

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E MUNICIPAL

PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Plano de Reforma Administrativa da Prefeitura do Distrito Federal

III — DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL DE SERVIÇOS — CRIAÇÃO DE SUBPREFEITURAS

INTRODUÇÃO

O crescimento vertiginoso e espetacular das grandes cidades é fenômeno característico do Século XX e, em grande parte, decorre de que os benefícios da Revolução Industrial se tenham definitivamente incorporado à vida cotidiana. De fato, comparando-se as populações das grandes cidades de outrora com as de nossos dias, verificar-se-ão fatos curiosos. Atenas, no apogeu de sua glória, tinha as proporções de São Luís ou João Pessoa, com 115.000 habitantes. Roma, centro do maior império da antiguidade, contava com a mesma população de Lima, Capital do Peru: 800.000 habitantes. É bem verdade que Londres começou a crescer nos fins do Século XVIII e que, no Século XIX, já algumas cidades norte-americanas (Filadélfia e Boston, antes de Nova Iorque) apareciam na lista das grandes metrópoles. No Século XX, porém graças à consolidação da civilização industrial e sobretudo a três de seus grandes produtos — meios de transportes coletivos, rápidos e baratos, o automóvel particular e estradas asfaltadas —, as grandes cidades transbordaram de seus limites políticos, formando uma unidade administrativa de âmbito e complexidade jamais vistos: a área metropolitana, fenômeno ainda não definido com precisão mas que pode abranger — como no caso de Nova Iorque — parte de três Estados, 22 Condados e mais de 400 cidades, aldeias e vilarejos. E o "Plan of New York and its Environs" prevê uma população de 20 milhões, para a região nova-iorquina, em 1965. É interessante acrescentar que já o Recenseamento de 1930 registrava, nos Estados Unidos, 95 regiões metropolitanas as quais, juntas, tinham um total de 54.589.972 habitantes, isto é, 44,4% de toda a população norte-americana. Em 1950, naquele país, a população urbana atingiria a 63,7% do total; no Brasil, entre 1920 e 1950, a população das cidades aumentou de 31,2% para 36,5%.

Antes de 1920, a superfície de algumas metrópoles se ampliara de modo tal que constituía, só por si, um magno problema. Só a cidade de Nova Iorque se estendia por 774,25 km²; Chicago tinha 499,21; Filadélfia, 331,45; Viena, 277,00; Roma, 157,11. Então o território urbanizado do nosso Distrito Federal era dado como sendo de 164,47 km²; enquanto hoje, mesmo excluídas todas as áreas florestais encravadas nas zonas urbanas e suburbanas, a cidade do Rio de Janeiro já ocupa 206,70 km². Mas a expansão demográfica das

grandes metrópoles do mundo, no último trintênio, dá uma idéia melhor da magnitude do problema, pois Nova Iorque subiu de 7,9 milhões para 12,2 milhões de habitantes; Londres, de 7,4 para 8,3; Paris, de 2,9 para 4,7. No período considerado, a população do Rio de Janeiro aumentou de 1,1 para 2,3, isto é, mais do dobro, o que representa percentagem bem superior à de qualquer daquelas três capitais do Ocidente. Pelos dados censitários de 1950, constantes do "Demographic Yearbook", editado pela Organização das Nações Unidas, as vinte maiores cidades do globo, entre as quais o Rio se encontra, são as seguintes:

	Milhões
1. ^a Nova Iorque	12,296
2. ^a Londres	8,346
3. ^a Changai	5,406
4. ^a Tóquio	5,385
5. ^a Chicago	4,920
6. ^a Paris	4,775
7. ^a Buenos Aires	4,603
8. ^a Moscou	4,137
9. ^a Los Angeles	3,996
10. ^a Berlim	3,336
11. ^a Leningrado	3,191
12. ^a Filadélfia	2,992
13. ^a Bombaim	2,839
14. ^a Detroit	2,659
15. ^a Calcutá	2,548
16. ^a Manchester	2,421
17. ^a Rio de Janeiro	2,377
18. ^a Birmingham	2,236
19. ^a Boston	2,233
20. ^a Cairo	2,090

O acelerado crescimento das cidades cria, naturalmente, uma série de problemas de toda ordem, para os quais os estudiosos da administração pública vêm procurando soluções. Estas têm de variar — e de fato variam — de país para país, principalmente porque as alterações na divisão política ou administrativa devem condicionar-se às peculiaridades locais, respeitando tradições, práticas e sentimentos arraigados na consciência popular.

A generalidade dos países europeus, que não se regem pelo sistema federativo, apresenta soluções diversas das adotadas nas federações. Observa-se que, enquanto quase sempre aqueles precisaram multiplicar as áreas administrativas, para em certo grau contrabalançar a centralização política, as últimas tiveram muitas vezes o problema inverso. Na América, os Estados Unidos — que se orientaram, por tradição, pelo sistema inglês, na instituição progressiva de suas áreas administrativas — enfrentam agora, como a Inglaterra, a necessidade de cercear a tendência marcante para o "self-government" e de atenuar uma exagerada subdivisão. Em tais circunstâncias, era natural

que ingleses e norte-americanos cuidassem, preferivelmente, de estabelecer processos de controle central de integração. E assim esses países têm promovido a anexação ou incorporação de áreas administrativas e a consolidação e consórcio de unidades locais, à guisa de soluções ou recursos. Trata-se, porém, de soluções e recursos que visam a integrar e a estabelecer processos de controle central, como se disse; a dar certa unidade; a criar serviços que só se justificam em grande escala; a baratear atividades locais já existentes.

O problema brasileiro é exatamente oposto. Com efeito, não há, no Brasil, uma forte tradição de "self-government"; os governos e as administrações locais ressentem-se até hoje da forte centralização, instituída no tempo de colônia e durante o Império mantida. Na República, a predominância dos centros nacional e regionais se firmou, já por se exercer sobre unidades locais de baixo índice demográfico e econômico (embora muitas vezes de vasta extensão territorial), já por serem essas pobremente contempladas na discriminação de rendas, para o que não estavam sequer inscritas na Constituição de 1891. Obrigados os municípios a restritas atividades, em razão da falta de recursos, a maior parte dos serviços, mesmo os de caráter nitidamente local, permaneceu a cargo da União e dos Estados. Criou-se, assim, uma grande concentração administrativa na Capital Federal e nas capitais dos Estados, a qual está por vezes atingindo um prejudicial ponto de saturação, que pode torná-la nefasta. Em azado momento, a Constituição de 1946 concedeu aos Municípios maior participação nas rendas públicas nacionais. E sanada, pelo menos em parte, uma das principais razões da inépcia municipal, vários serviços, de que se não desincumbiam, podem ser-lhes agora transferidos progressivamente. Esta, porém, será apenas uma desconcentração das administrações estaduais e federais.

No caso particular do Distrito Federal, o problema não se configurou nem se configura dessa maneira. Tendo, sob alguns aspectos, uma situação por assim dizer de "município-estado", e as rendas de ambos, pelo menos o principal problema do Distrito não está na insuficiência de meios, mas numa grande concentração administrativa. E como os Estados, nesse agora possível movimento de fortificação municipal, precisam nalguns casos promover a desconcentração de serviços, — assim também o Distrito, embora as causas originárias da concentração e da necessidade de remediá-la não sejam as mesmas. No que coincidem as duas situações: — o grau de concentração já é prejudicial; e os interesses locais, devidamente nucleados, já exigem a prestação de serviços por entidades mais próximas dos núcleos e com éstes mais e melhor identificadas. Realmente, é patente que a cidade do Rio de Janeiro está numa fase de crescimento de proporções consideráveis, sendo insuficientes, deficientes e morosos os serviços básicos de que carece a população: — água, esgotos, transportes, calçamento de ruas, telefones e outros.

É que, para atender a 2.377.451 habitantes (censo de 1950), espalhados irregularmente por 1.167 km², já não mais tem capacidade a Prefeitura, com seus serviços básicos na maioria atribuídos a órgãos centrais. A concentração entrava-lhes o andamento.

FIXAÇÃO DO CONCEITO DE "SUBPREFEITURA"

Para dotar a Prefeitura de uma estrutura capaz de acompanhar-lhe o inevitável crescimento, a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei Federal n.º 217, de 15 de janeiro de 1948) estabeleceu no art. 41:

"Art. 41. O Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito, será dividido em subprefeituras, tantas quantas 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. 1.º, § 1.º.

Parágrafo único. Os subprefeitos serão livremente nomeados pelo Prefeito, entre os que reunirem os requisitos constantes do § 1.º do art. 26".

Esta é a única disposição legal pertinente às subprefeituras. E o administrador cioso de lhe dar cumprimento defronta-se, desde logo, com a primeira dificuldade: a expressão "subprefeitura" não tem conteúdo próprio, nem conceito exato, na Ciência Política ou na da Administração. É preciso delimitar-lhe, fixar-lhe o sentido. Nos dicionários e enciclopédias, subprefeitura é: — cargo, função ou dignidade de subprefeito; — escritório ou jurisdição de subprefeito; — local ou edifício onde o subprefeito reside ou exerce sua função. E subprefeito significa: o funcionário imediatamente inferior ao prefeito ou que faz as vészes dêle. A Enciclopédia Universal Ilustrada Europeu-Americana (Espasa Caube S.A.) registra que subprefeito é o

"nombre dado en Francia al empleado que desempeña en cada distrito comunal, bajo la dirección del prefecto, las funciones que en otro tempo correspondían a las administraciones municipales y a los comisarios de cantón, exceptuándose las que están expresamente encomendadas a los concejos de distrito y municipales. . . . Lugarteniente del prefecto ó general entre los romanos."

O Larousse informa que subprefeito é o

"funcionário público encarregado da administração de um "arrondissement", nomeado e demitido por decreto. Compete-lhe a manutenção da ordem e a execução das leis. Serve de intermediário entre o prefeito e os "maires". Goza de poderes próprios seja por delegação do prefeito, seja em virtude de lei. Representante do Governo, deve prestar contas de seus atos ao prefeito e ao ministro. Em caso de impedimento ou ausência, é substituído por um conselheiro geral, por um conselheiro de "arrondissement" ou por um conselheiro de prefeitura. O decreto-lei de descentralização, de 5 de novembro de 1946, ampliou consideravelmente os poderes dos subprefeitos. Assim, em particular, ficaram encarregados de aprovar o orçamento de receitas ordinárias das comunas de seu "arrondissement", até 10 milhões."

Encontrada a referência à organização francesa, resta apurar a natureza e o papel desse distrito especial. O resultado da pesquisa, contudo, pouco ajudará, porque o "arrondissement" se situa nos quadros administrativos da organização regional dos interesses gerais ou centrais do Estado, e não dos locais. Essa unidade administrativa serve, também, de circunscrição judi-

ciária para o tribunal civil de primeira instância, e de circunscrição eleitoral, para determinação do número dos deputados. Como chefe de "arrondissement", o subprefeito, além de atribuições específicas, exerce em grande extensão a tutela administrativa das comunas.

A volumosa bibliografia de administração pública que ingleses e americanos, sobretudo os últimos, produziram nos últimos setenta anos, dificilmente seria de utilidade. É que, como se disse na Introdução, os problemas de "self-government" imprimiram às soluções encontradas e alvitradas, naqueles países, um cunho diametralmente oposto às que se fazem necessárias ao Brasil, face as características do problema nacional. Eis, entretanto, alguns conceitos constantes de literatura norte-americana, os quais foram emitidos a propósito de subprefeituras de forma incipiente, apenas destinadas à coordenação de interesses, à base de áreas. Tais conceitos são em parte aplicáveis ao caso do Distrito Federal e publicaram-se na "Public Management Review" (n.º de abril de 1949):

a) cada área ou distrito deve ter um centro administrativo ou subprefeitura ("district city hall"), onde a população da área venha resolver todos os seus interesses, desde uma simples licença para bicicleta até o pagamento dos impostos. Aí devem localizar-se, ainda, postos de saúde, de assistência social, de educação, etc.;

b) as subprefeituras devem abranger de 100.000 habitantes (em cidades de médio desenvolvimento) a 300.000 habitantes (em cidades grandes);

c) as subprefeituras devem ser delimitadas de acordo com a distribuição de população, as conveniências do público, o tamanho "ótimo" para que as operações administrativas possam realizar-se em bases econômicas. Devem, ainda, ter população e problemas característicos;

d) o subprefeito deve ser o representante do prefeito, na área;

e) o subprefeito deve ser o coordenador (sem autoridade executiva) de todas as atividades departamentais descentralizadas para a área;

f) ao subprefeito deve caber a solução das reclamações do público, no seu distrito, encarregando-se, ainda, de todos os problemas de relações públicas;

g) o subprefeito deve examinar cuidadosamente as necessidades específicas da área, para traduzi-las num programa que se inclua no orçamento municipal;

h) o subprefeito deve zelar por que sejam prestados à área serviços de todos os departamentos; e por que os problemas concernentes a todos os departamentos recebam atenção igual e adequada;

i) o subprefeito deve atuar como centro de informação em sua área, no tocante aos serviços municipais;

j) o subprefeito deve interpretar o governo municipal, perante os cidadãos; e as necessidades dos cidadãos, perante o governo, restaurando, na esfera administrativa, o toque pessoal e humano que a vastidão das grandes metrópoles tende a obliterar.

Mas se é verdade que a literatura especializada muito pouco ajuda, no trabalho de fixar o conceito de subprefeitura, ao contrário se dá com o direito positivo e a experiência de alguns povos, essa e aquêla, com efeito, menos

avaros. Certas modalidades de órgãos, que se convencionou chamar *subprefeituras*, existiram (ou existem) em Viena d'Austria, em Portugal, no México e aqui mesmo no Brasil.

Em Portugal, o Código Administrativo de 1936-1940 não só previu a "federação de municípios", como ainda admite a "freguesia urbana", divisão da cidade com intuítos predominantemente administrativos. O órgão gestor e representativo da freguesia é a *junta*. Constitui-se de três vogais eleitos pelos chefes de família, os quais entre si escolhem um presidente, um secretário e um tesoureiro.

"É o presidente da junta quem a representa, dirige os trabalhos e executa as deliberações tomadas. O expediente da junta corre por uma secretaria privativa, com os empregados contratados ou assalariados que forem necessários. (1)

Quanto à *federação*, não passa de uma associação de municípios, voluntária ou imposta por lei, para a realização de interesses comuns. Sob os nomes *consórcio*, *sindicato* ou *agrupamento de municípios*, outras legislações, inclusive a brasileira, têm conhecido a instituição. A federação obrigatória da grande cidade com as vizinhas, menores, fixou-se expressamente no direito alemão, no italiano e no holandês. Apoiado ou não nesse expediente legal, o fenômeno metropolitano acabou por gerar o conjunto denominado "Cidade-maior" (*Greater London*, *Paris Métropolitain*, *Berlim Grosstadt*). Quase sempre, as unidades incorporadas conservaram seus elementos tradicionais de governo, evitando-se, com isso, que a área se tornasse tão vasta que dela se possa dizer:

"... não há impulso que anime a ação em toda ela, nem vigilância que chegue para evitar deficiências nos serviços de periferia". (2)

No México, pela lei de 1941, o Departamento do Distrito Federal — cujas semelhanças com a nossa Prefeitura são acentuadas — compreende a cidade do México e catorze Delegações (Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena, Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa, Alta e Tláhuac).

"... o Presidente da República detém o governo do Distrito Federal e exerce-o por intermédio do Chefe do Departamento. Este é auxiliado em suas funções por um Conselho Consultivo, por delegados e subdelegados e por outros funcionários que a lei especifica. ... Os delegados e subdelegados são nomeados e exonerados livremente pelo Chefe do Departamento. Subordinam-se, no exercício de suas funções, os delegados ao Chefe do Departamento; e os subdelegados aos delegados. As funções dos delegados são as de representar o Chefe do Departamento na circunscrição territorial que forma a delegação e cuidar dos serviços públicos locais, assim como

(1) MARCELO CAETANO, in "Manual de Direito Administrativo", 3.^a ed.

(2) Idem.

do cumprimento das disposições legais correspondentes. Os subdelegados auxiliam os delegados nos povoados que não sejam sede de delegação". (3)

Finalmente, no Brasil há os exemplos de Santo Amaro, em relação à cidade de São Paulo e dos distritos de qualquer município do país. (4) Mas o esporádico do primeiro caso e a extrema insignificância das unidades distritais, a qual não lhes tem permitido e muito menos propiciado constituírem-se em organização administrativa definida, tornam impropicia a busca de maiores ensinamentos, nesse campo.

Ainda é possível investigar o sentido corrente da palavra "subprefeitura", isto é, aquilo que o povo geralmente concebe, quando a ouve ou pronuncia. Que é que cada um e todos pensam, que é que têm em mente, quando se referem a subprefeituras? Aquilo que fôr comum, na multiplicidade de idéias e de opiniões, evidentemente constitui ótima referência. E o povo, afinal, é a clientela específica das subprefeituras, tendo uma noção intuitiva do que espera — ou do que não espera — de repartições criadas exclusivamente para melhor servi-lo.

Ressalta, antes de mais nada, a idéia primordial de *delimitação de circunscrições territoriais*. Para uns, pequenas como bairros, para outros grandes como a Zona Sul e a Zona Norte. Para alguns, só se justificariam em núcleos suburbanos mais afastados, para outros, em toda a área suburbana. Absolutamente necessário, julgariam certos, nelas dividir o Distrito Federal inteiro. O Centro, ou a Cidade propriamente dita, haveria de ser excluído por uns poucos, do plano que imaginassem.

Dentro dessas variações, um fator comum se apresenta: todos pensam em divisão do território municipal.

Um segundo ponto, obviamente, se destacaria, também: — o fim a que a divisão deve servir. E ocorre de imediato a explicação: divisão do município, que é vasto, para que se estabeleça, em cada uma de suas partes, uma autoridade própria, mais próxima da população local que o Prefeito ou o Diretor de um Departamento, e exclusivamente voltada para as necessidades e anseios de sua circunscrição. Para que em cada uma existam serviços exclusivos, e articulados em função de cada parte, e não da cidade inteira, como atualmente acontece, acarretando inevitável prejuízo de certas áreas em favor de algumas outras. Para que em cada uma delas se aplique, invariavelmente, seja qual fôr a categoria ou importância política da área, parte substancial dos recursos que a mesma recolhe aos cofres municipais.

Possivelmente, uns tantos raciocinariam em termos de um grau muito avançado de individualização e autonomia da área, comparando essas circunscrições a verdadeiros municípios, cada qual com câmara de vereadores em miniatura e subprefeito em pleno exercício do poder executivo. Tal idéia,

(3) GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, 4.^a ed.

(4) A Constituição do Estado de Pernambuco prevê a criação de subprefeitura sempre que a população de um distrito atingir a 5.000 habitantes (art. 104, § 2.^o). Também a do Ceará institui subprefeitos para os distritos (arts. 105 e 106).

entretanto, não merece acolhida em face da sistemática da Lei Orgânica do Distrito Federal e do princípio da indelegabilidade do poder executivo, que domina o direito constitucional brasileiro. Só mais tarde, quando se verificar a mudança da Capital Federal para o Planalto Central e o Distrito Federal fôr elevado à categoria de Estado, é que se terá de tratar de uma tal solução.

DESVANTAGENS DA CRIAÇÃO DE SUBPREFEITURAS

A desconcentração de serviços (que a tanto equivale a criação das subprefeituras) apresenta vantagens e inconvenientes, dentre os últimos alguns facilmente evitáveis e outros quase incontornáveis. Uma boa solução decorrerá certamente da análise daquelas e destes, feita não só em tese mas também em atenção às peculiaridades que a situação apresente. No caso de que se trata — isto é, no caso do Distrito Federal, a rigor não haveria que discutir a criação das subprefeituras. Como anteriormente se referiu, a Lei Orgânica já as instituiu. Falta apenas objetivá-las, que é o que se pretende no momento, em obediência ao dispositivo legal. Não custa, entretanto, examinar vantagens e desvantagens, até porque de tal exame se podem inferir os meios de anular ou atenuar os eventuais inconvenientes.

Eis as principais desvantagens habitualmente propaladas:

1. *Incompatibilidade entre as Secretarias Gerais e as Subprefeituras* — Alguns autores e administradores que examinaram a questão manifestam-se para afirmar que a coexistência das Secretarias Gerais e das Subprefeituras é juridicamente incompatível, que aquelas e estas não podem funcionar simultaneamente, que umas excluem as outras. Esta afirmativa obviamente não procede, entre outros motivos porque uma das características mesmas do regime federativo, inclusive no plano administrativo, é a coexistência de uma estrutura vertical e outra horizontal, ambas com linhas de autoridade perfeitamente definidas. Os Ministérios federais, em relação à administração dos estados e municípios, e as Secretarias Estaduais, em relação à dos municípios, ilustram sobejamente os dois tipos de estrutura: — jurisdições funcionais exercendo-se simultaneamente com jurisdições territoriais de níveis diferentes. Condenar a criação das subprefeituras, com base em possíveis incompatibilidades jurídicas, equivale a condenar o regime federativo brasileiro, estatuído expressamente pela Constituição e cuja tradição já tem raízes profundas no sentimento nacional.

2. *Duplicação de serviços* — Uma outra objeção às subprefeituras é a de que elas virão duplicar serviços já prestados pelas Secretarias Gerais. O argumento poderá ser procedente, mas só em caso de se elaborar uma errônea distribuição de serviços e atividades entre esses dois grupos de órgãos. É possível, por meio de um exemplo e de uma explicação prévia, obviar a inépcia deste argumento, anular a objeção. Admita-se (e isso se conforma à verdade, no presente plano de organização das subprefeituras), que a cada uma destas caberá apenas a prestação de serviços no âmbito da jurisdição que lhe corresponde. E que, quanto a prestação de serviços, as Secretarias Gerais apenas se encarregarão daqueles que interessarem em geral à área do Distrito Federal. Admita-se que, em princípio pelo menos, em relação a cada

tipo de serviços dos que estão a seu cargo, isto é, os de interesse local (e assim consta do plano), as subprefeituras se incumbem da parte de execução e as Secretarias Gerais da parte de planejamento, orientação técnica, controle e coordenação geral, mais a decisão, fora dos casos em que esta expressamente caiba aos subprefeitos, e ainda exerçam a própria supervisão das atividades das subprefeituras, para conformá-las aos princípios e às normas gerais de prestação de serviços, que se tenham preestabelecido. Já se vê que, com tal distribuição, duplicações não ocorrem, nem de atribuições, nem de serviços prestados, nem de órgãos para prestarem serviços. E que também não há oportunidade para os conflitos de jurisdição. Eis agora o exemplo: — cada subprefeitura manterá as escolas primárias da sua jurisdição. O ensino normal, porém, que não interessa diretamente às áreas, pois relativamente poucas pessoas nêle se inscrevem e cada subprefeitura não teria, certamente, número de alunos que justificasse as despesas de organização com tal matéria, — o ensino normal, dizia-se, ficará incumbido à Secretaria de Educação e Cultura. Esta o ministrará através de dois estabelecimentos municipais — o Instituto de Educação e a Escola Normal Carmela Dutra, cujo funcionamento ocorrerá em regime de autonomia administrativa e financeira. Nesta ordem de idéias é mesmo que se examinem todos os casos (no plano ora proposto) não há como identificar nenhum em que as atribuições das subprefeituras dupliquem as das Secretarias. Duplicação haverá, pois sim, mas apenas num sentido: — aquelas e estas cuidarão de problemas de educação. Mas cada uma de uma parte da função educativa.

Essa combinação de dois critérios de departamentalização — pois que as Secretarias Gerais ou são departamentalizadas à base do objetivo ou à base da técnica, ao passo que as subprefeituras correspondem a uma departamentalização à base de áreas — longe de ser condenável, constitui técnica recomendável, sobretudo em organizações cujo trabalho se desenvolve em área territorial de grande extensão, ou de forte densidade demográfica, como é o caso do Distrito Federal. Trata-se, mesmo, de prática muito comum no mundo todo e em todos os campos de atividade: — eis o clássico sistema bancário, com suas redes de agências, filiais e sucursais que se incumbem de executar decisões de carteiras especializadas; eis os correios e telégrafos, com seus milhares de agências de bairros e distritos, subordinadas aos órgãos centrais específicos; eis os distritos policiais, coexistindo com as delegacias especializadas e a estas, em certos sentidos ou sob certos aspectos, subordinados; eis as embaixadas e consulados, que recebem instruções de departamentos do Ministério do Exterior; eis, nos Estados, as estações aduaneiras, as coletorias federais, as numerosas espécies de delegacias dos vários Ministérios.

3. *Agravamento dos efeitos perturbadores da política sobre a administração* — Alegam alguns críticos que as subprefeituras acabariam por servir a propósitos da política partidária e que forçosamente seria grande a vulnerabilidade política dos subprefeitos. Prevêem, ainda, que as subprefeituras acabariam dominadas por grupos políticos locais. O que tais críticos não podem negar, porém, é que a atual organização administrativa do Distrito Federal freqüentemente sofre condenáveis influências políticas e a pressão de interesses eleitoralistas e pessoais. É possível, de rigorosa análise, concluir-se que tais males se devem à organização administrativa, em si mesma? A estrutura

da Prefeitura não difere muito, em princípio, da dos ministérios federais. E estes se têm mantido relativamente imunes a tais pressões. Não seria o caso, portanto, de procurar alhures a raiz do mal, talvez nas relações do legislativo com o executivo, na atribuição de competência quanto à iniciativa para projetos que criam cargos e aumentam despesas? Não seria a própria deficiência das secretarias gerais, em matéria de organização e estruturação, que permite ao legislativo propor leis nesse sentido, e que cria um ambiente próprio ao pistolão e à corrupção? Nada indica que a criação das subprefeituras venha facilitar, *ainda mais*, a ilegítima intromissão de políticos mal intencionados em questões administrativas. Fortificada a administração, melhor aparelhada para cumprir sua tarefa, tudo faz crer que a pressão e as influências malélicas diminuirão. Nas administrações em que os assuntos são resolvidos regularmente, dentro de normas gerais, sem exceções ou privilégios odiosos, o sistema do "pistolão" e do "empenho" desaparece ou pelo menos se atenua muito. O cidadão que tem um interesse legítimo junto a uma repartição bem organizada, a ela se dirige para resolver o caso, não lhe ocorrendo, mesmo, procurar um político ou um homem de prestígio, em busca de uma carta de recomendação ou pedido.

Se o presente projeto de criação das subprefeituras desse margem ou propiciasse oportunidade para o exercício da advocacia administrativa e das pressões escusas, contra ele deveriam levantar-se as vozes mais autorizadas do país. Acontece, entretanto, que nesse projeto nenhuma concessão se entrevê, aos que procuram pretextos para criar vagas nos quadros burocráticos, para distribuir auxílios orçamentários ou para obter privilégios da administração. O projeto encerra, pura e simplesmente, um plano de descentralização e desconcentração, bem como de racionalização dos serviços municipais.

Acresce, ainda, que a Lei Orgânica, no dispositivo já referido, estatuiu que os subprefeitos não fossem eleitos, mas de livre nomeação do Prefeito. Se este for susceptível de sofrer influências eleitoralistas, então as subprefeituras, *tal qual as Secretarias Gerais*, poderão ressentir-se de um vício que entretanto não lhes é intrínseco, nem a umas nem a outras.

4. *Maior número de níveis hierárquicos* — Teme-se que as subprefeituras alonguem os canais administrativos que vão ter aos dirigentes máximos e que importem novos níveis hierárquicos, bem como signifiquem mais numerosos escalões a que um assunto se deva submeter, até solução final. É, porém, temor injustificado. Com efeito, as subprefeituras não serão *simplesmente adicionadas* à base da organização já existente, única hipótese em que a crítica procederia. Na verdade, devem elas, até, contribuir para a redução da burocracia, encurtando a tramitação de grande número de processos — os quais se restringirão ao nível da subprefeitura — e deslocando, para o ambiente em que os problemas ocorrem, os níveis de decisão relativos à grande maioria dos assuntos e casos que interessam pessoal e diretamente à população. Quanto às matérias que se não transferem às subprefeituras mas, ao contrário, permanecem de competência das Secretarias Gerais, o projeto de reorganização ora proposto encontra uma natural justificativa no fato de que não se altera a presente situação.

5. *Aumento de despesa. Maior número de funcionários* — Essa objeção procede, em parte. Mas apenas em parte. Realmente, diversos cargos se criarão, os quais são necessários ao exercício das atividades direcionais e técnicas das subprefeituras, como por exemplo os próprios cargos de subprefeitos. Mas somente esses cargos, isto é, os típicos e essenciais à administração local. E não outros. Também haverá despesas de inversão e custeio, mormente para o fim de, em cada subprefeitura, complementar em qualidade e quantidade certos serviços distritais que lhes serão transferidos e que ora são precária e deficientemente prestados pela Prefeitura do Distrito Federal. O primeiro, desses dois gêneros de despesa, em grande parte se compensará pelo fato de que o projeto propõe, para as Secretarias Gerais, uma nova estrutura, em que há muito mais intensa departamentabilização, o que resultaria na redução do número atual de grandes órgãos, bem como na redução paralela do elevado número de cargos ora existentes, geralmente cargos em comissão. (5) Quanto ao segundo desses dois gêneros de despesa — isto é, o exigido para a mais adequada prestação de serviços locais — basta afirmar que, a rigor, a verdadeira causa d'êles não reside na criação de subprefeituras, mas na necessidade de expandir e melhorar serviços ora deficientes.

Na verdade o grosso dos serviços das subprefeituras, fixado no projeto, já existe nas áreas. E os seus quadros de pessoal serão constituídos mediante a transferência de servidores atualmente lotados nas Secretarias Gerais. As despesas novas proviriam da instalação concentrada, na área de cada subprefeitura, de certos serviços que nela, no momento, se achem dispersos e mal instalados. Mas ainda neste caso vale a réplica: — o aumento de despesas decorrerá, então, não tanto da criação das subprefeituras mas da racionalização dos serviços, necessária em qualquer hipótese. Com efeito, é sabidamente sabido que a atual organização da Prefeitura do Distrito Federal, sobretudo no tocante a serviços situados em áreas suburbanas ou de periferia, apresenta insuficiências notórias e mesmo clamorosas.

Além do mais, o aumento de despesa deve ser examinado em sua significação percentual sobre o orçamento da Prefeitura. E, então, vê-se reduzido a números sem expressão. Passado o primeiro período de instalação e reorganização dos serviços, o plano proposto pode sem dúvida alguma resultar em economia, pela desburocratização e desconcentração de atividades, pela redução das distâncias entre o público e a repartição, pela especialização regional dos funcionários, tudo o que, realmente, faz prever maior rendimento do trabalho. Finalmente — e êste é o principal ponto — qualquer aumento de despesa será amplamente compensado desde que a municipalidade consiga, por via das subprefeituras, prestar mais e melhores serviços aos munícipes domiciliados em zonas distantes do centro da cidade.

6. *Conflitos de jurisdição* — A falta de nítida distribuição de tarefas e deveres, e ausência de uma clara delimitação de esferas de competência, constituem as principais causas, em geral, dos conflitos de jurisdição. Evidentemente há maior perigo de conflitos numa organização grande e inevitã-

(5) No conjunto, a reforma ora proposta reduz a 1/3 o número de cargos em comissão da Prefeitura.

velmente complexa, como a que se propõe e que se integra por departamentos organizados à base das técnicas ou à base dos propósitos, e por outros, à base de circunscrições territoriais. Entretanto, desde que os regulamentos fundamentais sejam claros e explícitos, no tocante às atribuições das Secretarias Gerais e as das subprefeituras, não há motivo para temer-se que surjam conflitos com maior freqüência do que atualmente. É verdade que o problema da delimitação de competência e atribuições cresce em dificuldade, com o vulto e a complexidade da empresa. Mas a técnica de organização dispõe de amplos e variados recursos para eliminar as possibilidades de conflito. E tais recursos, no projeto ora proposto, aplicaram-se na medida necessária.

7. *Dificuldade de coordenação* — Alega-se que a criação das subprefeituras pode trazer dificuldades à orientação de conjunto, à unidade de ação e aos padrões executivos uniformes; enfim, que as subprefeituras agravarão as naturais dificuldades de coordenação das atividades municipais. Na verdade, tal não se dá. Não são as subprefeituras, em si ou por si, que virão dificultar o problema da coordenação. É o próprio vulto das atividades da Prefeitura, é a grande extensão do território ao qual ora presta serviços locais, é o elevado número de funcionários de seu quadro. Tudo isto é que torna o problema complexo. Neste ponto, é oportuno citar um trecho de MAC CORKLE, em seu livro *Municipal Administration*:

"It must be noted here, and constantly kept in mind by the student, that the day of simplicity, in organisation, probably has passed. This is true in both military and civil administration. The conditions of the modern world and the problems it confronts are so complex as to render useless the simple structures sufficient for an earlier era".

O autor, com efeito, está cheio de razão. E realmente a combinação de vários critérios concomitantes, para dividir e combinar o trabalho de empreendimentos e empresas de grande vulto, visa justamente a possibilitar maior e melhor coordenação.

8. *Risco de se criarem unidades muito acanhadas, em que os interesses locais predominem sobre o geral* — Há de fato esse risco, mas apenas como uma decorrência possível de má execução do plano. Jamais da estrutura e das normas nele adotadas. Para evitar essa valorização do interesse local, em detrimento do interesse geral, o plano ora proposto prevê numerosos instrumentos, à disposição da administração superior da Prefeitura. Em casos de antagonismo de interesse, que poderão ocorrer como em qualquer administração, de qualquer tipo, deverá prevalecer, claro, o interesse geral. Fora disso, é natural que os interesses locais sejam tratados com maior carinho, pois tal é o fim mesmo a que visa a criação das subprefeituras. As unidades só serão acanhadas em sentido material se, na determinação do número e localização das subprefeituras, os trabalhos se desviarem para a excessiva subdivisão. E só serão acanhadas, em sentido administrativo, se lhes faltar orientação central dinâmica e eficaz, ou na hipótese de que se lhes oponha uma fiscalização central excessiva.

9. *Limitação à plena especialização e à instalação de serviços em seu tamanho de maior rendimento* — O "tamanho" de uma repartição não pode ser determinado teoricamente, sem que se considerem numerosos fatores circunstanciais condicionantes, como a clientela a que vai servir, o fim a que se propõe, os recursos de que dispõe ou poderá dispor, a natureza do serviço prestado, os meios de transporte na região e muitos outros elementos. Por exemplo: — para servir a uma pequena população, fixada em área muito extensa, provavelmente será mais útil um *pequeno* hospital, complementado por vários ambulatórios, do que um *grande* hospital, localizado em certo ponto da região, mas que não conte com o auxílio dos ambulatórios. Tamanho "ótimo", com efeito, só existe na prática. Pelo menos, não é determinável perfeitamente, em teoria, isto é, com alheamento da realidade objetiva.

Quanto às dificuldades de plena especialização, que poderiam advir da criação das subprefeituras, cumpre de início lembrar que a especialização por *área geográfica* é também uma forma legítima e eficaz de especialização, quando cabível. Em muitos casos, torna-se mesmo essencial à prestação de serviços de melhor qualidade; e noutros, por circunstâncias várias, é altamente aconselhável. Eis um exemplo clássico: — a organização, por áreas geográficas, de alguns serviços, nos ministérios de relações exteriores. É claro que neste exemplo há duas especializações: — a primeira, diplomacia; a segunda, conhecimento dos hábitos, das tradições e das práticas de certa ou de certas regiões, conhecimento esse muito importante para os representantes diplomáticos.

Vendo o problema por outro prisma, o que se poderá dizer é apenas que se as Subprefeituras tivessem seus quadros próprios, realmente, por se tratar de pequenos quadros, a plena especialização se tornaria impossível. Num quadro, por exemplo, de cinco médicos, não se conseguirá estabelecer setores de especialização. Mas tal não é a solução proposta no presente plano, que, ao contrário, se baseia em grande parte da existência — que sustenta — de um único quadro municipal. E, no quadro único da Prefeitura, é possível — voltando ao exemplo — haver uma carreira de médicos altamente especializados, pondo-se à disposição de cada subprefeitura — e sem caráter de permanência — aqueles de cujas especialidades cada uma delas precisar, em dado momento. Note-se: — a lotação nada tem de *permanente*.

10. *Dificuldades no delimitar a área de cada subprefeitura, face aos vários serviços que abrangerá* — A principal consiste, em última análise, no fato de que a subprefeitura é, nem mais nem menos, um *distrito único*; e que os distritos, conforme a natureza do serviço, nem sempre deveriam coincidir, uma vez que procurassem satisfazer condições ideais. Por exemplo, certa área que, para fins de serviços policiais, pode constituir um ótimo distrito, não terá necessariamente essa qualidade, se instituída em distrito para a prestação de serviços médicos; um distrito de corpo de bombeiros nem sempre coincidirá exata e adequadamente com um distrito educacional; e assim por diante. Existe, realmente, certa dificuldade em delimitar os *distritos únicos*. Mas são tais os inconvenientes da multiplicação de distritos especiais, superpostos uns aos outros, que de qualquer forma ainda é preferível uma

delimitação imperfeita dos distritos únicos, às poucas vantagens dos múltiplos distritos especiais. Até porque também não se pode, a *rigor*, delimitar a área *ideal* para o distrito especial. Destarte, recai-se, embora em menor grau, na mesma dificuldade. Além disso, as áreas ideais para fins diversos — como educação, assistência médica, e muitos outros — em parte pelo menos não de coincidir, ou podem coincidir. Cinco ou seis áreas ideais — imaginadas para cinco ou seis fins — certamente se poderão superpor em grande proporção, mormente no caso de populações nucleadas, pois as comunidades exigem quase sempre a prestação concomitante desses serviços municipais. Ora, se cinco ou seis áreas ideais, correspondentes a cinco ou seis serviços, coincidirem em 80%, ter-se-á apenas uma faixa de heterogeneidade da ordem de 20%, que pouco importará, ou que pelo menos é inevitável e não chega a resultar em prejuízos ou inconvenientes maiores.

A prática, aliás, o vem demonstrando, no Distrito Federal. Com efeito, na Prefeitura, os 16 Distritos Administrativos têm servido constantemente a diversos objetivos municipais. Os distritos especiais, nalguns casos, não passam de meras subdivisões dos aludidos 16 distritos. E quando as delimitações de certos distritos especiais não coincidem com as dos Administrativos, — o que se pode observar é que isso quase sempre decorreu de fatores aleatórios, ao invés de basear-se, como seria de supor-se, em motivos de ordem substancial.

Em vista de que também é difícil limitar com rigor distritos especiais; de que a existência de distritos múltiplos, especiais e superpostos, oferece numerosos inconvenientes — entre eles a impossibilidade ou extrema dificuldade de coordenação de serviços por área geográfica; e de que, como quer que seja, sempre há meio de delimitar uma certa área que coincida, pelo menos em grande parte, com as condições ideais e com as conveniências da prestação de múltiplos serviços; eis que os poucos inconvenientes do distrito único — isto é, da subprefeitura como tal considerada — ou se anulam ou pelo menos muito se atenuam, sendo a melhor tal solução.

11. *Sobrevivência de subprefeituras em áreas que já não justifiquem a sua existência* — A esse inconveniente o projeto fez face, prevendo a revisão periódica e obrigatória do quadro das subprefeituras. Não há, portanto, que temer. Se as áreas servidas continuarem a expandir-se, a florescer, as subprefeituras concorrerão para fortalecê-las ainda mais. Se crescerem demasiadamente, poderão desdobrar-se. E se perecer o progresso de certa região, de forma que não mais se justifique uma subprefeitura, então, é óbvia a medida corretiva.

12. *Conclusões relativas aos inconvenientes* — A maioria dos citados, como se demonstrou, ou são contornáveis, mediante providências que os anulem ou pelo menos atenuem muito, ou são apenas "inconvenientes potenciais", que não virão necessariamente prejudicar o sistema de subprefeituras, ora proposto, se na execução do plano se tomarem as medidas acauteladoras previstas pelo mesmo e indicadas pela prática. Realmente, as desvantagens da criação das subprefeituras, assim consideradas, são mínimas, comparadas às vantagens, que adiante se enumeram.

VANTAGENS DA CRIAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS

1. *Restabelecimento de contato direto entre administradores e administrados, e entre os administradores e os problemas* — Os serviços deixados à competência municipal, tanto nos regimes federativos como nos centralizados, referem-se, pela própria natureza, a atividades e problemas diretamente ligados à vida cotidiana do cidadão: água, esgotos, transportes locais, luz, telefone, conservação de cemitérios, assistência social, amparo à mendicância e à infância, estradas de interesse local, ruas e parques, e outros. Do grande crescimento das cidades, porém, decorre o seguinte fato, geralmente: a administração de tais serviços se vai afastando cada vez mais da clientela. Uma exemplificação — simples embora — serve para ressaltar e pintar em linhas vivas as conseqüências do fato indicado. Onde é mais fácil pagar impostos: numa cidade pequena, ou mesmo média, em que o contribuinte, de regra, conhece o coletor, ou no Ministério da Fazenda, onde as filas do imposto de renda se estendem por todo o saguão? Onde é mais fácil matricular-se um filho: num bairro, em que se conhecem a diretora e as professoras, ou no Colégio Pedro II, ou no Instituto de Educação, com seus milhares de candidatos anuais? Poderiam ser mil, ou mais, os exemplos. Esses bastam, porém, para evidenciar que a cidade pequena (como a versão *subprefeitura*) propicia uma grande — e útil — aproximação entre a autoridade e o povo.

2. *Canal mais efetivo para apresentação, ao Poder competente, das necessidades e aspirações da população da área* — Evidentemente um sub-prefeito que trabalha na área; que tenha contato direto com a população local; que participe das conveniências mas também das agruras cotidianas da vida, naquela determinada área; ou pelo menos que, pessoalmente, as possa observar; que despache diariamente petições contendo aspirações peculiares à zona; — estará em melhores condições para encaminhar aos órgãos centrais, e para explicá-lo e justificá-lo, um programa de trabalho que de fato traduza as necessidades locais.

3. *Possibilidade de planejamento e coordenação dos serviços, em função da área* — Até agora, as atividades da Prefeitura têm sido planejadas e coordenadas quase exclusivamente em função dos vários objetivos da administração, aos quais mais ou menos correspondem as Secretarias Gerais: educação, viação, saúde, agricultura e outras. Há "planos", há "projetos", de educação, de obras e tantos mais. O que não se faz, de hábito, é enfiar num só projeto ou plano, todos os problemas de uma determinada zona, de modo a satisfazer aos anseios e necessidades dos habitantes dessa zona.

Não são poucas, por exemplo, as áreas do Distrito Federal que clamam por uma escola secundária, em que a juventude residente no local se possa preparar, sem os inconvenientes das longas viagens, em condução superlotada, e que consomem horas por dia. Outro exemplo: — zonas de concentração industrial exigem tratamento diverso do conveniente às praias residenciais e amenas, onde a criação de creches, lactários e maternidades públicas não representa problema tão premente, pois seus moradores têm recursos, na maioria, e não precisam, em tão acentuado grau, da assistência gratuita.

Pois bem, dificilmente qualquer procedimento, a não ser organização administrativa municipal à base de áreas e das populações características destas, dará relevo às peculiaridades locais, apontando-lhes as soluções mais adequadas.

4. *Extensão da ação administrativa à periferia, possibilitando mais equânime distribuição de recursos* — A legítima pressão local para conseguir novos e melhores serviços encontrará nas subprefeituras ótimo elemento de apoio, pois é natural que as mesmas se esforcem por satisfazer às aspirações dos seus munícipes. Neste particular, o anteprojeto garante às subprefeituras pelo menos o retorno, em termos de serviços, dos impostos municipais em sua jurisdição arrecadados. Os impostos que a Constituição destina aos Estados, e que no caso particular do Distrito Federal são cumulativamente arrecadados pela Prefeitura, ficarão reservados à manutenção das atividades gerais e à suplementação das subprefeituras, quando as receitas dessas forem insuficientes para o custeio de um padrão mínimo de bem-estar coletivo.

5. *Maior facilidade para apurar responsabilidade quanto à ineficiência e quanto à maiversação dos dinheiros públicos* — Graças à maior proximidade entre as subprefeituras e a população local e ao menor vulto da organização regional, mais se obvia a eventual ineficiência administrativa, sujeitas que estão as repartições a imediato controle da opinião pública. E, claro, entre os servidores de um grupo menor, mais fácil se torna determinar as responsabilidades por quaisquer casos que apresentem irregularidades.

6. *Maior prestígio da autoridade local* — A decisão de assuntos locais, ou de reivindicações pessoais, por titular integrado na área, e que ocupe, na administração, cargo que sucede imediatamente ao de Secretário Geral, lhe conferirá prestígio pessoal, como também maior prestígio trará à própria autoridade municipal, até agora fracamente representada por funcionários de categoria média, com atribuições meramente executórias, ou fiscais e punitivas.

7. *Economia de operações, em relação a locais mais afastados* — É sabido que o custo unitário de certas operações se reduz, à medida que lhes cresce o volume. Apenas, porém, até certos limites, variáveis, aliás, conforme as operações. Além de tais limites, o encarecimento das atividades de coordenação e das chamadas "despesas administrativas", ou "despesas gerais", geralmente se decenvolve numa progressão de razão maior que a da progressão das despesas inerentes à própria operação; e esta passa, — além de tais limites, repete-se — a apresentar rendimento inferior. No caso de atividades municipais, têm sido consideradas de bom tamanho, quanto ao rendimento, as operações que visam a grupos de 100.000 a 300.000 pessoas. Claro que não se trata de um índice de valor absolutamente comprovável ou comprovado para todos os casos. Mas pelo menos a experiência e o controle estatístico de resultados têm revelado que está situada, em torno dessa faixa, a maior economia e eficiência das operações que dizem respeito às atividades consideradas tipicamente municipais.

Ora, a divisão da Prefeitura em subprefeituras, que poderão ter população determinada dentro de tais limites, certamente resultará em melhor situa-

ção que a atual, quanto à economia de operações, sobretudo no tocante a locais mais afastados do centro, pois é justamente em relação a essas áreas distantes que maiores se apresentam, comumente, as despesas gerais e os gastos relativos à coordenação.

8. *Atenuação de certos problemas urbanos, como o dos transportes* — A solução de vários problemas municipais, nas próprias áreas em que ocorrem, com o tempo reforçará de muito a administração local, estimulando a criação de novos serviços e a expansão dos já existentes. A área de cada Subprefeitura tenderá a transformar-se numa unidade de tamanho médio, dotada com confortos e com os melhoramentos da cidade grande. Em tais circunstâncias, a circulação entre essas unidades e o centro urbano se restringirá fatalmente. Basta lembrar, para reforçar o argumento, que a clientela de hospitais, escolas, centros de saúde e proteção à infância, maternidades, creches, postos de arrecadação de tributos, distritos de obras, e outras repartições ora situadas na cidade, não mais precisará locomover-se para o centro, a fim de tratar de seus negócios. Por outro lado, muito maior será o número de pessoas a radicar-se na área, desde que a mesma ofereça boas condições de moradia, para ali atraindo casas de comércio, pequenas indústrias e oficinas, artesanatos, agências bancárias, e outras instituições particulares de prestação de serviços.

9. *Formação de nova sensibilidade para o controle democrático* — O mais íntimo contato entre os administradores e o público, entre os funcionários e o povo, e entre os próprios cidadãos entre si, que se encontrarão mais amigáveis, quer nas repartições, quer nas comemorações cívicas promovidas pelas Subprefeituras, que os servem, certamente muito desenvolverá no espírito popular uma exata noção de deveres e direitos, de administradores como de administrados. E esse é um importante passo para a formação de uma consciência objetiva, capaz de desenvolver um verdadeiro controle democrático sobre a administração.

10. *Maior rapidez nas decisões administrativas* — Segundo a sistemática do projeto ora proposto, as decisões administrativas relacionadas a uma grande multiplicidade de assuntos se restringirá exatamente ao âmbito das Subprefeituras. Isto é, apenas subirão à consideração de autoridade superior à do subprefeito certas matérias e, mesmo neste caso, a maioria não se refere a problemas de interesse direto dos cidadãos. Assim sendo, em vez de — como agora ocorre — tramitar um processo (vale dizer, um interesse pessoal) através de vários órgãos de uma Secretaria Geral, limitar-se-á essa tramitação, apenas, ao âmbito da Subprefeitura, relativamente pequeno e cujo funcionamento, muito menos impregnado de formalismo que o dos grandes órgãos, permitirá decisões mais rápidas. Não somente, porém, se aplica a observação aos casos de interesses pessoais. Obviamente e "mutatis mutandis", pode estender-se às providências — de interesse geral da circunscrição — as quais sejam da competência dos subprefeitos.

11. *Emulação e experiências administrativas* — Não há negar que as duas vantagens apontadas neste subtítulo são extrínsecas ao plano, isto é, não dizem respeito ao trabalho planejado. Mas decorrerão fatalmente da instituição das Subprefeituras. Com efeito, terá o Distrito várias entidades do mesmo gênero, do mesmo nível hierárquico, dispendo de numerosas condições

idênticas, relativamente a financiamento, a procedimento, aos auxílios que a Prefeitura lhes concederá, e assim por diante. Se é verdade que haverá provavelmente certos desníveis entre umas e outras, decorrentes de diferenças eventuais de arrecadação de rendas e de diferenças do progresso já atingido no momento, verdade é também que na certa muitas Subprefeituras reunirão tantas condições idênticas para trabalhar e evoluir que certamente se poderão considerar sem dúvida como situadas, dêste ponto de vista, *num mesmo plano*. Daí se podem inferir as seguintes conseqüências:

a) os administradores dessas Subprefeituras se sentirão *obrigados* a procurar intenso progresso para as suas jurisdições, sob pena de incorrer no descrédito geral, pois então, comparando-se os resultados obtidos numas com os conseguidos noutras, ficará patente que uns administradores foram eficientes e outros não; salvo se todos forem ineficientes ou todos eficientes e se equivalerem, permanentemente, os resultados obtidos em várias Subprefeituras consideradas como de um mesmo nível, o que não é provável;

b) daí resultará — é verdade que lenta e progressivamente — uma seleção natural de administradores e, aos poucos, se verão alijados aqueles que não corresponderem à expectativa, bem como prestigiados os outros;

c) uma terceira resultante da emulação será certamente a dificuldade de se nomearem subprefeitos com base em pressão política. Os próprios políticos se verão naturalmente forçados a abdicar, neste campo, dos seus interesses eleitoralistas, pena de em vez de votos angariarem a antipatia popular. Quem sabe se através dêsse lento processo seletivo de administradores não se conseguiria mesmo chegar a uma situação ideal de profissionalização para os subprefeitos, profissionalização essa hoje em dia tão comum noutros países, entre os quais a América do Norte, onde há mesmo numerosíssimos prefeitos espólticos e escolhidos pelo critério da competência, ao invés de pelo critério da eleição.

Além dessas vantagens apontadas, uma outra sobreleva notar que, embora indireta, nem por isto se diminui ante as anteriores. É sabido que o progresso das chamadas ciências sociais, entre as quais costumam os autores modernos incluir, como corpo independente de princípios e leis, a ciência da administração, quase sempre encontra suas maiores dificuldades no fato de que, para tais ciências, a experimentação ou não é possível ou raramente é exequível. Ora, certas experiências administrativas — impossíveis de todo numa grande organização concentrada e complexa (já que poderia resultar o insucesso, com grandes dispêndios e com grandes dificuldades de solucionar os problemas que dela, neste caso, decorressem) — certas experiências administrativas, dizia-se, tornar-se-ão exequíveis, no caso de unidades menores, pois as conseqüências financeiras, bem como os problemas advindos, não atingiam senão pequenas proporções, sendo, assim, fáceis de remediar.

DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIA DAS SUBPREFEITURAS

Quatro problemas capitais têm de ser examinados minuciosamente, a fim de que se lhes fixem soluções também minuciosas, tôda vez que o organizador se propõe a departamentalizar à base de áreas ou, em linguagem mais comum, tôda vez que o organizador intenta a constituição ou redivisão

de circunscrições administrativas e a conseqüente instituição de órgãos regionais, destinados a assumir alguns serviços dos órgãos centrais, os quais serviços se devem descentralizar ou desconcentrar. São os seguintes, os quatro problemas:

- 1.º) distribuição de competência entre os órgãos centrais, de um lado, e, doutro lado, os órgãos regionais destinados a incumbir-se dos serviços descentralizados ou desconcentrados; isto, de certo ponto de vista, é o mesmo que dizer: — definição da competência dos órgãos regionais;
- 2.º) definição do "status" jurídico dos órgãos regionais;
- 3.º) definição das relações entre os órgãos centrais e os regionais;
- 4.º) demarcação das áreas geográficas que vão constituir as jurisdições dos órgãos regionais.

É na base da precisão com que se ajustem esses pormenores todos que se conseguem evitar, em grande parte, os propalados inconvenientes da descentralização e da desconcentração à base de áreas.

Neste título, e em relação às subprefeituras que se vão criar, discute-se o primeiro dos problemas indicados acima: — o da distribuição de competência. Ou seja, neste título define-se a competência das Subprefeituras. Nos três títulos a seguir, examinam-se os três restantes problemas.

Em termos comuns, fixar a competência de uma Subprefeitura é, nem mais nem menos, responder às seguintes, entre outras perguntas: — que deve uma Subprefeitura *fazer*? Isto é, deve *abrir ruas* ou apenas *conservá-las*? Deve *administrar* o ensino primário ou também *orientá-lo*? Como estas, inúmeras questões se poderiam formular. Mas examinar, uma por uma, tantas situações específicas, é procedimento que não convém cumprir à maneira dos casuístas. Melhor será, previamente, fixar critérios, fixar normas gerais em que se tenha uma segura base para delimitar as duas competências: — central e regional. Esses critérios decorrerão, como é lógico e intuitivo, duma preliminar: — a *própria competência da Prefeitura* nos termos em que se acha fixada pela Constituição, pela Lei Orgânica do Distrito Federal e pela legislação comum. Vale dizer: as Subprefeituras não de fazer uma fração, maior ou menor, daquelas coisas que a Prefeitura faz, exatamente das mesmas coisas, e não de outras.

Sendo, porém, organizações para servir a determinadas áreas ou a coletividade aí localizadas, segue-se que *somente os serviços relacionados com uma jurisdição territorial* podem ser afetos a Subprefeituras. Pelo menos em princípio, porque, com efeito, há exceções. Por exemplo, um hospital geral de um bairro é, sem dúvida, um serviço local; o mesmo já não acontece, porém, com um hospital de tuberculosos o qual, embora situado numa zona, — até porque é isto inevitável — pode servir a todo o município, ou a populações de outros bairros, em virtude de sua alta especialização e conseqüente custo. Assim, também, uma delegacia de polícia de um bairro é um serviço local, não o sendo, todavia, a delegacia de menores, única para todo o Distrito Federal.

Quanto ao elemento território, os serviços de qualquer municipalidade classificam-se em:

- a) restritos à área, isto é, não existentes em outras áreas;

- b) comuns a diversas áreas embora estritamente locais;
- c) interlocais, com possibilidade de subdivisão correspondente a áreas;
- d) interlocais, sem possibilidade de subdivisão;
- e) gerais, embora com ocorrências localizadas;
- f) gerais, sem qualquer relação direta com áreas ou grupos territoriais;
- g) altamente especializados, sem conexão de território ou com ocorrência inexpressiva por área, e de montagem extremamente onerosa e difícil.

As quatro últimas espécies não caberiam, em tese, na competência de uma Subprefeitura; deveriam continuar com as Secretarias Gerais ou com órgãos típicos. As três primeiras ainda admitiriam as seguintes qualificações:

a) relativa ao *ônus* ou à *disponibilidade de recursos*, porque há serviços de âmbito local mas de realização excedente às possibilidades normais de uma localidade, sejam qualitativos ou quantitativos, técnicos ou financeiros, ou recursos e os ônus;

b) relativa à *economia, disciplina e conveniência de meios*, porque há serviços de caráter local cuja centralização é quase imperativa ou muito vantajosa;

c) relativa à *indelegabilidade* ou às *conveniências da delegação de autoridade*, porque há serviços de interesse local mas de essência política ou importância ocasional muito ampla;

d) quanto à *freqüência* e ao *volume*, pois há serviços que, embora de caráter local, apresentam em determinadas áreas ocorrências tão raras ou esparsas que não justificam a sua descentralização.

Afinal, diante dos que não se enquadrem nas restrições do tópico anterior, uma última cautela se imporia: — a de preservar a *unidade de tratamento* dos serviços entregues a Subprefeituras. Esta cautela relaciona-se, evidentemente, aos serviços comuns a diversas áreas, embora estritamente locais, e aos serviços interlocais, com possibilidade de subdivisão correspondente a áreas. Mas, claro, não se aplica aos serviços restritos a esta ou àquela área. Pois bem, para preservar a unidade de tratamento dos serviços entregues a Subprefeituras, mas comuns a várias, será necessário, logo se vê, que não ocorra a desconcentração ou descentralização total. A fórmula que resolve o problema é conhecida e consiste numa bipartição jurisdicional, ficando a execução do serviço com a unidade local e, com a central, a orientação e o controle.

Fixado o critério, nos itens anteriores, para determinar os serviços que, em tese, se podem e se devem ou não incluir na competência das Subprefeituras; e estabelecidas, ainda nos mesmos itens, algumas ressalvas restritivas, havia-se de proceder, como se fez de fato, à aplicação do dito critério. Isto é, havia-se de relacionar a teoria à prática, examinando a situação da Prefeitura à luz da classificação delineada. Seguiu-se, então, esta marcha de trabalho:

a) fez-se o levantamento de todos os serviços da Prefeitura, cada um de per si (serviços indivisíveis, como ensino primário e ensino normal, por exemplo);

b) verificaram-se quais as funções exercidas em relação a cada serviço tomado (pesquisa, planejamento, organização, execução, manutenção, fiscalização e outras);

c) classificou-se cada função, de cada serviço, quanto ao elemento território naquelas já conhecidas classes de serviços: como restritos, comuns, inter-locais, gerais, especializados;

d) aplicaram-se a cada função, de cada serviço, de cada área, as ressalvas quanto à descentralização regional (autocapacidade do órgão, economia de execução, frequência e volume, e indelegabilidade);

e) apurou-se a necessidade ou vantagem de dispensar ao serviço, tratamento-padrão (centralização de orientação e controle, descentralização apenas da execução).

Do levantamento dos serviços e das funções que, para prestá-los, se exercitam; e do relacionamento com o fator território — tudo sujeito ainda a certas restrições e cautelas, conforme se descreveu, é que se deduziram, afinal, as funções da Subprefeitura. E eis como o projeto as enumera, já agora grupadas como atribuições:

a) levantamento das necessidades administrativas da área sob sua jurisdição;

b) a administração dos estabelecimentos ou empresas municipais de ensino, profilaxia, assistência técnica ou social, abastecimento e transporte, com ação circunscrita à área;

c) a execução dos serviços locais de: — conservação das obras de ruas e praças; — limpeza dos logradouros públicos; — polícia sanitária de alimentos e de estabelecimentos freqüentados pelo público; — fomento e defesa agropecuários; — licenciamento e fiscalização de obras e instalações particulares; — polícia fiscal e de posturas municipais em geral; — tesouraria municipal.

Em consequência de tais atribuições, às Subprefeituras terão de passar diversos serviços ora a cargo das Secretarias Gerais. Assim os enumera o projeto:

1. Da Secretaria Geral de Educação e Cultura:

a) as escolas de ensino primário, os jardins de infância, as creches e classes maternas, as bibliotecas e museus escolares, segundo as jurisdições de Subprefeitura em que se encontrarem;

b) as atividades dos Distritos Educacionais, repartidos os recursos atuais, em pessoal, material e verbas, por todas as Subprefeituras e complementados, se necessário;

c) os cursos de ensino primário supletivo, os de continuação e aperfeiçoamento, e as atribuições dos Grupos de Distritos de Educação de Adultos, na forma das alíneas a e b;

d) o Distrito de Educação Rural e as Escolas Rurais, o primeiro na forma da alínea b e as segundas na da alínea a, num e noutro caso exclusivamente entre as Subprefeituras da zona rural;

e) os Distritos de Saúde Escolar, na forma da alínea b;

f) os ginásios e colégios, e os estabelecimentos de ensino industrial e comercial, com os serviços de saúde que lhes correspondem, na forma da alínea a;

g) os parques de recreação, o Centro de Recreação e Cultura, os cursos ou serviços distritais de educação física e recreação, de ballet e de educação musical e artística, além das bibliotecas populares, na forma da alínea a;

h) os serviços de conservação, do Departamento de Prédios e Aparelha-mentos Escolares, na forma da alínea b.

2. Da Secretaria Geral de Saúde e Assistência:

a) os hospitais gerais, exclusive o Moncorvo Filho e o Pedro Ernesto, e os hospitais dispensários, para a Subprefeitura em cuja jurisdição se encontrarem;

b) os Distritos Sanitários, na forma da alínea b, do n.º 1;

c) os Distritos de Puericultura e Pediatria, idem;

d) os Dispensários de Tuberculose, Lepra e Doenças Venéreas, na forma da alínea a do n.º 1;

e) o Serviço de Assistência Rural, do Departamento de Assistência Hospitalar, redistribuídos seus atuais recursos entre as Subprefeituras que atuem na zona rural, e complementados, se necessário;

f) os Distritos de Higiene Alimentar, do Departamento de Higiene, também na forma da alínea b do n.º 1;

g) o Serviço de Salvamento, do Departamento de Assistência Hospitalar, na forma da alínea a do n.º 1;

h) as atribuições e recursos distritais do Serviço de Conservação e Reparos, do Departamento de Obras e Instalações, idem;

i) as vilas e parques proletários, na forma da alínea a do n.º 1.

3. Da Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio:

a) os postos agrícolas, exceto os ns. I e II, na forma da alínea e do n.º 2;

b) os postos do Serviço de Medicina Veterinária, excluídos os do 1.º e 2.º Distritos Agrícolas, idem;

c) os mercadinhos municipais, na forma da alínea a do n.º 1.

4. Da Secretaria Geral de Viação e Obras:

a) os serviços de conservação de obras dos logradouros públicos, do Departamento de Obras e seus Distritos, na forma da alínea b do n.º 1;

b) os Distritos de Limpeza Pública, nas mesmas condições, mas excluídas as atividades de coleta do lixo domiciliar;

c) os serviços de licenciamento e fiscalização, do Departamento de Edificações, idem;

d) os serviços de bondes, de Campo Grande, Guaratiba e Ilha do Governador (Serviço de Transporte Rural e Serviço de Transporte da Ilha do Governador, ambos do Departamento de Concessões), para as Subprefeituras em cuja jurisdição se encontrarem.

5. Da Secretaria Geral do Interior e Segurança:

a) as Delegacias Fiscais e a Delegacia de Fiscalização Externa, do Departamento de Fiscalização, na forma das alíneas a e b do item 1.

O projeto ainda estabelece que outros serviços e estabelecimentos, nêle não especificados, desde que operem em condições estritamente locais ou tenham interesse restrito à jurisdição de uma Subprefeitura, também poderão ser transferidos, mediante acôrdo com a Secretaria competente e decreto do Executivo.

DEFINIÇÃO DO "STATUS" JURÍDICO DAS SUBPREFEITURAS

O exame dessa matéria revestiu-se de todo o cuidado, pois dos resultados a que se chegasse teriam de deduzir-se importantes conclusões, tais como o regime de prestação dos serviços afetos às Subprefeituras, e a natureza e forma das relações entre elas e as Secretarias Gerais, e entre elas e o Prefeito.

Doutro lado, desde logo e antes de qualquer análise, já o "status" que se escolhesse para as Subprefeituras se achava condicionado pelo critério que se adotara de constituí-las com caráter estritamente administrativo. E tal condicionamento residia em que, não tendo competência política, nem político-administrativa, não se poderia erigi-las em municípios, sem ferir a sistemática orgânico-política do país.

Conseqüentemente, restava a escolha do "status" jurídico, cabível entre as várias espécies de órgãos que por esta ou por aquela forma prestam serviços públicos. Entre as entidades de direito privado, com restrições do direito público, isto é, entre concessionários, arrendatários, sociedades de economia mista, empresas estatais e os diversos tipos de colaboradores, num simples relance logo se vê que não se poderia achar a figura de direito procurada. Esta, portanto, haveria de estar entre as entidades de direito público; vale dizer, as Subprefeituras poderiam instituir-se em

— simples repartição ou departamento público, em

— autarquia territorial, ou ainda em

— repartição dotada de autonomia administrativa e financeira, para só se falar nas entidades de mais nítida especificação conceitual. Em princípio, qualquer desses "status" jurídicos poderia ser outorgado às Subprefeituras, com maior ou menor propriedade, tudo dependendo das condições que se pretendessem preservar e dos objetivos por atingir.

Autarquia — Este "status" confere ao órgão completa autonomia institucional. Terá de ter, nesse regime, personalidade jurídica e patrimônio próprio. Seu quadro de pessoal, seu orçamento e suas normas regulamentares, inclusive regimento, desligam-se do quadro, do orçamento e das normas gerais. Teoricamente o resultado seria: menos burocracia e mais eficiência, embora à custa de certos riscos, pois a inexistência do controle hierárquico, que é da essência do instituto, muitas vezes resulta no desvirtuamento da autonomia e dos privilégios concedidos. Na prática administrativa brasileira, além disso, as autarquias vêm apresentando irreprimível tendência para burocratizar-se, não se tendo revelado, na média, mais eficientes que o comum das repartições públicas.

Acresce, ainda, que apenas têm oposto fraca ou nenhuma resistência às injunções eleitoralescas. Há mesmo vários casos conhecidos, de serviços por elas prestados aos interesses personalísticos, não obstante teoricamente devotadas a atividades que, ao contrário das Subprefeituras, se desenvolvem distantes do campo onde aquelas injunções dominam. O que mais sofre, nesse caso, são as finanças do órgão, com seus quadros de pessoal peçados de funcionários supérfluos, ineficientes ou pagos em demasia, com o orçamento cheio de verbas de favor e com a malversação de fundos e a constância do *deficit*.

Repartição comum — Nesse "status", as Subprefeituras não teriam quadro de pessoal nem orçamento próprios. Teriam uma lotação e uma verba, dentro do quadro e do orçamento gerais da Prefeitura. Seriam, assim, preservadas algumas das condições que cumpre salvaguardar: — a unidade de quadro e a unidade de orçamento. Todavia, dificuldades de certa monta, em consequência da regulamentação antiquada (mais antiquada que excessiva), a que se acham submetidas quase tôdas as repartições públicas, sobreviriam fatalmente às Subprefeituras, se enquadradas na categoria correspondente a tais repartições.

Repartições dotadas de autonomia administrativa e financeira — No direito e na prática administrativa brasileira, essa espécie de autonomia corresponde a um regime em que há certo grau de descentralização de autoridade, gozando a instituição de relativa liberdade de ação, na sua própria esfera administrativa e financeira, sem chegar, contudo, a constituir-se em pessoa jurídica distinta da do corpo principal da administração. Nesta forma orgânico-jurídica parece residir um meio termo desejável: nem os riscos da autarquia, nem os inconvenientes da rigidez burocrática; uma só administração de pessoal e orçamento, ao mesmo tempo que flexibilidade e capacidade de atuação. O que particularmente recomenda este terceiro "status" para o caso das Subprefeituras é que nêle, as características e os controles essenciais de toda administração direta do Estado não são abolidos, dominando, porém, a preocupação de eliminar excessos que, no intuito de impedir a fraude, acabam por obstaculizar a própria ação.

Evidentemente, se adotados os princípios de organização e funcionamento propostos nesta reforma administrativa, algumas das restrições apresentadas contra a autarquia e a repartição comum não teriam cabimento. No entanto, a linha geral do raciocínio se mantém e não há por que alterar a preferência a que se chegou.

DEFINIÇÃO DE RELAÇÕES ENTRE AS SUBPREFEITURAS E A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Entre dois ou mais órgãos de uma certa estrutura organizacional, estabelecem-se linhas ou canais, que podem ser de *autoridade* e de *comunicações*, vale dizer, estabelecem-se, entre êles, órgãos, êsses dois tipos de relações. Quanto às linhas de autoridade, é ainda necessário distinguir-se entre a *natureza* delas, ou da autoridade, e os níveis de decisão, ou sejam os pontos da linha em que as decisões são tomadas. A seguir, examinam-se êsses três temas — natureza da autoridade, níveis de decisão e canais de comunicações — em relação ao caso particular das Subprefeituras.

NATUREZA DAS LINHAS DE AUTORIDADE

A competência e o "status" jurídico, ambos já estabelecidos, bem como as características do tipo de organização (no caso entidades provenientes da departamentalização por área) são elementos fortemente condicionantes da natureza das linhas de autoridade.

Se o "status" jurídico escolhido fôsse o de município, os órgãos locais haveriam de gozar de autonomia político-administrativa, apenas ficando sujeitos

à intervenção dos órgãos centrais em circunstâncias expressamente definidas. Linhas de autoridade não existem, praticamente, nesta hipótese. Se o "status", porém, fôsse o de autarquia, as Subprefeituras não se livrariam de pelo menos uma linha de autoridade: aquela que se convencionou denominar controle da legalidade ou tutela administrativa. Sendo o "status" escolhido o de descentralização burocrática, as Subprefeituras terão de sujeitar-se a linhas várias, de coordenação e de controle, tanto sobre suas atividades substantivas quanto sobre seus meios e formas de atuação.

A espécie dessa coordenação e desse controle serão decorrências naturais da *competência* (dividida entre as Subprefeituras e os órgãos centrais), e do *tipo de organização* (no caso, como foi dito, trata-se de órgãos provenientes de departamentalização por área). Eis um exame dessas relações, que são de três espécies:

1. No exercício do seu poder regulamentar, do seu poder de investidura das autoridades e servidores, e do seu poder de liderança (políticas administrativas, diretrizes operacionais), o Prefeito certamente exercerá, sobre as Subprefeituras, uma espécie de autoridade que, por convenção, será possível designar como *coordenação geral*.

2. As várias Secretarias, que reterão o poder normativo e o conseqüente poder de polícia, exercê-los-ão, cada qual na sua especialidade, evidentemente. Quanto às Secretarias de Administração e de Finanças, a autoridade exercida visará, claro, à disciplina dos meios de ação. Quanto às outras, a disciplina objetivada será a das atividades-fim das Subprefeituras, cada Secretaria cuidando, naturalmente, das matérias pertinentes às suas competências particulares. Essa autoridade, exercida pelas Secretarias Gerais sobre as Subprefeituras, poderá, no mesmo estilo convencional usado para designar a autoridade do Prefeito, denominar-se *coordenação específica*.

3. No caso especial da Secretaria Geral do Interior, a rigor, mais que em *coordenação* haveria de falar-se, para maior propriedade, em *controle*, porque lhe foi cometida, no projeto, a incumbência de processar quaisquer reclamações e representações — doutras Secretarias ou do público — contra as Subprefeituras, a de apreciar a gestão administrativa e financeira destas, a de inspecionar suas condições gerais de organização e funcionamento, etc. A respeito, esclarece-se que o cometimento dessas atribuições decorreu da conveniência de concentrar, sob a competência de uma só autoridade, o tratamento da Subprefeitura como um todo e a determinação de medidas e providências necessárias à plena realização do sistema de Subprefeituras.

Em síntese, pois, e usando nomenclatura convencional mas definida claramente, de três espécies serão as linhas de autoridade, ou, noutras palavras, haverá três espécies de autoridade, dos órgãos centrais sobre as Subprefeituras:

- coordenação geral — exercida pelo Prefeito;
- controle, — pela Secretaria Geral do Interior;
- coordenação específica, — quer sobre a disciplina dos meios, quer relativa à orientação das atividades-fim, — pelas outras Secretarias Gerais.

NÍVEIS DE DECISÃO

Como as linhas de autoridade, a fixação dos níveis de decisão, nesta altura, já estava condicionada pelo "status" jurídico, pela competência e pelo tipo de organização, anteriormente preestabelecidas para as Subprefeituras.

Se o "status" jurídico fôsse o de regime centralizado total (tipo puro, praticamente inexistente), a decisão permaneceria no ápice da organização e, com o acréscimo de escalões, haveria evidentemente maior tramitação processual.

Se, em vez disso, o "status" fôsse o de regime de centralização atenuada (o comum das repartições públicas), parcelas de autoridade baixariam e se constituiriam graus hierárquicos nos níveis intermediários da administração, nestes incluídas as Subprefeituras, como simples repartições comuns. Em casos tais, é generalizada a tendência para a devolução, ao nível superior, da responsabilidade de decidir.

Finalmente, no "status" de desconcentração burocrática, o princípio, a essência do regime é a delegação da autoridade. Esta se localiza, lógica e naturalmente, na própria unidade desconcentrada. E só o encurtamento de tramitação — e não o crescimento — é que pode e deve sobrevir.

Relativamente à competência, os níveis de decisão resultaram das três circunstâncias em que, no projeto, se operou a transferência de serviços:

- 1.^a) serviços totalmente transferidos;
- 2.^a) serviços parcialmente transferidos;
- 3.^a) serviços não transferidos.

Na terceira circunstância, em nada se modifica a situação atual, pois não ocorre, de forma alguma, qualquer interferência das Subprefeituras no exercício das atividades administrativas municipais.

Quanto à segunda circunstância cumpre observar um ponto interessante: — pode muitas vezes configurar-se o caso em que as Subprefeituras, por meio de uma de suas Divisões, funcionem como agências de órgão central, como que substituindo os atuais distritos, que desaparecerão. Neste caso, haverá sempre conexão direta entre a Divisão da Subprefeitura e a repartição secretarial, sem intervenção do Subprefeito, por desnecessária. E os escalões hoje existentes continuarão invariáveis, nem aumentando nem diminuindo. Na hipótese, porém, mais freqüente e típica de, em relação ao mesmo serviço, caber às Subprefeituras a função executiva, ficando a normativa com determinada Secretaria, cada qual terá capacidade de decidir, dentro do âmbito de suas atribuições, raramente podendo ocorrer oportunamente em que ambas — subprefeitura e repartição central — sejam chamadas a decidir simultaneamente. Isto só se poderia dar, aliás, se esta ou aquela agisse em contrário às normas de ação prefixadas no projeto, que neste particular são claras e delimitam precisamente a ingerência de cada órgão.

Na primeira circunstância, — a de serviços totalmente transferidos — a decisão total ficaria a cargo dos Subprefeitos e, somente em casos especiais e em grau de recurso, haverá a possibilidade de que se manifestem ou de que decidam autoridades superiores. Isto trará, obviamente, grandes facilidades para o público, não só porque se encurta a tramitação dos processos, mas também porque, para decidir o mesmo número de assuntos, inerentes aos serviços

totalmente transferidos, haverá muito mais pessoas do que na presente situação. Exemplificando, no nível divisional das Subprefeituras certa quantidade de matérias é decidida pelos dezesseis chefes dos atuais distritos. Instaladas as Subprefeituras, êsses assuntos serão revolidos não mais por dezesseis funcionários, porém por tantos quantas sejam as Subprefeituras (vinte e sete) multiplicadas pelo número das Divisões de cada uma (oito a nove). Isto é, a mesma quantidade de trabalho, de responsabilidade decisória, que agora cabe a dezesseis pessoas, incumbirá a duzentos e dezesseis ou duzentos e quarenta e três servidores. Tomando em abstrato essa relação (embora se reconheça que só se pode fazê-lo para fins de raciocínio, pois muitas circunstâncias poderão infirmar a conclusão, no futuro, quer no sentido de torná-la melhor, quer no sentido contrário), na verdade se poderia admitir que, neste particular, a instituição das Subprefeituras virá propiciar ao carioca uma economia de tempo equivalente a treze catorze avos, relativamente a todos os seus processos, nos casos em que dependam de decisões da autoridade administrativa municipal.

O principal reflexo da organização à base de área na questão dos níveis de decisão está em que êstes, além de haverem descido ao órgão desconcentrado (consequência do "status" jurídico), *também* se transferiram para a área (lugar físico) em que o órgão desconcentrado se localizou, e em que ocorrem os problemas, o que constitui mais uma vantagem, do ponto de vista do interesse da população.

Em correspondência com os comentários que se acaba de fazer, o projeto incluiu, no capítulo intitulado "Dos princípios gerais de delegação, exercício e centralização da autoridade", algumas disposições terminantes. Haja vista que estabeleceu, para o nível departamental, que é o das Subprefeituras, a condição de última instância no âmbito administrativo; ou que reconheceu aos dirigentes departamentais, entre os quais o subprefeito se acha, autoridade para todos os assuntos executivos, chegando mesmo a proibir que tais assuntos subissem à consideração do Secretário Geral ou do Prefeito a não ser em caráter excepcional.

CANAIS DE COMUNICAÇÃO

Via de regra, os canais de comunicação entre os órgãos de uma repartição, ou de um conjunto administrativo, seguem as linhas de autoridade. Assim, deslocando os níveis de decisão para os subprefeitos e dirigentes departamentais ou, mesmo, para pontos mais baixos da hierarquia, ter-se-ia, simultaneamente, encurtado a tramitação de processos e outros papéis.

Mas, isto não seria tudo que se pode desejar em matéria de circulação dos assuntos administrativos, eis que a simples passagem do expediente entre duas seções vizinhas ficaria sujeita a despacho do chefe imediatamente superior a ambas. E cada caso subiria dois, três ou mais degraus hierárquicos, quando seu encaminhamento fôsse para órgão situado em divisão, departamento, subprefeitura ou secretaria diferente.

Para evitar êsse ziguezague típico da burocracia, totalmente injustificável, porque não acrescenta nenhum mérito à solução final dos assuntos e custa tempo e dinheiro, o corretivo desde muito conhecido e tècnicamente reco-

mendado consiste na "passerelle". O projeto adotou-a, ao prescrever que as repartições municipais se entenderão diretamente, independente de níveis hierárquicos.

Em conseqüência, nas Subprefeituras e conforme o projeto, os processos, requerimentos, petições, consultas e outros papéis só irão a autoridade superior depois de devidamente instruída, para decisão final. Nos mais casos, os papéis tramitarão diretamente de um para outro servidor, de uma para outra seção, da mesma ou de outra repartição. Será livre a chamada "circulação horizontal" de papéis e documentos, apenas cientificados os órgãos e encarregados de protocolos.

Visando a descongestionar a tramitação de papéis, o projeto recomendou, ainda, a revisão das rotinas atuais da P.D.F. Tratando-se de matéria por demais complexa e dependente, até certo ponto, da estrutura que venha a ser aprovada para a Prefeitura, seria difícil fazer generalizações, inscrevendo-se no projeto um conjunto de normas disciplinadoras, sem correr o risco de trazer para aquelas rotinas uma indesejável rigidez. Não obstante, algumas normas gerais, aconselháveis na espécie, vão sugeridas a seguir. Elas:

a) os processos só transitariam obrigatoriamente pelo protocolo na entrada e na saída da repartição;

b) em toda unidade administrativa de qualquer nível hierárquico, que apreciasse reclamações ou petições do público, seria instalado, tão logo o volume de ocorrências justificasse a medida, um protocolo próprio, para recepção direta de processos;

c) o protocolo remeteria diretamente à seção competente todos os processos entrados;

d) quando a decisão do assunto dependesse de dados e informações de outra seção, ainda que de repartição diferente, o servidor informante expediria memorando, solicitando-as;

e) a expedição e recepção dos memorandos aludidos não dependeria da intervenção de qualquer autoridade; o expediente seguiria direto à seção solicitada; passar-se-ia recibo da recepção; os elementos requisitados fornecer-se-iam imediatamente ou no menor prazo, até o máximo de oito dias;

f) se a resposta não pudesse ser dada no limite de oito dias, o prazo necessário seria declarado com precisão no recibo do memorando, de modo que o requisitante representasse a quem de direito quando daí decorresse prejuízo para a parte;

g) o encaminhamento do próprio processo somente se admitiria na hipótese de tratar-se de diligência, de exame de peça processual, da exigência de parecer fundamentado, ou da elaboração de projetos, relatórios e outros trabalhos que não dependessem de simples consulta a arquivos e fichários;

h) a autoridade que despachasse afinal o processo, verificaria sistematicamente os prazos e determinaria, sob pena de responsabilidade, a punição dos responsáveis pelas demoras injustificadas com a adoção de medidas corretivas para eliminar as demoras provenientes de deficiências de organização.

Essas regras incorporariam, na administração pública, a técnica utilizada na indústria, para montagem de máquinas: para a "linha de montagem" convergem todas as peças que afinal vão constituir a máquina. Assim, revolu-

cionando a rotina burocrática, ao invés de o "processo" ir de seção em seção, em busca de informações, dados, pareceres e despachos interlocutórios, ficaria o mesmo em poder do funcionário informante, que expediria memorandos solicitando as informações necessárias. Recebidas as respostas, subiria o processo a despacho final, devidamente instruído em face de *tôdas* as informações recebidas.

Com a adoção dessa medida, o volume de processos em trânsito diminuiria fantásticamente (desafogando os serviços de protocolos e de mensageiros) bem como se atenuaria a possibilidade de desaparecerem processos portadores de documentos valiosos. Os funcionários passariam a opinar, de fato, apenas sobre os assuntos específicos de suas seções, em consultas que também a estes assuntos se referissem, sem a perda de tempo representada, atualmente, pelo exame geral do assunto.

Além do mais e ainda por não terem os opinantes todo o processo, evitar-se-ia que funcionários demasiado ciosos opinassem sobre questões que não lhes competissem, fato comum hoje em dia e que a toda hora resulta em pluralidade de opiniões divergentes, quase sempre para complicar a questão, ou em opiniões semelhantes e, portanto, supérfluas.

O sistema de memorandos internos, de grande simplicidade, encontraria nessas regras uma verdadeira regra de proteção, com prazos para as respostas e punições para os responsáveis por atrasos injustificados.

Retomando as considerações que precediam as normas burocráticas que se acaba de sugerir, pode-se aduzir, ainda, ser evidente que o fato de as Subprefeituras englobarem serviços que hoje se espalham entre departamentos e secretarias diversas virá encurtar, de muito, as comunicações internas. Não só por se localizarem os serviços ou numa área menor ou mesmo num só prédio, como sobretudo por dependerem os casos de que tratam, para decisão final, de um só nível hierárquico — o Subprefeito.

Outra inovação do anteprojeto é a criação de assistentes para relações públicas, diretamente subordinados aos Secretários Gerais ou aos Subprefeitos, aos quais competirá atender ao público em suas justas reclamações.

DEMARCAÇÃO DE ÁREAS GEOGRÁFICAS OU JURISDIÇÕES TERRITORIAIS

ORGANIZAÇÃO DISTRITAL DO DISTRITO FEDERAL. SITUAÇÃO PRESENTE COM SUMÁRIA NOTA HISTÓRICA (6)

Pelo Ato Adicional de 1834 a cidade do Rio de Janeiro — cujo território foi desmembrado da Província do Rio de Janeiro, que por sua vez fôra desanexada das primitivas Capitâneas de São Vicente, Cabo Frio e São Tomé, doadas por D. João III, em 1534 — passou a denominar-se Município Neutro, sendo fixados os seus limites, praticamente os mesmos de hoje.

(6) Os dados para a confecção desta nota provêm de publicações oficiais — do I. B. G. E. e da repartição municipal de estatística — e de trabalhos do Sr. O. D. PINTO ALEIXO, além de outros.

Proclamada a República, o decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, que instituiu a República Federativa, declarou o Município Neutro e a cidade do Rio de Janeiro — chamado a esse conjunto Distrito Federal — como sede do poder federal. Mas a Constituição de 1891 manteve o Distrito Federal como sede do Governo da União, apenas "enquanto a capital do país não fôr transferida para o Planalto Central" (art. 3.º). A Constituição de 1946 estabelece que o Distrito Federal é a capital da União; que a Capital da União será transferida para o Planalto Central; e que, efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

A primeira Lei Orgânica do Distrito Federal, de 1892 (Decreto n.º 85, de 20 de setembro), exigiu que a população de cada um dos *distritos* (aqui já usada a palavra *distrito* como área — membro do Distrito Federal) não fôsse inferior a 10.000 nem excedesse de 40.000 habitantes. A divisão administrativa inicial, fixou-a o Decreto Municipal n.º 434, de 16 de junho de 1903, que criou 25 distritos. O Decreto Municipal n.º 1.698, de 1915, criou o 26.º distrito, o de Copacabana; e o Decreto Municipal n.º 3.165, de 11 de novembro de 1926, elevou o número de distritos para 28, com a criação dos de Madureira e Realengo. Damos abaixo o quadro distrital do Distrito Federal, tal qual se achava em vigor até 1932.

N.º	DECOMINAÇÃO	ÁREA HABITADA (CM²)	DATA DE CRIAÇÃO	ORIGEM
1	Candelária.....	36	1.634	Antiga freguesia de S. Sebastião, 1.582.
2	Santa Rita.....	179	1.731	Desligado da Candelária
3	Sacramento.....	64	1.831	Antigo Curato da S.ª
4	São José.....	108	1.751	Desligado do antigo Curato da S.ª
5	Santo Antônio.....	134	1.834	Criado com território de Sacramento, Santa Amara e São José
6	Santa Teres.....	393	1.900	Criado com territórios da Glória, Espírito Santo e Santo Antônio.*
7	Glória.....	571	1.834	Desmembrado de São José
8	Lagoa.....	776	1.809	Desmembrado de São José
9	Gávea.....	3.413	1.873	Desmembrado da Lagoa.
10	Santana.....	129	1.814	Desmembrado de Santa Rita
11	Cambas.....	171	1.833	Desmembrado de Santana
12	Espírito Santo.....	471	1.863	Criado com os territórios de S. Cristóvão, Santa e Antônio e Engenho Velho.
13	São Cristóvão.....	407	1.836	Desmembrado do Engenho Velho
14	Engenho Velho.....	647	1.795	Desmembrado da Freguesia de Itaipá
15	Andaraí.....	1.295	1.879	Desmembrado do Engenho Velho
16	Tijuca.....	4.074	1.903	Criado com os territórios da Gávea, Jacarepaguá e Andaraí
17	Engenho Novo.....	831	1.873	Desligado das freguesias de S. Cristóvão, Inhaúma e Engenho Velho.
18	Meier.....	1.292	1.884	Criado com um distrito do Engenho Novo.
19	Inhaúma.....	4.323	1.743	Desmembrado da Freguesia de Itaipá
20	Itaipá.....	12.072	1.644	Desmembrado da Freguesia de Itaipá
21	Jacarepaguá.....	21.732	1.661	Desmembrado da Freguesia de Itaipá
22	Campo Grande.....	26.247	1.673	Desmembrado da Freguesia de Itaipá
23	Guaratiba.....	18.676	1.755	Criado por alvará de 1.755
24	Santa Cruz.....	12.859	1.833	Antigo Curato, desmembrado de Itaguará
25	Ilhas.....	3.449	1.710	Constituído pelas antigas freguesias da Ilha de Governador, criada em 1.710 e da Ilha de Paqueta, criada em 1755, e incorporadas ao Município da Corte, em 1832, formando 3 distritos fiscais, quando da promulgação da Lei Orgânica de 1892. O decreto n.º 434, de 1903 reuniu os 2 distritos e incorporou-lhes outras ilhas menores.
26	Copacabana.....	810	1.915	Criado com terras da Lagoa e da Gávea
27	Realengo.....		1.926	Criado com terras de Itaipá, Campo Grande e Jacarepaguá.
28	Madureira.....		1.926	Criado com terras de Itaipá

Não havia equivalência de superfície nem de população, entre os vários distritos. Na verdade, estes foram sendo instituídos sem atenção a quaisquer critérios técnicos, quase sempre tomando-se por base, simplesmente, as antigas freguesias religiosas, as quais, por sua vez, surgiram e cresceram progressivamente em diferentes pontos, sem qualquer preocupação teórica em torno da idéia de divisão ou circunscrição territorial. E não é de estranhar-se que as autoridades se tenham louvado na organização eclesiástica para estabelecer a divisão administrativa, sabido como é que as concentrações de população coincidem com as circunscrições eclesiásticas e que a Igreja foi sempre solícita em criar paróquias (isto é, o organismo eclesiástico que corresponde à freguesia) em todo lugar onde se fixasse um núcleo de população.

Da primeira freguesia, criada em 1569, a de São Sebastião, foram nascendo as demais, subdivididas posteriormente em dois grupos — *Cidades e Subúrbios* — para atender ao crescimento da população. O quadro da página seguinte dá uma idéia do processo de desenvolvimento.

Os atuais distritos conservam em sua denominação a marca de sua origem histórica: *Engenho Velho*, por exemplo, foi a designação do primeiro engenho de açúcar dos jesuítas, mais tarde transferido para o lugar conhecido por *Engenho Novo*. *Candelária* vem de uma pequena ermida construída nas vizinhanças do mar, no sítio em que hoje se ergue a Igreja do mesmo nome, cuja pedra fundamental foi lançada em 1755. *Santo Antônio* vem do Convento do mesmo nome, iniciado em 1608. E o nome distrital *Copacabana* prende-se ao de uma pequena ermida que, já em 1732, caía em ruínas, segundo o testemunho de VIEIRA FAZENDA.

O distrito da Candelária foi o primeiro a ser criado, em 1634, por desligamento da Freguesia de São Sebastião, instituída em 1569, quando governava SALVADOR CORREIA DE SÁ. A escolha do local para a criação dessa unidade administrativa resultou do fato de MEM DE SÁ, logo após a definitiva ocupação do litoral e da cidade do Rio de Janeiro, com a expulsão dos franceses, ter resolvido mudar a sede do governo para sítio mais seguro. Abandonou o arraial construído por ESTÁCIO DE SÁ na base do morro a que se deu o nome de Pão de Açúcar e escolheu um outro morro, em frente à Ilha de Villegaignon, à época denominada Morro de São Januário ou do Descanço e mais tarde chamado Morro do Castelo, graças à cidadela que o governador nele fez construir, com baluartes e fortes, e com artilharia, para defesa da cidade. Foi no governo de SALVADOR DE SÁ e em virtude da mudança da sede, que a povoação se estendeu por toda a várzea circunjacente, compreendendo a atual Praça 15 de Novembro e o seu litoral. Ai edificaram-se a Igreja dos jesuítas, a Sé das Três Naves, a cadeia, a casa dos armazéns para a fazenda de S. Alteza e outros prédios. Um século e tanto mais tarde, o distrito da Candelária desdobrava-se e fundava-se o de Santa Rita, que por sua vez, em 1814, gerou o de Santana. Este, em 1833, doou parte de suas terras ao distrito da Gamboa.

Já se observou que durante o reinado de D. PEDRO II o movimento das freguesias recebeu impulso novo. De fato, é o que se deduz do quadro apresentado: para quatro distritos existentes no Século XVII e seis no Século XVIII, treze no Século XIX, sendo sete de criação posterior a 1840, data em que D. PEDRO II foi coroado. A estrutura distrital básica vem, portanto, dessa

época, pois no Século XX sòmente se criaram mais três distritos: — Copacabana (1915), Madureira e Realengo (1926).

A partir de então, à divisão básica se foram pouco a pouco superpondo várias camadas de áreas administrativas criadas para fins específicos, até formar, nos dias que correm, um desordenado complexo distrital, que se não ajusta mais às necessidades da organização administrativa.

Assim é que o Decreto n.º 6.641, de 14 de março de 1940, criou quinze (15) distritos de fiscalização (cujos limites foram fixados pelo Decreto número 6.985, de 7-5-1941) acrescidos posteriormente de mais um, o 16.º, Ilhas, criado pelo Decreto n.º 8.223, de 11-9-1945.

Em 1932, pelo Decreto n.º 3.816, de 3 de março, fôra feita a divisão do território do Distrito Federal, em 35 circunscrições e um distrito de inflamáveis, *para fins administrativos e fiscais*.

Em 1948 a Lei n.º 296, de 9 de dezembro, *cria* trinta e cinco circunscrições fiscais (cujos limites foram fixados pelo Decreto n.º 9.459, de 5-1-49). Tais circunscrições, embora a expressão *cria*, usada na lei, coincidiram com as trinta e cinco anteriores e integraram os Distritos, distribuídas por estes conforme indica o quadro seguinte:

<i>Distritos</i>	<i>Circunscrições</i>
1.º Centro	1.ª Candelária
	2.ª São José
	3.ª Santa Rita
	4.ª São Domingos
	5.ª Sacramento
	6.ª Ajuda
	13.ª Santana
	14.ª Gamboa
2.º Estácio de Sá	15.ª Espírito Santo
	16.ª Rio Comprido
	17.ª Engenho Velho
3.º Laranjeiras	7.ª Santo Antônio
	8.ª Santa Teresa
	9.ª Glória
4.º Botafogo	10.ª Lagoa
	11.ª Gávea
5.º Copacabana	12.ª Copacabana
6.º São Cristóvão	18.ª São Cristóvão
7.º Tijuca	19.ª Tijuca
8.º Vila Isabel	20.ª Andaraí
	21.ª Engenho Novo
9.º Méier	22.ª Méier
	23.ª Inhaúma
	24.ª Piedade
10.º Madureira	26.ª Irajá
	27.ª Pavuna
	28.ª Madureira
11.º Penha	25.ª Penha
12.º Jacarepaguá	30.ª Jacarepaguá
13.º Realengo	29.ª Anchieta
	31.ª Realengo
14.º Campo Grande	32.ª Campo Grande
	33.ª Guaratiba
15.º Santa Cruz	34.ª Santa Cruz
16.º Ilhas	35.ª Ilhas

O morador de um bairro fica atônico diante da multiplicidade de distritos e repartições a que tem de comparecer para tratar de seus comzeinhos assuntos, como pagamento de impostos, alvará de localização ou atestado de vacina. A título de ilustração, para que o afirmado não pareça exagero, eis um exemplo no qual se tomou arbitrariamente a rua da Alfândega, tal como se poderiam tomar dezenas de outras, idênticas circunstâncias. Note-se que nem se trata de um bairro, mas apenas de uma rua:

Jurisdições a que está subordinada a Rua da Alfândega

3.ª Circunscrição Fiscal	Do n.º 102/141 ao fim
4.ª Circunscrição Fiscal	Do n.º 61/62 ao 129/100
5.ª Circunscrição Fiscal	Do início ao n.º 53/59
1.º Distrito de Fiscalização	Tôda
8.º Distrito Policial	Do início à Mar. Floriano
9.º Distrito Policial	De Mar. Floriano ao fim
4.º Registro de Imóveis	Do 133/98 ao fim
2.º Registro de Imóveis	Do início ao 131/96
2.º Registro Civil	Tôda
1.ª Zona — 3.ª Circ. Eleitoral	Do início ao 53/59
1.ª Zona — 4.ª Circ. Eleitoral	Do 60/61 ao 102/141
1.ª Zona — 7.ª Circ. Eleitoral	Do 104/143 ao fim
6.º Distrito de Águas	Tôda
2.º Distrito Fazendário	Tôda

Não seria mais lógico e mais fácil que tôda a rua da Alfândega estivesse subordinada a uma Subprefeitura onde os seus moradores resolvessem todos os seus negócios municipais?

Poder-se-ia argumentar, no entanto, que as Subprefeituras não eliminariam a diversidade nem a multiplicidade de jurisdições, pelo menos no que respeita ao Distrito Policial, o Registro de Imóveis, o Registro Civil, e outras, que são federais. Isto é verdade. Necessariamente não eliminariam, embora devam tornar-se, com o tempo, em forte estímulo e em base para reajustamento destas. Ainda assim, a simplificação seria enorme, desde que se considere existirem, só no âmbito da Prefeitura, oito diferentes subdivisões distritais, a saber:

- 1.ª) 35 circunscrições fiscais;
- 2.ª) 16 distritos administrativos ou de fiscalização (7)
- 3.ª) 30 distritos educacionais (educação primária);
- 4.ª) 5 grupos de distritos de educação de adultos;
- 5.ª) 5 grupos de distritos de higiene alimentar;
- 6.ª) 7 distritos de águas;
- 7.ª) 8 distritos rodoviários;
- 8.ª) 6 zonas agrícolas.

(7) Estes distritos são adotados na organização regional dos serviços de obras, edificações, limpeza urbana, vigilância, arrecadação, piscicultura, saúde (menos higiene alimentar).

O sistema de distrito único — que no presente caso corresponde à Subprefeitura — virá certamente ordenar este caos. Os municípios saberão que terão de lidar com a Subprefeitura de seu domicílio e, através dela e de uma única autoridade local — o Subprefeito — resolver todos os seus negócios com a municipalidade.

O distrito único, com sua autoridade singular, permite melhor definição de responsabilidade, ao passo que a pluralidade de repartições e de chefias pulveriza a responsabilidade a ponto de ser às vezes impossível localizá-la num órgão ou funcionário. A coordenação dos serviços também se torna extremamente difícil, senão impossível, no caso de distritos múltiplos, mormente quando, como no Distrito Federal, nenhuma articulação há, entre eles. É possível que o distrito único nem sempre permita uma delimitação ideal, para cada um dos serviços que o componham. A circunscrição escolar pode não coincidir, do ponto de vista ideal, com a circunscrição de obras. No conjunto, porém, oferece mais vantagens que a superposição de vários distritos, mesmo que estes pudessem ser *idealmente* delimitados, o que em verdade não ocorre, pois a propalada delimitação *ideal* dos distritos especiais só em raros casos é possível e em geral é praticamente tão aleatória quanto a dos distritos únicos.

Sintetizando, e em conclusão: — a divisão territorial básica do Distrito Federal, nos últimos decênios, se foi substituindo por camadas e mais camadas superpostas de áreas administrativas (distritos), de finalidades diversas: — vigilância, escolas, fiscalização, águas e outras, de forma que, atualmente, uma certa área geográfica serve de base territorial a vários distritos. Além disso, ocorrem ainda outras agravantes, entre as quais releva notar:

a) os distritos correspondentes a uma determinada atividade administrativa nem sempre coincidem, do ponto de vista da *área territorial de cada distrito*, aos distritos relativos a outra atividade. Por exemplo: — para fins de administração em geral, o 6.º Distrito tem certa base territorial; mas outra é a base do 6.º Distrito de Águas, totalmente diversa;

b) mesmo, porém, quando há correspondência de áreas, as diversas repartições distritais de certa área (e são muitas) não têm direção nem funcionamento sujeitos a *uma autoridade local*, de modo que, por área, não se processa *nenhuma coordenação* dessas unidades;

c) disto decorrem numerosos inconvenientes — alguns verdadeiramente graves — dentre eles ressaltando os seguintes: — atividades e despesas duplicadas, em muitos casos; prestação de serviços completamente dispersa, com grandes prejuízos e dificuldades para o público; e desprestígio para o governo municipal;

d) se não há coordenação direcional dos serviços, muito menos se verifica, numa certa zona, a concentração material de todos, ou pelo menos de alguns deles, num só prédio ou sequer em prédios próximos o que só por acaso ocorre;

e) finalmente, não há qualquer planejamento de *conjunto de serviços para determinada área*.

Com esses últimos e com vários outros argumentos já anteriormente expendidos, parece ficar demonstrado à sociedade que a solução consiste, para

o caso do Distrito Federal, em instituir-se o sistema do *distrito único*. Nesta altura, porém, surge o problema de identificar as diversas áreas, cada uma das quais servirá de base territorial a certo distrito único, em que se integram os serviços a ela correspondentes. Noutras palavras: — resta delimitar as áreas das subprefeituras.

CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS ADEQUADAS AOS DISTRITOS ÚNICOS

Para diversas fontes doutrinárias se pode voltar o organizador, quando procura delimitar áreas territoriais que constituam distritos únicos. E, com o mesmo fim, dispõe de critérios vários, bem como haverá de ater-se a numerosos fatores. A seguir, examinam-se os principais subsídios teóricos, providos por sociólogos, urbanistas e administradores. Paralelamente e em tese, discutem-se os vários critérios, que de tais subsídios decorrem e que especificamente são indicados pelos estudiosos da matéria, e procura-se exemplificar, sempre que é possível, descrevendo situações pertinentes à experiência administrativa adquirida, neste campo, quer por governos e administrações de países estrangeiros, quer pela própria administração municipal do Rio de Janeiro. Finalmente e após o exame genérico de subsídios e critérios, conclui-se por um critério básico, especialmente aplicável ao caso do Distrito Federal, e examina-se tal critério básico à luz de fatores que sobre ele influem, para delimitar-lhe as condições de aplicação. E é assim que se pode concluir por uma lógica delimitação das áreas que servirão de base às Subprefeituras, o que constitui matéria do último capítulo desta mensagem.

SUBSÍDIOS PROVIDOS POR SOCIÓLOGOS

Cabe aos sociólogos investigar as leis que regem a fundação, o crescimento e o declínio das cidades, bem como analisar-lhes a estrutura, os elementos componentes, as relações de suas várias partes, a localização ou nucleação dos grupos econômico-sociais, e tantos outros aspectos da vida metropolitana que dizem respeito aos interesses e aos campos da investigação sociológica. Nesta ordem de idéias e com base em princípios e observações pertinentes à ecologia, alguns sociólogos modernamente admitem que também às cidades se aplica o conceito de organização ecológica, segundo o qual a distribuição dos organismos vivos — plantas, animais e seres humanos — dentro de uma região ou território, faz-se ordenadamente, por áreas menores, tendo em vista a satisfação das necessidades básicas daqueles seres. De acordo com essa teoria, tanto a distribuição da população, dentro de certa região, quanto o número total de habitantes da mesma, seriam resultantes da luta pela existência; da adaptação dos organismos às condições ambientais; do êxito dos organismos no encontrar um lugar, uma posição adequada na qual sejam capazes de sobreviver. (8) A estrutura de uma cidade, portanto, não oferece um qualquer

(8) A. B. HOLLINGSHEAD, *Human Ecology*, in "An Outline of the Principles of Sociology", Barnes & Noble, Inc., New York.

padrão esporádico ou ocasional, sendo, ao contrário, produto da competência entre pessoas, das facilidades de mercados, dos transportes e comunicações, dos tipos de funções desempenhadas, das condições diversas, peculiares ao local. E os processos em que se opera o crescimento das cidades são sempre os mesmos, quer se trate de pequenas cidades provincianas, quer das grandes metrópoles. O tipo de organização da cidade não varia com seu tamanho, funções econômicas, caracteres culturais e sua posição na rede ecológica. Sua estrutura física tende a seguir sempre o mesmo padrão de distribuição, com modificações insignificantes, resultantes de fatores topográficos e outras peculiaridades. Os processos que determinam a organização da cidade, naturalmente conduzem a esse tipo de estrutura comum.

Com base em tais premissas, BURGESS foi o primeiro a enunciar o que se denominou "o padrão dos círculos concêntricos", apoiado por numerosos sociólogos. Segundo essa teoria, o processo típico de expansão da cidade ocorreria através de uma série de círculos concêntricos, a cada círculo correspondendo uma zona de características definidas e idênticas, independentemente do tamanho ou da localização da cidade. Assim, qualquer núcleo demográfico tenderia a expandir-se a partir de um centro — o distrito de negócios (alguns consideram o comércio varejista como o "ponto" de irradiação) — onde se agrupam as casas de comércio por atacado e a varejo, os bancos, as repartições centrais, hotéis, teatros, jornais e poucos estabelecimentos de gêneros alimentícios, formando o que se poderia designar como Zona I. Um segundo círculo, ou Zona II, seria uma área em transição ou intersticial, que aos poucos vai sendo invadida pelas casas de negócios e pela indústria leve. Caracteriza-se pelo alto valor dos terrenos, mas as construções são antigas e deterioradas pelo tempo, remanescentes dos dias em que os estabelecimentos da Zona I ainda não tinham começado a invasão. Nesta Zona II concentram-se pequenas oficinas e habitações coletivas, pois os alugueres relativamente baixos atraem os moradores típicos de cortiços e daquele gênero de habitações. Na Zona III, habitada por trabalhadores qualificados, empregados do comércio e da indústria, localizam-se armazéns de gêneros alimentícios, farmácias, sapateiros, lojas de miudezas, armarinhos, botequins. Na Zona IV, onde reside a classe média superior e a classe alta, os apartamentos ocupam as artérias de tráfego; e as residências particulares, as ruas internas mais sossegadas. Nela se situam mercearias bem instaladas, lojas de especialidades, casas de diversões. A Zona V abriga a população suburbana, em residências isoladas, dispersas num raio de 30 a 60 minutos de viagem do centro, podendo ocorrer certa preferência das famílias abastadas por subúrbios exclusivamente residenciais.

A competição das forças atuantes nas diversas zonas resulta em fenômenos, tais como o da *concentração* de seres humanos e serviços de utilidade pública, em áreas em que a natureza ou o homem estabeleceu condições favoráveis à sobrevivência; o da *centralização* (integração de seres humanos e estabelecimentos, em torno de "pontos" onde ocorrem com maior frequência relações sociais, econômicas e culturais); o da *segregação* (aglutinação de estabelecimentos do mesmo ramo em determinados locais, formando verdadeiros núcleos especializados, como distritos bancários, ruas de consultórios médicos e odontológicos, quarteirões de automóveis de segunda mão); o da *invasão*

(penetração, numa zona contígua, de pessoas e estabelecimentos que já não encontram, na zona em que residiam ou operavam, as melhores condições de sobrevivência); o da *sucessão* (configuração da zona ao fim de um ciclo de invasão bem sucedida e completa); o da *descentralização* (tendência para transferir pessoas e negócios do centro da cidade para os arredores, onde o valor dos terrenos ainda é baixo e o espaço disponível é mais abundante, tendência essa que vem sendo acelerada pela generalização do transporte motorizado e da energia elétrica); o da *rotinização* (movimento diário entre o local de residência e o de trabalho, entre os armazéns atacadistas e as lojas varejistas e fábricas, mais decorrentes da segregação, mais efeito que causa da estrutura da cidade).

As Zonas identificadas foram denominadas "áreas naturais" por H. W. ZORBAUGH e o citado HOLLINGSHEAD, porque resultam da integração de forças naturais e não das intenções humanas. O padrão de círculos concêntricos não é, portanto, nem planejado nem propositado; é consequência de fatores econômicos, ecológicos e sociais, que produzem o crescimento da cidade; e resiste, até certo ponto ao controle por meio de planejamento. Uma das razões em que se firma tal teoria está nas características das populações das zonas, as quais são mais resultado que causa do tipo de vida que as áreas proporcionam, como bem demonstra o impressionante fato de reterem as zonas tôdas as suas características, enquanto sucessivas levas de população por elas passam.

A teoria dos círculos concêntricos encontrou opositores, a exemplo do Professor M. R. DAVIE, da Universidade de Yale, que a submeteu a rigorosa análise e verificação nas cidades de New Haven, Cleveland e outras. Dos mapas de zoneamento, elaborados para cidades de tamanhos e formas diferentes, conclui-se por um desenvolvimento natural, como ponto de partida, e modificações posteriores, segundo a concepção que o homem tem de utilidade e estética. O Prof. DAVIE afirma que tais mapas, todos êles, evidenciam:

- 1.º) Um distrito comercial central, de tamanho irregular porém mais quadrado ou retangular do que circular.
- 2.º) Utilização comercial de terrenos que se estendem pelas ruas radiais, havendo concentração de casas de comércio em certos pontos estratégicos, para formar subcentros.
- 3.º) Indústria localizada perto dos meios de transporte por via fluvial, marítima ou férrea — onde quer que existam ou possam estes existir.
- 4.º) Habitações de baixa classe perto das áreas industriais e de transportes, e
- 5.º) Habitações de primeira e segunda classes, em todo o resto.

São êsses, ao que parece, os princípios que regem a distribuição urbana. Não existe padrão geral, nem tipo *ideal*. (9)

(9) Ver EARL E. MUNTZ, *Urban Sociology*, N. Y., 1938.

SUBSÍDIOS PROVIDOS POR URBANISTAS E PROFISSIONAIS AFINS

Também os urbanistas, engenheiros, arquitetos e outros profissionais afins têm-se dedicado ao estudo da formação estrutural das cidades. Enquanto os sociólogos se preocupam com o que existe, procurando isolar leis ou princípios que presidem à organização das cidades, os urbanistas, ao contrário, tentam dar-lhes, às cidades que projetam de antemão (casos raros) e às que reorganizam, um sentido mais consentâneo com a vida em sociedade.

Se é exato que forças indisciplináveis operam na estruturação dos aglomerados urbanos, que há tendências irrefreáveis na formação e nas transformações desses aglomerados, que as chamadas "áreas naturais" não são, pelo menos até certo ponto, passíveis de controle mediante planejamento, as cidades, caso não fossem submetidas a rigorosa legislação corretiva e a revisões periódicas, acabariam por sucumbir diante da incapacidade de seus processos próprios ou de seus padrões espontâneos para responder, em tempo útil, à esmagadora pressão de um vertiginoso progresso tecnológico e econômico e de sobrevivência e conforto da sociedade moderna. O administrador, especialmente ele, não poderia aceitar nenhum critério de inelutabilidade, de fatalidade, pois sua missão consiste justamente em dar aos fenômenos com que lida a direção que o interesse público aponta, dentro de determinadas circunstâncias de momento e lugar.

Mesmo com planos de crescimento e zoneamento, com leis proibitivas e normativas, os mais lúcidos urbanistas e os mais previdentes administradores talvez não estejam construindo senão para um futuro muito imediato. É bem possível que as cidades hoje planejadas por LE CORBUSIER e que em geral se consideram "arrojadas" segundo os padrões tradicionais ainda vigentes na Europa e sobretudo na África e na Ásia, venham a tornar-se tão obsoletas e inadequadas, dentro de 50 anos, quanto as pequenas cidades da Idade Média, que não se prestariam mais à vida moderna, circunscritas por altas muralhas protetoras e subdivididas em ruelas, pontes e becos próprios para o cavalo e seu cavaleiro mas de todo insuficientes para os atuais caminhões de 10 toneladas, ônibus de 80 lugares, e uma densidade demográfica às vezes de milhares de habitantes por km².

A teoria dos círculos concêntricos, os urbanistas opõem a da destinação de áreas segundo os diferentes fins do indivíduo e da comunidade. Haveria, assim, áreas reservadas à utilização do público (jardins, parques, ruas, praças, estradas), e a residências e a atividades agrícolas, industriais, portuárias e comerciais. As áreas residenciais, por vez, se subdividiriam em: para a classe mais abastada, para a classe média e para a classe pobre. As comerciais em distritos de atacadistas, distritos de varejistas (subdivididas em varejo para a classe média e para a classe pobre), centros de comércio de luxo, distrito bancário e outros. Critério desse tipo foi o adotado no projeto de Código de Obras da Prefeitura.

Na estimativa da superfície conveniente a cada utilização, entra como fator preponderante a densidade demográfica. Na opinião de alguns estudiosos o "ótimo" seria a milha quadrada por 5.000 habitantes, vale dizer, 20 milhas por 100.000 habitantes ou 100 milhas por meio milhão de habitantes.

Os urbanistas também não escondem sua preferência por cidades que não excedam de 300.000 habitantes, cálculo de exploração "ótima" dos serviços de utilidade pública, tais como gás, luz e telefone.

Um adequado raio de dispersão dos serviços públicos ou estabelecimentos particulares que lidem diretamente com o público, através da cidade, tem sido fixado entre 5 e 10 milhas, conforme se trate de serviços mais especializados ou menos especializados, ou serviços que interessem, ou não, às necessidades cotidianas. É natural que um tratamento médico especial, como o provido por um hospital de tuberculosos, fique mais distante das diversas áreas e fixado em lugar central, ao passo que os serviços de pronto socorro e ambulatórios gerais se fixem bem perto de sua clientela.

Enfim, os estudos e investigações dos urbanistas sugerem estruturas teóricas integradas por "unidades residenciais" de 1.000 habitantes, "unidades de vizinhança" de 5.000 a 10.000, "unidades comunais" de 40.000 habitantes ou mais; e, no caso das grandes metrópoles, distritos de 250.000 habitantes (comparar com a cidade "ideal", de 300.000 habitantes).

SUBSÍDIOS PROVIDOS POR CIENTISTAS ADMINISTRATIVOS E ADMINISTRADORES PÚBLICOS

Esses estudiosos e profissionais, em seus livros e escritos, indicam muitos fatores e muitos elementos, importantes na delimitação de áreas administrativas. Podem destacar-se os econômicos, os jurídicos, os históricos, os geográficos, os financeiros, os políticos e até os religiosos (quando há antagonismos de religião em fase de hostilidade, não convindo misturar na mesma área fiéis de credos antagonônicos) e os raciais (nos países onde é nítida a discriminação, por exemplo nos Estados Unidos, em que há bairros de negros e bairros chineses, em muitas cidades).

Com base em tais fatores e em atenção a numerosas circunstâncias particulares, sugerem vários critérios para delimitação de áreas. Um desses critérios é o da relação entre o tamanho das áreas e as finalidades em vista. Se são numerosos os objetos da administração (como no caso das subprefeituras, que englobarão muitos serviços municipais), recomendam-se, em princípio, áreas pequenas, dado que o volume de trabalho cresce proporcionalmente ao número de finalidades. No caso de um único objetivo, as áreas poderão ser maiores (distritos de estradas de rodagem, por exemplo).

Além disso, cada serviço público, que se deva prestar, determina, para as áreas administrativas, certos requisitos próprios, o que exige se procurem, no sistema de distrito único, o ponto em que eles coincidam ou se aproximem. Tais requisitos são, entre outros, a população (adequada quanto à densidade e distribuição por idade, profissão, sexo e situação social e econômica), o território contínuo, a extensão deste, a configuração geográfica e o equilíbrio de vários elementos componentes. Há, demais, uma "catchment area" (ou seja, aquela que tem determinada correlação estrita com certa clientela específica, para a prestação de certo serviço e em certo grau). Exemplificando, um restaurante para estudantes tem de situar-se forçosamente nas imediações das

escolas, embora sua administração possa depender de um órgão central, que de outros restaurantes também cuide, localizados em bairros diferentes.

O Ministério da Educação da Inglaterra considera que uma área habitada por 30.000 a 60.000 pessoas é adequada para a administração da educação primária e secundária, sendo possível usá-la como unidade para a administração de algumas formas de educação técnica e outras mais avançadas.

Para serviços de saúde, áreas rurais com 20.000 a 40.000 habitantes, num raio de ação de até 10 milhas, ou áreas urbanas de 60.000 habitantes justificariam hospitais locais; já as unidades sanitárias só se justificam a partir de 50.000 habitantes.

Uma população de 150.000 habitantes é por muitos considerada como adequada nos serviços administrativos gerais e especializados. A partir de 30.000 habitantes, muitos estudiosos afirmam que há condições para uma econômica prestação de serviços de utilidade pública. De 30.000 até 300.000 habitantes o custo dos serviços aumenta na mesma proporção do volume. Acima desse limite, porém, o acréscimo de custo é maior que o de resultados, afirmam os especialistas.

Critério quantitativo, eis como se designa o que, *a priori* e independentemente de outras considerações, recomenda que as áreas tenham superfícies ou população equivalentes. Foi, por exemplo, o adotado na Lei Orgânica do Distrito Federal, de 20-9-1892 (exigia ela que a população de cada um dos distritos não tivesse menos de 10.000 e nem excedesse a 40.000 habitantes). A equivalência de volume de trabalho, ou a limitação do número de jurisdições, esta última obediente aos limites do alcance do controle — em virtude dos quais um órgão ou autoridade só pode controlar um determinado número de subordinados — é outro critério quantitativo que, quando aplicado, acaba formando as chamadas áreas de "conveniência administrativa".

Muitas vezes, aconselham-se critérios ligados a dois ou mais fatores, por exemplo, áreas que resultam simultaneamente de condições geográficas, históricas e de conveniências industriais ou econômicas.

A *influência das grandes cidades* é, noutras instâncias, fator que se leva em conta para a fixação de distritos administrativos. Assim como no já citado caso da "Greater New York", em que povoações circunvizinhas, anexadas a um centro mais adiantado, adquiriram a qualidade de distritos dele. Exemplificando a influência dos centros sobre as regiões periféricas, no movimento geral de integração destas em torno daqueles, para formar unidades administrativas determinadas, um estudioso da questão, nos Estados Unidos, observou que a progressiva delimitação dos condados norte-americanos se realizou tendo em vista "a capacidade do cidadão para, partindo da periferia, a pé ou de carroça, ir à sede do condado e voltar para casa a tempo de ordenhar as vacas, antes de escurecer".

Voltando-se aos critérios ligados a dois ou mais fatores, é bem ilustrativo citar uma interessante contribuição: a lista das condições principais que o *National Resources Committee* julgou necessários à constituição de uma área

administrativa. (10) *Mutatis mutandis*, poderiam aplicar-se ao caso do Distrito Federal:

“Primeiro, a área deve apresentar as características que constituem os requisitos de uma verdadeira regionalidade, em geral:

1.º Deve possuir o máximo grau de unidade, homogeneidade e coesão.

2.º O contorno do território deve ser o mais contíguo e compacto possível.

3.º A área deve ser suficientemente grande, para abranger todo o território que envolva problemas e recursos semelhantes. . .

Segundo, a área deve ser constituída de maneira a satisfazer às necessidades específicas do planejamento:

1.º Deve incluir todo o território que contenha uma apreciável combinação de recursos, isto é, deve ser uma unidade econômica natural. . .

2.º Deve incluir toda uma “área-problema” e não áreas parciais.

3.º Deve incluir todo o território de idêntico padrão de cultura e trabalho e, não, fracionar tais padrões.

4.º Deve ser delimitada em conformidade com a consciência e os sentimentos regionais em vigor.

5.º Deve possuir identidade regional”.

No livro já citado — “Local Government Areas” — LIPMAN chama a atenção para o fato de que quase sempre é necessário combinar dois ou mais critérios e aduz alguns conselhos úteis ao trabalho de delimitação das áreas administrativas. . .

Eis como se expressa:

“É evidente que, na elaboração de qualquer esquema de áreas administrativas, os diferentes princípios enumerados — que foram aqui tratados de per si, para fins de análise — devem considerar-se em conjunto, sendo preciso que a cada caso particular se aplique um, ou outro, ou talvez vários, em combinação. Com efeito, a consideração de tais princípios *in abstracto*, em si mesmos, não basta; é que eles não operam *in vacuo*, mas em relação a dois conjuntos de circunstâncias. Primeiro, os princípios foram especificamente definidos sem atenção especial aos requisitos peculiares a determinado serviço de govêrno local. Mas as áreas de govêrno local não podem ser consideradas a não ser como áreas sôbre as quais as autoridades locais exercem certas funções. Segundo, qualquer esquema de áreas, para um determinado país, deve condicionar-se ao quadro estrutural

(10) Apud V. D. LIPMAN, *Local Government Areas*, Oxford, 1949.

das comunidades desse mesmo país — seus agrupamentos de população, tal como se manifestam através da hierarquia dos centros de serviços e das áreas já adotadas por organizações, governamentais ou voluntárias, que desempenhem tarefas análogas, em natureza e escala, às do governo local”.

UM CRITÉRIO ESPECIAL

No caso particular do Distrito Federal ainda um outro critério se tem sugerido e, nalguns casos, até adotado. É o da discriminação das zonas em urbana, suburbana e rural. Na presente instância, tal critério sob dois aspectos poderia apresentar certo interesse: — para a classificação das Subprefeituras em três categorias — urbanas, suburbanas e rurais; ou para a delimitação de três distritos apenas, correspondentes a uma Subprefeitura para a zona urbana, outra para a suburbana e outra para a rural. Esta última idéia já foi ventilada algumas vezes e chegou, mesmo, a ser apresentada com certa insistência.

Transposta para o plano da organização política, a discriminação em foco tem tido, aqui e ali, importância toda especial, por servir de base para a divisão e a elevação de categoria das áreas e das comunidades locais. Em relação ao Brasil, essa discriminação de zonas tende a adquirir relevo, pois nela se baseia a aplicação de parte de um dos mais substanciais tributos arrecadados pela União: — o imposto de renda, em virtude de a Constituição estabelecer que 10% da importância da arrecadação desse tributo deve ser distribuída por igual entre os municípios (exceto os das capitais) e que pelo menos metade da quantia distribuída se tem de aplicar em benefícios de ordem rural (art. 15, § 4.º).

Na caracterização das comunidades como urbanas, o critério mais geralmente aceito é o quantitativo, já anteriormente referido. Na França, adotou-se, em meio do século passado, o mínimo de 2.000 habitantes, limite que também noutros países vigora e que o Instituto Internacional de Estatística aceitou em 1887. Nos Estados Unidos, o “Bureau” do Censo classificava como urbanas as áreas em que se verificasse concentração de 8.000 habitantes para cima; a partir de 1920, esse mínimo baixou para 2.500. Limites de 5.000, 11.000, 24.000 e 500 habitantes vigoraram ou vigoram, respectivamente, na Bélgica, no Egito, no Japão e na Ucrânia. Tremenda é a diversidade como se vê, que as desigualdades entre os países mencionados não bastariam para explicar. No Brasil, a elevação à categoria de cidade dependia, pelo Decreto-lei n.º 311, de 1938, de uma concentração de 200 moradias; mas outras leis têm combinado ao requisito “prédios” os de densidade demográfica, renda e alguns mais.

Voltando aos casos em que a distinção entre urbano e rural, ou urbano, suburbano e rural, se aplica a partes da mesma cidade, valeria mencionar que se trata de tradicional expediente para efeitos fiscais. No Distrito Federal, a zona da cidade e a dos subúrbios eram coisas diferenciadas na legislação tributária, já no século passado. De 1919, porém, teria sido o primeiro decreto que, de modo claro e para fins gerais e especiais, estabeleceu a divisão de todo o território do Distrito Federal nas três zonas — urbana, suburbana e rural. A partir de 1920, no regulamento do imposto territorial, apareceria uma quarta

zona — a *central*, que não passa, na realidade, de uma subdivisão da zona urbana. Leis de 1925, 1931 e 1934, afora leis orçamentárias diversas, também se referiram à matéria. No Código de Obras (Decreto n.º 6.000, de 1937) e para seus efeitos, apareceu o zoneamento em:

- zona comercial,
- zona portuária,
- zona industrial,
- zona residencial e
- zona rural ou agrícola.

O último projeto de Código de Obras apenas acrescentou mais uma: — a zona *universitária*. Quanto à legislação do chamado Estado Novo, que a este respeito foi de influência decisiva noutros Estados da Federação, no Distrito Federal nada inovou, embora um dos seus Decretos-leis, de n.º 568, de 1938, logo revogado, chegasse a fixar-lhe a divisão territorial, distinguindo seus quadros *urbano* e *suburbano*. Afinal, pode-se dizer que estão ainda por ser definidas e demarcadas as zonas ora em causa. Ultimamente, dois trabalhos foram apresentados com este objetivo. Um deles, para fins censitários (v. "Documentos Censitários", série C, n.º 4). Outro, obra de vulto e apuro, especificamente realizada por uma comissão oficial, cujo relatório (parte publicada) pode ser encontrado em anexo. Nenhum dos dois, contudo, está adotado por lei.

Em trabalhos como os aludidos, luta-se com uma grande dificuldade inicial, que é a de definições-padrão e, conseqüentemente, a de assentar critérios pelos quais se possam separar as três zonas. Aquêla a que já se fez menção, aplicado para classificação das comunidades locais no quadro político geral, evidentemente não tem cabimento na espécie. Examinar, por exemplo, o uso e destino dos terrenos e das construções, ou o modo de vida dos habitantes, ajudaria muito, mas não permitiria precisão nas faixas fronteiriças. Identificar interrupções na continuidade do casario ajudaria também, e de forma preciosa. Considerar a densidade demográfica e predial, a presença de melhoramentos urbanos, os recursos de transporte e suprimentos locais, e outros elementos pertinentes, seria decisivo, se se conhecessem os limites em que cada um desses fatores caracteriza a situação urbana e as outras.

Ainda que se vencesse a dificuldade inicial, convencionando limites mais ou menos arbitrários, novos óbices surgiriam. Um prende-se a opinião de que é "anacrônica e injustificada" a distinção entre zona urbana e zona suburbana. Ou de que é precária e fictícia. Ou mesmo impossível. Um segundo refere-se à mobilidade extrema das linhas divisórias, resultante da contínua invasão da zona rural pela suburbana e desta pela urbana, o que se faz particularmente sensível no caso do Rio de Janeiro.

Em se cogitando de utilizar essas três zonas para jurisdição de outras tantas subprefeituras, haveria ainda que ponderar o traçado peculiar com que se apresentam no Distrito Federal: — a zona suburbana, fracionada em seções; e as três, interpenetrando-se. Haveria, ademais, o enorme desequilíbrio demográfico (1.809.254 habitantes na zona urbana para 521.161 na suburbana e 77.221 na rural, pelo censo de 1950 e delimitação dos Documentos Censi-

tários, série C, n.º 4). Isto sem falar no desequilíbrio de território, talvez secundário no caso (zona urbana — 81,50 km²; zona suburbana — 237,90 km²; zona rural — 847,60 km², tudo segundo o relatório anexado da comissão de delimitação).

Chega-se forçosamente à conclusão de que muito pouco adiantaria uma organização em Subprefeituras, se uma delas absorvesse quase nada de território e cerca de 75% ou três quartas partes da população. Quanto ao aproveitamento de um zoneamento tripartido para classificação de Subprefeituras, não parece que a relativa utilidade de tal classificação pudesse justificar a árdua empreitada de realizar aquêlê zoneamento.

A DELIMITAÇÃO DOS DISTRITOS ÚNICOS DE SUBPREFEITURAS PARA O DISTRITO FEDERAL

No capítulo anterior, após breve histórico da divisão distrital do Distrito Federal; após apresentar-se a atual situação, neste particular; e após fixar-se a necessidade, já anteriormente indicada várias vezes, nos mais capítulos, de se instituir o sistema de *distrito único* — enumeraram-se as principais observações, os mais importantes subsídios e os critérios relevantes, oferecidos por sociólogos, urbanistas e cientistas sociais, bem como propostos por administradores e na prática adotados, aqui e alhures, aduzindo-se comentários e críticas esclarecedoras, diversas vezes. Cabe agora examinar o caso do Distrito Federal à luz daquelas observações, subsídios e critérios, o que se faz adiante, naturalmente sem maior atenção por aquêles que obviamente não forem pertinentes ao caso ora em estudo. Desta forma, ficarão claramente demonstradas as bases que determinaram a identificação das diversas áreas.

Nesta ordem de idéias, primeiro se tratará de conceituar *área*, para fins de constituição de Subprefeituras, bem como estabelecer (com vistas aos subsídios já referidos) o critério básico para defini-las. Em seguida, será preciso examinar os principais fatores que influem na delimitação das áreas de Subprefeituras, principais porque determinam a apresentação, ou a diferenciação, ou a diversificação dos problemas administrativos, isto é, será preciso examinar:

- o fator *geografia*,
- o fator *demografia*,
- o fator *organização econômica e social*,
- o fator *melhoramentos públicos incorporados*, e
- o fator *relações de interdependência*,

tudo com particular referência ao caso do Distrito Federal. Depois, ainda se relacionará o critério básico adotado com a experiência administrativa estrangeira e do próprio Rio de Janeiro, pertinente à divisão distrital da cidade. Finalmente e como conclusões, enumerar-se-ão as áreas administrativas identificadas — cujos limites no projeto de lei e nos mapas anexos aparecem minuciosamente descritos —, tecendo-se alguns comentários pertinentes e indicando-se a viabilidade de outras soluções, além da proposta, baseadas igualmente nas mesmas áreas. Eis a matéria, distribuída pelos subtítulos próprios.

CRITÉRIO BÁSICO

O tipo de *distrito único* que se pretendia delimitar era o adequado a servir de base territorial a uma Subprefeitura. Cogitava-se, pois, daquilo que na linguagem da técnica de administração se denomina uma *área administrativa*, ou seja: — a que se demarca para efeito de prestação de serviço público. E, em se tratando de Subprefeitura, mais particularmente aquela que se demarca para receber um *conjunto* de serviços. Pois bem, para identificar e demarcar uma área com características tais que a tornem adequada à prestação, nela, de um *conjunto* de serviços, vale dizer, para identificar e demarcar uma área administrativa, impõe-se inelutavelmente o seguinte critério básico:

— *Circunscrever determinado território, dentro do qual se apresentem, ou se diferenciem, ou se diversifiquem os problemas* (aos quais são atinentes os serviços que se pretendem prestar).

A exata aplicação de tal critério, entretanto, certamente determinaria áreas administrativas as quais, provavelmente, desde logo, seriam passíveis, entre outras, de uma das duas seguintes restrições:

a) a do *tamanho excessivo* da área identificada, caso em que a divisão em duas ou mais jurisdições territoriais se aconselha, não obstante a comunidade dos problemas; ou

b) a do *tamanho reduzido* da área, caso em que não se justifica sua individualização administrativa, tornando-se necessário incluí-la em outra ainda que não de todo homogênea às características de ambas.

Entretanto, é relativa essa questão de *tamanho*, porque muitos fatores podem invalidar as duas restrições. Por exemplo: — na hipótese das áreas de *tamanho excessivo* este será apenas um defeito *aparente*, se na área se verifica uma *fraca densidade demográfica*. Num caso tal, poder-se-ia, em princípio pelo menos, manter o critério básico. Outros fatores, além da questão demográfica, influem, é evidente, na questão de se manter ou não a área com o tamanho em que foi identificado pelo critério básico. São justamente aqueles fatores já mencionados no início deste capítulo, isto é, a organização econômica e social, os melhoramentos públicos incorporados e outros.

Nem sempre se dispõe de método objetivo e de medidas exatas para que por aquele se oriente e com estas se informe o processo de identificação da área administrativa, ou seja, a busca e a verificação de *problemas que se apresentam, ou se diferenciam, ou se diversificam* dentro de determinado e circunscrito território. Para suprir tal deficiência de método próprio e de medidas exatas, fatalmente há que caminhar-se através de um processo de *aproximações sucessivas*, controlando-se os resultados finais pela experiência administrativa acaso existente (experiência de organização distrital, assim declarada ou não, nos próprios serviços municipais ou de outros atuantes sobre o território municipal). Pelo processo aconselhado, cada um dos fatores referidos anteriormente (a geografia, a demografia e os outros) tem de ser isoladamente investigado e, depois, pôsto em confronto com os mais, para a necessária ponderação.

O FATOR "GEOGRAFIA"

Neste particular, três aspectos se apresentam, como importantes:

- a) pesquisar *unidades topográficas*;
- b) fixar os *limites de extensão* de cada área;
- c) assegurar a cada área *continuidade territorial*.

Quanto ao primeiro dos citados aspectos, desde logo se admite uma premissa verdadeira; e não se precisa, para justificá-la, muito sabida que é a matéria, enveredar por digressões no campo da geopolítica: — é a premissa do condicionamento da administração pública pela geografia e por outros fatores ecológicos. A ecologia constitui, hoje, capítulo obrigatório nos estudos de administração e pesquisa essencial para o equacionamento dos problemas administrativos. São óbvios os efeitos da geografia, no plano nacional ou no local, sobre as soluções adotadas e os resultados obtidos nas questões de transporte, abastecimento d'água, uso e destino dos terrenos, e outras congêneres. Sabe-se, doutro lado, que considerações geográficas foram decisivas na escolha de formas de governo (federalismo ou unitarismo), na localização de cidades, na distribuição de populações e de cada grupamento populacional.

Quanto à distribuição demográfica e no caso exato do Rio de Janeiro, percebe-se, a um simples relance, a destacada influência de sua acidentada geografia. Com efeito, a topografia suprime ou cria problemas, facilita-lhes ou dificulta-lhes as soluções. Uma unidade topográfica é, em princípio, uma comunidade de problemas. Mesmo as pequenas unidades desse gênero, como têm de ser as das reduzidas áreas urbanas, e até, quase sempre, um simples traço fisiográfico secundário, costumam demonstrar tamanha virtude.

Por isso, a bacia onde se localizam Copacabana e Leme, os vales pelos quais se esticam Laranjeiras e Cosme Velho ou Tijuca, a crista e as encostas de morro que formam Santa Teres, cada qual está a sugerir necessidades próprias e tratamento diferente.

Exemplo mais característico: — o dos três maciços do Distrito Federal, o de Gericinó, o da Pedra Branca e o da Tijuca, com seus revestimentos florísticos, tão indispensáveis, especialmente o do último, ao embelezamento da cidade e à proteção da saúde do povo. O problema senão único, mas inquietante, que apresentam, é o da devastação florestal. A política que se impõe, urgente e inflexível, subordinando qualquer outro interesse naquelas áreas, há de ser a de restaurar e proteger. Dispensar tratamento unitário e discriminado a elas parece a solução que se impõe, ainda mais quando se conhece seu tradicional conflito com as áreas vizinhas, seja a agrícola ou a urbanizada. Com efeito, a constante invasão daquelas por estas jamais aconselharia que se subdividisse a orla florestal da cidade para compor jurisdições de autoridades interessadas em loteamentos e arruamentos.

Vale mencionar, também, o mar. Sua presença traz problemas de infiltração; pode acrescentar um meio de transporte ou novos tipos de atividade, como a de pesca; amplia as possibilidades de recreação e de outras formas se faz sentir. Seria, então, rematada teimosia manter unidas áreas litorâneas às do "hinterland", particularmente em casos como o de Jacarepaguá ou o de

Sepetiba-Guaratiba e Santa Cruz-Campo Grande. Aqui o contraste é perfeito, porque a presença é do *sertão*. E, em ambos, o vínculo de dependência, a estrada, vai se fazendo cada vez mais tênue, pela multiplicação dos caminhos de acesso e escoamento.

Pesquisadas e identificadas as unidades topográficas, naquilo em que condicionam determinadas comunidades de interesses ou problemas, o fator geográfico vai condicionar a administração já sob um outro aspecto: — aconselhando ou mesmo impondo ao organizador os limites das *extensões territoriais* que devem ser instituídas em áreas administrativas.

A este respeito, a observação primeira, que ocorre, é a de que, embora a área urbanizada do Distrito Federal não chegue a 20% de seu território (224,80 km² para 1.167,00), quando numa distribuição ideal — 50 km² por 10.000 habitantes — a população carioca daria para cobrir todo esse território, o problema administrativo não se simplificou de forma nenhuma. É que a topografia e as linhas de transportes orientam-se e orientam a urbanização num sentido axial. Assim, o Rio apresenta-se como uma das cidades mais compridas do mundo, estendendo-se por um eixo de mais de 40 km. Se se considera que, nas zonas urbanas, a vida local, isto é, a procura de serviços para as necessidades quotidianas, se processa numa área limitada, com um raio médio de 8 km, logo se conclui pela existência de uma grande quantidade de comunidades residenciais diferenciadas — são os setenta e tantos bairros cariocas — e pelo imperativo de maior subdivisão administrativa, para que se possam atender essas diferenciações e, ao mesmo tempo, para que possa a ação do administrador permear toda sua jurisdição e atingir a periferia.

Dentro dessa ordem de idéias, as indicações salientadas quando se examinou a questão das *unidades topográficas* não se anulam, antes se reforçam. Copacabana-Leme ou Tijuca, Méier ou Madureira, Penha ou São Cristóvão, e outros grandes subúrbios, todos eles centros de vida local própria, não obstante a interdependência de trabalho e de serviços especializados que seus moradores guardam para com o Centro e mais áreas da cidade, deveriam constituir cada qual uma Subprefeitura.

Por outro lado, a enorme zona rural, por causa dessa mesma enormidade e da riqueza dos aspectos topográficos, também exigiria uma subdivisão maior do que tem tido na vigente organização distrital, de modo que a administração se fizesse mais presente no fomento das atividades agropecuárias ou na defesa das reservas naturais, e não se defrontasse, numa jurisdição singular, com áreas de tendências e problemas multiplicados pela heterogeneidade, vendo-se obrigada a cuidar do imediato, a relegar as áreas secundárias. A força de certas dessas áreas, como as que se alinham ao longo do Atlântico, é tal, que seu desenvolvimento ganha corpo e características distintas apesar da ausência administrativa. Conseqüentemente não há motivos, senão os tradicionais, para que a Barra da Tijuca forme distrito com a Tijuca, ou a Baixada de Jacarepaguá com as áreas de Taquara-Campinho, ou Sepetiba-Guaratiba com Santa Cruz-Campo Grande. O desmembramento de composições tão pouco homogêneas, sobre o impulso que daria ao movimento de expansão manifestado espontaneamente, contribuiria para colocar seus habitantes a distâncias razoáveis dos centros de serviço, porque é evidente que o homem

rural, como o urbano, não pode satisfazer necessidades cotidianas em pontos situados fora de uma certa faixa, cuja extensão máxima tem seus limites imperativos no conforto essencial do cidadão e na própria urgência das mesmas necessidades cotidianas.

Ainda em atenção ao fator geográfico, já foi dito que, na delimitação das áreas administrativas, se torna necessário assegurar *continuidade territorial*. Esta expressão, claro, refere-se à continuidade territorial de cada jurisdição, porque a do Distrito Federal, salvo no tocante às ilhas, existe como condição natural.

Que o requisito de continuidade é impositivo, demonstra-se por um processo de simples contradição, isto é, à vista dos manifestos inconvenientes da descontinuidade. Realmente, nem a unidade topográfica nem a homogeneidade de caracteres fisiográficos seriam encontradas em áreas descontinuas. Mas a descontinuidade também aumenta o campo de deslocamento da autoridade ou de sua clientela, exige a multiplicação de equipamento, de funcionários e de serviços, torna o controle menos efetivo, induz a que se releguem as seções mais afastadas, em proveito da sede, e estes são outros inconvenientes que a contra-indicam.

Quando se cuida de delimitar áreas para a administração de problemas estritamente locais, problemas nascidos de situações de vizinhança, ou da concentração demográfica em espaços reduzidos, a continuidade territorial decorre da própria proximidade física das coisas que envolve; e assim não precisa ser justificada e muito menos explicada.

Ocorre, no entanto, que sendo o propósito deste trabalho o de identificar áreas *homogêneas*, do ponto de vista administrativo, não obstante será inevitável certa solução que importa pelo menos aparente descontinuidade territorial: — a que se propõe para aqueles núcleos suburbanos isolados, que não requereriam, senão em grupo, uma unidade administrativa, por questões de economia e porque não apresentam, *per se*, desenvolvimento que justifique uma administração local própria. Numa tal hipótese, a crítica que se formulasse, evidentemente teria de admitir que ditos núcleos não se podem combinar com a zona rural adjacente, como no projeto se combinam, pois resultaria sempre mais homogeneidade do seu traço comum de suburbanos do que da circunvizinhança.

A objeção talvez se formulasse de outra maneira, lembrando que, se erigida em princípio, a continuidade territorial fatalmente conduziria a compor áreas mistas (urbano-suburbanas, suburbano-rurais, e outras), em face da interpenetração de áreas ou do focalizado ilhamento de núcleos suburbanos pela zona rural. Aqui, a homogeneidade é que não sairia incólume.

Ora, ambas as objeções, cuja essência não difere, realmente não teriam profundidade nem razão de ser. Com efeito, nelas o sentido de "homogeneidade" foi tomado algo restritamente, apenas aplicável a palavra a coisas de aspecto ou aparência uniforme. Esqueceram as objeções de que em qualquer comunidade, por mais homogênea, a diferenciação funcional tem de produzir-se, assumindo, às vezes, caracteres externos distintos, mas sem quebra da unidade do conjunto. Nas zonas rurais, por exemplo, núcleos urbanizados, mais

ou menos desenvolvidos, necessariamente surgem, para dotar aquelas zonas de um centro primário de trocas e serviços. Um tal centro, porém, não existe independente da zona em que emerge. Ao contrário, existe em função dela. Portanto, áreas suburbano-rural ou urbano-suburbana não significa invariavelmente área heterogênea, desde que haja interdependência das partes ou de que seja apenas aparente a separação entre elas. Absurdo seria quebrar o tratamento administrativo de problemas, que nascem da interdependência ou de vizinhança dessas áreas, simplesmente para contemplar aspectos formais de classificação.

Nesta explanação, deu-se uma idéia da excepcional contribuição do fator *geografia* na diferenciação de *áreas administrativas*. E mostrou-se como é possível aplicar os subsídios que a geografia provê, exemplificando-se a maneira de fazê-lo com os casos mais típicos do próprio Distrito Federal, os quais justamente interessam a este trabalho.

Em conclusão e em síntese: — para que adequadas sejam as áreas que se delimitam, isto é, com um máximo de características homogêneas, capazes de facilitar o tratamento administrativo delas, há que começar pela consideração de seções *contínuas* do território por subdividir. Sem dúvida que é mais provável encontrar o homogêneo na continuidade, além do que, na situação oposta, a ação administrativa tem seu alcance prejudicado e seu preço aumentado. Exceções ao princípio da continuidade só se devem admitir as que derivam do seccionamento físico do próprio território (as ilhas, no caso do Distrito Federal), e convém que o princípio prevaleça mesmo em condições de dessemelhança, quando esta não for de essência, ou quando for relativa à especialização funcional de coisas que se completam.

Prosseguindo-se no exame do problema, à luz do fator *geografia*, é preciso atentar na acidentação do terreno e noutros aspectos ou elementos da composição fisiográfica. Composições maiores ou menores, gerais ou individuais, podem ser, assim, identificadas. Claro que as pequenas ou as individuais apresentam maior homogeneidade, implicando em menor risco de dispersão e inefetividade administrativa. Mas qualquer delas será um forte indicio da presença de problemas e tendências que quanto menos se confundirem, melhor. O que não convém, jamais, é a atitude simplista, de ignorar esses indícios até o extremo de combinar áreas de interesses antagônicos (florestais e agrícolas, por exemplo).

A escolha da composição, à vista de seu tamanho, já pertence a outra fase do processo que se vem seguindo. E ela se realiza em função de vários termos, entre os quais avulta, para efeitos administrativos de Subprefeituras, a nucleação sócio-econômica que se haja produzido no corpo demográfico da Cidade. A questão estará em conseguir caracterizar bem os núcleos — bairros ou subúrbios — que justifiquem unidades próprias de administração. Aqui as soluções se terão de orientar pela conveniência da clientela e pela de operação econômica dos serviços. A primeira exige áreas progressivamente menores, ou cujos raios não excedam aos conceitos de comodidade de cada agrupamento residencial na obtenção de suprimentos, transportes e mais utilidades cotidianas. A segunda só se acomoda entre limites mínimos e máximo de usuários; quer dizer: — requer áreas suficientemente mas não excessivamente povoa-

das. No caso do Distrito Federal, felizmente, como adiante se verá, as duas ordens de exigências harmonizam-se na quase totalidade das vezes. Quando isto não ocorreu, o projeto se orientou pela regra de que deveria prevalecer a conveniência da clientela, ainda mais quando se tratava de áreas em franca urbanização, como no caso da faixa ao longo do Atlântico.

O FATOR "DEMOGRAFIA"

Neste particular, três aspectos se apresentam, dignos de considerar-se. Um, destacadamente: — o *tamanho demográfico*, vale dizer, o número de habitantes, pelo menos em termos de mínimo e máximo, que devem constituir a clientela de uma Subprefeitura. Outros dois aspectos — o *crescimento* e os *movimentos* de população — é melhor examinar em conjunto.

Quanto ao primeiro aspecto, com que se apresenta o fator — o do *tamanho demográfico* — de início vale ressaltar (ou relembrar, pois este relatório já o mencionou) que cada serviço, ou cada nível de serviço, exige uma clientela numericamente adequada, para que possa operar em condições de eficiência e economia. Haveria, mesmo, clientelas de tamanho mínimo, máximo, ótimo. É claro que o interesse social justifica clientelas inadequadas, mas não quando seja possível tê-las no tamanho requerido. Embora não existam, disponíveis, observações suficientes, realizadas no meio brasileiro, a experiência de outros países oferece algumas indicações a respeito dos limites dentro dos quais, ou acima dos quais, um grupo de habitantes se torna apto para receber determinados serviços públicos. Assim é que, entre 30.000 e 300.000 habitantes, as coletividades urbanas estariam na melhor faixa de operação para a *generalidade* dos serviços chamados locais (a generalidade — note-se, porque os altamente especializados costumam reclamar coletividades não inferiores, às vezes, a 1 milhão de habitantes). Aquém de 30.000 ou além de 300.000, os serviços seriam menos eficientes ou mais onerosos. Na faixa em questão, o grau de adequação ainda sofreria variações. Os 60.000 habitantes é que constituiriam clientela satisfatória para funcionamento de certas instituições públicas. Com 150.000, as comunidades locais atingiriam plena capacidade para suportar um conjunto razoável de repartições distintas e especializadas.

Em se tratando de grandes cidades, entendem alguns que a faixa, para a hipótese de desconcentração em administrações de bairros, deveria ser de 100.000 a 300.000 habitantes. Se o nível superior foi calculado para Nova Iorque ou Londres, no Rio de Janeiro, guardadas as proporções, seria conveniente adotar a base de 90.000 a 200.000. Também se poderia chegar a esta conclusão por outro meio, mais seguro. Em face da densidade demográfica do Distrito Federal, os limites de 300.000 ou 250.000 habitantes, se tomados como base para a divisão territorial, resultariam em áreas muito extensas, porquanto aquela densidade, salvo no tocante ao Centro e a alguns núcleos, é de teor relativamente baixo. Por exemplo, toda a zona das atuais circunscrições 18 e 25 (de São Cristóvão à Penha) não daria para uma Subprefeitura (base de 250.000). Seria preciso fundir as circunscrições de Realengo — Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Sepetiba-Guaratiba, para mal chegar a outra Subprefeitura (base de 300.000).

A faixa de 100.000 a 150.000 habitantes, com pequena tolerância para mais ou para menos, impõe-se à preferência não apenas pelo tamanho das áreas que lhe correspondem. Na verdade, ela se harmoniza com todo o conjunto de requisitos desejáveis na espécie, eis que permitiria circunscrever clientela:

- a) ajustadas à configuração e à continuação territorial;
- b) coincidentes com a nucleação espontânea e tradicional da população; e
- c) adequadas à operação de serviços locais.

Em áreas nas quais o elemento demográfico é secundário, já porque seu destino não seria o residencial (caso das zonas comercial, portuária e rural), já porque outros fatores afora o demográfico, indicam a conveniência de instituí-las em distritos únicos, não prevaleceram, no projeto, o mínimo e o máximo em foco, se bem que se tenha conseguido respeitar e mesmo exceder de muito as exigências correntes para a constituição de unidades urbanas ou municipais. (No Brasil, pelo censo de 1950, dos 1.888 municípios 1.683 possuíam na ocasião menos de 10.000 habitantes, isto é, menos que a área dos Bandeirantes — uma das que figuram no projeto e nos mapas anexos — enquanto outros 108 possuíam menos de 20.000 situação de Sepetiba-Guaratiba, Santa Cruz, Ilhas).

Os dois outros aspectos do fator demográfico, que convém examinar, são o crescimento e os movimentos de população, já se afirmou anteriormente. Com efeito, é sabido que as migrações internas afetam a administração. Despovoamento ou povoamento rápidos, de certas áreas, determinam o abandono de serviços existentes, ou a improvisação de novos. O deslocamento dos campos para as cidades cria problemas nacionais e de administração local (carência de braços na lavoura e necessidade de mecanizá-la, crise de habitações, favelas, marginais e outros). A simples mudança de residência, do centro para áreas suburbanas, traz enormes repercussões sobre a valorização de terras, impostos, transportes e outros serviços.

No caso do Distrito Federal, por exemplo, sabe-se que a população do Centro diminui gradativamente, enquanto a de Botafogo tem estado quase estacionária, e a de Copacabana ou de Realengo crescem vertiginosamente. Embora o censo agrícola mostre que diminuem a área cultivada do Distrito Federal, o número de suas propriedades agropecuárias e o de pessoas dedicadas às atividades do campo, o fato é que em tôdas as circunscrições rurais aumentou o número de domicílios e de habitantes.

Pois bem, dados como êsses conduzem à maior subdivisão da zona rural e, mesmo, a que se antecipem determinadas subdivisões, correspondentes a óbvios surtos de urbanização, que se apresentem, exuberantes e incontroláveis.

Provavelmente, na primeira revisão prevista para êste esquema (dentro de três anos), os elementos ora examinados, por causa do prazo curto, não concorrerão para modificar substancialmente o panorama a que êles próprios conduziram, e que se consubstancia no projeto. Mas nas subseqüentes revisões deverão ser detidamente reavaliados.

Tamanho, crescimento e movimentos de população não constituem, é certo, os únicos aspectos demográficos que afetam o problema administrativo. Nem se chegou a explorar tôdas as conseqüências dos aspectos apreciados, senão naquilo mais diretamente relacionados com identificação de áreas para fins de administração e para o caso específico do Distrito Federal.

O aspecto "crescimento", por exemplo, não foi confrontado com o da "composição". Esta, por si só, sói criar problemas de incrível gravidade aos governos (o Brasil em conjunto acha-se, precisamente, numa situação assim, com uma população de mais de 20 milhões representada por menores de 14 anos, que nada produzem, que apenas consomem, que sobrecarregam os serviços educativos, sanitários e assistenciais).

Quando as taxas de crescimento desequilibram a composição demográfica ou são maiores nos componentes negativos, algum problema surge infalivelmente para a administração e para sua organização. A Secretaria Geral de Serviços Sociais, que se propõe incluir na nova estrutura administrativa do Distrito Federal, é imposta por um desses fenômenos indesejáveis de crescimento: o da população local de necessitados. Trata-se, porém, de anomalia não localizada, que antes parece generalizar-se a todos os bairros cariocas, razão por que seria difícil considerá-la nos termos de uma delimitação de áreas jurisdicionais.

Já se focalizaram, de certo modo, os aspectos "densidade" e "configuração", ao analisar o fator geografia e o tamanho demográfico, voltando-se a fazê-lo, quando ao segundo, no tópico que seguirá. Se adotadas, como aqui se sugere, unidades de 100.000 a 150.000 habitantes, exclusive para a zona rural, obter-se-ão, conseqüentemente, limites máximo e mínimo de densidade, em função do território ocupado por aquelas unidades. Mas isto será inexpressivo, pela sua grande variabilidade. (Na atual divisão em distritos, para a densidade média de 2.037 habitantes por quilômetro quadrado, o Rio apresenta os extremos de 155 habitantes por quilômetro quadrado, em Santa Cruz, e 17.702 habitantes por quilômetro quadrado, em Vila Isabel). Ademais, não se conhecem mesmo critérios para fixar a densidade média que se deve procurar na delimitação de circunscrições; e o que realmente importa à administração — a aglomeração excessiva nalguns sítios — não se eliminaria de nenhuma forma com um trabalho de subdivisão territorial.

Enfim, dos aspectos sociais da população, um deles — o da relação entre área e classe dos moradores — virá desenvolvido também no próximo tópico. A capacidade tributária, que acompanha essa distribuição sócio-espacial, infelizmente não pôde merecer tratamento adequado, por causa da escassez de dados e da impossibilidade de obtê-los em tempo útil.

O FATOR "ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL"

No exame de como a organização econômica e social pode e deve influir na delimitação de distritos únicos de Subprefeituras para o Distrito Federal convém focalizar certos elementos básicos e é assim que, a seguir, submetem-se os seguintes à necessária análise:

- a) *utilização da terra;*

- b) *eixos de transporte*, ou canais de circulação;
- c) *centros de comércio* e outros serviços de exigência cotidiana;
- d) *distribuição espacial das classes sociais*.

Quanto à *utilização da terra*, três situações podem destacar-se:

- a) terrenos sem nenhum uso ou destino, pelo menos no momento (alagados, picos e tratos rochosos, partes áridas, etc.);
- b) os destinados a usos públicos, seja para fins de circulação (ruas, estradas, portos) e outros (praças e parques, reservas florestais), seja para instalações oficiais;
- c) os terrenos particulares, ora destinados a fins agropecuários, ora a construções que tanto podem ser residenciais quanto para negócios (indústrias, comércio, bancos).

Das variações de destino, acabadas de apontar, é que resultaram duas classificações já consideradas anteriormente, em mais de uma passagem: — a que distingue as zonas em urbana, suburbana e rural; e a que serve ao zoneamento urbano (distritos residencial, comercial, industrial, portuário e outros). Verificou-se, então, que não há possibilidade, ou conveniência, de aproveitamento da primeira de tais classificações, neste trabalho. Isto não obstante, muitas ou a grande maioria das áreas, que neste projeto se delimitam às Subprefeituras, participam exclusivamente da zona urbana, ou da suburbana, em consequência dos requisitos de tamanho, homogeneidade e continuidade que lhes foram exigidos.

O zoneamento urbano, entretanto, forneceu a base para a constituição de duas jurisdições territoriais. A referência é às chamadas *zona comercial* e *zona portuária*, que atendem aos requisitos acima. As demais, ou são descontínuas e muito extensas (caso da residencial e da industrial) ou não apresentam, ainda, condições de suficiência e vida própria (caso da zona universitária). Quanto às zonas florestais, que se compreendem no subzoneamento rural e, em parte, no urbano, o projeto as institui em jurisdição única e exclusiva, por motivos que parece ocioso repetir.

No tocante aos *eixos de transporte* ou *canais de circulação*, os principais, Distrito Federal, são constituídos sem dúvida pelas estradas de ferro e por algumas estradas de rodagem. Entre as primeiras, estão a Central, a Leopoldina, a Rio d'Ouro. Das estradas de rodagem, seria de mencionar o eixo Avenida Brasil-Rodovia Presidente Dutra ou a futura Avenida das Bandeiras. Certas ruas, como a 24 de Maio, a Av. Suburbana ou a Beira Mar, ou ainda, a Rio Branco — Presidente Vargas, têm, é claro, também, a significação de eixos de transporte. Esses canais de circulação criam quase sempre, para as zonas servidas, condições econômico-sociais de grande semelhança, quando não chegam a alterar inclusive as condições naturais.

Pela apresentação cartográfica final deste relatório, logo ficará perceptível a influência dos principais eixos circulatórios sobre o projeto. Ou se procurou respeitar a unidade funcional das zonas ou, se foram subdivididas, por uma questão de extensão ou de volume de trabalho, observou-se aquela uni-

dade (subdivisão dentro da zona). Uma recomposição de áreas, para a instituição de número menor de Subprefeituras — menor do que o proposto no projeto — deveria simplesmente unir, ao longo dos eixos em questão, as partes que ora figuram desmembradas.

Interessante problema, que as vias de transportes costumam colocar, é o das estradas de ferro, as quais, em certos trechos urbanos, antes parecem separar do que unir os residentes numa e noutra de suas margens. Medidas de segurança levaram a que se murassem ambos os lados do leito das estradas, descurando-se, porém, das interligações, às vezes nem mesmo havendo as simples e arriscadas passagens de nível. Nestas hipóteses seria possível formar áreas em sentido longitudinal ao da via, o que, de resto, não prejudicaria sensivelmente suas características de homogeneidade. Preferiu-se, no entanto, manter as duas margens unidas jurisdicionalmente, porque assim se obtiveram áreas mais compactas e, talvez, isto seja o meio de forçar, no futuro, a construção das interligações mais necessárias.

Nas áreas rurais, ao contrário, em alguns casos a estrada de rodagem foi tomada para limite. Não porque ocorra qualquer separação ou uma real diferenciação de margens e de problemas. Mas porque a estrada se constitui no único ou no melhor ponto de referência, e porque suas faixas marginais requerem tratamento administrativo mínimo e indiferente da origem.

Centros de comércio e outros serviços de exigência cotidiana — A medida que as cidades crescem, o fornecimento de suprimento cotidianos e de serviços menos especializados vai-se estendendo nas mesmas direções e guardando certas proporções. Uma coisa acompanha a outra, insensivelmente, espontaneamente. De regra, centros de serviços se instalam onde surgem núcleos residenciais, mas daí por diante a influência no crescimento destes pode provir do desenvolvimento daqueles.

O comércio que acompanha a expansão urbana é, naturalmente, só o de varejistas e não pode atingir, senão excepcionalmente, o nível, a especialização e o volume do localizado na zona central das cidades. Também não constitui, nem territorialmente nem patrimonialmente, um simples prolongamento do comércio retalhista ou atacadista dessa zona central.

Partindo de artigos de procura diária mais intensa, o comércio de bairro ou subúrbio diversifica-se e aprimora-se não apenas conforme a importância demográfica do núcleo residencial a que se liga. A classe social do grupo é decisiva para isto. Ainda quando vendem o mesmo artigo, a aparência dos estabelecimentos, infima nos subúrbios pobres, melhora com a categoria de cada zona. Ditos estabelecimentos procuram as ruas principais de tráfego, os pontos iniciais e finais deste, os seus entroncamentos. Os sítios para onde convergem várias linhas de transporte, onde os trens param obrigatoriamente, onde há baldeações de passageiros, sofrem o impulso adicional de tais circunstâncias, progredindo sua concentração de serviços para tornar-se em intermediária entre a zona comercial central e os núcleos comerciais locais.

O levantamento de toda a rede de estabelecimentos comerciais de uma cidade, com seus centros e subcentros, e a delimitação aproximada das áreas

servidas, há de permitir, portanto, um conhecimento bem razoável da infraestrutura dessa cidade. É um elemento precioso para a identificação de áreas administrativas.

A comunidade funcional, aquela em que as atividades diárias dos moradores se concentram na mesma área, não havendo o deslocamento rotineiro para o trabalho, está longe de ser organização típica na estrutura da metrópole carioca, seu distrito residencial que, só parcialmente, é comunidade funcional, evidentemente apresenta menor individualidade, mas não deixa de ser uma expressão de anseios e necessidades. Isto sabem todos por experiência própria, os que moram no Méier ou em Copacabana, na Tijuca ou na Penha, em Santa Cruz ou na Gamboa.

Pois bem, os núcleos ou centros locais de vida econômica e social, e seu poder de atração territorial, cujas indicações são válidas tanto para zonas urbanas ou suburbanas quanto para as rurais, apoia e confirma as jurisdições sugeridas pelos fatores anteriormente analisados. Isto qualquer um poderá ver, também, nas cartas que se acham anexadas a este relatório, nas quais aparecem, ao lado de aspectos naturais, a rede comercial e, simplificadamente, a de tráfego.

Distribuição espacial das classes sociais — Diz-se que há distritos residenciais das classes pobres, como os há da classe média e da rica. Embora esquemática, pois não ocorre uma completa segregação de classe à base de localização de moradias, a distinção tem sua utilidade.

Realmente nos distritos operários, ou naqueles para onde convergem os pessoas de pequenos salários e os marginais, a solicitação de serviços públicos se faz muito maior. O problema de habitação popular, o de alfabetização, o de assistência médico-social, e outros da mesma importância, ali são muito mais agudos que nos distritos da classe média ou da rica, nos quais, no entanto, toma vulto a exigência de serviços que representem conforto.

Na circunscrição territorial dos grupamentos urbanos em função de sua categoria social, não ajudaria muito o padrão dos círculos concêntricos ou outros, relativos ao crescimento das cidades, nem ajudariam, tampouco, conclusões como a de que as classes pobres vivem nas áreas próximas aos centros de trabalho. Ainda assim, não há grande dificuldade nessa tarefa, porque, no caso do Rio de Janeiro, a distribuição das classes se processou nitidamente por zonas e bairros. A opção por Subprefeituras de bairros efetivamente resultou em unidades administrativas que, em consequência, irão ao encontro das diferenças sócio-espaciais do Distrito Federal. Contudo, há uma exceção flagrante, no que toca à Subprefeitura de Santa Teresa. Mas explica-se tal exceção:

- a) pela circunstância de que o Catumbi não constitui propriamente um bairro;
- b) pela de que a divisão de ladeiras ao meio, ou mesmo a separação das que dão para a Glória-Riachuelo e das que dão para o Catumbi, motivaria problemas maiores que o da mistura de categorias sociais numa única jurisdição. De resto, em menor escala, isto não se evitará totalmente em nenhuma área.

O FATOR "MELHORAMENTOS URBANOS"

Parte da matéria pertinente a este fator foi necessariamente considerada, quando se analisaram os outros. Por exemplo, as vias de comunicação — melhoramentos urbanos — tiveram de ser referidas, quando se mencionaram os eixos de circulação. Não obstante, cabe um reexame particular de alguns aspectos relativos aos melhoramentos urbanos, incorporados a certas zonas, pois de forma acentuada influem, geralmente, e influíram, em o caso deste trabalho, na delimitação de distritos únicos de Subprefeituras. Com efeito, se a geografia contribui para o primeiro delineamento dos problemas de uma área, que a demografia desenvolve e, com a economia, confirma, aprofundando, ou altera, até em sentido contrário, realmente o quadro não se completa sem a interferência do fator ora em exame.

Ainda que não se tivessem levado em conta, na elaboração do projeto, aqueles melhoramentos, em curso, como é o caso do metropolitano, que devem alterar profundamente as tendências em certas áreas (e tanto foram considerados, nos estudos que precederam à divisão territorial proposta, que no projeto se estabeleceram revisões periódicas do esquema das Subprefeituras), não seria permissível ignorar os melhoramentos já incorporados, porque essa incorporação evidentemente eliminou, modificou ou criou problemas na área beneficiada. Deste ponto de vista, um cuidado primário e geral consiste em encontrar áreas beneficiadas por igual e, se possível, por melhoramentos do mesmo tipo e qualidade. A circunstância de se haver optado por unidades demográficas que coincidem com áreas contínuas e de pequena extensão, facilitou extraordinariamente essa identificação, e não se tornaram necessárias maiores indagações a respeito. Quando, por motivos relevantes, se mesclaram áreas diferentes (suburbanas e rurais, v.g.), a condição de homogeneidade, do ponto de vista urbanístico, não foi atendida, é claro, por simples impossibilidade, já explicada. Cumprirá, na implantação do plano, compensar a heterogeneidade por uma adequada diferenciação orgânico-funcional da Subprefeitura correspondente.

Embora o que ficou dito se afigure de fácil percepção, convém esclarecer melhor o assunto com um exemplo. Tome-se o caso do abastecimento d'água. (No Distrito Federal, água, esgotos, estradas de rodagem e outros poucos serviços deverão continuar centralizados, pois se organizaram à base de grandes áreas e não será praticável ou aconselhável, nem para fins de obras novas nem de simples conservação, quebrar a interdependência das áreas. No entanto, para ilustração, o caso escolhido serve perfeitamente). Os problemas da área que não dispõe de uma rede de abastecimento obviamente não são iguais aos que terá de enfrentar, depois de dispor dessa rede. Em áreas abastecidas os problemas ainda variarão, se variarem as condições de adução, de distribuição, etc. Se a área contar com um sistema individual de abastecimento, se não depender de outras áreas para tomada de água e canalização, seus problemas ainda diferirão da outra em situação oposta. Razoável não seria, portanto, delimitar áreas com seções abastecidas e seções não abastecidas (Subprefeitura Leblon-Gávea com Barra da Tijuca), ou dividir áreas dependentes da mesma adutora ou da mesma rede de distribuição.

Mutatis mutandis, em relação a quaisquer casos, que não o da água e que tenham, como este, conexões com certa parte de um território ou com todo ele. Conforme o tratamento anteriormente recebido, em globo ou em determinadas seções, apresentar-se-ão sempre num diferente estágio, com diferentes problemas, exigindo atenção e cuidados específicos. Na hipótese mais geral, de haverem evoluído por seções de território, daí resultará uma nítida diferenciação de áreas, sob o ângulo das cogitações administrativas. Essa diferenciação não pode ser, de modo nenhum, desdenhada e não se deixa esquecida, porque reveste a condição objetiva de melhoramento urbano. Ora, é óbvio que se compusermos áreas uniformemente beneficiadas, embora isto não seja impositivo, iremos reduzir consideravelmente as preocupações do administrador, facilitar o planejamento administrativo e concentrar a ação administrativa, o que significa economia e eficiência. Coisas altamente desejáveis, sem dúvida.

O FATOR "RELAÇÕES DE INTERDEPENDÊNCIA"

Ao analisar os outros fatores, em verdade, não se cogitou senão de relações de interdependência. Mas apenas salientaram-se as mais íntimas, ou as menos gerais. Outras há, porém, menos patentes, ou menos intensas, que também produzem problemas, ou os diferenciam.

A interdependência pode resultar da geografia: áreas compreendidas na mesma zona (p. ex.: as da zona sul do Rio); áreas fronteiriças, áreas de acesso e outras serventias. Pode resultar da identidade funcional das áreas (caso das florestais) ou da sua complementariedade (as de residência e as de trabalho, as de produção e as de troca, as de suprimentos, as de recreação). Finalmente ela pode resultar da organização de serviços em bases interlocais (águas e esgotos).

Evidentemente nenhuma subdivisão de *um todo* se apoia na multiplicidade dos vínculos que contribuem para a unidade desse todo. O essencial é não romper tal unidade, quando se selecionam grupos particulares de vínculos para operar a subdivisão. O fato de que se cuida, com a instituição de Subprefeituras, apenas da subdivisão do território para fins *administrativos* assegura, sobre esse mesmo território, a integridade de um vínculo de maior coesão — o *político* (um só órgão legislativo — a Câmara de Vereadores — e um só executivo — o Prefeito). Não se descurou, porém, ao elaborar o projeto, de construir ou preservar, mesmo no plano administrativo, outros elementos aglutinantes, tais como a unidade orçamentária e a dos quadros de pessoal, os sistemas de administração geral, as conexões de competência entre a organização vertical e a horizontal, a dependência das subdivisões para com serviços não subdivididos (centralizados ou operando em base geográfica mais ampla).

Doutro lado, o trabalho de subdivisão foi muito facilitado pela circunstância de já existir uma organização regional predominante (a dos 16 distritos administrativos), sobre a qual opera a maioria dos serviços municipais e à qual outras se convertem (as circunscrições fiscais, por exemplo). As hipóteses de inconversibilidade situavam-se, exatamente, entre os serviços de base de operação territorialmente ampla que, por isso mesmo, o projeto excluiu do esquema das Subprefeituras.

Todavia as duas restantes modalidades de interdependência — a resultante da geografia e a funcional — concorreram apreciavelmente para o dito esquema. V. g.: — na colocação das áreas florestais sob jurisdição única e exclusiva; na composição mista de áreas suburbanas com as rurais circundantes e interrelacionadas; na composição de áreas conectadas por uma via de acesso (Deodoro-Ricardo de Albuquerque-Anchieta).

CONTRÔLE DE RESULTADOS PELA EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Eis um elemento que não se relacionou, de início, neste capítulo, entre os cinco fatores especialmente examinados (geografia, demografia, etc.), porque em si não constitui, realmente, um fator capaz de produzir, ou diferenciar problemas. Entretanto, representando a experiência administrativa acumulada uma valiosa base de raciocínio e fornecendo subsídios teóricos importantes para a elaboração de um projeto de divisão territorial, foi útil examinar-se a situação de algumas cidades, que nalguns pontos se assemelhem ao Distrito Federal, e a d'este próprio, no passado e no presente, tanto quanto êsse exame podia fornecer indicações para o propósito que se tinha em vista.

Na organização das grandes cidades em distritos administrativos, pode-se dizer que a tendência é para um número elevado de unidades. Londres compõe-se de 2 cidades (a City e Westminster) e de mais 27 "boroughs"; Viena (500.000 habitantes menos que o Rio) teria, em 1952, 26 Subprefeituras. A explicação parece simples: — as cidades em geral diferenciam-se numa porção de bairros e são êstes a base natural para constituir-se um subdivisio-namento administrativo.

O Distrito Federal, antes dos Decretos de 1940/41, chegou a ter 29 distritos. A organização eclesiástica, na qual se apoiou, inicialmente, a administrativa, conta hoje mais de 100 paróquias. Alguns serviços não municipais operam, também, à base de maior subdivisão:

- a) Polícia, com 30 distritos (número que já se considera pequeno);
- b) Corpo de Bombeiros, com 23 postos;
- c) Justiça Eleitoral, com 35 circunscrições.

Em relação aos atuais 16 distritos — número que inclui o Distrito Federal na categoria das cidades organizadas à base de maior subdivisão — já se encontram evidentes indícios da necessidade de aumentá-los. Tanto que a administração escolar primária funciona em 30 distritos, e a fiscalização em 35 circunscrições. Quando, recentemente, uma comissão de pessoas experimentadas elaborou projeto de reforma para a Secretaria Geral de Viação e Obras, foi proposta a elevação dos 16 distritos para 23.

Ora, todos êsses elementos conduzem a um resultado numérico que se harmoniza com o encontrado quando se elaborou o projeto anexo, embora, neste caso, se houvesse tomado por base outra ordem de considerações (os fatores geográfico, demográfico, etc.). Ademais seria absurdo que, para fins múltiplos, se pensasse em reduzir o número de distritos que ora já existem para atividades singulares. Se a Subprefeitura vai combinar vários serviços, num só distrito, ao contrário do que ocorre com os atuais órgãos distritais (que

cada um cuida de um certo serviço), lógico será que passe a atuar, com esses grupos de serviços, sobre áreas menores.

Quanto à essência não há discrepâncias fundamentais entre os dois esquemas de áreas: — o que se propõe e o a ser substituído. Respeitam-se os núcleos tradicionais. Apenas, como não podia deixar de acontecer, adicionam-se-lhes os novos que ganharam importância. As retificações de contornos, aparentemente profundas, advieram sobretudo da questão das reservas florestais.

AS SUBPREFEITURAS

Chega-se, afinal, ao ponto de apresentar as áreas identificadas, isto é, os distritos únicos que servirão de base territorial à jurisdição de cada Subprefeitura e que foram reconhecidos por aproximações sucessivas, feitas dentro de critérios prefixados. Nos comentários a propósito destes critérios, algumas das conclusões já se anteciparam.

Assim é o caso das áreas florestais, cujo tratamento especial e submissão a uma competência exclusiva (a do Departamento de Recursos Naturais) foi plenamente justificada na oportunidade própria. Resta, apenas, acrescentar que a delimitação de tais áreas se fez de acordo com a comissão que levantou as zonas urbana, suburbana e rural do Distrito Federal, e de acordo com o novo projeto de Código de Obras. As reservas da Baixada de Jacarepaguá estão marcadas pelo projeto aprovado n.º 5.596 de 1951, modificado em parte pelo de n.º 5.922-52.

Na parte central da Cidade, constituiu-se a zona comercial na Área n.º 1; e a zona portuária na de n.º 2. A faixa residencial enclavada entre ambas ficou com a zona portuária, para reforçar o potencial demográfico da área n.º 2. Em consequência, esta contará com uns 50.000 habitantes, e a n.º 1, com uns 70.000. Vale lembrar que, nas áreas em foco, o aspecto residencial é de importância secundária. O projeto de Código de Obras foi a base em que se tomou orientação, ainda neste passo.

Na zona Sul impuseram-se à delimitação quatro áreas, a saber:

Área n.º 3 — *Catete* (incluindo Flamengo, Catete, Laranjeiras, Cosme Velho, Silvestre).

Área n.º 4 — *Botafogo* (Botafogo, Praia Vermelha, Urca).

Área n.º 5 — *Copacabana* (Copacabana e Leme).

Área n.º 6 — *Lagoa* (Ipanema, Leblon, Lagoa, Gávea, Jardim Botânico).

A população destas áreas varia de um mínimo de 90.000 (Botafogo) a um máximo de 130.000 habitantes (Copacabana). Praia Vermelha e Urca, apesar de características distintas, não têm substância para constituir uma entidade administrativa. Jardim Botânico e Gávea, se separados de Leblon-Ipanema, quebrariam uma unidade geográfica, além de cada grupo isolado não alcançar o tamanho demográfico desejável.

A zona residencial alta e intermédia foi também subdividida em 4 áreas, que são as seguintes:

Área n.º 7 — *Santa Teresa* (incluindo Glória, Santa Teresa e Catumbi).

Área n.º 8 — *Rio Comprido* (Rio Comprido, parte do Estácio, Engenho Velho, Maracanã).

Área n.º 9 — *Tijuca* (Fábrica das Chitas, Tijuca, Alto da Boa Vista).

Área n.º 10 — *Vila Isabel* (Aldeia Campista, Andaraí, Grajaú, Vila Isabel).

Populações de mais ou menos 90.000 habitantes, em Santa Teresa, Tijuca ou Rio Comprido, e de 120.000, em Vila Isabel. A composição da área n.º 7 já foi explicada. Decorreu de motivos topográficos. Na n.º 8 se fundem os cursos inferiores do Trapicheiros e do Maracanã ao do Rio Comprido, numa composição que não deixa, por isso, de ter sua lógica.

A Zona habitualmente denominada "da Leopoldina", porque servida pela ferrovia desse nome, dividiu-se em três áreas:

Área n.º 11 — *S. Cristóvão*.

Área n.º 12 — *Ramos* (incluindo Carlos Chagas, Bonsucesso, Ramos, Olaria).

Área n.º 13 — *Penha* (Penha, Penha Circular, Braz de Pina, Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral).

Trata-se de uma subdivisão, particularmente entre a 12 e a 13, mais em função de volume de trabalho e de extensão do que por diferenças intrínsecas. Domina toda a zona o eixo ferroviário, ainda que a ligação rodoviária (Av. Brasil) desempenhe papel complementar saliente. Há uns 110.000 habitantes em São Cristóvão, como em Ramos, e uns 155.000 na Penha.

Zona da Rio d'Ouro. Como a anterior, foi desmembrada, em três áreas que são, neste caso:

Área n.º 14 — *Inhaúma* (incluindo Vieira Fazenda, Maria da Graça, Del Castilho, Inhaúma, Engenho da Rainha e, na Linha Auxiliar, Terra Nova, Tomás Coelho e Cavalcante).

Área n.º 15 — *Irajá* (Vicente de Carvalho e Irajá).

Área n.º 16 — *Pavuna* (Colégio, Coelho Neto, Acari, Pavuna e, na Linha Auxiliar, Turi-Assú, Rocha Miranda, Honório Gurgel, Barros Filho, etc.).

Na delimitação dessas três áreas com as da zona da Leopoldina e as da Central, que se seguem, procurou-se fazer passar a linha divisória pelos pontos onde as influências dos subúrbios de cada uma das ferrovias se equilibram ou perdem intensidade. À área n.º 16 falta continuidade de urbanização, mas a ligação férrea permite seu tratamento unitário. População de 90.000 pessoas, em cada uma das duas primeiras áreas, e de cerca de 100.000 na terceira.

Zona da Central. Muito grande que é, e muito povoada, foi preciso dividi-la em diversas áreas que se podem considerar naturalmente grupadas ou grupáveis, em três seções. Eis as da I Seção:

Área n.º 17 — *Engenho Novo* (incluindo S. Francisco Xavier, Rocha, Riachuelo, Sampaio e Engenho Novo).

Área n.º 18 — *Méier* (Silva Freire, Méier, Todos os Santos, Engenho de Dentro, Encantado — parte — e Bôca do Mato).

Área n.º 19 — *Cascadura* (Encantado — parte — Piedade, Quintino Bocaiuva, Cascadura e, na linha Auxiliar, Engenheiro Leal).

Área n.º 20 — Madureira (Madureira, Osvaldo Cruz, Bento Ribeiro, Marechal Hermes e, na Linha Auxiliar, Magno).

Zona das mais densamente povoadas. De 110.000 habitantes, no Engenho Novo, a 120.000 — 140.000 no Méier, Cascadura ou Madureira.

Zona da Central (II Seção). Apenas duas áreas:

Área n.º 21 — Deodoro (incluindo Afonsos, Deodoro, Ricardo de Albuquerque, Anchieta e Cel. Magalhães Bastos).

Área n.º 22 — Realengo (Realengo — Padre Miguel, Bangu, Senador Camará).

A situação da área 21 seria equivalente a da 16 — núcleos demográficos ilhados por faixas rurais, mas articulados pelo mesmo ramal ferroviário que parte de Deodoro. Bangu talvez devesse constituir-se em área distinta, atendendo-se ao surto industrial e residencial ali verificado. A dificuldade está em que sua população, não obstante o crescimento assinalado, ainda não ultrapassaria a uns 35.000 — 40.000 habitantes. Unida à de Realengo, forma a área 22, com perto de 120.000 habitantes. Na 21 o contingente habitacional presume-se situado entre 90.000 e 100.000 indivíduos.

Zona da Central (III Seção). Igualmente com duas áreas:

Área n.º 23 — Campo Grande (incluindo Santíssimo, Dr. Augusto Vasconcelos, Campo Grande, Inhoaíba, Cosmos, Paciência).

Área n.º 24 — Santa Cruz. Esta com, mais ou menos, 25.000 habitantes e, aquela, com 80.000. Ambas perderam, para a formação da área de Sepetiba-Guaratiba, a parte meridional do que hoje se chama 14.º e 15.º distritos.

Zona das Baixadas. Mais duas áreas:

Área n.º 25 — Guaratiba (incluindo Guaratiba, Sepetiba, Restinga e Ilhas da Baía de Sepetiba).

Área n.º 26 — Bandeirantes (incluindo S. Conrado, Barra da Tijuca e a Baixada de Jacarepaguá).

Respectivamente, 30.000 e 10.000 habitantes, em números redondos.

Zona mediterrânea. Sòmente uma área:

Área n.º 27 — Jacarepaguá (incluindo Campinho, Freguesia e Taquara).

Aproximadamente 85.000 habitantes.

Zona insular. Considerada, administrativamente, uma área única:

Área n.º 28 — Governador (incluindo Zona Universitária, Governador, Paquetá e mais ilhas pertencentes ao Distrito Federal, exceto as das áreas ns. 1 e 25).

Mais de 45.000 habitantes.

Em síntese: — Qual se acaba de ver, a enumeração das áreas atingiu a 28. Elas poderiam distribuir-se em 3 grupos. Nas do primeiro — 18 ao todo —, combinam-se a extensão reduzida do território e forte concentração demográfica. Nas do segundo, em número de 6, a população absoluta ainda é grande, mas o elemento espacial ganha apreciável destaque. Enfim, nas do ter-

ceiro — que são 4 —, predomina o tamanho físico, caindo consideravelmente as cifras de habitantes.

Seria supérfluo tentar-se a demonstração de que tais diferenças se compensam e que, se não do ponto de vista econômico ou financeiro, ao menos do administrativo, delimitaram-se unidades equivalentes. Isto aliás não constituiu a preocupação dominante, eis que o propósito do trabalho foi o de reconhecer formas reais e não o de elaborá-las segundo desenhos geométricos.

Positivamente, restaria uma questão única: a de saber se tôdas as áreas listadas justificariam a criação de uma correspondente Subprefeitura. O mais parece elementar e reduzir-se-ia ao devido proporcionamento e acomodação da máquina administrativa de cada Subprefeitura às particularidades da área a que tivesse de servir.

Depois da informação de que cerca de 89% dos municípios brasileiros possuem menos de 10.000 habitantes, sente-se que a questão perdeu sua razão de ser. Contudo, no intuito de tranquilizar os mais preocupados com a multiparidade de Subprefeituras, o projeto estabelece que se institua, para a área dos Bandeirantes — o que se poderia estender às áreas de menos de 30.000 habitantes — uma espécie de administração distrital, embrião de Subprefeitura, dependente do Subprefeito de outra área vizinha.

Nos mapas (11) que vêm a seguir, organizados por zonas, apresentam-se as áreas delimitadas, de modo a facilitar sua visualização. A unidade geográfica ficou ressaltada apenas nalguns casos. Em compensação, certas indicações acrescentadas, como a localização dos núcleos comerciais ou o sentido das linhas de tráfego, permitirão formular juízos críticos.

Em cada área também estão figurados os serviços municipais existentes, que se transfeririam às Subprefeituras. Isto servirá para dar uma idéia da apreciável substância de que estas se formariam.

(11) Por absoluta falta de espaço, deixamos a contragosto de reproduzir êsses mapas, que aumentariam ainda mais o valor da argumentação empregada, mas tornariam impraticável a divulgação-básica do Plano a que afinal nos propoçtermos.