

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:

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

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

A generalidade dos países europeus, que não se regem pelo sistema federativo, apresenta soluções diversas das adotadas nas federações. Observa-se que, enquanto quase sempre aqueles precisam multiplicar as áreas administrativas, para em certo grau contrabalançar a centralização política, as últimas tiveram muitas vezes o problema inverso. Na América, os Estados Unidos — que se orientaram, por tradição, pelo sistema inglês, na instituição progressiva de suas áreas administrativas — enfrentam agora, como a Inglaterra, a necessidade de cercar a tendência marcante para o “self government” e de atenuar uma exagerada subdivisão. Em tais circunstâncias, era natural que ingleses e norte-americanos cuidassem, preferivelmente, de estabelecer processos de controle central e de integração. E assim esses países têm promovido a anexação ou incorporação de áreas administrativas e a consolidação e consórcio de unidades locais, à guisa de soluções ou recursos. Trata-se, porém, de soluções e recursos que visam a integrar e a estabelecer processos de controle central, como se disse; a dar certa unidade; a criar serviços que só se justificam em grande escala; a baratear atividades locais já existentes.

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

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

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

FIXAÇÃO DO CONCEITO DE “SUBPREFEITURA”

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

“Art. 41 — O Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito, será dividido em subprefeituras, tantas quantas a lei estabelecer, e continuará na

posse do território em que atualmente exerce a sua jurisdição, respeitadas os direitos a que se refere o art. 1.º, § 1.º.

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

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

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

O Larousse informa que subprefeito é o

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

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

cunscrição eleitoral, para determinação do número dos deputados. Como chefe de “arrondissement”, o subprefeito, além de atribuições, exerce em grande extensão a tutela administrativa das comunas.

A volumosa bibliografia de administração pública que ingleses e americanos, sobretudo os últimos, produziram nos últimos setenta anos, dificilmente seria de utilidade. É que, como se disse na Introdução, os problemas de “self-government” imprimiram às soluções encontradas e alviadas, naqueles países, um cunho diametralmente oposto às que se fazem necessárias ao Brasil, face as características do problema nacional. Eis, entretanto, alguns conceitos constantes de literatura norte-americana, os quais foram emitidos a propósito de subprefeituras de forma incipiente, apenas destinadas à coordenação de interesses, à base de áreas. Tais conceitos são em parte aplicáveis ao caso do Distrito Federal e publicaram-se na “Public Management Review” (n.º de abril de 1946):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mas se é verdade que a literatura especializada muito pouco ajuda, no trabalho de fixar o conceito de subprefeitura, ao contrário se dá com o

direito positivo e a experiência de alguns povos, essa e aquêlé, com efeito, menos avaros. Certas modalidades de órgãos, que se convencionou chamar *subprefeituras*, existiram (ou existem) em Viena d'Áustria, em Portugal, no México e aqui mesmo no Brasil.

Em Portugal, o Código Administrativo de 1936-1940 não só previu a "federação de municípios", como ainda admite a "freguesia urbana", divisão da cidade com intuitos predominantemente administrativos. O órgão gestor e representativo da freguesia é a *junta*. Constitui-se de 3 vogais eleitos pelos chefes de família, os quais entre si escolhem um presidente, um secretário e um tesoureiro.

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

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

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

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

"... o Presidente da República detém o governo do Distrito Federal e exerce-o por intermédio do Chefe do Departamento. Este é auxiliado em suas funções por um Conselho Consultivo, por delegados e subdelegados e por outros funcionários que a lei especifica... Os delegados e subdelegados são nomeados e exonerados livremente pelo Chefe do Departamento. Subordinam-

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

-se, no exercício de suas funções, os delegados ao Chefe do Departamento; e os subdelegados aos delegados. As funções dos delegados são as de representar o Chefe do Departamento na circunscrição territorial que forma a delegação e cuidar dos serviços públicos locais, assim como do cumprimento das disposições legais correspondentes. Os subdelegados auxiliar os delegados nos povoados que não sejam sede de delegação". (*)

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

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

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

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

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

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

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

invariavelmente, seja qual for a categoria ou importância política da área, parte substancial dos recursos que a mesma recolhe aos cofres municipais.

Possivelmente, uns tantos raciocinariam em termos de um grau muito avançado de individualização e autonomia da área, comparando essas circunscrições a verdadeiros municípios, cada qual com câmara de vereadores em miniatura e subprefeito em pleno exercício do poder executivo. Tal idéia, entretanto, não merece acolhida em face da sistemática da Lei Orgânica do Distrito Federal e do princípio da indelegabilidade do poder executivo, que domina o direito constitucional brasileiro. Só mais tarde, quando se verificar a mudança da Capital Federal para o Planalto Central e o Distrito Federal for elevado à categoria de Estado, é que se terá de tratar de uma tal solução.

DESVANTAGENS DA CRIAÇÃO DE SUBPREFEITURAS

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

Eis as principais desvantagens habitualmente propaladas:

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

2. *Duplicação de serviços* — Uma outra objeção às subprefeituras é a de que elas virão duplicar serviços já prestados pelas Secretarias Gerais. O argumento poderá ser procedente, mas só em caso de se elaborar uma

errônea distribuição de serviços e atividades entre êsses dois grupos de órgãos. É possível, por meio de um exemplo e de uma explicação prévia, obviar a inépcia deste argumento, anular a objeção. Admita-se (e isso se conforma à verdade, no presente plano de organização das subprefeituras), que a cada uma destas caberá apenas a prestação de serviços no âmbito da jurisdição que lhe corresponde. E que, quanto a prestação de serviços, as Secretarias Gerais apenas se encarregarão daqueles que interessarem em geral à área do Distrito Federal. Admita-se que, em princípio pelo menos, em relação a cada tipo de serviços dos que estão a seu cargo, isto é, os de interesse local (e assim consta do plano), as subprefeituras se incumbem da parte de execução e as Secretarias Gerais da parte de planejamento, orientação técnica, controle e coordenação geral, mais a decisão, fora dos casos em que esta expressamente caiba aos subprefeitos, e ainda exerçam a própria supervisão das atividades das subprefeituras, para conformá-las aos princípios e às normas gerais de prestação de serviços, que se tenham preestabelecido. Já se vê que, com a tal distribuição, duplicações não ocorrem, nem de atribuições, nem de serviços prestados, nem de órgãos para prestarem serviços. E que também não há oportunidade para os conflitos de jurisdição. Eis agora o exemplo: — cada subprefeitura manterá as escolas primárias da sua jurisdição. O ensino normal, porém, que não interessa diretamente às áreas, pois relativamente poucas pessoas nele se inscrevem e cada subprefeitura não teria, certamente, número de alunos que justificasse as despesas de organização com tal matéria, — o ensino normal, dizia-se, ficará incumbido à Secretaria de Educação e Cultura. Esta o ministrará através de dois estabelecimentos municipais — o Instituto de Educação e a Escola Normal Carmela Dutra, cujo funcionamento ocorrerá em regime de autonomia administrativa e financeira. Nesta ordem de idéias e mesmo que se examinem todos os casos (no plano ora proposta) não há como identificar nenhum em que as atribuições das subprefeituras dupliquem as das Secretarias. Duplicação haverá, pois sim, mas apenas num sentido: — aquelas e estas cuidarão de problemas de educação. Mas *cada uma de uma parte da função educativa*.

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

mentos do Ministério do Exterior; eis, nos Estados, as estações aduaneiras, as coletorias federais, as numerosas espécies de delegacias dos vários Ministérios.

3. *Agravamento dos efeitos perturbadores da política sobre a administração* — Alegam alguns críticos que as subprefeituras acabariam por servir a propósitos da política partidária e que forçosamente seria grande a vulnerabilidade política dos subprefeitos. Prevêem, ainda, que as subprefeituras acabariam dominadas por grupos políticos locais. O que tais críticos não podem negar, porém, é que a atual organização administrativa do Distrito Federal freqüentemente sofre condenáveis influências políticas e a pressão de interesses eleitorais e pessoais. É possível, de rigorosa análise, concluir-se que tais males se devem à organização administrativa, em si mesma? A estrutura da Prefeitura não difere muito, em princípio, da dos ministérios federais. E estes se têm mantido relativamente imunes a tais pressões. Não seria o caso, portanto, de procurar alhures a raiz do mal, talvez nas relações do legislativo com o executivo, na atribuição de competência quanto à iniciativa para projetos que criam cargos e aumentam despesas? Não seria a própria deficiência das secretarias gerais, em matéria de organização e estruturação, que permite ao legislativo propor leis nesse sentido, e que cria um ambiente próprio ao “pistolão” e a corrupção? Nada indica que a criação das subprefeituras venha facilitar, *ainda mais*, a ilegítima intromissão de políticos mal intencionados em questões administrativas. Fortificada a administração, melhor aparelhada para cumprir sua tarefa, tudo faz crer que a pressão e as influências malélicas diminuirão. Nas administrações em que os assuntos são resolvidos regularmente, dentro de normas gerais, sem exceções ou privilégios odiosos, o sistema do “pistolão” e do “empenho” desaparece ou pelo menos se atenua muito. O cidadão que tem um interesse legítimo junto a uma repartição bem organizada, a ela se dirige para resolver o caso, não lhe ocorrendo, mesmo, procurar um político ou um homem de prestígio, em busca de uma carta de recomendação ou pedido.

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

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

d. *Maior número de níveis hierárquicos* — Teme-se que as subprefeituras alonguem os canais administrativos que vão ter aos dirigentes má-

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

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

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

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

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

6. *Conflitos de jurisdição* — A falta de nítida distribuição de tarefas e deveres, e ausência de uma clara delimitação de esferas de competência, constituem as principais causas, em geral, dos conflitos de jurisdição. Evidentemente há maior perigo de conflitos numa organização grande e inevitavelmente complexo, como a que se propõe e que se integra por departamentos organizados à base das técnicas ou à base dos propósitos, e por outros, à base de circunscrições territoriais. Entretanto, desde que os regulamentos fundamentais sejam claros e explícitos, no tocante às atribuições das Secretarias Gerais e as das subprefeituras, não há motivo para temer-se que surjam conflitos com maior frequência do que atualmente. E' verdade que o problema da delimitação de competência e atribuições cresce em dificuldade, com o vulto e a complexidade da empresa. Mas a técnica de organização dispõe de amplos e variados recursos para eliminar as possibilidades de conflito. E tais recursos, no projeto ora proposto, aplicaram-se na medida necessária.

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

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

vários critérios concomitantes, para dividir e combinar o trabalho nos em-
O autor, com efeito, está cheio de razão. E realmente a combinação de

preendimentos e empresas de grande vulto, visa justamente a possibilitar maior e melhor coordenação.

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

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

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

Vendo o problema por outro prisma, o que se poderá dizer é apenas que as Subprefeituras tivessem seus quadros próprios, realmente, por se tratar de pequenos quadros, a plena especialização se tornaria impossível. Num quadro, por exemplo, de cinco médicos, não se conseguirá estabelecer setores de especialização. Mas tal não é a solução proposta no presente plano,

que, ao contrário, se baseia em grande parte na existência — que sustenta — de um único quadro municipal. E, no quadro único da Prefeitura, é possível — voltando ao exemplo — haver uma carreira de médicos altamente especializados, pondo-se à disposição de cada subprefeitura — e sem caráter de permanência — aquêles de cujas especialidades cada uma delas precisar, em dado momento. Note-se: — a lotação nada tem de *permanente*.

10. *Dificuldades no delimitar a área de cada subprefeitura, face aos vários serviços que abrangerá* — A principal consiste, em última análise, no fato de que a subprefeitura é, nem mais nem menos, um *distrito único*; e que os distritos, conforme a natureza do serviço, nem sempre deveriam coincidir, uma vez que procurassem satisfazer condições ideais. Por exemplo, certa área que, para fins de serviços policiais, pode constituir um ótimo distrito, não terá necessariamente essa qualidade, se instituída em distrito para a prestação de serviços médicos; um distrito de corpo de bombeiros nem sempre coincidirá exata e adequadamente, com um distrito educacional; e assim por diante. Existe, realmente, certa dificuldade em delimitar os *distritos únicos*. Mas são tais os inconvenientes da multiplicação de distritos especiais, superpostos uns aos outros, que de qualquer forma ainda é preferível uma delimitação imperfeita dos distritos únicos, às poucas vantagens dos múltiplos distritos especiais. Até porque também não se pode, a *rigor*, delimitar a área *ideal* para o distrito especial. Destarte, recaí-se, embora em menor grau, na mesma dificuldade. Além disso, as áreas ideais para fins diversos — como educação, assistência médica, e muitos outros — em parte pelo menos hão de coincidir, ou podem coincidir. Cinco ou seis áreas ideais — imaginadas para cinco ou seis fins certamente se poderão superpor em grande proporção, mormente no caso de populações nucleadas, pois as comunidades exigem quase sempre a prestação concomitante desses serviços municipais. Ora, se cinco ou seis áreas ideais, correspondentes a cinco ou seis serviços, coincidirem em 80%, ter-se-á apenas uma faixa de heterogeneidade da ordem de 20%, que pouco importará, ou pelo menos é inevitável e não chega a resultar em prejuízos ou inconvenientes maiores.

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

Em vista de que também é difícil limitar com rigor distritos especiais; de que a existência de distritos múltiplos, especiais e superpostos, oferece numerosos inconvenientes — entre eles a impossibilidade ou extrema dificuldade de coordenação de serviços por área geográfica; e de que, como quer que seja, sempre há meio de delimitar uma certa área que coincida, pelo menos em grande parte, com as condições ideais e com as conveniências da prestação de múltiplos serviços; eis que os poucos inconvenientes

do distrito único — isto é, da subprefeitura como tal considerada — ou se anulam ou pelo menos muito se atenuam, sendo a melhor tal solução.

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

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

VANTAGENS DA CRIAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS

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

2. *Canal mais efetivo para apresentação, ao poder competente, das necessidades e aspirações da população da área* — Evidentemente um subprefeito que trabalha na área; que tenha contacto direto com a população local; que pratique das conveniências mas também das agruras cotidianas da vida, naquela determinada área; ou pelo menos que, pessoalmente, as

possa observar; que despache diariamente petições contendo aspirações peculiares à zona; — estará em melhores condições para encaminhar aos órgãos centrais, e para explicá-lo e justificá-lo, um programa de trabalho que de fato traduza as necessidades locais.

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

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

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

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

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

6. *Maior prestígio da autoridade local* — A decisão de assuntos locais, ou de reivindicações pessoais, por titular integrado na área, e que ocupe,

na administração, cargo que sucede imediatamente ao de Secretário Geral, lhe conferirá prestígio pessoal, como também maior prestígio trará à própria autoridade municipal, até agora fracamente representada por funcionários de categoria média, com atribuições meramente executórias, ou fiscais e punitivas.

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

Ora, a divisão da Prefeitura em subprefeituras, que poderão ter população determinada dentro de tais limites, certamente resultará em melhor situação que a atual, quanto à economia de operações, sobretudo no tocante a locais mais afastados do centro, pois é justamente em relação a essas áreas distantes que maiores se apresentam, comumente, as despesas gerais e os gastos relativos à coordenação.

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

9. *Formação de nova sensibilidade para o contrôlo democrático* — O mais íntimo contacto entre os administradores e o público, entre os funcionários e o povo, e entre os próprios cidadãos entre si, que se encontrarão mais a miúdo, quer nas repartições, quer nas comemorações cívicas

promovidas pelas subprefeituras, que os servem, certamente muito desenvolverá no espírito popular uma exata noção de deveres e direitos, de administradores como de administrados. E esse é um importante passo para a formação de uma consciência objetiva, capaz de desenvolver um verdadeiro controle democrático sobre a administração.

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

11. *Emulação e experiências administrativas* — Não há negar que as duas vantagens apontadas neste subtítulo são extrínsecas ao plano, isto é, não dizem respeito ao trabalho planejado. Mas *decorrerão* fatalmente da instituição das subprefeituras. Com efeito, terá o Distrito várias entidades *do mesmo gênero, do mesmo nível hierárquico*, dispo de *numerosas condições idênticas*, relativamente a financiamento, a procedimentos, aos auxílios que a Prefeitura lhes concederá, e assim por diante. Se é verdade que haverá provavelmente certos desníveis entre umas e outras, decorrentes de diferenças eventuais de arrecadação de rendas e de diferenças de progresso já atingido no momento, verdade é também que na certa muitas subprefeituras reunirão tantas condições idênticas para trabalhar e evoluir que certamente se poderão considerar sem dúvida como situadas, deste ponto de vista, *num mesmo plano*. Daí se podem inferir as seguintes conseqüências:

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

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

c) uma terceira resultante da emulação será certamente a dificuldade de se nomearem subprefeitos com base em pressão política. Os próprios políticos se verão naturalmente forçados a abdicar, neste campo, dos seus interesses eleitoralistas, pena de em vez de votos angariarem a antipatia

popular. Quem sabe se através desse lento processo seletivo de administradores não se conseguiria mesmo chegar a uma situação ideal de profissionalização para os subprefeitos, profissionalização essa hoje em dia tão comum noutros países, entre os quais a América do Norte, onde há mesmo numerosíssimos prefeitos apolíticos e escolhidos pelo critério da competência, ao invés de pelo critério da eleição.

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

DEFINIÇÃO DE COMPETENCIA DAS SUBPREFEITURAS

Quatro problemas capitais têm de ser examinados minuciosamente, a fim de que se lhes fixem soluções também minuciosas, toda vez que o organizador se propõe a departamentalizar à base de áreas, ou em linguagem mais comum, toda vez que o organizador intenta a constituição ou redivisão de circunscrições administrativas e a conseqüente instituição de órgãos regionais, destinados a assumir alguns serviços dos órgãos centrais, os quais serviços se devem descentralizar ou desconcentrar. São os seguintes, os quatro problemas:

1.º distribuição de competência entre os órgãos centrais, de um lado, e, doutro lado, os órgãos regionais destinados a incumbir-se dos serviços descentralizados ou desconcentrados; isto, de certo ponto de vista, é o mesmo que dizer: — definição da competência dos órgãos regionais;

2.º definição do “status” jurídico dos órgãos regionais;

3.º definição das relações entre os órgãos centrais e os regionais;

4.º demarcação das áreas geográficas que vão constituir as jurisdições dos órgãos regionais.

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

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

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

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

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

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

As 4 últimas espécies não caberiam, em tese, na competência de uma subprefeitura; deveriam continuar com as Secretarias Gerais ou com órgãos típicos. As três primeiras ainda admitiriam as seguintes qualificações:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Da Secretaria Geral de Educação e Cultura:

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

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

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

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

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

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

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

2. Da Secretaria Geral de Saúde e Assistência:

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

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

c) os Distritos de Puericultura e Pediatria, idem;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Da Secretaria Geral de Viação e Obras:

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

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

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

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

5. Da Secretaria Geral do Interior e Segurança:

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

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

DEFINIÇÃO DO "STATUS" JURÍDICO DAS SUBPREFEITURAS

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

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

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

- simples repartição ou departamento público, em
- autarquia territorial, ou ainda em
- repartição dotadas de autonomia administrativa e financeira, para só se falar nas entidades de mais nítida especificação conceitual. Em princípio, qualquer desses "status" jurídicos poderia ser outorgado às subprefeituras, com maior ou menor propriedade, tudo dependendo das condições que se pretendessem preservar e dos objetivos por atingir.

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

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

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

Repartições dotadas de autonomia administrativa e financeira — No direito e na prática administrativa brasileira, essa espécie de autonomia

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

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

DEFINIÇÃO DE RELAÇÕES ENTRE AS SUBPREFEITURAS E A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

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

NATUREZA DAS LINHAS DE AUTORIDADE

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

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

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

1. No exercício do seu poder regulamentar, do seu poder de investitura 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, evidentemente. Quanto às Secretarias de Administração e de Finanças, a autoridade exercida visará, claro, à disciplina dos meios de ação. Quanto às outras, a disciplina objetiva será a das atividades-fins das subprefeituras, cada Secretaria cuidando, naturalmente, das matérias pertinentes às suas competências particulares. Essa autoridade, exercida pelas Secretarias Gerais sobre as subprefeituras, poderá, no mesmo estilo convencional usado para designar a autoridade do Prefeito, denominar-se *coordenação específica*.

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

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

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

NÍVEIS DE DECISÃO

Como as linhas de autoridade, a fixação dos níveis de decisão, nesta altura, já estava condicionada pelo “status” jurídico, pela competência e pelo tipo de organização, anteriormente preestabelecidos para as subprefeituras.

Se o “status” jurídico fôsse o de regime centralizado total (tipo puro, praticamente inexistente), a decisão permaneceria no ápice da organização

e, com o acréscimo de escalões, haveria evidentemente maior tramitação processual.

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

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

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

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

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

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

Na primeira circunstância, — a de serviços totalmente transferidos — a decisão total ficaria a cargo dos subprefeitos e, somente em casos especiais e em grau de recurso, haverá a possibilidade de que se manifestem ou de que decidam autoridades superiores. Isto trará, obviamente, grandes facilidades para o público, não só porque se encurta a tramitação dos processos, mas também porque, para decidir o mesmo número de assuntos, inerentes aos serviços totalmente transferidos, haverá muito mais pessoas do que na presete situação. Exemplificando, no nível divisional das subprefeituras certa quantidade de matérias é decidida pelos dezesseis chefes dos atuais distritos. Instaladas as subprefeituras, êsses assuntos serão resol-

vidos não mais por dezesseis funcionários, porém por tantos quantas sejam as subprefeituras (vinte e sete) multiplicadas pelo número das divisões de cada uma (oito a nove). Isto é, a mesma quantidade de trabalho, de responsabilidade decisória, que agora cabe a dezesseis pessoas, incumbirá a duzentos e dezesseis ou duzentos e quarenta e três servidores. Tomando em abstrato essa relação (embora se reconheça que só se pode fazê-lo para fins de raciocínio, pois muitas circunstâncias poderão infirmar a conclusão, no futuro, quer no sentido de torná-la melhor, quer no sentido contrário), na verdade se poderia admitir que, neste particular, a instituição das subprefeituras virá propiciar ao carioca uma economia de tempo equivalente a treze catorze avos, relativamente a todos os seus processos, nos casos em que dependam de decisões da autoridade administrativa municipal.

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

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

CANAIS DE COMUNICAÇÃO

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

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

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

Em consequência, nas subprefeituras e conforme o projeto, os processos, requerimentos, petições, consultas e outros papéis só irão a 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, vão sugeridas a seguir. Ei-las:

- a) os processos só transitariam obrigatoriamente pelo protocolo na entrada e na saída da repartição;
- b) em toda unidade administrativa de qualquer nível hierárquico, que apreciasse reclamações ou petições do público, seria instalado, tão logo o volume de ocorrências justificasse a medida, um protocolo próprio, para recepção direta de processos;
- c) o protocolo remeteria diretamente à seção competente todos os processos entrados;
- d) quando a decisão do assunto dependesse de dados e informações de outra seção, ainda que de repartição diferente, o servidor informante expediria memorando, solicitando-as;
- e) a expedição e recepção dos memorandos aludidos não dependeria da intervenção de qualquer autoridade; o expediente seguiria direto à seção solicitada; passar-se-ia recibo da recepção; os elementos requisitados fornecer-se-iam imediatamente ou no menor prazo, até o máximo de oito dias;
- f) se a resposta não pudesse ser dada no limite de oito dias, o prazo necessário seria declarado com precisão no recibo do memorando, de modo que o requisitante representasse a quem de direito quando daí decorresse prejuízo para a parte;
- g) o encaminhamento do próprio processo somente se admitiria na hipótese de tratar-se de diligência, de exame de peça processual, da exigência de parecer fundamentado, ou da elaboração de projetos, relatórios e outros trabalhos que não dependessem de simples consulta a arquivos e fichários;
- h) a autoridade que despachasse afinal o processo, verificaria sistematicamente os prazos e determinaria, sob pena de responsabilidade, a punição dos responsáveis pelas demoras injustificadas com a adoção de medidas corretivas para eliminar as demoras provenientes de deficiências de organização.

Essas regras incorporariam, na administração pública, a técnica utilizada na indústria, para montagem de máquinas: para a "linha de mon-

tagem” convergem *tôdas* as peças que afinal vão constituir a máquina. Assim, revolucionando a rotina burocrática, ao invés de o “processo” ir de seção em seção, em busca de informações, dados, pareceres e despachos interlocutórios, ficaria o mesmo em poder do funcionário informante, que expediria memorandos solicitando as informações necessárias. Recebidas as respostas, subiria o processo a despacho final, devidamente instruído em face de *tôdas* as informações recebidas.

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

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

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

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

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

DEMARCAÇÃO DE ÁREAS GEOGRÁFICAS OU JURISDIÇÕES TERRITORIAIS

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

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

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

nicípio Neutro, sendo fixados os seus limites, praticamente os mesmos de hoje.

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

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

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

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

N.º	DENOMINAÇÃO	ÁREA HABITADA (KM²)	DATA DE CRIAÇÃO	ORIGEM
1	Candelária ...	36	1.634	Antiga freguesia de S. Sebastião, 1.569.
2	Santa Rita ...	179	1.751	Desligado da Candelária.
3	Sacramento ..	64	1.831	Antigo Curato da Sé.
4	São José	108	1.751	Desligado do antigo Curato da Sé.
5	Santo Antônio	134	1.854	Criado com território de Sacramento, Sto. Amaro e São José.
6	Santa Teresa .	593	1.903	Criado com território da Glória, Espírito Santo e Sto. Antônio.
7	Glória	571	1.834	Desmembrado de São José.
8	Lagoa	776	1.809	Desmembrado de São José.
9	Gávea	3.413	1.873	Desmembrado da Lagôa.
10	Santana	129	1.814	Desmembrado de Santa Rita.
11	Gamboa	171	1.833	Desmembrado de Santana.
12	Espírito Santo	471	1.865	Criado com os territórios de São Cristóvão, Sto. Antônio e Engenho Velho.
13	São Cristóvão.	497	1.856	Desmembrado do Engenho Velho.
14	Engenho Velho	647	1.795	Desmembrado da Freg. de Irajá.
15	Andaraí	1.595	1.879	Desmembrado do Engenho Velho.
16	Tijuca	4.074	1.903	Criado com os territórios da Gávea, Jacarépaguá e Andaraí.
17	Engenho Novo	831	1.873	Desligado das freg. de S. Cristóvão, Inhaúma e Engenho Velho.
18	Méier	1.392	1.884	Criado com um distrito do Engenho Novo.
19	Inhaúma	4.323	1.743	Desmembrado da Freg. de Irajá.
20	Irajá	12.972	1.644	Desmembrado da Freg. de Irajá.
21	Jacarépaguá ..	21.732	1.661	Desmembrado da Freg. de Irajá.
22	Campo Grande	26.247	1.673	Desmembrado da Freg. de Irajá.
23	Guaratiba	18.626	1.755	Criado por alvará de 1.755.
24	Santa Cruz ..	12.826	1.833	Antigo Curato, desanexado de Itaguaí.
25	Ilhas	3.449	1.710 1.755	Constituído pelas antigas freguesias da Ilha do Governador, criada em 1.710 e da Ilha de Paquetá, criada em 1755, e incorporadas ao Município da Côrte, em 1833, formando já distritos fiscais, quando da promulgação da Lei Orgânica de 1892. O decreto n.º 434, de 1903 reuniu os 2 distritos e incorporou-lhes outras ilhas menores.
26	Copacabana ..	810	1.915	Criado com terras da Lagôa e da Gávea.
27	Realengo		1.926	Criado com terras de Irajá, Campo Grande e Jacarépaguá.
28	Madureira ...		1.926	Criado com terras de Irajá.

FREGUESIAS EXISTENTES NO DISTRITO FEDERAL

CIDADE

1799	1821	1838	1849	1856	1870	1872	1890	1903
Sé Candelária São José Santa Rita Santana	Sé Candelária São José Santa Rita Santana	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio S. Cristóvão E. Santo	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio S. Cristóvão E. Santo	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio S. Cristóvão E. Santo Gávea Eng. Novo Méier	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio S. Cristóvão E. Santo Gávea Eng. Novo Méier Sta. Tereza Gamboa Andaraí Tijuca

SUBÚRBIOS

1799	1821	1838	1849	1856	1870	1872	1890	1903
Eng. Velho Irajá Lagoa Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá	Eng. Velho Irajá Lagoa Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá	Santa Cruz Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá

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

O Distrito da Candelária foi o primeiro a ser criado, em 1634, por desligamento da Freguesia de São Sebastião, instituída em 1569, quando governava Salvador Correia de Sá. A escolha do local para a criação dessa unidade administrativa resultou do fato de Mem de Sá, logo após a definitiva ocupação do litoral e da cidade do Rio de Janeiro, com a expulsão dos franceses, ter resolvido mudar a sede do govêrno para sítio mais seguro. Abandonou o arraial construído por Estário de Sá na base do morro a que se deu o nome de Pão de Açúcar e escolheu um outro morro, em frente à ilha de Villegagnon, à época denominado Morro de São Januário ou do Descanço e mais tarde chamado Morro do Castelo, graças à cidade que o governador nêle fêz construir, com baluarte e fortes, e com artilharia, para defesa da cidade. Foi no govêrno de Salvador de Sá e em virtude da mudança da sede, que a povoação se estendeu por tôda a várzea circunjacente, compreendendo a atual Praça 15 de Novembro e o seu litoral. Aí edificaram-se a Igreja dos Jesuítas, a Sé das Três Naves, a cadeia, a casa dos armazéns para a fazenda de S. Altez e outros prédios. Um século e tanto mais tarde, o distrito da Candelária desdobrava-se e fundava-se o de Santa Rita, que por sua vez, em 1814, gerou o de Santana. Êste, em 1833, doou parte de suas terras ao distrito da Gamboa.

Já se observou que durante o reinado de D. Pedro II o movimento das freguesias recebeu impulso novo. De fato, é o que se deduz do quadro apresentado: para *quatro* distritos existentes no Século XVIII e *seis* no Século XVIII, *treze* no Século XIX, sendo *sete* de criação posterior a 1840, data em que D. Pedro II foi coroado. A estrutura distrital básica vem, portanto, dessa época, pois no Século XX somente se criaram mais três distritos: — Copacabana (1915), Madureira e Realengo (1926).

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

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

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

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

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

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

JURISDIÇÕES A QUE ESTÁ SUBORDINADA A RUA DA ALFÂNDEGA

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

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

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

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

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

O distrito único, com sua autoridade singular, permite melhor definição de responsabilidade, ao passo que a pluralidade de repartições e de chefias pulveriza a responsabilidade a ponto de ser às vèzes impossível localizá-la num órgão ou funcionário. A coordenação dos serviços também se

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

torna extremamente difícil, senão impossível, no caso de distritos múltiplos, mormente quando, como no Distrito Federal, nenhuma articulação há, entre êles. E' possível que o distrito único nem sempre permita uma delimitação ideal, para cada um dos serviços que o componham. A circunscrição escolar pode não coincidir, do ponto de vista ideal, com a circunscrição de obras. No conjunto, porém, oferece mais vantagens que a superposição de vários distritos, mesmo que êste pudessem ser *idealmente* delimitados, o que em verdade não ocorre, pois a propalada delimitação *ideal* dos distritos especiais só em raros casos é possível e em geral é praticamente tão aleatória quanto à dos distritos únicos.

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

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

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

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

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

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

Com êsses últimos e com vários outros argumentos já anteriormente expendidos, parece ficar demonstrado à saciedade que a solução consiste, para o caso do Distrito Federal, em instituir-se o sistema do *distrito único*. Nesta altura, porém, surge o problema de identificar as diversas áreas, cada uma das quais servirá de base territorial a certo distrito único, em que se integrarão os serviços a ela correspondentes. Noutras palavras: — resta delimitar as áreas das subprefeituras.

CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS ADEQUADAS AOS DISTRITOS ÚNICOS

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

SUBSÍDIOS PROVIDOS POR SOCIÓLOGOS

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

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

mesmos, quer se trate de pequenas cidades provincianas, quer das grandes metrópoles. O tipo de organização da cidade não varia com seu tamanho, funções econômicas, caracteres culturais e sua posição na rede ecológica. Sua estrutura física tende a seguir sempre o mesmo padrão de distribuição, com modificações insignificantes, resultantes de fatores topográficos e outras peculiaridades. Os processos que determinam a organização da cidade, naturalmente conduzem a êsse tipo de estrutura comum.

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

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

zona ao fim de um ciclo de invasão bem sucedida e completa); o da *descentralização* (tendência para transferir pessoas e negócios do centro da cidade para os arredores, onde o valor dos terrenos ainda é baixo e o espaço disponível é mais abundante, tendência essa que vem sendo acelerada pela generalização do transporte motorizado e da energia elétrica); o da *rotinização* (movimento diário entre o local da residência e o de trabalho, entre os armazéns atacadistas e as lojas varejistas e fábricas, mais decorrente da segregação, mais efeito que causa da estrutura da cidade).

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

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

1.º Um distrito comercial central, de tamanho regular porém mais quadrado ou retangular do que circular.

2.º Utilização comercial de terrenos que se estendem pelas ruas radiais, havendo concentração de casas de comércio em certos pontos estratégicos, para formar subcentros.

3.º Indústria localizada perto dos meios de transporte por via fluvial, marítima ou férrea — onde quer que existam ou possam estas existir.

4.º Habitações de baixa classe perto das áreas industriais e de transportes, e

5.º Habitações de primeira e segunda classe, em todo o resto.

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

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

SUBSÍDIOS PROVIDOS POR URBANISTAS E PROFISSIONAIS AFINS

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

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

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

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

Na estimativa da superfície conveniente a cada utilização, entra como fator preponderante a densidade demográfica. Na opinião de alguns estu-

diosos o “ótimo” seria a milha quadrada por 5.000 habitantes, vale dizer, 20 milhas por 100.000 habitantes ou 100 por meio milhão de habitantes. Os urbanistas também não escondem sua preferência por cidades que não excedam de 300.000 habitantes, cálculo de exploração “ótima” dos serviços de utilidade pública, tais como gás, luz e telefone.

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

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

SUBSÍDIOS PROVIDOS POR CIENTISTAS ADMINISTRATIVOS E ADMINISTRADORES PÚBLICOS

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

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

Além disso, cada serviço público, que se deva prestar, determina para as áreas administrativas, certos requisitos próprios, o que exige se procurem, no sistema de distrito único, o ponto em que eles coincidam ou se aproximem. Tais requisitos são, entre outros, a população (adequada quanto à densidade e distribuição por idade, profissão, sexo e situação social e econômica), o território contínuo, a extensão deste, a configuração geográfica e o equilíbrio de vários elementos componentes. Há, demais, uma “catchment area” (ou seja, aquela que tem determinada correlação estrita

com certa clientela específica, para a prestação de certo serviço e em certo grau). Exemplificando, um restaurante para estudantes tem de situar-se forçosamente nas imediações das escolas, embora sua administração possa depender de um órgão central, que de outros restaurantes também cuide, localizados em bairros diferentes.

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

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

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

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

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

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

Voltando-se aos critérios ligados a dois ou mais fatores, é bem ilustrativos citar uma interessante contribuição: a lista das condições principais que o *National Resources Committee* julgou necessários à constituição de uma área administrativa (*). *Mutatis mutandis*, poderiam aplicar-se ao caso do Distrito Federal:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.º Deve possuir identidade regional”.

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

Eis como se expressa:

“É evidente que, na elaboração de qualquer esquema de áreas administrativas, os diferentes princípios enumerados — que foram aqui tratados de per si, para fins de análise — devem considerar-se em conjunto, sendo preciso que a cada caso particular se aplique um, ou outro, ou talvez vários, em combinação. Com efeito, a consideração de tais princípios *in abstracto*, em si mesmos, não basta; é que eles não operam *in vacuo*, mas em relação a dois conjuntos de circunstâncias. Primeiro,

(*) Apud V. D. LIPMAN, “Local Government Areas”, Oxford — 1949.

os princípios foram especificamente definidos sem atenção especial aos requisitos peculiares a determinado serviço de governo local. Mas as áreas de governo local não podem ser consideradas a não ser como áreas sôbre as quais as autoridades locais exercem certas funções. Segundo, qualquer esquema de áreas, para um determinado país, deve condicionar-se ao quadro estrutural das comunidades dêsse mesmo país — seus agrupamentos de população, tal como se manifestam através da hierarquia dos centros de serviços e das áreas já adotadas por organizações, governamentais ou voluntárias, que desempenhem tarefas análogas, em natureza e escala, às do governo local”.

UM CRITÉRIO ESPECIAL

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

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

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

moradias; mas outras leis têm combinado ao requisito “prédios” os de densidade demográfica, renda e alguns mais.

Voltando aos casos em que a distinção entre urbano e rural, ou urbano suburbano e rural, se aplica a partes da mesma cidade, valeria mencionar que se trata de tradicional expediente para efeitos fiscais. No Distrito Federal, a zona da cidade e a dos subúrbios eram coisas diferenciadas na legislação tributária, já no século passado. De 1919, porém, teria sido o primeiro decreto que, de modo claro e para fins gerais e especiais, estabeleceu a divisão de todo o território do Distrito Federal nas três zonas — *urbana, suburbana e rural*. A partir de 1920, no regulamento do imposto territorial, apareceria uma quarta zona — *a central*, que não passa, na realidade, de uma sub-divisão da zona urbana. Leis de 1925, 1931 e 1934, afora leis orçamentárias diversas, também se referiram à matéria. No Código de Obras (Decreto n. 6.000, de 1937) e para seus efeitos, apareceu o zoneamento em:

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

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

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

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

Em se cogitando de utilizar essas três zonas para jurisdição de outras tantas subprefeituras, haveria ainda que ponderar o traçado peculiar com que se apresentam no Distrito Federal: — a zona suburbana, fracionada em seções; e as três, interpenetrando-se. Haveria, ademais, o enorme desequilíbrio demográfico (1.809.254 habitantes na zona urbana para 521.161 na suburbana e 77.221 na rural, pelo censo de 1950 e delimitação dos Documentos Censitários, série C, n. 4). Isto sem falar no desequilíbrio de território, talvez secundário no caso (zona urbana — 81,50 km²; zona suburbana — 237,90 km²; zona rural — 847,60 km², tudo segundo o relatório anexado da comissão de delimitação).

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

A DELIMITAÇÃO DOS DISTRITOS ÚNICOS DE SUBPREFEITURAS PARA O DISTRITO FEDERAL

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

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

a diferenciação, ou a diversificação dos problemas administrativos, isto é, será preciso examinar:

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

tudo com particular referência ao caso do Distrito Federal. Depois, ainda se relacionará o critério básico adotado com a experiência administrativa estrangeira e do próprio Rio de Janeiro, pertinente à divisão distrital da cidade. Finalmente e como conclusões, enumerar-se-ão as áreas administrativas identificadas — cujos limites nos projeto de lei e nos mapas anexos aparecem minuciosamente descritos —, tecendo-se alguns comentários pertinentes e indicando-se a viabilidade de outras soluções, além da proposta, baseadas igualmente nas mesmas áreas. Eis a matéria, distribuída pelos subtítulos próprios.

CRITÉRIO BÁSICO

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

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

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

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

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

Entretanto, é relativa essa questão de *tamanho*, porque muitos fatores podem invalidar as duas restrições. Por exemplo: — na hipótese das áreas de *tamanho excessivo* este será apenas um defeito *aparente*, se na área se verifica uma *fraca densidade demográfica*. Num caso tal, poder-se-ia, em princípio pelo menos, manter o critério básico. Outros fatores, além

da questão demográfica, influem, é evidente, na questão de se emanar ou não a área com o tamanho em que foi identificado pelo critério básico. São justamente aqueles fatores já mencionados no início deste capítulo, isto é, a organização econômica e social, os melhoramentos públicos incorporados e outros.

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

O FATOR “GEOGRAFIA”

Neste particular, três aspectos se apresentam, como importantes:

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

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

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

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

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

Vale mencionar, também, o mar. Sua presença traz problemas de infiltração; pode acrescentar um meio de transporte ou novos tipos de atividade, como a de pesca; amplia as possibilidades de recreação e de outras formas se faz sentir. Seria, então, rematada teimosia manter unidas áreas litorâneas às dos "hinterland", particularmente em casos como o de Jacarepaguá ou o de Sepetiba-Guaratiba e Sta. Cruz-Campo Grande. Aqui o contraste é perfeito, porque a presença é do *sertão*. E, em ambos, o vínculo de dependência, a estrada, vai se fazendo cada vez mais tênue, pela multiplicação dos caminhos de acesso e escoamento.

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

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

ao mesmo tempo, para que possa a ação do administrador permear toda sua jurisdição e atingir a periferia.

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

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

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

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

Quando se cuida de delimitar áreas para a administração de problemas estritamente locais, problemas nascidos de situações de vizinhança, ou

da concentração demográfica em espaços reduzidos, a continuidade territorial decorre da própria proximidade física das coisas que envolve; e assim não precisa ser justificada e muito menos explicada.

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

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

Ora, ambas as objeções, cuja essência não difere, realmente não teriam profundidade nem razão de ser. Com efeito, nelas o sentido de “homogeneidade” foi tomado algo restritamente, apenas aplicável a palavra a coisas de aspecto ou aparência uniforme. Esqueceram as objeções de que em qualquer comunidade, por mais homogênea, a diferenciação funcional tem de produzir-se, assumindo, às vezes, caracteres externos distintos, mas sem quebra da unidade do conjunto. Nas zonas rurais, por exemplo, núcleos urbanizados, mais ou menos desenvolvidos, necessariamente surgem, para dotar aquelas zonas de um centro primário de trocas e serviços. Um tal centro, porém, não existe independente da zona em que emerge. Ao contrário, existe em função dela. Portanto, área suburbano-rural ou urbano-suburbana não significa invariavelmente área heterogênea, desde que haja interdependência das partes ou de que seja apenas aparente a separação entre elas. Absurdo seria quebrar o tratamento administrativo de problemas, que nascem da interdependência ou de vizinhança dessas áreas, simplesmente para contemplar aspectos formais de classificação.

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

Em conclusão e em síntese: — para que adequadas sejam as áreas que se delimitam, isto é, com um máximo de características homogêneas, capazes de facilitar o tratamento administrativo delas, há que começar pela consideração de seções *contínuas* do território por subdividir. Sem dúvida que é mais provável encontrar o homogêneo na continuidade, além do que, na situação oposta, a ação administrativa tem seu alcance prejudicado e seu

preço aumentado. Exceções ao princípio da continuidade só se devem admitir as que derivam do seccionamento físico do próprio território (as ilhas, no caso do Distrito Federal), e convém que o princípio prevaleça mesmo em condições de dessemelhança, quando esta não fôr de essência, ou quando fôr relativa à especialização funcional de coisas que se completam.

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

A escolha da composição, à vista de seu tamanho, já pertence a outra fase do processo que se vem seguindo. E ela se realiza em função de vários termos entre os quais avulta, para êtitos administrativos de subprefeituras, a nucleação sócio-econômica que se haja produzido no corpo demográfico da Cidade. A questão estará em conseguir caracterizar bem os núcleos — bairros ou subúrbios — que justifiquem unidades próprias de administração. Aqui as soluções se terão de orientar pela conveniência da clientela e pela de operação econômica dos serviços. A primeira exige áreas progressivamente menores, ou cujos raios não excedam aos conceitos de comodidade de cada grupamento residencial, na obtenção de suprimentos, transportes e mais utilidades quotidianas. A segunda só se acomoda entre limites mínimo e máximo de usuários; quer dizer: — requer áreas suficientemente mas não excessivamente povoadas. No caso do Distrito Federal, felizmente, como adiante se verá, as duas ordens de exigências harmonizam-se na quase totalidade das vezes. Quando isto não ocorreu, o projeto se orientou pela regra de que deveria prevalecer a conveniência da clientela, ainda mais quando se tratava de áreas em franca urbanização, como no caso da faixa ao longo do Atlântico.

O FATOR “DEMOGRAFIA”

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

Quanto ao primeiro aspecto, com que se apresenta o fator — o do *tamanho demográfico* — de início vale ressaltar (ou relembrar, pois este relatório já o mencionou) que cada serviço, ou cada nível de serviço, exige uma clientela numericamente adequada, para que possa operar em condições de eficiência e economia. Haveria, mesmo, clientelas de tamanho mínimo, máximo, ótimo. E' claro que o interesse social justifica clientelas

inadequadas, mas não quando seja possível tê-las no tamanho requerido. Embora não existam, disponíveis, observações suficientes, realizadas no meio brasileiro, a experiência de outros países oferece algumas indicações a respeito dos limites dentro dos quais, ou acima dos quais, um grupo de habitantes se torna apto para receber determinados serviços públicos. Assim é que, entre 30.000 e 300.000 habitantes, as coletividades urbanas estariam na melhor faixa de operação para a *generalidade* dos serviços chamados locais (a generalidade — note-se, porque os altamente especializados costumam reclamar coletividades não inferiores, às vezes, a 1 milhão de habitantes). Aquém de 30.000 ou além de 300.000, os serviços seriam menos eficientes ou mais onerosos. Na faixa em questão, o grau de adequação ainda sofreria variações. Os 60.000 habitantes é que constituiriam clientela satisfatória para funcionamento de certas instituições públicas. Com 150.000, as comunidades locais atingiriam plena capacidade para suportar um conjunto razoável de repartições distintas e especializadas.

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

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

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

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

menos que a área dos Bandeirantes — uma das que figuram no projeto e nos mapas anexos — enquanto outros 108 possuíam menos de 20.000, situação de Sepetiba-Guaratiba, Sta. Cruz, Ilhas).

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

Na caso do Distrito Federal, por exemplo, sabe-se que a população do Centro diminui gradativamente, enquanto a de Botafogo tem estado quase estacionária, e a de Copacabana ou de Realengo crescem vertiginosamente. Embora o censo agrícola mostre que diminuem a área cultivada do Distrito Federal, o número de suas propriedades agro-pecuárias e o de pessoas dedicadas às atividades do campo, o fato é que em tôdas as circunscrições rurais aumentou o número de domicílios e de habitantes.

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

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

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

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

Quando as taxas de crescimento desequilibram a composição demográfica ou são maiores nos componentes negativos, algum problema surge infalivelmente para a administração e para sua organização. A Secretaria Geral de Serviços Sociais, que se propõe incluir na nova estrutura administrativa do Distrito Federal, é imposta por um desses fenômenos indesejáveis de crescimento: o da população local de necessitados. Trata-se, po-

rém, de anomalia não localizada, que antes parece generalizar-se a todos os bairros cariocas, razão por que seria difícil considerá-la nos termos de uma delimitação de áreas jurisdicionais.

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

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

O FATOR “ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL”

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

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

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

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

Das variações de destino, acabadas de apontar, é que resultaram duas classificações já consideradas anteriormente, em mais de uma passagem:

— a que distingue as zonas em urbana, suburbana e rural; e a que serve de zoneamento urbano (distritos residencial, comercial, industrial, portuário, e outros). Verificou-se, então, que não há possibilidade, ou conveniência, de aproveitamento da primeira de tais classificações, neste trabalho. Isto não obstante, muitas ou a grande maioria das áreas, que neste projeto se delimitam às subprefeituras, participam exclusivamente da zona urbana, ou da suburbana, em conseqüência dos requisitos de tamanho, homogeneidade e continuidade que lhes foram exigidos.

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

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

Pela apresentação cartográfica final deste relatório, logo ficará perceptível a influência dos principais eixos circulatórios sobre o projeto. Ou se procurou respeitar a unidade funcional das zonas ou, se foram subdivididas, por uma questão de extensão ou de volume de trabalho, observou-se aquela unidade (sub-divisão *dentro* da zona). Uma recomposição de áreas, para a instituição de número menor de subprefeituras — menos do que o proposto no projeto — deveria simplesmente unir, ao longo dos eixos em questão, as partes que ora figuram desmembradas.

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

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

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

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

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

O levantamento de toda a rede de estabelecimentos comerciais de uma cidade, com seus centros e subcentros, e a delimitação aproximada das áreas servidas, há de permitir, portanto, um conhecimento bem razoável da infraestrutura dessa cidade. É um elemento precioso para a identificação de áreas administrativas.

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

Pois bem, os núcleos ou centros locais de vida econômica e social, e seu poder de atração territorial, cujas indicações são válidas tanto para zonas urbanas ou suburbanas quanto para as rurais, apóia e confirma as

jurisdições sugeridas pelos fatores anteriormente analisados. Isto qualquer um poderá ver, também, nas cartas que se acham anexadas a este relatório, nas quais aparecem, ao lado de aspectos naturais, a rede comercial e, simplificada, a de tráfego.

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

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

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

a) pela circunstância de que o Catumbi não constitui propriamente um bairro;

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

O FATOR "MELHORAMENTOS URBANOS"

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

rio, realmente o quadro não se completa sem a interferência do fator ora em exame.

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

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

Mutatis mutandis, em relação a quaisquer casos, que não o da água e que tenham, como êste, conexões com certa parte de um território ou com todo êle. Conforme o tratamento anteriormente recebido, em globo ou em determinadas seções, apresentar-se-ão sempre num diferente estágio, com diferentes problemas, exigindo atenção e cuidados específicos. Na hipótese mais geral, de haverem evoluído por seções de território, daí resultará uma nítida diferenciação de áreas, sob o ângulo das cogitações administrativas. Essa diferenciação não pode ser, de modo nenhum, desdenhada e não se deixa esquecida, porque reveste a condição objetiva de melhoramento urba-

no. Ora, é óbvio que se compusermos áreas uniformemente beneficiadas, embora isto não seja impositivo, iremos reduzir consideravelmente as preocupações do administrador, facilitar o planejamento administrativo e concentrar a ação administrativa, o que significa economia e eficiência. Coisas altamente desejáveis, sem dúvida.

O FATOR "RELAÇÕES DE INTERDEPENDÊNCIA"

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

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

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

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

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

CONTRÔLE DE RESULTADOS PELA EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA

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

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

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

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

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

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

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

contornos, aparentemente profundas, advieram sobretudo da questão das reservas florestais.

AS SUBPREFEITURAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Zona habitualmente denominada “da Leopoldina”, porque servida pela ferrovia dêsse nome, dividiu-se em três áreas:

Área n. 11 — *S. Cristovão*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zona das Baixadas. Mais duas áreas:

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

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

Respectivamente, 30.000 e 10.000 habitantes, em números redondos.

Zona mediterrânea. Sômente uma área:

Área n. 27 — *Jacarepaguá* (incluindo Campinho, Freguesia e Taquara). Aproximadamente 85.000 habitantes.

Zona insular. Considerada, administrativamente, uma área única:

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

Mais de 45.000 habitantes.

Em síntese: — Qual se acaba de vêr, a enumeração das áreas atingiu a 28. Elas poderiam distribuir-se em 3 grupos. Nas do primeiro — 18 ao todo —, combinam-se a extensão reduzida do território e forte concentração demográfica. Nas do segundo, em número de 6, a população absoluta ainda é grande, mas o elemento espacial ganha apreciável destaque. Enfim, nas do terceiro — que são 4 —, predomina o tamanho físico, caindo consideravelmente as cifras de habitantes.

Seria supérfluo tentar-se a demonstração de que tais diferenças se compensam e que, se não do ponto de vista econômico ou financeiro, ao

menos do administrativo, delimitaram-se unidades equivalentes. Isto aliás não constituiu a preocupação dominante, eis que o propósito do trabalho foi o de reconhecer formas reais e não o de elaborá-las segundo desenhos geométricos.

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

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

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

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

DELIMITAÇÃO DAS ZONAS URBANA, SUBURBANA E RURAL DO DISTRITO FEDERAL

I — RELATÓRIO

Em 4 de julho de 1951

Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal.

Os funcionários designados pela Portaria n. 2.410, de 17-9-948, de V. Exa., por indicação do Exmo. Sr. Secretário Geral de Viação e Obras, para, em Comissão, elaborarem o anteprojeto de decreto de delimitação das zonas administrativas (urbana, suburbana e rural) do Distrito Federal, vêm apresentar o relatório dos trabalhos realizados, dando, assim, cumprimento à missão de que foram incumbidos.

Para facilidade da exposição e melhor compreensão da matéria, o relatório é dividido em capítulos.

CAPÍTULO I

A MISSÃO

A tarefa da Comissão foi determinada, com precisão, na Portaria de designação referida e consistiu na elaboração de anteprojeto de decreto de

delimitação das zonas administrativas (urbana, suburbana e rural), do Distrito Federal.

Sabemos, ainda, e convém que fique assinalado, pela relação dos interesses tratados, que a designação foi lembrada no relatório apresentado ao antecessor de V. Exa. pelo representante do Distrito Federal no Conselho Nacional de Geografia, Engenheiro Valdemar Paranhos de Mendonça, e relativo aos trabalhos da 8.^a Assembléia Geral dêsse Conselho, realizada em julho de 1948.

Na primeira reunião feita em seguida ao recebimento da Portaria de designação, foi examinada a parte executória do trabalho, que podia ser realizado por um dos processos seguintes:

1.^o por meio de simples estudo de plantas, mais ou menos atualizadas, em gabinete;

2.^o mediante exame local, que permitisse o conhecimento atual de todo o território, no que concerne aos elementos de influência na classificação de cada parte do mesmo, ou sejam: a densidade da população, a do casario, as características predominantes no sistema de vida dos habitantes, etc.

Considerando inadequado à realização de um trabalho consciencioso o primeiro processo, preferiu a Comissão, por deliberação unânime, o segundo, apesar de muito mais demorado e difícil, por julgá-lo o único que poderia, na verdade, dar impressão das particularidades reais de cada zona, de cada localidade, de cada via pública.

As visitas começaram a 9 de março de 1949, quando pela primeira vez se dirigiram à avenida Niemeyer e, no prolongamento até o mar, da divisa direta do prédio 222, fixaram o início da linha que, segundo o anteprojeto formulado, deverá constituir o limite entre as zonas urbana e suburbana.

CAPÍTULO II

MOTIVOS QUE OBRIGARAM A COMISSÃO A CONSIDERAR A MISSÃO NO SENTIDO AMPLO

Desde as primeiras reuniões, foi a Comissão forçada a adotar certa diretriz de trabalho, decidindo:

a) se o anteprojeto a elaborar devia restringir-se à fixação das três zonas, descrevendo seus limites, ou,

b) se devia ir além, estabelecendo certas regras que constituíssem o motivo determinante a causa principal das delimitações que se traçassem.

Foi preferida a segunda modalidade, por se haver reconhecido a imprescindibilidade de acompanhar a delimitação de normas essenciais que assegurassem a realização dos objetivos visados no trabalho, principalmente os que dizem respeito à preservação da orla verde da cidade, de suas reservas florestais e da beleza natural de certos sítios.

Já o Professor Agache acentuava:

“A necessidade de uma delimitação mais racional dos distritos e a criação de uma zona rural faz-se grandemente sentir, em confronto com a zona realmente urbana” (Alfredo Agache — Remodelação da Cidade do Rio de Janeiro — 1930 — pág. 103).

Considerando a natureza da missão que foi atribuída à Comissão, o interesse imenso que no seu desempenho têm os habitantes do Distrito Federal, dado o reflexo que terá sobre todos, porque afetará o modo de viver de cada um, parece oportuno lembrar, como ponto de referência, os seguintes conceitos:

“Porque isso, pela força e variedade de sua flora, que aqui é favorecida por uma maior umidade do ar foi que Saint-Hilaire achou mais belas as nossas matas do que as outras por ele visitadas no Espírito Santo, Minas, São Paulo e Santa Catarina.

Infelizmente bem pouco temos zelado pela preservação dessa moldura paisagística tão rica, um dos principais títulos de orgulho da cidade; mas, mesmo assim, daquelas matas que sob o domínio da União ou da Prefeitura vêm sendo mais poupadas à sanha depredadora, ainda possuímos e oxalá a conservemos, uma esplêndida amostra da flora local” (Gastão Cruis — Aparência do Rio de Janeiro — 1949 — págs. 505-506).

Em verdade, sem a criação das sub-zonas florestais e sem a determinação da máxima utilização do solo para construção nessas sub-zonas, que a Comissão entende deva ser de 5%, como consta tudo do anteprojeto, não seria alcançado o objetivo que se tem em vista, coincidindo com o sustentado pelo Professor Agache, quando diz:

“Outra função, a *respiração*, também não deve ser esquecida; para isso é preciso reservar, nas cidades os espaços livres coletivos. Não há razão, mesmo em uma cidade ainda jovem como o Rio, onde existem muitas residências particulares com jardins, para que deva negligenciá-los.

Ante o desenvolvimento da aglomeração e o aumento de sua população, êsses jardins tendem a desaparecer...” “Velar pela *respiração* de uma cidade consiste em reservar para o futuro e distribuir equitativamente certo número de terrenos, que permitirão encontrar, para a coletividade, logo que a população se torne mais densa, tudo o que faltar ao indivíduo. Assim será evitada a *asfixia*, estado mórbido, que se opõe a *respiração* (Alfredo Agache — Ob. cit. — pág. 7).

Parece demonstrada a imprescindibilidade de ser considerada a missão no sentido amplo, como referimos. A cidade precisa de espaços livres, sua população precisa respirar.

São de Hoover, Ex-presidente dos Estados Unidos da América do Norte as seguintes palavras, citadas pelo Professor Agache — Ob. cit. — pág. 117:

“A insuficiência de espaços livres, de campos para jogos e parques, o congestionamento das vias, a miséria dos imóveis coletivos e a sua repercussão em cada nova geração, formam grave acusação contra a nossa vida americana”.

Uma das formas de alcançar, em parte, note-se bem, êsses objetivos, de dar à cidade espaços livres e possibilidades de respirar está em conservar ou em transformar em bosque ou em grandes jardins arborizados os morros existentes nas zonas urbana e suburbana, na parte acima de certa altura que, na opinião da Comissão, deve variar de 60 a 150 metros, segundo as peculiaridades de cada morro.

Mas, o objetivo somente seria alcançado se o anteprojeto, ao mesmo tempo que delimitasse as sub-zonas, determinasse a destinação do solo das mesmas, como se fez.

Não basta, entretanto, estabelecer e delimitar sub-zonas florestais, com a finalidade indicada, nas zonas urbana e suburbana; é, também, indispensável cuidar da orla verde da cidade, assim denominada a zona rural.

E' preciso defendê-la do natural expansionismo da cidade, que cada vez mais estende seus tentáculos, até ao ponto de ameaçar absorvê-la.

Ainda uma vez cabe, *data venia*, a citação dos ensinamentos do Professor Agache:

“Não é suficiente repartir um número determinado de largos, campos para jogos, parques, etc.; é preciso juntá-los e compô-los numa rede de avenidas arborizadas, que permitam ao habitante dos prédios altos de passearem ao ar livre, num logradouro diferente da rede grande circulação. Esse sistema de “parkways” tende a conduzir, não somente às matas e aos parques exteriores, mas também aos grandes espaços que devem conduzir à zona rural, *inatingivelmente reservada à agricultura e à criação, sem que seja permitida a sua transformação em terrenos edificáveis, mantendo-os como reserva de ar puro destinado à respiração da grande aglomeração.*” — Ob. cit. — pág. 128.

Como complemento:

“Chegamos aqui à zona rural *E*, a conservadora do ar e destinada à cultura dos produtos necessários à cidade. Essa deverá conservar sempre sua feição rural. Uma vez determinada a zona, a administração não dará autorização alguma de extensão urbana. Uma parte será reservada às florestas ou espaços livres, outra continuará a ser agrícola, uma terceira será desti-

nada às fábricas sob condição porém, de serem cercadas de grandes espaços livres. Por fim, na zona rural serão conservadas as belezas naturais” (Ob. cit., pág. XVI e XVIII do Apenso).

Ainda uma vez é de se assinalar que, para alcançar semelhante fim, não poderia o anteprojeto se cingir à descrição dos limites das zonas e sub-zonas que estabelecesse.

Em resumo pode acentuar-se que, ao preferir dar à missão o sentido amplo, mencionado no início deste Capítulo, a Comissão se orientou, além de outros, por dois grandes motivos:

1.º a imprescindibilidade de espaços livres na cidade, facilitando a respiração dos habitantes, quanto às zonas urbana e suburbana;

2.º a necessidade imperiosa de defesa da orla verde, constituída pela zona rural.

CAPÍTULO III

DIFICULDADES A VENCER E DEMORA NA APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO

A delimitação das zonas urbana, suburbana e rural é assunto da maior importância para a população do Distrito Federal, de vez que influi decisivamente na destinação do solo de cada zona, ocasionando, conseqüentemente, restrições ao direito de propriedade, condicionando, como se acha, pos disposição constitucional, ao bem-estar social.

São de Themistocles Cavalcanti — A Constituição Federal Comentada — Vol. III, pág. 130, os seguintes conceitos:

“Se, portanto, o indivíduo só pode ser desapossado de sua propriedade mediante indenização, pode, entretanto, sofrer tôdas as limitações ao seu uso, de acôrdo com as exigências impostas pelo interesse social, ao bem-estar da comunidade.

Com isso se legitimam as restrições decorrentes no exercício, pelo Estado, do chamado poder de polícia e que atingem, hoje, tôdas as manifestações do direito de propriedade. O proprietário não é o inteiro senhor da utilização que possa dar à sua propriedade, sujeito como se acha, às contingências decorrentes do interesse social, preponderante no seu uso.”

Além dessa, há outra circunstância que dá à matéria considerável interesse. E’ a que se refere à esfera tributária, regulamentar e de posturas. Todos sabemos que, via de regra, as tarifas de impostos e taxas e as exigências de regulamentos e posturas variam conforme se trate de coisa existente ou de fato ocorrido numa ou noutra das zonas em que se divide o território.

As dificuldades de ordem substancial que a Comissão enfrentou para realizar o trabalho de que foi incumbida são decorrentes das considerações

acima, além de outras que teremos ocasião de apontar no curso deste relatório.

Entre essas outras não será inoportuno lembrar, desde já, a ausência de um critério definido, preciso, que afastasse hesitações sobre a inclusão de cada trêcho do território numa ou noutra zona, ou que, pelo menos, servisse de guia, de diretriz.

Por mais que se buscasse nas leis, nos regulamentos, na literatura, poucos foram os elementos encontrados, capazes de orientar o executor de trabalho dessa natureza, o que vem demonstrar a dificuldade da sistematização da matéria.

Essa situação foi recentemente reconhecida na Câmara do Distrito Federal, quando se discutia a alteração dos limites da atual zona industrial. São do Sr. Vereador Tito Lívio as seguintes palavras:

“O zoneamento da cidade, ou seja, a divisão do Distrito Federal em zonas, conforme a sua especialização, tornou-se um capítulo, por assim dizer, o mais difícil para os técnicos municipais, ajudados por técnicos de outras atividades fora da Prefeitura.”

“Vê, portanto, quanto é delicado esse problema de zoneamento da cidade”. (Diário Oficial, Seção II, de 10-8-949 — pág. 1.223).

Em 1937, na exposição dirigida ao Sr. Presidente da República pelo Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a propósito da divisão territorial do país, há a seguinte afirmação:

“A distinção relevantíssima por várias ordens de fatos, entre zona urbana e zona rural, nunca foi possível no Brasil, pois nenhum critério ainda se estabeleceu a respeito, e o critério que fôsse estabelecido só poderia ser aplicado se tôdas as sedes de circunscrições tivessem seus quadros, urbanos e suburbanos concomitantemente delimitados” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Coleção de Decretos-leis sobre o Recenseamento Geral da República em 1940 — página 19).

Entre aquêles escassos elementos a que há pouco nos referimos podemos, todavia, citar êstes:

a) densidade de população, indicado no Lei n. 76, de 16-8-1892, que reorganizou o serviço policial do Distrito Federal e no regulamento respectivo Decreto n. 1.034-A, de 1-9-1892;

b) calçamento aperfeiçoado, de que tratou o Decreto n. 1.029, de 6-6-1905;

c) meios-fios, calçamento, ajardinamento, iluminação pública, serviços de assistência e limpeza, bondes, esgotos, abastecimento de água, terrenos de cultura ou pastos, matas e florestas, estradas e caminhos, prédios

isolados, estabelecimentos agrícolas, mencionados no Decreto n. 1.786, de 30-12-1916 (Lei orçamentária para 1917) uns para caracterização da zona urbana, outros da rural;

d) *densidade de população, disseminação ou condensação das habitações e atividade habitual dos moradores*, apontados por Everardo Backeuzer no artigo publicado no "Jornal do Brasil", de 1-10-1944 e por Germano Jardim, no opúsculo — População Urbana e População Rural, pág. 3 e 6, que alude ainda a classificação "na função da existência de serviços de utilidade pública e outros". (página 4).

Para que se calculem as dificuldades do assunto, basta considerar que a Comissão de População do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, reunido em Lake Success, em maio de 1950, aprovou entre outras, uma recomendação no sentido de se conseguir uma definição padrão da população urbana e da população rural, (Germano Jardim — Ob. cit., pág. 13), o que demonstra a variabilidade do conceito nos diversos países.

Além dessa escassez de elementos teve a Comissão de vencer embaraços de ordem material, precariedade de tempo e de condução, da extensão das zonas e percorrer, da acidentação de certas áreas, etc.

No que respeita à questão de tempo, basta acentuar que nenhum dos três membros da Comissão foi dispensado dos serviços normais de que cada um esteve sempre incumbido nas repartições em que se acham lotados e que, em concomitância com esta, tiveram de desempenhar outras comissões.

Quanto à precariedade da condução, convém que se saiba, como consta do ofício dirigido a V. Exa., em 10-11-1949 (Anexo I), que já nessa ocasião se reclamava a respeito, apontando-se, minuciosamente, os dias em que a Comissão fôra servida.

Relativamente à extensão do trabalho, é de recordar os dados revelados no mesmo ofício de 10-11-1949 (Anexo I) em que se dizia que somente até essa data haviam sido percorridos cerca de 500 logradouros públicos (ruas, avenidas, praças, morros, ladeiras, etc.), em extensão superior a 2.300 quilômetros.

E' necessário ainda lembrar que um dos componentes da Comissão foi acometido de enfermidade grave, em dezembro de 1949 e esteve licenciado até maio de 1950. E que, dada a natureza da enfermidade (infarto do miocárdio), ficou impedido, de maio de 1950 em diante, de caminhadas longas e de subir morros ou ladeiras.

Quando em pleno desempenho de trabalho, em abril de 1949, foi publicado no Diário Oficial, Seção II, de 5 dêsse mês, pág. 2.417, a Portaria n. 304, do Exmo. Sr. Prefeito, de 4-4-1949, designando outra Comissão de funcionários, com participação dos Srs. Dr. Antônio Correia da Silva, Dr. Tobias D'Angelo Visconde e Dr. Florentino Rizzo de Oliveira, para estudar o sub-zoneamento da Z. A. (zona agrícola) e elaborar projeto de lei sobre o assunto.

Entendendo que o estudo determinado coincidia, em parte, com o que vinha sendo realizado, os componentes da Comissão, que assinam êste relatório, procuraram por intermédio de um dos seus membros, o Enge-

heiro Valdemar Paranhos de Mendonça, entrar em entendimento com a outra Comissão, julgando que seria útil a ambas a troca de idéias.

Apesar, entretanto, dos esforços empregados, os entendimentos não se efetuaram.

Eis, apontadas sumariamente, as razões da demora da apresentação dêste relatório, que a Comissão bem desejava ter entregue há muito tempo.

CAPÍTULO IV

O PROBLEMA DA DIVISÃO EM ZONAS NO TEMPO

E' condição inerente às aglomerações humanas a coexistência de uma zona da cidade, a urbana, onde a aglomeração é maior, ao lado de outra, de população menos densa, denominada zona rural, do campo, de fora, etc.

Ainda que essa situação não se encontre definida em lei ou regulamento, ela existirá na realidade.

O Rio de Janeiro do tempo da chegada do Príncipe Regente ao Brasil tinha sua zona urbana, pròpriamente constituída, apenas, de setenta e cinco logradouros públicos.

Tudo o mais era zona rural, ou sertão — freguesias de fora.

E' ainda, no magnífico repositório, Aparência do Rio de Janeiro — que vamos encontrar a referência no passado, à zona próxima da cidade que hoje constitui o bairro das Laranjeiras:

"Zona agrícola, o antigo vale do rio Carioca ou das Caboclas começou a ser povoado desde o fim do século XVI. Sabe-se que no comêço do século XIX, já as suas terras estavam retalhadas em numerosas fazendolas ou sítios, onde se cultivava o café e eram abundantes as árvores frutíferas, principalmente mangueiras e laranjeiras" (pág. 612).

Referindo-se, ainda, ao principio do século XIX, Gastão Cruis, na obra citada assim se pronuncia:

"Para se ajuizar o que houve de boa vontade e esforço nessa progressão da cidade até às "freguesias de fora" lembre-se que até bem pouco tempo o perímetro urbano, não só comercial, mas também residencial, se coartara num pequeno espaço angustiado entre quatro morros. Fora disso, apenas engenhos e fazendas, Botafogo e a Lagoa Rodrigo de Freitas eram centros açúcareiros. Laranjeiras um núcleo de trabalho agrícola. Catete, pequena zona industrial, com fábricas de cerâmica e olarias". (Vol. I — pág. 291).

Se considerarmos, como parece certo, os limites da *zona urbana* como os da cidade, e êstes os da "décima urbana", assim referidos nos documentos da época, vamos encontrar as seguintes alusões:

“Os limites da cidade para a cobrança da décima urbana, hoje impôsto predial, foram demarcados em 15 de outubro de 1831; em 3 de janeiro de 1838, para a cobrança da décima de légua, além da demarcação criada pelo Decreto de 23 de outubro de 1932; em 30 de abril de 1858 e ainda uma vez por aviso de 30 de setembro de 1867, sendo porém nesta última adotados todos os limites de 1858”. (Nova numeração dos prédios da cidade do Rio de Janeiro organizada de ordem da Ilustríssima Câmara Municipal por João Curvelo Cavalcanti — Rio de Janeiro — 1878 — pág. 1.445).

Em seguida são mencionados, minuciosamente, os limites estabelecidos nessas ocasiões.

Em trabalho que reúne um mapa, 26 estampas e um texto — Álbum de W. G. Aulseley — Views in South America from original drawings made in Brasil, the River Plate, the Paraná, etc. — aludindo à enseada de Botafogo, pelo ano de 1840, dizia o autor:

“Esta belíssima baía, cujas praias pitorescas pediriam um artista consumado para lhes fazer justiça, é local preferido para construções residenciais, que pouco faltam para casas de campo...”

“Nos últimos anos, porém, a cidade estendeu-se tanto nessa direção, que o seu aspecto rural ameaça desaparecer.” (Citado por Gastão Cruis — Obs. cit., Vol. II, pág. 599).

O receio de Aulseley em 1840, relativamente a enseada de Botafogo, constitui hoje, o de quanto se detém no exame da situação de toda a zona rural do Distrito Federal, ameaçada de ser alcançada pelas garras, e absorvidas pela cidade tentacular, como já foi chamada agures.

Na Consolidação das Leis de Posturas Municipais, dos Drs. Alexandrino Freire do Amaral e Ernesto dos Santos Silva — Vol. I — pág. 319-320, há um bom resumo dos primórdios do zoneamento do Distrito Federal, que vale a pena ser transcrito:

“Sobre zonas da cidade e zona dos campos já se encontra estabelecida alguma coisa no Código de Posturas de 1838. A primeira, aí denominada a cidade e seu termo, refere-se o Código no § 2.º do Título 1.º da Seção 2.ª; à segundo nos §§ 1.º e 11 do Título 5.º, Seção 2.ª, tratando do regime a que estão sujeitos os caminhos, estradas e plantações.”

“Pelo orçamento do Ministério do Império de 1831 a zona da cidade era constituída pela décima urbana. A demarcação da zona da cidade era regulada pela Lei n. 152, de 16 de abril de 1842, modificada pela de n. 409, de 4-6-1845. A zona urbana esteve definida nas demarcações feitas até 1890 e a dos subúr-

bios compreendia a zona da légua e das povoações, estando também definida pelos limites da cobrança do impôsto predial. A discriminação da zona dos subúrbios e sua denominação dada à zona de légua está consignanada nas posturas de 15 de setembro de 1892 e 17 de julho de 1893.”

“Pelo art. 1.º, 2.ª parte desta última postura são consideradas fora dos limites da cidade as freguesias de Jacarepaguá, Inhaúma, Irajá, Campo Grande, Santa Cruz, Guaratiba, Ilhas do Governador e Paquetá.”

“O art. 1.º do Decreto Municipal n. 391, de 10-2-1903 inclui as freguesias de Inhaúma e Inhaúma e Irajá nas que necessitam de licença da Prefeitura para comêço de obras de construção, reconstrução, acréscimos e modificações de prédios.”

“Em conclusão, estão ainda por ser definitivas e claramente demarcadas as zonas urbana, suburbana e rural do Distrito Federal.”

O art. 1.º, do Decreto n. 409, de 4-6-1845, citado no trecho transcrito, dispõe:

Art. 1.º A demarcação dos limites da Cidade, e designação dos lugares notáveis, cujos prédios forem sujeitos à imposição da Décima Urbana, de que trata o art. 1.º do Regulamento n. 152, de 16-4-1842 será fixada de quatro em quatro anos, por uma Comissão composta do Administrador da Recebedoria, do Inspetor das Obras Públicas ou seu Ajudante, de um Vereador da Câmara Municipal, proposto por esta e aprovado pelo Governô.”

Mais tarde encontramos a Lei n. 76, de 16-8-1892, que reorganizou o serviço policial do Distrito Federal e cujo art. 2.º estabelecia:

Art. 2.º O Poder Executivo dividirá o Distrito Federal, atendendo à densidade de sua população, em circunscrições policiais, até ao número de 20 urbanas e 8 surburbanas, etc.”

O Poder Executivo deu cumprimento à determinação dessa Lei pelo Decreto n. 1.034-A, de 1-9-1892, cujo art. 8.º estatui:

Art. 8.º A Capital Federal fica dividida em 20 circunscrições urbanas e 8 suburbanas, com atenção à densidade da população respectiva.

Mais recente do que o resumo dos Drs. Alexandrino Freire do Amaral e Ernesto dos Santos Silva, é, a respeito da divisão territorial do Distrito Federal, o estudo publicado no Anuário de Estatística Municipal do Rio de Janeiro — Distrito Federal — Vol. II — 1910-1911 — Divisões territoriais, respectivas áreas e limites — pág. 83 e seguintes — cujo conhecimento parece indispensável, para boa compreensão da matéria deste Capítulo.

“A divisão territorial do antigo município neutro, administrativa, policial, judiciária e política, foi por dilatados tempos uma única, a eclesiástica, vigorando para todos os efeitos como célula mater das diversas organizações sociais — a paróquia

ou freguesia. Depois da proclamação da República e da organização do antigo Município Neutro em Distrito Federal, equiparado aos Estados, menos quanto à independência e atribuições dos respectivos poderes políticos, as diversas divisões se foram modificando aos poucos, havendo atualmente entre elas disparidade lamentável. Assim a divisão judiciária obedece ainda hoje à antiga divisão das paróquias, embora atualmente esta se ache muito modificada com a criação de novas freguesias. A divisão política, ou melhor diríamos, a divisão eleitoral, tem variado consideravelmente, consoante às repetidas modificações por que tem passado o processo eleitoral. Como no antigo regime, em que a paróquia constituía a célula das divisões territoriais, hoje a unidade primária é constituída por distritos, fracionando-se estes por sua vez em seções, sempre de caráter transitório e mutável, conforme as conveniências administrativas.”

Nos termos da Lei Orgânica da Municipalidade, o Distrito Federal se dividirá em distritos ou circunscrições administrativas, cujo população não seja inferior a 10.000 habitantes e nem superior a 40.000. Pelo Decreto Municipal 434, de 16 de junho de 1903, ficou o Distrito Federal dividido em 25 distritos correspondendo cada um a uma Agência da Prefeitura.

O Decreto n. 1.212, de 15 de setembro de 1908, dividiu as Agências em três categorias, conforme a sua importância comercial e o movimento fiscal. Anteriormente, os distritos eram divididos em *urbanos* e *suburbanos* ou *rurais*.”

Há no estudo de que apontamos o trecho transcrito as seguintes e interessantes observações, em seguida um quadro das freguesias, com a data da criação de cada uma:

“Verifica-se do exame do presente quadro que, como parece natural, o desenvolvimento do Município do Rio de Janeiro — se operou primeiro na zona rural, determinando sucessivas criações das freguesias de Irajá, Jacarepaguá, Campo Grande e Inhaúma, em cujos territórios a expansão e a multiplicação de estabelecimentos agrícolas provocou natural afluxo de população”. Muito mais tarde o movimento de expansão começou a operar-se na zona urbana, dando lugar à criação das freguesias de Santa Rita, que se estendia da sua atual sede até ao então Saco de S. Diogo, compreendo as atuais paróquias de Santa Rita e Santo Cristo dos Milagres e a de S. José, que estendia a sua atual sede até o extremo sul do Município, compreendendo as atuais paróquias de Glória, Lagoa e Gávea. O antigo curato de S. Sebastião abrangia nesse tempo as atuais paróquias de Sacramento e parte de Santo Antônio e Sant’Ana. Esse movimento de expansão centrífuga, que foi bastante lento teve, em

parte, certa compensação no desenvolvimento de núcleos de população um tanto arredados da zona, então propriamente urbana, o que trouxe a necessidade de criação das paróquias do Engenho Velho, ao noroeste da Cidade, e da Lagoa, ao Sul. Mais tarde, com a criação das freguesias da Glória, de Sant’Ana e outras, os aludidos núcleos, e muitos outros formados posteriormente, se ligaram ao centro, formando a vastíssima aglomeração humana que se estende do Jardim Botânico à Praia Vermelha, até além dos limites do Distrito municipal de Inhaúma — e constitui a cidade do Rio de Janeiro.”

Vimos, portanto, que até ao princípio do século XX, como acentuaram os Drs. Alexandrino Freire do Amaral e Ernesto dos Santos Lima, não havia demarcação clara das zonas urbana e rural.

A primeira Lei Orgânica do Distrito Federal, no período republicano, a Lei n. 85, de 20 de setembro de 1892, bem como a Consolidação das Leis Federais sobre a organização municipal do Distrito Federal, feita pelo Decreto n. 5.160, de março de 1907, não fazem qualquer referência a essa divisão clássica do território.

O que nelas se encontra é a autorização para divisão em distritos ou circunscrições (sinônimos então), que não poderão ter menos de 10.000 nem mais de 40.000 habitantes.

Assim é que encontramos, em ordem cronológica, até 1918, as seguintes principais referências:

- a) Decreto n. 128, de 21-3-895 — Permite aos pequenos lavradores a venda de produtos de sua lavoura em diversos pontos que indica e em “outros pontos populosos dos *distritos suburbanos*”;
 - b) Decreto n. 169, de 4-1-1897 — Regula o lançamento e a cobrança do imposto predial em todo o Distrito Federal — Alude a *freguesias suburbanas*;
 - c) Decreto n. 976, de 31-12-903 — Lei orçamentária para 1904 — Referência a *distritos suburbanos*;
 - d) Decreto n. 470, de 9-12-904 — Determina a *zona rural* do Distrito de Inhaúma;
 - e) Decreto n. 1.029, de 6-6-905 — Trata de calçamento aperfeiçoado na *zona da cidade*, que delimita;
 - f) Decreto n. 1.229, de 30-6-909 — Torna extensiva à toda *zona urbana* do Distrito Federal as disposições do Decreto n. 1.029, de 6-6-95;
 - g) Decreto n. 1.460, de 31-12-912 — Lei orçamentária para 1913 — Faz diversas referências às *zonas urbana, suburbana e rural*.
- No art. 69 estabeleceu que “Para cobrança do imposto de licença, fica o Distrito Federal dividido em três zonas: *urbana, suburbana e rural*. A delimitação é feita com remissão à dos distritos;
- h) Decreto n. 1.594, de 15-4-1914 — Dispõe sobre construção de prédios. O parágrafo único do artigo 5.º estabelece que, para os efeitos do

Decreto são consideradas três zonas — *urbana, suburbana e rural* — cuja delimitação obedece à divisão distrital;

i) Decreto n. 1.786, de 30-12-1916 (Lei orçamentária para 1917). Assim dispõe no art. 61:

— Para cobrança do impôsto de licença e aferição ou de qualquer outro impôsto, taxa ou contribuição municipal, fica o Distrito Federal dividido em duas zonas: urbana e rural.

Parágrafo único. A *zona urbana*, compreenderá a cidade pròpriamente dita, isto é, tôdas as ruas e praças que gozarem de melhoramentos de caráter urbano, tais como meios-fios, calçamento, ajardinamento, iluminação pública, serviços de assistência e limpeza pública, bondes, esgotos, abastecimento de água, etc.

A *zona rural* abrangerá o campo pròpriamente dito, isto é, terrenos de cultura ou pastos, matas e florestas, estradas e caminhos, prédios isolados, estabelecimentos agrícolas e suas dependências”.

De modo geral, nas leis orçamentárias desse período, e é preciso não esquecer que a êsse tempo se legislava sôbre impostos nessas leis, há alusão à divisão tripartida; pelo menos uma vez, na Lei orçamentária de 1917, a menção é feita à divisão bipartida em zonas urbana e rural.

Defendendo essa última divisão, em que apenas se consideram os extremos, desconhecendo-se a zona intermediária, ou cinzenta, Bulhões Carvalho desta forma se pronunciou em 1920:

“Na reconstituição dos distritos municipais deve-se delimitar, de conformidade com elementos fornecidos pelo recenseamento de 1920, a área pròpriamente urbana, separando-se tanto quanto possível, da área rural.

Assim desaparecerá a distinção anacrônica e injustificada entre área urbana e área suburbana, conservada pela Municipalidade como a principal divisão administrativa, a que se sujeitam as suas posturas, ou decretos legislativos. A separação mais ou menos completa do território urbano e do território rural, além de obedecer aos intuitos da lei orgânica do município, tornaria mais perfeita a comparação, no ponto de vista estatístico, da cidade do Rio de Janeiro com outras cidades da Europa e da América, fornecendo também, sob o mesmo ponto de vista e com igual vantagem, os confrontos internos. Em matéria administrativa, há nos Estados Unidos a preocupação de separar em dois grupos a população que vive pròpriamente na cidade, zona urbana, e a que vive nos campos, zona rural”. (Recenseamento do Brasil — 1920 — Vol. II, 1.^a parte, pág. XXXIV e XXXV).

Em 5-1-1918, sendo Prefeito o Dr. Amaro Cavalcanti, foi expedido o Decreto n. 1.185, o primeiro que, na ordem cronológica estabeleceu para “fins gerais e especiais” de modo claro, como dissemos, a divisão de

todo o território nas três zonas — urbana, suburbana e rural — e subdividiu ainda a primeira em três sub-zonas. (Anexo II).

Apesar dessa divisão de 1918 para “fins gerais e especiais”, não cessou a prática de se estabelecerem em leis especiais, principalmente nas relativas a tributos, divisões territoriais que, nem tôdas respeitavam aquela.

Já em 1920 encontramos o Decreto n. 1.422, de 15 de maio — regulamento do impôsto territorial — que dividiu o território em quatro zonas: central, urbana, suburbana e rural; e em 1925, o Decreto n. 2.087, de 19 de janeiro — regulamento para construções, reconstruções, etc. de prédios — que fez a mesma divisão.

Em 1931 ocorre fato interessante.

Sendo Interventor o Dr. Adolfo Bergamini, foi expedido o Decreto n. 3.555, de 19-6-1931, provendo sôbre a cobrança do impôsto territorial e determinando que, para êsse fim, seria o Distrito Federal dividido em quatro zonas (as mesmas do Decreto n. 1.422), cuja delimitação se faria por decreto especial posterior.

Essa determinação foi cumprida pelo Decreto n. 3.598, de 11-8-931, de duração efêmera, tendo sido revogado pelo de n. 3.641, de 7-10-931.

A divisão estabelecida no Decreto n. 3.598, referido, era em quatro zonas: central, urbana, suburbana e rural, a mesma ainda do Decreto n. 1.422, de 1920, do Decreto n. 2.087, de 1925 e de muitos outros posteriores.

Em tôdas essas divisões quadrífidas, a zona central melhor se denominaria sub-zona se, ao serem traçados tivessem considerado devidamente o alto interêsse do estabelecimento e da manutenção da divisão clássica em três zonas — urbana, suburbana e rural — ou mesmo em duas — urbana e rural — como pensa Bulhões Carvalho, de vez que a zona suburbana não se caracteriza senão como intermediária, aproximando-se entretanto, mais da primeira, a urbana, dado que a classificação se há de fazer por exclusão, partindo dessa primeira zona.

Nesse Decreto 3.598 a zona suburbana se apresenta, como se vê muito claramente no mapa anexo ao mesmo, sem solução de continuidade, desde o limite da urbana, nas proximidades da cidade, até ao longínquo povoado de Santa Cruz.

Entendemos ter sido êsse o principal êrro do traçado e causa da sua quase imediata revogação.

Se essa continuidade de território da zona suburbana ainda hoje não se justifica, segundo verificações locais a que procedemos, muito menos encontraria base na data em que foi expedido o decreto, há quase vinte anos atrás.

O traçado não correspondia à realidade e por isso não subsistiu.

No dia 2 de janeiro de 1934, antes, portanto, da promulgação da segundo Constituição republicana, de 14 de junho desse ano, foram expedidos, pelo Interventor regulamentos para todos os tributos arrecadados pelo Distrito Federal.

Os decretos respectivos foram numerados seguidamente de 4.608 a 4.618.

Alguns dêles, tais como as leis de impostos anteriores continuaram a praticar, se referem às zonas urbana, suburbana e rural, com o objetivo que assinalamos no Capítulo 3.º, de maior onerosidade no tributo e mais severidade nas exigências, quando se tratasse da primeira dessas zonas, atitude minorada gradativamente à medida que passavam a ser consideradas as zonas suburbana e rural.

Algumas vêzes, como nos decretos sôbre os impostos predial e territorial, há verdadeira divisão de território nas três zonas, embora com referência, sempre, aos distritos ou circunscrições existentes, determinando o próprio decreto sua prevalência sômente para os efeitos da cobrança do tributo. (Decreto n. 4.608, de 2-1-1934, art. 5.º; Decreto n. 4.609, de 2-1-1934, art. 3.º).

Outras vêzes há indicação, apenas, de qualquer das zonas, entendendo-se, em geral, como se reportando à divisão para o impôsto predial (Decreto n. 4.610, de 2-1-1934, art. 20, § 1.º; Decreto n. 4.611, de 2-1-1934, art. 11, etc.), salvo se houver expressa alusão a outro diploma legal, como no caso do art. 3.º, n. 1, do Decreto n. 4.618, de 2-1-1934, que menciona a divisão estabelecida pelo Decreto n. 2.087, de 19-1-1925.

A fim de oferecer melhor quadro de conjunto anexamos a êste relatório uma planta consignando à situação presente da divisão tripartida, resultante da legislação tributária vigente (Anexo III).

Em 1-7-1937 aparece no campo do zoneamento o Decreto n. 6.000 (Código de Obras do Distrito Federal) que, para os efeitos de suas disposições, dividiu o território nas seguintes zonas: comercial, portuária, industrial, residencial e rural ou agrícola, estabelecendo para cada uma delas delimitação própria.

Como se verifica, êsse decreto, de tão grande interêsse na vida da população do Distrito, não se preocupou com a divisão tripartida.

Observa-se, portanto, em todo êsse longo período estudado que, se em alguns momentos há tendência para uniformizar a divisão territorial, a verdade é que em todo êle subsistiram várias divisões concomitantes, para fins administrativos, sem considerar, ainda, as adotadas para fins judiciais e as de polícia civil.

O ano de 1938, marca, sem dúvida, na história da divisão territorial do país, um momento que deve ser assinalado.

Com a aproximação da época de realização do recenseamento geral, a ser efetuado em 1940, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística promoveu a decretação de lei que pretendeu, tanto quanto possível, sistematizar a matéria, resultando de seus labores o Decreto-lei n. 311, de 2-3-1938, que dispõe sôbre a divisão territorial do país e dá outras providências.

São da exposição de motivos dêsse Decreto-lei, formulada pelo Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as palavras que transcrevemos no capítulo 2.º dêste relatório, sôbre a relevância da distinção entre as zonas urbana, suburbana e rural e suas dificuldades.

Infelizmente, a nossa vez, o Decreto-lei n. 311, em vez de eliminar, consagrou a confusão reinante, ao fazer referências a *distritos, zonas com seriação ordinal*, que poderão ter ainda discriminações especiais (art. 2.º), a *quadros urbano e suburbano* no distrito (art. II), a *quadro urbano* na sede do município (art. 12), etc.

Não nos parece que a situação tenha melhorado, quanto à sistemática, com o Decreto-lei n. 568, de 14-7-1938, que fixou a divisão territorial do Distrito Federal, nos termos do Decreto-lei n. 311, com as alusões dêsse segundo decreto-lei a circunscrições, comarcas, termos (pretorias), municípios e a 35 *zonas* com a categoria de circunscrições primárias e mais ainda à “delimitação das áreas *urbana e suburbana*, tendo em vista o critério mais conveniente e respeitada a divisão das *zonas*”.

Temos a impressão que à redação dêsses decretos-leis, como dos que lhes seguiram, não presidiu a necessária técnica legislativa, resultando no emprêgo das mesmas palavras com acepções diferentes e produzindo confusão.

Aliás parece-nos que tudo isso foi reconhecido pelo quarto decreto-lei expedido sôbre o assunto, o de n. 1.008, de 30-12-1938, que fixou o critério para a inclusão do Distrito Federal nos quadros da divisão territorial administrativa e judiciária da República (depois do de n. 568, referido, há o n. 570, de 22-7-1938, que modificou o primeiro).

Tanto assim que êsse Decreto-lei n. 1.008 reconheceu ser indispensável a classificação das unidades primárias da divisão territorial do Distrito Federal — *circunscrições* ou *distritos* — em uma das *categorias* urbana, suburbana e rural.

Contudo, julgamos que a confusão aumenta com essa denominação de categoria, em vez da clássica — zona.

Por fim o Decreto-lei n. 1.008 estabeleceu o seguinte:

a) que no quadro territorial — administrativo e judiciário — da República, inalterável até 31-12-1943, ao Distrito Federal seria computado como uma unidade, tanto no que se referisse às comarcas e termos, quanto aos municípios e distritos;

b) que fôsse designada uma comissão apara apresentar projeto de decreto-lei, até 31-12-1939, assentando uma “divisão primária em circunscrições ou sub-zonas” que pudessem servir de base comum a todos os fins de organização administrativa e judiciária, de acôrdo com os “princípios da Lei n. 311”;

c) que “Decretada essa divisão primária, até 30 de junho de 1939, o Governô Municipal, dentro do prazo de 90 dias e tendo em vista a densidade predial média das unidades respectivas, baixará um ato classificando-as em “urbanas”, “suburbanas” e “rurais” para fins de todos os levantamentos estatísticos e censitários relativos ao Distrito Federal”.

Ainda aqui nada lucrou a clareza da sistemática.

Entretanto, do que foi determinado nesse Decreto-lei, nada se fêz

Em lugar das providências recomendadas, o que se encontra em seguida em matéria de divisão territorial, é o Decreto n. 6.641, de 14-3-1940,

que dividiu o Distrito Federal em 15 distritos, para os fins dos diversos serviços de que estava incumbido, e determinou que as respectivas delimitações fôsem efetuadas por atos especiais do Prefeito “tendo em vista a análise estatística”.

Os limites desses 15 distritos constam do Decreto n. 6.985, de 7-5-1941.

Em 17-8-1945, pelo Decreto n. 8.180, foi acrescentado a esses 15, mais um distrito, o das Ilhas, passando o total a 16.

Em nenhum desses decretos há qualquer referência sobre a posição desses distritos quanto às zonas urbana, suburbana e rural.

A Constituição vigente consagrou, em parte, um dos princípios adotados pelo Decreto-lei n. 311, ao determinar:

“Art. 124 — Serão inalteráveis a divisão e a organização judiciárias, dentro de cinco anos da data da lei que as estabeleceu, salvo proposta motivada do Tribunal de Justiça”.

A 4.^a Lei Orgânica do Distrito Federal, de n. 217, de 15-1-1948, faz duas referências à divisão territorial: uma, no art. 41, relativa às subprefeituras e outra, no art. 52, mantendo os 16 distritos, então existentes.

Silencia sobre a divisão tripartida, de que nos ocupamos.

A Lei n. 296, de 9-12-948, sem qualquer menção a zonas, restabeleceu os distritos de que cogitavam os Decretos ns. 816, de 23-3-1932 e 4.007, de 10-9-932, que também não aludiam à situação dos distritos em relação ao tríptico zoneamento.

Recentemente, temos o Decreto n. 9.942, de 29-9-1949, que criou e delimitou a zona de expansão urbana na zona rural ou agrícola, estabelecida pelo Código de Obras e deu outras providências.

Esse é um decreto de grande interesse para a população, de vez que cogitou em diversos dos seus artigos, da forma de utilização do solo, com as restrições que julgou necessárias.

Para melhor compreensão da sub-divisão estabelecida está junta a planta respectiva, na qual, é também, indicado o zoneamento proposto pela Comissão, a fim de facilitar a comparação (Anexo IV).

A análise do decreto evidencia que, entre outras, duas foram as preocupações dominantes na sua elaboração:

- 1.^a a de preservação do que denominou — Reserva Agrícola;
- 2.^a a de disciplinar o crescimento da cidade, limitando sua zona de expansão.

Embora estejamos de acôrdo com esses princípios e este seja mais um motivo de lastimarmos o fato de não termos conseguido entendimento com a Comissão designada para elaboração do Decreto, queremos, desde já, manifestar e expor as causas do nosso desacôrdo com a forma porque foi realizada a tarefa.

Em primeiro lugar, acentuamos que não foi dada a devida consideração à divisão tripartida.

Se a zona que o art. 2.^o, letra *b*, do Decreto, denomina de Reserva Agrícola corresponde à rural, como a análise da lei está a demonstrar, não

sabemos por que lhe dar denominação diferente, da qual apenas poderá resultar confusão.

E' evidente, ainda, que à zona chamada de Expansão Urbana, é, na verdade, zona suburbana e assim deveria ser nomeada com reais vantagens.

Não encontramos motivos para aceitação de uma *zona de expansão urbana depois da zona suburbana*, ficando esta de permeio. Antes seria de admitir uma *sub-zona de expansão suburbana*, se, por quaisquer causas, não fôsse possível dar a essa zona de expansão o nome próprio.

Além disso, não consideramos eficaz e conveniente a defesa da reserva agrícola, que outra coisa não é senão o que denominados orla verde da cidade, pelos meios empregados.

Como se observará pelo confronto entre os limites que propomos para a zona rural (Anexo III) e os adotados pelo Decreto n. 9.942, há grandes áreas do território, incluídas por nós nessa zona rural e, portanto, insusceptíveis de serem transformadas em zona suburbana por meio de povoação densa, que, entretanto, no Decreto são colocadas na Zona de Expansão Urbana e que podem, por isso, ser urbanizadas.

E' especialmente de se encarar com tôdas as reservas o sistema de faixa de 250 a de 500 metros, paralela a certas estradas, algumas em projeto e, portanto, sem traçado definitivo, como a avenida das Bandeiras.

Em contraposição a esse traçado oferecemos ao exame de V. Exa. o resultante dos nossos labôres, dos exames locais realizados em todos os logradouros do Distrito Federal que constam dos limites estabelecidos por nós. (Anexo V).

Finalmente, com objetivo semelhante a um daqueles que servem de guia do anteprojeto que elaboramos, ou seja, a defesa paisagística, há o recentíssimo Decreto n. 10.643, de 22-11-1950, que “regulamenta a construção e utilização das áreas e baixa instruções relativas à proteção paisagística e pitoresca da Ilhe de Paquetá”.

Em resumo: é certo que a delimitação das zonas no Distrito Federal nasceu com a da zona urbana, para efeito da cobrança da “décima urbana” ou imposto predial, feita pela primeira vez em 15 de outubro de 1808; acompanhou, no Império, as contingências desse imposto e somente se veio a estabelecer, para fins “gerais e especiais”, segundo as expressões legais, em 1918, pelo Decreto n. 1.185, e que hoje, no meio do século XX, quase se podem repetir as palavras escritas no seu comêço pelos Drs. Alexandrino Freire do Amaral e Ernesto dos Santos Silva “estão ainda por ser definida e claramente demarcadas as zonas *urbana, suburbana e rural* do Distrito Federal”, de vez que o Decreto de 1918, do Dr. Amaro Cavalcanti, único que procurou realizar esse objetivo com caráter geral, está mutilado por uma quantidade de demarcações posteriores, para fins especiais, quase tôdas feitas sem preocupação de manter ou sequer de considerar o princípio da divisão tripartida, de indiscutível relevância, como acentuou o Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Note-se bem; não pretendemos que a divisão tripartida seja a única ou que sirva a todos os fins, mas, desde que essa divisão fundamental corresponda à realidade da situação territorial, isto é, desde que não se torne obsoleta, consideramos possível e conveniente que outras divisões porventura necessárias sejam adstritas a ela.

CAPÍTULO V

PRINCÍPIOS GERAIS — CRITÉRIO PARA DELIMITAÇÃO DAS ZONAS

No capítulo anterior criticamos a confusão reinante na legislação do Distrito Federal, com referência à divisão territorial, confusão que o Decreto-lei n. 311, de 1938, de âmbito nacional, não eliminou.

Com desejo puramente de cooperação, consideramos de nosso dever deixar aqui consignado o resultado dos nossos estudos, no que concerne à matéria, ou seja, à divisão territorial do país.

Tomando como unidade territorial política, segundo o princípio constitucional, o *município*, parece-nos que o sistema divisório mais acertado seria aquele que estabelecesse as seguintes normas:

1.^a cada município deve ser dividido, primeiramente, em três zonas fundamentais — urbana, suburbana e rural — admitindo-se, em casos especiais, a divisão bipartida — urbana e rural;

2.^a cada município não deve ter mais de uma cidade, pois só assim seria possível atender fielmente à primeira condição de vez que à cidade deve corresponder tanto a zona urbana, contínua, como a suburbana, que pode ser descontínua, a fim de serem considerados os núcleos populosos, em geral formados nos arredores das cidades;

3.^a ao lado dessa divisão fundamental, poderão existir subdivisões em cada município, para fins administrativos ou judiciários, circunscrições, distritos, comarcas, termos, etc., reservada, porém, a palavra *zona* para exclusiva denominação de cada uma das partes da divisão tríplex;

4.^a essas outras subdivisões devem sempre ser adstritas à divisão fundamental.

De acordo com as duas primeiras normas que se ajustam perfeitamente ao caso do Distrito Federal, considerado como um município, o antigo Município Neutro, e onde há apenas uma cidade, a do Rio de Janeiro, ainda mesmo que se venha a constituir em Estado da Guanabara (art. 4.^o, § 4.^o, das Disposições Constitucionais Transitórias) foi elaborado o anteprojeto da Comissão, que se subordina, além desses, aos seguintes princípios gerais:

1.^o *zona urbana* foi considerada a da *cidade*, propriamente dita, que abrange a área contínua, a partir do centro, de vez que a ser admitida uma zona urbana fora dessa continuidade, seríamos levados a aceitar a existência de *outra cidade*;

2.^o *zona suburbana* foi entendida, a de transição entre a cidade e o campo, adjacente à zona urbana, e, ainda, constituída pelos núcleos populosos encravados na zona rural, sem os atributos desta;

3.^o *zona rural* foi considerado todo o território não compreendido nas duas primeiras, onde a vida dos habitantes apresenta os requisitos da vida do campo, do ruralismo;

4.^o excepcionalmente, em razão dos acidentes geográficos e a fim de proteger as reservas florestais, conservar o regime das águas, evitar a erosão, assegurar as condições de salubridade pública e preservar a beleza natural dos sítios, admitiu-se a criação de *sub-zonas* denominadas *florestais*, dentro do perímetro das zonas urbana e suburbana;

5.^o não se cogitou da criação dessas sub-zonas na zona rural porque esta é, por sua natureza, território destinado necessariamente, em parte, a floresta e o assunto é regulado pelo Código Florestal (Decreto n. 22.793, de 23-1-1934);

6.^o o território das sub-zonas florestais não deverá ser transformado em zona urbana; mas deverá conservar sua condição precípua de floresta, podendo, entretanto, ser dividido em grandes lotes, com o mínimo de .. 5.000,00 m² e utilização máxima de 5% para construção, de modo que o restante conserve as características de floresta;

7.^o o território da zona rural, de acordo com o ponto de vista da Comissão, e que consta também do recente Decreto n. 9.942, de 29-9-1949, que delimitou a zona de expansão urbana, não deverá ser urbanizado, destinando-se exclusivamente a fins agrícolas, pastoris ou florestais;

8.^o mas, nesse território da zona rural é indispensável a existência de núcleos onde se pratiquem o comércio e outras atividades próprias dessas atividades, razão porque se estabeleceu a primeira exceção à regra de utilização de seu território, admitindo-se a divisão em lotes comerciais, industriais ou residenciais, nos cruzamentos dos logradouros públicos reconhecidos e na extensão de 50.000 m., a contar dos alinhamentos dos mesmos logradouros;

9.^o admitiu-se, ainda, como segunda exceção, que, uma vez atendido o objetivo de preservação da zona rural, alcançado por meio do afastamento dos núcleos, entre si e a delimitação prévia, a juízo do Prefeito, a utilização do território para constituição de novos conjuntos industriais, e, como consequência, fazendo parte desses conjuntos, a construção de prédios comerciais e residenciais para atender às necessidades daqueles que trabalham nesses conjuntos; assim se terá concorrido para situar o trabalhador nas proximidades do lugar de seu trabalho, medida de grande interesse social;

10.^o dada a provável expansão das zonas urbana e suburbana, assentou-se o princípio da revisão decenal obrigatória dos limites ora estabelecidos, a ser decretada nos anos de milésimo 8, trabalho que deverá ser levado a efeito com a maior precaução, a fim de evitar o desaparecimento da orla verde e suas graves consequências, previsíveis na atualidade;

11.^o o princípio referido no número anterior está de acordo com as normas prescritas nos Decretos-leis ns. 311 (art. 16, § 3.^o) e 5.901, de

21-10-943 (art. 2.º) que estabelecem prazo mínimo de 5 anos de vigência para as delimitações territoriais.

Parece-nos que êsses princípios orientadores, adotados pela Comissão, se justificam por si mesmos.

Contudo, a título de subsídio legislativo, referente às inovações do anteprojeto, podemos mencionar, relativamente à criação das zonas florestais, além de tudo que se lê no Código Florestal, o dispositivo da antiga Lei Orgânica do Distrito Federal, a de número 196, de 19-1-1936, que entre as atribuições do Prefeito incluía a do art. 20, § 1.º, letra *g*, de desapropriação para localização de *reservas arborizadas* e acrescentaremos que, sobre o mesmo assunto, um dos considerandos do Decreto n. 9.942, de 29-9-1949, alude a “necessidade de contínua conservação florestal”; que o art. 4.º, n. 7, da cidade Lei assim como o art. 3.º, da Lei n. 217, de 15-1-1948 (atual Lei Orgânica) cogitou da preservação das belezas naturais e a primeira, também de proteção das florestas; que, de referência à localização de novas indústrias na zona rural, além do Professor Agache, transcrito no Capítulo 2.º, dêste Relatório é de ser citado o disposto no art. 4.º, da mesma Lei Orgânica n. 196, que trata do Plano Geral de Transformação e Extensão da Cidade. Plano êste que cogita de espaços livres e de povoados satélites, para operários, dotados de habitações econômicas e higiênicas.

Constituiu assunto de nossa maior preocupação a escolha de um critério distintivo das três zonas em que tínhamos de dividir o território do Distrito Federal.

Nessa escolha residiu, aliás, uma das grandes dificuldades da missão que nos foi atribuída, como acentuamos no Capítulo III dêste trabalho.

Assinalamos então a ausência de critério definido e preciso que nos guiasse.

Fomos obrigados a utilizar os elementos relativamente escassos que encontramos.

A fim de proceder a única forma aconselhável, ou seja, por exclusão, buscamos, para caracterização de cada zona, descobrir o requisito essencial, que é o *modo de vida dos seus habitantes* e a êste concedemos preponderância entre os demais elementos distintivos, no que acompanhamos a opinião de Bulhões Carvalho, ao assinalar “a preocupação de separar em dois grupos a população que vive propriamente na cidade, zona urbana, da que vive nos campos, zona rural” (Recenseamento do Brasil — 1920 — Vol. II, 1.ª Parte — pág. XXXIX).

Assim como, relativamente ao uso dos prédios se têm feito ultimamente profundos estudos (Washington Azevedo — Organização Técnica dos Municípios — pág. 109), dada a relevância da matéria e pela mesma razão se deve ponderar grandemente sobre o uso dos terrenos, sendo certo que, de modo geral, é êsse uso ou destino de construções e de terrenos que dá o característico distintivo da zona.

Em se tratando de delimitar a zona urbana, a primeira de que nos ocupamos, devemos apontar, na ordem cronológica, entre os fatores distintivos já citados em lei, os seguintes:

— *densidade da população*, mencionado na Lei n. 76, de 16-8, de 1892, que reorganizou o serviço policial do Distrito Federal e no Decreto n. 1.034, de 1-9-1892, que regulamentou a Lei n. 76;

— *calçamento aperfeiçoado*, referido no Decreto n. 1.029, de 6-6-1905;

— *meios-fios, calçamento, ajardinamento, iluminação pública, serviços de assistência e limpeza pública, bondes, esgotos, abastecimento de água*, indicado no Decreto n. 1.786, de 30-12-1916. (Lei Orçamentária de 1917);

— *densidade predial*, constante do Decreto-lei n. 1.008, de 30-12, de 1938; e

— *centros de tráfego*, aludido no Decreto n. 6.641, de 14-3-1940.

Tendo em consideração todos êsses elementos de distinção e mais os que nos ocorreram, fizemos uma relação de fatores que podem ser positivos ou negativos, conforme a zona em que se pretenda incluir o território.

Êsses fatores são:

- 1.º acidentação topográfica,
- 2.º densidade da população,
- 3.º densidade do casario,
- 4.º qualidade do casario,
- 5.º calçamento e sua natureza,
- 6.º esgôto,
- 7.º linhas de transporte coletivo,
- 8.º serviço de limpeza pública,
- 9.º ajardinamento público,
- 10.º situação atual, quanto ao zoneamento do Código de Obras,
- 11.º posição atual em relação às zonas urbana, suburbana e rural,
- 12.º condição tributária local,
- 13.º campos e florestas,
- 14.º interrupção na continuidade do casario,
- 15.º ruas sem melhoramentos, e,
- 16.º intervalos com arruamento não calçado.

Dêsses fatores, alguns há que caracterizam melhor a zona rural, como o décimo-terceiro — campos e florestas, ou conforme dizia o Decreto n. 1.786, citado — “o campo, terrenos de cultura ou pastos, matas e florestas, estradas e caminhos, prédios isolados, estabelecimentos agrícolas e suas dependências”; outros, como a ausência de melhoramentos nas vias públicas, constituem, apenas, indícios.

Na verdade, a classificação, para ser judiciosa, deve resultar da ponderação de todos êsses fatores e por aí se há de verificar quão difícil seria traçar delimitação sem inspeção local.

Eis, portanto, o critério que a Comissão adotou na delimitação proposta e da qual resultou o zoneamento constante do anteprojeto que adiante apresentamos, representado em planta pelo Anexo V.

Consideramos indispensável, neste passo do nosso trabalho, solicitar a atenção de V. Exa. para a particularidade que se segue.

Dissemos que, entre os fatores de classificação do território está sua atual condição tributária.

Acontece que, para os efeitos de certos tributos, especialmente o imposto territorial, a passagem do imóvel de uma para outra zona, por exemplo, da zona rural para a suburbana, determina automaticamente a elevação do tributo ao dobro, de vez que a tarifa é 100% maior na zona suburbana, em comparação com a rural.

Não havendo a Comissão julgado conveniente, por essa única razão, deixar de classificar na zona suburbana certas áreas do território atualmente incluídos na zona rural, e estando fora de suas cogitações propor qualquer aumento de tributos, tanto mais quanto o imposto territorial das zonas rural e suburbana foi aumentado recentemente, julga de seu dever pedir atenção para esse particular, acentuando que no caso de ser adotado o anteprojeto, se na mesma ocasião em que se transformar em lei não for reduzida a tarifa do imposto territorial, sofrerá o imóvel uma segunda majoração de tributo, da ordem de 100%.

E' de interesse registrar as áreas correspondentes a cada zona ou sub-zona, segundo o anteprojeto elaborado pela Comissão, de acordo com as diretrizes mencionadas e que são:

Zona urbana — área das sub-zonas florestais	5,7 Km ²
Zona urbana — área restante	75,8 Km ²
TOTAL	81,5 Km²
Zona suburbana — área das sub-zonas florestais	88,9 Km ²
Zona suburbana — área dos núcleos suburbanos encravados na zona rural	18,1 Km ²
Zona suburbana — área restante	130,9 Km ²
TOTAL	237,9 Km²
Zona rural — área total	947,6 Km ²

CAPÍTULO VI

JUSTIFICAÇÃO DO PROJETO

Na elaboração do projeto apresentado procuramos, na medida das nossas possibilidades, realizar trabalho conciso e sem omissão, requisitos indispensáveis a toda lei.

O projeto, na qualidade de lei substantiva, traça normas, sem descer a minúcias que, se necessárias, deverão figurar em decretos executivos ou regulamentos.

A intervenção do poder legislativo é indispensável, de vez que, como acentuamos em várias passagens deste relatório, entre as medidas a serem decretadas há as que restringem o direito de propriedade, na parte do uso dos imóveis e ainda as que influem, embora indiretamente, na cobrança de impostos, sendo de acentuar, quanto a estes, a exigência da Lei Orgânica (Lei n. 217, de 15-1-1948), de maioria absoluta para sua votação (art. 13, § 3.º).

E' de interesse esclarecer que a conversão do projeto em lei, sem concomitantes medidas corretivas na legislação tributária, especialmente no que concerne ao imposto territorial, determinará aumento considerável do tributo, elevando-o de 100% em alguns casos.

Feitas estas considerações prévias, passaremos a justificar o projeto, artigo por artigo.

Artigo 1.º

Há, apenas, uma consideração a fazer, referente à redação.

A forma adotada "passará a ser estabelecida nesta lei" tem a seu favor a circunstância de indicar uma transição.

Artigos 2.º e 3.º

A parte principal dos artigos é a descrição de linhas limítrofes. Sua redação obedeceu à preocupação máxima da clareza.

A indicação das ilhas que fazem parte das zonas urbanas e suburbanas completa o dispositivo.

A criação de núcleos suburbanos na ilha do Governador foi determinada pela situação real do território dessa ilha, considerado na sua maior parte sem os requisitos dessa zona.

Para uma impressão de conjunto mais fácil do zoneamento proposto deve ser consultado o anexo V.

Artigo 4.º

O disposto no artigo encerra a fórmula escolhida para evitar que os dois lados de um mesmo logradouro fiquem compreendidos em zonas diferentes, o que, seria injustificável, por falta de correspondência com a realidade.

Os parágrafos completam e esclarecem o sentido da fórmula, mencionando as exceções.

Artigo 5.º

Nada a observar.

Artigo 6.º

Trata da criação das sub-zonas florestais nas zonas urbana e suburbana.

O grande alcance da providência, foi apontado no Capítulo V.

Não é demais acentuar que os fins visados já constituíram preocupação do legislador, como se verifica na antiga Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n. 196, de 18-1-36), que cogitava da desapropriação para localização de reservas florestais (art. 20, § 1.º) e da preservação das belezas naturais e das florestas (art. 40, n. 7).

Em um dos considerandos do Decreto n. 9.942, de 29-9-940, aparece a mesma preocupação.

A justificação da medida se encontra, ainda, em recente declaração do Diretor do Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, professor Vasconcellos Sobrinho que, comentando as derrubadas dos morros afirmou:

“Não é de admirar, pois, que as enxurradas se tornem mais intesas e freqüentes, o calor mais forte e as águas minguem em seus mananciais.” (Correio da Manhã, de 9-12-1950).

As cotas adotadas na delimitação das sub-zonas, atendem às peculiaridades, de cada local, em particular, à altitude já atingida pelas construções e, ainda ao nível piezométrico alcançado pela distribuição de água potável.

A aplicação da medida, como a entende a Comissão, deve ir até à possibilidade da expropriação do território das sub-zonas, a fim de preservar a floresta proventura existente ou de transformá-lo em floresta.

Artigo 7.º

O disposto no artigo esclarece os fins da criação das sub-zonas florestais; no parágrafo está admitida uma destinação especial do território que, já existindo, como se observa na Gávea Pequena, constitui realce da beleza natural do sítio e em nada prejudica os demais fins visados.

Artigo 8.º

Na ordem de idéias orientadoras do projeto, o art. 8.º merece especial destaque, de vez que cogita da destinação do território da zona rural e de sua preservação nessa condição.

Ao redigi-lo tivemos em atenção a circunstância de ser inevitável a localização do comércio em certos trechos dessa zona, onde os agricultores se possam abastecer, como, ainda, a vantagem que possa advir da formação de povoados satélites, de que tratou o art. 40, da Lei n. 196, de 18 de janeiro de 1936, nos quais possa o homem residir próximo ao local de seu trabalho.

Numa cidade em que o índice de deslocamento do homem é dos mais elevados, dificultando enormemente a solução do complexo problema do tráfego, não é razoável desprezar a eventualidade da formação desses povoados.

Tudo isso, entretanto, foi disciplinado de modo a não prejudicar a função primordial atribuída à zona rural, ou seja, a de se destinar seu território a fins agrícolas, pastoris ou florestais e a habitações correlatas.

Artigo 9.º

A escolha dos anos de milésimo 8 para revisão dos limites das zonas que deverão ser alteradas somente quando haja razões poderosas, se funda

no preceito da lei que dispõe sobre as normas nacionais para revisão quinquenal da divisão administrativa e judiciária do país (Decreto-lei n. 5.901, de 21-10-943). Atende, ainda, ao disposto no art. 16 do Decreto-lei n. 311, de 2-3-938, sobre divisão territorial do país.

Artigo 10

Visa a resguardar situações amparadas por lei comum.

Artigo 11

Há que mencionar, apenas, a conveniência de se referir, expressamente, ao Decreto n. 9.942, de 20-9-949, como matéria revogada. Por que, em verdade, o projeto altera profundamente o que foi estabelecido nesse Decreto.

ADITAMENTO

Já estava escrito quase todo êste relatório, dependendo, apenas, da delimitação de alguns núcleos populosos da ilha do Governador e de desenhos de plantas, quando foi publicado o Decreto n. 10.805, de 12-3-1951, que aprova o plano de diretrizes para vias arteriais na planície de Jacarepaguá.

Embora a Comissão que êste subscreve considere acertadas medidas dessa ordem, que procurem disciplinar não só o crescimento da cidade como, ainda, o sistema de vias principais na zona rural, entende que êsse Decreto deverá sofrer alterações que o ajustem às normas gerais estabelecidas pela Comissão no anteprojeto anexo, se fôr êste aceito e transformado em lei. Neste caso será fácil ao Poder Executivo modificar aquêle decreto para o fim de atender às condições de afastamento dos núcleos populosos e, por consequência, das vias de acesso, e de divisão do solo, estabelecidos no anteprojeto e não às determinadas nos decretos citados no art. 3.º, do referido Decreto n. 10.805.

A Comissão

Lauro Vasconcellos — Armando Marques Madeira — Valdemar Paranhos de Mendonça.

com restrição quanto à segundo parte do art. 10:

“e de compromissos assumidos na conformidade da legislação anterior a esta lei.”,

Valdemar Paranhos de Mendonça

II — ANTEPROJETO DE LEI

Estabelece a divisão do território do Distrito Federal em zonas urbana, suburbana e rural e dá outras providências.

Art. 1.º — A Divisão do território do Distrito Federal em zonas urbana, suburbana e rural passará a ser a estabelecida nesta lei.

Art. 2.º — A zona urbana constituir-se-á do território compreendido pela seguinte linha limítrofe: começa na interseção do prolongamento da divisa do lado direito do terreno do prédio n. 222, da Av. Nieméier com o mar e tem o desenvolvimento que se segue: por essa divisa e seu prolongamento até a estrada do Tambá; pela estrada do Tambá até à curva de nível de 100,00 m, do morro dos Dois Irmãos; acompanha essa curva de nível de 100,00 m, contorna o morro dos Dois Irmãos, atravessa o estrada da Gávea, segue pela encosta do espigão situado nos fundos dos prédios da estrada de Jequitibá e rua Doze de Maio, contorna o vale do rio Macacos, segue pela encosta sul da serra da Carioca, morro do Corcovado e Dona Marta, contorna o Morro Mundo Novo, segue pela encosta norte do morro Dona Marta até encontrar o leito da E. F. Corcovado; sobe pelo leito da E. F. Corcovado até atingir a curva de nível de 250,00 m; por esta curva de nível segue pela encosta norte dos morros do Corcovado, da Formiga e do Mirante; do morro do Mirante desce, pelo espigão na direção noroeste até atingir a curva de nível de 100,00 m; prossegue por esta curva até à rua Paulino Nogueira e prossegue pela rua Paulino Nogueira até ao fim da mesma; dêste ponto a linha segue tocando o fim das ruas Belvedere, Castelnuovo e Camaioire; do fim da rua Camaioire desce, em direção ao fim da rua Cascata, até atingir novamente a curva de nível de 100,00 m; segue por esta curva de nível até encontrar a estrada Velha da Tijuca; inclui a rua Itacocé; continua pela estrada Velha da Tijuca, Av. Tijuca, praça Afonso Vizeu, rua da Boa Vista e rua Amado Nervo; liga o fim da rua Amado Nervo ao da rua Ferreira de Almeida; do fim desta alcança o da rua da Boa Vista e inicia das estradas das Furnas e da Vista Chinesa (Lampeão Grande); dêste trívio a linha volta pela rua da Boa Vista, praça Afonso Vizeu, avenida Tijuca, estrada Velha da Tijuca, novamente Av. Tijuca, ruas Dr. Catrambi, Ângelo dos Reis, inclui a rua Alves Câmara, continua pelas ruas Caetano de Campos, Custódio Corrêa; do fim desta, segue a linha em retas sucessivas, ligando os fins das ruas Rocha Miranda, Condeúba e Tiaçu; desce pela rua Tiaçu até à curva de nível de 150,00 m e seguindo esta passa pela encosta sul do pico Meuron, do morro da Chácara do Céu, contorna êste morro e passa para as vertentes do rio Joana; segue pela encosta norte do pico Meuron, da serra da Tijuca, contorna o pico do Marumbi e a vertente sul do espigão que divide o bairro do Grajaú do bairro do Engenho Novo até atingir êsse espigão; desce pelo espigão até encontrar a estrada Grajaú-Jacarepaguá; prossegue por esta até à rua Visconde de Santa Isabel; pelas ruas Visconde de Santa Isabel, José do Patrocínio, Barão do Bom Retiro, Araujo Leitão, Cabuçu, Lins Vascon-

celos, Pedro de Carvalho, Aquidaban, Maranhão, Dias da Cruz, Borja Reis, Pompílio de Albuquerque, atravessa o leito da E. F. Central do Brasil; continua pela rua Goiás até à rua José dos Reis; pela rua José dos Reis, Av. 29 de Outubro, ruas José Bonifácio e Cirne Maia, praça Avaí, ruas Capitão Jesus, Cachambi, Capitão Resende, Torres Sobrinho, Hugo Bezerra, Soares, Angélica, Arquias Cordeiro, praça Engenho Novo, ruas Sousa Barros, Dois de Maio, Lino Teixeira, Conselheiro Mayrink, Dr. Garnier, Ana Néri, Licínio Cardoso, São Luís Gonzaga, Prefeito Olímpio de Melo, Carlos Seidl até atingir a ponte de descarga do lixo, por esta ponte até ao mar, na baía de Guanabara, fechando-se o perímetro por uma linha que acompanha o contórno do território, ao longo da baía de Guanabara e do Oceano Atlântico, até ao ponto inicial.

Parágrafo único. Fazem parte da zona urbana as ilhas da Lage, de Villegagnon, Fiscal, das Cobras, das Enxadas, Santa Bárbara, Pombeba e dos Ferreiros.

Art. 3.º — A Zona Suburbana constituir-se-á do território compreendido entre a linha limítrofe da zona urbana e a que segue: começa na interseção do prolongamento da divisa do lado direito do terreno do prédio 222, da Av. Nieméier com o mar; segue pelo litoral até à barra da lagoa da Tijuca; prossegue pelo canal da barra até à estrada da Barra da Tijuca; pelas estradas da Barra da Tijuca e das Furnas até atingir a curva de nível de 100,00 m; acompanhando esta curva de nível, segue pela vertente sul dos morros da Taquara, do Picapáu, da Itanhangá, do Muzema, da Marimbeira, do Pinheiro, Matacavalo, Pedra de São Francisco, Serras dos Três Rios, dos Pretos Forros, do Inácio Dias, até atingir a rua José Braga; pela rua José Braga até à rua Virgínia Vidal, incluída a rua Silva Lima; pela rua Virgínia Vidal, estrada da Covanca, ruas Pedro Luís, Renato Meira Lima, Alexandre Ramos, Comendador Siqueira, estrada do Campo da Areia, rua Paracaima, estrada do Pau Ferro, rua Comendador Siqueira; do fim desta prossegue, em linha reta, até a estrada do Capenha, no fim do muro do prédio n. 280 (Orfanato São José); pela estrada do Capenha até à Av. Geremário Dantas; por esta avenida e pela rua Araguaia, até à rua Germiniano Góis, com inclusão das ruas Domingos Cabral, Francisca Sales, Firmino do Amaral e travessa José Bulhões; pela rua Geminiano Góis, estrada do Guarí, rua Rosa até à rua Potiguara, incluindo a rua Fortunato de Brito; pela rua Potiguara e estrada de Jacarepaguá até à praça Professôra Camisão; da praça Professôra Camisão segue pela ladeira da Freguesia, até à Av. Geremário Dantas novamente; pela avenida Geremário Dantas, largo do Pechincha, estrada do Tindiba, rua André Rocha, rua General Ivo Soares, rua Camaraípe, rua Caçu, estradas dos Bandeirantes e novamente do Tindiba, praça Jauru, inclui a rua Acías, prossegue pela rua Aripicana, estrada do Cafundá, ruas Godofredo Viana e Imbuí, rtesada do Cafundá de novo, avenida Nelson Cardoso, inclui a rua Lívio Barreto, continua pela largo do Tanque, rua Cândido Benício, inclui a rua e a travessa Albano, segue pelas ruas Florianópolis, Parintins, Baronesa, praça Barão de Taquara, rua Cândido Benício até à rua Capitão

Meneses, inclui o bôco Mário Pereira; continua pelas ruas Capitão Meneses, Francisco, Guarapes, Quiririm, Bruges, Namur, Itanhaem até à rua das Rosas, inclui a rua Evaristo de Moraes; prossegue pelas ruas Guaranésia, Torotama, Luís Beltrão até à rua Cairuçu; pelas ruas Cairuçu, Mário Barbedo, estrada Intendente Magalhães, praça General Aranha, rua Xavier Curado, avenida General Benedito da Silveira, ruas Tenente Nepomuceno e Metara, avenida Duque de Caxias, rua Salustiano Silva, estradas Marechal Mallet e Intendente Magalhães; pela estrada Intendente Magalhães até à rua Almeida e Sousa; pela ruas Almeida e Sousa, Engenheiro Trajano de Medeiros e Carinhanha; atravessa a estrada Intendente Magalhães e segue pelas ruas D., Caruatá, B., Piraquara, Carumbé, General Azeredo, Vieira de Araújo, Demétrio Tourinho, Aritiba (inclui somente o lado ímpar desta rua), General Azeredo, novamente, General Raposo (somente lado par), Pedro Gomes, General Sezefredo, Eduardo Barbosa, limites até a ponte sobre o rio Piraquara; pelas ruas do Govêrno, Vila Nova, Luísa Barata, Limites, Olímpia Esteves (só lado par), Murundu (só o lado ímpar), estrada do Realengo, ruas Ribeiro de Andrade, Oliveira Ribeiro, Maravilha, da Usina, praça da Usina, ruas Rio de Prata, dos Tintureiros, Francisco Barreto, Cobé, das Artes, dos Limadores até à rua da Feira; pela rua da Feira até à avenida de Santa Cruz; pela avenida de Santa Cruz até ao leito da E. F. C. B., atravessando-o pelo viaduto da E. F. C. B. e prosseguindo pela travessa Xavantes, rua Dr. Augusto Figueiredo até à rua Belila (inclui a parte restante da rua Dr. Augusto Figueiredo até ao rio Sarapuí), continua pelas ruas Belila, Evaristo Pires, estrada do Engenho, ruas Sainá, Ceres, Sitiá, estradas do Retiro e da Água Branca, ruas da Chita, Sul América até ao canal, inclui as ruas Falcão Padilha e Visconde de Ourém nos trechos entre as ruas Sul América e Figueiredo Camargo; prossegue pela avenida canal (projetada n. 430) em direção ao Estádio de Bangu, contorna o Estádio pelo prolongamento da rua Figueiredo Camargo e pela sua Sidney até atingir novamente a rua Sul América; pelas ruas Sul América, Cherburgo, Coronel Tamarindo, Barão de Piraquara, General José Faustino, Marechal Falcão da Frota, General Gomes de Castro, General Jacques Ourique, inclui o trecho da rua Guaiacá onde estão as construções do I. A. P. I.; continua pela rua General Jacques Ourique, estrada de Água Branca, ruas Belém, Olinda, Maceió, novamente estrada da Água Branca, ruas Princesa Imperial (em seu prolongamento para o morro Monte Alegre), Major Parentes, Tenente Coronel Cunha, estrada São Pedro de Alcântara, paraça em frente ao Parque de Motomecanização; segue pelo leito da E.F.C.B. até à estação de Deodoro; continua pela avenida Mendonça Lima (não reconhecida), inclui o núcleo de edifícios de Marechal Hermes, construídos pela Fundação da Casa Popular, prossegue pelo prolongamento da rua Paraopeba até encontrar o ramal férreo que liga a estação de Deodoro à de Honório Gurgel; segue pelo leito da linha férrea até à estação de Honório Gurgel; continua pelas ruas das Opalas, dos Diamantes, Ururaí, Guaxindiba, Mambucada, rua 13 do núcleo de edifícios construídos pelo I.A.P.C. na estação de Coelho Neto, atravessa a avenida

das Bandeiras, segue pela rua 1 do mencionado núcleo, atravessa o leito da E. F. Rio Douro, na estação de Acari, inclui as ruas Guajará, Ipuêra e Guaiuba; segue pela avenida Automóvel Club, rua Samin, estrada Monsenhor Félix, praça Honório Gurgel, estrada da Água Grande até ao início da estrada do Vigário Geral; volta pelas estradas de Água Grande e Monsenhor Félix e continua pelas ruas Rocha Freire, 25 de Dezembro, Anhembi, Pedro Teixeira, Honório de Almeida, estrada do Braz de Pina, rua Gustavo de Andrade, estrada Monsenhor Félix novamente, ruas Lúcio de Araujo, B e A, (não aceitas) da Companhia Jardim Irajá, estrada do Quitungo, rua Jaracatiá, estrada do Braz de Pina outra vez, ruas Maestro Henrique Vogeler, Professor Viana da Silva, Engenheiro Francelino Mota até o limite da faixa da linha de transmissão da C.C.L.F. do Rio de Janeiro Ltda.; por esse limite até à estrada do Quitungo; pela estrada do Quitungo; ruas Oliveira Melo e Antônio João até encontrar outra vez o limite da faixa da linha de transmissão da C.C.F.L. do Rio de Janeiro Ltda.; segue por esse limite até encontrar a estrada do Vigário Geral, ruas Jamaica, Fernandes da Cunha, Isidro Rocha e, em seu prolongamento até o rio S. João de Meriti; pelo rio S. João de Meriti até ao litoral da baía de Guanabara; pelo litoral até à ponte de descarga do lixo, limite da zona urbana.

§ 1.º Faz parte da zona suburbana o território dos núcleos populosos encravados na zona rural, em seguida indicados e delimitados:

a) Núcleo suburbano Senador Camará: começa na avenida de Santa Cruz, na ponte sobre o rio Sarapuí, segue pela avenida canal do rio Sarapuí, pelas ruas Nova Guiné, e Dr. Roberto Freire, pelo leito da E.F.C.B., pela rua Carnaúba até o sopé do morro; pelo sopé do morro até à rua Engenheiro Silva Cunha; pelas ruas Engenheiro Silva Cunha, Oliveira Paiva, Eugênio Paiva, Albino Paiva, avenida de Santa Cruz, estrada do Viegas, rua Marmiari e pela avenida canal do Rio Sarapuí, novamente, até ao ponto inicia da avenida Santa Cruz.

b) Núcleo suburbano de Santíssimo: começa na avenida de Santa Cruz, no início da rua I (arruamento da Companhia Rural e Urbana do Distrito Federal), segue pelas ruas I, H e K, pelo leito da E.F.C.B., pelas ruas E, C, Teixeira de Campos, Alberto de Oliveira, Capitão Filisbino, Manuel Torres, Teixeira de Campos, novamente, Dr. Clemente Marques e avenida de Santa Cruz desde a rua I ponto inicial, até à rua Jurubatuba, incluída toda esta.

c) Núcleo suburbano de Senador Vasconcelos: começa no encontro da estrada do Pré com a avenida de Santa Cruz, segue pela estrada do Pré, ruas Jruena e Cabiúna até à avenida de Santa Cruz; por esta até ao ponto inicial.

d) Núcleo suburbano de Campo Grande: começa no encontro da rua Artur Rios com a rua E (Vila São José); segue pela rua E, estrada do Cabuçu, até ao prédio n. 546; volta pela estrada do Cabuçu, e continua pelas ruas Elias Lôbo, Otelo Caldas, Sacramento Blake, de novo estrada do Cabuçu até à avenida Cesário de Melo, inclui as ruas Camanducaia e Macedo Coimbra, segue pela avenida Cesário de Melo, ruas Mário Barbosa

e Apecatu, estrada do Joari, rua Flora, estrada da Cambota, rua Iturbide Esteves, até à rua Firmino Moreira, inclui a rua Costa Nunes; prossegue pelas ruas Firmino Moreira, Peter Pan, Iturbide Esteves de novo, Comari, estradas da Cambota e do Monteiro, até à rua Luís Barata, inclui a rua Padre Belisário até ao prédio 243; continua pelas ruas Luís Barata, Dom Silvério, outra vez avenida Cesário de Melo, ruas João Teles e Amaral Costa, estrada do Rio do A, atravessa o leito da E.F.C.B., prossegue pelas estradas do Rio do A, Rio-São Paulo, rua Mirasol, volta pela estrada Rio-São Paulo, continua pelas estradas do Rio do A, dos Capoeiras, da Caroba, ruas Lucília, Campo Grande, prolongamento da rua Aurélio de Figueiredo, atravessa o leito da E.F.C.B., segue pelas ruas Aurélio de Figueiredo e Viúva Dantas, avenida Cesário de Melo, novamente, e rua Artur Rios até o ponto inicial da rua E.

e) Núcleo suburbano de Inhoaíba: começa na avenida Cesário de Melo, esquina da rua Professor Sousa Moreira, atravessa o leito da E.F.C.B., prossegue pela rua do Papagaio, estrada de Inhoaíba, atravessa novamente o leito da linha férrea e segue pela rua Arapaçu e avenida Cesário de Melo, até ao ponto inicial.

f) Núcleo suburbano de Cosmos: começa no encontro das ruas Guarujá e Aratimbó; segue pela rua Aratimbó, estradas da Paciência e da Pena, ruas Itagiba e Guarujá até ao ponto inicial.

g) Núcleo suburbano de Santa Cruz: começa na rua Felipe Cardoso, esquina da rua São Benedito; segue pela rua Felipe Cardoso, avenida Antares, rua Dr. Continentino, novamente rua Felipe Cardoso; continua pelas ruas General Olímpio até à rua Marquês de Barbacena, inclui o restante da rua General Olímpio, a rua Curvelo Cavalcanti até ao n. 64 e Barão de Lucena (não reconhecida) até ao n. 23; continua pela rua Marquês de Barbacena, travessa da Providência, ruas Severiano das Chagas, Francisco Belisário, Marquês de Barbacena de novo, dos Bambús (não reconhecida), Francisco Belisário novamente, segue pela sua Senador Canará, praças do Gado e Sena Madureira, ruas Sena Madureira, Campeiro-Mós, do Império até ao n. 728; voltando pela rua do Império, continua pelas ruas da Verdade, novamente Campeiro Mor, atravessa a linha férrea da E.F.C.B. (ramal do Matadouro), continua pela rua Ferreira Nobre e largo do bodegão; inclui a rua Vitor Dumas até ao n. 182, prossegue pela avenida da Areia Branca, praça da Areia Branca, rua São Benedito outra vez, até ao ponto inicial na rua Felipe Cardoso.

h) Núcleo suburbano de Sepetiba: começa na estrada de Sepetiba, esquina da rua da Faxina; segue pela rua da Faxina, praia de Sepetiba, travessa do Alagoado (não reconhecida), e rua da Floresta até à rua da Faxina.

i) Núcleo Suburbano da Pedra de Guaratiba: começa no encontro da estrada de Pedra com a rua Barros Alarcão; segue pelas ruas Barros Alarcão, da Pedra e Belchior da Fonseca até ao ponto inicial.

j) Núcleo suburbano de Ricardo de Albuquerque: começa na estrada General Tasso Fragoso, em frente ao início da estrada de Nazaré; segue pela estrada General Tasso Fragoso, rua Airipuíá, estrada São Bernardo, rua Boaçu até à rua Maratuba (inclui o resto da rua Boaçu), continua pela

rua Maratuba até à rua Claraíba (inclui os trechos finais da rua Camaré, estrada São Bernardo, ruas Taquaruçu, Japoara e Araçá); segue pelas ruas Claraíba, Arapiranga, Ubarana, Gracituba, Araçá, Guanandi, novamente Claraíba e Araçá; prossegue pela rua Gramane, atravessa a estrada General Tasso Fragoso e o leito da E.F.C.B., atinge a estrada de Nazaré, continua por esta estrada e pelas ruas Beberibe, Morais Pinheiro, Araí e largo de Camboatá; volta pelas ruas Araí, Lobo, Parauna (inclui a rua Antenor) e estrada de Nazaré, novamente, até ao ponto fronteiro ao inicial.

k) Núcleo suburbano de Anchieta: começa na divisa lateral direita do prédio n. 4.091 da estrada General Tasso Fragoso; segue por esta estrada, pela rua Quebec, estrada do Engenho Novo (inclui a rua Professor Silva Pontes), prossegue pelas ruas Capitão Paulo, General Augusto Sisson até à rua Engenheiro Armindo Rangel (inclui o restante da rua General Augusto Sisson), continua pelas ruas Engenheiro Armindo Rangel, Tenente Lassance, Clara Borges, Aiúba, Itajobi, Cierê até o rio Pavuna; segue pelo rio Pavuna, atravessa o leito da E.F.C.B., continua pelo rio Pavuna, até à rua Itatiba; prossegue pela rua Itatiba, estrada do Rio do Páu, ruas Alcobaça, Tomaz Edison, Macaíba, Tapuia, estrada de Nazaré até o prolongamento da divisa lateral direita do prédio n. 4.091 da estrada General Tasso Fragoso e por este prolongamento até ao ponto inicial na estrada General Tasso Fragoso, depois de atravessar novamente o leito da E.F.C.B.

l) Núcleo suburbano de Pavuna: começa no fim da rua Inhumai; segue por esta rua, pela praça Ipabuna, ruas Nina Ribeiro, Judite Guerra, Honório Hermeto, leito da linha auxiliar da E.F.C.B., avenida Automóvel Club, ruas Juno, Sargento Benevides Monte, Sargento Antônio Ernesto, Sargento Dermeval Gil, ao rio Pavuna; pelo rio Pavuna até ao ponto fronteiro ao fim da rua Inhumai e deste ao fim da rua Inhumai, ponto inicial.

m) Núcleo suburbano de João Paulo: começa no encontro da rua Mambituba com a estrada João Paulo; segue pelas ruas Mambituba, Serinhaem, Tapiraí, estrada João Paulo até ao ponto inicial.

§ 2.º Fazem parte, ainda, da zona suburbana as ilhas de Paquetá, Brocoió, Boqueirão, Bom Jesus, Sapucaia, Pinheiro e Fundão.

§ 3.º Faz parte, também, da zona suburbana, o território dos núcleos populosos da ilha do Governador, encravados na zona rural e em seguida indicados e delimitados:

a) Núcleo Praia da Bica — A linha limítrofe começa na praia da Bica, no limite dos terrenos do Ministério da Marinha, segue pela praia da Bica, sobe pela estrada da Bica, continua pelas ruas Artemísia, Arriba, Ipiaba (inclui o trecho inicial da rua Arriba e a praça Amazônia), novamente estrada da Bica, ruas Alasca, Ipiru, Paquetá Doze do Jardim Guanabara (inclui a rua 4 do mesmo Jardim), prossegue pela aludida rua 12, ruas Babaçu, novamente praia da Bica, ruas 200, 151, 32, 33, 37, 83, todas do referido Jardim, orla do mar, ruas 80, 72-A, Alberto Maranhão e Uçá ainda do aludido Jardim e praia da Bica, fechando assim o perímetro.

b) Núcleo do Cacuia — A linha limítrofe começa na estrada do Rio Jequiá, no encontro desta com a rua Mileto Maciel, segue por esta

última rua, pela estrada do Cacua, ruas Capiuva, Itapiçuma (inclusive o trecho final desta rua), continua pela passagem n. 23 do Jardim Carioca, ruas Trapiá, Tupirama, Estocolmo, Jaburana, Crundiuba, Astilbe, Cidrilho, Tramandaí, passagem n. 17 do Jardim Carioca, ruas Inhoverá, Mitá, Vicente Ponte, Muiatuca, Sargento João Lopes, Açaituba, estradas do Galeão e do Jequiá, fechando assim o perímetro.

c) Núcleo Jequiá — Ribeira — Cocotá — Dendê — Começa na estrada do Rio Jequiá, no encontro desta com a rua Mileto Maciel, segue pela estrada do Rio Jequiá (inclui a rua Ibatuba e o trecho final da estrada do Monjolo, desde o n. 667 até ao fim), continua pela praia do Jequiá até à divisa lateral esquerda do prédio n. 25 da mesma praia, prossegue por essa divisa e pela orla do mar, praia Intendente Bitencourt, praia da Ribeira, novamente orla do mar, praia da Engenhoca, do Zumbi, de novo orla do mar, praia das Pitangueiras, outra vez orla do mar, praia da Bandeira, outra vez, ainda, orla do mar, praia da Olaria, estrada Parapanuá (inclui o restante da praia da Olaria até ao n. 379), estrada da Porteira (inclui a rua Marquês de Muritiba, até ao n. 517 e a rua Carlos Ilidro tóda), prossegue pela estrada da Porteira, rua A, avenidas AH, AB, ruas AC, AD, e M do Jardim Duas Praias, prolongamento da rua Demétrio de Toledo, rua Demétrio de Toledo, Quati, Caricé (inclui o trecho da rua Caricé até ao n. 77, a rua Manoel Pereira da Costa e a praia das Rosas), prossegue pela rua Capanema (inclui os trechos finais das ruas Soldado Wandel Sarmento e Demétrio de Toledo), continua pelas ruas Eutíquio Soledade, estrada do Dendê (inclui o trecho da estrada do Dendê até à rua Jayme Perdigão), Catugí, Maicé, Iguatemi, de novo estrada do Dendê, de novo avenida Parapanuá, rua Pereira Alves, travessa da Olaria, novamente praia da Olaria, ruas Capitão Barbosa, Tenente Cleto Campelo (inclui a rua Tamisa), Graná, Morávia, de novo Tenente Cleto Campelo, estrada do Cacua, rua Apaporis, Altinópolis, de novo praia da Bandeira, outra vez praia das Pitangueiras, estrada do Monjolo, rua Nambí, novamente praia das Pitangueiras (inclui a rua Engenheiro Maia Filho), outra vez praia do Zumbi, rua Formosa do Zumzi, novamente estrada do Rio Jequiá, fechando assim o perímetro.

d) Núcleo da Freguesia — Começa no mar, no prolongamento da rua Teotônio Freire, segue por esta rua, pelas estradas do Quilombo e do Pinhão, ruas Paraem, Comendador Bastos; prossegue pelas ruas Cambuí (inclui as ruas Miritiba e Marau), Almirante Figueiredo, Magno Martins, Pio Dutra (inclui o trecho da rua Magno Martins até ao n. 219 e a transversal a esta, de nome Jarinu até ao n. 21), continua pelas ruas Pio Dutra (inclui as suas Taquatinga e Tremembé), Parapanuá, Chapôt Prevost e orla do mar (Praia da Guanabara), fechando o perímetro.

Art. 4.º — Sempre que a linha limítrofe das zonas urbana e suburbana, estabelecida nesta lei, fôr determinada pela indicação de logradouro público, entender-se-á como fazendo parte da zona delimitada, com prevalência da zona urbana, além do território circunscrito pela linha, mais o compreendido numa faixa de 50 metros, paralela ao alinhamento do logradouro.

§ 1.º Sempre que, na descrição da linha limítrofe, se determinar a inclusão de um logradouro, entender-se-á como fazendo parte da zona delimitada além do logradouro, a faixa de 50 metros paralela aos respectivos alinhamentos.

§ 2.º Não se aplicará a norma dêste artigo quando a descrição da linha limítrofe esclarecer expressamente que só um dos lados do logradouro faz parte da zona delimitada.

Art. 5.º — A zona rural compreenderá o território restante.

Art. 6.º — Nas zonas urbana e suburbana ficam criadas as subzonas florestais em seguida mencionadas e delimitadas:

a) Sub-zona florestal do Pão do Açúcar — Urca: tóda a área delimitada pela curva de nível de 50 metros, que contorna os morros do Pão de Açúcar e da Urca.

b) Sub-zona florestal do Leme — Babilônia — São João: tóda a área limitada pela curva de nível de 80 metros, que contorna cada um dos morros do Leme, da Babilônia e de São João.

c) Sub-zona florestal da Saudade — Cabritos — Cantagalo e Ponta do Pires: tóda a área delimitada pela curva de nível de 100 metros, que contorna cada um dos morros da Saudade, dos Cabritos e do Cantagalo.

d) Sub-zona florestal de Nova-Cintra: tóda a área delimitada pela curva de nível de 170 metros que contorna o morro de Nova Cintra.

e) Sub-zona florestal da Corôa: tóda a área delimitada pela curva de nível de 90 metros, que contorna o morro da Corôa.

f) Sub-zona florestal dos Prazeres: tóda a área delimitada pela curva de nível de 190 metros, que contorna o morro do Prazeres.

g) Sub-zona florestal dos Telégrafos: tóda a área delimitada pela curva de nível de 60 metros que contorna o morro dos Telégrafos.

h) Sub-zona florestal do Engenho Novo: tóda a área delimitada pela curva de nível de 60 metros que contorna o morro do Engenho Novo.

i) Sub-zona florestal da Carioca — Tijuca: tóda a área delimitada pela linha que começa no cruzamento da estrada do Tambá, com a curva de nível de 80 metros; segue pela estrada do Tambá até ao cruzamento desta estrada com a curva de nível de 100 metros, linha limítrofe da zona urbana; continua por êste limite até ao espigão que divide o bairro de Grajau do bairro do Engenho Novo; sobe por êste espigão até à rua Pedro de Calazans; desce por esta até a um ponto 50 metros distante e abaixo da estrada — Grajau-Jacarepaguá; prossegue por uma linha paralela a esta estrada até ao limite da faixa de transmissão da C.C.L.F. do Rio de Janeiro Ltda; desce por esta linha, segue pela rua Sincorá até à curva de nível de 100 metros; prossegue por esta curva de nível até atingir à rua Silva Braga; continua pela linha limítrofe da zona suburbana até à estrada das Furnas, desce por esta estrada até à curva de nível de 80 metros e por esta curva até ao ponto inicial.

j) Sub-zona florestal de Bonsucesso: tóda a área delimitada pela curva de nível de 100 metros, que contorna o morro de Bonsucesso.

k) Sub-zona florestal da serra da Misericórdia: tôda a área delimitada pela curva de nível de 100 metros que contorna cada um dos diversos cimos da serra da Misericórdia.

l) Sub-zona florestal do morro dos Urubus: tôda a área delimitada pela curva de nível de 100 metros que contorna o morro dos Urubus.

m) Sub-zona florestal do Juramento — Dendê: tôda a área delimitada pela curva de nível de 100 metros que contorna os morros do Juramento e do Dendê.

n) Sub-zona florestal do Sapê: tôda a área delimitada pela curva de nível de 100 metros, que contorna os dois cimos do morro do Sapê.

Art. 7.º — O território das sub-zonas florestais destinar-se-ão à constituição de reservas florestais, a fim de conservar o regime das águas, evitar a erosão, assegurar condições de salubridade pública e preservar a beleza natural dos sítios.

Parágrafo único. Será admitida, nestas sub-zonas, a divisão em lotes, com o mínimo de 5.000,00 m² e utilização máxima de 5% para construção, conservando-se ou convertendo-se em floresta o restante do lote.

Art. 8.º — O território da zona rural destinar-se-á a fins agrícolas, pastoris, florestais e a habitações correlatas.

§ 1.º Os lotes, nesta zona, não terão área menor de 10.000,00 m² nem testada de menos de 50,00 m².

§ 2.º O território desta zona poderá ser destinado à construção de edifícios comerciais, industriais e residenciais, nas áreas adjacentes ao cruzamento dos logradouros reconhecidos, na extensão máxima de 50,00 m a contar do cruzamento dos alinhamentos dos mesmos logradouros, admitindo-se, para êsse fim, a divisão dessas áreas em lotes comerciais, industriais e residenciais.

§ 3.º Fora das áreas de que trata o parágrafo acima, será também permitida a utilização do território da zona rural para constituição de novos conjuntos industriais que compreendam não só os edifícios industriais, como comerciais e residenciais destinados aos que trabalham na indústria e no comércio aí localizados.

§ 4.º A utilização do território da zona rural para os fins previstos nos §§ 2.º e 3.º dêste artigo, somente será permitida a juízo do Prefeito, mediante delimitação prévia dos respectivos núcleos, cujos limites não poderão distar entre si menos de um quilômetro, e desde que não seja prejudicada a orla verde da cidade e satisfaçam as demais exigências legais sobre loteamentos.

Art. 9.º — A delimitação de que trata esta lei será revista todos os anos de milésimo 8.

Art. 10. — As disposições estabelecidas nesta lei não preejudicarão o direito decorrente da aprovação de projetos de loteamento ou de desmembramento e de compromissos assumidos na conformidade da legislação anterior a esta lei.

Art. 11 — Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as do Decreto n. 9.942, de 20 de setembro de 1949.

