e informações disponíveis em <http://www.rio.rj.gov.br/>.

Certamente, quanto menos RAs estiverem sob a jurisdição de uma subprefeitura, menos esta exercerá a função de coordenadoria e, desse modo, mais tênues serão os limites que separam e distinguem os dois órgãos, que podem passar inclusive a atuar como uma única instância administrativa. A rigor, atualmente, 41% das subprefeituras⁹⁹ estariam fora da categoria “coordenadoria das Regiões Administrativas”, pois controlam apenas uma ou nenhuma RA.

Vale lembrar que o prefeito pode estabelecer sem constrangimentos legais mudanças dessa natureza no arranjo das subprefeituras. Amparado na possibilidade de criar, alterar ou extinguir órgãos da Prefeitura por decreto¹⁰⁰, o chefe do Executivo dispõe da prerrogativa de organizar, por este meio, as subprefeituras da maneira que considerar mais conveniente.

Neste contexto de debilidade institucional a interlocução entre as subprefeituras e os demais órgãos do poder público local não está assentada em um canal exclusivo. O que se verifica no dia-a-dia são contatos nos quais as subprefeituras não contam com exclusividade alguma, utilizando-se dos mesmos mecanismos de acesso à Prefeitura que gozam as Regiões Administrativas.

Analisando a experiência de alguns conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, Luciana Tatagiba (2002) aponta que uma das condições para que eles se tornem espaços de deliberação e, por conseguinte, promovam uma interação democrática entre o Estado e a sociedade consiste em sua inserção institucional. Isto significa que diariamente o funcionamento desses conselhos deve ser regulado por dispositivos que definam precisamente suas atribuições e competências, além de sua interface com o conjunto da máquina burocrático-administrativa.

A autora afirma que é por meio de dispositivos institucionalizados que se define o modo como o Estado deve proceder em relação às decisões do conselho, ou melhor, como os conselhos influenciam a ação estatal. Tatagiba considera que atualmente a realidade dos conselhos gestores é de uma *institucionalização incompleta*, que pode gerar dificuldades ao seu funcionamento e desempenho. Assim define o quadro atual,

⁹⁹ São oito, considerando o caso das seis subprefeituras (Centro Histórico, Zona Sul II, Leopoldina Norte, Ilha do Governador e Zona Oeste) que se ligam a apenas uma RA cada, além das outras duas subprefeituras (Lins Vasconcelos e Vila Militar) que não se relacionam a quaisquer Regiões Administrativas.

¹⁰⁰ Conforme consta no inciso V do artigo 156 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

A divisão das funções entre os conselhos e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e acompanhamento das políticas públicas não está resolvida no âmbito da legislação pertinente. Na ausência desse marco legal – e da natureza ambígua da expressão “formular políticas públicas” – essa divisão das funções acaba ocorrendo a partir de acordos possíveis de serem estabelecidos em cada contexto específico e em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera o jogo de correlação de forças entre os participantes. [...] No caso de essas correlações de forças serem muito desfavoráveis, o conselho pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. Quando isso acontece, ao invés de atuar para reinvenção institucional, os conselhos gestores podem constituir-se enquanto *institucionalidade paralela*, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais. (2002, p. 95)

Conforme vimos, Douglass North também ressalta o papel coordenador das instituições, apontando-as como mecanismos que estabelecem uma estrutura estável para a interação humana, reduzindo as incertezas que ocorrem neste âmbito. Sucintamente, define-as como as *regras do jogo* cuja função é regular as ações humanas dentro das organizações sociais, políticas e econômicas de uma sociedade. Tratando-se do governo local, entendemos que são as suas instituições que estabelecem: (i) a estrutura pela qual se articulam as diferentes instâncias do governo, cujo formato pode ser centralizado ou descentralizado, e (ii) o tipo de relação que mantém com a sociedade. É a partir dos dispositivos legais de um município que se delineiam suas instituições e, conseqüentemente, coordenam-se suas organizações políticas.

Na cidade do Rio de Janeiro, verifica-se que diferentemente das subprefeituras, as Regiões Administrativas estão mais reguladas, na medida em que sua estrutura organizacional e áreas de abrangência são definidas por lei, apesar do rol de competências e responsabilidade ser ainda impreciso. Nota-se no anexo do decreto nº 25.213 de 05/04/2005¹⁰¹ que todas as RAs contam com um número fixo de cargos, ao passo que as Coordenadorias de Áreas¹⁰² não possuem todas a mesma quantidade de cargos. Ademais, esse anexo mostra que as RAs dividem-se em quatro núcleos funcionais (quadro abaixo), enquanto as Coordenadorias não apresentam estrutura funcional específica.

¹⁰¹ Este decreto dispõe sobre a codificação institucional do Poder Executivo e dá outras providências.

¹⁰² Neste documento as Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas (subprefeituras) estão sendo designadas apenas por Coordenadorias de Área.

Quadro 8 – Estrutura funcional das RAs e subprefeituras do Rio de Janeiro

Região Administrativa	Coordenadoria de Área (subprefeitura) ¹⁰³		
Administração Regional	Coordenador I	Coordenador I	Coordenador I
Administrador Regional	Assessor II	Assessor II	Assistente I
Assessor III	Assistente I	Assistente I	Assistente I
Assistente II	Assistente I	Assistente I	
Serviço de Administração	Assistente I	Assistente I	
Chefe I	Assistente I		
Serviço de Atendimento Comunitário	Assistente I		
Chefe I			
Serviço de Controle de Dados e Informações			
Chefe I			

Fonte: Decreto nº 25.213 de 05/04/2005

À luz da perspectiva institucionalista de North, as subprefeituras cariocas não se constituem, pelo menos formalmente, como mecanismos institucionalizados de gestão, pois não dispõem de normas estáveis e específicas que definam sua estrutura de funcionamento e regulem suas relações com as outras instâncias do governo. O caso das subprefeituras da cidade de São Paulo revela-se um contraponto a essa situação, pois o seu arranjo organizacional é estabelecido por lei¹⁰⁴, sendo formalmente integrado à estrutura da Prefeitura.

Cada subprefeitura da capital paulista gerencia sete coordenadorias, que estão diretamente articuladas às secretarias municipais. É através dessas coordenadorias que as subprefeituras processam o atendimento à população. Contando, portanto, com um arranjo definido, pelo qual é possível identificar que tipos de funções exercem e como as desempenham, tais subprefeituras têm efetivamente um papel específico na administração do município. Abaixo, verifica-se o quadro das funções de cada subprefeitura da cidade de São Paulo. Os quadrantes em azul representam as funções atribuídas ao gabinete do subprefeito, já as coordenadorias representam os meios pelos quais as subprefeituras ligam-se às secretarias municipais.

¹⁰³ São duas Coordenadorias (Jacarepaguá e Zona Oeste) que possuem 7 cargos, seis (Centro, Zona Sul 1, Tijuca e Adjacências, Grande Méier, Ilha do Governador, Zona Norte) têm 5 cargos e, por fim, onze Coordenadorias de Área (Centro Histórico, Zona Sul 2, Vila Isabel e Grajaú, Lins de Vasconcelos, Leopoldina Norte, Leopoldina Sul, Grande Irajá, Barra da Tijuca, Santa Cruz e Pedra de Guaratiba, Bangu e Vila Militar) têm sob seu controle apenas 3 cargos.

¹⁰⁴ Como mostramos no capítulo 2, as Subprefeituras de São Paulo foram criadas e dotadas de estrutura organizacional através das leis nº 13.399 de 01/08/2002 e 13.682 de 15/12/2003, respectivamente.

Quadro 9 – Estrutura funcional das subprefeituras paulistanas

Gabinete do Subprefeito					Chefia de Gabinete
Assessoria Jurídica	Assessoria Técnica	Assessoria Executiva de Defesa Civil	Assessoria Executiva de Comunicação	Praça de Atendimento ao Público	Coordenadoria de Projetos e Obras
Coordenadoria de Manutenção da Infra-Estrutura Urbana	Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano	Coordenadoria de Administração e Finanças	Coordenadoria de Assistência Social e Desenvolvimento	Coordenadoria de Saúde	Coordenadoria de Educação

Fonte: Lei nº 13.682 de 15/12/2003.

O funcionamento dessas subprefeituras assenta-se, portanto, em dispositivos que determinam sua estrutura organizacional e regulam sua ligação com a Prefeitura, estabelecendo o escopo de sua atuação no processo de gestão municipal. A ausência desses dispositivos no âmbito das subprefeituras do município carioca priva-nas de mecanismos padronizados de acesso e ligação às demais instâncias do governo local e à própria sociedade.

O modo pelo qual as subprefeituras e as RAs interagem na cidade do Rio de Janeiro torna claro esse quadro. Nota-se que na relação cotidiana entre esses dois órgãos, cria-se uma dinâmica de funcionamento que assume contornos distintos de uma subprefeitura para outra. Verificam-se relações diferentes, sobretudo, entre as subprefeituras que atuam apenas com uma RA e aquelas que interagem com duas ou mais. No primeiro caso, o arranjo dos dois órgãos se confunde, ao passo que no segundo, a capacidade coordenativa das subprefeituras pode delinear-se com mais nitidez. Vale lembrar que há também subprefeituras que coordenam duas RAs, mas que se situam no mesmo endereço de uma delas, o que torna pouco provável que mantenham estruturas de trabalho separadas¹⁰⁵.

Adiante poderemos observar em detalhes como ocorre o funcionamento das duas subprefeituras tomadas para análise e de que maneira os apontamentos feitos acima se processam em seu interior. Antes, contudo, mostraremos as características contextuais peculiares a cada uma delas, a fim de que se torne claro as diferenças em

¹⁰⁵ No total, são sete subprefeituras que atualmente situam-se no mesmo endereço de alguma RA sob sua competência. Três dessas subprefeituras (“Grande Méier”, “Jacarepaguá” e “Santa Cruz”) atuam, cada uma, em duas RAs, ao passo que as outras quatro subprefeituras (“Ilha do Governador”, “Zona Sul II”, “Barra da Tijuca” e “Zona Oeste”) dividem o mesmo espaço físico, cada uma, com a única RA sob seu comando.

relação ao contexto em que atuam. Na 3ª e 4ª seção atenta-se, sobretudo, para a forma como essas subprefeituras organizam-se internamente, para os processos que medeiam sua relação com as diferentes instâncias da Prefeitura, e, ademais, para a dinâmica política-administrativa que resulta dessas ligações.

Características contextuais de duas subprefeituras cariocas

As duas subprefeituras pesquisadas foram “Zona Norte” e “Zona Sul II”¹⁰⁶. Destas, apenas a primeira existia no primeiro governo Cesar Maia (1993-1996), mas com uma área de abrangência maior. A “Zona Sul II” foi criada durante a gestão de Luiz Paulo Conde (1997-2000) abarcando na época a mesma área que dispõe atualmente.

A fim de apresentar as áreas nas quais estão inseridas as duas subprefeituras pesquisadas, vamos recorrer a dados que revelam aspectos relativos à demografia (I), à infra-estrutura (II) e ao IDH (III). Em relação à dimensão dessas duas subprefeituras no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, cabe ressaltar que a “Zona Sul II” e a “Zona Norte” representam, respectivamente, 4% e 9,7% da população carioca, bem como ocupam 1,2% e 5% do território da cidade. O quadro abaixo mostra mais algumas diferenças.

¹⁰⁶ O decreto nº 11.935 de 01/02/1993 que cria as subprefeituras concede à AP-3 a jurisdição sobre as RAs da zona norte da cidade. Em julho deste mesmo ano, o prefeito Cesar Maia edita o decreto nº 12.148, de 16/07/1993, pelo qual fragmenta a AP-3 em três subprefeituras (AP-3.1, 3.2 e 3.3). É através deste decreto que se origina a subprefeitura “Zona Norte” cuja área de abrangência limita-se às XIV, XV, XXII e XXV RAs. Durante a gestão de Luiz Paulo Conde (1997-2000), a AP-3.3 é dividida em duas e, por isso, perde a jurisdição sobre as XIV e XXV RAs, conforme mostra o decreto nº 17.294 de 14/01/1999. Quando Cesar Maia retorna à Prefeitura, em 2001, restitui o arranjo do primeiro governo, de modo que a AP-3.3 passa a controlar quatro RAs tal como antes. Com a criação da subprefeitura do “Grande Irajá”, a “Zona Norte” perde o comando sobre a XIV RA, conforme disposto no decreto nº 25.053 de 03/02/2005, e tem sua área de abrangência restrita às XV, XXII e XXV RAs.

Por sua vez, a IV Região Administrativa que hoje constitui a subprefeitura “Zona Sul II” estava no primeiro governo Cesar Maia integrada a AP-2, que abrangia também as V, VI, VIII, IX e XXVII RAs. Durante este governo, através do decreto nº 15.411 de 20/12/1996, a AP-2 subdivide-se em AP-2.1 e 2.2, e a IV RA passa a integrar juntamente com as V, VI e XXVII RAs a AP-2.1. Todavia, na gestão Conde cria-se pelo decreto nº 17.294 de 14/01/1999 a AP-2.3 que, se limitando a IV RA, corresponde à subprefeitura “Zona Sul II”. Em 2001, quando volta ao Executivo, Cesar Maia mantém apenas uma subprefeitura na zona sul, como estabelecido no decreto nº 19.402 de 01/01/2001.

Quadro 10 – Características demográficas das subprefeituras “Zona Sul II” e “Zona Norte” (Rio de Janeiro)

Subprefeitura	RA	Nº de bairros	Bairros	Área (km²)	Habitantes	Hab/km²	Domicílios
“Zona Sul II”	IV Botafogo	8	Flamengo, Glória, Laranjeiras, Catete, Cosme Velho, Botafogo, Humaitá, Urca	15,02	238 895	15 905	93 496
“Zona Norte”	XV Madureira	13	Campinho, Quintino Bocaiúva, Cavalcanti, Engenheiro Leal, Cascadura, Madureira, Vaz Lobo, Turiaçu, Rocha Miranda, Honório Gurgel, Oswaldo Cruz, Bento Ribeiro, Marechal Hermes	30,18	202 967	6 725	113 262
	XXII Anchieta	4	Guadalupe, Anchieta, Parque Anchieta, Ricardo de Albuquerque	14,19	211 469	14 903	44 932
	XXV Pavuna	6	Coelho Neto, Acari, Barros Filho, Costa Barros, Pavuna, Parque Colúmbia	17,48	154 608	8 845	56 453
		23		61,85	569 044	9 200	214 647

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro, “Informações para a cidade do Rio de Janeiro subsidiar a Câmara dos Vereadores no Processo de elaboração do Plano Diretor, 2005”, p. 18 e 25.

A subprefeitura “Zona Norte” coordena praticamente o triplo de RAs e de bairros da “Zona Sul II”. Esta subprefeitura só apresenta um quesito com dimensões maiores em relação à “Zona Norte”: a densidade demografia. Vale dizer que a IV RA, que corresponde à área de abrangência da “Zona Sul II”, abarca a quarta maior população da cidade¹⁰⁷, o que a coloca como uma região central, tanto pela demanda de serviços públicos como pelo contingente de eleitores.

Por sua vez, a “Zona Norte”, contando com uma população 138% maior que a “Zona Sul II”, corresponde à subprefeitura com o segundo número de habitantes da cidade, só ficando atrás do “Grande Irajá”¹⁰⁸. Ademais, no âmbito da AP-3, é a subprefeitura com a área de abrangência mais extensa. Esses dados a credenciam como uma região propensa a diferentes demandas, sobretudo aquelas referentes aos serviços de infra-estrutura e transporte. Sua grande quantidade de habitantes e, conseqüentemente, de eleitores, torna ainda a subprefeitura “Zona Norte” uma região estratégica para a ação de políticos de diferentes esferas do governo em busca de apoio e votos.

¹⁰⁷ Ver anexo 3.

¹⁰⁸ Idem.

Segundo um estudo da Prefeitura, que reúne informações e indicadores sobre cada Área de Planejamento¹⁰⁹, as regiões nas quais estão inseridas as duas subprefeituras pesquisadas concentram deficiências de diferentes naturezas. Neste diagnóstico, elaborado com vistas a auxiliar na formulação do novo Plano Diretor da cidade, identifica-se ainda algumas medidas que devem ser tomadas pelo poder público a fim de inibir as tendências degradantes que assolam essas áreas. Verificam-se as seguintes conclusões sobre as AP-2 e 3 respectivamente.

Boa parte dos bairros da AP-2 combina o paradoxo da redução de sua população com uma crescente sensação de supersaturação que é ocasionada pelo aumento constante do tráfego de veículos bem como pela intensificação dos usos comerciais e de escritórios, que trouxe [...] uma inegável sobrecarga da infra-estrutura urbana, particularmente a de mobilidade, no período diurno. Em vários bairros da AP 2, particularmente na Zona Sul, está na ordem do dia conter um adensamento subsequente, podendo-se começar a limitar, gradualmente, usos não residenciais. Instrumentos para tanto são medidas restritivas de diversas naturezas, ambientais, de patrimônio e urbanísticas, destinadas a impedir a degradação da qualidade de vida. AP 2 também contém áreas que necessitam de investimentos em drenagem, esgotos e reurbanização e também demanda uma racionalização do sistema de transporte, a ampliação do metrô e a implantação de vias especiais para ônibus articulados de alta capacidade (Prefeitura, 2005, p.20-1).

AP 3, por sua extensão e diversidade, demanda soluções igualmente diversificadas, mas tem como denominador comum a necessidade de estímulo à ocupação residencial formal, à urbanização, à contenção das favelas, à recuperação de áreas a elas periféricas, que vêm assumindo características de informalidade, e à melhoria da infra-estrutura e da qualidade do sistema de transportes. A revitalização de Madureira, por sua posição estratégica, e a da chamada AP-3.3, por sua carência e proximidade com a baixada fluminense, são pontos fundamentais. Uma racionalização dos serviços de transporte, com ampliação dos trens, metrô, melhor integração com o sistema de ônibus e a introdução de corredores de alta capacidade, são igualmente condições necessárias para que toda essa imensa área possa reverter a deterioração atual e voltar a apresentar dinamismo econômico e qualidade de vida ascendente. A crucial melhora das condições de segurança é condição indispensável para que isso aconteça, pois o controle territorial exercido pelo tráfico de drogas em numerosos bairros da área é um fator fortíssimo de esvaziamento, patente no fenômeno, relativamente recente, de ruas totalmente desertas no período da noite. (*Idem*, p.27-8).

O estudo chama atenção para dois aspectos constatados na análise do quadro anterior: a alta densidade da AP-2 e a amplitude da AP-3. Definindo essas questões como centrais para a produção de políticas públicas em cada área, o estudo corrobora a percepção de que os bairros circunscritos a essas duas APs demandam, de um modo geral, por serviços diferentes. Ou seja, a densidade característica da AP-2, sobretudo na região da zona sul, supõe a saturação da infra-estrutura local e requer, em consequência,

¹⁰⁹ Informações da cidade do Rio de Janeiro para subsidiar a Câmara dos Vereadores no processo de elaboração do Plano Diretos. Urbanismo / Instituto Pereira Passos, 2005.

intervenções de reparação, conservação e melhoria desses serviços. Por sua vez, a amplitude territorial e populacional da AP-3 pressupõe políticas que dotem a região de serviços públicos, principalmente nas áreas limítrofes à Baixada Fluminense (que constituem justamente parte da área de abrangência da subprefeitura “Zona Norte”), considerada pelo estudo uma região bastante carente.

A tabela abaixo indica o nível da oferta de três serviços de infra-estrutura nas duas subprefeituras. Primeiramente, nota-se que nos dois períodos considerados, 1991 e 2000, os domicílios circunscritos à subprefeitura “Zona Sul II” contam com um atendimento proporcionalmente alto. Na “Zona Norte”, os domicílios recebem ofertas variadas, isto é, em relação à prestação dos serviços de coleta de lixo e água canalizada há uma boa proporção de domicílios atendidos, mas a oferta da rede geral de esgoto pode ser vista como uma das principais carências da região.

Ademais, pela comparação entre 1991 e 2000, observou-se que nas XV e XXII RAs a oferta na rede geral de esgoto retraiu, respectivamente, 0,2% e 19,7%, apesar da expansão de 6,7% e 18,5% no número de domicílios. A XXV RA, por sua vez, apresentou expansão de 4,8% no serviço de esgoto que, no entanto, ficou aquém do crescimento de 19,2% dos domicílios. Vale destacar que em termos proporcionais a subprefeitura “Zona Norte” apresentou uma expansão maior na oferta de recolhimento de lixo, 15,7%, e abastecimento de água, 14,7%, do que a “Zona Sul II”, cujo crescimento foi de 4,7 % e 5,3% respectivamente.

Supomos que isso tenha se dado em função da ampliação do número de residências na “Zona Norte”, que aumentou 12,2%, enquanto na subprefeitura “Zona Sul II” a expansão foi de apenas 1,9%. Com exceção do serviço de coleta de esgoto, pode-se afirmar que a oferta dos demais serviços de infra-estrutura na “Zona Norte” cresceu proporcionalmente ao número de domicílios.

Quadro 11 – Distribuição dos serviços de infra-estrutura nas subprefeituras “Zona Sul II” e “Zona Norte” (Rio de Janeiro)

	Região Administrativa	Período	Domicílios	Lixo coletado	Esgoto em rede geral	Água canalizada	Domicílios em favelas
Subprefeitura “Zona Sul II”	IV RA Botafogo	1991	91.761	87.966	87.496	87.313	3.503
		2000	93.496	92.132	91.207	91.981	4.107
Subprefeitura “Zona Norte”	XV RA Madureira	1991	106.059	101.822	95.427	100.758	9.664
		2000	113.262	112.047	95.401	110.401	12.243
	XXII RA Anchieta	1991	37.920	36.359	33.778	36.256	2.369
		2000	44.932	44.426	27.108	43.358	4.476
	XXV RA Pavuna	1991	47.333	44.132	39.551	45.294	14.884
		2000	56.453	54.510	41.454	55.495	20.575

Fonte: Armazém de dados do IPP, tabela 7.1.22

Por fim, verifica-se que nas duas subprefeituras cresce a quantidade de domicílios em favelas. Na comparação entre os dois períodos, a “Zona Sul II” ampliou em 17,2% o número de moradias nessas áreas, ao passo que na “Zona Norte” cresceu 38,5%. Atualmente, 4,3% das residências da “Zona Sul II” estão em favelas enquanto na “Zona Norte” são 17,3%. Mas um dado chama atenção: dos novos domicílios que surgem em cada subprefeitura é alta a proporção daqueles que se situam em favelas. Comparando, em cada subprefeitura, a quantidade total de domicílios que surgiram de 1991 a 2000 com a quantidade daqueles que surgiram em favelas, observa-se que essa proporção chega a 34,8% na “Zona Sul II” e a 44,4% na “Zona Norte”.

O quadro seguinte apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das quatro Regiões Administrativas tomadas para análise. De maneira geral, elas mantiveram-se estáveis no ranking¹¹⁰ ao longo de 1991 a 2000. Com exceção da XV RA que sobe da 17ª para a 14ª posição, as demais praticamente se mantêm no mesmo nível. A IV RA passa de 2º para o 3º lugar, enquanto as XXII e XXV RAs não alteraram sua classificação. A Região Administrativa da Pavuna (XXV), tal como em 1991, ao permanecer na 25ª colocação ocupa a 7ª pior posição no ranking do IDH municipal.

¹¹⁰ Esse ranking ordena as 32 RAs segundo seu IDH.

Quadro 12 – IDH das RAs que compõem as subprefeituras “Zona Sul II” e “Zona Norte” (Rio de Janeiro)

Região Administrativa	Ordem segundo o IDH		Esperança de vida ao nascer (em anos)		Taxa de alfabetização de adultos (%) ¹¹¹		Taxa bruta de frequência escolar (%) ¹¹²		Renda per capita (em R\$)		Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) ¹¹³	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
IV RA - Botafogo	2°	3°	72,26	76,52	97,25	98,57	96,54	113,07	1140,43	1498,20	0,902	0,947
XV RA - Madureira	17°	14°	67,24	72,59	95,10	96,81	79,10	88,74	280,16	388,22	0,772	0,834
XXII RA - Anchieta	21°	21°	66,45	70,23	94,54	96,40	75,75	86,17	224,23	310,10	0,750	0,805
XXV RA - Pavuna	25°	25°	65,00	67,41	91,93	94,66	70,47	81,04	207,80	247,90	0,726	0,767

Fonte: Armazém de dados do IPP, tabela 1171.

Em termos comparativos, nos dois anos considerados, todos os indicadores da “Zona Sul II” são superiores aos da “Zona Norte”, especialmente o que revela o nível de renda per capita. Há ainda diferenças em relação aos indicadores de saúde e escolaridade. Verifica-se que nas quatro RAs a esperança de vida aumentou. Na IV RA essa expansão foi de 5,9%, ao passo que nas XV, XXII e XXV RAs foi da ordem de 7,9%, 5,6% e 3,7 % respectivamente.

Em relação à escolaridade, persistem diferenças significativas entre a RA da “Zona Sul II” e as da “Zona Norte”. Embora proporcionalmente tais RAs tenham apresentado expansão na taxa de alfabetização de adultos¹¹⁴ bem como na taxa bruta de frequência escolar, notamos que a evolução é desigual. Observa-se que a IV RA apresenta uma proporção de frequência escolar que destoa em relação às demais. Essa diferença não decresceu de 1991 para 2000, mas ampliou-se, conforme mostra a proporção atual de 113,07%. Por sua vez, as RAs da “Zona Norte” também aumentaram essa taxa, mas a proporção ainda manteve-se afastada de 100%.

Assim, uma análise mais detalhada sobre os dados que compõem o IDH municipal revela como a cidade é marcada por diferenças, a despeito da proporção de algumas dessas diferenças estar decrescendo, como mostra a comparação entre os dados

¹¹¹ Percentual de pessoas acima de 15 anos de idade que sabem ler e escrever.

¹¹² Proporção entre o número total de pessoas em todas as faixas etárias que frequentam os cursos fundamental, segundo grau ou superior em relação ao total de pessoas na faixa etária de 7 a 22 anos.

¹¹³ É obtido pela média aritmética simples de três índices, referentes às dimensões longevidade, educação e renda.

¹¹⁴ Taxa que mostra o percentual de pessoas acima de 15 anos de idade que sabem ler e escrever.

de 1991 e 2000. Essa observação se estende aos dados do quadro 11, que apontam para os níveis de oferta dos serviços de infra-estrutura nas duas subprefeituras pesquisadas, informando um pouco sobre as condições habitacionais dessas duas áreas. Vale dizer que a apresentação dos dados acima procurou delinear um panorama acerca dessas diferentes regiões da cidade do Rio de Janeiro, possibilitando uma melhor percepção de alguns traços peculiares a cada subprefeitura.

Observamos que existem entre as duas subprefeituras diferenças de natureza demográfica, infra-estrutural e socioeconômica. Contudo, cabe ressaltar que no âmbito da “Zona Norte”, por se tratar de uma região mais complexa, coexiste uma série de outras diferenças, sobretudo em função da crescente proporção de habitantes e domicílios em favelas. Nota-se ainda intensa disparidade entre as XV e XXV RAs, já que esta última constitui-se uma região muito carente e a outra possui melhores níveis de qualidade de vida.

Portanto, as áreas correspondentes às duas subprefeituras, embora guardem diferenças entre si, não se constituem em dois pólos opostos devido à heterogeneidade que se revela no interior da “Zona Norte”. Esta contextualização, além de indicar em que medida essas duas áreas se diferenciam, mostra também o pano-de-fundo onde se dá o funcionamento cotidiano das duas subprefeituras pesquisadas, que será o tema da próxima seção.

O funcionamento das subprefeituras e sua interface com o governo municipal e a sociedade

O prefeito Cesar Maia, ao retornar à Prefeitura em 2001, edita logo no primeiro dia de sua nova gestão o decreto nº 19.402¹¹⁵, que dispõe sobre a forma de funcionamento do sistema de integração entre Prefeitura e sociedade. Segundo o decreto, dois pressupostos sustentam esse sistema: (i) a necessidade de descentralização da Administração Pública Municipal, e (ii) a necessidade de se facilitar o acesso do cidadão ao serviço público. Neste decreto, ao definir as subprefeituras como parte do arranjo que visa integrar a Prefeitura à sociedade, Cesar Maia sinaliza sua disposição em mantê-las na estrutura do Poder Executivo, e assim dispõe,

¹¹⁵ Decreto “n” nº 19.402 de 01/01/2001.

Art. 2.º - O Sistema Prefeitura-Sociedade será integrado pelas Regiões Administrativas, pelas Coordenadorias destas Regiões Administrativas [subprefeituras] e por sub-coordenadorias que atuarão por delegação comum das Regiões Administrativas e das Coordenações das mesmas.

De 2001 até hoje esse sistema foi ampliado, dado o total de subprefeituras existente atualmente, que é quase o dobro da quantidade criada pelo decreto 19.402¹¹⁶. Todavia, é necessário entender se na prática as subprefeituras conseguem mediar uma aproximação entre o poder público local e a sociedade. Este é o objetivo desta seção que pretende, a partir da experiência de duas subprefeituras, avaliar: I- os canais e meios pelos quais ocorre essa aproximação; II- em que medida esses contatos atendem às demandas da população.

De um modo geral, o sistema de subprefeituras opera por dois processos distintos, mas interdependentes: a interação com a sociedade e a articulação com diferentes instâncias da Prefeitura¹¹⁷. As subprefeituras atuam como um canal de transmissão que oferece as demandas da população às diversas instâncias do poder público municipal. Além do contato com a população, o subprefeito exerce, na área sob sua jurisdição, o papel de representante do poder público, atuando na coordenação e execução de ações que visam ao controle e ao ordenamento urbano, fiscalizando a legalidade de obras e instalações, do comércio ambulante e do uso do solo. Essa interface pode ser expressa no esquema abaixo.



¹¹⁶ Esse decreto cria 10 subprefeituras: “Oeste 1”, “Oeste 2”, “Central Norte”, “Central/Méier”, “Leopoldina”, “Ilha”, “Centro/Centro”, “Centro/Norte”, “Sul” e “Jacarepaguá”.

¹¹⁷ Os órgãos de “ponta” e de “base” da Prefeitura referem-se ao modo como a administração pública municipal está organizada. De acordo com o artigo 142 da Lei Orgânica, os órgãos integrantes da administração direta são de: I- direção e assessoramento superior; II- direção e assessoramento intermediários; III- execução. No § 1º consta que são órgãos de direção superior, providos de respectivo assessoramento, as Secretarias Municipais, a Procuradoria-Geral do Município, a Secretaria-Geral e a Diretoria-Geral de Administração da Câmara Municipal e a Secretaria do Tribunal de Contas. O § 3º indica, por sua vez, que são órgãos de execução aqueles incumbidos de realização dos programas e projetos determinados pelos órgãos de direção. Estes se constituem o núcleo da administração, ao passo que os órgãos de execução consistem em suas instâncias descentralizadas e regionalizadas. As subprefeituras ao mesmo tempo em que assessoram os órgãos de direção têm características dos órgãos de execução, pois se organizam regionalmente. Essa dinâmica será detalhada na próxima seção.

Boschi (1999) sustenta que essas instâncias locais do poder público ligadas diretamente à sociedade são peças fundamentais na implantação de desenhos institucionais de cunho participativo, pois se constituem *os principais responsáveis pela mobilização das comunidades com o objetivo de estimular sua participação na identificação e resolução dos problemas locais*¹¹⁸. Pela sua proximidade, essas instâncias atuam na coordenação das demandas e atividades da população, organizando-as de modo eficiente para que de fato influenciem as decisões do governo. Esses órgãos locais, por sua vez, ao ocuparem uma posição intermediária entre o governo e a sociedade, têm a possibilidade de interagir com ambos, conhecendo detalhadamente algumas de suas características. Adiante o autor aponta o que esse duplo contato proporcionou às Administrações Regionais da cidade de Belo Horizonte,

[Essas instâncias] passaram a acompanhar muito de perto a atuação do núcleo decisório da Prefeitura, compartilhando os problemas enfrentados pela equipe central, e também conhecendo melhor o funcionamento da máquina administrativa, seus limites e possibilidades. Ao mesmo tempo, por desenvolverem contatos diretos e permanentes com a população, ficaram conhecendo melhor as carências regionais [...] Por estarem mais diretamente submetidos às pressões da população, acabaram atuando de forma concertada na busca de melhor aparelhamento e de maior autonomia das ARs para o atendimento das demandas. (1999, p.669-70).

Embora o sistema de subprefeituras no município do Rio de Janeiro tenha sido estabelecido com o propósito de mediar a relação entre o governo e a sociedade, a maneira pela qual ocorre essa ligação pode variar no âmbito de cada subprefeitura, dependendo de alguns fatores: o tipo de influência exercida pelo político local sobre a subprefeitura, o modo como a subprefeitura está organizada em cada região da cidade, e a *performance* do subprefeito. Percebe-se entre as duas subprefeituras pesquisadas características distintas em relação a esses fatores.

O subprefeito da “Zona Norte”, bem como o da “Zona Sul II” foram indicados por quadros políticos ligados ao prefeito Cesar Maia. A indicação para a “Zona Norte” ficou sob o controle de um antigo colaborador, Alexandre Cerruti, que iniciou sua trajetória política em 1993, como subprefeito desta área. Atualmente no PFL e exercendo seu terceiro mandato como vereador, Cerruti ainda mantém nesta região parte de sua base eleitoral. No último pleito para a Câmara Municipal conquistou 41% dos seus votos nos bairros circunscritos à “Zona Norte”¹¹⁹. Além disso, Cerruti possui um

¹¹⁸ Boschi, 1999, p. 670.

¹¹⁹ Informação obtida pelo *site* do TRE-RJ.

vínculo estreito com o prefeito e vem ocupando desde 2001 a função de secretário municipal¹²⁰. O atual subprefeito, nomeado assim que Cesar Maia retornou à Prefeitura, trabalhou com Cerruti no período em que ele esteve à frente desta subprefeitura, e é além de um bom conhecedor da região, uma pessoa de sua confiança.

Embora Cesar Maia afirme que o subprefeito atua em consonância com suas orientações, levando adiante suas diretrizes políticas e administrativas¹²¹, notamos que no dia-a-dia a “Zona Norte” funciona também em função das determinações repassadas por Cerruti que, diretamente conectado ao subprefeito, ordena parte de suas atividades. Foi possível observar ainda que devido à atuação nesta área como subprefeito, depois como vereador, Cerruti adquiriu diversos contatos tanto com a população quanto com as instâncias locais do poder público, formando, assim, canais de interlocução, que hoje em dia auxiliam o subprefeito no exercício de suas funções. Esses contatos do vereador incrementam o funcionamento da “Zona Norte”, na medida em que conformam alguns dos canais pelos quais o subprefeito liga-se à população e procura processar com mais rapidez demandas urgentes.

Por sua vez, o subprefeito da “Zona Sul II” também foi indicado por um membro do legislativo municipal. Essa prerrogativa ficou a cargo da vereadora Leila do Flamengo (PFL) que, oriunda dos movimentos de associações de bairros, tem concentrado sua atuação política e base eleitoral na área circunscrita a “Zona Sul II”. No pleito de 2004 obteve 75% dos seus votos nesta região¹²². A vereadora exerce atualmente sua quarta legislatura, mas somente a partir de 2001 passou a compor a base política de Cesar Maia na Câmara. Durante o seu primeiro mandato (1993-1996), Leila pertencia ao PV, sendo inclusive uma das principais críticas do sistema de subprefeituras, cujo efeito acarretaria, em sua opinião, o enfraquecimento político dos vereadores nos bairros em que concentravam seus trabalhos e votos¹²³.

A vereadora tornou-se mais próxima ao Executivo municipal na gestão de Luiz Paulo Conde. Neste período filiou-se ao PFL e articulou a criação da “Zona Sul II”. Quando Cesar Maia reassume a Prefeitura em 2001, Leila oferece-lhe apoio e, com isso,

¹²⁰ De 2001 a 2006 esteve à frente da Secretaria Especial da Terceira Idade (SETI), em outubro do último ano essa secretaria foi reestruturada tornando-se Secretaria Extraordinária da Qualidade de Vida (SEQV), mas continuou sob o comando de Cerruti.

¹²¹ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

¹²² Informação obtida pelo *site* do TRE-RJ.

¹²³ Marques, p. 40, 2003.

garante a prerrogativa de indicar o subprefeito dessa subprefeitura¹²⁴. É freqüente a presença de Leila na região da “Zona Sul II”. Além de manter um escritório de atendimento ao público, constantemente organiza e participa de eventos e manifestações no bairro do Flamengo e adjacências.

Em relação ao funcionamento da subprefeitura não presenciamos, durante nosso trabalho de pesquisa, muitas ingerências de Leila do Flamengo. Observou-se com mais freqüência uma prática que consistia no repasse de demandas através de seu escritório ou gabinete¹²⁵. A influência de Leila sobre a rotina do subprefeito ocorre basicamente no sentido de direcionar-lhe o contato com determinados grupos daquela comunidade.

Em relação aos canais de interlocução da vereadora com os órgãos públicos locais, notou-se que se existem não estão a todo tempo disponíveis à subprefeitura, que processa suas demandas por comunicações diretas do subprefeito ou pelos meios convencionais de acesso às diferentes instâncias do governo, através de guias de ocorrência e processos. Observamos que na “Zona Sul II” a influência da vereadora não aparece de maneira tão explícita, diferentemente do que ocorre na subprefeitura “Zona Norte” com Alexandre Cerruti.

Se já se delineiam diferenças entre as duas subprefeituras em relação ao modo como os vereadores mantêm sua influência, é possível afirmar que em se tratando de suas estruturas organizacionais as divergências aumentam. Conforme mencionado na primeira seção deste capítulo, as subprefeituras distinguem-se entre as que coordenam duas ou três RAs, as que atuam junto a uma única RA e, por fim, aquelas que não têm sob sua jurisdição RA alguma. A “Zona Norte” pode ser classificada no primeiro caso, ao passo que a “Zona Sul II” corresponde à segunda categoria.

No âmbito da “Zona Sul II”, coexistem no mesmo endereço além da subprefeitura, a IV RA. Ambas atuam rotineiramente como um só órgão e seus funcionários articulam-se em função de uma única divisão de trabalho, ou seja, esta subprefeitura e a respectiva RA não se organizam como instâncias administrativas

¹²⁴ Vale lembrar que no início do seu segundo governo Cesar Maia mantém apenas uma subprefeitura na zona sul. Posteriormente, com a criação da “Zona Sul II”, em cumprimento a demanda da vereadora Leila do Flamengo, o prefeito outorga-lhe a prerrogativa de indicar seus quadros.

¹²⁵ Foram encontrados repasses deste tipo em algumas pastas da IV RA que registravam as demandas recolhidas naquela localidade. Entretanto, esses pedidos da vereadora, pelo menos no que foi possível observar nas pastas, não consistiam numa prática sistemática. Os repasses normalmente tratavam de questões “urgentes”, nos quais a vereadora pedia ao subprefeito para tratar rapidamente a fim de fornecer o mais breve possível uma resposta à comunidade.

paralelas, mas formam uma só estrutura organizacional que concentra naquela região o recolhimento das demandas e o contato com a população.

A “Zona Norte” contrapõe-se a essa dinâmica de funcionamento devido ao fato de coordenar três RAs (XV, XXII e XXV) que se localizam em bairros distintos. Diferentemente do que ocorre na “Zona Sul II”, a subprefeitura “Zona Norte”, bem como suas respectivas RAs, têm sob sua responsabilidade um registro próprio das demandas da localidade, além de divisões de trabalho distintas. Conseqüentemente, há nas três regiões em que se divide a “Zona Norte” um maior número de instâncias de contato com a população. Vale lembrar que cada RA da “Zona Norte” é responsável apenas pela sua área de abrangência, cabendo somente à subprefeitura a jurisdição sobre toda a área que corresponde as três Regiões Administrativas.

Dito isto, identificamos um traço fundamental que distingue a subprefeitura “Zona Sul II” da “Zona Norte”: a primeira organiza-se a partir da estrutura da IV RA, enquanto a segunda possui uma estrutura própria que facilita a coordenação sobre as RAs circunscritas à sua área. A “Zona Sul II” ao coincidir com a IV RA tanto em relação à área de abrangência como em termos organizacionais e funcionais não dispõe de meios próprios que a caracterize como uma instância administrativa à parte. Sendo assim, internamente a “Zona Sul II” equivale a IV RA, mas no âmbito externo, isto é, na articulação com os demais órgãos do governo municipal e com a população, sobressai a figura do subprefeito.

Portanto, nesta subprefeitura compete ao administrador regional responder pelas questões que podem ser 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. Ao subprefeito cabe desempenhar as funções externas, como as operações de ordem urbana¹²⁶, as reuniões com a população e com associações de classe (empresários e lojistas da região), a observação *in loco* de algumas 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.

¹²⁶ São operações planejadas e coordenadas pelo subprefeito em parceria com a Divisão de Operações Especiais da Secretaria de Obras, a IRLF, a Guarda Municipal, a Polícia Militar e em alguns casos os agentes da Secretaria do Meio Ambiente e da Vigilância Sanitária. Essas operações têm em vista coibir e repreender qualquer tipo de desordem em área pública, sobretudo em relação à população de rua, ao comércio informal e à construções ilegais.

Por sua vez, a subprefeitura “Zona Norte” possui uma sede própria onde atuam apenas seus funcionários, embora seja freqüente a presença de membros de outros órgãos municipais localizados na região, inclusive das Regiões Administrativas. Sua dinâmica de funcionamento contempla funções internas e externas. Diferentemente da “Zona Sul II” que conta com a estrutura da IV RA para levar adiante seus serviços internos, os funcionários da “Zona Norte” são responsáveis por toda sua rotina, que abrange além do atendimento à população feito dentro e fora da subprefeitura, a organização de suas atividades e o contato com os órgãos públicos. Neste caso, destaca-se a importância da “equipe” do subprefeito, responsável em grande parte pelo funcionamento deste órgão.

Vale dizer que a subprefeitura “Zona Norte” exerce pouca interferência no cotidiano das RAs que formam sua área de abrangência¹²⁷. Como não há normas que definam e estruturam um tipo específico de relacionamento entre subprefeitura e Região Administrativa, este ocorre circunstancialmente e de maneira informal. Assim, o subprefeito da “Zona Norte” passa orientações às RAs através de comunicações rápidas (como por rádio, e-mail ou telefone) apenas quando for necessário. Não há canais estruturados¹²⁸ pelos quais a “Zona Norte” seja informada sobre o funcionamento das RAs, ou possa lhes ordenar e transmitir orientações de trabalho.

Em regra, o controle do subprefeito da “Zona Norte” sobre os administradores regionais ocorre com vistas a mobilizá-los no atendimento externo à população, uma demanda crescente naquela região que toma grande parte das atividades do subprefeito. Este, ao definir seu dia-a-dia, explicita que a função básica de um subprefeito é estar na rua, atuando como o responsável pela sua região e, com isso, tornando-se a principal referência para o encaminhamento das demandas locais.

No dia-a-dia o papel do subprefeito é estar na rua. Conversando com um, com outro, escutando. As pessoas vão te conhecendo e você se torna um referencial. E por aí [por esse contato] vão chegando as demandas. O subprefeito torna-se uma pessoa pública na região. Ele vai ser o canal de ligação [da população] para conseguir uma intervenção¹²⁹.

¹²⁷ Cumpre lembrar que compete ao subprefeito repreender o administrador regional quando considerar que este esteja exercendo suas funções de modo inadequado. Nesta situação, pode inclusive pedir a exoneração dele ao prefeito, indicando, para tanto, um novo nome para assumir o cargo. Ao longo da pesquisa de campo foram relatadas algumas situações nas quais o subprefeito interveio numa das RAs sob sua jurisdição, questionando a conduta do administrador regional.

¹²⁸ Entendemos que tais canais estruturados podem consistir, por exemplo, em reuniões que ocorram com certa periodicidade.

¹²⁹ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 18/07/2006.

Entendemos que a figura do subprefeito destaca-se justamente pela sua mobilidade, isto é, pela dinâmica que caracteriza o seu dia-a-dia, que o torna reconhecido na região como o representante do prefeito¹³⁰. Essa movimentação foi, de fato, verificada no cotidiano das duas subprefeituras, posto que seus subprefeitos estavam a todo tempo cumprindo “agenda de rua”, isto é, desempenhando programações e atividades externas. Segundo o responsável pela “Zona Norte”, a atuação de “rua” do subprefeito significa que os problemas da região estão recebendo um tratamento especial. A população entende dessa forma e por isso procura mobilizar a atenção do subprefeito para suas demandas.

[Meu trabalho] sempre é visita externa. [...] eu entendo que o ideal é você estar no local, conhecendo qual é o problema. Acho que se presta um serviço melhor indo ao local. As pessoas ligam para a subprefeitura falando de seus problemas [...], a maioria quer o subprefeito, quer falar com ele, mas não é possível atender todo mundo. Tem que ter um assessor, que é o administrador regional [...], mas o próprio contribuinte prefere que o subprefeito esteja presente.

De um modo geral os subprefeitos têm a possibilidade de exercer três tipos de função: “ouvidor ativo”, “articulador” e “coordenador”, mas no dia-a-dia verifica-se a predominância das duas primeiras. Enquanto um “ouvidor ativo”, o subprefeito desloca-se pela sua área de atuação, contatando um contingente cada vez maior de pessoas, desde moradores e comerciantes da região a lideranças locais, e recolhendo suas demandas. Na função de “articulador” ele encaminha as demandas recolhidas e mobiliza os órgãos públicos competentes em prol do atendimento aos pedidos feitos. Já o papel de “coordenador” requer mais habilidade e disposição do subprefeito, uma vez que consiste na coordenação dos órgãos locais com vistas às ações conjuntas e à formulação de uma pauta de demandas que deve ser enviada às instâncias centrais da Prefeitura.

Tendo em vista a ausência de um marco legal que defina a estrutura e o modo de operação das subprefeituras, observamos que cabe a cada subprefeito no dia-a-dia organizar a atuação de seu respectivo órgão, definindo, para tanto, uma dinâmica de funcionamento e atividades. O subprefeito estabelece a divisão de trabalho e os procedimentos pelos quais cada funcionário deve desempenhar suas funções. Esse

¹³⁰ Como vimos no capítulo anterior, era a partir dessa mobilidade que o prefeito Cesar Maia pretendia caracterizar a atuação das subprefeituras.

trabalho interno, por sua vez, é ordenado de acordo com a *performance* do subprefeito, isto é, a subprefeitura se organiza a partir das funções que o seu subprefeito desempenha diariamente. Por isso, pode assumir contornos distintos em cada região da cidade, já que é possível que os subprefeitos executem atividades diferentes.

Como na “Zona Sul II” o seu responsável prioriza as funções de “ouvidor ativo” e “articulador”, ela tende a organizar-se em torno dessas atividades, definindo a partir delas o escopo de sua atuação. O funcionamento dessa subprefeitura restringe-se, portanto, à realização e ao processamento dessas funções básicas, e no dia-a-dia seu contato com a população ocorre apenas em função das demandas feitas. Conseqüentemente, no âmbito da “Zona Sul II” não é dado espaço para a discussão e desenvolvimento de propostas que visem melhorar a atuação da subprefeitura e dos órgãos locais naquela região, e planejar formas alternativas de integrar a sociedade às atividades da subprefeitura.

Na “Zona Norte”, por seu turno, há alguns movimentos que assinalam a intenção do subprefeito em não se limitar às funções básicas. Podemos citar as reuniões de macrofunção como exemplo da sua disposição em ampliar o escopo de atuação de sua subprefeitura. A “macrofunção” é uma metodologia de trabalho que visa *estabelecer a máxima interatividade entre os órgãos; operar matricialmente de forma rotineira; decidir e intervir através de equipes macrofuncionais (intersectoriais)*¹³¹. São nas reuniões de macrofunção promovidas pelo subprefeito, nas quais participam apenas os representantes dos órgãos locais, que se faz um balanço da aplicação prática dessa metodologia e definem-se novas diretrizes de ação para área. Ao término desses encontros, o subprefeito organiza uma pauta de atividades que devem ser realizadas pelos órgãos, em conjunto, nos próximos meses, além de uma relação de demandas que é encaminhada ao Prefeito, às secretarias, autarquias e fundações do município.

Entretanto, foi possível constatar que na “Zona Norte” as reuniões de macrofunção são esporádicas, ocorrendo eventualmente e não através de intervalos regulares. Devido a isso não constituem um mecanismo de trabalho recorrente. Sobressaem nesta subprefeitura, tal como na “Zona Sul II”, aquelas funções básicas pelas quais o subprefeito exerce os papéis de “ouvidor ativo” e “articulador”. Na prática,

¹³¹ Informação disponível em http://www.rio.rj.gov.br/subzonanorte/como_trabalhamos.htm#.

os movimentos que se esboçam na “Zona Norte” são muito dispersos para dotar-lhe de uma atuação mais ampla.

Considerando o exemplo das reuniões de macrofunção promovidas pela “Zona Norte”, pode-se entender que o sistema de subprefeituras, devido às peculiaridades de cada subprefeito, não se configura homogeneamente. Dependendo de sua disposição, o subprefeito é capaz de ir além de suas funções básicas e desempenhar atividades que possam dar notoriedade ao órgão sob seu comando, tanto no âmbito da administração pública como na região em que está localizada.

O quadro abaixo mostra algumas características que distinguem as duas subprefeituras. Notamos, todavia, um traço comum que permeia o funcionamento de ambas: no seu dia-a-dia, o relacionamento com a população ocorre basicamente em função das demandas que são feitas, isto é, no momento em que o subprefeito ou a subprefeitura as recolhe e, em alguns casos, ao longo do processamento delas.

O contato com a população ocorre pelas “andanças” do subprefeito ou em comunicação à própria subprefeitura, por telefone, e-mail ou pessoalmente. Nestas oportunidades, a população relata suas solicitações e a partir daí o subprefeito e sua equipe processam-nas, só ocorrendo um segundo contato em casos nos quais: a subprefeitura informa ao demandante sobre a possibilidade de atendimento, o andamento ou a realização de seu pedido; a subprefeitura contata o demandante para que este lhe preste informações adicionais sobre o pedido feito; o demandante procura o subprefeito ou a subprefeitura em busca de informações sobre o andamento de sua solicitação, ou para reiterá-la.

Quadro 13 – Características das subprefeituras “Zona Norte” e “Zona Sul II” (Rio de Janeiro)

"Zona Norte"	"Zona Sul II"
Ordena-se de acordo com as determinações do vereador.	Atua em função de alguns contatos que a vereadora estabelece.
Conta com a cooperação das RAs (tanto no recolhimento interno das demandas como no contato externo com o público).	Conta com a estrutura da IV RA para desempenhar suas funções internas.
Subprefeito realiza esporadicamente atividades complementares.	Subprefeito não executa qualquer atividade complementar, restringindo-se às funções de "ouvidor" e "articulador".
Contato com a população ocorre apenas em função do recolhimento de suas demandas	

A existência de um segundo contato entre a subprefeitura e a população depende do tipo de demanda que for feita, pois como os próprios subprefeitos definem, há as demandas de conservação e aquelas que envolvem intervenções e obras. Na primeira categoria incluem-se as demandas por tapa-buraco, troca de iluminação, capina de praça, recolhimento de lixo e entulho, ou seja, as solicitações rotineiras de conservação da cidade.

No segundo caso são os pedidos de obras de infra-estrutura, que envolvem a produção de orçamento e licitação, além do trâmite pelos órgãos superiores da Prefeitura, como as secretarias, o Tribunal de Contas do Município e o gabinete do Prefeito¹³². Esses pedidos são organizados em processos administrativos que tramitam pelas diferentes instâncias do governo, ao passo que as demandas por conservação são dispostas em guias de ocorrência encaminhadas diretamente aos órgãos executores competentes¹³³.

As demandas que se organizam em guias de ocorrência são aquelas que chegam à subprefeitura por meios convencionais, como o telefone, e-mail ou o encaminhamento feito pessoalmente. Quando é o subprefeito que recolhe a demanda, ele na maioria dos casos solicita à sua equipe que a repasse diretamente ao órgão competente, prescindindo, com isso, de um registro formal da demanda em guias de ocorrência. Tanto na “Zona Sul II” como na “Zona Norte” essa prática é recorrente, e os próprios subprefeitos entendem que agindo dessa forma agilizam o atendimento.

O responsável pela “Zona Norte” afirmou que tenta ao máximo diminuir a burocracia, ligando-se aos órgãos executores por rádio ou telefone, ao invés de encaminhar seu pedido formalmente por uma guia de ocorrência. Utilizando-se desses meios de contato instantâneos, ele considera que pode atingir o seu objetivo de “*dar um atendimento rápido, dar uma resposta ao contribuinte, à pessoa que está lhe fazendo a solicitação*”¹³⁴.

Observa-se que dependendo da forma como as demandas de conservação chegam às subprefeituras, elas são processadas de modos diferentes. Se a demanda não

¹³² Quanto aos pedidos que são organizados em processos, geram na maioria das vezes outros contatos entre a subprefeitura, ou o seu responsável, e a população, pois se trata de uma solicitação que pelos seus próprios procedimentos legais requer maior detalhamento sobre a demanda, implicando contatos posteriores com o demandante.

¹³³ Cada guia de ocorrência (GO) recebe um número específico e é repassada ao órgão competente por e-mail, fax ou entregue pessoalmente.

¹³⁴ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 18/07/2006.

tiver sido solicitada diretamente ao subprefeito ela é processada sob a forma de guia de ocorrência. Por sua vez, nos pedidos que chegam à subprefeitura através do subprefeito há um comprometimento maior em viabilizar a prestação do serviço.

Os pedidos são, assim, processados de acordo com a forma que chegam à subprefeitura e dividem-se entre aqueles que recebem, ou não, a prioridade e o empenho do subprefeito. Notamos que a interlocução entre a comunidade e o poder público que ocorre ao nível da subprefeitura tem maior possibilidade de tornar-se efetiva se for mediada pelo próprio subprefeito, cujo empenho é fundamental para que os órgãos locais executem as demandas encaminhadas pela população. Essa “efetividade” se dá, por sua vez, quando os órgãos de execução agem com base nas demandas ou informações repassadas pela população.

As tabelas abaixo mostram a quantidade de guias de ocorrência feitas ao longo de 18 meses a cinco órgãos¹³⁵ nas duas subprefeituras pesquisadas. Com isso, temos uma dimensão da proporção de pedidos que passa por uma subprefeitura¹³⁶. A “Zona Norte”, a despeito de contar com uma quantidade superior de domicílios e habitantes (respectivamente 129%, 138%, em relação à “Zona Sul II”)¹³⁷, dispõe de um registro de demandas, que representa apenas 48% do total das da “Zona Sul II”. Com exceção da DCO, à qual a “Zona Norte” enviou ao longo de 2005 praticamente a mesma quantidade de pedidos que a “Zona Sul II” fez em 18 meses, os demais órgãos receberam muito menos pedidos da “Zona Norte”. Há para esse fato três explicações: (1) na região da “Zona Norte” o recolhimento das demandas é atribuição tanto da subprefeitura como das 3 RAs; (2) o registro dos dados está incompleto; (3) a maioria dos pedidos pode ter sido feita por contato direto, prescindindo da produção de GOs.

¹³⁵ Vale destacar que a RioLuz e a DCO (Divisão de Conservação e Obra) são órgãos subordinados à Secretaria de Obras (SMO); a DLF (Departamento de Licenciamento e Fiscalização) liga-se à Secretaria de Urbanismo (SMU); e a IRLF (Inspetoria Regional de Licenciamento e Fiscalização) pertence à Secretaria da Fazenda (SMF). A SMAC é a Secretaria do Meio Ambiente e como não dispõe de órgãos regionalizados, centraliza o recolhimento das demandas.

¹³⁶ Ver anexo 4 no qual estão dispostos o tipo e a proporção de pedidos feitos aos cinco órgãos pelas duas subprefeituras.

¹³⁷ Ver dados do quadro 10.

Tabela 1 – Quantidade de demandas por órgãos na subprefeitura da “Zona Sul II”

<i>Subprefeitura da Zona Sul II</i>																			
Órgãos demandados	2005												2006						Total das demandas
	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	
Rio Luz	5	4	4	6	11	8	3	9	3	5	5	2	15	7	12	11	10	1	121
DCO	5	4	11	10	12	16	7	14	6	13	11	4	5	5	6	7	8	1	145
DLF	4	2	3	5	5	5	4	3	2	2	3	7	4	8	1	2	3	2	65
IRLF	7	4	8	15	12	17	20	18	1	14	14	8	4	5	6	8	8	1	170
SMAC	7	2	1	3	5	6	5	6	1	3		2	6	4	1	2	3	3	60

Tabela 2 – Quantidade de demandas por órgãos na subprefeitura da “Zona Norte”

<i>Subprefeitura da Zona Norte</i>																			
Órgãos demandados	2005												2006						Total das demandas
	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	
Rio Luz	7		11	16	3	2	10	2	3	4			9						67
DCO	18		25	6	31	12	11	7	10	3			19						142
DLF	1		1	1	2	2	4	3		3	2	5							24
IRLF	2			2		7	3	1	11	4	3	4							37
SMAC																			

Cabe ressaltar que a subprefeitura “Zona Norte” não conta com um sistema de registro e controle das demandas tão organizado quanto o da “Zona Sul II”. Verificamos a ausência de registros principalmente a partir de 2006, quando na “Zona Norte” as GOs passaram a ser enviadas aos órgãos executores por e-mail e não mais se guardaram cópias. Podemos notar também que após o envio os funcionários não fazem um registro do tipo de demanda requisitada e neste momento o trabalho é disperso, ou seja, quando o pedido, sob a forma de GO, sai da subprefeitura, não fica registrado internamente, tornando difícil o acompanhamento do que está sendo solicitado.

Segundo um funcionário da “Zona Norte”, as GOs têm apenas um caráter simbólico, pois já é previsível que essas demandas repassadas formalmente não sejam respondidas nem cumpridas. A possibilidade de atendimento é maior quando o próprio subprefeito, ou alguém próximo a ele, intervém junto ao órgão responsável em prol da realização do pedido.

A “Zona Sul II”, por seu turno, possui um sistema mais organizado de registro das GOs. Essas demandas são divididas em pastas de acordo com os órgãos a que se

destinam¹³⁸ e podem ter o seu andamento controlado a partir desse registro. Cabe ressaltar que essa organização pode ser creditada também à pressão dos demandantes, conforme relato de diversos funcionários da “Zona Sul II”. É recorrente que o solicitante ligue, mande e-mail ou vá à subprefeitura cobrando o cumprimento de sua demanda. Devido a isso, é necessário à subprefeitura ter um sistema de registro e controle ordenado juntamente com a IV RA.

Em relação às solicitações encaminhadas pelas duas subprefeituras às cinco instâncias executoras (RioLuz, DCO, DLF, IRLF e SMAC), verificou-se que cada órgão procede diferentemente no tratamento da demanda repassada. Há os órgãos que praticamente não enviam resposta alguma às subprefeituras (i), existem aqueles que só enviam resposta quando realizam o serviço solicitado (ii), há também os que procuram sempre responder às subprefeituras, informando-as sobre o tratamento que foi dado ao pedido (iii). Na “Zona Sul II”, entende-se que à IRLF se adequa a primeira categoria, ao responder apenas 7% dos pedidos enviados, enquanto a RioLuz, o DLF e a SMAC se enquadram no 2º caso, pois dão resposta a 30%, 40% e 31%, respectivamente, das solicitações encaminhadas. A DCO, por sua vez, procura responder com certa regularidade a esta subprefeitura, retornando o contato em 66% dos casos.

Quanto à “Zona Norte”, percebemos um quadro ambíguo, que problematiza a percepção difundida entre os seus funcionários de que “os órgãos não respondem às solicitações da subprefeitura”. Foi observado um nível alto de resposta às demandas encaminhadas para a RioLuz e a DCO, chegando à proporção de 83% e 87%, respectivamente, ao passo que não houve registro algum de resposta as GOs enviadas para o DLF, IRLF e SMAC¹³⁹. Desse modo, a percepção destacada acima procede apenas parcialmente. Na área de abrangência da “Zona Norte” coexistem, portanto, órgãos de “boa” e “fraca” possibilidade de comunicação, que adotam procedimentos distintos no tratamento das demandas encaminhadas.

¹³⁸ Os pedidos organizados em GOs dividem-se em quinze pastas, são elas: 1] Comlurb, 2] 2º BPM/9ª DP, 3] Meio Ambiente, 4] Cet-Rio, 5] Zoonoses, 6] SMTU, 7] GET/GM, 8] Defesa Civil, 9] 2ª GLF, 10] GEM/RioLuz, 11] FPJ, 12] DCO, 13] Coordenação de Saúde/Vetores-Dengue, 14] 4ª IRLF e 15] Vigilância Sanitária.

¹³⁹ Foi relatado que a atuação da SMAC na área de abrangência da subprefeitura “Zona Norte” é insuficiente devido à divergências entre a atual secretária e o vereador Alexandre Cerruti, que disputam votos na mesma região. Argumenta-se que é por essa razão que não consta nenhuma GO a este órgão, já que é muito difícil o cumprimento das solicitações encaminhadas.

Por fim, pode-se afirmar que as duas subprefeituras organizam-se sob diferentes contextos. Na área de abrangência da “Zona Sul II”, a população procura acompanhar o andamento do seu pedido, além do que os órgãos executores locais costumam enviar respostas, mesmo que em proporções distintas, às solicitações encaminhadas. Essas características tendem a influenciar a dinâmica de funcionamento desta subprefeitura que se estrutura em função do modo como o seu meio procede, isto é, recebe incentivos do meio para manter bem organizado um sistema de registro e controle das demandas locais.

Por sua vez, a “Zona Norte” atua num contexto em que, no dia-a-dia, não é recorrente a pressão da comunidade em busca de informações sobre o atendimento da demanda requisitada. Ademais, grande parte dos órgãos de sua circunscrição tem um sistema de comunicação fraco, sendo poucos os que costumam dar retorno às demandas desta subprefeitura. Sob tais condições, a “Zona Norte” não prioriza a organização de mecanismos de registro e controle dos pedidos que chegam diretamente a ela.

Todavia, ambas se articulam com a população em dois níveis distintos: através do atendimento prestado na própria subprefeitura e aquele intermediado pelo subprefeito. Conforme destacado, o contato com o subprefeito enseja maior possibilidade, mas não a garantia, do atendimento. Caso este contato tenha sido intermediado pelo político local, o requisitante aumenta sua chance de obter atendimento, pois os subprefeitos costumam se mobilizar em prol das determinações dos políticos que os indicam.

No processo de atendimento que ocorre diariamente nas duas subprefeituras, verifica-se, portanto, que o subprefeito é uma figura chave. Seus contatos com os órgãos executores e em alguns casos com membros das instâncias superiores da Prefeitura, como os secretários e o próprio prefeito, são mais produtivos que os procedimentos de acesso aos órgãos utilizados rotineiramente pelas subprefeituras. No entanto, deve-se considerar dois pontos: 1º] alguns subprefeitos têm mais acessos aos recursos da Prefeitura do que outros; 2º] não são todos que contatando o subprefeito terão o seu empenho. Alguns fatores incidem sobre sua performance, tais como: quem os colocou em contato, a disponibilidade do órgão requisitado, a quantidade de pessoas que estão em torno da demanda, e, sobretudo, a ligação do subprefeito com alguma secretaria municipal. Na próxima seção, pretendemos mostrar como esse último fator é

determinante para o bom funcionamento de uma subprefeitura em sua circunscrição e, ainda, para a notoriedade de seu subprefeito.

Dinâmica político-eleitoral que perpassa o funcionamento das subprefeituras

A descrição sobre o cotidiano da “Zona Sul II” e o da “Zona Norte” mostra que elas não atuam como instâncias decisoras, isto é, na articulação com os demais órgãos da Prefeitura não detém a prerrogativa de decidir sobre a ordenação de suas atividades nem de determinar que atendam às solicitações repassadas. O que ocorre são contatos que procuram viabilizar o atendimento da demanda através da explicação de sua urgência. Isso, contudo, não significa que os órgãos executores irão acatar as solicitações e incorporá-las à sua agenda de atendimento, cabendo às subprefeituras pressionar para a prestação desses serviços. Neste contexto, o seu papel consiste em atender à população, recolhendo suas demandas e mediando uma resposta a elas.

De fato, a comunicação direta entre o subprefeito e os diretores dos órgãos de execução pode proporcionar resultados melhores do que o contato feito por guias de ocorrência. No entanto, como ressaltado, nem todas as demandas que chegam aos órgãos executores por intermédio do subprefeito obtêm resolução imediata. Assim, configura-se uma situação na qual a decisão de providenciar o atendimento ao pedido é tomada sem a participação do subprefeito, pois não está ao seu alcance a decisão pela prestação do serviço.

Em contraste com a experiência do primeiro governo Cesar Maia, o quadro atual caracteriza-se pelo papel limitado das subprefeituras, cabendo-lhe basicamente “repassar” as demandas recolhidas. Como vimos no capítulo 3, as subprefeituras detinham, ao longo de 1993 a 1996, a capacidade de “providenciar” a realização dos serviços requisitados. Avalizados diretamente por Cesar Maia, os subprefeitos e sua equipe ordenavam, parcialmente, a atuação das instâncias superiores (secretarias municipais) e executoras da Prefeitura, que costumavam orientar suas atividades em função das determinações do subprefeito.

Podemos considerar que tanto o extenso número de subprefeituras como a predominância de indicações políticas para o cargo de subprefeito são fatores que

explicam, atualmente, seu papel limitado. De acordo com Cesar Maia, as subprefeituras foram criadas para ordenar e dar unidade as RAs que devido ao seu grande número, constituíam-se em agências pulverizadas da Prefeitura. Neste contexto, caberia às subprefeituras reunir sob seu comando as RAs, coordenando-as e dando unidade ao governo. Contudo, à medida que as subprefeituras passam a se fragmentar reproduz-se a mesma situação que ocorria no âmbito das RAs, a saber, a dificuldade de articulação com o conjunto da máquina administrativa.

As subprefeituras na medida em que se espalham pela cidade, passam a receber mais demandas, mas em contrapartida não dispõem de mecanismos para resolvê-las. Privadas de um canal específico pelo qual processariam essas demandas, as subprefeituras sobrecarregam as secretarias e órgãos de execução, que não conseguem absorver em curto prazo as solicitações encaminhadas, gerando um desequilíbrio entre o “recolhimento” das reivindicações e o seu “atendimento”¹⁴⁰. Isso mostra que o processo de expansão das subprefeituras não veio acompanhado de um arranjo que sustentasse uma relação mais eficiente com as demais instâncias do governo.

Uma outra variável reconhecida pelo próprio prefeito¹⁴¹ também explica a dinâmica de funcionamento limitada das subprefeituras, qual seja, a extração dos subprefeitos. O fato de a maioria ter sido indicada por quadros políticos cria um contexto suscetível a desentendimentos, pois há a possibilidade de os subprefeitos ligarem-se a políticos rivais.

Tendo em vista que alguns desses políticos ocupam atualmente a função de secretários municipais, geralmente tendem a “não encher a bola de seus concorrentes”, ou seja, procuram retardar o atendimento aos pedidos encaminhados pela subprefeitura que esteja sob o comando de algum adversário, de modo a não “ajudá-lo politicamente”. O subprefeito da “Zona Norte” considera que razões políticas tendem a orientar as decisões de alguns secretários que, ao priorizar sua própria visibilidade e a de seus aliados, não dispensam muita atenção à maioria das subprefeituras.

¹⁴⁰ Vale destacar que é comum a presença de reclamações na parte de “cartas dos leitores” dos jornais de bairro da Zona Sul e Zona Norte, editados semanalmente por *O Globo*, onde a população comunica já ter avisado aos órgãos competentes sobre as suas demandas, mas não obtido a prestação do serviço requisitado.

¹⁴¹ Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

Hoje, para a subprefeitura, é difícil atender no dia-a-dia, pela dificuldade de atendimento dos secretários. O secretariado é político, cada um tem a sua bandeira e isso torna difícil [o entendimento]. Você consegue o atendimento, mas tornou-se mais difícil. Na primeira gestão era mais fácil¹⁴².

Diferentemente do que ocorreu no primeiro mandato de Cesar Maia, hoje em dia o secretariado é, em parte, composto por quadros políticos¹⁴³. Alguns secretários são membros licenciados do Legislativo (municipal e estadual) e detêm a prerrogativa de indicar o subprefeito da área em que concentram sua base eleitoral. Esse é o caso de pelo menos três secretarias, “Obras e Serviços Públicos” (SMO), “Meio Ambiente” (SMAC) e “Qualidade de Vida” (SEQV)¹⁴⁴.

No atual contexto, o desempenho dessas secretarias ocorre também em função das estratégias de tais quadros para se fortalecerem politicamente. Isso implica em direcionar os recursos disponíveis à secretaria para intervenções em regiões da cidade que possam colocá-los em evidência. Nesta lógica, não há muito espaço para a cooperação, isto é, os secretários não costumam, de acordo com Cesar Maia, facilitar a *performance* dos seus concorrentes. Por isso, seguem sem priorizar as solicitações encaminhadas por eles ou pelas subprefeituras sob seu comando.

Vale lembrar que as demandas enviadas pelas subprefeituras às secretarias tratam de questões de “maior porte”, que não podem ser resolvidas na “ponta” entre a subprefeitura e os órgãos executores. Ao contrário das demandas de conservação, tratadas diretamente com os órgãos públicos locais, as solicitações encaminhadas às instâncias centrais da Prefeitura envolvem outros procedimentos, cujo tempo para a execução do pedido pode levar anos. Constatamos que nas duas subprefeituras pesquisadas, em relação às demandas de “maior porte”, a Secretaria de Obras e Serviços Públicos figura como a mais requisitada, pois está sob sua competência a provisão dos serviços de infra-estrutura.

¹⁴² Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 18/07/2006.

¹⁴³ Segundo Marques (2003), “o secretariado do novo governo [segundo mandato] começou a ser montado em novembro de 2000. A estratégia não foi a mesma adotada no período 1993-1996: a presença de quadros ‘técnicos’ foi consideravelmente menor; partidos e políticos tiveram participação bastante mais expressiva nas negociações em torno dos cargos do primeiro escalão. [...] Havia dois objetivos principais: (1) estabelecer alianças com outros atores políticos; (2) garantir espaços e instrumentos de ação para o Grupo [de Cesar Maia]” (p. 82).

¹⁴⁴ Os subprefeitos de “Santa Cruz e Pedra de Guaratiba”, “Grande Irajá” e “Zona Norte” são indicações, respectivamente, dos secretários de “Obras e Serviços Públicos”, “Meio Ambiente” e “Qualidade de Vida”.

Sendo assim, muitos dos pedidos que chegam às subprefeituras precisam passar pelas secretarias para serem aprovados e realizados, mas o tempo desse processamento, sobretudo nas secretarias dirigidas por quadros políticos, depende de alguns fatores: o bom relacionamento entre o secretário, o político que indicou o subprefeito e este, e o tipo de ligação existente entre o secretário e o próprio subprefeito. Isso mostra que nestas pastas é recorrente a adoção de critérios políticos para o atendimento das demandas, pois o serviço é prestado tendo em vista quem o requer e quem irá se beneficiar dele.

Na maioria das vezes quem colhe “os louros” da obra não é o subprefeito, e sim o político que o indicou. Neste caso, é comum que qualquer intervenção realizada pela Prefeitura tanto na área de abrangência da “Zona Norte” como da “Zona Sul II”, seja associada aos nomes de Alexandre Cerruti ou Leila do Flamengo, respectivamente. Nestas regiões observamos com frequência, após a consecução de alguma obra ou qualquer outro tipo de intervenção, a presença de cartazes com mensagens de agradecimento da população ao prefeito, ao secretário e ao vereador. Os dois subprefeitos aceitam essa situação, pois têm um compromisso com os quadros que os indicaram. São fiéis e trabalham nas suas respectivas circunscrições para dar notoriedade ao nome deles. Desse modo, os subprefeitos não podem “aparecer” mais que esses políticos.

No entanto, os subprefeitos são potenciais candidatos a cargos eleitorais, como ficou claro na última eleição para a Assembléia Legislativa em 2006, quando quatro deles se licenciaram de suas funções para concorrer ao cargo de deputado estadual (em destaque no quadro abaixo) e, desse modo, também procuram destacar o seu nome na região em que atuam, sem atrapalhar a *performance* do seu tutor político. Uma das estratégias utilizadas, inclusive pelo próprio subprefeito da “Zona Sul II”, consiste em candidatar-se a pleitos diferentes a fim de evitar a concorrência por votos durante o mesmo período.

No caso da “Zona Sul II”, o atual subprefeito, Marcelo Maywald, candidatou-se na eleição de 2006 para uma vaga na Alerj, mas não obteve êxito. Como sua tutora é membro da Câmara Municipal, não disputou votos com ela, mantendo o compromisso de uma atuação coordenada. O quadro a seguir mostra o desempenho eleitoral dos quatro

subprefeitos¹⁴⁵ que lançaram sua candidatura (quadrantes escuros) nesta eleição. Dentre eles apenas um, o ex-subprefeito de “Santa Cruz e Pedra de Guaratiba” Rodrigo Dantas¹⁴⁶ logrou o mandato, enquanto os demais atingiram respectivamente 23% (Rafael Aloísio Freitas), 17% (Marcelo Maywald) e 2,5% (Adenil Costa) da sua votação.

No quadro consta ainda a *performance* de outros candidatos que iniciaram sua trajetória política no comando de uma subprefeitura, mas que já tinham deixado o cargo antes de concorrer para o pleito na Alerj. Entre esses quadros desponta o mais bem sucedido candidato do PFL, Pedro Fernandes Neto¹⁴⁷, que não tinha exercido cargo eleitoral anterior, mas mesmo assim conseguiu obter uma votação 128% maior do que a de Alexandre Cerruti, que cumpre sua terceira legislatura como vereador. Destaca-se que o ex-subprefeito da Barra da Tijuca e candidato pelo PSDB Pedro Paulo Carvalho¹⁴⁸, também sem experiência em cargos eleitorais, obteve seu mandato com uma votação apenas 0,4% superior a de Cerruti.

¹⁴⁵ Rodrigo Dantas ocupava a subprefeitura “Santa Cruz e Pedra de Guaratiba”, ao passo que Rafael Aloísio Freitas, Marcelo Maywald e Adenil Costa continuam dirigindo, respectivamente, a subprefeitura do “Grande Méier”, “Zona Sul II” e “Zona Oeste”.

¹⁴⁶ É filho do ex-deputado estadual pelo PFL e atual Secretário de Obras e Serviços Públicos Eider Dantas.

¹⁴⁷ É filho da vereadora licenciada do PFL e atual Secretária do Meio Ambiente Rosa Fernandes, e neto do ex-deputado estadual Pedro Fernandes (falecido em X).

¹⁴⁸ Foi indicado em 2001, pelo ex-subprefeito da Barra da Tijuca e na época secretário do Meio Ambiente Eduardo Paes, que atualmente é filiado ao PSDB e Secretário Estadual de Esporte e Turismo.

Quadro 14 – Desempenho eleitoral dos subprefeitos e ex-subprefeitos que concorreram às eleições legislativas estaduais em 2006, no Rio de Janeiro

Colocação dentro do partido	Candidato	Votos	% dos votos válidos	Situação
1° / PFL	Pedro Fernandes Neto	68.812	0,84	Eleito
2° / PFL	Rodrigo Dantas	67.362	0,82	Eleito
5° / PSDB	Pedro Paulo	31.355	0,38	Eleito
9° / PFL	Alexandre Cerruti	30.142	0,37	Não eleito
13° / PFL	Rafael Aloisio Freitas	15.990	0,2	Não eleito
14° / PFL	Marcelo Maywald	11.867	0,15	Não eleito
20° / PFL	Carlos Augusto da Cidade	6.112	0,07	Não eleito
21° / PFL	Adenil Costa	4.749	0,06	Não eleito

Fonte: *site* do TRE-RJ

Um fator relevante para entender o desempenho eleitoral desses candidatos é o meio pelo qual cada um chegou às subprefeituras. Há aqueles indicados por mandatários licenciados do Legislativo (municipal ou estadual) que ocupavam pastas no Executivo local – como Pedro Fernandes Neto, Rodrigo Dantas e Pedro Paulo Carvalho; existem também os indicados por vereadores do partido do Prefeito – caso de Rafael Freitas, Marcelo Maywald e Carlos Augusto da Cidade; e ainda os designados pelo próprio Prefeito – como Adenil Costa e Alexandre Cerruti.

Supomos que existam diferenças entre o desempenho do subprefeito indicado por um secretário e daquele cuja indicação foi feita por um vereador. No primeiro caso há a possibilidade de um maior contato com a máquina administrativa. Dessa maneira, ao ligar-se diretamente a um membro do Executivo, o subprefeito conta com um canal estratégico de interlocução, através do qual pode expor e buscar atendimento às suas demandas, o que não acontece com os subprefeitos ligados a quadros que atuam apenas no Legislativo.

Portanto, é possível que os subprefeitos indicados pelos secretários tenham tido uma maior visibilidade no âmbito da administração e, devido a isso, mobilizado mais

intervenções públicas na área de abrangência de suas subprefeituras¹⁴⁹. Nesta hipótese, a exitosa *performance* eleitoral desses candidatos pode ser creditada à sua “boa” gestão à frente da subprefeitura. Diferentemente, os subprefeitos ligados a vereadores não dispunham de contatos estratégicos dentro do governo municipal, possuindo, assim, dificuldades em mobilizar os órgãos públicos em prol de suas solicitações. Este fato pode ter influenciado o desempenho eleitoral desses candidatos que ficou bem aquém da votação obtida por Pedro Fernandes Neto, Rodrigo Dantas e Pedro Paulo Carvalho¹⁵⁰.

Finalmente, há o caso dos candidatos ligados ao prefeito Cesar Maia, como Alexandre Cerruti e Adenil Costa que também não obtiveram êxito na eleição de 2006. Este último dirigia a subprefeitura “Zona Oeste” desde janeiro de 2001¹⁵¹, sendo entre os subprefeitos licenciados aquele que atuava há mais tempo, mas, em contrapartida, o que obteve o pior desempenho na eleição. Com efeito, sua fraca *performance* eleitoral pode estar relacionada à sua gestão à frente da “Zona Oeste” que, talvez sem possuir muita visibilidade no âmbito da administração pública, não foi suficiente para projetá-lo politicamente. Isso mostra que o contato com o prefeito não produziu “facilidades” na relação com as demais instâncias da Prefeitura, de modo que ao longo de sua gestão, Adenil Costa provavelmente não pôde contar com o empenho de Cesar Maia em mobilizar os órgãos públicos em prol do atendimento à sua subprefeitura.

Por sua vez, a derrota de Alexandre Cerruti no pleito para a Alerj mostrou que fazer parte do secretariado não resulta, conseqüentemente, em notoriedade política. Esta surge em decorrência da posição e relevância do cargo no governo. Neste caso, a visibilidade de um secretário provavelmente será proporcional a quantidade de recursos, órgãos e funções que lhe competem. Em relação a Cerruti, seu cargo à frente da Secretaria Extraordinária da Terceira Idade não lhe proporcionou as condições para incrementar e alavancar sua candidatura, supõe-se que devido a pouca expressão dessa secretaria no interior da máquina administrativa.

¹⁴⁹ Esse quadro assemelha-se ao vigente durante o primeiro governo de Cesar Maia, no qual o secretariado mobilizava-se em função das demandas captadas pelos subprefeitos.

¹⁵⁰ O *site* do TRE-RJ ainda não disponibilizou a distribuição por zona eleitoral dos votos dos candidatos a deputado estadual, de modo que ainda não podemos conferir se os candidatos listados acima receberam suas maiores proporções de voto na área de abrangência de suas respectivas subprefeituras.

¹⁵¹ Adenil Costa foi nomeado coordenador da Coordenadoria Geral das Regiões Administrativas (AP-5) pelo Decreto “p” 024 de 01 de janeiro de 2001. Vale ressaltar que no início de 2005 a área da “Zona Oeste” é diminuída devido à criação da subprefeitura de “Santa Cruz e Pedra de Guaratiba”, entregue ao comando de Rodrigo Dantas. Após essa mudança a área de abrangência da “Zona Oeste” foi reduzida praticamente a um terço do território estabelecido em 2001.

Logo após o resultado eleitoral que conferiu a derrota a Alexandre Cerruti, o prefeito Cesar Maia interveio em prol do antigo aliado e através do decreto 27.142 de 11/10/2006¹⁵² tratou de providenciar mudanças no âmbito da secretaria sob o seu controle. Assim, alterou a denominação e ampliou as atribuições dela, além de transferir-lhe o comando de um órgão bastante requisitado, a RioLuz. Por meio desse decreto, o prefeito aumentou o controle de Cerruti sobre o funcionamento dos órgãos públicos, recompensando-o pela derrota sofrida, ao mesmo tempo em que prepara o terreno para a próxima eleição, em 2008, tornando-o um forte candidato.

O exame dessas decisões e arranjos estabelecidos ao nível do Executivo local permite duas observações. Primeiramente, as secretarias constituem-se o principal *locus* de poder no atual governo, e, por conseguinte, Cesar Maia as utiliza estrategicamente para fins políticos. Referente à primeira asserção, vale lembrar que o próprio funcionamento das subprefeituras corrobora nossa afirmação, pois a possibilidade de atendimento às demandas é ampliada na medida em que haja proximidade com certos secretários. São eles que têm a capacidade de providenciar a prestação de serviços e assim notabilizar a *performance* do subprefeito. Por sua vez, cabe a Cesar Maia dosar o poder das secretarias, distribuindo-o de acordo com circunstâncias e estratégias políticas. Para tanto, vale-se de rearranjos organizacionais, estabelecidos por decretos, pelos quais procura fortalecer ou controlar a atuação desses órgãos e de seus respectivos secretários.

Vimos que em seu primeiro mandato as subprefeituras também se configuravam como instâncias de poder, na medida em que detinham a capacidade de providenciar a prestação de serviços públicos junto às secretarias. Neste período, Cesar Maia sustentava pessoalmente um sistema pelo qual o controle sobre a máquina administrativa também competia aos subprefeitos.

¹⁵² Este decreto muda o nome da Secretaria Especial da Terceira Idade, que passa a se chamar Secretaria Extraordinária da Qualidade de Vida (SEQV), e dispõe sobre suas novas funções e subordinações. Consta nos incisos II e III do art. 1º que à SEQV subordinam-se, respectivamente, a subprefeitura “Zona Norte” e a RioLuz. Ademais o art. 2º estabelece que compete à SEQV a gestão sobre um montante de 50 milhões de reais a ser aplicado em ações de intervenção física e programas na “Zona Norte” até 31 de dezembro de 2008. Esse decreto visa ampliar os recursos à disposição de Alexandre Cerruti, direcionando-os para a região da cidade onde se concentra sua base eleitoral, qual seja, os bairros da “Zona Norte”. Vale destacar as mudanças que esse decreto provoca no organograma da Prefeitura, na medida em que retira da Secretaria de Governo a coordenação sobre a subprefeitura “Zona Norte”, bem como destitui a RioLuz da Secretaria de Obras e Serviços Públicos.

No entanto, atualmente o quadro é diferente devido à sua própria negligência. Observamos que Cesar Maia não se mobiliza para ordenar e regular uma forma de contato entre as subprefeituras e os diferentes órgãos públicos do município, permitindo o estabelecimento de relações entre os secretários e alguns poucos subprefeitos, através das quais ocorre o bom desempenho de alguma subprefeitura em detrimento das demais.

Acreditamos que hoje em dia o funcionamento das subprefeituras se dá à sua revelia de tal modo que não são mais os “seus” subprefeitos que se elegem, mas aqueles que se ligam aos secretários. Portanto, no âmbito da Prefeitura e em algumas subprefeituras sucedem-se estratégias e articulações que tendem a favorecer diversos atores políticos.

Considerações finais

Buscamos neste estudo detalhar algumas características das subprefeituras do município do Rio de Janeiro, destacando, para tanto, elementos de sua criação, desenvolvimento e atuação. A fim de aglutinar as conclusões obtidas ao longo dos capítulos, pretendemos encerrar este trabalho refletindo sobre algumas das limitações e possibilidades que as subprefeituras ensejam para a governança local¹⁵³. Tendo em vista o quadro atual, duas questões orientam a nossa análise, quais sejam:

- As subprefeituras influenciam o funcionamento da máquina administrativa?
- As subprefeituras proporcionam o contato entre o governo e a sociedade?

Com relação ao primeiro ponto, vimos que a ausência de um marco institucional que estruture e coordene a atuação dessas instâncias da Prefeitura proporciona dificuldades em sua interação com o conjunto da administração pública, o que, por sua vez, abre espaço para a organização de relações personalizadas de troca e apoio mútuo, entre secretários municipais e subprefeitos, que tendem, de certa forma, a melhorar a *performance* apenas de algumas subprefeituras.

Pires (2005) e Boschi (1999) focalizaram a importância do arranjo institucional em experiências de gestão pública verificando como as instituições produziram efeitos no interior da máquina administrativa, bem como no meio social em que estão inseridas. Os autores estudaram a experiência do Orçamento Participativo sob enfoques distintos¹⁵⁴. Pires ressaltou os efeitos desse arranjo sobre as práticas de gestão no interior do governo, ao passo que Boschi chamou atenção para sua dimensão sociopolítica, destacando de que modo a organização dessa experiência proporciona, de fato, a participação popular nas decisões do governo.

Pires parte da hipótese de que a participação mediada por estruturas procedimentalizadas e institucionalizadas possuiria o potencial de intensificar as atividades de planejamento e pré-programação no interior do aparato estatal, conduzindo, na maioria das vezes, a um processo de modernização administrativa (Pires,

¹⁵³ Conforme a definição desse conceito estabelecida no capítulo 1.

¹⁵⁴ Roberto Pires (2005) examinou o funcionamento do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, enquanto Renato Boschi (1999) realizou uma análise comparativa entre a experiência do OP em Belo Horizonte e Salvador.

2005, p. 3). Na visão do autor, a dinâmica participativa engendrada pelo OP tende a produzir reflexos no funcionamento da máquina administrativa, gerando no seu âmbito transformações que acabam por fortalecer a atuação do próprio OP.

[...] a partir da abertura de um canal de participação que inaugura um fluxo de informações entre a administração e os cidadãos, a manutenção do diálogo aberto e da discussão produtiva depende, em grande parte, da capacidade de organização, sistematização de informações e viabilização de ações por parte do poder público. Ou seja, o bom funcionamento de uma política pública participativa implica algum nível de modernização administrativa para que o poder público seja capaz de processá-la de forma comprometida (2005, p. 3)

À luz da perspectiva do novo institucionalismo, o autor argumenta que a implementação e operacionalização de uma política, como o OP, ensejam a introdução de novas regras e procedimentos no arranjo administrativo das prefeituras, gerando oportunidades e constrangimentos que, por sua vez, moldam um processo gradual de novas práticas. Como resultado de um arranjo institucional e operando a partir de uma metodologia formalmente estabelecida, essa política tende a influenciar de forma gradual os resultados políticos, uma vez que incorporam elementos capazes de moldar a identidade, o poder e a estratégia dos atores (*Ibidem*, p. 4).

No contexto das subprefeituras cariocas, entendemos que sua debilidade institucional impede que proporcionem mudanças na dinâmica de funcionamento da Prefeitura. Tendo em vista que não se constituem como instâncias administrativas com poder de decisão sobre os diferentes órgãos do Executivo, as subprefeituras não são capazes, por si só, de criar dinâmicas dentro do governo mais compatíveis com os princípios da governança. Por outro lado, à medida que os órgãos públicos não se estruturam para processar o atendimento às subprefeituras, impedem que elas tenham uma atuação mais eficiente.

Supõe-se que caso houvesse um marco que definisse suas atribuições e modo de funcionamento, as subprefeituras disporiam de meios mais eficazes para providenciar junto às demais instâncias do governo a resolução das demandas recolhidas, operando com mais rapidez, ao mesmo tempo em que induziriam mudanças no conjunto da máquina administrativa pelas quais sustentariam sua atuação. Sob essas circunstâncias, as subprefeituras certamente incrementariam a capacidade de ação do governo, fortalecendo a sociedade e a governança local.

De fato, o que se verifica é um contexto em que as subprefeituras não desfrutam de autonomia¹⁵⁵ para definir e implementar uma agenda de atendimento. A articulação com as diversas instâncias da Prefeitura não ocorre sob bases estáveis, padronizadas e produtivas, de modo que no dia-a-dia torna-se difícil para elas obter, pelos procedimentos normais, até mesmo a prestação dos serviços mais simples, como “troca de lâmpadas” ou “tapa-buraco”. Depreende-se desta dificuldade, que as subprefeituras não configuram um arranjo administrativo eficaz, ou seja, não dispõem da capacidade nem dos meios para influenciar o processo de tomada de decisão.

Desse modo, a interação entre as subprefeituras e os demais órgãos públicos acontece de forma assimétrica. Se no primeiro mandato de Cesar Maia era mais fácil aos subprefeitos obter atendimento às suas solicitações, isso ocorria devido à ordem do próprio prefeito a partir da qual as diversas instâncias do governo se organizavam para processar com rapidez grande parcela das demandas que recebiam das subprefeituras. Na ausência desta “ordem”, resta às subprefeituras “repassar burocracia”.

Percebe-se, assim, que o sistema de subprefeituras, tal como montado na cidade do Rio de Janeiro, assenta-se sob atributos personalísticos, uma vez que o seu bom funcionamento depende da “vontade” e “disposição” do prefeito em organizar a máquina administrativa em prol do seu atendimento. O exame do quadro atual mostra que a postura do prefeito Cesar Maia gera, por sua vez, o enfraquecimento das subprefeituras diante da máquina administrativa, visto que não dispõem de capacidade para determinar aos demais órgãos que cumpram suas solicitações.

A falta de autonomia das subprefeituras constitui-se, portanto, a principal variável pela qual se pode entender sua dificuldade em processar com rapidez o atendimento à população. Boschi (1999) ressalta como o nível de autonomia desfrutado por um arranjo administrativo é essencial para o seu sucesso e, conseqüentemente, para a estruturação de experiências de governança bem-sucedidas. Para tanto, destaca ser necessária a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos, reduzindo, assim, o espaço para relações assimétricas (1999, p. 682). Sucintamente, Boschi considera que relações horizontais tendem a neutralizar iniciativas clientelistas, pois implicam uma distribuição de poder mais homogênea entre os atores no processo de tomada de decisão.

¹⁵⁵ Sobre o conceito de autonomia política ver SOUZA, Celina e BLUMM, Márcia “Autonomia política local: uma revisão da literatura”. In: *BIB*, nº 48, p. 51-67.

No âmbito das subprefeituras cariocas processa-se uma dinâmica de funcionamento suscetível à instauração de relações verticais ou assimétricas, na medida em que a capacidade de providenciar o atendimento às solicitações que recolhem compete quase sempre aos diretores dos órgãos de execução e aos secretários municipais. Além do que não há qualquer mecanismo formalizado de participação ou fiscalização externa, cabendo à população apenas apresentar suas demandas.

No que concerne tanto às questões básicas de conservação como às intervenções de maiores proporções, as decisões sobre uma agenda de atendimento são tomadas no interior dos órgãos competentes, muitas vezes sem a participação do subprefeito. Nesta situação, as subprefeituras têm seu potencial representativo enfraquecido.

Pôde-se verificar, contudo, que os meios de influência sobre o Executivo se constroem quando os subprefeitos são indicados por secretários com ampla capacidade de ingerência sobre o funcionamento da máquina pública. Devido à proximidade entre eles, em alguns casos até mesmo de parentesco, forma-se um canal de interlocução pelo qual se processam relações de favorecimento que, sobrepondo-se às demais subprefeituras, tendem a intensificar a prestação de serviços na localidade em que atuam esses subprefeitos.

Essa dinâmica, ao mesmo tempo em que pode beneficiar a população circunscrita a determinadas áreas, enseja limitações à governança do município, já que restringe o raio de atuação de alguns órgãos públicos, ao direcionar seu expediente para regiões específicas, limitando o escopo da ação estatal. Por não distribuir de forma equânime recursos e serviços entre as demais subprefeituras, essa dinâmica tende a bloquear a representação das demandas de outras partes da cidade, podendo impactar negativamente o relacionamento entre o governo e a população.

Não obstante tudo isso, poderíamos aventar que as duas subprefeituras pesquisadas delineiam possibilidades de governança. Primeiramente, pela mobilidade dos subprefeitos, que os transforma em grandes conhecedores 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.

A mobilidade dos subprefeitos também gera uma segunda contribuição à governança: a rotinização de um tipo de contato face-a-face entre governo e sociedade.

Inspirados e orientados a seguir um estilo de “fazer” política peculiar a Cesar Maia, os subprefeitos ao circularem pela área sob sua jurisdição tomam conhecimento pessoalmente das principais questões que afetam a população, tal como fazia o prefeito, sobretudo, durante o seu primeiro mandato (1993-1996). Com isso, os subprefeitos construiriam um canal entre os moradores e o poder público.

Os limites impostos para que essa ação de governança local não seja efetiva são estruturais. As subprefeituras são agências precariamente institucionalizadas, regidas pessoalmente pelo prefeito, que acabam reproduzindo padrões de relações de poder que lembram as tradicionais práticas de *acesso* descritas por Kuschnir¹⁵⁶. A forma como os recursos públicos são destinados não escapa a fórmulas que lembram o clientelismo tradicional da política brasileira. As subprefeituras, numa visão radical, podem ser entendidas hoje como um recurso de poder nas mãos do prefeito e de seus aliados políticos. Conta a favor da população haver um empenho da parte delas em solucionar problemas. Contradiz a boa governança, contudo, que isso seja feito de maneira relacional e que o acesso aos recursos públicos dependa de contatos pessoais.

Não se pode dizer que as subprefeituras tenham uma atuação errática, indiscriminada e desvinculada das necessidades sociais. O que se pode deduzir, a partir deste estudo, é que o fato de serem dependentes das decisões do prefeito fazem delas um instrumento frágil para a consecução da governança, mas um recurso poderoso para a obtenção de vantagens políticas. As subprefeituras dialogam com a população, mas são também moeda política. O peso de cada uma destas facetas depende, como vimos, da vontade do prefeito.

¹⁵⁶ Ver Kuschnir, 2002, capítulo 8. Discutimos essa questão no capítulo 3.

Referências bibliográficas

Documentos

BRASIL. 1996. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. 1996. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio. Publicação: Imprensa da Cidade.

_____. 2004. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – As Cidades da Cidade.

_____. 2005. *Informações da Cidade do Rio de Janeiro para subsidiar a Câmara dos Vereadores no processo de elaboração do Plano Diretor*. Publicação: Instituto Pereira Passos (IPP).

_____. 2006. *Breve relato sobre a formação das Divisões Administrativas na Cidade do Rio de Janeiro, 1961-2006*. Publicação: Instituto Pereira Passos (IPP).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei Orgânica do Município de São Paulo* (1990). Versão eletrônica, disponível em:

<http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lom_t1.htm>

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

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

SÃO PAULO. 2004. *Descentralização e Poder Local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo*. São Paulo: HUCITEC / FINATEC.

Livros e artigos

ABU-EL-HAJ, Jawdat. 1999. O Debate em torno do Capital Social: Uma revisão crítica. *BIB*, n° 47, p. 65-79.

ABREU, Alzira Alves de et al. 2001. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

AVRITZER, Leonardo. 2002. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 17-45.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. 1996. As cidades como atores políticos. *Revista Novos Estudos*: Cebrap, n° 45, p. 152-166.

BOSCHI, Renato. 1999. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, vol. 42, n° 4, p. 655 a 690.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 1998. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP.

D'ARAUJO, Maria Celina. 2003. *Capital Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.

DINIZ, Eli. 1982. *Voto e Máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

_____. 2001. Globalização, Reforma do Estado e Teoria democrática Contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, 15 (4), p. 13-22.

DOWNS, Anthony. 1999. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP.

EVANS, Peter. 1993. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n° 28-9, p. 107-157.

_____. *Embedded Autonomy*. 1995. Princeton: Princeton University Press.

_____. 1996. Government Action, Social Capital and Development – Review the Evidence on Synergy. *World Development*, n° 6, v. 24, p. 178-209.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FONT, Joan (org.). 2003. *Public participation and local governance*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials (ICPS).

FREY, Klaus. 1996. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova*, n° 37, p. 107-38.

FRISCHTAK, Leila Lucas. 1994. 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.

GALA, Paulo. 2003. A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, vol. 23, n° 2 (90), p.89-105.

GALL, Norman. 2005. São Paulo Metrópole: desorganização política e problemas de escala, In: *Lula e Mefistófeles*, São Paulo: Editora Girafa.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. 2003. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n° 58, p. 225-255.

KUSCHNIR, Karina. 2000. *O Cotidiano da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.

_____. e ALKMIM, Antônio Carlos. 2001. Mapas eleitorais fluminenses, In: *Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 103-112.

LECHNER, Norbert. 1996. Reforma do Estado e condução política. *Lua Nova*, n° 37, p. 33-55.

MARCH, James e OLSEN, Johan. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, n° 78, p. 734-49.

_____. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, n° 52 (4), p. 943-69.

MARQUES, Francisco M. da Costa. 2003. *O Grupo César Maia: líderes, partidos e política no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense.

MELO, Marcus André. 1996. *Governance* e reforma do estado: o paradigma agente X principal. *Revista do Serviço Público*, ano 47, vol. 120, n° 1, p. 67-82.

_____. (org.). 1999. *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Fundação Joaquim Nabuco. Recife: Editora Massangana.

NORTH, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 1, p. 97-112.

_____. 1998. *Custos de Transação, Instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

OLSEN, Johan. 2002. Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, vol. 95, n° 1, p. 191-8.

PIRES, Roberto Rocha. 2004. *Participação, Planejamento e Modernização Administrativa: uma análise neoinstitucional dos impactos gerenciais do Orçamento Participativo em Belo Horizonte – MG*. Trabalho apresentado no Curso de gestão urbana e de Cidades na Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 13 a 17 de dezembro. Disponível em:

<<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/vgestaourbana/cursos/papers2004/robertopires-participacaoplanejamento.pdf>>

PUTNAM, Robert. 2002. *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. 2001. *Democracia e Governo Local - Dilemas da Reforma Municipal do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan; Co-edição IPPUR/UFRJ-FASE.

SOUZA, Celina e BLUMM, Márcia. 1999. Autonomia Política Local: uma revisão da literatura. *BIB*, n° 48, p. 51-67.

SOUZA, Celina. 2001a. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processos decisórios, conflitos e alianças. *Dados*, vol 44, n° 3, p. 513-560.

_____. 2001b. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo Perspec.*, vol. 15, n° 4, p.84-97.

_____. 2005. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polit.*, n° 24, p. 105-121.

SOUZA, Márcia Teixeira. 2003. O Processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova*, nº 58, p. 37-59.

SKOCPOL, Theda. 1985. Bringing the State Back in: Strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (orgs.) *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

TATAGIBA, Luciana. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103.

TEIXEIRA, Marco Antônio C. 2004. Negociação Política e a interação Executivo Legislativo: a gestão Maluf no governo da cidade de São Paulo (1993-1996). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, FGV/SP, vol. 40.

THÉRET, Bruno. 2003. As Instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, nº 58, p. 225-254.

TULCHIN, Joseph e SELEE, Andrew (orgs). 2004. *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Páginas eletrônicas consultadas para a pesquisa

Prefeitura do Município do Rio de Janeiro

< <http://www.rio.rj.gov.br/>>

Diário Oficial Eletrônico do Município do Rio de Janeiro

< <http://www.rio.rj.gov.br/dorio/>>

Instituto Pereira Passos

< <http://www.rio.rj.gov.br/ipp/>>

Câmara Municipal do Rio de Janeiro

< <http://www.camara.rj.gov.br/>>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

<<http://www.ibge.gov.br/home/>>

< <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>

ANEXOS

Anexo 1

Relação dos candidatos, e eleitos, para os cargos de governador e prefeito do estado e município do Rio de Janeiro a partir das eleições de 1982.

Governo do estado

Eleições de 1982 para o mandato de 1983-1986	
Eleito no 1º turno - Leonel Brizola	PDT
Moreira Franco	PDS
Miro Teixeira	PMDB
Sandra Cavalcanti	PTB
Lisâneas Maciel	PT
Eleições de 1986 para o mandato de 1987-1990	
Eleito no 1º turno - Moreira Franco	PMDB
Darcy Ribeiro	PDT
Fernando Gabeira	PT
Eleições de 1990 para o mandato de 1991-1994	
Eleito no 1º turno - Leonel Brizola	PDT
Jorge Bittar	PT
Nelson Carneiro	PMDB
Eleições de 1994 para o mandato de 1995-1998	
Eleito no 2º turno - Marcello Alencar	PSDB
Anthony Garotinho	PDT
Newton Cruz	PSD
Jorge Bittar	PT
Eleições de 1998 para o mandato de 1999-2002	
Eleito no 2º turno - Anthony Garotinho	PDT
Cesar Maia	PFL
Luiz Paulo Corrêa	PSDB
Eleições de 2002 para o mandato de 2003-2006	
Eleito no 1º turno - Rosângela Matheus	PSB
Benedita da Silva	PT
Jorge da Silveira	PDT
Solange Amaral	PFL
Eleições de 2006 para o mandato de 2007-2010	
Eleito no 2º turno - Sérgio Cabral	PMDB
Denise Frossard	PPS
Marcelo Crivella	PRB
Vladimir Palmeiras	PT
Eduardo Paes	PSDB

Prefeitura

Eleições de 1985 para o mandato de 1986-1988	
Eleito no 1º turno - Saturnino Braga	PDT
Rubem Medina	PFL
Jorge Leite	PMDB
Marcelo Cerqueira	PSB
Eleições de 1988 para o mandato de 1989-1992	
Eleito no 1º turno - Marcello Alencar	PDT
Álvaro do Vale	PL
Artur da Távola	PMDB
Eleições de 1992 para o mandato de 1993-1996	
Eleito no 2º turno - Cesar Maia	PMDB
Benedita da Silva	PT
Cidinha Campos	PDT
Sérgio Cabral	PSDB
Eleições de 1996 para o mandato de 1997-2000	
Eleito no 2º turno - Luiz Paulo Conde	PFL
Sérgio Cabral	PSDB
Chico Alencar	PT
Miro Teixeira	PDT
Eleições de 2000 para o mandato de 2001-2004	
Eleito no 2º turno - Cesar Maia	PTB
Luiz Paulo Conde	PFL
Benedita da Silva	PT
Leonel Brizola	PDT
Eleições de 2004 para o mandato de 2005-2008	
Eleito no 1º turno - Cesar Maia	PFL
Marcelo Crivella	PL
Luiz Paulo Conde	PMDB
Jandira Feghali	PCdoB

Anexo 2

Relação de decretos e leis que registram e efetuam as alterações dos limites administrativos da cidade do Rio de Janeiro no período entre 1961 e 2006

Decreto No. 353 de 30 de janeiro de 1961 -- (Total de 3 RA)

Dispõe sobre uma experiência limitada de administração regional, mediante coordenação de serviços locais existentes.

Fica instituída, em caráter experimental, nos termos deste Decreto a coordenação regional dos estabelecimentos e serviços de natureza local ou distrital, compreendendo as seguintes áreas:

Área de Campo Grande;

Área de São Cristóvão;

Área da Lagoa, abrangendo os bairros que circundam a Lagoa Rodrigo de Freitas.

Decreto No. 898 de 9 de março de 1962 -- (Total de 19 RA)

Dispõe sobre a organização territorial do estado da Guanabara e dá outras providências

Institui as Regiões Administrativas:

I – Portuária ; II – Zona Comercial (Zona Central); III – Rio Comprido, Santa Teresa e Catumbi (Zona Residencial Alta e Intermediária); IV – Botafogo; V – Copacabana; VI – Lagoa; VII – São Cristóvão; VIII – Tijuca; IX – Vila Isabel; X – Ramos (Zona da Leopoldina); XI – Penha; XII – Méier (Zona da Central); XIII – Engenho Novo; XIV – Irajá (Zona do Rio D'Ouro); XV – Madureira; XVI – Jacarepaguá; XVII – Bangu; XVIII – Campo Grande; XIX – Santa Cruz

Decreto No. 1.584 de 18 de março de 1963 -- (Total de 20 RA)

Cria e delimita o Distrito Administrativo de Santa Teresa e dá outras providências.

Decreto “N” No. 943 de 5 de outubro de 1967 -- (Total de 23 RA)

Atualiza e retifica limites das Regiões Administrativas, dando o limite das RA

I – Portuária ; II – Centro; III – Rio Comprido; IV – Botafogo; V – Copacabana; VI – Lagoa; VII – São Cristóvão; VIII – Tijuca; IX – Vila Isabel; X – Ramos; XI – Penha; XII – Méier; XIII – Engenho Novo; XIV – Irajá; XV – Madureira; XVI – Jacarepaguá; XVII – Bangu; XVIII – Campo Grande; XIX – Santa Cruz; XX – Ilha do Governador; XXI – Paquetá; XXII – Anchieta; XXIII – Santa Teresa

Decreto “N” No. 1.092 de 11 de julho de 1968 -- (Total de 23 RA)

Retifica limites da III - Rio Comprido e a VIII RA –Tijuca

Decreto “E” No. 5.891 de 11 de dezembro de 1972 -- (Total de 24 RA)

Cria a XXIV Região Administrativa (Barra da Tijuca), alterando os limites das Regiões Administrativas fixados pelo Decreto “N” nº 943, de 5 de Outubro de 1967, na forma constante do anexo que acompanha o presente decreto, e dá outras providências.

(OBS: Retifica as RA da Lagoa, Jacarepaguá e Campo Grande)

Decreto “E” No. 6.105 de 12 de abril de 1973 -- (Total de 24 RA)

Retifica limites da VI RA - Lagoa e XXIV RA - Barra da Tijuca

Decreto No. 3.157 de 23 de julho de 1981 -- (Total de 24 RA)

Retifica limites das Regiões Administrativas, definindo os limites das 24 RA.

OBS – 1 Ainda apresenta partes de bairro na composição das RA;

OBS – 2 Apresenta 6 APs – (ver deliberação 114 de 8 de Abril de 1981 da COPLAN)

Decreto No. 3.158 de 23 de julho de 1981 -- (Total de 6 AP; 24 RA e 153 Bairros)

Estabelece a denominação, a codificação e a delimitação dos bairros, Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas da cidade do Rio de Janeiro.

OBS – 1 Ainda apresenta partes de bairro na composição das RA;

OBS – 2 Apresenta 6 APs – (ver deliberação 114 de 8 de Abril de 1981 da COPLAN)

OBS – 3 Contém 153 bairros

Decreto No. 5280 de 23 de agosto de 1985 -- (Total de 5 AP; 26 RA e 153 Bairros)

Cria a XXV e a XXVI Região Administrativa (Pavuna e Guaratiba), modifica a denominação e a delimitação das Regiões Administrativas constantes no Decreto nº 3158, de 23/07/81, altera a codificação e a delimitação dos bairros constantes do Decreto nº 3158 de 23/07/81, o Regulamento de Parcelamento da Terra aprovado pelo Decreto “E” nº 3800 de 20/04/70, e o Regulamento de Zoneamento aprovado pelo Decreto nº 322 de 03/03/76 e dá outras providências.

OBS 1 - Primeira Divisão Administrativa plena sem divisão de bairros nas RA

OBS 2 – Contém 26 RA e 153 Bairros

Decreto No. 6011 de 04 de agosto de 1986 -- (Total de 5 AP; 30 RA e 153 Bairros)

Altera a estrutura da Secretaria Municipal de Governo e dá outras providências.

OBS: Cria as Regiões Administrativas descritas abaixo e a delimitação é feita em norma legal posterior

XXVII RA – Rocinha;

XXVIII RA – Jacarezinho;

XXIX RA – Complexo do Alemão;

XXX RA – Maré.

Decreto No. 7980 de 12 de agosto de 1988 -- (Total de 5 AP; 30 RA e 153 Bairros)

Delimita a XXX Região Administrativa – Maré, criada pelo Decreto nº 6011 de 04 de Agosto de 1986, e altera os limites da X Região Administrativa – Ramos e dos Bairros de Manguinhos, Ramos, Bonsucesso e Olaria, constantes do Decreto 5280 de 23 de agosto de 1985.

Decreto No. 8095 de 08 de setembro de 1988 -- (Total de 5 AP; 30 RA e 153 Bairros)

Retifica os limites entre a XVI RA – Jacarepaguá e a XVII RA – Bangu

Lei Complementar No. 17 de 29 de julho de 1992 -- (Total de 5 AP; 30 RA e 154 Bairros)

Delimita a XXVIII Região Administrativa – Jacarezinho, altera a delimitação da XII Região Administrativa – Inhaúma e da XIII Região Administrativa – Méier, cria e delimita o bairro do Jacarezinho e altera a delimitação dos bairros do Jacaré, Maria da Graça, Engenho Novo, Sampaio e Benfica, e dá outras providências.

(OBS: O Caput não se refere à alteração de delimitação da VII Região Administrativa – São Cristóvão, porém como altera o bairro de Benfica esta também se vê alterada)

Lei No. 1995 de 18 de junho de 1993 -- (Total de 5 AP; 30 RA e 155 Bairros)

Delimita a XXVII Região Administrativa – Rocinha, criada pelo Decreto nº 6011, de 04 de Agosto de 1986, cria e delimita o bairro da Rocinha, altera a delimitação da VI Região Administrativa – Lagoa e dos bairros da Gávea, São Conrado e Vidigal, subdivide o bairro da Rocinha em áreas segundo especificidades e dá outras providências.

OBS: Não há alteração do limite da VI RA – Lagoa de forma descrita, rua a rua. Apenas é citado: “fica excluída desta VI Região Administrativa – Lagoa, a área correspondente à XXVII Região Administrativa – Rocinha”

Lei No. 2055 em 09 de dezembro de 1993 -- (Total de 5 AP; 30 RA e 155 Bairros)

Delimita a XXIX Região Administrativa do Alemão, criada pelo Decreto nº6011, de 04 de Agosto de 1986, cria o bairro do Complexo do Alemão e dá outras providências.(OBS: Altera os limites das X RA – Ramos e da XII RA – Inhaúma, alterando a delimitação dos bairros de Olaria, Ramos, Bonsucesso, Inhaúma e Higienópolis)

Lei No. 2119 de 19 de janeiro de 1994 -- (Total de 5 AP; 30 RA e 156 Bairros)

Cria o bairro da Maré na XXX Região Administrativa , altera o limite dos bairros de Olaria; Ramos; Bonsucesso e Manguinhos e dá outras providências.
(OBS: Delimitação do Bairro da Maré corresponde à delimitação da XXX RA – Maré)

Decreto No. 12791 de 11 de abril de 1994 -- (Total de 5 AP; 30 RA e 156 Bairros)

Retifica a determinação dos Bairros do Tanque e Taquara, constante no anexo II do Decreto no 5280 de 23 de agosto de 1985.

Decreto No. 13448 de 01 de dezembro de 1994 -- (Total de 5 AP; 30 RA e 156 Bairros)

Retifica a delimitação dos bairros do Tanque e da Taquara, constante no anexo II do Decreto no 5280 de 23 de agosto de 1985.

Lei No . 2652 de 03 de junho de 1998 -- (Total de 5 AP; 31 RA e 156 Bairros)

Cria a XXXIV Região Administrativa – Cidade de Deus e dá outras providências.
OBS: A XXXIV RA – Cidade de Deus fica excluída da XVI RA – Jacarepaguá, que tem sua delimitação alterada. A XXXIV RA – Cidade de Deus passa a ser delimitada pelo bairro homônimo

Lei No . 2654 de 5 de junho de 1998 -- (Total de 5 AP; 32 RA e 156 Bairros)

Cria a XXXIII Região Administrativa – Realengo e dá outras providências, com a retirada dos bairros de Deodoro; Vila Militar; Campo dos Afonsos; Jardim Sulacap; Magalhães Bastos e Realengo, da RA de Bangu.
OBS: A XXXIII RA – Realengo fica excluída da XVII RA – Bangu, que tem sua delimitação alterada. Os bairros que integram a XXXIII RA – Realengo mantém a denominação e delimitação anterior

Lei No. 2672 de 08 de setembro de 1998 -- (Total de 5 AP; 32 RA e 157 Bairros)

Cria o bairro de Vasco da Gama, pela subdivisão do bairro de São Cristóvão, área da AP1, VII Região Administrativa – São Cristóvão e altera a delimitação do bairro de São Cristóvão.

Lei No . 2787 de 23 de abril de 1999 -- (Total de 5 AP; 32 RA e 158 Bairros)

Cria e delimita o bairro de Parque Colúmbia, e altera a delimitação do bairro da Pavuna, na XXV Região Administrativa – Pavuna.

Lei No. 3155 de 13 de dezembro de 2000 -- (Total de 5 AP; 33 RA e 159 Bairros)

Cria a XXXI Região Administrativa – Vigário Geral, com o mesmo nome do bairro Vigário Geral, retirando os bairros Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral e Jardim América da XI Região Administrativa da Penha.

Lei No. 3852 de 23 de novembro de 2004 -- (Total de 5 AP; 33 RA e 160 Bairros)

Cria o bairro de Gericinó e altera a delimitação do bairro de Bangu na XVII Região Administrativa – Bangu.

Fonte: Armazém de dados do IPP, “Breve Relato sobre a formação das Divisões Administrativas na Cidade do Rio de Janeiro – 1961 – 2006”.

Anexo 3

Informações sobre as subprefeituras do município do Rio de Janeiro (2007)

Áreas de Planejamento (APs)	Subprefeitura	Regiões Administrativas	Bairros	População (2000)	Área em km ²
AP – 1	Centro Histórico	I – Portuária	Caju, Gamboa, Santo Cristo e Saúde	39.973	8,5
		II – Centro	Centro	39.135	5,72
	Centro	VII – São Cristóvão	Benfica, Mangueira, São Cristóvão e Vasco da Gama	70.945	7,5
		III – Rio Comprido	Catumbi, Cidade Nova, Estácio e Rio Comprido	73.661	5,8
	Tijuca e Adjacências	XXIII – Santa Teresa	Santa Teresa	41.145	5,16
		XXI – Paquetá	Paquetá	3.421	1,71
Totais	3	6	15	268.280	34,39

Áreas de Planejamento (APs)	Subprefeitura	Regiões Administrativas	Bairros	População (2000)	Área em km ²
AP – 2	Zona Sul II	IV Botafogo	Flamengo, Glória, Laranjeiras, Catete, Cosme Velho, Botafogo, Humaitá e Urca	238.895	15,02
		V Copacabana	Leme, Copacabana	161.178	5,08
	Zona Sul	VI Lagoa	Ipanema, Leblon, Lagoa, Jardim Botânico, Gávea, Vidigal e São Conrado	174.062	23,73
		XXVII Rocinha	Rocinha	56.338	1,44
	Tijuca e Adjacências	VIII Tijuca	Praça da Bandeira, Tijuca e Alto da Boa Vista	180.992	42,28
	Vila Isabel e Grajaú	IX Vila Isabel	Maracanã, Vila Isabel, Andaraí e Grajaú	186.013	12,88
	Totais	4	6	25	997.478

Áreas de Planejamento (APs)	Subprefeitura	Regiões Administrativas	Bairros	População (2000)	Área em km ²
AP- 3	Leopoldina Norte	X Ramos	Manguinhos, Bonsucesso, Ramos e Olaria	150 403	11,3
	Grande Irajá	XI Penha	Penha, Penha Circular, Brás de Pina	183 194	13,96
		XIV Irajá	Vila Cosmos, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vista Alegre, Irajá e Colégio	398 486	15,05
	Grande Méier	XII Inhaúma	Higienópolis, Maria da Graça, Del Castilho, Inhaúma, Engenho da Rainha e Tomás Coelho	135 311	10,88
		XIII Méier	Jacaré, São Francisco Xavier, Rocha, Riachuelo, Sampaio, Engenho Novo, Lins de Vasconcelos, Méier, Todos os Santos, Cachambi, Engenho de Dentro, Água Santa, Encantado, Piedade, Abolição e Pilares	130 635	29,41
	Zona Norte	XV Madureira	Campinho, Quintino Bocaiúva, Cavalcanti, Engenheiro Leal, Cascadura, Madureira, Vaz Lobo, Turiaçu, Rocha Miranda, Honório Gurgel, Oswaldo Cruz, Bento Ribeiro e Marechal Hermes	202 967	30,18
		XXII Anchieta	Guadalupe, Anchieta, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque	211 469	14,19
		XXV Pavuna	Coelho Neto, Acari, Barros Filho, Costa Barros, Pavuna, Parque Colúmbia	154 608	17,48
	Ilha do Governador	XX Ilha do Governador	Ribeira, Zumbi, Cacuia, Pitangueiras, Praia da Bandeira, Cocotá, Bancários, Freguesia, Jardim Guanabara, Jardim Carioca, Tauá, Moneró, Portuguesa, Galeão e Cidade Universitária	374 157	41,45
	Vila Isabel e Grajaú	XXVIII Jacarezinho	Jacarezinho	197 068	0,94
		XXX Maré	Maré	65 026	4,26
	Leopoldina Sul	XXXI Vigário Geral	Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral e Jardim América	113 807	11,41
		XXIX Complexo do Alemão	Complexo do Alemão	36 459	2,96
Totais	7	13	80	2.353.590	203,47

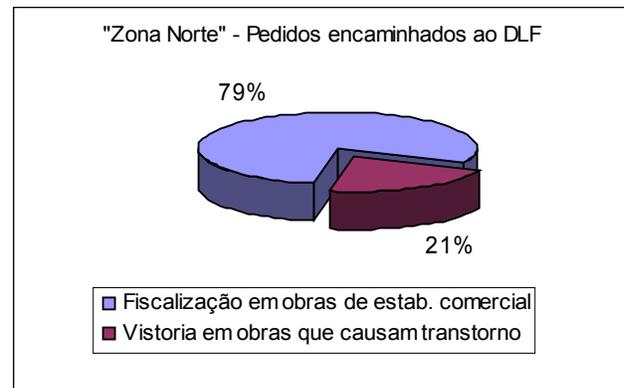
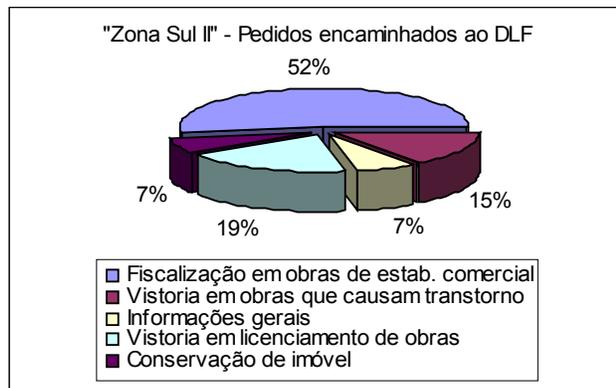
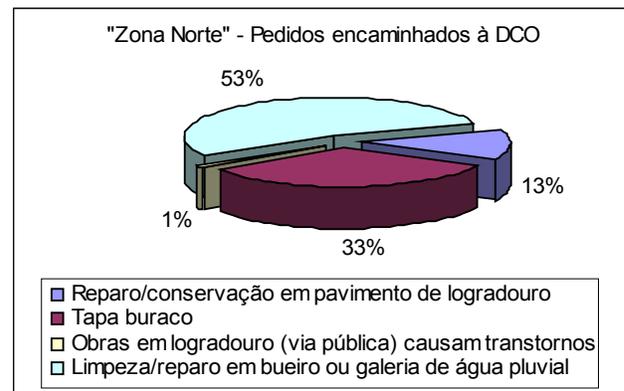
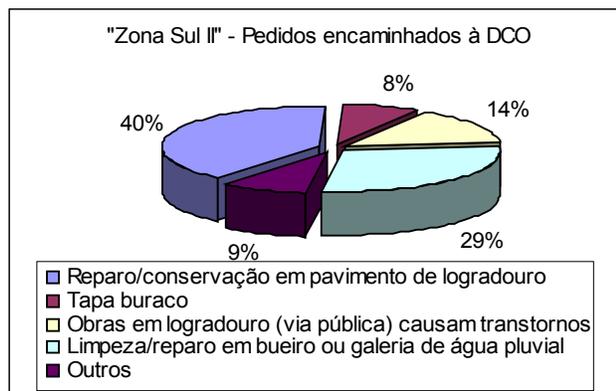
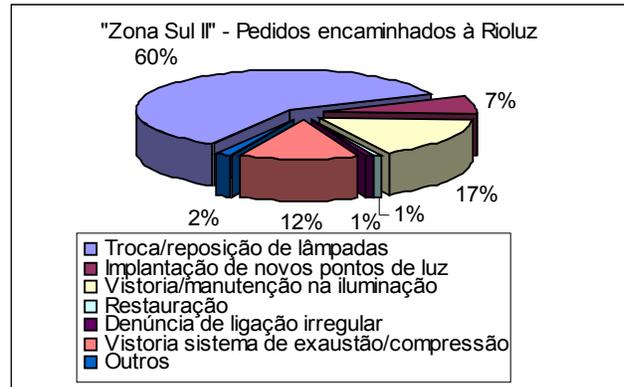
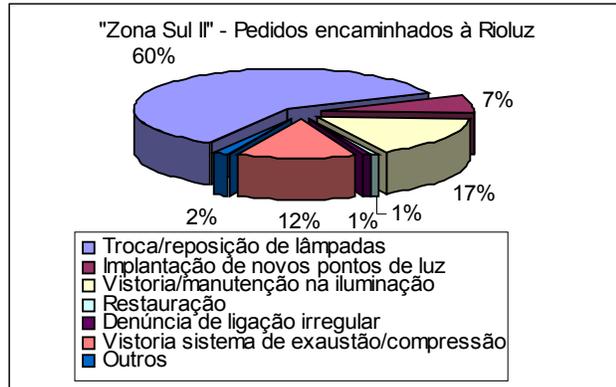
Áreas de Planejamento (APs)	Subprefeitura	Regiões Administrativas	Bairros	População (2000)	Área em km ²
AP – 4	Barra da Tijuca	XXIV Barra da Tijuca	Joá, Itanhangá, Barra da Tijuca, Camorim, Vargem Pequena, Vargem Grande, Recreio dos Bandeirantes e Grumari	174 353	165,97
		Jacarepaguá	XVI Jacarepaguá	Jacarepaguá, Anil, Gardênia Azul, Curicica, Freguesia, Pechincha, Taquara, Tanque, Praça Seca e Vila Valqueire	469 682
			XXXIV Cidade de Deus	Cidade de Deus	38 016
Totais	2	3	19	682.051	293,79

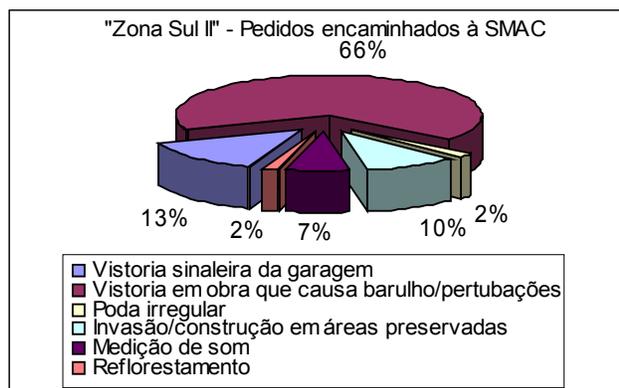
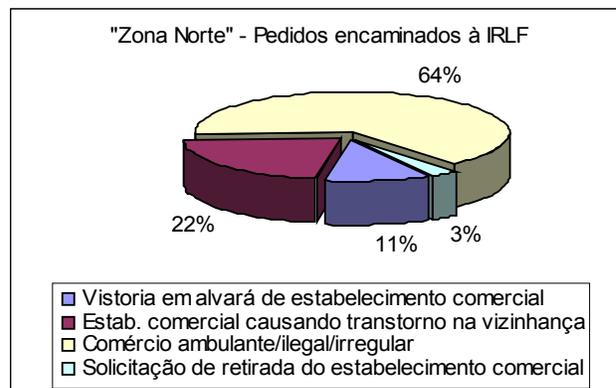
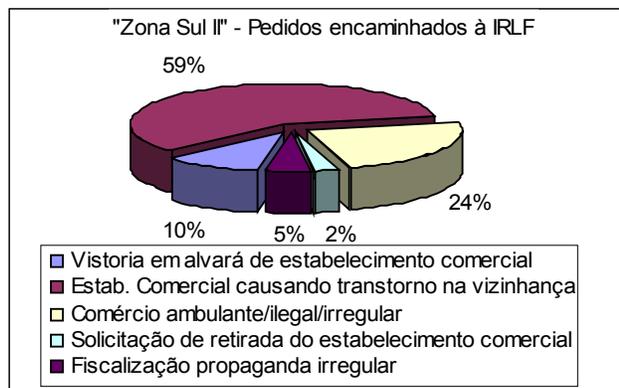
Áreas de Planejamento (APs)	Subprefeitura	Regiões Administrativas	Bairros	População (2000)	Área em km ²
AP – 5	Zona Oeste	XVIII Campo Grande	Santíssimo, Campo Grande, Senador Vasconcelos, Inhoaíba e Cosmos	484.362	153,44
		Santa Cruz e Pedra de Guaratiba	XIX Santa Cruz	Paciência, Santa Cruz e Sepetiba	311.289
	XXVI Guaratiba		Guaratiba, Barra de Guaratiba e Pedra de Guaratiba	101.205	152,58
	Bangu	XVII Bangu	Padre Miguel, Bangu e Senador Camará	420.503	67,81
		XXXIII Realengo	Deodoro, Vila Militar, Campo dos Afonsos, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos e Realengo	239.146	54,54
Totais	3	5	20	1.556.505	592,45

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro, “Informações da cidade do Rio de Janeiro para subsidiar a Câmara dos Vereadores no processo de elaboração do Plano Diretor (2005)”. Decreto nº 25.053 de 03/02/2005 e informações disponíveis em <http://www.rio.rj.gov.br/>.

Anexo 4

Percentual do tipo de demanda feita a cada órgãos na “Zona Sul II” e “Zona Norte” (2005-2006)

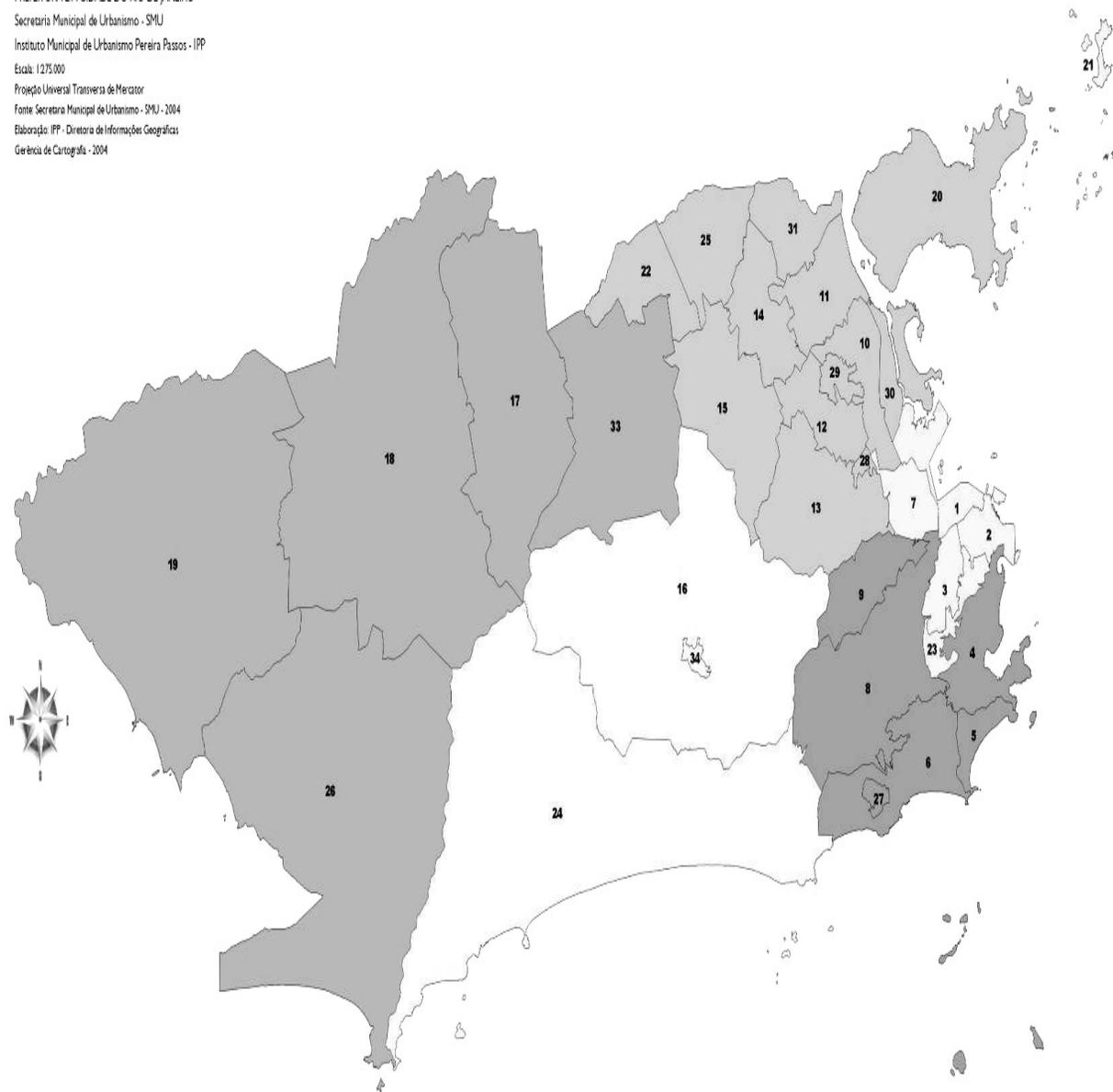




SHAPE * MERGEFORMAT

Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas - 2004

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP
Escala: 1:275.000
Projeção Universal Transversa de Mercator
Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU - 2004
Elaboração: IPP - Diretoria de Informações Geográficas
Gerência de Cartografia - 2004



- | | | |
|------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 1. I - Portuária | 12. XII - Inhaúma | 23. XXIII - Santa Teresa |
| 2. II - Centro | 13. XIII - Méier | 24. XXIV - Barra da Tijuca |
| 3. III - Rio Comprido | 14. XIV - Irajá | 25. XXV - Pavuna |
| 4. IV - Botafogo | 15. XV - Madureira | 26. XXVI - Guaratiba |
| 5. V - Copacabana | 16. XVI - Jacarepaguá | 27. XXVII - Rocinha |
| 6. VI - Laga | 17. XVII - Bangu | 28. XXVIII - Jacarezinho |
| 7. VII - São Cristóvão | 18. XVIII - Campo Grande | 29. XXIX - Complexo do Alemão |
| 8. VIII - Tijuca | 19. XIX - Santa Cruz | 30. XXX - Maré |
| 9. IX - Vila Isabel | 20. XX - Ilha do Governador | 31. XXXI - Vigário Geral |
| 10. X - Ramos | 21. XXI - Paqueta | 33. XXXIII - Realengo |
| 11. XI - Penha | 22. XXII - Anchieta | 34. XXXIV - Cidade de Deus |

- Área de Planejamento 1
- Área de Planejamento 2
- Área de Planejamento 3
- Área de Planejamento 4
- Área de Planejamento 5