

EXPOSIÇÃO GERAL DOS TERMOS E MOTIVOS DA REFORMA

Oportunidade de se instituírem as subprefeituras

A criação das subprefeituras tem sido objeto de numerosos debates e trabalhos, em diversas ocasiões. Vêzes sem conta incluiu-se em plataformas eleitorais, obtendo, sempre o melhor acolhimento, a mais favorável repercussão em tôdas as camadas e setores de opinião. E porque assim tem sempre acontecido? Entre outros motivos, talvez o que mais evidencie ao povo carioca a utilidade e a necessidade das subprefeituras seja a grande dificuldade que sente em manter seus contatos imprescindíveis com os órgãos da administração municipal. O contribuinte percebe claramente que certas atividades de rotina se resolvem nas repartições que procura e que freqüente; mas sabe que, surgida qualquer questão, embora de pouca monta, a qual ultrapasse o simples caso rotineiro, a solução só se encontrará nas altas esferas administrativas, cujos procedimentos não compreende, cujos titulares não conhece. Não sabe mesmo que entre um caso — pequeno, às vêzes fácil de resolver, pois sempre lhe atribui a solução óbvia — e a decisão final, estão situados um mar de funcionários, despachos, carimbos, repartições e “guichets” de protocolo. Pois bem, esta estranha sensação de “impossível”, que se apodera do contribuinte sempre que a verdadeira multidão de abrolhos burocráticos se lhe antepõe, é que justamente o faz acalentar a idéia vaga e informal de “uma prefeitura na sua rua” ou no seu bairro; de *uma Prefeitura*, isto é, de certa repartição que lhe resolvesse ela mesma os casos que inevitavelmente o levam a tôda hora perante o poder público municipal; todos êsses casos, que são muitos nesta época em que vivemos, de intensa ingerência estatal na vida privada do cidadão.

Este estado de espírito condiciona favoravelmente o público para que bem aceite as subprefeituras. Mas, não somente o público assim reage. Um inquérito entre os dirigentes dos órgãos municipais de nível mais elevado provavelmente viria revelar que todos ou quase todos também as desejam. Na verdade, inexistindo, senão em mínimo grau, a delegação de autoridade, o que se verifica é uma situação quase insustentável para os dirigentes dos órgãos principais, no Distrito Federal. Ao Prefeito, aos Secretários e aos Diretores dos Departamentos, mas principalmente ao Prefeito e aos Secretários, cabe a obrigação de resolver tal montante de proatentar, como devem, no planejamento administrativo e no planejamento dos serviços públicos essenciais da Municipalidade. Uma tal quantidade de decisões rotineiras e de soluções casuísticas, cometidas a um Prefeito ou a um Secretário municipal, de fato são perfeitamente capazes de afogar qualquer brilhante vocação de administrador probo e dinâmico.

São também maléficis os resultados da excessiva centralização, no tocante aos funcionários dos níveis menos elevados da hierarquia municipal.

Ou por insuficiente delegação de autoridade, ou porque tal delegação não se tenha caracterizado com precisão, ou porque, numa sucessão, os Prefeitos e Secretários tenham sido homens absorventes, líderes influentes e enérgicos, naturalmente centralizadores (disso decorrendo como que uma verdadeira “devolução de competência”), ou ainda, finalmente, por todos êsses motivos, a verdade é que os funcionários dos níveis hierárquicos menos importantes, na Prefeitura, hoje em dia quase não detêm autoridade. Res-salvados os despachos de rotina, os chefes das diversas repartições (desde os simples setores até mesmo as divisões e serviços) nada ou pouco mais que nada podem resolver. Cresça um pouco o problema, complique-se ligeiramente uma situação processual, trate-se de caso que envolva interesse simplesmente além do corriqueiro, — eis que temos despacho assinado por Secretário e Prefeito. Entre os numerosos inconvenientes de tal situação, sobressai a influência negativa no moral dos funcionários de menor nível. Manifestamente, esta excessiva retenção da autoridade nos altos postos tende a formar, nos níveis intermediários e inferior, uma grande quantidade de chefes mais ou menos tíbios e, portanto, sem aptidão e sem condição para liderar os seus subalternos.

Os corolários são mais prejudiciais. Dêles pode-se inicialmente destacar êsse conhecido fenômeno da administração municipal: — uma grande massa de pequenos servidores sem iniciativa, incapaz de tomar a providência mais elementar, se esta providência ultrapassa a sucessão já prevista dos carimbos e das informações padronizadas; — massa de pequenos funcionários que sentem não pertencer realmente a um serviço de carreira, e por isto não têm perspectivas nem aspirações, salvo quanto à possibilidade de um abono, de uma letra a mais no padrão de vencimento, de uma reestruturação”, por milagre da providência divina, — massa de funcionários canhestros no trabalho e dêstes desinteressados, entregues pura e simplesmente à enfadonha obrigação de todo o dia suportar cinco ou seis horas de “expediente”, durante as quais atende precariamente a um público irritado e sôfrego de soluções.

Em contraposição — e êste é outro corolário — constituiu-se uma chamada “elite” de funcionários municipais (integrada por pessoas de elevados vencimentos), que está mais atenta no “emprego” que no trabalho, que praticamente não está (ou não se sente) vinculada a uma hierarquia funcional, composta de servidores que não respeitam e às vêzes nem consideram os chefes imediatos. É que os sabem destituídos de qualquer autoridade real, dependentes dos Secretários e até do Prefeito, para quaisquer atos de maior significação; sabem-nos temerosos de atitudes mais importantes, já que não estão habituados a assumir responsabilidades.

Pois bem, essas conseqüências do precário sistema de delegação de autoridade serão fortemente contrabalançados pela criação das subprefeituras. Não somente, porém. Os modernos tratadistas de organização e de administração pública erigiram num quase postulado a regra segundo a qual a autoridade deve estar concentrada no próprio âmbito onde ocorrem os fatos e problemas cuja solução dela depende. Ora, sobre corrigir ou

minorar os erros apontados, a criação das subprefeituras não é senão, em certo sentido, uma aplicação desse postulado, uma vez que importará em extensa delegação de autoridade, enfeixando-a tanto quanto possível nas mãos daqueles que, diretamente, superintenderão os serviços prestados ao público.

Mas não somente a circunstância de solucionar alguns problemas cruciais, ou de minorar-lhes as conseqüências, é que justifica o projeto. E nem apenas o acolhimento favorável da idéia é que lhe torna oportuna a execução. Este acolhimento, já se disse é do público em geral, que almeja solução rápida e cômoda para os seus problemas habituais; é do próprio administrador, ou seja, dos próprios dirigentes dos órgãos principais, que desejam ardentemente a redução, a limites razoáveis, de suas funções, para que melhor se possam dedicar aos problemas básicos dos setores que dirigem; é da imprensa que, na sua função social de porta-voz das aspirações públicas, vem permanentemente propugnando pela instituição das subprefeituras. Não somente, porém, a aceitação geral ou algumas vantagens dessa medida é que lhe justificam a execução, repita-se. De fato, no atual estágio de desenvolvimento do Rio de Janeiro, quer geográfico, pela extensão da cidade ao longo de um eixo de mais de quarenta quilômetros; quer demográfico, pois já abriga cerca de três milhões de pessoas; quer econômico, face ao considerável e sempre crescente progresso da indústria e do comércio; *a instituição das subprefeituras é um imperativo da técnica de administração.*

Chegou-se ao ponto em que tal medida assume um caráter verdadeiramente inadiável, pois não há como protelar a implantação de soluções que aproximem as atividades administrativas das áreas a que se destinam, que mais intimamente integram num mesmo todo certas funções e serviços municipais, de um lado, e, doutro, as exigências e necessidades de determinados grupos da população carioca, os quais se caracterizam, especialmente, pelo fator *área habitada*. Em face de tal razão, pode-se dizer que a instituição das subprefeituras é um problema de solução tanto mais oportuna e até mesmo urgente quanto mais se deva reconhecer, de boa-fé, que em rigor temos no Distrito Federal, atualmente, concentrações de população, em zonas determinadas, com atividade econômica própria, se não com hábitos de vida e procedimento bastante diferenciados, que constituem verdadeiras *comunidades*, quase cidades diferentes, que apenas por certos liames se aglomeram para formar a grande urbe. É portanto essencial, na presente oportunidade, aproximar-lhes a administração municipal, descentralizar os serviços públicos na base de áreas que concentrem determinados conjuntos de interesses.

Além de oportuna a instituição das subprefeituras; além de útil e necessária, essencial mesmo, por constituir verdadeiro imperativo técnico e por objetivar uma forma superior de prestação de serviços públicos, a criação das subprefeituras *é também obrigatória, da lei*. Efetivamente, a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei Federal n.º 217, de 15 de janeiro de 1948), bai-

xada evidentemente com fins de complementação da Constituição, (*) prevê a subdivisão do Distrito em subprefeituras, cometendo a iniciativa da medida ao Prefeito. Eis como fala o texto legal:

“Art. 41 — O Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito, será subdividido 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.”

Portanto, determinada que foi por lei federal, a providência que ora se procura concretizar, é principalmente providência obrigatória, cujo adiamento consistiria em evidente desobediência a essa mesma lei federal, pois se prazo não lhe marca o diploma legal, fá-la entender necessária e exequível quando oportuna. E oportuna o é, como se mostrou sobejamente.

OPORTUNIDADE DE REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA GERAL

A reorganização das Secretarias e dos demais órgãos (não secretarias) ora existentes constitui evidentemente um corolário da instituição das subprefeituras, por um lado, e, doutro lado, medida que se impõe:

a) para que, retirados das Secretarias e das outras unidades certos serviços que devam passar às subprefeituras, seja possível rearticular racionalmente aquelas, mediante a reestruturação e sistematização da autoridade e das atividades remanescentes. É óbvio e dispensa maiores explicações o fato de que, amputando-se um serviço daqui, retirando-se atividade acolá para integrá-los nas subprefeituras, os conjuntos atuais se transformarão em meros organismos desmantelados, completamente incapazes de operar antes que uma reorganização cuidadosa novamente os apreste;

b) para que, no ensejo em que se farão forçosamente tão radicais reformas, se corrijam e extirpem alguns defeitos organizacionais cristalizados pela tradição, ou instituídos por leis, decretos e portarias de administradores menos avisados.

Esta é, de fato, a verdadeira oportunidade para a reorganização geral dos serviços do Distrito Federal, e para melhor definição das linhas e dos graus de autoridade e responsabilidade, bem como do grau de autonomia

(*) O art. 23 da Constituição Federal determina: “A organização administrativa e a judiciária do Distrito Federal e dos Territórios regular-se-á por lei federal, observado o disposto no art. 124”.

e do "status" jurídico de certas repartições cujas correlações, na estrutura administrativa municipal, não estão bem definidas.

OS LIMITES DA REORGANIZAÇÃO

O problema ficou, assim, equacionado: — instituir as subprefeituras, desde logo fixando-lhes a competência, a base legal orgânica, às atribuições e mesmo as generalidades da linha de operações; e promover a reorganização das Secretarias e repartições não secretariais.

Assim enunciada a questão, não se pode, talvez, à primeira vista, idealizar-lhe ou compreender-lhe a magnitude e a dificuldade. Nalguns itens do próximo subtítulo — "Imperfeições Principais da Atual Organização Municipal" — tenta-se dar uma noção dos vultosos e intrincados problemas organizacionais da municipalidade, enumerando os capitais e descrevendo as mais calamitosas falhas. Por agora, no entanto, basta lembrar alguns aspectos da reinante situação caótica do pessoal, ou salientar a amplitude da organização municipal — que é vasta — a ponto de utilizar cerca de 70.000 servidores e de efetuar uma despesa anual da ordem de nove bilhões de cruzeiros (Cr\$ 8.963.335.972,60 é o previsto no orçamento de 1955, Lei número 809, de 16 de dezembro de 1954); basta recordar que há muitos anos não se tomam providências gerais organizadoras e que, à margem dessa completa ausência de planejamento organizacional, órgãos e mais órgãos têm surgido como cogumelos e desaparecido como simples mariposas, criados e extintos por atos muitas vezes exdrúxulos, destituídos de qualquer critério técnico, apenas para atender a um verdadeiro casuismo administrativo; basta frisar que êste constante suprimir e criar de repartições, e que as modificações de toda hora, introduzidas na competência e na situação hierárquica e estrutural dos diversos órgãos, têm produzido tremendas lacunas e são responsáveis por numerosas duplicações de funções, bem como por uma péssima distribuição de competência e de atividades, o que tudo resulta em desentendimento para todos os órgãos em geral e para cada um em particular; basta lembrar isso tudo — que de seguida se comprova ponto por ponto, quer nesta exposição (em linhas gerais), quer nos relatórios anexos (com mais minúcia) — para que pelo menos se vislumbrem a magnitude e a extrema complexidade dêsse fantástico problema que é o de — *reorganizar a Prefeitura do Distrito Federal*.

Essa magnitude e essa complexidade constituem a mais importante limitação que se impôs ao trabalho de elaborar o presente projeto de reorganização. Desde logo se verificou que, a par das naturais dificuldades relativas ao critério para determinar as áreas das subprefeituras e para identificar os serviços municipais que lhe deveriam ser transferidos, o principal obstáculo era determinar o grau de profundidade do trabalho reorganizador. Apresentou-se uma alternativa:

a) ou limitar êsse trabalho a uma reorganização de cúpula — isto é, a redistribuição geral de competência, à extinção e reagrupamento de repar-

tições, e à bem definida situação de autonomia ou de integração hierárquica (ou seja, reforma de estrutura) — deixando-se para posterior implementação as exigências de reorganização minuciosa;

b) ou, desde logo, empreender trabalho reorganizador completo, que além dos aspectos citados no item anterior compreenderia, entre outras coisas, a análise de tôdas as atividades das repartições; a sistematização dos mesmos em pormenorizadas rotinas; a fixação de adequados métodos e normas de trabalho; a cuidadosa recuperação do pessoal, mediante redistribuição de atividades aos servidores, em base de capacidade verificada; o aperfeiçoamento dos padrões operacionais relativos a serviços de certo vulto, como os de protocolamento, cadastro e arquivo; e muitas outras providências que os fatos de todos os dias demonstram necessárias e urgentes.

Em tese, poderia optar-se por uma ou por outra atitude. A última permitiria, inclusive, que se aplicassem os mais modernos padrões de organização, que se trouxessem a um plano pragmático as mais recentes conquistas da técnica de administração, quer relativas aos problemas de organização e métodos, quer ligadas às questões de liderança e de administração positiva de pessoal, — tudo em auxílio de uma solução tanto quanto possível completa dessa crucial crise de eficiência da administração municipal carioca. A primeira atitude — reforma de cúpula embora — seria de qualquer modo o passo inicial para a segunda, podendo simplesmente realizar-se dentro de certos critérios já tradicionais (mas ainda incontestados) da teoria da organização, segundo os quais se admite, na reorganização de vastos conjuntos, uma providência inicial de ordenação dos principais elementos orgânicos, dos principais fatores, de modo que desde logo se obtenham grandes agrupamentos homogêneos, cada qual se possa analisar e minuciosamente organizar posteriormente, de per si. Fora da tese, porém, e transferida a escolha para um plano pragmático, os fatores circunstanciais excluíram a alternativa e impuseram a primeira hipótese. Eis que:

a) o trabalho de completa reorganização, pelo seu vulto, exigiria a participação de uma verdadeira equipe de técnicos de organização e de alguns técnicos de administração de pessoal, dos quais a Prefeitura não dispõe. Seria preciso contratá-los, o que não se conseguiria com facilidade, pois no Brasil ainda é pequeno o corpo de profissionais dêsse ramo; e a maioria dos que aparecem é logo absorvida pelo serviço público federal ou por entidades especializadas. O único processo de obter tais técnicos seria prepará-los. Mas isto levaria muito tempo e demandaria certas providências orçamentárias e legais, sendo pois inexequível;

b) mesmo dispondo-se de uma equipe de técnicos, ainda assim o plano de organização minuciosa dessa vasta massa informe que é a burocracia municipal exigiria tal prazo que não se poderia projetá-lo em tempo útil, isto é, em tempo condicente com a urgência de reorganizar os serviços da Prefeitura.

Por tais razões, resolveu-se apelar para a menos ambiciosa porém mais imediata reforma de cúpula: e promoveu-se um trabalho de organização apenas limitado àquelas já citadas partes: — redistribuição geral de compe-

tência; instituição, extinção e reagrupamento de órgãos; definição exata de estrutura de autoridade ou de autonomia administrativa de certas repartições (conforme o caso). Afora disto e a título de exceção, consideraram-se alguns poucos problemas de reorganização minuciosa; e é assim que, como antecipação de um mais completo trabalho reorganizador, o diploma legal anexo já inclui algumas regras relativas ao aperfeiçoamento de normas e métodos de trabalho, o que se fez apenas para atender a certos problemas que estão a exigir soluções inadiáveis. Principalmente problemas relativos à maior brevidade e simplicidade do andamento de processos.

Quanto aos efeitos úteis do trabalho de reorganização que ora se propõe, cumpre ainda ressaltar que somente com o tempo se produzirão em toda a sua plenitude. Em primeiro lugar, porque tal trabalho terá de completar-se oportunamente, pela reorganização interna e minuciosa dos diversos setores gerais agora fixados. Em segundo lugar, porque a fase de transição em que ingressará a administração municipal, para adaptar-se à nova estrutura orgânica e à nova situação oriunda da instituição das subprefeituras, certamente será assinalada pela necessidade de vários ajustamentos pragmáticos, não só das pessoas, isto é, do funcionalismo e do contribuinte, mas também de procedimentos até especiais. Antes de se obterem efeitos úteis, em verdade o que se terá é de vencer algumas difíceis situações e desenvolvimentos, felizmente transitórios.

IMPERFEIÇÕES PRINCIPAIS DA ATUAL ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

Nos itens precedentes, alguns vícios da atual organização administrativa foram de passagem referidos para demonstrar a necessidade de uma reorganização geral. Agora, para que melhor se compreendam as linhas mestras e as providências fundamentais adotadas na reforma, as quais se acham sumariadas mais adiante, convém relacionar êsses defeitos orgânicos maiores, pelo menos aquêles mais gerais, que afetam a organização em seu todo. (*)

INSUFICIENTE E IMPRECISA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

De logo, pode-se notar que a administração local não ficou totalmente alheia à moderna tendência para organizar descentralizadamente certas atividades. Efetivamente, ao lado da organização administrativa centralizada (repartições integradas na tradicional estrutura orgânica e sujeitas a controle hierárquico), desenvolveram-se e coexistem alguns órgãos que detêm certo grau de autonomia administrativa e, assim, podem considerar-se de

(*) Nas partes seguintes deste Relatório examina-se particularmente a situação interna de cada Secretaria e, então, apontam-se com mais minúcia as deficiências de organização encontradas.

administração descentralizada, ou indireta. Entretanto, poucas são as entidades desse gênero, na administração municipal, e mais numerosas poderiam e deveriam ser, pois muitas atividades públicas, por causa de certas peculiaridades, mais eficientes se desempenham por via de administração indireta. Em síntese: — o fenômeno da descentralização, embora se venha operando na administração municipal, não atingiu suficiente grau de intensidade, que conviria tanto por causa da verdadeira hipertrofia do sistema de administração direta, como porque muitas funções e atividades estão — mas não deviam estar — a cargo das repartições envolvidas pelo controle burocrático. Destarte, vários serviços ora prestados pelas repartições do sistema centralizado podem com vantagem atribuir-se a organismos autônomos, que se criem, principalmente os serviços industriais, como o Laboratório de Produtos Terapêuticos ou o Serviço de Asfalto, da Secretaria Geral de Viação e Obras, e os chamados de utilidades pública, por exemplo, o de águas e esgotos ou o de coleta e aproveitamento do lixo. Além desses, alguns outros, tal seja o Jardim Zoológico.

Afora essa conveniência de se instituírem novos órgãos de administração descentralizada, há de notar-se, no tocante aos existentes, que muitas vezes as suas leis institucionais são lacunosas e não definem com clareza certos aspectos essenciais: — nem o tipo do órgão (dentro da sistemática estabelecida pela doutrina); nem as conexões dele com a administração central (no tocante ao exercício do controle legal que a esta compete); nem o mecanismo e as fórmulas desse controle legal; nem a necessária afetação de recursos próprios. Não que essas falhas sistematicamente concorram. O que se afirma é que uma, ou algumas, sempre se verificam. O exame de certos casos bem poderá prová-lo.

Tome-se, por exemplo, a legislação que diz respeito ao Montepio dos Empregados Municipais. Lendo-a, infere-se que êsse órgão não pertence à administração centralizada municipal. E de fato, porque "...terá economia, escrituração e caixa inteiramente separadas das da Prefeitura..." (*); porque os seus recursos, como se vê nas leis que regulam a matéria, não se constituem todos pela forma de constituição habitual dos recursos das repartições do sistema de administração direta (ao contrário, na maioria decorrem das contribuições e jóias dos associados, dos emolumentos que êstes pagam pela prestação de certos serviços como os empréstimos e as fianças, das doações, dos legados, etc.) (**); e por outras circunstâncias, que das leis se depreendem com maior ou menor clareza. Mas também não é uma entidade particular, nem uma simples associação de classe, porque outra parte dos seus recursos se constitui de contribuições estatais obrigatórias por lei (50% dos impostos sobre loterias municipais e 10% dos impostos cobrados aos mercadores ambulantes) (**); porque

(*) Decreto n.º 3.397, de 9-5-1930, art. 2.º

(**) Decreto n.º 3.397, de 9-5-1930, art. 3.º

(***) Idem. Embora jamais se tenham efetivado, os dispositivos transferidos continuam em vigor. E o Montepio, se não foi beneficiado de uma forma, foi de outra, e vem recebendo contribuições da Prefeitura, como, v. g., em virtude da Lei n.º 444, de 1949.

é dirigido por "...um diretor, um secretário e um subsecretário, nomeados pelo Prefeito..." (*); porque tôdas as suas atividades são exercidas conforme preceitos instituídos por decretos municipais específicos, etc.

Ora, se o Montepio não é uma repartição pública do tipo comum e se não é uma entidade particular, qual o seu "status" jurídico? — Eis o que não esclarecem as leis. Eis o que não se pode saber a rigor, tanto porqueditas leis não o fixam taxativamente, como porque a análise dos elementos legais característicos não permite, por insuficiência destes, que se chegue a qualquer conclusão exata. O Montepio é tido geralmente como uma autarquia. Mas será que os seus caracteres orgânico-jurídicos coincidem com aquêles que a doutrina considera típicos das autarquias? Em rigor, pelo menos, tal não ocorre, senão com alguns caracteres. No consenso geral dos tratadistas, são os seguintes os elementos essenciais à definição do ente autárquico:

- a) prestação de serviços públicos;
- b) autonomia administrativa;
- c) criação legal;
- d) afetação legal de recursos próprios;
- e) personalidade jurídica de direito público interno.

Admitindo-se que o pagamento de benefícios e a assistência social a servidores do Estado constituam serviço público; sabendo-se, como é sabido, que o Montepio foi instituído ou pelo menos reconhecido por lei; e que também por lei dispõe de recursos próprios, que lhe integram economia independente; — é forçoso reconhecer que coincidem êsses três caracteres com os caracteres *a*, *c* e *d*, das autarquias. Mas quanto aos outros dois, ou seja, quanto aos caracteres *b* e *e*, do "status" legal do Montepio não se deduz tal coincidência, porque:

I — Personalidade jurídica de direito público interno não se presume, simplesmente. Deve ser declarada taxativamente ou pelo menos deve estar consubstanciada em disposições legais que, por lhe citarem os elementos jurídicos constitutivos, a tornem patente. E tal não se dá, no caso do Montepio.

II — Autonomia administrativa pressupõe três condições essenciais: — primeira, independência de qualquer subordinação hierárquica; segunda, **contrôle da legalidade** dos atos do ente autárquico, por um organismo ou autoridade em lei designada, quer através de decisões proferidas em recursos contra aquêles atos, quer mediante exame de orçamentos, balanços e relatórios, quer de acôrdo com outras fórmulas também em lei preceituadas; e terceira, **contrôle político** (ou de política administrativa) sôbre a autarquia, como decorrência da livre nomeação do seu dirigente máximo ou dos seus dirigentes principais, pela autoridade competente para tal e ainda na lei indicada. Pois bem, sômente essa terceira condição, a rigor, é preen-

(*) Decreto n.º 6.184, de 30-3-1938, art. 1.º. Modificado pelo art. 8.º do Decreto n.º 8.233, de 13-9-45, que transformou o subsecretário também em secretário.

chida, no caso do Montepio. De fato, o Prefeito nomeia-lhe o Diretor, o Secretário e o Subsecretário. As outras duas condições não são preenchidas. Nas leis que regem a matéria não há notícia de instâncias superiores de recurso contra os atos do Diretor; não se mencionam órgãos nem fórmulas para exercício de contrôle legal sôbre os atos da entidade; e em contraposição estabelecem-se tais possibilidades de interferência do Prefeito nos atos de menor importância e nas medidas de gestão interna do Montepio que, praticamente, se anula a autonomia administrativa desse órgão.

Ao fim dessa análise, conclui-se, então, que o Montepio dos Empregados Municipais não é uma repartição da administração centralizada nem é uma entidade particular ou uma associação de classe; que não é, pelo menos a rigor, uma autarquia; e por *diferenças óbvias*, sabe-se também que o Montepio não é uma entidade concessionária, nem arrendatária, que não é uma sociedade de economia mista e que não é uma fundação. Portanto, conclui-se tudo isso para em última instância verificar-se que as leis institucionais do Montepio se elaboraram, votaram e sancionaram à margem de qualquer critério técnico ou jurídico. Disso decorrem muito naturalmente situações de confusão e irresponsabilidade, interferências indevidas, medidas de emergência, senão ilegais pelo menos extra-legais, cada vez que ocorre situação imprevista, bem como outros graves e manifestos inconvenientes.

Pois bem, "mutatis mutandis" e total ou parcialmente, podem fazer-se críticas idênticas, e até mais algumas críticas, à situação dos outros órgãos municipais que desfrutam certa dose de autonomia administrativa, pois esta expressão, na realidade, quando aplicada ao fenômeno da "descentralização" como ocorre no Distrito Federal, geralmente significa — com todos os inconvenientes que daí advêm — o seguinte:

- a) independência dos procedimentos burocráticos comuns, mas sem ter a contrabalançá-la as necessárias medidas de contrôle legal;
- b) desconcentração do sistema centralizado, do qual se apartam certas atividades, mas sem o contrapêso, do processo de descentralização baseado no planejamento administrativo geral.

HIPERTROFIA DA AUTORIDADE DO PREFEITO E DISPERSÃO DE COMPETÊNCIA

No sistema centralizado as sete Secretarias, a Procuradoria Geral e a Superintendência de Transporte são os órgãos principais, mas não os únicos. Há um número variável, às vezes elevado, de órgãos que não integram as secretarias e se subordinam diretamente ao Prefeito.

Freqüentemente tais órgãos são instituídos por decretos; noutros casos, por simples atos administrativos. Alguns dêles, principalmente destes últimos, têm vida transitória. Diversos, porém, justamente os do primeiro grupo, muitas vezes criados para cuidar de problemas perfunctórios ou transitórios, depois de superados tais problemas ainda assim inutilmente permanecem, embora tenham existência circunscrita apenas às disposições legais que os instituíram ou, no máximo, aos cargos ocupados e ao âmbito especiais onde lhes localizaram as sedes. Outros, entretanto, desempenham ati-

vidades importantes, mas que em muitos casos melhor se enquadrariam entre as atribuições dos órgãos de linha integrantes das Secretarias; e costumam até duplicá-los em parte ou fazer-lhes concorrência.

Como resultado dessa multiplicidade e superposição de órgãos, ocorre verdadeira dispersão de competência em torno de certos problemas, por vezes básicos. E daí advêm ou podem advir determinadas conseqüências perniciosas, como por exemplo:

a) que autoridades várias, situadas em posições diversas, permaneçam em constante estado de indecisão, temerosas de tomar providências, cada uma sempre na expectativa de que as medidas necessárias partam da outra;

b) que o andamento dos serviços se caracterizem por uma acentuada falta de iniciativa, por uma decorrente morosidade, e até por deficiência absoluta, como conseqüência imediata da circunstância anteriormente citada;

c) ou que, ao contrário, autoridades várias situadas em posições diversas, determinem providências contraditórias e mesma se ponham em atitudes opostas (embora até por simples descoordenação), daí resultando muitos empecilhos para o andamento dos serviços, prováveis gastos inúteis e, eventualmente, alguns entroschoques e animosidades pessoais entre os dirigentes.

Este quadro assim teoricamente exposto pode parecer exagerado. Mas atentando-se na realidade, ver-se-á que é a realidade.

Outra importante e perniciosa conseqüência da proliferação de tais órgãos não secretariais é que ela hipertrofia a autoridade do Prefeito, que o sobrecarrega de contatos na maioria das vezes injustificados. Agrava-se ainda a situação porque, além das múltiplas relações administrativas diretas com os subordinados, o Prefeito do Distrito Federal é obrigado às relações políticas com a Câmara dos Vereadores e com o Senado (em certos casos) e mais ainda, como representante da cidade deve constantemente comparecer a cerimônias e solenidades em que sua presença é imprescindível. Tudo sem contar ao que o obriga a inadequada legislação financeira e de contabilidade pública, pela qual quase tôdas as iniciativas do que decorram despesas — e são quase tôdas — dão oportunidade a obrigatórios e sempre formais despachos do Chefe do Executivo, entorpecendo as atividades administrativas municipais e a impedir, em seu âmbito, a exata e devida definição de responsabilidades.

PRETERIÇÃO DE ATIVIDADES ESSENCIAIS

Quer mediante processo tradicional de integração, quer em conseqüência de leis especiais as atividades destinadas a colimar os *objetivos gerais* da administração municipal — isto é, as que se classificam entre as chamadas *atividades fins* — resultaram grupadas à base desses mesmos objetivos, bem como atribuídas a cinco Secretarias. Como, porém, o número dos objetivos gerais é maior que o das Secretarias, ocorreu naturalmente que cada uma destas tivesse a seu cargo atribuição relacionadas com dois ou mais objetivos gerais.

Já as *atividades-meio* da administração municipal, tanto quanto foram institucionalizadas, vieram a formar quatro conjuntos: três decorrentes de grupamento a base da técnica e outro conseqüente de grupamento à base do material; aquêles três cometidos a duas Secretarias Gerais e uma Procuradoria, este último confiado a uma Superintendência. As Secretarias organizadas à base da técnica são a Secretaria Geral de Administração, que se incumbem de atividades de administração geral, e a Secretaria Geral de Finanças, à qual competem as atividades de administração financeira. A Superintendência, que se denomina Superintendência de Transporte, zela pela manutenção dos veículos da Prefeitura e em geral provê, para as repartições municipais, os seus problemas de transporte. À Procuradoria Geral estão afetas atividades jurídicas.

São as seguintes as Secretarias organizadas conforme os objetivos principais da administração:

- Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio;
- Secretaria Geral de Educação e Cultura;
- Secretaria Geral do Interior e Segurança;
- Secretaria Geral de Saúde e Assistência; e
- Secretaria Geral de Viação e Obras.

Como se disse e agora se evidencia da simples leitura dos nomes, cada uma das Secretarias Gerais exerce atividades relativas a *dois* ou *três* objetivos gerais da administração. Pois bem, daí tem resultado que, numa dada Secretaria, geralmente, prevalece um dos objetivos, em detrimento do outro ou dos outros, que também lhe incumbem. É conveniente exemplificar:

Na Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio, a maioria das atividades e verbas se aplicam ao objetivo *agricultura*. (*)

Basta ver-se que *doze* Serviços e *seis* postos, isto é, *dezoito* órgãos, operam em tal setor; ao passo que *apenas* quatro Serviços cuidam de *indústria* e de *comércio*, constituindo um único Departamento, que tem justamente esse nome: — de Indústria e Comércio.

Outro exemplo: — salvo porque mais acentuado o fenômeno de atrofiação de atividades dedicadas a um dos objetivos, não difere da situação acima descrita a que se verifica na Secretaria Geral de Educação e Cultura. Os Órgãos que a integram (considerados os órgãos de operação, isto é, os órgãos de base, e não os grupos de órgãos, ou Departamentos) assim se podem distribuir quantitativamente pelos objetivos a que servem: (**)

(*) A palavra *agricultura*, quer como parte do nome da Secretaria, quer com o sentido que lhe está sendo atribuído neste texto, é usada na acepção mais abrangente, que inclui a cultura da terra, a pecuária, a avicultura, a sericultura, a apicultura, o próprio reflorestamento etc.

(**) A discriminação, é claro, não está feita com muito rigor. Primeiro porque há órgãos que se dedicam aos dois objetivos. Em casos tais, levou-se em conta o objetivo preponderante. Segundo, porque se baseou tal discriminação numa análise sumária das atividades, já que se destina apenas a exemplificar.

- a) três exercem atividades administrativas da Secretaria;
- b) trezentos e oitenta e quatro são estabelecimentos de ensino ou cursos regulares (não incluídos cursos de alfabetização de adultos nem os de educação complementar, e incluídos os cursos supletivos para adultos); e oitenta e um são órgãos de administração, orientação e assistência sanitária escolar (inclusive os trinta distritos educacionais a que se filiam as escolas primárias); ao todo, pois, quatrocentos e sessenta e cinco órgãos;
- c) apenas dez repartições ou institutos se dedicam ao objetivo *cultura*.

Nessa ordem de fatos e apreciando a questão percentualmente, chega-se à conclusão de que as atividades da Secretaria Geral de Educação e Cultura se distribuem pelos seus dois objetivos na seguinte proporção (números redondos):

- a) 98% das atividades aplicam-se ao objetivo *educação*;
- b) apenas 2%, ao objetivo *cultura*.

Uma análise da distribuição de atividades pelos objetivos a que se dedicam, mostraria que o mesmo fenômeno ocorre nas mais Secretarias, em maior ou menor grau, ficando assim demonstrado que alguns objetivos essenciais da administração recebem preponderante tratamento, em detrimento de outros, que são preteridos, — tudo principalmente como decorrência de um defeito organizacional.

É verdade que se poderia argumentar: — se não se desenvolveram as atividades pertinentes a certo objetivo geral da administração, por exemplo, se não se desenvolveram as atividades necessárias ao aprimoramento da cultura pública, é porque êsse dado objetivo não apresentava, ou não vem apresentando suficiente relevância, que justifique aquêlê desenvolvimento. Tal não se dá, porém, na verdade. Realmente, a falta de planejamento administrativo e a conseqüente falta de uma suficiente organização de meios de operação, destinados à consecução de certo objetivo, é que, perpetuando-se pela inércia, acabaram por atrofiar as atividades relativas a tal objetivo.

ALEATÓRIO E IMPERFEITO GRUPAMENTO E ATIVIDADES

Quando se procura classificar as atividades e funções públicas, para o fim de formar grupos homogêneos, que possam constituir o campo de ação dos grandes organismos de cúpula (por exemplo Secretarias Gerais como as da Prefeitura), ocorrem sempre certas dificuldades, tais como as seguintes:

- a) quanto mais o organizador se afasta da base, isto é, quanto mais se afasta de determinados serviços específicos, mais difícil lhe fica identificar caracteres de homogeneidade, realmente importantes, das unidades operacionais, com base nos quais possa logicamente grupá-las; e isto muitas vezes resulta na instituição de um indesejável mas inevitável organismo de primeira grandeza, no qual reúne uma série de repartições e unidades heterogêneas. Noutras palavras, em toda organização considerável e de múltiplas e complexas funções, quase sempre um dos grandes departamentos

é, por assim dizer, — o “departamento miscelânea”, em que se juntam repartições diversas apenas por falta de melhor remédio e para atender a imposições outras e várias, tais como as que decorrem do limitado alcance do controle, dos problemas especiais, da necessidade de coordenação por via de liderança e da necessidade de classificação para fins de sistematização;

- b) inversamente, se o organizador, para chegar às unidades de trabalho ou a grupos homogêneos dessas unidades, parte da cúpula, procurando *a priori* estabelecer determinados âmbitos de operação, tem que basear-se em simples noções tradicionais. Mas estas nem sempre correspondem às realidades de que está tratando e indicam os âmbitos operacionais principalmente em termos do sentido literal de palavras e muito pouco em função do conteúdo mesmo desses setores de atividade. Destarte, o organizador corre pelo menos dois grandes riscos: — o primeiro, o de obter setores mutuamente desconformes, quanto ao volume do trabalho e complexidade, se na prática se verifica que alguns de tais setores, para uma dada jurisdição administrativa, são muito mais ou muito menos importantes que os outros e, pois, envolvem atividades muito mais ou muito menos complexas e numerosas; segundo, certos “campos funcionais” (*) existem que importam essencialmente em atividades de naturezas várias, as quais pelo próprio gênero podem parecer atinentes a diferentes âmbitos operacionais, mas que, pragmaticamente e só por tal razão, não podem nem devem ser dispensadas sob pena de se fracionar o certo e determinado “campo funcional” que elas deveriam forçosamente integrar, por motivos de essencial conveniência.

(*) E' verdadeiramente impossível estabelecer uma perfeita classificação das atividades administrativas, formando com elas grupos distintos, inconfundíveis, nitidamente delimitados. Realmente, qualquer classificação daquelas atividades resultará sempre em grupos que pelo menos em parte se interpenetram e que apenas imperfeitamente se delimitam, residindo a arte da organização em obter o melhor sistema de grupamento possível, em dada situação.

Entretanto há determinados serviços específicos que por diversas razões devem ser prestados por um certo órgão (simples ou complexo, não importa), o qual detenha tôdas as funções pertinentes àquele serviço, isto é, certos serviços há que têm de ser prestados mediante um determinado *conjunto unido* de atividades e funções; e só assim é que se efetivam com exatidão e eficiência. Por exemplo: — o problema do urbanismo de uma cidade. Trata-se de tomar uma série de medidas e providências, em caráter permanente e sistemático, de conformidade com determinado plano e com uma única orientação uniforme e integrada. Isto pressupõe uma só fonte de liderança definida e unidade de vistas de todos quantos operam no trabalho de *urbanismo da cidade*. Há, no caso, uma integral. Portanto, pode-se dizer, um “campo funcional” definido. Qualquer dispersão de atividades como essas, essenciais *em conjunto*, porque pertencentes a um certo “campo funcional” e porque quando reunidas, é que servem à consecução de determinado *objetivo específico*, fatalmente significará menor eficiência, desentendimentos processuais, duplicação ou deficiência de operações e, finalmente, o que é pior, significará resultados imperfeitos ou mesmo negativos para o esforço de trabalho despendido.

*Claro que, no curso do trabalho organizador e a par dos procedimentos técnicos definidos, é possível ponderar todos êsses elementos concorrentes e operar certas alterações e adaptações sucessivas, depois que se tenham alguma visão analítica e alguma visão de conjunto do todo que se organiza. E é claro que, além disso, existem certos recursos para contornar as dificuldades apontadas, como a operação de unidades diversas em torno de um certo programa ou projeto previamente definido e como o entrosamento de diferentes organismos através de um eficiente sistema de relações inter-departamentais.

Isto pôsto, sem risco de equívoco pode-se dizer que a atual organização administrativa da Prefeitura está marcada por todos os aludidos erros graves de organização que costumam advir das dificuldades organizacionais acima apontadas. Um rápido exame da administração municipal cabalmente o demonstrará.

De fato, assinalou-se que, acima de certo nível — geralmente um nível já bastante apartado das unidades básicas de operação, acentuam-se as dificuldades de identificar elementos de homogeneidade realmente importantes, característicos dos diversos órgãos, para fins de grupamento. É que daí resulta, quase sempre, em toda organização de grande vulto, um indesejável mas inevitável “departamento miscelânea”. Na Prefeitura, êsse papel estava naturalmente reservado à Secretaria Geral do Interior e Segurança, como aliás acontece nas organizações administrativas das diversas unidades da Federação, pelo simples fato de que a palavra *Interior* não tem, no caso, um conteúdo próprio e, por isto, pelo menos formalmente, não é incompatível com os nomes ou atividades de quais órgãos que venham a integrar uma Secretaria ou um Ministério assim chamado. Efetivamente, a Secretaria do Interior e Segurança constituiu um verdadeiro “departamento miscelânea”, já que, à exceção de algumas atividades pertinentes à *segurança*, as mais foram nela integradas apenas por não oferecerem possibilidades de um grupamento melhor. Excetuados os órgãos de administração geral da citada Secretaria, eis os demais:

1. Órgãos pertinentes à segurança:

Polícia de Vigilância:

- Serviço de Inspeção;
- Serviço de Coordenação;
- Serviço de Contrôlo;
- Serviço de Correspondência;
- 16 Distritos de Vigilância.

Delegacia de Fiscalização de Inflamáveis do Departamento de Fiscalização.

2. Órgãos diversos, grupados nesta Secretaria simplesmente por não oferecerem melhor base de integração:

Departamento de Fiscalização, exceto a Delegacia de Fiscalização de Inflamáveis citada acima:

- Delegacia de Fiscalização Externa;
- Delegacia Fiscal de Emplacamento;
- 16 Delegacias Fiscais (distritais);

- Serviço de Fiscalização de Diver-
- sões;
- Serviço de Contrôlo de Infrações;
- Serviço de Correspondência.

Departamento de Geografia e Estatística:

- Serviço de Estatística Sanitária;
- Serviço de Estatística Educacional;
- Serviço de Estatística Militar;
- Serviço de Preparo e Coleta;
- Serviço de Classificação e Apuração;
- Serviço de Estudos e Análises;
- Serviço de Topografia;
- Serviço de Cartografia;
- Serviço de Correspondência;
- Serviço de Divulgação;
- Laboratório Foto-cartográfico.

Departamento de Turismo e Certames (provisoriamente subordinado ao Prefeito):

- Serviço de Turismo;
- Serviço de Certames;

Basta olhar para o quadro acima e logo se verificará o afirmado: — verdadeiro “departamento miscelânea”, pois somente os órgãos do grupo n. 1 têm atribuições relacionadas com o nome da Secretaria Geral. Os órgãos do grupo n. 2 — êste muito maior que o primeiro — incluíram-se na Secretaria Geral apenas e evidentemente por falta de melhor classificação.

Entretanto — e isto é que mais admira — a Secretaria Geral do Interior e Segurança não detem a palma, no seu papel de “departamento miscelânea”. Além de certos órgãos imprópriamente incluídos nas diversas Secretarias Gerais — e que por resumir não se mencionam — a Secretaria Geral de Viação e Obras faz-lhe concorrência em pé de igualdade. Para comprová-lo, basta dizer que a integram dois grandes Departamentos: — o de Águas e Esgotos e o de Limpeza Pública, cuja amplitude bem se compreenderá examinando a seguir a quantidade de órgãos que os compõem:

Departamento de Águas e Esgotos (ONZE ÓRGÃOS):

- Serviço de Expediente;
- Serviço de Lançamento;
- Serviço de Material;
- Serviço de Contabilidade e Contrôlo;
- Serviço de Preparo da Cobrança;
- Serviço de Tratamento de Águas e Esgotos;
- 4 Divisões;
- Serviço de Esgotos.

Departamento de Limpeza Urbana (VINTE E UM ÓRGÃOS):

Serviço de Destino do Lixo;
 Serviço de Tração Animal;
 Serviço de Contrôlo;
 Serviço de Emergência;
 Serviço de Correspondência;
 16 Distritos de Limpeza Urbana.

Como se vê, são *trinta e dois* órgãos, que integram a Secretaria Geral de Viação e Obras, sem que nenhuma razão técnica ou lógica justifique essa integração. *Limpeza urbana e águas e esgotos* têm menos relação com *viação e obras* do que, por exemplo, com *saúde* ou *indústria*, já que a qualidade da água e a perfeição dos esgotos são um problema de saúde, já que hoje em dia, muitas vezes se promove o aproveitamento industrial do lixo, nalgumas grandes cidades, e já que os serviços de águas e esgotos são serviços de utilidade pública de natureza tipicamente industrial. (*) Pois bem, êsse aleatório grupamento de atividades, que vem caracterizar a Secretaria Geral de Viação e Obras como um segundo “departamento misselânea”, — sôbre constituir defeito técnico perfeitamente evitável, pois na espécie não era necessário relegar o critério de integração com base nos objetivos gerais da administração — inapelavelmente resulta em graves inconvenientes. Para não citar muitos, basta que, lembrando o caso do Departamento de Limpeza Urbana, se atente nas dificuldades que envolverão um Secretário Geral de Viação e obras (naturalmente pressionado pelos agudos problemas desses dois setores), quando tiver de solucionar problemas relativos ao sistema de coleta e destinação do lixo. Fatalmente, êsse Departamento há de andar à sua revelia. Ou, se nêle apurar o bastante, onde irá buscar sobras de tempo destinadas a supervisionar o Departamento de Concessões (de importância vital para o transporte do carioca), o Departamento de Edificações, o Departamento de Obras Públicas, o Departamento de Urbanismo, o Departamento de Parques e o Departamento de Habitação Popular? — Na realidade, ocorre é que cada novo Secretário Geral, nomeado para a Secretaria Geral de Viação e Obras, na total impossibilidade de atentar em todos os setores, dirige o seu empenho e a sua atividade para *alguns dêles* apenas, conforme suas preferências pessoais ou conforme o clamor público na ocasião apele para providências num sentido ou noutro; relegando fatalmente a segundo plano os mais setores. E, como tanto variam as preferências pessoais dos Secretários, como o sentido do clamor público, verifica-se afinal uma lamentável conseqüência: — em nenhum dos setores existe um programa a longo prazo, bem definido, nem a continuidade administrativa necessária. Novo Secretário, — eis novo programa, novas iniciativas,

(*) No caso do Departamento de Águas e Esgotos a solução que é proposta no projeto de reforma, representa um avanço decisivo no sentido de atender a essas considerações da crítica. Prevaleceu, contudo, ao fixar-se o jurisdicionamento da autarquia em que se converte o Departamento, o ponto de vista daqueles que entendem que, no Distrito Federal, o aspecto dominante do problema de águas e esgotos ainda é o de engenharia.

num certo setor. Muda o Secretário, — outro setor é atacado e empreendimentos iniciados se abandonam ou pelo menos passam a deter menos atenção, assim se esfacelando tôdas as possibilidades de trabalho integrado e de positivas unidades de resultado.

HIPERTROFIA DE ALGUMAS SECRETARIAS GERAIS

No quadro teórico descrito no subtítulo anterior assinalou-se que, quando o organizador parte da cúpula para chegar às unidades de trabalho ou a grupos dessas unidades, tem de *a priori* estabelecer determinados âmbitos de operação; e nisto só é ajudado por simples noções tradicionais, que lhe indicam êsses âmbitos. Assim, por exemplo, para num primeiro plano dividir-se o trabalho de uma municipalidade, tem-se de pensar nos conhecidos setores *saúde, educação, transportes urbanos, segurança, obras públicas, etc.* Mas estas são apenas palavras ou simplesmente gêneros de atividades e, conforme a *determinada* municipalidade de que se trate, qualquer desses setores pode revestir *grande* ou *pequena* relevância. Numa cidade situada em lugar salubérrimo e habitada por povo que apresente notável índice de saúde, a secretaria de saúde poderá limitar-se a uns poucos órgãos de assistência e fiscalização sanitária. Inversamente, uma cidade situada em zona de mau clima — digamos em baixios infestados de endemias palustres e de outras doenças características desses lugares — precisaria manter numerosos órgãos de saneamento e combate aos elementos transmissores de moléstias, bem como diversas repartições de assistência à população, entre elas centros de vacinação e difusão de conhecimentos profiláticos, além de hospitais para tratamento de enfermos. Destarte, quando se criam os órgãos e se institucionalizam as atividades realmente necessárias à efetividade de um desses objetivos gerais apenas teoricamente discriminados por títulos, o conjunto obtido, de tais órgãos e atividades, poderá ser um pequeno grupo de unidades ou poderá resultar numa vasta e complexa organização, conforme as necessidades e exigências do caso particular considerado.

Nessa ordem de idéias e em vista dos seus objetivos gerais, pode-se verificar que na administração do Distrito Federal justamente se apresenta uma grande disparidade entre o volume e a complexidade dos diversos conjuntos obtidos, isto é, das Secretarias, disparidade essa aliás agravada pelos já aludidos defeitos de grupamento. Efetivamente, algumas Secretarias há — como a de Agricultura, Indústria e Comércio, por exemplo — cujo número de órgãos é razoavelmente limitado. Outras porém — e neste caso sobreleva notar a Secretaria Geral de Viação e Obras — atingiram a um vastíssimo desenvolvimento. Para não mencionar vários inconvenientes de decorrem de tal desequilíbrio entre o volume de trabalho e operação das diversas Secretarias, é bastante que se ressalte a verdadeira impossibilidade, para o Secretário, de atender a tantos quantos são os órgãos da citada Secretaria Geral de Viação e Obras. Isto melhor se esclarece lembrando-se que ela se integra de *desessete* órgãos, todos diretamente subordinados ao Secretário, agravada a situação entre outros pelos dois seguintes fatos:

a) dêsses órgãos, oito são importantes Departamentos (Departamento de Águas e Esgotos, Departamento de Limpeza Urbana, Departamento de Concessões, Departamento de Obras, Departamento de Edificações, Departamento de Parques, Departamento de Habitação Popular e Departamento de Urbanismo), — todos absolutamente essenciais aos interesses da população e que estão permanentemente a exigir a máxima assistência possível do Secretário Geral;

b) há uma verdadeira diversificação de objetivos, o que mais dificulta os contatos e a supervisão do dirigente. Pelo menos é possível identificar sete diferentes campos de ação: — limpeza urbana, águas, esgotos, transportes urbanos, obras públicas (ruas, avenidas, praças, parques, estradas, pontes e outras obras de arte, edifícios públicos), edificações (fiscalização da iniciativa particular e construção de grupos residenciais populares ou para aluguel a servidores municipais) e urbanismo.

Esta Secretaria é, portanto, insuscetível de dirigir-se com eficiência. Isto pôsto, pode-se concluir — em geral — que urge reduzi-la, bem como as outras que em idêntica situação se encontrem, a justas proporções de volume, isto é, a proporções que as tornam passíveis de serem proficua-mente dirigidas e controladas pelos Secretários. E' preciso mais, usando-se os recursos da técnica de organização (especialmente um adequado grupamento de atividades e um mais aperfeiçoado sistema de estruturação da autoridade, dentro de cada Secretaria), diminuir os contatos numerosos dos Secretários.

FRACIONAMENTO FREQUENTE DE "CAMPOS FUNCIONAIS"

Num título anterior (*), mostrou-se a conveniência de identificar, dentro dos objetivos gerais da administração, certos "campos funcionais", desde que se apresentem, não lhes dispersando as correspondentes atividades nem as atribuindo a órgãos diversos que operem independentemente de uma orientação única.

Pois bem, já num outro subtítulo (*) se assinalou que há "campos funcionais" fracionados, na administração municipal, quando se aludiu à dispersão de competência que decorre de existirem numerosos órgãos subordinados ao Prefeito diretamente, cujas atribuições (no mais das vezes relativas a casos particulares) freqüentemente coincidem com atribuições (estas gerais e sem correlação com os casos) dos órgãos e serviços que integram as Secretarias.

Entretanto, um exame embora sucinto da organização de tais Secretarias virá demonstrar que é verdadeiramente generalizada essa que acima se chamou *dispersão de competência*, e que agora poderá ser designada mais propriamente como fracionamento dos "campos funcionais". Realmente se verificará, comparando os numerosos órgãos das Secretarias e as suas atri-

(*) Trata-se do subtítulo "Aleatório e imperfeito grupamento de atividades".

(*) Trata-se do subtítulo "Hipertrofia da autoridade do Prefeito e dispersão de competência".

buições, que muitas funções e atividades pertinentes a um mesmo "campo funcional" se encontram indevidamente divididas e distribuídas por aqueles órgãos. Em síntese: a análise da organização interna das Secretarias evidencia, até para o mais inexperto leigo, que tal organização está marcada e acentuada por numerosos objetivos truncados, por diversos "campos funcionais" fracionados.

E' claro que identificar um "campo funcional" constitui em parte problema de solução um tanto aleatória, porque ligada a uma porção de considerações de ordem prática e a uma série de fatores circunstanciais, que o organizador está habituado a perceber mais pela visão especializada e treinada do problema do que por via de conhecimentos técnicos. Mas assim mesmo a descrição de algumas situações demonstrará a que verdadeiros absurdos chegou a atual organização administrativa da Prefeitura, neste particular, com evidente ofensa à técnica, à lógica e a toda conveniência.

No setor *edifícios públicos*, por exemplo, encontram-se verdadeiras incoerências. E, que, de um lado, na Secretaria Geral de Viação e Obras existe certo órgão do Departamento de Obras — o Serviço de Prédios e Instalações — incumbido de "... executar toda e qualquer obra nos próprios municipais..." (**). A par disso, vê-se que noutras Secretarias Gerais há diversos órgãos que se incumbem das edificações, nos setores que lhes são correspondentes. Eis:

Serviço de Engenharia Rural:

do Departamento de Agricultura, — na Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio;

Departamento de Prédios e Aparelhamentos Escolares:

composto de Serviço de Prédios, Serviço de Aparelhamentos e Serviço de Correspondência, — na Secretaria Geral de Educação e Cultura;

Serviço de Administração e Obras:

do Departamento do Patrimônio, — na Secretaria Geral de Finanças;

Departamento de Obras e Instalações:

composto de Serviço de Obras Novas, Serviço de Conservação e Reparos, Serviço de Oficinas, Serviço de Controle e Serviço de Correspondência, — na Secretaria Geral de Saúde e Assistência.

(**) Tais funções estão assim definidas na publicação oficial intitulada "Guia de Finalidades das Repartições da Prefeitura do Distrito Federal", edição de 1950.

Ora, não tem muito sentido a solução adotada e falta-lhe evidentemente o cunho de qualquer critério técnico ou mesmo simplesmente lógico. Ou se admite um *órgão central*, isto é, um *departamento horizontal* (**) capaz de encarregar-se de quaisquer trabalhos de edificação para as repartições municipais, inclusive provido de competentes profissionais dos vários tipos especializados de edificações (isto é, especialistas em prédios e instalações destinadas a educandários, hospitais, repartições burocráticas, postos agrícolas, etc.), bem como de todos os recursos técnicos os mais modernos, exigidos pela arquitetura funcional; ou se deve admitir que cada Secretaria, dentro de seu campo particular de interesses e operações, mantenha um serviço especializado de edificações. Sem tentar aqui uma discussão de qual a melhor dessas hipóteses, para o caso especial da Prefeitura, é possível verificar-se de logo que uma ou outra fracionará certos "campos funcionais". Adotada a primeira, trancar-se-iam determinados *objetivos* (saúde, assistência, educação, etc.), mas obter-se-iam os benefícios decorrentes de se integrar um grande organismo em torno de uma complexa técnica, criando-se uma repartição central provávelmente capaz de atender com maior economia e com maior precisão técnica ao problema das edificações, embora com possível prejuízo da rapidez e da simplificação burocrática, sempre que se precisasse resolver os casos urgentes de cada setor. Na segunda hipótese, possivelmente um pouco se prejudicaria a economia e com mais dificuldade se obteriam ótimos padrões técnicos, mas em compensação, tornando-se cada setor auto-suficiente quanto ao problema das edificações, poder-se-ia evitar muita burocracia, muito andamento de processo, muitos desperdícios de tempo, muitas preterições. Como se vê, ambas as soluções, teóricamente consideradas, têm vantagens e desvantagens. Portanto, examinar as circunstâncias e os fatores correlatos, escolher a fórmula mais conveniente e adotá-la, — eis o procedimento correto. O que se não entende é a solução indecisa, a canhestra situação a que se chegou, na qual nem se obtêm as vantagens da organização por propósito nem se atingem as excelências da organização com base na técnica, conseguindo-se, apenas, isto sim, fracionar por duas formas os "campos funcionais" identificados. (*).

(**) Certos órgãos há, no serviço público, cujas atividades se exercem no sentido de atingir um dos objetivos gerais da administração e que se dirigem diretamente ao público. São os organizados conforme êsses objetivos e, na técnica de organização, chamam-se "departamentos verticais". Outros, porém, cuidam de atividades-meio, isto é, o trabalho que perfazem só indiretamente beneficia ao público, pois que particularmente se destinam, tais órgãos, a prestar serviços diretos a outras repartições. No caso destes estão, por exemplo, os órgãos de pessoal, as comissões de compra de material das Secretarias, a Superintendência de Transporte da própria Prefeitura; e estaria um órgão destinado à edificação de prédios nos quais se viessem a instalar outras repartições, pois diretamente atenderia às solicitações delas, ao passo que o público só indiretamente lhe perceberia os benefícios. Ditos órgãos, na técnica de organização, chamam-se "departamentos horizontais".

(*) No projeto optou-se pela constituição em sistema dos órgãos de engenharia encarregados de edifícios públicos, solução que aproveita ao máximo as vantagens de ambos os aludidos tipos de organização.

Entretanto, o maior dos atentados — na administração municipal — a integridade dos objetivos e dos "campos funcionais" definidos, parece que reside mesmo na organização das atividades de fiscalização, integrantes do Departamento também chamado "de Fiscalização", da Secretaria Geral do Interior e Segurança. Tal Departamento se constitui dos seguintes órgãos e correspondentes funções adiante resumidas:

Delegacia Fiscal de Inflamáveis: — "Fiscalizar e promover o cumprimento de leis e posturas municipais com referência a inflamáveis, explosivos e corrosivos".

Delegacia de Fiscalização Externa: — "Fiscalizar e promover o cumprimento de leis e posturas municipais com referência a veículos e ambulantes, e a letreiros em veículos".

Delegacia Fiscal de Emplacamentos: — "Promover a fiscalização da regularidade do licenciamento, trânsito, estacionamento e emplacamento de veículos".

Delegacias Fiscais (distritais e em número de dezesseis): — "Fiscalizar, em geral, o cumprimento das posturas, leis, regulamentos, instruções e ordens concernentes à arrecadação de impostos, taxas, e demais contribuições".

Serviço de Fiscalização de Diversões: — "Fiscalizar e promover o cumprimento de leis e posturas municipais com referência à diversões públicas (teatros, cinemas, dancings, clubes recreativos, circos, bilhares, parques de diversões, jogos esportivos e Jockey Clube); letreiros, emplacamentos, cartazes, vitrines, mostruários, aparelhos automáticos, etc.".

Serviço de Contrôlo de Infrações — "Exercer o contrôlo de infrações relativas a obra, a edificações e a motores; ... à colocação de anúncios, cartazes, vitrinas, etc.; a impostos diversos, aferição de balanças e renda de festejos públicos".

Serviço de Correspondência (*).

Esta própria organização interna, em que quatro Delegacias Especializadas (duas chamam-se "serviço") se superpõem as dezesseis Delegacias Fiscais distritais, já apresentaria inconvenientes, mormente porque diversas atribuições destas e daquelas em parte coincidem. Mas o pior é que, na verdade, conforme a prática o tem demonstrado sobejamente, torna-se de todo inócua essa fiscalização de atividades diversificadas, cada uma atinente aos serviços prestados por uma diferente Secretaria e cada uma relacionada com um certo objetivo geral da administração, fiscalização essa a cargo de um

(*) As atribuições transcreveram-se do "Guia" já mencionado.

corpo de fiscais inteiramente alheios aos importantes assuntos que fiscaliza e que não recebe a necessária orientação dos órgãos especializados nesses assuntos nem qualquer instrução especial a êles pertinentes.

Doutro lado, os processos resultantes da ação fiscalizadora têm quase que exclusivamente o sentido da multa e, além disso, fracionados como estão os “campos funcionais”, tais processos nunca passam a constituir experiência para as Secretarias que se incumbem da parte substancial concernente à situação fiscalizada. Além disso, na grande maioria, os fiscais — desligados que estão das Secretarias para as quais na verdade exercem a fiscalização — apenas procuram e autuam casuisticamente determinadas infrações típicas, que rotineiramente lhes são indicadas quando assumem o cargo. Destarte, o direito não se efetiva, determinados tipos de infratores nunca são compelidos ao cumprimento das leis e posturas e assuntos por vêzes substanciais correm à revelia do contrôle e da repressão eventualmente necessária.

Essas são, efetivamente, no caso particular de que se trata, os resultados do fracionamento de certos “campos funcionais” específicos, do truncamento de objetivos: — uma fiscalização superficial, não de profundidade. Logo, além de cara, quase inútil e até vexatória e antipática para o público contribuinte.

PRECÁRIA ORGANIZAÇÃO DISTRITAL

O problema de atender aos bairros tem sido algumas vêzes objeto de preocupação e, em mais de um caso, apelou-se para a instituição de órgãos distritais — chamados *distritos*, *delegacias*, etc., — por via dos quais se procurou obter uma certa penetração nas áreas aludidas. Assim é que se pode apresentar o seguinte quadro da organização dita *distrital*, conforme existe:

ÓRGÃOS DISTRITAIS	N.º de órgãos	Secretarias gerais que integram
Distritos de Educação de Adultos (grupos)	5	de Educação e Cultura
Distritos Educacionais	30	de Educação e Cultura
Distritos de Saúde Escolar	16	de Educação e Cultura
Distritos de Arrecadação	13	de Finanças
Delegacias Fiscais	35	do Interior e Segurança
Distritos de Vigilância	16	do Interior e Segurança
Distritos Sanitários	16	de Saúde e Assistência
Distritos de Higiene Alimentar (grupos)	5	de Saúde e Assistência
Distritos de Puericultura e Pediatria	16	de Saúde e Assistência
Distritos de Edificações	16	de Viação e Obras
Distritos de Obras	16	de Viação e Obras
Distritos de Limpeza Urbana	16	de Viação e Obras
Distritos de Águas	7	de Viação e Obras

Afora êsses órgãos, cujo próprio nome *distrito* e seu equivalente *delegacia* (*) demonstram uma tentativa incipiente de organização à base da área, há outras repartições disseminadas pelos bairros e pelo *hinterland* carioca, e que evidenciam o intuito claro de prestação local de serviços. Estão por exemplo neste caso:

— os Postos Agrícolas e certa unidades especializadas do Departamento de Veterinária, que se localizam na zona rural;

— as escolas primárias e outras escolas públicas municipais, espalhadas por todo o território do Distrito Federal;

— os dispensários dos Departamentos de Higiene e de Tuberculose, além de alguns hospitais dispensários ou gerais, que são também vários e servem a diversas zonas.

Mas os órgãos mencionados, inclusive os denominados *distritos* e *delegacias*, embora numerosos em conjunto, não chegam a constituir algo que se possa adequadamente chamar *organização administrativa baseada nas áreas*. Assim se conclui por não poucos motivos, entre os quais releva mencionar os seguintes:

I — Para que se possa, a rigor, usar aquela expressão (isto é, organização baseada nas áreas), é necessário que se entenda a palavra *área* num sentido próprio, que não simplesmente o corriqueiro. Num próximo título, quando se expuser o critério adotado para delimitar as áreas que servirão de base física às subprefeituras, explanar-se-á melhor a maneira técnica e conveniente de conceituar e determinar as áreas. Independentemente, porém, de tal explanação, pode-se desde logo observar que as bases físicas dos atuais distritos não coincidem mais — senão às vêzes e por simples acaso — com as necessidades locais de serviços, pois o grande crescimento de determinados centros de população e de interesses dos densos grupos humanos, no Distrito Federal, de modo nenhum acompanhou, nem acompanha, os primeiros desenvolvimentos da cidade, ao passo que nestes é que se baseou a delimitação dos atuais distritos. Uma prova cabal de que as jurisdições distritais ora existentes não mais se correlacionam às concentrações locais de população e de interesses, pode-se de certa forma deduzi-la de multiplicação dos *distritos especiais*, justamente para atender aos reclamos de certas faixas de população insuficientemente servidas e mal atendidas pelos outros órgãos locais, por causa, principalmente, da desconexão entre os âmbitos de operação dêstes órgãos e a localização daquelas faixas de população.

II — Outra razão pela qual, não obstante os nomes *distrito* e *delegacia*, não se tem a rigor uma organização administrativa baseada nas áreas, está em que algum dos tipos de distritos não chegaram a organizar-se por áreas. Exemplo: os Distritos de Arrecadação assim se chamam, mas não corresponde cada um dêles — como o nome faz crer — a uma certa

(*) Estamos nos referindo a delegacias e não a circunscrições fiscais, porque aquelas é que são os órgãos. Circunscrição significa apenas a área de jurisdição da delegacia. Enquanto isto, a palavra “distrito” traduz as duas coisas — órgão e área.

circunscrição territorial. São meros postos, ainda que chamados Distritos, e a arrecadação de um qualquer dêles não mantém nenhuma correlação com qualquer área definida.

III — Mais ainda: — outra espécie de Distritos — no caso os Distritos de Edificações — exercem atividades e prestam serviços estritamente relativos às jurisdições que lhes correspondem legalmente. Mas não se deslocaram da zona central e, portanto, havendo embora correlação entre Distritos e bairros, as sedes daquêles não estão situadas nestes. Tudo se acha num só prédio, e no chamado “centro” da cidade. Além disso, os dezesseis Distritos de Edificações não são os únicos órgãos do Departamento a que pertencem. Este — o Departamento de Edificações — compõe-se de mais os seguintes órgãos:

- Serviço de Alinhamento;
- Serviço de Instalações Domiciliares;
- Serviço de Instalações Industriais;
- Serviço de Estética Urbana;
- Serviço de Guias; e
- Serviço de Vistorias.

Ora, se o exame e aprovação dos projetos de construção, bem como a expedição dos correspondentes alvarás, em parte e de um lado dependem dos Distritos de Edificações, noutra parte e doutro lado dependem de órgãos que nada têm que ver com os bairros, cada um exercendo globalmente certa atividade e cada um atendendo a todos os bairros, no que concerne à atividade que lhe compete. Assim, eis que se faz por uma via e se desfaz por outra o esforço para penetrar os âmbitos locais e mais diretamente estabelecer os contatos com os contribuintes. Estes, afinal, ficam sujeitos, no processamento de um mesmo e único papel, tanto à interferência de um órgão distrital como à interferência de outros órgãos que atendem, quanto e certa ou algumas atividades, a todo o serviço do Rio de Janeiro.

IV — ainda convém salientar que, havendo órgãos distritais e muitos dêles — a maioria mesmo — com sedes nos próprios bairros, não há como negar certa penetração de diversas áreas pelos serviços da Prefeitura. Mas ocorre que cada um desses órgãos locais constitui verdadeira unidade isolada, compartimento estanque. Entre vários órgãos sediados num certo bairro não existe qualquer relacionamento ou entrosagem, que resulte em economia, ou em melhores serviços prestados, ou em maior acessibilidade ao público. Portanto, embora haja diversos órgãos na mesma área, isso *não significa* que haja organização com base na área, pois *não é* em função de determinada área que se cordenam os órgãos nela sediados e nem constitui *sistema*, ou *conjunto organizado*, o grupo dêsses — repete-se — *não se faz em função da área* a que cada qual isoladamente serve, porque cada um dêles desconhece a presença de seu congênere e recebe orientação diretamente do órgão central a que se filia.

V — Finalmente, cumpre ressaltar mais um aspecto negativo da tentativa municipal de penetrar nos bairros: os dirigentes dos órgãos locais

somente detêm um mínimo de autoridade. Em geral, apenas a essencialmente necessária a promover a estreita execução de certos serviços específicos. No mais, dependem dos órgãos centrais, em tudo e para tudo, particularmente no que toca aos recursos de qualquer espécie: de pessoal, de material e financeiros. Essa diminuta autoridade e essa dependência quase total resultaram e resultam principalmente em completa *falta de prestígio*, quer dos dirigentes locais, quer dos próprios órgãos, com tôdas as consequências que daí advêm e entre as quais releva notar as duas seguintes e mais graves: prestação de serviços sempre rotineira, para não dizer ronciceira, serviços êsses conformados a baixos padrões de eficiência; e falta de iniciativa, isto é, ação e serviços que só se realizam quando provocados, reclamados, exigidos mesmo. Noutras palavras: — passividade e inércia difíceis de vencer.

PRECÁRIA ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIOS

Uma das principais tendências organizacionais da moderna administração pública é sem dúvida a de institucionalizar as atividades-meios do Governo. E a característica marcante dêsse processo institucional reside na constituição de sistemas de órgãos, cada sistema usualmente composto de um órgão central (orientador e incumbido de certas atividades e serviços que interessam ao conjunto administrativo considerado como um todo) e de órgãos setoriais (cabendo a cada um dêstes executar as tarefas peculiares ao setor que lhe corresponde). Tal procedimento — que objetiva em primeiro plano a libertar as repartições públicas de uma série de problemas, alheios às suas finalidades específicas — já nem mais hoje em dia é discutido, de tão geralmente aceito. Preconizados pelos estudiosos e pelos tratadistas, constantemente e muitas vêzes aplicados, com maior ou menor sucesso — mas sempre com sucesso — os sistemas de órgãos para o exercício das atividades-meios na verdade constituem um padrão de organização mundialmente adotado. No Brasil, há o exemplo da administração federal, em que cada uma daquelas atividades é exercida por um sistema. Assim é que o chamado Sistema do Pessoal se compõe das Divisões do Pessoal, nos Ministérios, e das Divisões do Pessoal e de Seleção e Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público; o Sistema do Orçamento, das Divisões de Orçamento ministeriais e da Divisão de Orçamento e Organização do DASP; o Sistema do Material, das Divisões do Material e do Departamento Federal de Compras, etc.

Principalmente para fins de coordenação, mas também por outros motivos e razões de técnica e de conveniência, costumam agrupar-se os vários órgãos pertencentes ao mesmo setor, com êles constituindo-se um Departamento ou um Serviço, o qual assim e afinal — no setor em questão — engloba os organismos incumbidos do exercício das atividades-meio. De maneira idêntica e ainda para fins de coordenação e por motivos de técnica e de conveniência, os vários órgãos centrais dos diversos sistemas também geralmente se grupam e formam um Departamento central, em que destarte

se ajuntam as funções orientadoras e as atividades que interessam aos órgãos da administração considerados em conjunto, isto é, considerados como um todo.

Esse é, aliás, o critério sugerido pela boa doutrina e dele se encontra exemplo novamente na administração federal, que em parte o seguiu (*). Com efeito, os diversos órgãos centrais dos sistemas — Divisão do Pessoal, Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, Divisão de Organização e Orçamento, etc., gruparam-se para constituir o DASP — órgão central das atividades-meios chamadas de *administração geral*, subordinado ao Presidente da República. E os órgãos setoriais, como a Divisão do Pessoal, a Divisão do Orçamento, a Divisão do Material e outros, de um certo Ministério — em tal Ministério se gruparam, constituindo o Departamento de Administração, órgão subordinado ao Ministro e que, neste dado setor, enfeixa as atividades-meios de administração geral relativas aos peculiares assuntos ministeriais.

Na Prefeitura, chegou a esboçar-se a institucionalização das atividades-meios pela via descrita acima; isto é, chegou a esboçar-se a constituição de sistemas de órgãos. Efetivamente, o Decreto n. 8.223, de 1945, claramente delineou uma estrutura desta espécie, quando previu na Secretaria Geral de Administração, o Departamento do Pessoal, o Departamento do Material, o Departamento de Organização e o Departamento de Assistência ao Servidor, — os quais funcionariam como peças centrais dos sistemas correspondentes; e quando, em cada Secretaria Geral, instituiu um Serviço de Administração, “superintendido” pelo Secretário Geral e ao qual competiria “a execução dos serviços relativos a pessoal, material e contabilidade, de acordo com as normas traçadas pelos órgãos centralizadores respectivos”. Não é dizer-se que tais medidas satisfizessem integralmente, ou que integralmente satisfizessem. Não é dizer-se que tal sistematização pudesse ou possa atender aos numerosos e complexos problemas relativos às atividades-meios, com que se vê a braços a Prefeitura. Mas a semente se plantara. As referidas providências legais poderiam ter sido as primeiras de uma série capaz de resolver a questão e de criar o necessário conjunto de órgãos para aquelas atividades. Entretanto, além das próprias deficiências do decreto citado, verificou-se depois dele verdadeira involução e o pouco que teoricamente se progredira regrediu-se em seguida, ou porque na prática não chegassem a constituir-se e a operar os órgãos criados, ou porque legislação posterior viesse anular e desfazer as prescrições do Decreto n. 8.223. O quadro atual da organização de atividades-meios na Prefeitura pode ser resumido como adiante se faz, salientados seus mais relevantes aspectos negativos:

Estatística — Não há Sistema de Estatística. Um Departamento de Geografia e Estatística, situado na Secretaria Geral do Interior e Segurança, colige os dados e prepara tabulações estatísticas sobre assuntos mais im-

(*) Diz-se que a Administração Federal, em parte o seguiu porque sua organização de atividades-meios quase sempre mas nem sempre obedece às duas normas gerais enunciadas.

portantes, mas sem a colaboração, que por necessária lhe faz falta, de órgãos técnicos especializados, integrantes das diversas Secretarias Gerais, porque tais órgãos não existem.

Edifícios públicos — Como se informou, em passagem anterior, alguns Departamentos e Serviços, dispersos pelas Secretarias Gerais, incumbem-se dos problemas relativos às sedes. Entre eles, nenhum entrosamento, nenhuma orientação uniforme, nenhum programa, nenhuma atividade organizada a longo prazo. As repartições municipais ocupam diversos e numerosos prédios e, fisicamente desconcentradas, como o são de fato, tornam-se difíceis a ordenação, a fluência do trabalho, as relações interdepartamentais. Para o público, é penosíssimo o contato com os órgãos da Prefeitura. Não raro, a fim de resolver um só caso, tem de deslocar-se e freqüentar dois três e mais prédios, nem sempre próximos.

Orçamento — Afora o Serviço de Orçamento, da Secretaria Geral de Finanças, não há na Prefeitura quaisquer órgãos dedicados especialmente à elaboração da proposta orçamentária nem ao chamado *contrôle de resultados*, tão importante nos dias que correm e em que se equipara a significação dele à do *contrôle geral*, ora a cargo do Tribunal de Contas.

Material — O rudimentar Sistema do Material, instituído pelo Decreto n. 8.223, de 1945, em parte não chegou a constituir-se, na prática; e em parte destruíram-no leis posteriores derogatórias daquele decreto. Hoje, resume-se a organização das atividades de administração de material às diversas Comissões de Aquisição, uma em cada Secretaria Geral. Relegaram-se elementos substanciais, como as *compras em grandes partidas* (fator essencial na redução de gastos) e a *padronização adequada*, que estabeleceria os melhores tipos e qualidades de material para todos os órgãos municipais, bem como também, por isto mesmo, influiria para que se verificassem economias, pelo menos em termos de melhores instrumentos de trabalho e em termos de resultados, senão em termos de dinheiro.

Pessoal — O fato de que na Prefeitura só haja um Quadro de pessoal parece ter facilitado ou propiciado a concentração, num único órgão, de todas as atividades de administração de pessoal. Com efeito, pode-se afirmar, sem temor de equívoco, que a Secretaria Geral de Administração se transformou num verdadeiro departamento de pessoal. Realmente, tem esta Secretaria dois grandes Departamentos:

- a) o Departamento de Assistência ao Servidor, composto de:
 - Serviço de Biometria Médica;
 - Hospital do Servidor;
 - Serviço de Ambulatório; e
 - Serviço de Assistência Social.
- b) o Departamento do Pessoal, assim integrado:
 - Serviço Legal;
 - Serviço Financeiro;
 - Serviço de Contrôle;

- Serviço de Seleção;
- Serviço de Aperfeiçoamento;
- Serviço de Pagamento;
- Serviço de Arquivo e Triagem; e
- Serviço de Informações.

Este último Departamento centraliza tôdas as atividades de administração de Pessoal propriamente ditas, exceto a de planejamento, a cargo do Serviço com este mesmo nome, e a apuração do ponto, que se faz nas próprias repartições e que as Secretarias Gerais lhe remetem através de seus Serviços de Administração (pois há um dêstes, em cada Secretaria Geral). Afora êstes dois Departamentos, ou a Secretaria Geral de Administração é integrada por órgãos que apenas cuidam das atividades internas dela, ou por órgãos cujo encargo são tarefas secundárias, se examinadas do ponto de vista da importância em relação ao conjunto administrativo, ou finalmente, por órgãos de pomposos nomes, mas de poucos recursos, e cujos trabalhos, por isto mesmo, não se revestem de maior significação nem poderão preencher realmente as finalidades a que se destinam. No primeiro grupo, contam-se o Serviço de Expediente, e o de Macanografia, o de Comunicações e a Comissão de Aquisição de Material; no segundo grupo, as Oficinas Centrais e o Serviço de Documentação, no terceiro grupo, o referido Serviço de Planejamento, a Comissão de Estudos de Legislação do Distrito Federal e a Comissão de Normas Burocráticas e de Processos (*). Trata-se de nove pequenos órgãos, todos subordinados diretamente ao Secretário Geral, todos (exceto os que se incumbem dos serviços internos da própria Secretaria) mais ou menos insignificantes quanto aos resultados obtidos e quanto aos resultados que — face aos recursos — possam obter, em contraste com dois grandes Departamentos de pessoal, os quais realmente sintetizam e representam a parte importante da atividade secretarial. Mas embora a Secretaria Geral de Administração constitua praticamente, como se disse, um grande órgão de pessoal, ainda assim, na verdade, tem pouca e defeituosa articulação com as outras Secretarias, pois estas não dispõem, para tanto, de órgãos especializados. Aquela, portanto, destas recebe o impacto de todos os problemas formais, legais e casuísticos, isto é, de todos os problemas rotineiros. Assobrada com tais questões, não se pôde nem se pode aplicar ao trabalho tão importante de traçar normas orientadoras e muito menos à chamada administração de pessoal positiva, à qual correspondem, entre outros, os problemas de treinamento, de aperfeiçoamento, de classificação de cargos à base de funções e responsabilidades, etc.

Um exame global da organização das atividades-meio na Prefeitura, resultará certamente nas seguintes conclusões principais:

- a) não há os chamados *Sistemas* (de Pessoal, de Material, de Edifícios Públicos, etc.), tão aconselháveis e úteis;

b) nalguns casos, a dispersão de certo gênero de atividades-meios, pelas Secretarias Gerais, é total (eis a situação da administração de material, das compras, dos edificios públicos) e, assim, realizam-se tais atividades por forma e com resultados inferiores a qualquer padrão aceitável, alheias que são a uma orientação uniforme e a um essencial tratamento técnico;

c) noutros casos, a completa ou quase completa concentração de atividades-meios de certo gênero, num único órgão, traz em si graves prejuízos, principalmente porque o excesso de trabalho de rotina — por sua natureza sempre urgente e inadiável — impede que êsse órgão único se dedique aos trabalhos de pesquisa e planejamento, ou ao de simples ordenação e reajustamento periódicos, o que afinal inevitavelmente resulta na falta de programa a longo prazo, na inexistência de métodos e processos positivos e na cristalização de fórmulas obsoletas e inadequadas à constante evolução e aperfeiçoamento da administração. Incluem-se na situação descrita neste item as atividades relativas ao pessoal e à estatística;

d) finalmente, e disso tudo, evidencia-se a completa ausência de critérios e padrões técnicos (ou mesmo lógicos), em tôda a organização das atividades-meios, principalmente as de administração geral.

AS LINHAS GERAIS DO PLANO DE REORGANIZAÇÃO PROPOSTO

Demonstrou-se, nos títulos anteriores, que é necessário e oportuno instituir as subprefeituras, em razão de vários imperativos, uns legais, uns técnicos, uns de conveniência, enunciados nos referidos títulos. Identificou-se e comprovou-se que é essencial reorganizar, simultaneamente, os restantes serviços municipais, isto é, as Secretarias Gerais e outros órgãos da Prefeitura, pois tanto essa reorganização constitui irrecusável corolário da descentralização administrativa representada pelas subprefeituras, quanto também se impõe, por motivos técnicos e de conveniência. Analisando as questões relativas ao grande porte e à urgência da reorganização, concluiu-se que, sob as numerosas limitações práticas existentes, momentâneas ou não, é somente possível cuidar-se, nesta etapa do empreendimento, de uma reorganização de estrutura, complementada pela fixação de certos princípios fundamentais relativos à direção e ao funcionamento dos serviços municipais, adiando-se para posterior e mais oportuno momento a pormenorizada reorganização de cada um dos setores resultantes, o que inclusive se tornará mais fácil e se poderá realizar em operações sucessivas, conforme a ordem de urgência, que se reconheça, para os diversos casos. Finalmente, enumeram-se as principais imperfeições e deficiências da atual organização administrativa municipal, que assim se podem resumir:

- a) insuficiente e imprecisa descentralização, tanto administrativa, isto é, por serviços (pois são poucas e mal caracterizadas as autarquias institucionais e outros órgãos do gênero), quanto por área (pois sobre não

(*) As duas últimas nem sequer foram instaladas, até hoje.

haver, ainda, atualmente as tão preconizadas subprefeituras, de cuja instituição só agora se cuida, é precaríssima e defeituosa, sob vários aspectos, a organização distrital dos serviços da Prefeitura);

- b) hipertrofia da autoridade do Prefeito;
- c) dispersão de competência e freqüente fracionamento dos “campos funcionais”;
- d) aleatório e imperfeito agrupamento de atividades;
- e) hipertrofia de algumas Secretarias Gerais e da autoridade dos Secretários, aos quais em tôdas as Secretarias se subordinam diretamente órgãos em demasia;
- f) precária e defeituosa organização das atividades-meios.

Pois bem, o plano de organização ora proposto visa justamente a efetivar a instituição das subprefeituras e a corrigir as apontadas deficiências e imperfeições atuais da administração municipal; bem assim algumas outras, de porte menor, que por bem de resumir não se trouxeram à baila nem se esmiuçaram no capítulo das críticas. Com tal finalidade, o plano proposto teria de compreender — e compreende — alguns pontos básicos e alguns pontos complementares.

Os pontos básicos naturalmente se confundem com a própria finalidade do plano proposto. Mas podem ser melhor definidos nos seguintes termos:

1. Criação das subprefeituras, como órgãos especialmente destinados:

- a) ao planejamento e coordenação dos serviços, na *órbita regional*;
- b) execução, ainda na *órbita regional*, das atividades típicas dos atuais distritos administrativos, bem como de algumas outras, de interesse local, que se identifiquem e acresçam àquelas.

2. Adoção de procedimentos e normas que garantam a aplicação nos serviços ou na jurisdição de cada subprefeitura, de um *mínimo prefixado* de recursos, a título de devolução parcial da receita do Distrito Federal, proveniente da área da subprefeitura.

3. Reestruturação das Secretarias Gerais, visando principalmente:

- a) a atender à transferência de muitas de suas funções atuais às subprefeituras;
- b) a conseguir melhor e mais homogêneo agrupamento de serviços e a garantir maior aplicação dos princípios da técnica de organização ao trato dos problemas das mesmas Secretarias.

Esses os pontos capitais. Como decorrência dêles, às vêzes; por serem questões correlatas, noutros casos; e ainda, incidentalmente, por haver oportunidade, o plano de organização ora proposto ocupa-se doutros pontos, também importantes mas que, em comparação aos três primeiros, se podem chamar complementares. Ei-los enunciados:

- 1. Adequada constituição dos sistemas de administração-meios.
- 2. Criação de um sistema coordenado de planejamento administrativo geral e de relações públicas.

3. Instituição de um regime de relativa autonomia administrativa e financeira, para certos estabelecimentos municipais, como os hospitais e escolas, não transferidos às subprefeituras, reunindo-se ou não tais estabelecimentos em superintendências administrativas, conforme a conveniência, em cada caso examinado.

4. No mesmo regime de autonomia administrativa e financeira, instituição de Comissões ou Superintendências Executivas de obras ou empreendimentos públicos de vulto ou de especial importância. Isto, noutras palavras, significa adotar a técnica de “organização em torno de projetos” para os referidos empreendimentos ou para os que requeiram a participação de vários Departamentos; e, mesmo, para atividades de rotina, quando atravessassem fase crítica.

5. Ainda em regime de relativa autonomia administrativa e financeira, instituição de Comissões Municipais de Contrôlo dos serviços públicos concedidos, como os de bondes, telefones e outros.

6. Constituição de certos serviços municipais — que por sua natureza não se podem convenientemente prestar sob a égide do tipo comum de repartição burocrática — em autarquias administrativas. É mais exata definição, no tocante às autarquias municipais já existentes.

7. Instituição das chamadas “empresas municipais”, que corresponderão aos diversos serviços de natureza industrial, atualmente a cargo de repartições administrativas.

8. Determinação da obrigatoriedade do “programa administrativo do Prefeito”, ao lado dos programas técnicos, englobando e prestigiando as providências que visem à eficiência e economia nos serviços municipais e à valorização do servidor público.

9. Simplificação de normas processuais que afetem rotinas fundamentais para o funcionamento dos serviços.

10. Fixação de princípios gerais de centralização, delegações e exercício de autoridade.

Assim, resumidamente, fica apresentado o plano de reorganização administrativa geral que, como se disse, consiste em três pontos básicos e dez pontos complementares. Daqui por diante, e ainda nesta exposição, serão examinados os treze pontos em questão, cada qual no seu subtítulo próprio. Nos relatórios parciais que a êste se seguem, minuciosamente se analisarão os pormenores da matéria aqui versada em síntese, convindo destacar o relativo à instituição das subprefeituras, relatório êsse em que há farta discussão e farta justificação e tôdas as providências propostas a respeito.

AS SUBPREFEITURAS — REVISÕES PERIÓDICAS DA DIVISÃO TERRITORIAL

Preliminarmente, é necessário formular algumas ressalvas ao projeto de lei anexo a êste relatório, em especial na parte em que tal projeto inclui o esquema de delimitação das circunscções correspondentes às subprefei-

turas. Os trabalhos de elaboração do projeto, com efeito, desenvolvem-se em condições sob muitos aspectos precárias.

Um dos óbices — e não de pouca importância — foi a insuficiência de elementos e informação estatística perfeitamente atualizados, mormente de estatística demográfica, econômica e social. A falta de tais dados dificultou a necessária análise das áreas e, pelo menos em parte, prejudicou-a, já que, como se vê do critério usado para delimitar as jurisdições, muitas foram as razões demográficas, econômicas e sociais que o nortearam, ou lhe serviram de base.

De outro lado, trabalhos do gênero do presente são por natureza difíceis, pelo menos quanto à fixação dos pormenores, pelo fato de se não poderem apoiar em experiências anteriores, decisivas e utilizáveis. Não é dizer-se que o próprio Distrito Federal, na sua evolução histórico-administrativa, já não ofereça, neste setor, alguns dados experimentais. Oferece-os, sim. Esses dados, entretanto, informativos embora que sejam, somente tangenciam as providências que agora se propõem, porquanto todos os atos e desenvolvimentos precedentes sempre tiveram fim mais restrito que o atual e sempre visaram a determinar circunscrições que não objetivavam e que agora se tem em mira. Mais explicitamente, os vários tipos de distritos até aqui instituídos destinavam-se apenas à extensão de certo serviço, ou de alguns serviços, de uma dada Secretaria Geral, a uma certa área geográfica. Eventualmente — e isto aliás nem sempre ocorreu — as mesmas divisões em áreas administrativas eram usadas pelas várias Secretarias. Do que nunca se cogitou, porém, foi da instituição de áreas com o fim de que, com base nelas, se coordenassem a prestação dos serviços por elas exigidos, ou a elas necessários. Destarte, fica evidente que as anteriores experiências em matéria de divisão administrativa e de jurisdicionamento muito pouco puderam ajudar, na presente contingência.

Há que falar, ainda, na eventual adaptação, ao caso do Distrito, de que ora se trata, da experiência estrangeira. Adaptações, desse gênero, porém somente são possíveis em reduzido grau, num plano pragmático. Quanto a que delas se aproveitem os resultados já controlados e registrados, para servirem de índice de eficácia ou ineficácia de certas medidas gerais, não se põe dúvida. Mas as peculiaridades são tantas, em cada caso, que não se pode ir muito além do proveito indicado.

A literatura técnica sobre administração local, por seu turno, é fartíssima em geral, mas deficiente, quase mesmo nenhuma, no tocante ao assunto específico do presente empreendimento, isto é, no tocante a instituição de *distritos únicos* que possam servir de base às subprefeituras.

Demais disso, as condições hodiernas de vida e mormente a rapidez com que hoje em dia se desenvolvem os fatos econômicos, são responsáveis por constantes modificações das cidades e tais modificações forçosamente hão de influir para que não deva ser estagnária qualquer organização administrativa que realmente se proponha a atender aos interesses dos municípios.

Pois bem, em parte por causa deste último argumento, que aconselha revisões periódicas de qualquer instituição pública, e em parte pelas condições precárias em que se desenvolveu o presente trabalho, enumeradas em cinco parágrafos acima, julgou-se imprescindível incluir, no projeto, disposições determinando aquelas revisões. E por duas formas se procurou normalizar o assunto, com dois objetivos diferentes:

a) para 1962, fixou-se a primeira revisão, que atingirá a parte do projeto relativa ao esquema de divisão administrativa, ora proposto. Nesta revisão, após quatro ou cinco anos de experimentação e controlados os resultados que se obtenham, bem como utilizados os conhecimentos que se adquiram ao objetivar a reorganização geral, será provavelmente possível e necessário deduzir e introduzir modificações úteis;

b) depois, decenalmente, segundo o projeto estipulado, deverá proceder-se a nova revisão — que poderá resultar em ajustamentos aconselháveis — das áreas jurisdicionais das subprefeituras.

ENQUADRAMENTO TÉCNICO DO PROBLEMA DE CRIAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS

As preliminares do trabalho desenvolvido para elaborar-se o projeto constituíram-se de um levantamento da situação da Prefeitura, quanto aos seus aspectos orgânico-jurídico e econômico-financeiro; e de uma ampla coleta de dados informativos sobre o Distrito Federal (dados geográficos e estatísticas demográfica, social e econômica — principalmente). O levantamento e a coleta foram tão compreensivos quanto o permitiram as informações disponíveis e orientados conforme os limites já impostos à magnitude da reforma que, como se salientou perfeitamente em título anterior, atinge apenas aos setores mais gerais da administração municipal e institui princípios e normas básicas, sem contudo alcançar os pormenores de operação de cada órgão da Prefeitura.

Em seguida, passou-se a proceder ao enquadramento técnico do problema. Nesta altura, com auxílio da teoria e da experiência (ambas, aliás, um tanto precárias, como se ressaltou já), quatro pontos capitais foram minuciosamente analisados, além de outros estudos, de que se cuidou:

- 1.º definição da competência das subprefeituras;
- 2.º definição do *status* jurídico das subprefeituras;
- 3.º definição de relações entre as subprefeituras e a administração central; e
- 4.º demarcação das áreas geográficas, ou jurisdições territoriais das subprefeituras.

As conclusões resultantes da análise desses quatro temas e de estudo de outros assuntos pertinentes à matéria, sobrepostas aos dados informativos já levantados (quer sobre a Prefeitura, quer sobre o Distrito Federal), permitiram que se chegasse à solução pragmática do problema proposto, vale dizer, que se pudesse traçar o projeto de criação das subprefeituras e

reorganização das Secretarias. Na verdade, entretanto, mais de um alvitre se apresentou, nesta fase. Isto é, não somente uma, porém várias soluções seria possível corretamente deduzir, de fatos e conclusões. E realmente assim teria de ser, porquanto em campos tão vastos como o da organização administrativa há quase sempre pelo menos algumas variantes, tôdas elas corretas, que perfeitamente se podem trilhar, para alcançar a um ou a alguns objetivos.

A escolha de uma delas, no caso particular de que se trata, poderia, destarte, como ainda pode, condicionar-se a tais objetivos, ou a pontos de vista que, embora elementos extrínsecos ao problema, hão de auxiliar na seleção, para que esta não seja apenas arbitrária. Assim sendo, procurou-se identificar objetivos e pontos de vista, que apresentassem certa relevância, o que se fez, chegando-se então a três alternativas. Destas resultaram, claro, três opções, que afinal condicionaram o presente trabalho. Eis as alternativas e opções:

- a) *ou criar* subprefeituras político-administrativas, *ou* estritamente administrativas;
- b) *ou* submeter todo o território do Distrito Federal às subprefeituras, *ou* a tal regime subordinar apenas parte dêle;
- c) *ou* subprefeituras de tamanho grande, *ou* de tamanho médio, *ou* de tamanho pequeno.

Optou-se pelas hipóteses seguintes: — “estritamente administrativas”; “todo o território, habitado ou habitável”; e “subprefeituras de tamanho médio”. Justificam-se, adiante, tais opções; mas é bom ressaltar que, revista a matéria pelos legisladores, outra poderá ser a conclusão a que cheguem, em relação a qualquer das três alternativas. Neste caso, ainda assim êste projeto e o trabalho enviado para elaborá-lo poderão perfeitamente aproveitar-se, pois é muito fácil a conversão do esquema, que nêle se contém, em outro esquema, desde que dentro dos limites das três alternativas sugeridas. De fato, nos vários relatórios especiais, anexos a êste, procurou-se fornecer todos os elementos informativos necessários a isso e, além do mais, dispostos e ordenados de forma a facilitar o aludido e eventual trabalho de conversão.

QUESTÕES OPCIONAIS

1.ª opção — Como acima se disse, julgou-se mais conveniente criar subprefeituras estritamente administrativas. E, como primeira razão para a escolha, invoca-se a prudência. A subprefeitura político-administrativa seria, por motivos óbvios, a extrema e mais complexa modalidade. Por isto mesmo, não parece aconselhável para iniciar-se uma experiência de tamanhas repercussões.

E' verdade que se poderia opôr, ao afirmado, como contra-argumento, que as subprefeituras do Distrito Federal, por destino que lhes reserva implicitamente a Constituição, deverão no futuro transformar-se em sedes municipais, quando a capital da República se transferir para o Planalto Central e se inaugurar o Estado da Guanabara. Pondera-se, entretanto, que não é preciso nem forçoso alcançar logo essa condição em que, pelo

caminho escolhido, já se chegará inequivocamente, sem precipitar os acontecimentos e por via mais segura.

Há, na espécie, também, o argumento da Lei Orgânica do Distrito Federal que, se procedente, faz até desaparecer o caráter optativo da solução. Com efeito, esta lei federal de tal forma se refere ao assunto, no parágrafo único do art. 41, que claramente deixa entrever o cunho puramente administrativo que pretendeu imprimir às organizações regionais de que trata. Determinando, para os subprefeitos, o sistema de “livre nomeação”, pelo Prefeito, implicitamente atribui àqueles o caráter de típicos funcionários administrativos, ocupantes de cargos de provimento em comissão. Ora, organismos como as subprefeituras, se dirigidos por funcionários administrativos, fatalmente deverão ter características estritamente administrativas.

Ademais e ainda com apoio na referida Lei Orgânica, cabe argumentar que, no Distrito Federal, todo o poder político se exercita: ou diretamente pelo eleitorado; ou, em casos específicos, por determinadas autoridades federais (o Presidente da República e o Senado); ou, enfim, pelo Prefeito e a Câmara dos Vereadores. Frise-se que Prefeito e Câmara são os dois únicos órgãos políticos locais; outros não foram previstos e — convém lembrar — agora só poderiam sê-lo por alteração da própria Lei Orgânica. Isto pôsto e sabido que nossa sistemática constitucional não permite a delegação de poderes, parece mesmo que não haveria como instituir subprefeituras político-administrativas, pois tanto importaria em reconhecer-lhe algum poder ou algum órgão de natureza política, o que à lei comum não é dado.

Doutro lado, as modalidades mais acanhadas de subprefeituras, que a rigor não chegam a constituir unidades administrativas, propriamente, por deficiências de especialização orgânica, afiguram-se contra indicadas. Existem opiniões a favor e existem exemplos, não há dúvida, dessas modalidades, em que o subprefeito apenas *acompanha* as atividades administrativas que ocorrem na sua área, para formular as reivindicações desta às autoridades centrais. Há também aquelas em que o subprefeito é simples representante local do prefeito. Mas não parecem convir tais espécies, de tipo por assim dizer embrionário, ao Distrito Federal, em que se faz premente o problema da desconcentração de serviços. Além disso, com os resultados apenas e naturalmente mesquinhos a que conduz, uma tal subprefeitura poderia até mesmo levar ao abandono do sistema, antes de experimentados os tipos mais efetivos de organização por área.

Preferindo as subprefeituras estritamente administrativas — isto é, nem as instituindo políticas, nem as estabelecendo tão acanhadas que apenas signifiquem simples simulacros de órgãos da administração — o projeto não se descuidou de destinar-lhe substância, de outorgar-lhes relativa autonomia de ação, de garantir-lhes um mínimo de recursos financeiros, de conferir-lhes uma chefia suficientemente prestigiada, à qual corresponde o grau hierárquico dos dirigentes gerais de Departamento. Esta soma de requisitos, inclusive o último, — também de grande valia, certamente constituirá o fator de fortificação das organizações locais, essencial ao êxito do esquema proposto.

2.^a opção — Como a primeira depende muito de interpretação. Refere-se ao território que se deverá submeter ao regime de subprefeituras. Seria todo o território do Distrito Federal, ou parte dêle. A Lei Orgânica diz — “O Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito, será dividido...” (Art. 41). Mas não menciona núcleos distantes, como precisaria mencionar, para deixá-la clara, se a intenção fôsse a de contemplar somente alguns dêles, como por exemplo Santa Cruz, com administrações próprias.

Além disso, o principal problema que criação das subprefeituras visa a solucionar é, certamente, o do congestionamento burocrático, resultante do crescimento da cidade nas áreas urbanas e suburbanas. Tais áreas, portanto, é que terão de ser divididas em subprefeituras. Em complemento, os núcleos distantes também o seriam, até porque não há motivos para os excluir.

A hipótese, que pode vir à baila, de deixar-se uma área central — a zona comercial, por exemplo, ou ela e a portuária — sob a administração direta do Prefeito e das Secretarias, não encontra fundamentos óbvios; e, inclusive, apresentaria o grave inconveniente de obrigar as Secretarias a atuar em dois campos (ou graus): — o de orientação e o de execução, ao contrário do que se dá no sistema proposto, em que as funções dêsses órgãos são apenas, em princípio, as orientadoras.

Uma exceção, porém, se impôs: — o conjunto das áreas florestais, ao qual não corresponde uma subprefeitura própria, nem se vinculou a qualquer das vinte e sete propostas no plano. Imperiosas razões, relacionadas com a defesa das florestas, desde logo mostraram a conveniência de mantê-las diretamente os exclusivos cuidados de um órgão central. Ademais, tal situação permite que melhor se atenda a certas exigências da lei federal, no que esta regula a matéria. Finalmente, extensas áreas florestais não apresentam pontos de interesses comuns com os principais motivos que justificam a instituição de subprefeituras, como fâcilmente se pode perceber.

3.^a Opção — Com base em vários critérios e em função de fatores diversos, — eis como se pode fixar o tamanho das subprefeituras. Com relação ao fator área, tomado exclusivamente, e no caso particular do Distrito Federal, grandes seriam, por exemplo, três subprefeituras, uma para a zona urbana, outra para a zona suburbana, e mais outra para a zona rural. Ou ainda: — para a zona sul, para a central e para a noroeste. Se, ao contrário, se tomassem os setenta e tantos bairros cariocas, constituindo cada um em subprefeituras, então se obteriam unidades administrativas de tamanho pequeno.

Deixando de lado o território, para considerar apenas a população, porque a grande massa dos serviços municipais depende mais da demografia do que da extensão geográfica, subprefeituras de 25.000 habitantes (1% da população do Distrito Federal) seriam, sem dúvida, pequenos ou muito pequenas, enquanto outras, de 250.000 habitantes (% da população), haveria quem as considerasse grandes e quem as achasse apenas médias.

A preferência por um dêsses tamanhos, porém, de ser baseada, sobretudo, naquilo que se deseja eliminar, ou naquilo que se pretende obter,

com a instituição de subprefeituras. Evidentemente, concorreriam mais fatores, influiu na escolha. Por exemplo, o financeiro (em número maior de subprefeituras importaria maior despesa). Influência, todavia secundária, como secundário por isso mesmo se revelaria o fator, provavelmente até suscetível de ser contornado. Aceito e fixado tal critério, que consiste em determinar o tamanho das subprefeituras de forma a conseguir certo resultado, ou certos resultados que previamente se devam determinar, o problema passa a ser, justamente, o de determiná-los.

Nesta ordem de idéias e tendo em vista ainda uma vez o caso particular do Distrito Federal, logo se atina com um ponto, que parece pacífico: — ninguém simplesmente deseja apenas atenuar os inconvenientes da atual centralização burocrática. Isto é, ninguém quer, simplesmente, nem poderia querer, por inúteis e ilógicos, apenas mais duas ou três administrações municipais, onde os subprefeitos, como presentemente o Prefeito, tomassem conhecimento dos fatos através de uma rede de subordinados, permanecessem presos em seus gabinetes, entre milhares de papéis por despachar e filas de pessoas por atender. O que se deseja é, realmente, um subprefeito em contato direto com sua área e sua comunidade. Um espécie de gerente, um homem com tempo para acompanhar cada dia os serviços em andamento, determinando providências e verificando, êle próprio, se foram cumpridas.

Pois bem, para satisfazer a requisitos tais seria preciso constituir unidades que não excedessem à capacidade de um supervisor. Assim, no projeto, fixaram-se subprefeituras de 100 a 150 mil habitantes, com pequenas tolerâncias para mais ou menos. Essa faixa, como se indica no relatório especial das subprefeituras, e como têm demonstrado a prática e a teoria administrativa, traz em si a vantagem de permitir planejamento e operação adequados à generalidade dos serviços administrativos. Demais, permite uma delimitação territorial que se aproxima apreciavelmente das áreas tradicionais da cidade e das exigências combinadas de critérios aplicáveis nas descentralizações da espécie. Exceções tiveram de ser e foram admitidas, por motivos óbvios, mas explicados no relatório especial já referido. Está neste caso a zona portuária, com 50.000 habitantes. Aqui o aspecto residencial é, como na zona comercial, absolutamente secundário. Há, entretanto, perfeita diferenciação de área e de serviços, bem como evidente importância no conjunto.

DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA DAS SUBPREFEITURAS

Nesta matéria, partiu-se da identificação dos tipos de serviços públicos que podem e, em princípio, devem ser prestados por uma repartição organizada à base de área geográfica. E, examinando os numerosos serviços, espécie por espécie, em face do elemento diferenciador território, concluiu-se que é possível agrupar, em sete classes, os que interessam à Prefeitura, mas que apenas os de três dessas classes podem ser prestados por uma subprefeitura, a saber: — os restritos especificamente à área considerada; os comuns a diversas áreas, embora estritamente locais; e os interlocais, com possibilidade de divisão correspondente a áreas. Mesmo, porém, alguns

serviços que a própria subprefeitura, em tese, deve prestar, muitas vezes, por motivos de ordem pragmática ou circunstancial, não lhe podem ser transferidos com vantagem. Uns porque transcendem às possibilidades técnicas ou financeiras da unidade; outros, porque a economia, a disciplina ou a conveniência de meios aconselham a centralizar, para que se obtenham essas vantagens em mais elevado grau; ainda alguns porque, tendo essência política, ou importância ocasional muito ampla, convém que se não deleguem, uns mais porque, ocorrendo com pouca frequência ou pequeno volume, numa dada área não justificam, por isso mesmo, as despesas operacionais que decorreriam da descentralização; finalmente alguns porque, — comuns a diversas áreas, embora estritamente locais, ou ainda interlocais, mas com possibilidades de divisão por áreas — só se podem prestar com relativa eficiência quando submetidos a um tratamento uniforme, que se não consegue por via de descentralização.

Em seguida, os *serviços* da Prefeitura (serviços indivisíveis, como *casino primário*), já anteriormente levantados, tiveram de ser desdobrados em suas funções componentes (pesquisa, planejamento, organização, execução, manutenção, fiscalização e outras). Depois, cada função de cada serviço, foi classificada conforme os sete tipos gerais identificados. As funções que coincidiram com os três tipos, cuja prestação se verificou, como acima se disse, ser adequada às subprefeituras, ainda passaram pelo crivo daquelas cinco ressalvas, pertinentes à circunstancial conveniência de descentralizar, ou não. Só então é que foram atribuídas às subprefeituras.

Após de convenientemente grupadas tais funções, verificou-se que, em princípio, as de *execução* ou *manutenção* é que justamente se mostraram coincidentes com os requisitos prefixados para que se pudessem considerar adequadas à prestação, por parte das subprefeituras; e que as demais não lhes puderam ser atribuídas, tendo de reservar-se às Secretarias e outros órgãos da administração municipal. Isto em princípio, é bom repetir, pois encontraram-se algumas exceções.

Fixados assim os serviços (em termos de funções) da competência das subprefeituras, foi possível articulá-los no projeto ora proposto, bem como, no mesmo texto, enumerar os órgãos que da administração central se transferirão às subprefeituras. Além de figurarem no projeto, a relação das funções e a relação dos órgãos transfereidos são apresentados, ainda, no relatório especial sobre as subprefeituras. Não é necessário, portanto, transcrevê-las aqui.

DEFINIÇÃO DO "STATUS" JURÍDICO DAS SUBPREFEITURAS

O exame dêsse pormenor revestiu-se de todo o cuidado, pois do resultado a que se chegasse teriam de deuzir-se importantes conclusões, como o regime de prestação dos serviços afetos às subprefeituras e como a natureza e a 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 adotou e anteriormente explicou, 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.

Restava a escolha, portanto, do "status" jurídico cabível, entre os das 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, emprêsas estatais e os diversos tipos de colaboradores, num simples relance logo se vê que não seria possível achar-se a procurada figura de direito. Esta, conseqüente, 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 considerar as espécies de órgãos de nítida especialização conceitual.

Analisaram-se os prós e os contras dessas formas, pormenorizadamente. A discussão dos principais pontos — que não convém transcrever neste capítulo — acha-se sumariada no relatório especial alusivo às subprefeituras. O fato é que se concluiu pela última forma, que se escolheu a *repartição dotada de autonomia administrativa e financeira*, a qual no direito brasileiro se vem configurando como instituição decorrente de uma certa descentralização de autoridade e que goza de relativa liberdade de ação dentro da sua esferal operacional, sem contudo chegar a constituir-se em pessoa jurídica distinta da do corpo principal da administração.

DEFINIÇÃO DE RELAÇÕES ENTRE AS SUBPREFEITURAS E A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

A competência estabelecida, o "status" jurídico preferido e até o tipo de organização (no caso órgãos provenientes de departamentalização por área), são os primeiros elementos condicionantes das relações de autoridade e dos canais de comunicação, entre as subprefeituras e a administração central. Quanto às relações de autoridade é possível considerar dois aspectos distintos: — há que definir-se: de um lado, as linhas de autoridade propriamente; e, doutro lado, determinar-se nos níveis de decisão.

Linhas de autoridade — Serão múltiplas, evidentemente, e numerosas, principalmente pelo fato de que as Secretarias Gerais se organizem por propósito ou por técnica, enquanto a base organizacional das subprefeituras é a área geográfica, de modo que haverão estas, para tal ou qual fim, de manter relações com tôdas as Secretarias, além de com o Prefeito. Eis os casos, examinados por grupos:

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 consequente poder de polícia, exercê-los-ão, cada qual na sua especialidade. Quanto às 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 desempenhadas pelas subprefeituras para atingir aos fins da administração pública, cada Secretaria cuidando, naturalmente, das matérias pertinentes às suas competências particulares. Essa autoridade, exercida pelas Secretarias Gerais sobre as subprefeituras, poderá, no mesmo estilo usado para designar a autoridade do Prefeito, denominar-se *coordenação específica*.

3. No caso especial da Secretaria Geral do Interior, mais que em *coordenação* haveria de falar-se, a rigor, para maior propriedade, em *contrôle*, porque lhe foi cometida, no projeto, a incumbência de processar quaisquer reclamações e representações — doutras Secretarias ou do público — contra as subprefeituras, e ainda a de inspecionar os serviços destas e a de examinar-lhes os relatórios e contas, tudo no sentido de assegurar-lhes, em conjunto, padrões mínimos de administração. A respeito, esclarece-se que o cometimento dessas incumbências decorreu da necessidade de concentrar, sob a competência de uma só autoridade, especializada, as medidas e providências requeridas, por organizações de um tipo fundamentalmente diferenciado, qual o é das subprefeituras. Requeridas não apenas pelas subprefeituras como um grupo; também individualmente, embora como um todo.

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, — da Secretaria Geral do Interior;

— coordenação específica, quer sobre a disciplina dos meios, quer relativa à orientação das atividades-fins, — das 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 preestabelecidos para as subprefeituras.

Grande influência teriam de exercer, evidentemente, sobre a questão, as características da organização por área. Efetivamente, uma das principais justificativas, ou vantagens, desse tipo de organização consiste em que permite descer muito os níveis de decisão, e em referência a numerosos assuntos, aproximando-se aqueles níveis, por esta forma, do próprio local onde as decisões são necessárias.

Do “status” jurídico escolhido — o de relativa autonomia administrativa e financeira — decorre, naturalmente, que se delegue uma soma de autoridade correspondente ao grau de desconcentração, circunstância que se harmoniza por inteiro com a precedente, isto é, com a aproximação entre níveis de decisão e área, ensejada pelo tipo de organização. Não só s

harmoniza; completa-a, também. Dá-lhe a essência, para que se efetive. Vale dizer: no que se pode e deve confiar é que as subprefeituras lograrão eliminar o chamado “compasso de espera” nos serviços locais, pois ali mesmo, na área de cada qual, haverá quem tenha autoridade para resolver prontamente os casos e as dificuldades, para tomar iniciativas, ou para estimular a ação. Todavia, não obstante a evidência dessas conclusões, convém passar em revista tôdas as posições possíveis de uma subprefeitura em face da administração central — o que se fará nos parágrafos seguintes, ao examinar a terceira das condicionantes enunciadas (a competência), — sendo conveniente, ainda, acrescentar que o projeto proposto cuidou de outorgar ao subprefeito, dentro de sua alçada, a necessária autoridade decisória e de declarar a subprefeitura, no seu âmbito administrativo, como última instância. Assim, acredita-se, ficará afastada qualquer dúvida dos que supunham — suposição infundada, aliás — viriam as subprefeituras crescer novos escalões à hierarquia e, conseqüentemente, à tramitação burocrática.

No que respeita à competência, os níveis de decisão resultaram, no projeto, das três hipóteses em que se operou, ou não se operou, a transferência de serviços;

1.^a serviços totalmente transferidos;

2.^a serviços parcialmente transferidos;

3.^a serviços não transferidos.

Na terceira hipótese, em nada se modificará a situação atual, porque não ocorrerá, de forma alguma, qualquer interferência das subprefeituras no exercício das atividades administrativas municipais.

A segunda hipótese pode configurar-se no caso em que as subprefeituras, por meio de uma de suas Divisões, irão funcionar 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. Noutro caso, porém, mais freqüente e típico 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 oportunidade 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 prefixadas no projeto, que neste particular são claras e delimitam perfeitamente a ingerência de cada órgão.

Na primeira hipótese — a de serviços totalmente transferidos — a decisão final de todos os casos ficaria a cargo dos subprefeitos, pelo menos em princípio, uma vez que somente em grau de recurso haveria a possibilidade de que se manifestassem ou de que decidissem 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 que constituirá o nível divisional das subprefeituras, hoje em dia certa quantidade de matérias é decidida pelos dezesseis chefes dos atuais distritos. Instaladas as subprefeituras, êsses assuntos serão resolvidos não mais por dezesseis funcionários, mas sim por tantos quantas sejam as subprefeituras (vinte e sete) multiplicadas pelo número das Divisões de cada uma (oito e nove). Isto é, a mesma quantidade de trabalho, de responsabilidade decisória, que agora cabe a dezesseis pessoas, incumbirá então a duzentos e dezesseis ou duzentos e quarenta e três servidores. Tomando em abstrato essa relação (embora se reconheça que só 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 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.

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 vertical 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 zigzague 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 tènicamente recomendado 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 à autoridade superior depois de devidamente instruídos, 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, foram sugeridas na parte dêste relatório referente às subprefeituras.

DEMARCAÇÃO DAS ÁREAS GEOGRÁFICAS

Já se fêz referência, neste capítulo, às áreas geográficas que constituirão as jurisdições das subprefeituras, para afirmar que, de um ponto de vista teórico, as que compreendem de 100.000 a 150.000 habitantes são as que melhor se prestam ao planejamento e operação adequados à generalidade dos serviços administrativos. Decidido êsse ponto, procurou-se verificar o grau de coincidência entre a norma inferida e as possibilidades de aplicá-la à superfície do Distrito Federal, de modo que se identificassem áreas que, incluídas nessa faixa demográfica, representassem, face a outros critérios e fatores condicionantes, os âmbitos propícios para a prestação de serviços pelos organismos locais.

Com base nos subsídios teóricos propostos por sociólogos, por urbanistas e profissionais afins, bem como por cientistas administrativos e profissionais da administração pública; e com base nos levantamentos previamente elaborados, da situação de fato, — foi possível analisar os vários critérios que têm sido propostos para identificação do chamado *distrito único*, isto é, para efetivação de uma divisão distrital em que não haja distritos de várias espécies, a se superporem uns aos outros, os de cada espécie relacionados com a prestação de apenas um, ou de alguns serviços. Êsses vários critérios, o exame que dêles se fêz, os subsídios teóricos dos quais se tomou socorro e as conclusões parciais e gerais a que se chegou, — acham-se expostos, com tôdas as minúcias, no relatório especial das subprefeituras, que a êste acompanha. Não é prático transferir para aqui a exposição de tal matéria, ao passo que resumi-la não dará uma idéia exata de todos os pormenores que envolve, e que na maioria são muito importantes, como justificativos da divisão territorial que, finalmente, se consubstanciou no projeto. Neste aparece a delimitação das áreas identificadas, que atingem a 28.

Em relação a tais áreas, vale a pena ressaltar alguns pontos interessantes. Elas podem classificar-se em três grupos. Nas do primeiro — ao todo dezoito áreas — combinam-se a reduzida extensão territorial e uma forte concentração demográfica. Nas do segundo, que são seis, a população absoluta é ainda grande, mas o elemento especial ganha destaque apreciável. Nas do terceiro — as restantes quatro áreas — predomina o tamanho físico caindo consideravelmente as cifras demográficas.

Não se pretende demonstrar que tais diferenças se compensem e que, senão do ponto de vista econômico ou financeiro, pelo menos do administrativo, se obtiveram unidades equivalentes. Nem é necessário demonstrá-lo, eis que as áreas demarcadas correspondem a formas reais e não a elaborados desenhos geométricos.

Resta a questão de saber se tôdas as áreas identificadas justificariam a criação de uma subprefeitura. O mais é elementar e reduz-se ao devido proporcionamento e acomodação da máquina administrativa de cada subprefeitura às peculiaridades da área a que tiver de servir.

E' sabido que cerca de 89% dos municípios brasileiros possuem menos de 10.000 habitantes. Depois de lembrar tal fato, sente-se que a questão proposta no aprágrafo anterior perde a razão de ser. Contudo, no intuito de tranqüilizar os mais preocupados com a multiparidade de subprefeituras, uma solução viável será admitir-se, para as áreas de menos de 30.000 habitantes, uma espécie de administração distrital, embrião de subprefeitura, dependente do subprefeito de uma das áreas vizinhas. O projeto, no entanto, só colocou na situação sugerida a área dos Bandeirantes, cuja população ainda não teria ultrapassado a casa dos 10.000.

MÍNIMO PREFIXADO DE RECURSOS PARA CADA SUBPREFEITURA

No título em que se enunciaram os principais pontos da reforma, um dêles era pertinente à adoção de princípios e normas assecuratórios da aplicação, nos serviços ou na jurisdição de cada subprefeitura, de um mínimo prefixado de recursos, a título de devolução parcial da receita do Distrito Federal, proveniente da área da subprefeitura.

Neste particular, o projeto estabelece medidas de caráter transitório, aplicáveis até que, implantada a reorganização, se torne possível colher os elementos estatísticos e cadastrais necessários à apuração do *quantum* que será realmente cabível a cada subprefeitura. A providência definitiva, porém, consiste em que a Prefeitura aplicará, anualmente, na área de cada subprefeitura, quantia nunca inferior à dos impostos e taxas aí arrecadados no exercício anterior e que, pela Constituição, correspondam aos Municípios, na discriminação tributária entre êstes e os Estados; acrescentando-se que, em nenhuma hipótese, a devolução obrigatória — note-se: a obrigação de devolver e não as possibilidades de fazê-lo — subsistirá, em relação a qualquer subprefeitura, acima de 1/14 do global restituível a tôdas elas. Com a ressalva final (baseada no *dôbro* da importância média por restituir, uma vez que é de 28 o número de áreas), objetiva-se fugir ao excesso oposto, igualmente criticável, de ter de devolver a certas áreas já muito desenvolvidas e, por isto mesmo, com enorme arrecadação, quantias excedentes às suas necessidades ou desproporcionais entre estas e as das áreas mais pobres.

Em essência, a providência comentada não exige justificação. Ela vem se inscrevendo em todos os movimentos de reivindicação das áreas administrativas menores perante as maiores: dos Estados à União, dos Municípios aos Estados, dos Distritos aos Municípios e — porque não? — nas grandes cidades, dos bairros e subúrbios, especialmente dos subúrbios, ao centro. Efetivamente, visa a garantir cada área contra a incapacidade de planejamento, a negligência ou as preferências dos governantes que, exatamente no tocante às mais necessitadas, costumam relegá-las ao esqueci-

mento, nem lhes devolvendo sequer parte do que extrairam de sua própria penúria.

OBSERVAÇÃO FINAL

Nos mapas que acompanham o relatório especial das subprefeituras, 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 sentido das linhas de tráfego, permitirão formular juízos críticos.

Em cada área também estão figurados os serviços municipais ora existentes e que, pelo projeto, se transferem às subprefeituras. Isto servirá para dar uma idéia da apreciável substância de que estas se formarão.

REESTRUTURAÇÃO DAS SECRETARIAS GERAIS

De acôrdo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, *Subprefeituras e Secretarias Gerais* são as peças básicas da organização municipal, nada impedindo, porém, que além delas se instituam outros órgãos, quer diretamente subordinados aos Prefeitos, e nesta hipótese nem pertencem a umas nem a outras, quer mediante desconcentração ou descentralização do serviço, e nesta hipótese constituem entidades autônomas, entidades autárquicas, etc. as quais também não integram subprefeituras nem Secretarias.

Efetivamente foi o que se julgou necessário fazer, nalguns casos, e o projeto incluí dispositivos que se relacionam tanto à criação de órgãos subordinados diretamente ao Prefeito, e de órgãos de administração descentralizada, burocrática ou intitucional, quanto a algumas entidades desta espécie, já existentes.

Como se explicou no título anterior, foram cuidadosamente identificadas as funções, que atualmente estão a cargo das Secretarias Gerais e devem transferir-se às subprefeituras. Mostrou-se, ainda, quais os órgãos que, cumprindo no momento tais funções, das Secretarias se retirarão para integrar aquelas unidades de administração local. Pois bem, por um processo seletivo igualmente rigoroso também se identificaram algumas funções e órgãos que ora pertencem às Secretarias e que delas convém desligar, para formar entidades burocraticamente descentralizadas ou institucionalmente descentralizadas, sendo exemplo das primeiras os chamados *estabelecimentos públicos* e, das segundas, as *empresas municipais* e as *autarquias municipais*.

Identificados órgãos e funções por transferir às subprefeituras e a entidades de administração descentralizada, apresentou-se, como se frizou mais atrás, a conseqüente necessidade de reagrupar os mantidos nas Secretarias Gerais, reagrupamento que também se torna oportuno por motivos relacionados com a efetividade e a economia de meios administrativos. A

seguir serão explicadas as providências que o projeto sugere, neste particular. De passagem, e em primeiro lugar, tem cabimento, porém, uma referência a certa questão formal, o que se faz no subtítulo imediato.

PADRÕES E NOMENCLATURAS

Os organismos que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura do Distrito Federal já obedecem, em considerável extensão, a padrões de nomenclatura. Em princípio, as Secretarias dividem-se em *Departamentos* e estes em *Serviços*. Não há porque abandonar tal uso; mas, para atender a determinadas necessidades, torna-se imprescindível introduzir-lhe umas poucas modificações.

Certos nomes típicos — como *escolas* e *hospitais* — deverão manter-se. No escalonamento departamental é que dois novos nomes se fazem necessários, para que adequadamente se possa ir ao encontro das conveniências de maior departamentalização, em que o projeto insiste, e das exigências de situações de fato, pois na verdade algumas Secretarias já introduziram um nível intermediário entre Departamento e Serviço e, na maioria dos Departamentos, a subdivisão orgânica, não pára no nível de serviço, desce abaixo, por incontornável reclamo de organização. Os nomes por introduzir, que correspondem a dois diferentes níveis hierárquicos, seriam *Divisão* e *Seção*. Desta foram, a nomenclatura para a estrutura administrativa de uma Secretaria Geral contaria com as seguintes designações:

Secretaria Geral
Departamento
Divisão
Serviço
Seção.

Exceto quanto ao nome *Secretaria Geral*, vale ressaltar que, numa composição qualquer, departamentos e divisões, ou divisões ou, enfim, serviços e seções, poderão figurar no mesmo nível hierárquico, porque não é impositivo conferir — como não confere o projeto — a categoria de, por exemplo, *divisão*, a órgão que apenas justifique a categoria de *serviço*, ainda que, ou só porque, se integre, direto, num *departamento*.

Outro aspecto da questão de nomenclatura, que tem certa importância para maior ordenação administrativa, é o da designação das posições de chefia, embora aqui não se trate somente de nomenclatura, mas também de forma da instituição e investidura legal dessas posições de chefia. À exemplo de outras organizações administrativas — inclusive em grande parte da federal — o projeto adota o *cargo em comissão* para as chefias de departamentos, divisões e serviços (este quando de nível divisional). Nos mais casos, será *função gratificada*, que o próprio Prefeito deve ter autoridade para instituir, dentro dos créditos que o legislativo municipal especificamente vote para tal fim

EXTINÇÃO DA SECRETARIA GERAL DE AGRICULTURA E CRIAÇÃO DE DUAS SECRETARIAS GERAIS

No projeto, praticamente se extingue a Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio, e criam-se, por transformação, a Secretaria Geral de Economia e, por desdobramento, a Secretaria Geral de Serviços Sociais. Na verdade a criação dos dois novos organismos em grande parte se prende ao problema da sistematização estrutural, porque ambos se constituíam de muitos serviços que pertenciam a outras Secretarias (especialmente à de Agricultura, no primeiro caso, e à de Saúde e Assistência, no segundo), os quais lhe serão transferidos.

A Secretaria Geral de Economia quase absorveu totalmente os órgãos e as funções que hoje integram a de Agricultura, pelo projeto extinta ou, se se quiser, radicalmente transformada. Eis que a nova Secretaria conta com quadro Departamentos: — os de

Agricultura,
Expansão Industrial e Comercial,
Recursos Naturais e
Abastecimento.

Ora, aí estão, de fato, embora sujeitas a melhor grupamento e acrescentadas da complementação que se evidenciou necessária, as atribuições da Secretaria Geral de Agricultura, a saber: — atribuições do Departamento de Indústria e Comércio, do Departamento de Abastecimento, do Departamento de Agricultura, do Departamento de Veterinária e do Serviço Florestal. Mais que as atribuições de tais órgãos — devidamente complementadas, já se disse — o que tem a Secretaria Geral de Economia é a função de planejamento econômico, conferida, no projeto, ao Conselho de Planejamento Econômico do Distrito Federal, justamente o outro e último órgão de administração-fim que compõe a Secretaria.

Por vários motivos — mais minuciosamente explicados no relatório especial alusivo a esta Secretaria — foi que se julgou conveniente instituí-la. Um deles proveio de que os órgãos integrantes do Departamento de Veterinária e do Departamento de Agricultura, prestando serviços de natureza local, transferiram-se às subprefeituras. E quanto aos restantes, que integrarão a nova Secretaria, são aqueles em que urgente se torna ressaltar o sentido econômico dos problemas de que cuidam. De resto o aspecto da economia, sobre importar extraordinariamente, parece o único que o abastecimento, o comércio, a indústria, a agricultura e os recursos naturais apresentam de comum; em consequência, somente por este ângulo podem ser tratados como uma unidade, e somente por este traço se justificaria uni-los num grupamento orgânico-funcional.

Alegar-se-á que terá havido, talvez mudança de nome. Não é tanto, porque novas atividades se identificaram, ou se trouxeram para primeiro plano de cogitação, como se vê no projeto, em que constituirão atribuições adequadas numa Secretaria Geral de Economia, mas não deveriam nem poderiam, adequadamente, incluir-se ou pôr-se em realce numa de Agricultura. Mesmo, porém, que se tratasse meramente de um novo nome, ainda assim

conviria adotá-lo, pois os relevantes aspectos *econômicos* de alguns problemas que ora se acham com a Secretaria Geral de Agricultura vêm sendo tradicionalmente relegados, eis que o nome *agricultura* acaba sempre por representar a razão fundamental da freqüente nomeação de especialistas desse ramo para dirigir a Secretaria; e estes quase nunca se preocupam senão com os assuntos pertinentes à sua especialidade, em detrimento dos outros, até mais carentes de assistência porque de certa forma os problemas agrícolas, inclusive no Distrito Federal, têm sido objeto de cuidado por parte do Ministério da Agricultura e em grande extensão dispensam aquela assistência especializada. O resultado: — as atividades de fins econômicos, aos quais pouca atenção se estava dedicando, foram perdendo suas características essenciais e, os órgãos correspondentes, enveredando pelo caminho da burocratização ou deixando-se dominar pela técnica imediata de que se servem. Agora, com a instituição de uma Secretaria Geral de Economia, seus novos dirigentes provavelmente se recrutarão entre os profissionais desta classe, e os diversos setores da Secretaria voltar-se-ão para os interesses econômicos que realmente se contêm nas suas atividades, redimindo-se do longo período de burocratização ou tecnicismo, já referido.

Da Secretaria Geral de Serviços Sociais, sob certo aspecto, pode-se quase dizer o mesmo que da anterior. Foi instituída nominalmente e, afora uma sistematização orgânica melhor e a necessária complementação de atribuições, será constituída com serviços e órgãos doutras Secretarias transferidos. O que houve de importante, na realidade, cinge-se ao argumento da lógica e da técnica de organização, a influir para que as transferências se fizessem, com o fim de obter melhor integração de funções e, portanto, com base em maior homogeneidade, um superior rendimento das atividades de objetivos assistenciais. Na novel Secretaria incluir-se-ão, com efeito:

a) atividades relativas à construção de casas populares, ora a cargo do Departamento de Habitação Popular da Secretaria Geral de Viação e Obras;

b) atividades de assistência social à criança e ao adolescente, que pertencem ao Serviço de Assistência Social do Departamento Municipal da Criança e do Adolescente, da Secretaria Geral de Saúde;

c) atividades de assistência social em geral, que atualmente se acham cometidas ao Departamento de Assistência Social da Secretaria Geral de Saúde;

d) atividades relativas à formação de assistentes sociais, desempenhadas no momento pelo Instituto de Serviço Social da Secretaria Geral de Educação.

Não é preciso listar mais atividades e órgãos, nem para demonstrar que, nas atuais Secretarias em que se encontram, estão verdadeiramente deslocados, pois quebram o importante "campo funcional" da assistência social, nem para evidenciar que a nova Secretaria se constituirá substancialmente.

Além do Conselho de Coordenação da Assistência Social, são os seguintes os outros órgãos de atividades-fins que integrarão a Secretaria Ge-

ral de Serviço Social, conforme os enumera o projeto e cujas atribuições figuram, também, ali:

Departamento de Assistência à Criança e ao Adolescente,
Departamento de Assistência às Populações Desfavorecidas e
Departamento de Recuperação e Orientação Social.

Secretarias que permanecem — As mais Secretarias Gerais ora existentes somente deverão sofrer alguns ajustamentos, destinados a possibilitar um grupamento mais homogêneo de serviços, às vezes pela transferência de funções e órgãos, de uma para outra, ou para outras; em todos os casos pelo reagrupamento dos órgãos e funções remanescentes; e em certas circunstâncias pela instituição de novos órgãos, para exercer atividades que, essenciais embora, no momento não se desempenham, ou deficientemente se cumprem. A seguir se indicam as principais dessas modificações, primeiro citando as duas Secretarias que se incumbem das atividades-meio da administração, depois as que desempenham as atividades-fins.

Secretaria Geral de Administração — Noutro ponto desta exposição já se disse, de passagem, que a Secretaria Geral de Administração quase se reduz, atualmente, a um departamento de pessoal. Com efeito, afora os pequenos órgãos que cuidam da sua própria economia doméstica, dispõe ela, no presente, de um Departamento de Pessoal, órgão realmente importante pelo volume e pela natureza de suas atribuições, e de um Departamento de Assistência ao Servidor. Este, com eventual exceção do Serviço de Biometria Médica e do Hospital do Servidos — unidades que de fato funcionam com certa independência, invariavelmente se tem visto relegado a plano secundário, absorvidas que são as energias e recursos da Secretaria pelo seu outro setor de atividade.

Segundo o projetado, desaparece o Departamento de Assistência ao Servidor. O Serviço de Biometria Médica, que o integra no momento, passará ao Departamento de Pessoal. Os mais órgãos do Departamento extinto, visando à unificação do campo assistência, irão para o Montepio dos Servidores Municipais, cujas características de autarquia o projeto melhor define, do que adiante se tratará no título próprio.

Dois novos Departamentos se criam, nesta Secretaria: — o Departamento de Planejamento e Orçamento, ao qual se transferem as funções de elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura — função essa predominantemente de administração geral, e não de administração financeira — e o Departamento de Suprimentos e Instalações. Os dois novos órgãos, juntamente com o já existente Departamento de Pessoal, vão constituir as peças centrais dos sistemas de pessoal, de compras e administração de material, instalações das repartições da municipalidade, orçamento, planejamento administrativo, documentação administrativa. Nuns casos terão atividades orientadoras, noutros, atividades de execução — pois, como se verá no capítulo relativo aos *sistemas de administração geral*, adotou-se um critério eclético de distribuir tais atividades.

Além disso, surgirão nesta Secretaria Geral dois Conselhos: — o Conselho Secretarial de Administração Geral e o Conselho Secretarial de

Recursos Administrativos. O primeiro desdobrar-se-á em comissões permanentes que se dedicarão ao estudo de relevantes assuntos, especialmente lotação e utilização efetiva do pessoal, aproveitamento de espaço e equipamento, redução do custo dos serviços municipais. Este Conselho precipuamente se destina porém, à articulação e coordenação técnica de tôdas as unidades integrantes dos sistemas de administração adjetiva. Quanto ao Conselho Secretarial de Recursos Administrativos, será a última instância para a decisão de questões atinentes a direitos e deveres dos servidores municipais e se comporá de representantes da Procuradoria Geral (dois), da Secretaria Geral de Administração (dois), das subprefeituras (um) e dos próprios servidores (um). Trata-se, com êle, de introduzir um poderoso elemento de democratização nas relações entre a Prefeitura e o funcionalismo.

Secretaria Geral de Finanças — O projeto promoveu uma redistribuição das suas funções e, preliminarmente, separou as de inscrição e lançamento, de um lado, e as de fiscalização, doutro lado. O primeiro grupo, cometeu-se ao Departamento da Receita; o segundo grupo, ao Departamento de Fiscalização, ambos instituídos pelo projeto. Este último, além das funções fiscalizadoras provenientes dos diversos departamentos atuais de receita, terá ainda as que no momento estão a cargo de alguns órgãos da Secretaria do Interior e Segurança e que não constituam atividade de colaboração local na fiscalização, pois nesta parte se transferirão às subprefeituras. Ainda integrarão a Secretaria Geral de Finanças o Departamento do Tesouro e o de Contabilidade, já existentes e com funções semelhantes às que presentemente desempenham, apenas desdobrados certos setores que ganharam relêvo — como o de contabilidade orçamentária —, e reduzidos a um só comando divisional outros serviços — a exemplo dos de arrecadação — que operam num mesmo campo.

Na Secretaria haverá, finalmente, um Conselho de Recursos Fiscais e um Centro de Estudos Financeiros, aquêle também já existente e êste destinado a auxiliar o Secretário Geral no exame de assuntos técnico-fazendários.

Secretaria Geral de Educação e Cultura — Sem dúvida foi esta a Secretaria que, em unidades de serviço, mais contribuiu para as subprefeituras, pois o estabelecimento escolar — especialmente a escola primária — é dos que necessariamente se situam perto da clientela, quer dizer, representa serviço local ou distrital típico. Contudo, entre a mesma Secretaria e as demais, quase não se verificaram transposições de órgãos, nem as poucas aconselháveis têm marcante significação.

Desobrigando a Secretaria da administração direta dos estabelecimentos municipais de ensino, tornou-se possível reagrupar todos os seus importantes serviços, relacionados com as pesquisas pedagógicas e a orientação ou fiscalização técnica do ensino, em um único departamento, a que se denominou de "Departamento de Educação". Parece ocioso ressaltar as vantagens de um tal resultado, para a unidade de condução dos assuntos educacionais.

Os serviços com objetivos culturais, que compõem o outro grande campo de atuação da Secretaria, também puderam ser reunidos num só departamento — o de Cultura —, o que permitiu se alcançasse um esquema estrutural bastante simples, bastante consistente e bastante funcional.

Restavam alguns serviços ligados a atividades não estritamente educacionais ou culturais, mas destas — particularmente das primeiras — complementares, quais sejam os de saúde escolar, assistência escolar e engenharia escolar. Para êles se criou, então, um terceiro e último departamento.

A cúpula que não poderia faltar a êsse conjunto departamental — a de um órgão de diretrizes e políticas — tomou a forma lógica de um colégio, denominado "Conselho Municipal de Educação e Cultura".

Secretaria Geral de Saúde — Absorverá atividades de medicina veterinária, que interessam à saúde e à vida humana; estenderá sua jurisdição à nova autarquia dos serviços de limpeza urbana, o que importa em lhe dar possibilidade de orientar e controlar um significativo âmbito sanitário que até hoje lhe escapava; e participará dos órgãos orientadores tanto da assistência social em conjunto (campo que atualmente inclui, mas apenas em parte) quanto dos serviços de água e esgotos (setor que também se lhe põe ao alcance somente com o projeto).

O nome da Secretaria reduzir-se-á para Secretaria Geral de Saúde, pois — como se esclareceu previamente — as atividades de Assistência Social passarão a compor a Secretaria Geral de Serviços Sociais.

Procurando ir ao encontro da idéia de estabelecer, para todos os assuntos sanitários, um comando único, dadas as vantagens que uma subordinação tal oferece e é desnecessário encarecê-lo — em caso de epidemia, por exemplo —, o projeto institui o Departamento Municipal de Saúde Pública, não obstante certas dificuldades funcionais que possam resultar de um órgão de proporções algo avantajadas.

Finalmente, contará o Secretário Geral de Saúde com a assistência de um Conselho Municipal de Saúde, que é órgão permanente da Secretaria, e funcionará como instrumento de coordenação das atividades de saúde pública no Distrito Federal e se encarregará de estudos de política sanitária.

Secretaria Geral de Viação — Terá seu campo restringido as vias e aos meios e atividades de transporte e tráfego. E absorverá as atividades atinentes à geografia, por suas conexões com as enumeradas funções principais da Secretaria e a formação profissional nela dominante. Já as relativas às obras passarão para as diversas Secretarias e subprefeituras, a cada uma cometidas as que correspondam às suas especialidades, objetivos e jurisdições. Nos casos de obras relacionadas com edifícios públicos, a função principal e centralizadora será da Divisão de Obras dos Edifícios Municipais, órgão integrante do Departamento de Suprimento e Instalações, da Secretaria Geral de Administração, mas as unidades setoriais especializadas — como a de construção de hospitais, foram mantidas e até se criaram novas. Quanto ao planejamento urbanístico, que envolve interesses e colaboração de múltiplos setores administrativos, e a uma de suas atividades conseqüentes — o licenciamento e fiscalização das construções particulares

— que é de exercício nitidamente local, entregaram-se, as segundas, às próprias subprefeituras e, o primeiro, a um órgão colegial diretamente dependente do Prefeito. Assim, adistrita a Secretaria às obras pertinentes às vias urbanas e que já se compreendem na palavra *Viação*, seu nome reduziu-se para Secretaria Geral de *Viação*, dispensada a palavras *Obras*. Na mesma proporção se reduzem seus órgãos e funções atuais relativos a este campo de atividades.

Outra das atividades que se transfere da Secretaria é a pertinente ao atual Departamento de Limpeza Urbana, que será autarquizado. A parte de execução local da limpeza de logradouros ficará, porém, com as subprefeituras.

A Secretaria Geral de *Viação* será finalmente integrada por dois Conselhos: — o de Coordenação de Obras, que se incumbirá de um dos problemas cruciais da Prefeitura — o de articular os planos e programas de todas as repartições municipais, inclusive as autárquicas, que atuem no setor de obras públicas; e o Conselho de Coordenação dos Transportes Coletivos, cuja finalidade não precisa ser encarecida a nenhum habitante da cidade do Rio de Janeiro.

Secretaria Geral do Interior — Extingue o projeto, nesta Secretaria, a Polícia de Vigilância, comprovadamente desnecessária face as atividades federais deste gênero, estendidas a todo o território da municipalidade e de enquadramento inviável em qualquer plano de unificação dos aparelhamentos policiais da Capital (*). Por isso mesmo, reduz-lhe o nome tirando a palavra “Segurança”.

Além disso, todas as atividades relativas à geografia se transferirão, como se viu, à Secretaria Geral de *Viação*. Já as de fiscalização, pertinentes a assuntos fazendários, ou passam para a Secretaria de Finanças, no que tenham de gerais, ou para as subprefeituras, no que digam respeito à colaboração local com esta última Secretaria.

Permanecerão na Secretaria do Interior as atividades relacionadas com estatística, que integrarão num Departamento com esse nome. E as de Turismo que, aliadas à de Recreação, vão constituir outro Departamento, o de Recreação e Turismo.

Importantíssimo para toda a administração municipal, entretanto, será o Departamento das subprefeituras, que o projeto institui para exercer o controle geral das atividades desses órgãos, e para outros fins de supervisão e orientação, relativamente aos aspectos de conjunto ou a certos aspectos especiais das atividades administrativas das entidades locais aludidas.

Gabinetes e Serviços de Administração — Em todas as Secretarias o projeto, reconhecendo a situação de fato e sua lógica, cria os Gabinetes dos Secretários Gerais, sendo funções deste órgão-tipo a representação social do titular e o auxílio burocrático e técnico ao mesmo.

(*) O aproveitamento do pessoal da Polícia de Vigilância, em serviços compatíveis e nos quais possa tornar-se mais útil, ficou, no entanto, perfeitamente assegurado.

As atividades de administração geral, nas Secretarias, ficaram a cargo de Serviços de Administração. Mas é importante notar que, segundo o esquema do projeto, tais serviços não se estruturarão como organismos subordinados aos Secretários e, sim, integrarão os Departamentos, havendo para cada um destes um Serviço. Mais pormenores, sobre os Serviços de Administração, acham-se adiante, no título em que se consideram os sistemas de administração adjetiva.

Procuradoria Geral — Este órgão, que continua subordinado ao Prefeito, diretamente, também aparecerá adiante mencionado, quando se tratar dos sistemas. E, porém, aqui citado para explicar-se que nele se integrarão funções e órgãos jurídicos atualmente dispersos, especialmente os da Secretaria Geral de Finanças. Segundo o projeto, a Procuradoria terá, em compensação, a responsabilidade por toda a assistência jurídica na Prefeitura do Distrito Federal, provendo de assessores as repartições que deles careçam.

SISTEMA COORDENADO DE PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO E DE RELAÇÕES PÚBLICAS — O PROGRAMA ADMINISTRATIVO DO PREFEITO

Uma das principais deficiências de que, há muitos anos, se vem ressentindo a administração municipal é a absoluta falta de coordenação do planejamento administrativo geral; talvez não constitua exagero afirmar-se que, a rigor, nem mesmo o planejamento administrativo tem sido objeto de cogitações, salvo em raras oportunidades. O próprio crescimento da Prefeitura nos últimos tempos — crescimento fantástico, sem dúvida — quer em relação a suas atribuições, quer em relação a seus órgãos, tanto em volume e número quanto em complexidade, na verdade processou-se inteiramente à margem de diretrizes de conjunto; assim se deu e se vem dando, também, com as providências mais importantes adotadas em setores diversos. Para remediar essa imperdoável e grave deficiência, o projeto prevê numerosas medidas.

Outro descuido sempre manifesto da municipalidade que muito a vem prejudicando perante o público e muito lhe vem diminuindo o prestígio, refere-se justamente à pouca, pouquíssima atenção invariavelmente dispensada aos legítimos interesses e conveniências desse mesmo público, ao qual nunca se atende senão como que por favor e ao qual se toma tempo e paciência até para que pague os impostos e satisfaça seus demais compromissos legais ou regulamentares para com a municipalidade. Também neste particular o projeto institui medidas importantes, para sanar a má orientação reinante.

ORGANIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DAS RELAÇÕES PÚBLICAS

A providência organizacional de maior vulto, no caso do planejamento, consistiu na criação, como uma única instituição, de três Conselhos, genê-

ricamente denominados Conselhos Administrativos da Prefeitura, e que são: — o Conselho do Secretariado, o Conselho dos Subprefeitos e o Conselho Pleno. Funcionarão sob a presidência do Prefeito e contarão, para secretariá-los, com o Departamento de Planejamento e Orçamento, da Secretaria Geral de Administração.

Os problemas básicos do Distrito Federal e a fixação de diretrizes administrativas, os programas e planos gerais de trabalho e as questões que afetem a unidade ou o conjunto da administração, representam os assuntos capitais que entrarão nas atribuições dos Conselhos Administrativos. Particularmente — e é onde irão encontrar o campo mais adequado para imprimir sua influência no planejamento administrativo geral — os Conselhos têm por função examinar as propostas anuais de orçamento e os pedidos vultosos de crédito adicional, os esquemas de execução orçamentária e as medidas principais de política financeira.

Num nível logo imediato o projeto cria o Conselho Secretarial de Administração Geral, na Secretaria Geral de Administração. Entre outras muitas incumbências, será tal órgão o coordenador e o articulador das unidades que, nos diversos grandes setores administrativos, se especializam em atividades de planejamento ou se encarregam de relações com o público.

Ainda na Secretaria Geral de Administração se acha a primeira de tais unidades especializadas, que é o já citado Departamento de Planejamento e Orçamento. Este, para fins de planejamento, dispõe da Divisão de Coordenação de Planos e Programas e da Divisão de Racionalização Administrativa; e, para fins de relações públicas, da Divisão de Documentação Administrativa. Ditos órgãos e mais o aludido Conselho Secretarial de Administração Geral constituem os chamados *órgãos centrais* dos dois sistemas (de planejamento e relações públicas), ao passo que os três Conselhos Administrativos, em relação ao sistema de planejamento, foram considerados *órgãos superiores*.

Mas há também os chamados *órgãos setoriais* que, quanto ao sistema de planejamento, são os seguintes:

a) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários Gerais, do Procurador Geral, com seus assistentes ou encarregados de planejamento; os auxiliares de planejamento e organização dos dirigentes departamentais;

b) os Gabinetes dos Subprefeitos, com seus assistentes de planejamento e organização, ou os auxiliares de planejamento e organização das mesmas autoridades.

Para fins de relações públicas, são os seguintes os órgãos setoriais:

a) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários Gerais e do Procurador Geral, com seus assistentes para relações públicas;

b) os encarregados de relações públicas em quaisquer órgãos com intenso contato com o público;

c) os órgãos específicos de relações públicas;

d) os serviços de informação, propaganda e publicidade.

Trata-se, como se vê, não de órgãos isolados, mas de peças correlacionadas em dois sistemas, para cuja coordenação o projeto enumera diversos

princípios e normas, de tal forma que tanto no campo do planejamento quanto no das relações públicas, possa haver perfeita integração do funcionamento dessas unidades. Além de haver — é claro — as próprias unidades incumbidas daqueles problemas.

PROGRAMA ADMINISTRATIVO DO PREFEITO

Para coroamento das medidas necessárias à efetiva existência de coordenado planejamento administrativo geral, o projeto prevê o que nêle se intitula o *programa administrativo do Prefeito*. O objetivo final e permanente do programa é, porém, referido à melhoria progressiva das condições de operação e custo da maquiária administrativa.

Qual se percebe de imediato, a determinação da obrigatoriedade de semelhante programa não visa ao prefeito primordialmente, na sua qualidade de chefe do executivo municipal, mas sim e em especial como gerente, o homem que além de dirigir a municipalidade nas suas atividades fins ou, em última instância, nas suas atividades que se traduzem em prestação de serviços, também tem a responsabilidade de zelar pelo progresso das próprias condições de existência da mesma municipalidade.

Certos pormenores se acrescentam, relativamente ao programa. É que o projeto dá ênfase a alguns pontos e estabelece que devem ser tratados com especial cuidado. Ei-los:

a) contatos do público com a administração, de modo que se consultem as legítimas conveniências daquele;

b) revisão das normas e rotinas burocráticas, com o propósito de simplificá-las;

c) efetiva utilização do pessoal, dentro de um plano definido de valorização profissional e social dos servidores da Prefeitura;

d) suprimento de administradores, de todos os níveis, bem preparados e competentes, e de pessoal para funções de assessoramento e chefia.

O programa deve ser anualmente revisto, de forma que se apreciem os resultados obtidos e se apresentem os planos imediatos de reformas e ajustamentos. E se desdobrará por *seções*, conforme a estrutura administrativa da Prefeitura, sob a atenção do responsável pela área ou setor.

Finalmente, visando a preservar quaisquer desvirtuamentos futuros, o projeto estabelece que as dotações destinadas ao cumprimento do programa sejam consignadas em rubricas próprias e não possam de maneira alguma aplicar-se a outros fins nem compensar outras despesas.

ADEQUADA CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO — MEIO

Na Prefeitura, chegou a esboçar-se a institucionalização das atividades-meios, isto é, chegou a delinear-se a constituição de um sistema de órgãos para exercê-las, quando o Decreto n.º 8.223 previu, na Secretaria Geral de Administração, o Departamento do Pessoal, o de Assistência ao Ser-

vidor, o de Organização e o do Material —, e quando instituiu, nas outras Secretarias, os Serviços de Administração, os quais se deveriam articular com aquêles Departamentos. Isto já foi dito, capítulos atrás, acrescentando-se que depois, entretanto, houve uma contra-marcha, uma involução, porque leis posteriores anularam em parte essas disposições e, atualmente, o que se vê é apenas uma Secretaria Geral de Administração transformada em simples *departamento de pessoal*; e, esparsamente, nas Secretarias, alguns órgãos sem nenhum entrosamento geral (Comissões de Aquisição de Material, Serviços de Administração, Serviços de Expediente e Serviços de Correspondência, êstes últimos integrantes dos Departamentos).

Pois bem, um dos pontos mais meticulosamente tratados no projeto foi a correta institucionalização das atividades-meios, que nêle se procuram organizar à base da moderna tendência para constituição de *sistemas de órgãos*.

Assim é que para o exercício daquelas atividades da administração, dez sistemas se organizaram, a saber;

- sistema de planejamento;
- sistema de orçamento;
- sistema organizador;
- sistema de pessoal;
- sistema de material;
- sistema de edifícios públicos;
- sistema de manutenção;
- sistema de documentação administrativa e relações públicas;
- sistema de estatística; e
- sistema de consultoria jurídica.

Cada um desses sistemas é um conjunto de órgãos situados em diversos níveis da administração municipal. E, quanto aos níveis em que situados, pode-se dizer que os órgãos dos sistemas são das seguintes espécies:

a) *órgãos superiores*: — trata-se dos Conselhos Administrativos da Prefeitura, aos quais competem as atividades de exame dos mais relevantes problemas e da colaboração na fixação das diretrizes e políticas administrativas. Conselho do Secretariado, Conselho dos Subprefeitos e Conselho Pleno — já se enumeraram no título anterior, onde o importante papel que lhes cabe foi descrito com a necessária minúcia;

b) *órgãos centrais*: — são o Conselho Secretarial de Administração Geral e os Departamentos de Planejamento, e de Orçamento, de Pessoal, e de Suprimentos e Instalações (todos integrantes da Secretaria Geral de Administração); a Procuradoria Geral e o Departamento Municipal de Estatística. Tais órgãos ou se incumbirão do estudo, orientação e fiscalização das atividades-meios; ou desempenharão diretamente algumas das atribuições pertinentes a esse campo de atividades, justamente as que, em razão de circunstâncias e de fatores diversos, não se acharam próprias para distribuir pelos Departamentos das Secretarias Gerais e por outros organis-

mos da Prefeitura, pelo menos em princípio. Por exemplo, a compra de material;

c) *órgãos setoriais e órgãos regionais*: — segundo o projeto, são distribuídos pelos vários setores da administração municipal (aquêles) e pelas subprefeituras (os últimos). Destinam-se às atividades executivas de administração-meio, cada um no âmbito a que está ligado, bem como, no tocante às mesmas atividades-meios, a prestar a necessária assistência ao titular do setor ou órgão regional correspondente.

Isto pôsto e esclarecido, segue-se um quadro geral em que se mostram, combinadamente, de um lado os dez conjuntos de órgãos (quer dizer, os dez sistemas de administração-meio) e, doutro lado, a distribuição desses órgãos pelos três níveis operacionais que acima se delimitaram: — a) o nível das *diretrizes e das políticas*; b) o nível dos *estudos, orientação e supervisão*, bem como da *execução dita centralizada* de algumas atividades-meios; e c) o nível propriamente *executivo* das atividades-meios, no que elas dizem respeito diretamente aos órgãos de linha, isto é, às grandes repartições e às subprefeituras da municipalidade. Este quadro permite formar-se uma idéia global da sistemática adotada. Ei-lo:

Apresentados no quadro os órgãos componentes dos sistemas de administração-meio, verticalmente isolados de acôrdo com a atividade a que cada sistema se dedica e horizontalmente enquadrados conforme os três níveis em que tais atividades se podem normalmente exercer e se exercerão na Prefeitura, fazem-se oportunas algumas observações explicativas.

Primeiramente é bom salientar que, no título anterior, já se comentaram especialmente o sistema de planejamento e o das relações públicas, dado que são em geral menos conhecidas as suas atividades e até o presente pouca relevância tem sido atribuída a tais atividades, em contraste com a magna importância de que realmente se revestem.

O quadro inclui alguns órgãos que o projeto não especifica, mas que pressupõe indispensáveis, em certas ocasiões ou circunstâncias. Por exemplo os Núcleos de Administração que se instituem em repartições distantes dos Departamentos e de maior desenvolvimento. Outro caso: — “centralizadas” que foram as compras, em princípio, no Escritório Central de Compras, admite-se (e as hipóteses estão pormenorizadas no projeto) que se instituem Delegações de Compras, nalgumas repartições, quando os serviços especializados dessas o justificarem e atribuindo-se caráter mais ou menos permanente, ou caráter transitório, às delegações, conforme a situação o aconselhe.

Providência semelhante é a que se prevê para a elaboração estatística. Funcionários do próprio Departamento Municipal de Estatística poderão ser por êle designados para levantarem os dados estatísticos pertinentes aos assuntos de que trate uma repartição, quando o volume de tais serviços e de tais dados, por si só, não fundamentar a instituição de um órgão setorial ou regional de estatística. E a designação será em caráter transitório, inclusive, para o fim de levantar dados estatísticos a respeito de operações

que apresente caráter transitório, ou mais ou menos permanente, se assim convier.

No tocante às atividades de administração adjetiva das suprefeituras, sempre se fala, no quadro, que estarão cometidas a Serviços ou Seções; ou, noutros casos (quanto a planejamento), a cargo dos Gabinetes dos Subprefeitos ou de auxiliares dos Subprefeitos. Isto se explica. É que as subprefeituras, conforme o justifique o volume de trabalho e mais condições peculiares, nelas compreendida a situação financeira, poderão instituir formalmente Gabinete (do Subprefeito) e Serviço de Administração, dividido em Seções. Mas poderão fugir a tal critério, por medida de conveniência em geral e de economia em particular, e apenas haver, nas menos favorecidas e de serviços menos volumosos, auxiliares do Subprefeito, para planejamento e organização, e Seção de Administração, com encarregados para as diversas atividades de administração-meio.

Um outro ponto cabe ressaltar-se. Como se indica no quadro, os Serviços de Administração integram os Departamentos, não as Secretarias. Dita situação plenamente se justifica, porém. Salvo as atividades pertinentes ao planejamento geral das atividades da Secretaria e às relações públicas (que de certa forma especialmente competem ao Secretário mesmo, pois perante o público é o maior responsável pelas atenções que a este se dispensem), as atividades executivas de administração-meio acham-se, com efeito, tão aproximadas dos próprios serviços de linha que não há por que concentrá-las no tope da organização, junto aos Secretários Gerais, já de si tão sobrecarregados pelos aspectos principais da política administrativa de cada um desses grandes órgãos. Assim — e tratando-se de atividades executivas, repete-se — é mais conveniente o grupamento que se fê, delas, nos próprios Departamentos a que dizem respeito diretamente.

Finalmente, evidencia-se do quadro que os órgãos de administração-meio são muitos — e isso é indispensável e inevitável, visto as atividades-meios se apresentarem em todos os setores e âmbitos administrativos — mas já agora, em lugar de atuarem isoladamente e sem critérios gerais, poderão exercer tais atividades conforme um entrosamento perfeito, que lhes permita operação mais eficiente e econômica.

ESTABELECIMENTOS MUNICIPAIS, AUTARQUIAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS E EMPRESAS MUNICIPAIS

Em capítulos que antecederam, procurou-se demonstrar, e realmente se demonstrou, haver, na organização municipal, insuficiente e imperfeita descentralização administrativa, tanto por serviços, quanto por área geográfica; demonstrou-se mais que daí resultam numerosos inconvenientes, destacando-se entre eles:

- a) freqüentes hipertrofia das Secretarias Gerais, por excesso de concentração de Serviços, em tais órgãos;
- b) prestação de serviços locais em mínimo grau, verdadeiramente de insuficiência;

c) organização de certos serviços por forma inadequada, pois é sabido que algumas atividades, exercidas hoje em dia pelo Estado em paralelo com as empresas particulares, não se podem favoravelmente desenvolver sob a égide da rigidez das normas burocráticas a que se submete em geral a administração pública.

Por muitos motivos, apontados ou não neste relatório, mas principalmente para atender ao indicado acima, no item b, institui o projeto as subprefeituras; estas, inclusive, representam um fenômeno de desconcentração administrativa e, transferindo-lhes muitos serviços, como se propõe, já grandemente se alivia a massa de atividades aos cuidados das Secretarias Gerais. Foi mais longe o projeto, porém, no remediar a insuficiência da descentralização atualmente vigorante na administração municipal. Em parte com o mesmo fim de aliviar as Secretarias Gerais de tão numerosas e vultosas atividades, em parte para que determinados serviços, ora a cargo delas, passem a executar-se num regime de prestação mais adequado, o projeto nalguns casos adota formas de desconcentração — que beneficiam os chamados *estabelecimentos municipais*; e noutros casos estabelece formas de descentralização que, em grau menor ou maior, resultam, respectivamente, ou nas *autarquias administrativas municipais* ou nas *empresas municipais*, de que também se tratará neste capítulo.

Estabelecimentos municipais — Certos serviços há que, por algumas de suas características, particularmente pelo direto contato com o público a que servem, bem como por se dedicarem a atividades executivas altamente especializadas, ou pelo menos adstritas a uma tecnologia peculiar ou um circunscrito campo de operação, bastante se distinguem das chamadas repartições burocráticas e, por isto mesmo é necessário cercá-los de condições próprias e favoráveis para que plenamente se realizem. Por exemplo, um hospital. Tais *condições favoráveis*, entretanto, e em muitos casos, não são de porte que justifiquem um regime de descentralização acentuada, ou um "status" jurídico muito diverso do correspondente à generalidade das repartições públicas da administração central. Bastará que, em casos assim e conforme a espécie do órgão, a ele se atribuem algumas facilidades operacionais: bastará que se removam alguns inconvenientes liames, e ei-lo em situação de satisfatoriamente cumprir as finalidades a que se destina. Mais objetivamente: — parece suficiente, em casos tais, conceder aos serviços relativa autonomia administrativa e financeira, que os livre do peso maior dos controles burocráticos a que normalmente se submetem as repartições comuns.

No direito e na prática administrativa brasileira, essa modalidade de autonomia corresponde a um regime em que há certa desconcentração de autoridade, gozando a instituição, que a detém, de relativa liberdade de ação, nas duas esferas (a administrativa e a financeira), sem contudo constituir-se em pessoa jurídica. O que particularmente recomenda este regime jurídico é que nêlo os traços distintivos e os controles essenciais de toda a administração do Estado não são abolidos. Apenas se suprimem ou atenuam as práticas e os controles que, em cada caso, se mostram inconvenientes ou supérfluos.

Nesta ordem de idéias foi possível, perquirindo e investigando situação por situação, isolar diversos órgãos da Prefeitura, que se verificou apresentarem as características atrás indicadas, e erigi-los em unidades de serviço, com regime de relativa autonomia administrativa e financeira. São eles os hospitais, as escolas e as instituições de assistência social. Alguns foram transferidos às subprefeituras, por se tratar de órgãos incumbidos de serviços tipicamente locais (como por exemplo as escolas primárias), mas outros, que se incumbem de serviços de interesse geral da população e não relacionados, por decisivos fatores, com o elemento área, foram mantidos sob a jurisdição da administração central. A estes o projeto chama *estabelecimentos municipais* e, conforme o gênero de serviço a que se destinam, ficaram ligados — para os fins de controle que o mesmo projeto estipula — às Secretarias de Educação (estabelecimentos escolares), de Saúde (estabelecimentos hospitalares) e de Serviços Sociais (estabelecimentos de assistência social). Eis a relação dos que, já existentes no momento ou especialmente previstos no projeto, passarão a constituir órgãos em regime de relativa autonomia administrativa e financeira:

- a) sob a jurisdição da Secretaria Geral de Educação:
 - Instituto de Educação;
 - Escola Normal Carmela Dutra;
- b) sob a jurisdição da Secretaria Geral de Saúde:
 - Maternidade Fernando de Magalhães;
 - Maternidade de São Cristóvão;
 - Hospital-Colônia de Curupaiti;
 - Hospital-Isolamento Francisco de Castro;
 - Hospital Eduardo Rabelo;
 - Hospital Geral Pedro Ernesto;
 - Hospitais para tuberculosos, reunidos sob uma Superintendência administrativa;
- c) sob a jurisdição da Secretaria Geral de Serviço Social:
 - Instituto Oscar Clark;
 - Casa da Criança (por organizar);
 - Albergue da Boa Vontade;
 - Albergue Rural (por organizar);
 - Asilo São Francisco de Assis.

Claro está que, por atos futuros, poderão ser criados novos hospitais, novas escolas, nos institutos de assistência social. E, para que se conserve a uniformidade de tratamento dispensado aos órgãos do gênero, o projeto prevê que os futuramente instituídos terão a mesma situação dos estabelecimentos municipais acima listados, do ponto de vista do "status" jurídico, situação essa que se resume na *expressão relativa autonomia administrativa e financeira, aliás de amplitude* delimitada pelo projeto: — "esta condição, conferida a um órgão, importará em excluí-lo da composição departamental

ou das Secretarias e em reconhecer-lhe, quando menos, a mesma posição hierárquica e as mesmas facilidades de ação e organização dos departamentos";... "Rendas industriais e outras, que auferirem, exclusive tributos da Prefeitura, os órgãos autônomos poderão aplicá-las diretamente nos seus serviços"... e... "Serão consignadas em globo as dotações que o orçamento municipal destinar a despesas de custeio de órgãos autônomos". Estas três normas, que caracterizam a situação administrativa e financeira dos órgãos relativamente autônomos, têm, porém, a contrabalançá-las uma outra, que lhes não permite isentarem-se do controle da administração central, quanto aos casos em que tal controle é necessário. Ei-la: — a equiparação aos departamentos, para fins de facilidade de ação e organização, e o fato de que se não considerem integrados na estrutura departamental ou secretarial, bem como a relativa liberdade de administração dos dinheiros que lhes são destinados ou que como renda auferiram, — tudo isso "não eximirá os órgãos autônomos da orientação e controle técnicos dos departamentos especializados ou centrais de sistema". Interpretando: — sobre os órgãos autônomos fará sentir-se a orientação e a fiscalização dos órgãos técnicos da administração central, no tocante às atividades substantivas; e também se projetará, sobre eles, a orientação e a fiscalização dos órgãos que constituem o centro dos sistemas de administração-meio, isto é, dos órgãos que constituem o centro dos sistemas de pessoal, material, orçamento e outras atividades institucionais.

Finalmente, tendo em vista que numerosos são, nalguns casos, os órgãos que se instituíram em estabelecimentos municipais com relativa autonomia, ou que, noutros casos, numerosos poderão vir a ser — dentro de um determinado ramo específico de atividade —, o projeto procurou prever um recurso organizacional cujo propósito se resume em estabelecer maiores facilidades de controle e orientação. É o de grupar, por gêneros, diversos órgãos que nessa base se possam considerar afins, submetendo-os diretamente a uma *superintendência administrativa*. E assim dispõe que, para tal fim, os "estabelecimentos escolares, bem como os hospitalares e os de assistência social, serão distribuídos por grupos homogêneos. O exercício da função de Superintendente caberá ao Diretor do estabelecimento principal do grupo, encarregando-se a secretaria dêste dos trabalhos burocráticos da Superintendência". E antecipa o projeto à aplicação da medida, considerando já grupados, com o fim indicado, os hospitais para tuberculosos, apenas deixando os pormenores e a mais ampla aplicação desse dispositivo complementar a lei reorganizadora ora submetida à apreciação do legislativo municipal.

Autarquias administrativas municipais e Empresas Municipais — Outros serviços — que não os chamados de estabelecimentos municipais — melhor se operam, ou melhor se podem operar, quando dispõem de mais independência, ainda, do que a desses estabelecimentos. Neste ponto do raciocínio, chega-se ao problema de delimitar o grau e a forma de tal independência. E então é preciso considerar diversos aspectos da questão, examinando as

peculiaridades de cada serviço, principalmente a maior ou menor semelhança dele com os serviços públicos ditos "próprios" ou com os serviços habitualmente prestados por particulares. Tanto mais se aproxime daqueles, mais convirá conferir-lhe autonomia limitada por um contróle que lhe preserve as características de serviço do Estado. Tanto mais se pareça com os últimos, mais convirá organizá-lo quanto possível semelhante a emprêsas particulares, ou mesmo conceder a exploração dele.

Na ordem citada, a forma já tradicional de organizar, adotada no primeiro caso, é a autarquia. Para o segundo caso, o conceito relativamente moderno de Estado-empresendedor vem permitindo recorrer a emprêsas estatais que só o são pela origem, mas não pela essência. Até porque a essa noção de Estado-empresendedor repugna o clássico sistema da concessão, de manifestos inconvenientes.

Autarquia — diz-se do serviço organizado com certas características, que a tradição e os tratadistas assim enumeram:

- prestação de serviço público;
- criação legal;
- autonomia administrativa;
- personalidade jurídica de direito público interno;
- afetação legal de recursos próprios.

E chamam-nas, respectivamente, administrativas, ou paraestatais, conforme prestem serviços públicos *típicamente* estatais. (Claro que não se precisa, aqui, examinar detidamente êsses conceitos de serviço público. É claro que a distinção estabelecida entre os dois gêneros que se mencionaram não é muito nítida e varia no tempo e no espaço).

Já às emprêsas estatais — tipos de organismos de mais recente existência — não se fixaram ainda características muito exatas, nem na prática nem na doutrina. Vários, multiformes mesmo, são os tipos conhecidos; e muitos e diversos os seus graus de autonomia. Assim é que, em cada caso não de ser definidos apenas com base nas conveniências e nas práticas gerais. De qualquer modo, é certo que se trata de tipo de organização muito adequado aos serviços industriais do Estado.

No tocante à descentralização institucional de serviços da Municipalidade, as duas formas são aproveitadas no projeto: — autarquia (para uns serviços), emprêsa municipal (para outros serviços, justamente os industriais). E ainda a forma especial — sociedade de economia mista — que já é, no momento, a do Banco da Prefeitura, também se considerou no projeto.

Não obstante o geral reconhecimento dos caracteres das autarquias (mencionado acima), achou-se conveniente enumerá-los e melhor defini-los, no projeto, para as que se instituíram, já estavam instituídas ou se vierem a instituir. E isto assim se fez:

- a) personalidade jurídica própria, sede e fôro no Distrito Federal;
- b) afetação de fontes exclusivas de receita;
- c) patrimônio e regime de Caixa distintos dos da Prefeitura em geral;

d) orçamento anual também separado, embora seus totais de receita e despesa devam ser votados pela Câmara dos Vereadores e figurar em anexo ao orçamento da Prefeitura;

e) gestão financeira sujeita ao Tribunal de Contas, nos termos da lei orgânica;

f) quadro próprio de pessoal, organizado, porém, segundo o princípio do mérito, e providos pelo Prefeito os cargos de direção ou de caráter efetivo;

g) faculdade de admissão de empregados sob o regime da legislação trabalhista;

h) isenção de impostos e emolumentos sobre bens, serviços e utilidades, e outros privilégios inerentes à condição de autarquia ou à de serviço municipal.

São as seguintes as autarquias relacionadas no projeto, aparecendo adiante de cada uma o nome da Secretaria que sobre ela exercerá a necessária tutela administrativa:

Montepio dos Empregados Municipais (S.G. de Administração).

Universidade do Distrito Federal (S.G. de Educação e Cultura).

Teatro Municipal (S.G. de Educação e Cultura).

Departamento de Habitação Popular (S.G. de Serviços Sociais).

Departamento de Estradas de Rodagem (S.G. de Viação).

Administração dos Serviços de Águas e Esgotos (S.G. de Viação).

Administração dos Estádios Municipais (S.G. do Interior).

Jardim Zoológico (S.G. do Interior).

Administração dos Serviços de Limpeza Urbana (S.G. de Saúde).

Além das características do ente autárquico e além de os enumerar, o projeto diz em que consistirá, por parte das Secretarias, a tutela administrativa: contróle da legalidade dos atos praticados; aprovação e autorização para eventuais alterações, dos programas anuais de trabalho e de orçamentos discriminados; exame de contas e balanços; expedição de normas e critérios gerais para administração de pessoal, de material, de fundos e de bens. Entretanto, prevê o projeto que possa o ente autárquico dispor de um órgão colegial especialmente destinado a exercer essas funções de contróle e, em tal caso, a Secretaria limitar-se-á à apreciação dos interesses da entidade, que devam ser encaminhados ao Prefeito ou à Câmara de Vereadores.

Quanto às Emprêsas Municipais, o projeto estabelece que se constituam com os serviços industriais da Prefeitura e revistam, entre outras, as seguintes características:

a) condições técnicas, econômicas e financeiras próprias de toda organização industrial;

b) produção, em bens e serviços, destinada à Prefeitura, com a colocação dos excedentes no mercado privado;

c) procedimentos comerciais comuns, nas suas relações com particulares, quer de venda, quer de compra, ou de outra modalidade;

d) pessoal admitido e tratado dentro dos princípios da legislação trabalhista;

e) prestação de contas ao Tribunal, nas condições estabelecidas pela Lei Orgânica para as autarquias;

f) programas anuais de trabalhos aprovados pela Secretaria Geral sob cuja jurisdição se encontrar a empresa;

g) designação de diretores das empresas pelo Prefeito, não se considerando aqueles como ocupantes de cargos públicos.

Complementando tais características, o projeto de lei ainda estipula que as Empresas Municipais gozarão das isenções tributárias reconhecidas aos bens, rendas e serviços da Prefeitura; e que o orçamento municipal inscreverá dotações para a instalação, ampliação ou renovação dos serviços industriais; para a cobertura dos "deficits" previstos e para o pagamento de fornecimentos às repartições. Também os eventuais "superavits" serão registrados na receita geral.

São os seguintes os serviços que o projeto desde logo institui em Empresas Municipais (entre parêntesis figuram as Secretarias que sobre eles terão jurisdição):

Laboratório de Produtos Terapêuticos (S.G. de Saúde).

Serviço de Asfalto (S.G. de Viação).

Oficinas Centrais de Reparação de Veículos (S.G. de Administração).

Além dos mencionados, prevê o projeto que, como empresas, se instituem oportunamente os seguintes serviços:

Imprensa Municipal (S.G. de Administração).

Oficiais de Recuperação de Material (S. G. de Administração).

Embora não preencham integralmente a condição — anteriormente enunciada no item *b* — de produção de bens e serviços destinados à própria Prefeitura, o projeto faculta adotar-se a forma de organização — empresa municipal — para os estabelecimentos centrais da rede de abastecimento, entre os quais menciona os seguintes:

Serviço Reembolsável dos Empregados Municipais (S.G. de Economia).

Matadouro de Santa Cruz (S.G. de Economia).

Armazéns Frigoríficos (S.G. de Economia).

Finalmente, visando a que se estabeleçam maiores facilidades de coordenação das empresas municipais e uma desejável unidade administrativa, o projeto acrescenta que o Executivo poderá agrupar suas empresas numa "Organização das Indústrias Municipais" (O.D.I.M.).

COMISSÕES MUNICIPAIS DE CONTRÔLE DOS SERVIÇOS CONCEDIDOS

Com a experiência dos Estados Unidos da América, coroada do mais pleno êxito, o sistema de fiscalização e controle de serviços concedidos, mediante comissões administrativas, vem ganhando aceitação sempre crescente. Na verdade, êsse sistema parece ser o melhor senão o único meio hábil, para o fim em vista. Já se escreveu que,

"elas (as conclusões) conseguiram remover muitas das velhas causas de desconfiança e de abusos; realizar um serviço melhor, tarifas mais favoráveis e, em geral, melhorar as relações entre as municipalidades e as empresas que as servem. Contribuíram também largamente para o desenvolvimento e progresso das indústrias de utilidade pública. E souberam sempre encarar as situações difíceis de forma a merecer a mais absoluta confiança do público".

Normalmente, instituem-se tais comissões com autoridade quase-judicial e quase-legislativa, para controlar as empresas privadas e até determinado ponto disciplinar-lhes as atividades, por via de instruções e atos congêneres. Uma das suas principais vantagens — conforme salientam os autores e especialistas de administração, é que conseguem imprimir certa continuidade à política de prestação de serviços públicos, a qual continuidade não se obtém, de regra, quando a empresa concessionária está sob controle de uma repartição do tipo comum, vale dizer, de um chefe de repartição, ou ainda, de *um único* homem, até porque raramente um só homem é tão independente e tem pontos de vista ao mesmo tempo tão amplos e rígidos quanto o sejam e os tenham os vários membros de uma comissão. Em palavras mais simples: — vários homens geralmente têm mais visão do que um só homem; e vários homens geralmente são mais difíceis de corromper que um só homem.

Baseado na moderna tendência de submeter os serviços concedidos ao controle de comissões e em face das manifestas vantagens do sistema, foi que as instituiu o projeto de lei anexo, transferindo-lhes as atribuições até aqui afetas ao Departamento de Concessões da Prefeitura.

Segundo os termos do projeto, para cada serviço concedido haverá uma Comissão Municipal de Controle, com todos os poderes administrativos para tornar efetiva a execução dos contratos. As Comissões constituir-se-ão de cinco membros, com mandato trienal, todos designados pelo Prefeito,

depois de aprovada a escolha pela Câmara de Vereadores, devendo existir, entre eles, um jurista, um contador, um economista e um técnico.

A fim de harmonizar o procedimento das múltiplas Comissões, naquilo que tenham ou possam ter de comum, o projeto prevê, ainda, a existência de um Conselho Coordenador, integrado exatamente pelos presidentes das mesmas.

Sobre o próprio funcionamento das Comissões dispôs o projeto, ao conceder-lhes o regime de relativa autonomia administrativa e financeira, do qual já se deram alhures os necessários esclarecimentos. Neste regime, espera-se que elas encontrem tôdas as facilidades e a independência de ação, que lhes é sem dúvida essencial.

ORGANIZAÇÃO EM TÔRNO DE PROJETOS

Admite-se em geral que as repartições públicas, habituadas a um certo ritmo de trabalho mais ou menos cadenciado, mesmo quando funcionam com um razoável grau de eficiência, dificilmente podem chamar a si a execução de empreendimentos que simultaneamente se caracterizam pela transitoriedade e pela magnitude. Para que uma repartição possa realizar um empreendimento desse tipo — que exceda a bitola comum dos serviços públicos, — é quase inevitavelmente necessária uma adaptação, uma fase de “mise en train”, dos seus recursos humanos e materiais e dos seus procedimentos quotidianos. E isto, se possível (após o afastamento de empecilhos legais, nem sempre de fácil ou pronta remoção), torna-se inconveniente, por várias razões, principalmente por dois motivos. Primeiro, porque resulta uma pouco eficiente fase inicial de operações, ou pelo menos uma fase de relativa ineficiência. Segundo, porque não convém mesmo adaptar os recursos e procedimentos de uma repartição a novos padrões (se os vigentes são tidos como bons), nem desenvolver os recursos de uma repartição, somente para atender a um empreendimento que, malgrado a importância e o vulto, é transitório.

Por estas e outras razões, o projeto de lei institui a *comissão*, ou *superintendência executiva*, destinada à realização de obra ou empreendimento municipal de grande envergadura. Ao regime especial sob que se estabelecerão e funcionarão tais unidades, costuma-se chamar “organização em tórno de projeto”.

Além da aludida hipótese de obra ou empreendimento de vulto, outra em que o projeto também admite a instituição de comissões ou superintendências executivas, refere-se à eventualidade de ter-se de corrigir ou remodelar certo serviço público de rotina, quando por quaisquer circunstâncias entre, dito serviço, em fase crítica ou se transforme em motivo de insatisfação popular.

Sempre que se deva criar uma comissão ou superintendência executiva — determina o projeto de lei — quer para atender a obras ou empreendimento de vulto, quer para intervir em serviço público deficiente, o Prefeito

baixará ato considerando o assunto em regime de “administração por projeto” e designará os membros da Comissão ou o Superintendente do projeto. A administração do projeto disporá de autoridade para requisitar de qualquer dependência municipal, mesmo das autarquias, os serviços, o equipamento e o pessoal que entender necessários. E suas verbas se concederão em globo.

O regime funcional das comissões ou superintendências em foco será o de relativa autonomia administrativa e financeira. Evidentemente não se justificaria, no caso, a criação formal de uma entidade autárquica ou coisa semelhante. Por outro lado, um órgão autônomo pode ter requisitos suficientes de maleabilidade e efetividade, para qualquer contingência.

O tipo de organização e administração que se acaba de comentar, sem dúvida já é conhecido e praticado mesmo na Prefeitura do Distrito Federal. Especialmente na Secretaria Geral de Viação e Obras, êle se tornou muito freqüente e aí está, por exemplo, a Superintendência das Obras do Santo Antônio. O que se visa desta feita, portanto, consiste em algo mais: — consiste, primeiro, na generalização do regime a tôdas as espécies a que se recomenda e, segundo, na sua disciplina, de modo que seja aplicado à base de um corpo próprio de princípios, e não por exceções abertas à legislação e aos procedimentos gerais, as quais acabam, muitas vêzes, comprometendo-se inteiramente e condenando-o ao insucesso.

QUADRO GERAL DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Depois de mencionar os órgãos principais, os sistemas de órgãos e os gêneros especiais de órgãos previstos pelo projeto; de lhes examinar as funções e características, em linhas gerais; e de justificar ou explicar, sempre que pareceu necessário, os motivos e os critérios organizacionais em que se fundamenta o plano proposto, — é nesta altura que cabe apresentar o quadro inteiro da organização administrativa municipal, tomando-o da própria descrição feita no projeto de lei. Uma simples relação, em que se enumerem os órgãos de primeiro nível, já dá uma razoável idéia da estrutura. Ei-la:

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA GERAL DA PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

a) *Órgãos da administração central:*

PREFEITO

Gabinete do Prefeito

Procuradoria Geral

Conselhos Administrativos da Prefeitura:

— Conselho do Secretariado

— Conselho dos Subprefeitos

- Conselho Pleno
- Conselho Municipal de Urbanismo
- Departamento de Urbanismo

Secretarias Gerais:

- de Administração
- de Finanças
- de Educação e Cultura
- de Saúde
- de Serviços Sociais
- de Economia
- de Viação
- do Interior

b) *Órgãos autônomos e órgãos da administração descentralizada:*

SUBPREFEITURAS

Outros órgãos autônomos:

- Estabelecimentos Municipais (hospitais, escolas, etc.) não transferidos às Subprefeituras e reunidos ou não em Superintendências Administrativas
- Comissões ou Superintendências Executivas de obras ou empreendimentos de vulto, como a do Sto. Antônio, a do Metropolitano, etc.)
- Comissões Municipais de Contrôles (de serviços concedidos: bondes, telefones, etc.)

Autarquias (*)

- Universidade do Distrito Federal (S.G. de Educação)
- Teatro Municipal (S.G. de Educação)
- Departamento de Estradas de Rodagem (S.G. de Viação)
- Administração dos Serviços de Águas e Esgotos (S.G. de Viação)
- Administração dos Estádios Municipais (S.G. do Interior)
- Jardim Zoológico (S.G. do Interior)
- Montepio dos Empregados Municipais (S.G. de Administração)
- Departamento de Habitação Popular (S.G. de Serviços Sociais)
- Administração dos Serviços de Limpeza Urbana (S.G. de Saúde)

(*) O nome entre parêntesis indica a Secretaria que tem jurisdição sobre o órgão.

Serviços Industriais (em regime de administração privada, com restrições):

- Imprensa Municipal (S.G. de Administração)
- Oficiais de Recuperação de Material (S.G. de Administração)
- Oficinas Centrais de Reparação de Veículos (S.G. de Administração)
- Laboratório de Produtos Terapêuticos (S.G. de Saúde)
- Serviço de Asfalto (S.G. de Viação)
- Matadouro de Sta. Cruz (S.G. de Economia)
- Armazéns Frigoríficos (S.G. de Economia)
- Serviço Reembolsável dos Empregados Municipais (S.G. de Economia)

Sociedade de economia mista:

- Banco da Prefeitura (S.G. de Finanças)

Um simples quadro, como o que figura anteriormente, talvez não baste, no entanto, para evidenciar o inter-relacionamento dos órgãos, nem para demonstrar o seu valor posicional, no conjunto administrativo. Assim é que, para maior esclarecimento, junta-se adiante um organograma.

Qual se vê, o gráfico está dividido em faixas coloridas horizontais. Na primeira, figurou-se o órgão que constitui justamente o vínculo entre o poder executivo e a administração: — o Prefeito. A ele anexado, seu Gabinete.

Na segunda, acham-se os órgãos colegiais, que integram a administração superior da Prefeitura. São eles os Conselhos Administrativos (Conselho do Secretariado, Conselho dos Subprefeitos e Conselho Pleno) e o Conselho Municipal de Urbanismo. Por exceção, aparece nesta faixa o Departamento de Urbanismo. Explica-se: — não só ficou mais fácil a representação, já que o Departamento tem estreita relação com o Conselho, mas também o Departamento é quase uma *parte* do próprio Conselho, assim como que um órgão executivo.

Na faixa seguinte, estão os órgãos que representam as peças centrais dos sistemas de administração-meio: — a Secretaria Geral de Administração, a Secretaria Geral de Finanças e a Procuradoria. Dentre tais órgãos — peças centrais de sistemas de administração-meio — apenas um não figura nesta faixa: — é o Departamento Municipal de Estatística, porque integra a Secretaria Geral do Interior e não conviria incidir em repetição, deslocando-o, só para fazê-lo figurar.

Na quarta faixa, encontram-se os órgãos de administração-fim. A saber, as outras seis Secretarias Gerais: — de Educação e Cultura, de Saúde, de Serviços Sociais, de Economia, de Viação e do Interior.

Os órgãos que figuram nessas quatro faixas são os que pertencem à estrutura integrada da Prefeitura ou, noutros termos, são os da sua *administração centralizada*. Dêste ponto em diante, as mais faixas incluem órgãos da *administração descentralizada*. Mas mesmo estes se distribuem

por dois grupos. O primeiro, que está na faixa superior, é composto pelos órgãos resultantes da descentralização burocrática, ou não institucional. Ali se colocam as Subprefeituras, os Estabelecimentos Municipais, as Comissões e Superintendências Executivas e as Comissões de Contrôlo (de serviços concedidos). O segundo grupo, que está na última faixa, corresponde aos órgãos decorrentes de descentralização institucional, isto é, às autarquias, às empresas municipais e uma sociedade de economia mista.

RELATÓRIO — PARTE N.º 2

DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL DE SERVIÇOS

(CRIAÇÃO DE SUBPREFEITURAS)

Introdução.

- Fixação do conceito de “subprefeitura”.
- Desvantagens da criação de subprefeituras.
- Vantagens da criação de subprefeituras.

Definição de competência das subprefeituras.

Definição do “status” jurídico das subprefeituras.

Definição de relações entre as subprefeituras e a administração central.

- Natureza das linhas de autoridade.
- Níveis de decisão.
- Canais de comunicação.

Demarcação de áreas geográficas ou jurisdições territoriais.

- Organização distrital do Distrito. Situação presente, com sumária nota histórica.
- Critérios para identificação de áreas adequadas aos distritos únicos.
- Subsídios providos por sociólogos.
- Subsídios providos por urbanistas e profissionais afins.
- Subsídios providos por cientistas administrativos e administradores públicos.
- Um critério especial.

A delimitação dos distritos únicos de subprefeituras para o Distrito Federal.

- Critério básico.
- O fator “geografia”.
- O fator “demografia”.
- O fator “organização econômica e social”.
- O fator “melhoramentos urbanos”.
- O fator “relações de interdependência”.
- Contrôlo de resultados pela experiência administrativa.

As 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 Luiz 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 1956. 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 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: