



**UNIFACS**  
**UNIVERSIDADE SALVADOR**  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ALAN SANTOS MUNIZ**

**O PAPEL DA PREFEITURA-BAIRRO NA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA PREFEITURA BAIRRO DE CAJAZEIRAS NO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

Salvador  
2019

**ALAN SANTOS MUNIZ**

**O PAPEL DA PREFEITURA-BAIRRO NA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA PREFEITURA BAIRRO DE CAJAZEIRAS NO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS, Universidade Salvador – Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Gileá de Souza .

Salvador  
2019

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Muniz, Alan Santos

O papel da Prefeitura-Bairro na descentralização das políticas públicas: o caso da Prefeitura Bairro de Cajazeiras no Município de Salvador. / Alan Santos Muniz.- Salvador, 2019.

120 f. : il.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, Universidade Salvador UNIFACS, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Gileá de Souza.

1. Políticas públicas. 2. Descentralização. 3. Prefeitura-Bairro. I. Souza, José Gileá de, orient. II. Título.

CDD: 342.1

ALAN SANTOS MUNIZ

O PAPEL DA PREFEITURA-BAIRRO NA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA PREFEITURA BAIRRO DE CAJAZEIRAS NO MUNICÍPIO DE SALVADOR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPDGPP), Universidade Salvador – Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas e aprovada pela seguinte banca examinadora:

José Gileá de Souza – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS Universidade Salvador  
UNIFACS - Universidade Salvador – Laureate International Universities

Renato Barbosa Reis \_\_\_\_\_  
Doutor em Biotecnologia em Saúde e Medicina Investigativa pela Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ  
UNIFACS Universidade Salvador – Laureate International Universities

Lucas Gabriel Costa \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia – UFBA  
Centro Universitário de Salvador - UNICEUSA

Salvador, 30 de setembro de 2019.

*Dedico a Edivaldo Boaventura.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Nossa Senhora Aparecida por se fazer presente em toda minha existência. À minha família, que me inspira todos os dias a manter meus princípios e valores firmes. Ao meu filho e ao seu sorriso diário que nutre a minha alma e existência a cada segundo. A Tâmara Moreira, pelo seu estímulo e apoio.

*“O homem é um animal político”.*

Aristóteles

## RESUMO

Este trabalho tem como tema o papel da Prefeitura-Bairro como instrumento de descentralização e desconcentração de políticas públicas. O objeto de estudo é o caso concreto da Prefeitura-Bairro de Cajazeiras, localizada no Município do Salvador no Estado da Bahia. O que esta tese tem em vista é que a descentralização repercute em todas as áreas em campos de atuação do governo municipal. Ela não se limita a acrescentar novas estruturas ao sistema político-administrativo, mas mexe com as antigas, especialmente as que permaneceram no centro das instituições municipais. Sem dúvidas, elas continuarão a exercer algumas de suas funções tradicionais, mas terão de serem repensadas para se encaixarem a nova situação. Qual o papel da Prefeitura-Bairro na descentralização das políticas públicas? Toda organização pública tem que estar a serviço de propositivos substantivos, de objetivos morais e políticos que expressem os interesses comuns da coletividade que a sustenta. As Prefeituras-Bairro nasceram porque houve um descasamento entre ordem formal e propósito substantivo. De forma hipotética e dedutiva a tese tem o seu objetivo mostrar que as Prefeituras-Bairro foram criadas com o propósito de ajudar a recolocar tais propósitos na ordem do dia, resgatar o papel do poder público, que vinha continuamente desprestigiado e esvaziado os últimos anos.

**Palavras-chave:** Desconcentração. Descentralização. Políticas Públicas. Prefeitura-Bairro.



## ABSTRACT

This paper has as its theme the role of the City Hall as an instrument of decentralization and deconcentrating of public policies. The object of study is the concrete case of Cajazeiras City Hall, located in Salvador, Bahia. What this thesis has in mind is that decentralization has repercussions in all areas of the municipal government. It is not limited to adding new structures to the political-administrative system, but moves with the old ones, especially those that remained at the center of municipal institutions. No doubt they will continue to perform some of their traditional functions, but they will have to be rethought to fit the new situation. What is the role of the City Hall in the decentralization of public policies? Every public organization has to be at the service of substantive propositions, moral and political goals that express the common interests of the community that sustains it. City Halls were born because there was a mismatch between formal order and substantive purpose. Hypothetically and deductively the thesis aims to show that the City Halls were created with the purpose of helping to put these purposes back on the agenda, rescuing the role of the public power, which has been continually discredited and emptied in recent years.

**Keywords:** Deconcentration. Decentralization Public policy. City Hall-Neighborhood.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de localização do Bairro de Cajazeiras no município de Salvador	13
Figura 2 - Distribuição Física do Serviço Integrado de Atendimento Regional.....	28
Figura 3 - Prefeitura-Bairro Centro/Brotas - Inauguração.....	33
Figura 4 - Inauguração Prefeitura-Bairro Centro/Brotas com o prefeito ACM Neto.	333
Figura 5 - Prefeitura-Bairro Itapuã.....	33
Figura 6 - Prefeitura-Bairro Itapuã instalações .....	34
Figura 7 - Mapa Geral Prefeitura-Bairro Salvador .....	36
Figura 8 - Mapa Geral Bairros Salvador .....	40
Figura 9 - Mapa Regional das Prefeituras-Bairros .....	41
Figura 10 - Organograma da Prefeitura-Bairro 09/2016.....	43
Figura 11 - Mapa Populacionalda Prefeitura-Bairro de Cajazeiras.....	69
Figura 12 - Inauguração da Prefeitura-Bairro Cajazeiras .....	70
Figura 13 - Mapa dos Bairros de Abrangência Prefeitura-Bairro Cajazeiras .....	71
Figura 14 - Prefeitura-Bairro Cajazeiras - Inauguração .....	77
Figura 15 - Operação Chuva - Ano 2015 .....	80
Figura 16 - Mercado Municipal de Cajazeiras .....	82
Figura 17 - Estudo da obra da Avenida 2 de Julho 2014 .....	84
Figura 18 - Desapropriação da área para construção da Avenida 2 de Julho.....	86
Figura 19 - Lançamento da Avenida 2 de Julho.....	86
Figura 20 - Operação Chuva - Ano 2015 .....	87
Figura 21 - Ouvindo Nosso Bairro - Ano 2017 .....	88
Figura 22 - Ligação Cajazeiras V com Cajazeiras X .....	889
Figura 23 - Nova Via - Avenida Jorge Calmon Moniz de Bittencourt.....	90
Figura 24 - Prefeito despachando na Prefeitura-Bairro Cajazeiras 2015 .....	91

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AR(s)	Administrações Regionais
CODECON	Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor
CODESAL	Defesa Civil de Salvador
COGEL	Companhia de Governança Eletrônica
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CODESAL	Companhia de Desenvolvimento Urbano de Salvador
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISS	Imposto Sobre Serviços
LIMPURB	Empresa de Limpeza Urbana do Salvador
PBs	Prefeituras-Bairro
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
SEDUR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas
SEMGE	Secretaria Municipal de Gestão
SEMOB	Secretaria Municipal De Mobilidade
SEMOP	Secretaria de Ordem Pública
SEMPRE	Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza
SIGA	Serviço Integrado de Gestão Administrativa
SIMM	Serviço Municipal de Intermediação de Mão-de-Obra
SMS	Secretária Municipal de Saúde
SUCOM	Superintendência de Controle e Ordenamento do Solo do Município
SUCOP	Superintendência de Obras Públicas do Salvador
SUS	Sistema Único de Saúde
UFBA	Universidade Federal da Bahia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>PRINCÍPIOS DA DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>19</b>
2.1	DESCENTRALIZAÇÃO E SUAS VERTENTES	19
2.2	DESCONCENTRAÇÃO COMO MODELO DE GESTÃO	22
<b>3</b>	<b>PREFEITURA-BAIRRO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR COMO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO</b>	<b>24</b>
3.1	ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS - ARs	24
3.2	SERVIÇO INTEGRADO DE ATENDIMENTO REGIONAL – SIGA	27
3.3	SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E A TRANSIÇÃO PARA A PREFEITURA-BAIRRO – LEI 8.376/2012	30
<b>3.3.1</b>	<b>Primeira fase Prefeitura-Bairro Salvador</b>	<b>32</b>
3.4	PREFEITURA-BAIRRO – LEI 8.376/2012	35
3.5	REGIÕES ADMINISTRATIVAS E PREFEITURAS-BAIRRO DO MUNICÍPIO DO SALVADOR – CRONOLOGIA	37
3.6	DIRETORIA DAS PREFEITURAS-BAIROS – ORGANOGRAMA	41
<b>4</b>	<b>EXPERIÊNCIAS DE DESCONCENTRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DA PREFEITURA-BAIRRO NO MUNDO</b>	<b>46</b>
4.1	BERLIM	48
4.2	BARCELONA	52
<b>5</b>	<b>EXPERIÊNCIAS DE DESCONCENTRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DA PREFEITURA-BAIRRO NO BRASIL</b>	<b>56</b>
5.1	AS SUBPREFEITURAS DE SÃO PAULO COMO EXEMPLO DE DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR	56
5.2	BELO HORIZONTE	62
5.3	FORTALEZA	65
<b>6.</b>	<b>CAJAZEIRAS E SUA HISTÓRIA</b>	<b>68</b>
6.1	O SURGIMENTO DA PREFEITURA-BAIRRO DE CAJAZEIRAS	69
6.2	PREFEITURA-BAIRRO DE CAJAZEIRA COMO MODELO DE DESCONCENTRAÇÃO	76
6.3	A PREFEITURA-BAIRRO DE CAJAZEIRA E A EVOLUÇÃO DO BAIRRO	85
<b>7</b>	<b>AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS A PARTIR DA PREFEITURA-BAIRRO DE CAJAZEIRAS</b>	<b>93</b>
7.1	NA SAÚDE	95
7.2	NAS AÇÕES SOCIAIS	100
7.3	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: COMO IMPORTANTE ELEMENTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL	102
7.4	NA EDUCAÇÃO	102
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>108</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>110</b>

<b>ANEXO A - LEI 13.399, DE 1º DE AGOSTO DE 2002.....</b>	<b>113</b>
---	------------

## 1 INTRODUÇÃO

O papel da Prefeitura-Bairro na descentralização das políticas públicas é o tema desta dissertação. A Prefeitura-Bairro de Cajazeiras, localizada no Município de Salvador, estado da Bahia, serviu de base para a realização do estudo empírico desta pesquisa.

**Figura 1** – Mapa de localização do Bairro de Cajazeiras no município de Salvador



Fonte: CONDER/INFORMS, Base Cartográfica SICAR 2010 – Ortofoto.

A escolha do tema advém da observação do processo de implantação das Prefeituras-Bairro em Salvador e das vertentes existentes no projeto de descentralização das políticas públicas no debate governamental. Percebe-se que é relevante verificar como os conflitos e a oposição interna das secretarias municipais influenciam no modelo de descentralização, sobretudo nas escolhas políticas da gestão municipal frente aos conflitos que podem ocorrer com as secretarias do

município, uma vez que as Prefeituras-Bairros são parte de um amplo projeto de reforma administrativa do Município do Salvador. Faz-se necessário frisar que a descentralização política não se confunde com descentralização administrativa pois as secretarias não surgiram para atender a necessidades de natureza territorial no governo, mas em virtude da divisão funcional de trabalho no interior do Executivo.

Nota-se que os problemas da área de saúde são distintos dos da área de educação, finanças, negócios, jurídicos, transporte e outros, portanto requerem conhecimentos e especializações distintas para administrá-las. A Prefeitura serve-se dessa divisão funcional para melhor atuar sobre as complexidades do município, então o ponto de vista das secretarias também é o destino geral do município em suas respectivas áreas. Elas não expressam uma descentralização do poder Municipal, pelo contrário, pode-se imaginar uma multiplicação das Secretarias e, ao mesmo tempo, uma centralização de poder ainda mais forte.

Observa-se um desequilíbrio então, pois, se as instâncias Municipais – o Poder Legislativo, a Chefia do Executivo, as Secretarias, fossem uma rigorosa expressão do poder local, como teoricamente se pensa que uma prefeitura o seja, não haveria problema. Acontece que, sob sua estrutura administrativa tradicional e em vista das singularidades do município soteropolitano, elas de fato movimentam-se nos níveis mais abstratos do governo.

De acordo com Rosa (2008), existe descentralização política sempre que entes jurídicos de direito público concorrem com competências políticas, com soberania ou autonomia para legislar e para ditar seus propósitos e seu governo.

Diante do apresentado, esta dissertação define como problema que norteou a pesquisa: qual o papel da Prefeitura-Bairro na descentralização das políticas públicas?

Face ao problema de pesquisa enunciado, a resposta provisória levantada, ou seja, a hipótese construída, é que as políticas públicas municipais podem ser executadas de forma plena com a participação da sociedade, e com isso as Prefeituras-Bairro conseguem pautar-se por demandas locais, exercendo ações de desconcentração.

O objetivo geral desta dissertação é avaliar o papel das Prefeituras-Bairro no processo de descentralização de políticas públicas. Nesse viés, como objetivo específico, determinou-se estudar os modelos adotados de descentralização para

compreender melhor o conceito da descentralização política nos municípios, Distrito Federal e Estados-Membros com os seus devidos reconhecimentos e as suas autonomias. A descentralização política é concretizada pela não subordinação daqueles à união, reservando-lhes a Constituição competências próprias: analisar se a implantação de Prefeituras-Bairro é condicionada ao nível de adesão de cada política setorial, fenómeno que, ocorrendo, pode gerar problemas para integrar as ações nos territórios.

Desperdício, corrupção e inépcia; eis; entre outras, três reconhecidas causas da ineficiência do setor público, mazelas da administração para as quais os controles políticos tradicionais da democracia representativa parlamentar se mostram cada vez mais insuficientes, propondo, nesta linha, o grande desafio de início de século do direito administrativo para o desenvolvimento de novas soluções de controle jus político que superem o embaraço do impasse. (MOREIRA NETO, 2011, p.103).

Portanto, aqui, trabalhar-se-á com a perspectiva avaliativa que as políticas públicas na Prefeitura-Bairro Cajazeiras, com a participação dos diferentes fatores sociais, parte da importante e eficiente desconcentração como prioridade para o bom andamento do serviço administrativo. Para dar visibilidade a tal processo, através da pesquisa, foi possível definir os princípios dos conceitos de desconcentração e da descentralização das políticas públicas; avaliar a participação dos interessados imediatos dos conselhos comunitários locais e da sociedade civil; e demonstrar o compartilhamento de responsabilidade com o intuito de tornar mais eficazes as políticas públicas de cada região. Como papel importante na análise das ações, identificando políticas específicas para conhecer os atores beneficiados e desfavorecidos, as Prefeituras-Bairro devem democratizar as políticas públicas, reconstruindo a relação entre o poder público e o cidadão, ampliando a governabilidade na Gestão Municipal.

Para reforçar a perspectiva em discussão, faz-se necessário estabelecer a distinção breve entre os conceitos de descentralização e desconcentração. Segundo Mello (2012, v.1, p. 155), a descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certas atividades e aquela outra à qual foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A descentralização, assim, está sempre referida a uma só pessoa; cogita-se, então, o liame unificador da hierarquia. Devido à descentralização, rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a administração central e a pessoa estatal descentralizada.



Assim, a segunda não é “subordinada” à primeira.

Já a desconcentração pode-se dar em razão da matéria (assunto) ou em razão do grau (hierarquia). Como exemplo esclarecedor, pode-se aludir ao modo como ocorre a separação das competências nos Ministérios da Justiça, da Saúde e da Educação. As camadas da responsabilidade decisória de autoridade podem se apresentar, por exemplo, com o diretor de departamento, diretor de divisão, chefe de seção e encarregado de setor. Também há desconcentração com base em um critério territorial (geográfico), traduzido no caso de administrações regionais de prefeitura e de delegacias regionais de saúde (MELLO, 2012, p.150). Em todos os casos, o objetivo é “descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho.” (PIETRO, 2012, p.467).

As unidades das Prefeituras-Bairro de Salvador passam a funcionar como centros regionais com o poder de mobilização da gestão das políticas públicas apoiadas pelos conselhos de representantes eleitos locais, exercendo um papel de controle e tornando a gestão mais democrática e com maior capacidade de justiça. Percebe-se que essas unidades têm um papel importante na execução das demandas políticas públicas locais: a integração delas corrobora para a gestão municipal, eliminando-se problema de separação em ações setoriais centralizadas.

No dia 05 de agosto de 2013, foi assinado pelo chefe do Poder Executivo da cidade de Salvador, Antônio Carlos Peixoto Magalhães Neto, a criação do Conselho Comunitário através do Decreto 24.109, devidamente publicado em Diário Oficial do Município (DOM). Os Conselhos Comunitários são órgãos colegiados de caráter consultivo, vinculados ao Gabinete do Prefeito, constituídos um em cada área de atuação das Prefeituras-Bairro. Essas estruturas administrativas funcionam articuladamente com a respectiva unidade territorial a que se subordinam. Têm, por finalidade, tornar os cidadãos parte ativa no exercício do governo, mediante a identificação das prioridades, fiscalização das obras e dos serviços públicos municipais.

Todos (as) os (as) cidadãos (ãs) têm direito de participar através de forma direta e representativa no controle, planejamento e governo das cidades, priorizando o fortalecimento, a transferência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares. (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2004).

A participação social no processo de gestão das políticas públicas fortalece o controle social e qualifica a atuação dos movimentos sociais para a luta de garantia de seu direito em defesa de suas necessidades e demandas particulares. A participação direta ou mediante representação assegura que as políticas públicas possam de fato complementar as diferenças e singularidades dos grupos sociais. A vontade social pode ser fator de avaliação para criação de metas a serem alcançadas no âmbito de alguma política pública, ou seja, é a participação do Estado e da sociedade conjuntamente cujo eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com o intuito de tornar mais eficazes as políticas públicas de cada região.

Para a Constituição, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais importam em coerência com os princípios fundamentais da liberdade, do pluralismo e da participação [artigo 2º e 9º, alíneas b) e c), entre tantos] ;evocando uma efetivação não autoritária e não estatizante, aberta à promoção pelos próprios interessados e pelas iniciativas vindas da sociedade civil. Não se trata apenas de criar serviços ou concretizar prestações pecuniárias ou outras; trata-se também por um lado de dar lugar e voz aos destinatários e beneficiários segundo a Constituição e a lei e, por outro lado, de admitir formas de complementaridade ou de concorrência entre as intervenções do Estado e das demais entidades públicas e as iniciativas das pessoas e dos grupos existentes na sociedade civil. Assim se espera otimizar as condições de realização dos direitos e assegurar a própria democracia (MIRANDA, 2010).

Os efeitos negativos da reconstrução da desconcentração das políticas públicas residem exatamente na desconcentração dos mecanismos de democracia participativa, que desorganiza as bases organizacionais criadas pelas subprefeituras as quais terminam por deixar de ampliar as disposições políticas das secretarias do município. Como é notório que toda política pública implica uma despesa pública para realizá-la, como os recursos são escassos, não é possível atender a todas as demandas sociais, havendo necessidade de se priorizarem algumas em detrimento de outras. Segundo Oliveira (2010, p.275), “a decisão de em que e quanto gastar é fundamentalmente uma decisão política”, portanto a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo decisório de algumas políticas públicas deve ser erigida em princípios políticos e em “boa prática” administrativa.

As Prefeituras-Bairro buscam fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, implemente e analise as decisões políticas, quebrando o paradigma impeditivo de realizações de inúmeros projetos de desenvolvimento local qualificados e inovadores e de políticas públicas locais consideradas progressistas.

Cabe ressaltar que o trabalho em questão não busca ser uma versão definitiva desta discussão, ao contrário, objetiva ser um elemento referencial e analítico desta transformação conjunta: na gestão pública e participação popular; ao mesmo tempo em que procura reforçar, mediante cases e análises de tipos de serviços distintos e importantes, a existência modelar que tornou a Prefeitura-Bairro um instrumento e mecanismo de promoção da desconcentração de políticas públicas, serviços e manutenção de bairros através dos seus entes públicos –secretarias, entidades e órgãos - de modo que isso esteja efetivamente ocorrendo conforme a proposta que visa a atender o cidadão, minimizando processos entre a sua necessidade e a sua resolução.

Por meio de cases com experiências distritais do bairro em estudo, o conceito de desconcentração desenhará os benefícios à comunidade local e o impacto que isso irá causar se o verdadeiro propósito da Prefeitura-Bairro na vida do cidadão ocorrer de fato. Com esse intuito, a Prefeitura-Bairro já existe há mais de cinco anos e segue em progresso evolutivo, sempre agregando, a cada passar dos anos, novas atribuições em participação popular, com lideranças e órgãos competentes.

## 2 PRINCÍPIOS DA DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 DESCENTRALIZAÇÃO E SUAS VERTENTES

A descentralização é um termo intimamente relacionado à organização do Estado, considerada uma das formas principais de organização administrativa do Poder Executivo.

O Estado tanto pode prestar por si mesmo as atividades administrativas como pode desempenhá-las por via de outros sujeitos, caso em que se estará perante a chamada descentralização. Anotou-se, ainda, que, nesta hipótese, ora o Estado transfere o exercício de atividades que lhe são pertinentes para particulares, ora cria pessoas auxiliares suas, para desempenhar os cometimentos descentralizados. (MELLO, 2012, p. 153).

É, portanto, classificada como um sistema técnico-administrativo, através do qual o desempenho das funções pertinentes à administração se processa por meio de vários organismos que desfrutam de largo grau de independência.

A descentralização é uma força liberal e constitucional; esta afirmação resume as posições da doutrina predominante [do século passado] [...]. Desde aquele tempo essa afirmação teve sucesso, apesar de arbitrária e fundamentada na observação de uma realidade circunscrita e contingente. Apesar disso, ela foi mantida sem crítica no curso dos anos até a época atual. Deste modo, continua-se a sustentar uma estreita conexão da descentralização com a liberdade e com a democracia. (ROVERSI-MONACO, 1998, p.63).

Deste modo, percebe-se o quanto é considerada uma técnica administrativa, com base nas competências distribuídas dentro da estrutura organizacional às pessoas jurídicas diferentes da que está descentralizando.

No Estado, o serviço tem definição de caráter descentralizado quando se trata de atuações indiretas, tendo a participação do poder público ao atribuir as pessoas juridicamente distintas de si, podendo ser da sua própria administração ou até mesmo do setor privado. É necessário, para tanto, que haja execução ou titularidade dos serviços realizados através de outorga ou delegação.

Classifica-se como outorgada, quando a transferência é feita para uma entidade administrativa por meio de lei e por prazo determinado. Fica claro, assim, que nem toda descentralização faz surgir administração indireta: esse processo só ocorre quando for implementado por outorga.

A descentralização quando ocorre para particulares é sempre por forma de delegação, porque a titularidade permanece sempre no poder da administração sem jamais deixar de estar a ele circunscrito.

Já a descentralização direcionada para Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública também pode ser feita por delegação, isso porque, mesmo estando presente na administração indireta, não possui característica jurídica de direito público. Ela existe quando se trata da administração indireta vinculada à direta, diante de uma relação de controle ministerial.

Pode ser considerada tanto como política quanto administrativa. É política quando o ente descentralizado realiza atribuições próprias que não surgem através do ente central. Tem-se, assim, o exemplo da situação das unidades da Federação no Brasil e a situação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por outro lado, é administrativa quando as atribuições que os entes descentralizados realizam só têm o valor jurídico que lhe é passado pelo ente central e esse tipo de descentralização está vinculado à área do Direito Constitucional.

Em 1967, ao disciplinar a denominada Reforma Administrativa Federal, o Decreto-Lei 200, em seu art.6º, inciso III, elegeu a “descentralização administrativa” como um dos princípios fundamentais da Administração Federal.

No Brasil a descentralização administrativa realiza-se com os entes da administração indireta, ou seja, as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas são produtos da descentralização administrativa. A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, e a situação dos Estados-membros da federação e, no Brasil, também dos Municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. (MEDAUAR, 2004, p. 350).

A descentralização administrativa é classificada em três modalidades, sendo elas: territorial ou geográfica; por serviço e por colaboração. A descentralização territorial ou geográfica, na qual a entidade local é analisada e delimitada geograficamente, dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, representa uma circunscrição territorial meramente administrativa, cujo eixo da administração será segundo um critério local, regional, geográfico. Mello (2012) irá definir esta modalidade dizendo que “os negócios e interesses, portanto as atividades públicas, que importam diretamente à coletividade sediada na região são

prosseguidas por esta pessoa jurídica através de seus órgãos”. (MELLO, 2012, p.92)

A descentralização territorial desloca o eixo da administração segundo um critério local, regional, geográfico. O território divide-se, então, em circunscrições que servem de base a unidades administrativas, autônomas capazes de reger os interesses próprios da população fixa da mesma parcela territorial. (JUNIOR, 1969 apud MELLO, 2012, p.92).

Conforme Pietro (2007, p. 382) “a descentralização administrativa territorial nem sempre impede a capacidade legislativa, só que é exercida sem autonomia, subordina-se às normas emanadas do poder central”.

Em seguida, tem-se a descentralização por serviço, funcional ou técnica. Quando ocorre, verifica-se que o poder público cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público.

A descentralização por serviços se processa dentro e para a organização administrativa. Passa a ser uma forma de divisão de trabalho administrativo, possibilitando, dessa forma, uma melhor distribuição e adequação das atividades a serem desempenhadas pelo Estado. (SOBRINHO, 1983, p. 86).

Por fim, pode-se enumerar a descentralização por colaboração, segundo a qual existe a transferência do serviço por meio de contrato, que prevê a outorga da execução de determinado serviço público a uma pessoa jurídica. Esta acontece por concessão ou permissão do serviço público a pessoas jurídicas já constituídas com capital privado.

É a que ocorre sempre que o Estado transfere a pessoas, físicas ou jurídicas, não importa de que natureza, uma série de atribuições especiais, que ele próprio poderia desempenhar, por lhe serem inerentes, mas que encontra dificuldades pela progressiva complexidade dos serviços e pela insuficiência da máquina administrativa, assoberbada de serviços públicos. (CRETELLA, 2000, p.79).

A Prefeitura-Bairro corrobora com o processo de reforço e posicionamento da gestão pública perante a sociedade no desempenho de suas atividades na descentralização ainda assim sendo de competência a gestão pública de atividades de interesse coletivo.

## 2.2 DESCONCENTRAÇÃO COMO MODELO DE GESTÃO

É considerada a técnica administrativa segundo a qual as competências são distribuídas dentro da estrutura organizacional de uma mesma pessoa jurídica. Tem-se um serviço de caráter desconcentrado quando se trata de uma técnica de distribuição interna, no mesmo local, órgão, entidade, de competências para qualquer outro órgão distinto, com a finalidade de descongestionar as atribuições que são centralizadas na própria administração. Nestes casos, existe uma relação de hierarquia com a presença de coordenação e subordinação, cumprindo um duplo papel. Ao passo que atenua a centralização, nesses casos, é acompanhada pelo processo de descentralização.

Na desconcentração, a dimensão administrativa é preponderante, na medida em que a questão da distribuição do poder tem expressão menor. Consiste na forma de transferir a realização de determinado serviço público de um órgão para outro no vínculo de administração direta, tendo como exemplo um serviço público exercido pela Secretaria de Segurança Pública passada para a Administração Penitenciária.

Ela é usada tanto na administração direta quanto na indireta. Vem a se caracterizar como desconcentração tanto no caso de um município que é dividido internamente em órgãos, nos quais cada um tem as suas atribuições, quanto em uma sociedade de economia mista, quando se organiza toda sua estrutura interna em superintendências ou departamentos, com todas as atribuições próprias e diferentes a fim de desempenhar com eficácia suas funções institucionais.

A desconcentração administrativa existe quando atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores dentro de uma mesma pessoa jurídica, no caso, dentre os órgãos da Administração Direta. (MEDAUAR, 2000, p. 52-62).

É um fenômeno de distribuição interna de partes de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas que se referem à organização interna de cada pessoa jurídica, sendo assim não prejudicam a unidade absolutista do Estado porque todos os órgãos e agentes permanecem ligados por forte vínculo, a hierarquia: tanto em razão da matéria do grau de hierarquia quanto do território.

Dá-se o nome de centralizada para a atividade exercida diretamente pela entidade estatal, desconcentrada, sempre que a competência para o

exercício da atividade é repartida, dividida ou espalhada por diversos órgãos (ministérios, secretarias e outros órgãos despersonalizados); descentralizada, quando a atividade administrativa é deferida a outras entidades dotadas de personalidade jurídica, seja por outorga (lei), seja por delegação (contrato ou ato). (ROSA, 2007, p. 30).

Na hierarquia das esferas de poderes e competências, os órgãos centralizam e burocratizam os processos de interesses individuais gerando um longo tempo de espera para o retorno, visto que a máquina administrativa pública é insuficiente para gerir a alta demanda.



### 3 PREFEITURA-BAIRRO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR COMO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Inspirados nos postos Serviços de Atendimento ao Cidadão (SAC), as Prefeituras-Bairros estão alcançando um patamar de importância ao cidadão. Ao contrário das autarquias do Estado – concentrados em sua grande maioria no Centro Administrativo da Bahia (CAB) – os órgãos municipais estão espalhados por várias partes da cidade, e, muitas vezes, o cidadão comum não sabe exatamente qual deve procurar para resolver algum problema específico. Neste aspecto, as Prefeitura-Bairros têm conseguido simplificar o caminho com o modelo de descentralização administrativa em constante busca para quais serviços se podem ampliar e quais os parceiros externos. Nessa trajetória, o projeto evolui com as Administrações Regionais, conhecidas também como ARs até o modelo atual.

#### 3.1 ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS - ARs

Foi em 1986 que o então prefeito Mário Kertész sancionou a Lei 3.601/86 que instituiu as Administrações Regionais (ARs) para que houvesse a finalidade de descentralizar a execução de obras e serviços de interesse local de modo a garantir maior eficácia na prestação de serviços à população. A fim de atender à sua finalidade, a Lei 3.688 de 5 de novembro de 1986 dispõe sobre as administrações regionais e dá outras providências, regulamentando as questões referentes às ARs, conforme publicação em Diário Oficial do município:

- I - aproximar as políticas e ações municipais do cidadão usuário, promovendo o interrelacionamento entre a Prefeitura e o cidadão;
- II – contribuir na formulação do Plano de Ação Municipal, propondo Programas Setoriais de sua competência e colaborando na elaboração de Programas gerais;
- III – subsidiar e executar programas de esclarecimento ao público, facilitando a difusão de informações, para orientação ao cidadão, quanto a planos, programas, projetos, serviços, normas e procedimento legais, obrigações tributárias, entre outras;
- IV – executar levantamentos de dados cadastrais, possibilitando maior conhecimento das peculiaridades de cada Região Administrativa, viabilizando a busca de soluções específicas;
- V – subsidiar a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano;
- VII – acompanhar as ações do Poder Municipal nas Regiões Administrativas;
- VIII – executar obras e serviços de pequeno porte, até o valor limite estabelecido pela Carta Convite, na forma da legislação municipal que disciplina as licitações;

IX – agilizar a tramitação de expedientes de ordem interna, evitando deslocamentos desnecessários dos interessados;

X – executar as atividades que serão descentralizadas, a partir das decisões emanadas do Gabinete do Prefeito, bem como contribuir para a elaboração de programas e projetos que visem à desconcentração e à descentralização administrativa;

XI – promover a articulação com órgão e entidades da administração pública e da iniciativa privada visando ao cumprimento de suas atividades;

XII – cumprir e fazer cumprir, no âmbito de sua jurisdição, as normas vigentes na administração municipal.

Para devidos fins de localização, as Administrações Regionais (ARs) estiveram submetidas a três critérios a serem observados e seguidos: I) fácil identificação do local pelo público; II) acesso fácil ao local; e III) local próximo ao centro mais populoso da Região Administrativa correspondente e aos canais de tráfego do transporte coletivo. A lei explicita que ARs deverão ter sua sede em edifício ou terreno de propriedade municipal e, ao serem criadas por ato do Chefe do Poder Executivo, terão as seguintes denominações: AR – 1. Centro; AR – 2. Itapagipe; AR – 3. São Caetano; AR – 4. Liberdade; AR. – 5. Brotas; AR - 6. Barra; AR – 7. Rio Vermelho; AR – 8. Pituba; AR – 9. Boca do Rio; AR – 10. Itapuã; AR – 11. Cabula; AR – 12. Beiru/Tancredo Neves; AR – 13. Pau da Lima; AR – 14. Cajazeiras; AR – 15. Valéria; AR – 16. Subúrbios Ferroviários; AR – 17. Ilhas.

Cada AR se manteve com a seguinte estrutura: I – Conselho Regional; II – Gabinete do Administrador Regional: serviço de Administração; e III- Coordenadoria Executiva.

Art.6º - Cada Conselho Regional será constituído por, no mínimo, 05 (cinco) membros, para até 30 mil habitantes, acrescidos de 01 (um) membro, para cada 15 mil habitantes a mais, a partir de dados oficiais do IBGE e pelo Administrador Regional.

Art. 7º - O Chefe do Poder Executivo nomeará os membros dos Conselhos Regionais, indicados pelas Associações de Moradores e demais entidades da respectiva região administrativa, que desempenhem reconhecida ação comunitária, com mandato de 02 (dois) anos.

§ 1º - A escolha dos membros do Conselho Regional de cada Administração será feita em Assembleia Geral, que reúna as Associações de Moradores e demais entidades representativas da região correspondente, devidamente legalizadas há pelo menos 60 dias da data da Assembleia.

§ 2º - A Prefeitura municipal do Salvador, em articulação com as entidades da região administrativa, proverá todos os meios e recursos necessários à divulgação e realização das Assembleias, referidas no §1º - sem qualquer interferência no processo de escolha.

§ 3º - O Presidente do Conselho será escolhido por eleição entre os seus membros.

§ 4º - Fica assegurado, aos Vereadores, o direito de participar de qualquer reunião de qualquer Conselho Regional, com direito ao uso da palavra.

Esses Conselhos Regionais se constituíram com as seguintes competências: priorizar e fiscalizar obras e serviços da sua Região; subsidiar o planejamento regional e fixar o plano de prioridades para intervenção do Poder Executivo na Região; promover a participação organizada da comunidade local na definição e no acompanhamento dos planos, programas e projetos voltados para a Região; solicitar informações, diagnósticos e pareceres técnicos de órgãos e entidades públicas privadas; encaminhar propostas de solução de problemas ao Administrador Regional; apreciar as propostas orçamentárias, encaminhadas pelo Administrador Regional, e, especialmente, no que couber, a proposta orçamentária anual antes da sua apreciação final Conselho Municipal de Orçamento e do seu envio à Câmara Municipal; promover a divulgação das Resoluções do Conselho e da Atuação da Administração Regional; e submeter, conforme publicado na lei citada, à observação, para o Administrador Regional e para o Assistente de Administrador Regional, do mesmo prazo de desincompatibilização que a legislação eleitoral estabelece para Secretários Municipais a fim de concorrerem a qualquer cargo eletivo”.

O artigo 9<sup>o</sup> da lei estabelece que as Administrações Regionais serão dirigidas por Administradores Regionais, nomeado por Ato do Chefe do Poder Executivo, dentre pessoas de reconhecida probidade, competência técnica e administrativa. As atribuições deste Administrador Regional se fazem pela promoção à articulação da administração regional com as instituições públicas e privadas visando ao cumprimento de suas finalidades e também devem:

- II – promover a articulação da Administração Regional com instituições públicas e privadas visando ao cumprimento de suas finalidades;
- III – encaminhar, a partir da criação e implantação de todas as Administrações Regionais, proposta orçamentária da Administração Regional e proceder à sua execução, observada a legislação em vigor;
- IV – dar pareceres em processos relativos ao pessoal a serviço da Administração Regional.
- V – elaborar e encaminhar as prestações de contas das despesas efetivadas;
- VI – encaminhar propostas de trabalho e relatórios sobre sua execução, para apreciação do Poder Executivo;
- VII – receber e providenciar o atendimento de reivindicações encaminhadas pela comunidade no âmbito de competência da respectiva Administração Regional;
- VIII – receber e providenciar o atendimento de reivindicações encaminhadas pelas comunidades no âmbito de competência da respectiva Administração Regional;
- IX – executar outras atividades que lhe forem atribuídas pelo Prefeito;
- X – executar outras atribuições correlatas.

Art. 11 - As competências das unidades integrantes da estrutura das Administrações Regionais interação com os órgãos e entidades da Administração Pública, assim como as atribuições de titularidade cargos e funções de confiança serão fixadas em Regimento Interno, a ser aprovado pelo Chefe do Poder Executivo.

Art. 12 – As áreas de jurisdição das Regiões Administrativas serão definidas por Decreto pelo Prefeito e se referenciarão nas Unidades Espaciais de Planejamento, naquilo que não prejudicar as características da unidade do bairro.

Parágrafo único – Qualquer alteração posterior na delimitação das áreas de jurisdição das Administrações Regionais será feita mediante autorização legislativa.

Art. 13 - Ficam criados 17 (dezessete) cargos em comissão do Coordenador, Código DAA-101-3, cujas vinculações às respectivas Administrações Regionais serão definidas pelo Chefe do Poder Executivo.

Art. 14 – As atividades relativas às pessoal, material, orçamento, contabilidade e auditoria deverão ser exercidas pelas Administrações Regionais com obediência às normas e orientações emanadas dos Órgãos Centrais Competentes.

Art. 15 – As Administrações Regionais exercerão suas atividades com pessoal da administração centralizada e descentralizada posto à sua disposição, em número adequado e suficiente ao funcionamento de cada uma delas.

Art. 16 - A partir da criação e implantação de todas as Administrações Regionais, cada uma delas se constituirá em unidade orçamentária, ... (VETADO)... à qual, específica e individualmente, o orçamento anual do Município de Salvador atribuirá recursos para cumprimento de suas funções.

Parágrafo Único. Os recursos orçamentários destinados à manutenção das Administrações Regionais... (VETADO) ...alocados na Casa Civil do Prefeito, constituem-se em atividades daquele Órgão.

Art. 17 - Parágrafo Único. Os recursos orçamentários destinados à manutenção das Administrações Regionais... (VETADO) ...alocados na Casa Civil do Prefeito, constituem-se em atividades daquele Órgão.

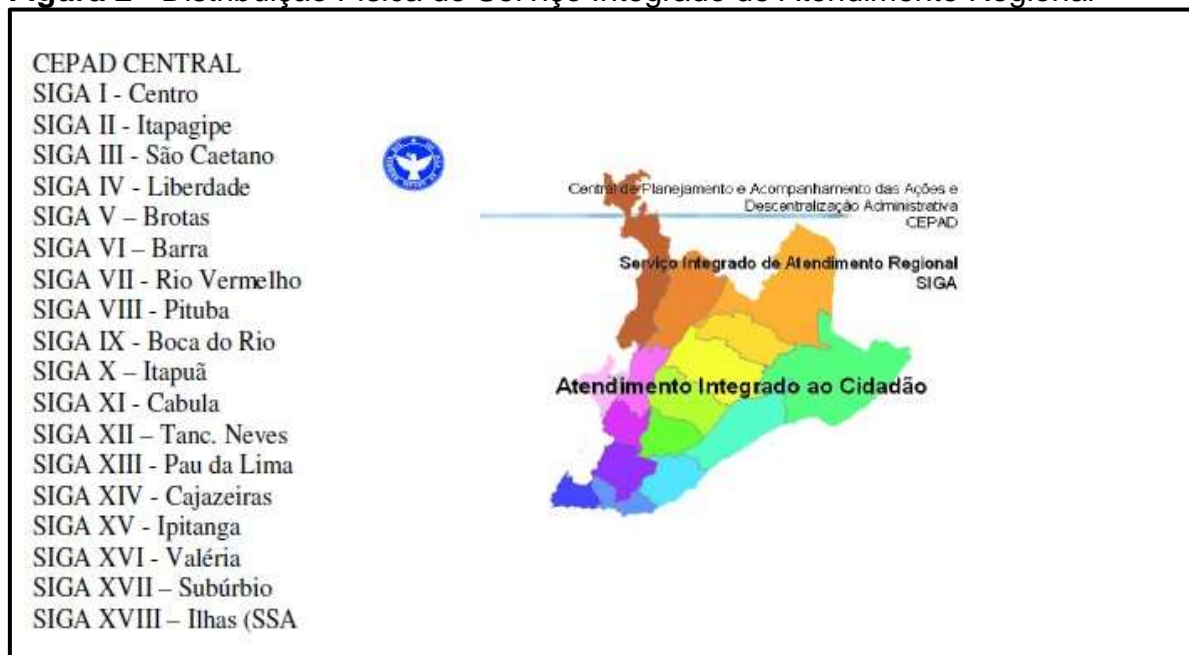
### 3.2 SERVIÇO INTEGRADO DE ATENDIMENTO REGIONAL – SIGA

Com a reforma administrativa em dezembro de 2008, através da Lei Municipal 7.610, a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) modificou sua composição organizacional patrocinando uma grande mudança em toda a sua estrutura administrativa. Entre as mudanças, a criação do Gabinete do Prefeito e a Casa Civil em substituição à Secretaria de Governo (SEGOV), além da incorporação e extinção de diversas Secretarias, entre as quais a Secretaria Municipal de Articulação e Promoção da Cidadania (SEMAP) e CADES, anteriormente responsáveis pelas antigas Administrações Regionais, o aparato físico e de pessoal das antigas ARs, hoje Serviço Integrado de Atendimento Regional (SIGA), foi transferido e incorporado regimentalmente pelo Gabinete do Prefeito e operacionalmente pela Casa Civil. Posteriormente, com a publicação do Decreto 19.390 de 18/03/2009, foi modificado o regimento do Gabinete do Prefeito, definindo de forma mais objetiva as atribuições e

competências, tanto das dezoito unidades do SIGA como da Central de Planejamento e Acompanhamento das Ações de Descentralização Administrativa (SEPAD), que passou a ter finalidade não apenas de monitorar e coordenar as atividades desenvolvidas pelas unidades SIGA, mas, sobretudo, reduzir as distâncias entre as demandas populares e seus cumprimentos das responsabilidades junto aos órgãos e às entidades da PMS.

No ano de 2009, o Decreto 19.390/2009, aprovava um novo regimento do Gabinete do Prefeito, que fez inserir dentro da sua nova estrutura a Central de Planejamento e Acompanhamento das Ações de Descentralização Administrativa (CEPAD), bem como dezoito outras subunidades do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA), ligadas à Central e em substituição às antigas Administrações Regionais (ARs) (Figura 2).

**Figura 2 - Distribuição Física do Serviço Integrado de Atendimento Regional**



Fonte: <http://mapadigital.salvador.ba.gov.br/>.

Em uma publicação do Decreto 20.683 de 26/03/2010, o regimento foi alterado, definindo a finalidade, os setores e as competências correspondentes a cada unidade e subunidade. O mesmo decreto estabeleceu competências para unidade CEPAD, assim como fez para as unidades SIGA:

Art. 10 - A Central de Planejamento e Acompanhamento das Ações de Descentralização Administrativa que tem por finalidade reduzir as distâncias

entre as demandas populares e o cumprimento das responsabilidades administrativas, articulando ações junto aos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), através das unidades administrativas do Serviço Integrado Regional – SIGA no âmbito das Regiões Administrativas.

Para as unidades SIGA, o organograma se apresentava da seguinte forma: a Central em composição de um diretor, um setor de planejamento e acompanhamento, um setor de desenvolvimento e social, um setor administrativo, um secretário administrativo. Cada unidade, das dezoito, tinha posse de dezoito administradores regionais; dezoito setores de planejamento e acompanhamento; dezoito setores de desenvolvimento e social; dezoito setores administrativos e dezoito secretários administrativos. Tal organograma define as competências dos setores e apresenta-se como parâmetro para fiscalização. O setor administrativo, por sua vez, destaca-se através da legislação com os itens abaixo:

I - através do Setor de Planejamento e Desenvolvimento...

II - através do Setor de desenvolvimento Social...

III - através do Setor Administrativo:

- a) cumprir normas, acompanhar e monitorar as atividades de gestão de pessoas, de materiais e patrimônio, de comunicação e documentação, de serviços gerais, de manutenção predial, logística e informática da CEPAD, previstas no Sistema Municipal e em articulação com a CAD da Casa Civil;
- b) controlar a frequência e registrar a movimentação e o afastamento dos servidores colabores, estagiários e jovens aprendizes; supervisionar a elaboração e execução da escala de férias;
- c) elaborar e acompanhar a escala de férias;
- d) identificar as necessidades de desenvolvimento dos funcionários da CEPAD e SIGA;
- e) elaborar o cronograma de distribuição, atender às requisições, receber e efetuar o controle físico dos materiais;
- f) promover inventários periódicos dos bens patrimoniais, verificando sua condição de uso e conservação;
- g) controlar o serviço de transporte, reprografia, portaria, telefonia, zeladoria, vigilância, limpeza, serviço de copa, bem como de manutenção, reparos e conservação dos prédios, equipamentos e instalações;
- h) proceder à recepção, análise, ao registro e controle da tramitação de processos e outros documentos;
- i) monitorar a aplicação de adiantamento junto aos correntistas de adiantamento;

A estrutura da organização, por força legal, conserva um modo linear de hierarquia, peculiar a toda organização do setor público. Essa divisão linear deriva da organização militar e embora ela seja eficaz para o envio e recebimento de ordens e informações, bem como para a definição clara do poder hierárquico, não favorece o

espírito de equipe e de cooperação, tolhendo a criatividade e tornando-se, ao final do processo, uma instituição burocratizada por excesso de rigidez.

### 3.3 SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E A TRANSIÇÃO PARA APREFEITURA-BAIRRO – LEI 8.376/2012

Até 2012, a Prefeitura do Município do Salvador trabalhava com dezoito regiões administrativas. Cada uma dessas regiões tinha uma sede do SIGA. Esse sistema não apresentou resultados satisfatórios à população. Conforme a Lei 8.376/2012, publicada no Diário Oficial do Município de Salvador, em dezembro de 2012, a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador modificou-se em formato legal:

Ficam criadas dez Prefeituras-Bairros, com a finalidade de promover, nas respectivas áreas de competência, em articulação com as Secretarias e entidades da Administração Municipal, a execução dos serviços públicos, inclusive a fiscalização, a manutenção urbana e o atendimento ao cidadão, bem como assegurar a participação da comunidade na gestão pública, conforme regulamento específico a ser expedido pelo Poder Executivo Municipal.

Na nova gestão, os dezoito SIGAs foram extintos e criadas as dez Prefeituras-Bairros: uma unidade para cada uma das dez regiões administrativas da cidade, propostas para Salvador. Para a chegada do modelo proposto de divisão da cidade nas dez grandes áreas, foram levados em consideração os seguintes aspectos: geografia da cidade; densidade demográfica de cada área; questões culturais; questões sociais; questões econômicas e sistema viário e mobilidade urbana.

Durante o processo de discussão para delimitação das regiões administrativas, foi identificado que a legislação que trata da divisão de bairros em Salvador precisava se atualizar face à nova realidade da cidade e um estudo foi realizado pela UFBA e pela SEMGE com um projeto de lei a fim de que se delimitassem os bairros da cidade tal como sugerido pelo grupo de trabalho composto pela Prefeitura de Salvador, CONDER e UFBA em 2010, as quais, com auxílio de dados do IBGE, fizeram um estudo criterioso e publicaram-no no livro de referência ao assunto cujo título é *O Caminho das Águas em Salvador: Bacias Hidrográficas, Bairros e Fontes*. Essa publicação reconhece a cidade do Salvador com seus cento e sessenta bairros e três Ilhas. Com base neste estudo, um Projeto de Lei foi elaborado alterando a legislação

dos bairros de 1960. Um dos pontos proposto pelo Projeto de Lei é a divisão da cidade em dez grandes áreas.

Posterior à divisão da cidade em macrorregiões, avaliaram-se as escolhas dos serviços ofertados e, conforme essa reflexão, decidiu-se que todos os serviços da Prefeitura deveriam ser oferecidos ao cidadão nas unidades, detectando-se, entretanto, que alguns Órgãos, Secretarias e Entidades parceiras deveriam receber atenção especial uma vez que concentram a maioria absoluta dos serviços solicitados pelo cidadão. Em sua fase inicial, apenas alguns órgãos, entre Secretarias e Entidades, estariam à disposição das Prefeituras-Bairro: 1) SEINFRA; 2) SUCOP; 3) DESAL; 4) CODESAL; 5) SEMOP: CODECON, Guarda Municipal e LIMPURB; 6) SEMOB; 7) SIMM e Programação Social Bolsa Família; 8) SEFAZ; 9) SUCOM; 10) TRANSALVADOR; 11) Ouvidoria Geral do Município; 12) Banco Popular; 13) Farmácia Popular do Brasil; 14) CREA; 15) Balcão da Justiça– Tribunal de Justiça da Bahia. Naturalmente, com o crescimento e a evolução do projeto e demanda popular, no que dispõem tais serviços prestados e ofertados nas Prefeituras-Bairro, houve um acréscimo considerável que será visto mais à frente.

O projeto prevê que, através de uma plataforma de tecnologia da informação instalada dentro de cada uma das Prefeituras-Bairro, os colaboradores estejam habilitados a atender ao cidadão/requerente em relação a qualquer área de atuação da Prefeitura Municipal. A aquisição e o desenvolvimento de uma ferramenta de tecnologia da informação baseada no relacionamento entre o cidadão e a Prefeitura de Salvador se tornam fundamental para o alcance do pilar do projeto que se pauta em sua missão de facilitar o contato e a comunicação, “assegurando o cumprimento das responsabilidades administrativas e a participação da comunidade na Gestão Pública” e completa em sua visão, definida no endereço virtual da Prefeitura-Bairro da cidade de Salvador: “ser referência na prestação de serviços públicos e no atendimento com excelência ao cidadão, de forma a promover a melhoria contínua das práticas modernas de gestão e desconcentração administrativas”.

Nesse projeto de elaboração sistêmica com a plataforma tecnológica, a COGEL se tornou convidada e corresponsável por essa sustentabilidade, com um sistema de banco de dados que pudesse gerir e armazenar as informações das demandas, mesmo que a sua participação não estivesse originalmente cogitada e prevista no Decreto 25.765. Para alimentar o sistema, em sua fase inicial, cada uma das



Secretarias e cada um dos Órgãos fizeram o envio para a Diretoria Geral das Prefeituras-Bairro da relação completa de todos os serviços que prestavam ao cidadão. Esses serviços foram assim cadastrados para que se tornassem disponíveis em todas as Prefeituras-Bairro através de um sistema de informações utilizado de modo unificado. Esse processo ainda hoje se mantém embora tenha ocorrido acréscimo ou retirada de serviços ofertados.

Em sua fase de elaboração, ficou estabelecido que fossem escolhidos imóveis para serem sedes das unidades das Prefeituras-Bairro, obedecendo a alguns pré-requisitos como o local ser de fácil acesso à população; ser próximo a pontos de ônibus e ruas de grande circulação; a escolha dos imóveis que já oferecessem requisitos atuais como adaptações a todas as regras de acessibilidade adotadas; imóveis que já estivessem cadastrados junto à base de dados do IPTU da SEFAZ; imóveis que tivessem no mínimo 250m<sup>2</sup> de área construída.

### **3.3.1 Primeira fase Prefeitura-Bairro Salvador**

Na primeira fase, os imóveis selecionados, com a ajuda dos subprefeitos, foram Prefeitura-Bairro Centro/Brotas (Figuras 3 e 4), localizada no Edifício Ranulfo Oliveira, Bairro da Praça da Sé na Praça da Sé; Prefeitura-Bairro subúrbio e Ilhas, rua Pará nº 15; Prefeitura-Bairro Cajazeiras, rua Estrada do coqueiro Grande, nº1220, no bairro da Fazenda Grande II; Prefeitura-Bairro Itapuã (prédio próprio), av. Dorival Caymmi, nº17; e Prefeitura-Bairro Cidade Baixa (prédio próprio) na rua Poro dos Mestros, nº 65, Itapagipe. Esses imóveis foram vistoriados pela SUCOP, SEMGE, COGEL e pelo Prefeito ACM Neto. Os proprietários dos imóveis foram encaminhados à SEMGE, portanto os documentos legais necessários. A SEMGE, responsável pelas vistorias técnicas e de avaliação de preços de aluguel em cada área, foi a responsável também pelo fechamento dos contratos individuais com os proprietários.

A primeira Prefeitura-Bairro de Salvador foi inaugurada no dia 12 de fevereiro de 2004 no Centro Histórico. Os atendimentos foram estipulados para ocorrer das 8h às 17, com intervalo de 12h às 13h. Sua expectativa inicial foi de atender cerca de 240 pessoas por dia. Hoje, esse número é um pouco mais que o dobro. O prefeito ACM Neto disse que a Prefeitura-Bairro do Centro foi a primeira a começar devido a processos burocráticos. “Dos imóveis, todos que estavam em negociação com a prefeitura e que foram locados e adaptados, esse foi o que teve o seu processo mais

acelerado”, observou.

**Figura 3 - Prefeitura-Bairro Centro/Brotas inauguração**



Fonte: Jornal ATARDE/2004

**Figura 4 - Inauguração Prefeitura-Bairro Centro/Brotas com o prefeito ACM Neto**



Fonte: <https://leiamais.ba/2014>

Seguindo o cronograma, a segunda sede da Prefeitura-Bairro a ser inaugurada

foi a unidade de Itapuã (Figura 5). Como parte das comemorações pelo aniversário da cidade, no dia 29 de março de 2014, a estrutura iniciou suas atividades, reforçando o objetivo principal de descentralização dos serviços públicos municipais.

**Figura 5 - Prefeitura-Bairro Itapuã**



**Fonte:** <http://www.prefeiturabairro.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/33-prefeituras-bairro-passam-a-oferecer-atendimento-juridico-gratuito>. 2014

O primeiro subprefeito da região, Jaqson Souza, reforçou em dizer que: “[...] alcançamos a democratização dos serviços-públicos. O cidadão não precisará se deslocar para tão longe para ter acesso ao que precisa. A estrutura também dará suporte para que se desenvolvam outras ações em prol da cidade”. Com 13 guichês das principais secretarias (Figura 6) e mais 500 tipos de serviço, a unidade entrou em funcionamento com o mesmo horário da primeira unidade já citado.

As Prefeituras-Bairros, então, são unidades representativas da Prefeitura que visam a oferecer serviços disponibilizados à população sem que haja a necessidade de deslocamento do cidadão até a sede de cada órgão ou Secretaria. Com intuito de garantir um diálogo permanente com o cidadão e a fim de reduzir os prazos e as articulações necessárias para a execução dos referidos serviços, desde a solicitação até a resolução dos problemas, garantindo atendimento e acompanhamento



comunitário.

**Figura 6 - Prefeitura-Bairro Itapuã instalações**



**Fonte:** <http://www.itapuacity.com.br/prefeitura-bairro-de-itapua-sera-inaugurada-neste-sabado/>

Responsável pela interlocução das dez unidades da Prefeitura-Bairro e as suas comunidades, a Diretoria Geral propicia a articulação entre os Órgãos Governamentais e Não Governamentais e Secretarias Municipais visando a garantir e supervisionar o cumprimento das atividades administrativas de Competência do governo Municipal, assegurando também a participação da comunidade na Gestão Pública. Sua implantação busca o fortalecimento do processo participado e dos instrumentos de controle social sobre a execução de projetos e ações. Trata-se de uma iniciativa de aproximação entre a gestão municipal, o cidadão e suas demandas.

### 3.4 PREFEITURA-BAIRRO – LEI 8.376/2012

A participação popular na gestão pública, além de identificar as reais necessidades de cada bairro, agrega ao compromisso do cumprimento das metas e ações estabelecidas no plano de governo. A descentralização administrativa se apresenta com uma administração mais eficiente, de forte valor colaborativo no

reforço à democracia por “delegar à estrutura regionalizada as funções de atendimento e prestação de serviços e por possibilitar um maior conhecimento das necessidades da população pelo contato mais direto do governo com a realidade dos bairros”. (OUVINDO NOSSO BAIRRO, 2015, p.4).

Faz parte das atribuições de gestão das Prefeituras-Bairros promoverem em articulação com as Secretarias e entidades da administração municipal, nas respectivas áreas de competência, o cumprimento das responsabilidades administrativas, devendo assegurar a participação da comunidade na gestão pública e realizar o atendimento e acompanhamento comunitário. Vistas tais finalidades, o processo da sua ação é de consolidar a descentralização das ações administrativas.

As unidades, atualmente, estão divididas para atender às dez regiões da cidade, conforme Figura 7: Centro/Brotas, Subúrbio/Ilhas, Itapuã/Ipitanga, Cajazeiras, Pau da Lima, Barra/Pituba, Cabula/Tancredo Neves, Liberdade/São Caetano, Valéria e Cidade Baixa.

**Figura 7 - Mapa Geral Prefeitura-Bairro Salvador**



Fonte: CONDER/INFORMS, Base Cartográfica SICAR 2010 – Ortofoto.

Como programa operacional, as Prefeituras-Bairro fazem uso do Sistema Fala Salvador que é uma ferramenta tecnológica de relacionamento com um banco direto de informações entre a Prefeitura e a comunidade. O Sistema Fala Salvador além de armazenar os dados do cidadão com o nome, CPF, endereço, telefone entre outros, também arquiva todo o histórico de solicitações realizadas, respostas obtidas ou serviços prestados nas unidades de atendimento. Através da reformulação dos canais de atendimento, o serviço visa a melhorar o relacionamento da gestão pública com o cidadão por meio da centralização das solicitações de informações, serviços, reclamações, denúncias, elogios e sugestões, acelerando a identificação de situações críticas e aumentando a transparência e eficiência dos serviços prestados.

A intenção é ampliar, padronizar e melhorar os mecanismos de acesso para o cidadão aos serviços da prefeitura, através da central de atendimento disque Salvador, pelo número de contato 156, responsável pelo atendimento presencial nas Prefeituras-Bairro e nos órgãos municipais, através dos ouvidores setoriais e dos serviços de atendimento ao cidadão de outros setores, como a SEFAZ e SUCOM, por exemplo. O objetivo das ações é colocar o cidadão como protagonista do processo decisório de nossa cidade, com a prestação de um serviço eficiente e com qualidade, que melhore a vida da população da capital baiana.

### 3.5 REGIÕES ADMINISTRATIVAS E PREFEITURAS-BAIRRO DO MUNICÍPIO DO SALVADOR – CRONOLOGIA

O Município do Salvador em sua fase inicial de estudo para delimitação de bairro e concepção geográfica, nos termos da legislação estadual específica, teve seus limites: ao norte: com os municípios de São Francisco do Conde, Candeias e Simões Filho; ao leste: com o município de Lauro de Freitas; ao Sul: com o Oceano Atlântico; ao oeste: com a Baía de Todos os Santos. Da divisão do Município em Distritos, o município do Salvador já esteve dividido em dois: Salvador (Sede) e Madre de Deus. O distrito do Município do Salvador teve os seguintes limites: ao norte, com os municípios de Candeias e Simões Filho; ao leste, com o município de Lauro de Freitas; ao sul, com o oceano Atlântico; ao oeste, com a Baía de todos os Santos e com o distrito de Madre de Deus. Este segundo distrito se limita ao norte com o município de São Francisco do Conde; ao leste, com o distrito de Salvador; ao oeste, com a Baía de Todos os Santos; ao sul, limite punctual. Essa divisão evolui para a

sua porção continental e porção insular que será acompanhada adiante.

O conceito de bairro foi elaborado como elemento estruturante para as noções de identidade e de pertencimento do morador e o reconhecimento do território, além de aspectos de natureza urbanística, critérios fundamentais. Em meados de 2005, o IBGE elaborou uma divisão para a cidade estruturada em 227 bairros, com o objetivo de atender à demanda da população que procurava o órgão, desejando obter informações dos censos demográficos por algum recorte territorial que se assemelhasse ao bairro (VEIGA et al., 2012). Diferencia-se “bairro” de uma “localidade”; é a escala propriamente urbana da sua inserção na Cidade, a existência de uma “vida própria” com certa autonomia em relação ao seu entorno para determinados serviços estruturantes como transporte, saúde e educação.

Em 2007, após o IBGE ter elaborado em 2005 a divisão para a cidade com 227 bairros, iniciou um trabalho de delimitação mais específico de bairros. Neste ano, a cidade do Salvador dispunha de 32 bairros, institucionalizados há mais de 50 anos, pela Lei Municipal 1.038 de 1960, quando a cidade contava com 655.735 habitantes. Já no ano de 2010, a população foi registrada em 2.675.656 habitantes.

Na capital baiana, a prestação de serviços públicos descentralizados, através da utilização de unidades administrativas, foi uma forma de gestão pensada e representada via Lei 3.687 de 28/11/1986, alterada pela Lei 6.897 de 07/12/2005, que criou dentro da estrutura municipal as chamadas “Administrações Regionais de Salvador”, as quais tinham inicialmente a finalidade de representar o Governo Municipal no âmbito das respectivas Regiões Administrativas, descentralizando a execução das atividades e dos serviços de interesse público de modo a garantir maior eficácia na prestação dos serviços aos cidadãos. Suas áreas de jurisdição foram estabelecidas pelo artigo 111 da Lei 6.586 de 03/08/2004 e pelo Decreto 17.440 de 29/06/2007. Elas passaram a subordinar-se à Coordenadoria das Ações de Desenvolvimento Regional da Secretaria Municipal de Articulação e Promoção da Cidadania – SEMAP (FILHO, 2011, p.14).

Foi com a lei de nº 9278/2017, a delimitação e denominação dos bairros do município de Salvador, na forma que indica, e dá outras providências, o decreto que sanciona a lei de delimitação e denominação dos bairros do município do Salvador passou a ser definidas. Definiu-se também como bairro: “a unidade territorial com densidade histórica e relativa autonomia no contexto da cidade, que incorpora noções de identidade e pertencimento dos residentes e usuários, os quais utilizam os mesmos equipamentos e serviços comunitários, mantêm relações de vizinhança e reconhecem seus limites pelo

mesmo nome”. Na forma da lei, as ilhas que fazem parte do município de Salvador são territórios indivisos, equiparados aos bairros. Conforme artigo 2º desta Lei, pelo menos, três dos seguintes critérios deve existir ao território bairro:

- I) existência de unidade escola de ensino fundamental (a partir da 6ª série) da rede pública ou privada, ou de natureza comunitária;
- II) existência de unidade de saúde de atendimento geral ou especializado que preste serviço à comunidade;
- III) existência de logradouro público hierarquizado como via coletora ou superior, ou não hierarquizado, mas que desempenhe função equivalente e estructure a mobilidade no território, permitindo a circulação de veículos de grande porte e de prestação de serviços;
- IV) oferta de transporte público regulamentado para atendimento à comunidade;

Os bairros do município do Salvador são relacionados e denominados: I) Porção Continental, sendo eles: Acupe, Aeroporto, Águas Claras, Alto da Terezinha, Alto das Pombas, Alto do Cabrito, Alto do Coqueirinho, Amaralina, Areia Branca; Arenoso. Arraial do Retiro, Bairro da Paz, Baixa de Quintas, Barbalho, Barra, Barreiras, Barris, Beiru/Tancredo Neves, Boa Viagem, Boa Vista de Brotas, Boa vista de São Caetano, Boca da Mata, Boca do Rio, Bom juá, Bonfim, Brotas, Cabula, Caixa D'Água, Cajazeiras II, Cajazeiras IV, Cajazeiras V, Cajazeiras VI, Cajazeiras VII, Cajazeiras VIII, Cajazeiras X, Cajazeiras XI, Calabar, Calabetão, Calçada, Caminho das Árvores, Caminho de Areia, Campinas de Pirajá, Canabrava, Candeal, Canela, Capelinha, Cassange, Castelo Branco, Centro, Centro Administrativo da Bahia – CAB, Centro Histórico, Chapada do Rio Vermelho, Cidade Nova, Comércio, Cosme de Farias, Costa Azul, Coutos, Curuzu, Com Avelar, Doron, Engenho Velho da Federação, Engenho Velho de Brotas, Engomadeira, Fazenda Coutos, Fazenda Grande do Retiro, Fazenda Grande I, Fazenda Grande II, Fazenda Grande III, Fazenda Grande IV, Federação, Garcia, Graça, Granjas Rurais Presidente Vargas, IAPI, Imbuí, Itacaranha, Itagira, Itapuã, Itinga, Jaguaripe I, Jardim Armação, Jardim Cajazeiras, Jardim das Margaridas, Jardim Nova Esperança, Jardim Santo Inácio, Lapinha, Liberdade, Lobato, Luiz Anselmo, Macaúbas, Mangueira, Marechal Rondon, Mares, Massaranduba, Mata Escura, Matatu, Monte Serrat, Moradas da Lagoa, Narandiba, Nazaré, Nordeste de Amaralina, Nova Brasília, Nova Constituinte, Nova Esperança, Nova Sussuarana, Novo Horizonte, Novo Marotinho, Ondina, Palestina, Paripe, Patamares, Pau da Lima, Pau Miúdo, Periperi, Pernambués, Pero Vaz, Piatã, Pirajá, Pituaçu, Pituba, Plataforma, Porto Seco Pirajá, Praia Grande, Resgate, Retiro, Ribeira, Rio Sena, Rio Vermelho, Roma, Saboeiro, Santa Cruz, Santa Luzia, Santa Mônica, Santo Agostinho, Santo Antônio, São Caetano, São Cristovão, São Gonçalo,



São João do Cabrito, São Marcos, São Rafael, São Tomé, Saramandaia, Saúde, Sete de Abril, Stella Mares, STIEP, Sussuarana, Tororó, Trobogy, Uruguai, Vale das Pedrinhas, Vale dos Lagos, Valéria, Vila Canária, Vila Laura, Vila Ruy Barbosa/ Jardim Cruzeiro, Vitória. Estes somam os cento e sessenta bairros com mais oito agregados das seguintes localidades: Alto do Cruzeiro, Chame-Chame, Colinas de Periperi, Dois de Julho, Horto Florestal, Ilha Amarela, Mirantes de Periperi e Vista Alegre. Estes inseridos desde que atenderam aos requisitos já mencionados; II) Porção Insular, com as ilhas de Bom Jesus dos Passos, Maré e dos Frades/Ilha de Santo Antônio (Figura 8).

**Figura 8** - Mapa Geral Bairros Salvador



Fonte: Projeto Qualidade Ambiental das Águas e da Vida Urbana de Salvador (2009).

**Figura 9 - Mapa Regional das Prefeituras-Bairros**



Fonte: Diretoria Geral – Prefeitura Bairro

A Lei 6.586 de 03/08/2004 menciona exatamente sobre o estabelecimento dos “limites territoriais de cada bairro, estabelecidos com a participação diretamente envolvida, e também os limites das ilhas estão descritos por meio de coordenadas geográficas compatíveis com o sistema cartográfico do (...) Município”, definindo também que bairro se constitui como “unidade territorial com densidade histórica e relativa à autonomia no contexto da cidade” e as Prefeituras-Bairro, em sua definição pública, apresentam-se como “uma unidade representativa da Prefeitura”, gerando a ideia de identidade e o exercício de suas atividades em observação para a região de sua delimitação.

### 3.6 DIRETORIA DAS PREFEITURAS-BAIRROS – ORGANOGRAMA

As Prefeituras-Bairro estão inseridas na estrutura organizacional do gabinete do prefeito, respeitando a hierarquia do comando de ordens de acordo com a área de atuação e competência de cada componente integrado ao fluxo de atividades.

A figura 10 representa o conjunto de órgãos e as relações de interdependência entre eles, bem como a escala hierárquica dos setores que, em uma percepção

constitucional, faz parte do contexto da administração pública Municipal. No caso específico, essa condição é exemplificada na forma descrita abaixo:

Abaixo do Prefeito, a chefia do gabinete do prefeito que se subdivide em quatro principais setores e um staff:

- Cerimonial;
- Diretoria das Prefeituras-Bairros;
- Ouvidoria Geral do Município;
- Subchefia de Gabinete do Prefeito; e um staff
- Coordenadoria Administrativa – CAD.

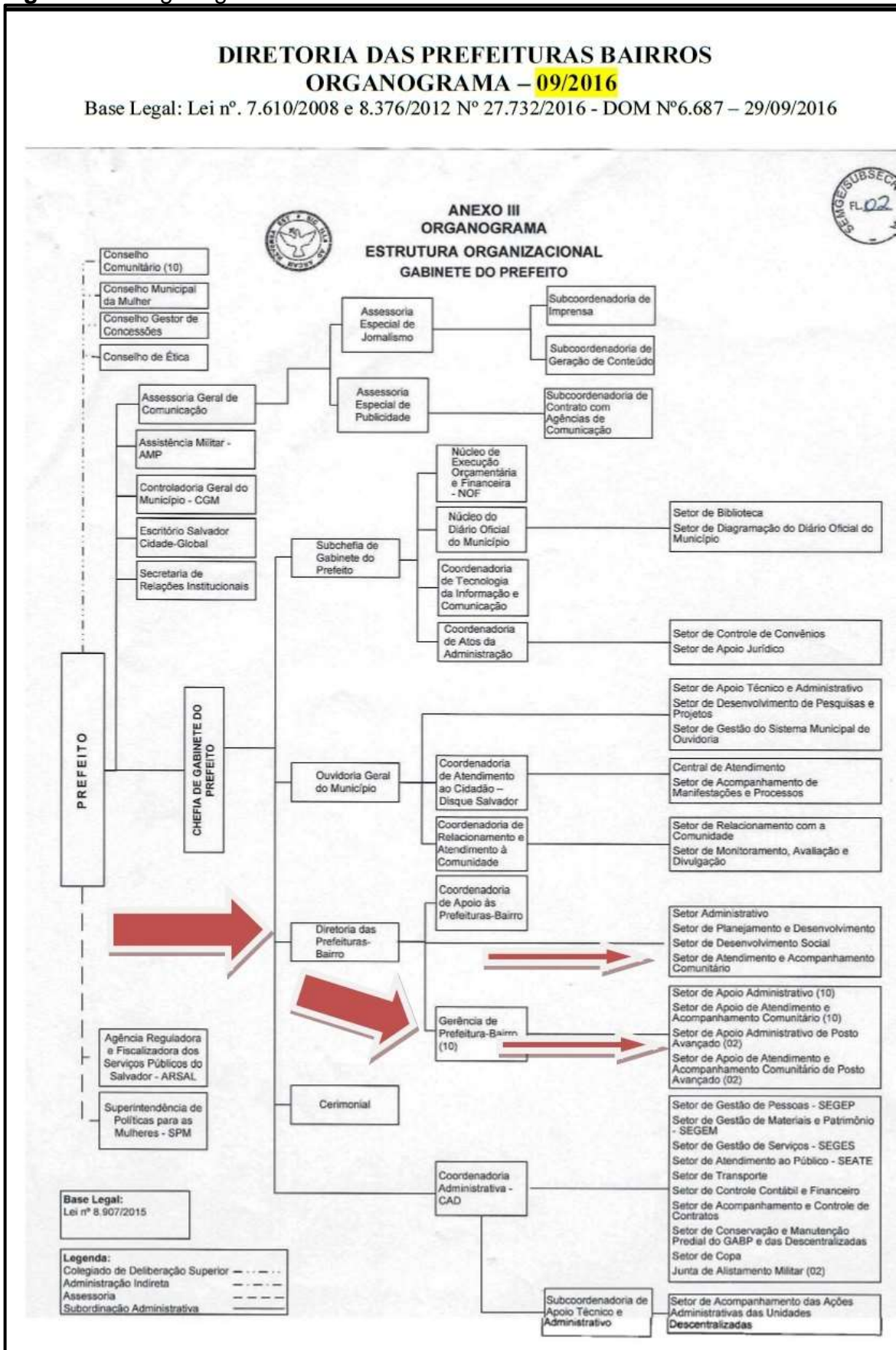
A Diretoria das Prefeituras-Bairros se divide em:

- Coordenadoria de Apoio às Prefeituras Bairro (1);
- Gerência de Prefeitura Bairro (10).

A Diretoria das Prefeituras Bairro conta com apoio de alguns setores, sendo eles:

- Setor Administrativo;
- Setor de Planejamento e Desenvolvimento;
- Setor de Desenvolvimento Social;
- Setor de Atendimento e Acompanhamento Comunitário.

Figura 10 - Organograma da Prefeitura-Bairro 09/2016



Fonte: Lei 7.610/2008 e 8.376/2012, 27.732/2016 – DOM6.687

As dez Gerências de Prefeitura-Bairro contam em sua estrutura de atendimento ao cidadão com:

- Setor de Apoio Administrativo (10);
- Setor de Apoio de Atendimento e Acompanhamento Comunitário (10);
- Setor de Apoio Administrativo de Posto Avançado (10);
- Setor de Apoio de Atendimento e Acompanhamento Comunitário de Posto.

A Ouvidoria Geral do Município se apresenta em:

- Coordenadoria de Atendimento ao Cidadão – Disque Salvador: subdividido em:
  - Central de Atendimento;
  - Setor de Acompanhamento de manifestações e Processos.
  
- Coordenadoria de relacionamento e Atendimento à Comunidade, subdividida em:
  - Setor de Relacionamento com a Comunidade; e
  - Setor de Monitoramento, Avaliação e Divulgação.

No mesmo nível de hierarquia das subdivisões, das duas coordenadorias citadas acima, tem-se:

- Setor de Apoio Técnico e Administrativo.
- Setor de Desenvolvimento de Pesquisas e Projetos;
- Setor de Gestão do Sistema Municipal e Ouvidoria.

A Subchefia de Gabinete do Prefeito se apresenta com quatro setores:

- Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira – NOF;

- Núcleo do Diário Oficial do Município;
  - Setor de Biblioteca; e
  - Setor de Diagramação do Diário Oficial do Município;
  
- Coordenadoria de Tecnologia da informação e Comunicação;
  
- Coordenadoria de Atos da Administração, este com dois setores:
  - Setor de Controle de Convênios; e
  - Setor de Apoio Jurídico.

#### **4 EXPERIÊNCIAS DE DESCONCENTRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DA PREFEITURA-BAIRRO NO MUNDO**

Este capítulo consta do relato de casos de instalação de subprefeituras ou estruturas similares com outras denominações em algumas cidades brasileiras e estrangeiras. Além de interessantes por conta do modelo para reflexão e análise, é necessário reiterar a expectativa de que ajudem a construir parâmetros para aproximar e contrastar aspectos de sua institucionalização com o que se pretende fazer em Salvador. Esses parâmetros também poderão ajudar a orientar os passos ou as etapas a serem vencidas na transição de uma estrutura político-administrativa muito centralizada para outra, descentralizada segundo uma divisão territorial.

A seleção dessas experiências, em primeiro lugar, partiu das suas afinidades com os princípios norteadores da descentralização como ideia básica para efetividade das Prefeituras-Bairro. E, em segundo lugar, o fato de terem ocorrido em cidades que são centros metropolitanos. Isso significa, para retomar algo já apontado nesse estudo, que sediam um aglomerado urbano composto por vários bairros que praticamente não guardam distância entre si. Esses bairros, por sua vez, interagem intensamente uns com os outros, concentram alta densidade populacional dentro de seus respectivos territórios e se espalham por uma grande área urbanizada.

As cidades que são consideradas também exibem alguns caracteres socioeconômicos que se tornaram marcas registradas das metrópoles contemporâneas. São núcleos urbanos que atraem para si a grande parte dos fluxos de informação, capital e outros recursos das suas respectivas regiões. São polos econômicos, senão industriais, pelo menos de serviços ou comércio. São sedes das principais empresas atuantes em suas regiões. Exibem grandes disparidades relativas, senão absolutas – como é o caso das metrópoles latino-americanas, nas remunerações de sua força de trabalho, ao concentrar, simultaneamente, profissionais de elevada qualificação de renda e trabalhadores informais, de baixa renda e escolarização deficitária. Em períodos de crise econômica, tendem a registrar altos índices de desemprego e, portanto, de pobreza relativa ou miséria absoluta, se comparados com os das cidades menores de seus países.

As cidades latino-americanas aqui apresentadas, inclusive as brasileiras, passaram por processos recentes de descentralização político-administrativa tais processos são subprodutos da democratização que vários países da América do Sul

conquistaram durante a década de 1980. Tal fato trouxe uma mudança na configuração do poder político municipal na década de 1990, quando, em momentos diferentes, rejuvenescidas forças políticas de esquerda ou progressistas ficaram à frente de numerosas cidades, especialmente as situadas em metrópoles. Embora alguns casos europeus provenham de um processo mais longo, que remontam à redemocratização do pós-guerra (1945), as duas experiências que deterão a atenção, Barcelona e Berlim, são resultado de inflexões mais recentes. Por mais diferentes que sejam em vários aspectos, como é visto, todos os casos examinados têm em comum uma profunda inspiração em ideias de participação local, controle democrático das decisões e igualdade social. São estes que também inspiram a atual administração de Salvador.

As prefeituras em observação estão longe de esgotar os casos internacionais de descentralização. De qualquer forma, são casos que nenhum estudo sério sobre o tema pode deixar de mencionar. Privilegiá-los a quis e deve ao simples fato de que o atual governo soteropolitano está mais familiarizado com eles, graças à promoção de colóquios ou intercâmbios frequentes. Um dos propósitos da pasta de relações internacionais, criada pela prefeitura, foi justamente aumentar o conhecimento da gestão a respeito de experiências de gestão municipal em outras partes do mundo, sobre qualquer assunto relevante: habitação, cultura, desenvolvimento econômico, transporte, meio ambiente etc. E a equipe da prefeitura faz amplo uso desse novo recurso para aperfeiçoar seu projeto de descentralização.

Trata-se de experiências nas quais a instalação de estruturas regionais – “prefeituras distritais” ou “subprefeituras” – dentro de um mesmo município, orientou as reformas na Europa e na América Latina: Paris (França), Bolonha (Itália), Berlim (Alemanha), Barcelona (Espanha), Buenos Aires (Argentina) e Bogotá (Colômbia). Estas são, provavelmente, as cidades mais citadas. Desde já, porém, cabe a seguinte observação: ainda que as reformas a serem descritas tenham formatos semelhantes, elas estão imersas em realidades históricas, geográficas e sociais muito diferentes entre si. Por um lado, estão, evidentemente, as cidades europeias, como a elevadíssima renda média de seus habitantes, os serviços sociais básicos e a infraestrutura urbana razoavelmente bem instalada, os altos índices médios de instrução e os relativamente baixos de violência. Por outro, estão as cidades latino-americanas, em condições sabidamente mais precárias. É verdade que justamente as



metrópoles citadas como Buenos Aires e Bogotá eram consideradas, até não muito tempo atrás, as mais próximas do padrão europeu.

Infelizmente, as transformações por que passaram nos últimos anos, Buenos Aires em particular, acabaram aproximando-as das difíceis realidades de suas irmãs latino-americanas. Mas há diferenças importantes entre as próprias cidades de um mesmo continente. Paris e Bolonha, por exemplo, fazem parte de países cujos governos nacionais são unitários ao passo que Berlim e Barcelona interagem com uma estrutura administrativa federal (Alemanha) ou que admite arcar com autonomia para suas províncias (Espanha). A mesma diferença política separa Bogotá, capital de um governo unitário, de Buenos Aires, capital de um sistema federativo. Também há diferenças significativas de tamanho: Paris e Berlim contam hoje, respectivamente, 2,5 milhões e 3,5 milhões de habitantes, ao passo que Bolonha é bem menor, com 350 mil habitantes. Buenos Aires tem quase a mesma população de Berlim. Por fim, é necessário mencionar, no que diz respeito especialmente à descentralização, as diferenças de timing (definição). Bolonha experimenta uma centralização lenta, mais contínua, desde o início dos anos 1960, ao passo que Barcelona teve sua primeira eleição municipal apenas em 1979, depois de quase quarenta anos de ditadura. Paris tem eleições municipais desde 1977, porém suas estruturas regionais, os *arrondissements* – correspondem a uma divisão administrativa que decompõe a comuna (cidade emancipada) de Paris em vinte *arrondissements* municipais (distritos) - têm competências muito limitadas, refletindo no âmbito municipal as características centralizadoras do governo nacional.

Para simplificar a exposição, dois dos casos mencionados acima: Berlim e Barcelona, sem desmerecer os demais, o intuito dessa seleção – que também será feita, mais abaixo, nas experiências nacionais- é apenas ilustrar e suscitar a reflexão comparativa, para que se tenha uma visão multifacetada do assunto.

#### 4.1 BERLIM

Capital da República Federal da Alemanha e, ao mesmo tempo, Estado da Federação, Berlim passou por mudanças políticas e urbanísticas profundas a partir de 1990. Neste ano, após décadas da separação motivada pela Guerra Fria, o país se reunificou e Berlim voltou a ser o seu centro político administrativo. A própria cidade era dividida em duas tendo o famoso mundo como marco divisor. Berlim Ocidental

vivia uma situação política e geográfica esdrúxula, encravada bem no meio da então República Democrática da Alemanha Oriental, mas sob estrita dependência política e financeira da outra Alemanha.

Com a reunificação, Berlim começou a sofrer intervenções urbanísticas maciças, com a construção de edifícios públicos (como o novo *reichstag*, o parlamento federal) e a remodelação do centro histórico, com seus monumentos e prédios antigos. Empreendedores privados aproveitaram a ocasião para lançar grandes projetos de edifícios comerciais e novas áreas residenciais em toda a cidade e ao redor dela, em vista do baixo custo dos terrenos nas áreas periféricas. Por outro lado, inúmeras reformas da infraestrutura urbana e industrial da parte oriental foram iniciadas, a fim de diminuir o desequilíbrio entre as duas antigas partes da cidade. Tudo isso com investimentos diretos do governo federal.

As finanças públicas da cidade, porém, foram abaladas com essas mudanças, por novas razões. Primeiro, o deslocamento de antigos residentes para as áreas periféricas- os chamados “subúrbios”, muitas das quais fora da jurisdição de Berlim, levou-a a perda da receita proveniente de impostos. Esse deslocamento explica em parte o forte declínio democrático da cidade entre os anos de 1993 e 2000 (menos cinco por cento), acentuando a tendência de diminuição da população que já se observa no país como um todo há vários anos. E, em segundo lugar, o Estado de Berlim perdeu os subsídios orçamentários que recebia do governo federal antes da reunificação. Sob intensa pressão financeira, o governo da cidade decidiu fazer reformas político-administrativas e de gestão. E tais reformas incidiram sobre a antiga estrutura distrital de Berlim.

A rigor, Berlim vive processos sucessivos de descentralização e recentralização desde 1990. Esse ano marca a divisão territorial da cidade em distritos, vinte no total, com estruturas administrativas próprias e supervisão de uma administração central. Em 1933 e 1945, esse processo foi interrompido pelo regime nazista e só retomado em 1949, mas dessa vez com a cidade dividida. Em outubro de 1990, ocorreu a unificação, e a divisão territorial de Berlim foi refeita. A partir de então, a cidade possui uma estrutura bastante descentralizada de governos distritais.

Sua constituição política é a seguinte: a Prefeitura-Estado é governada pelo *RegierendeBürgerbeiter* (prefeito-governador) eleito por uma câmara de representantes, cujos membros são diretamente escolhidos pelo *Berlinense*-130

deputados escolhidos em listas partidárias, fora os eleitos de forma independentes dessas listas. Eleito o prefeito-governador, ele tem a prerrogativa de indicar os oito membros que vão compor o corpo administrativo da cidade, o “senado”, mas essa indicação pode ser rejeitada, no todo ou individualmente, pelo parlamento. Um regime parlamentarista, que é diferente da estrutura governamental brasileira, inclusive de suas prefeituras. Embora o parlamento tenha mandato de quatro anos, pode haver novas eleições antes desse período, se dois terços da casa ou um referendo popular assim o desejarem. E quanto aos governos distritais?

Os *Bezirksbürgermeister*, os prefeitos distritais (ou “subprefeitos”), também são escolhidos por um corpo de representantes distritais compostos de cinco membros. Os cinco representantes são eleitos pelos moradores do respectivo distrito, numa mistura de listas partidárias e individuais, os quais, junto com o prefeito distrital, detêm a responsabilidade coletiva de administrar sua região. O poder legislativo evidentemente é uma atribuição exclusiva do parlamento da cidade, mas há uma divisão de trabalho entre a administração central, dirigida pelo prefeito-governador e seus oito “senadores”, e as administrações distritais. O planejamento global e as atividades setoriais que afetem igualmente toda a cidade são delegados à administração central. Contudo, qualquer iniciativa legislativa ou executiva importante desse corpo central deve ser previamente submetida ao “conselho dos prefeitos”, cujos membros são o próprio prefeito-governador e seu vice e todos os prefeitos distritais. Por fim, as questões mais estritamente executivas e consideradas apropriadas à governança local, como a limpeza e higiene públicas, as instalações esportivas e de lazer, os serviços sociais e as realizações de obras de infraestruturas ficam a cargo das prefeituras distritais.

Observa-se a construção berlinense induzindo a uma reprodução das estruturas político-partidárias até o nível distrital. Isso traz as seguintes consequências: o prefeito distrital, dependendo das preferências eleitorais de seu distrito, pode pertencer a um partido ou a uma aliança partidária diferente da que elegeu a administração central – o que significa uma forte descentralização político-partidária; por outro lado, há pouco espaço, nas estruturas locais, para a intervenção direta dos moradores nas decisões, a não ser através de canais informais, já que a participação oficial depende das estruturas partidárias profissionais – e isso significa baixa descentralização participativa. No cômputo geral, o quanto de descentralização

essa estrutura admite vai depender da interpretação mais precisa da divisão de competências entre a administração central e os governos distritais. Ao longo da última década, em função das transformações urbanísticas e da turbulência financeira da cidade, essa linha de demarcação tem-se revelado bastante móvel.

A mobilidade mencionada tem relação direta com os esforços do governo central de Berlim para tornar a administração da cidade ágil, eficiente e financeiramente solúvel. Tais esforços tiveram orientação economicamente liberal em certos aspectos, como a privatização de serviços públicos e a drástica diminuição do número de funcionários – um corte de quarenta por cento, de duzentos mil para cento e vinte mil servidores. A “administração” é uma das palavras de ordem do momento na sede do governo. Mas também significou atribuir mais responsabilidades para as prefeituras distritais, desde que isso estivesse fundamentado no aumento da eficácia dos serviços. Desde 1995, por exemplo, a administração central transfere substanciais recursos orçamentários diretamente para as estruturas distritais, deixando a cargo dessas últimas a definição das propriedades de gastos. Isso pode evoluir na direção de uma relativa autonomia para planejar e propor um orçamento distrital, com é o caso das subprefeituras no Brasil.

Por outro lado, a ênfase no enxugamento da máquina administrativa levou a uma recentíssima redivisão dos territórios distritais. Até 2000, Berlim possuía vinte e três distritos, cada qual com seu governo regional. No ano seguinte, o parlamento decidiu diminuir o número de distritos para doze, segundo um critério de homogeneização: o número médio de duzentos e oitenta mil habitantes por distrito. Essa homogeneização, contudo, está longe de refletir realidades socioeconômicas similares. Berlim possui hoje cerca de três milhões e quatrocentos mil habitantes, ocupando um extenso território de oitocentos e oitenta metros quadrados mesmo exibindo índice de desigualdade social mais tolerável comparada com qualquer outra cidade latino-americana, para não comparar drasticamente com as cidades brasileiras e acompanhar a discrepância significativa. Essa metrópole não deixa de ter suas disparidades, que vão aparecer justamente na distribuição territorial da população. Nos distritos centrais, formando uma espécie de anel em torno da cidade de Berlim histórica, concentram-se as camadas mais pobres da população, boa parte constituída de imigrantes, morando em piores condições e vulneráveis às crises econômicas. Já nos distritos externos estão as camadas sociais com um poder aquisitivo elevado e

consequentemente com condições de moradia que acompanham esse rendimento. Isto é, a forma da distribuição territorial é praticamente a inversa das metrópoles brasileiras – uma realidade comum na Europa e na América do Norte.

Curiosamente, é nos distritos centrais que aparece a demanda por estruturas participativas integradoras. *Mitte Berlin*, o distrito mais central, tem um número aproximado de trezentos e vinte mil habitantes sob a sua jurisdição.; oitenta e cinco mil dos quais não possuem a cidade alemã. Por causa da atual crise econômica, quarenta mil pessoas do distrito vivem exclusivamente do auxílio social e trinta mil estão desempregados. Nem todos vivem na linha da pobreza, por certo existem famílias de classe média na região; porém, mesmo nessa camada, o desemprego chega a dez por cento. A estrutura pública de bem-estar social na Alemanha, como sabe-se, está consolidada há muitos anos e apesar de mais de uma década de governo federal conservador, ela permaneceu razoavelmente intacta. Os desafios de distritos como Mitte, são menos de recursos e equipamentos do que como, através da estrutura existente, incluir social e culturalmente os que deles necessitam. O papel do governo local, nesse aspecto, faz-se relevante e decisivo.

As medidas recentes de redução do aparato administrativo e a própria diminuição do número de distritos significaram um retrocesso na descentralização e nos serviços que propiciam? Na verdade, não houve uma ligação entre o enxugamento do governo e um suposto desprestígio das estruturas distritais. Se fosse perguntado ao cidadão se, diante das dificuldades financeiras, aceitaria a redução dos serviços públicos, a grande maioria responderia sim. Caso a pergunta seguinte fosse se os distritos também deveriam ser abolidos no curso dessas medidas, a grande massa responderia não. A necessidade de representação nas regiões de periferia é unânime em qualquer parte do mundo.

#### 4.2 BARCELONA

Capital da região autônoma da Catalunha, essa cidade de um milhão e quinhentos mil habitantes – quatro milhões e quinhentos mil habitantes lotados na região metropolitana – é das mais prósperas da Espanha. Centro industrial no passado, viveu difícil período de transição até se tornar um emergente núcleo de comércio, serviços e novas atividades industriais.

Barcelona foi um núcleo da resistência republicana às forças do general Francisco Franco durante a Guerra Civil (1936-1939) e, por isso mesmo, sofreu profundo retraimento político quando os republicanos foram derrotados. Com a volta da democracia em meados da década de 1970, o instinto progressista da cidade refloresceu. A nova Constituição (1977) reconheceu autonomia das diversas “nações” espanholas e a Catalunha conquistou razoável espaço governamental próprio. Em 1979 realizaram-se eleições municipais em todo o país, e Barcelona elegeu um prefeito afiliado ao Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) o mesmo do então primeiro-ministro Felipe Gonzalez.

Uma das grandes reformas conduzidas pelo novo governo foi a descentralização da prefeitura, o que levou a um modelo de gestão local, com base nos distritos. O território da cidade, que ocupa uma área de cerca de 100km<sup>2</sup>, foi dividido em dez distritos, os quais, tal como em Berlim, são pontos de referência político-administrativa. A estrutura do governo municipal tem dois níveis, formalmente separados, mas não independente: um nível representativo responsável pela legislação e pelas diretrizes políticas, e outro técnico, responsável pela execução das leis de diretrizes aprovadas. Na administração central, o primeiro nível é ocupado pelo prefeito Alcaide, eleito pelo conselho municipal (equivalente à câmara de vereadores), cujos quarenta e um membros são eleitos pela população. O segundo nível é encabeçado pelo gerente que é nomeado pelo prefeito. Essas duas partes são parcialmente reproduzidas no plano distrital, mas a representação política é feita apenas por um conselho distrital, composto por quinze membros, os quais não são eleitos diretamente pelos moradores dos distritos, mas sim escolhidos segundo a proporção dos votos dos partidos nessa região durante as eleições municipais, e presidido pelo representante municipal (vereador) mais votado no distrito em questão. O gerente distrital é nomeado diretamente pelo prefeito da cidade. Como no plano central, cada gerente comanda um conjunto de departamentos administrativos: “serviços jurídicos”, “comunicação e qualidade”, “serviços técnicos” (licença, obras e limpeza) e “serviços pessoais” (educação, juventude, cultura, lazer).

A autoridade política e executiva nos distritos, portanto, é uma mescla da influência do prefeito de Barcelona e dos partidos com maior peso eleitoral em cada região – assim como já mencionado no caso de Berlim, este peso nem sempre coincide com o peso total dos partidos no município. Já a autonomia distrital é

determinada pela capacidade de planejar e decidir de cada região. E nesse ponto a constituição municipal dá ampla margem para os distritos: os departamentos distritais elaboram seus planos de atuação, baseados num levantamento das necessidades da região em suas respectivas áreas, que então são consolidadas numa proposta orçamentária e elevada ao distrito para ser executada ainda. Ainda assim, o conselho distrital pode fazer modificações no plano inicial, se achar que algo mais urgente deve ser concretizado.

Quanto às competências dos distritos, o princípio é o mesmo que rege todos os processos de descentralização que se viu até aqui: permanece no governo central aquilo que requer uma visão ou uma execução estratégica de toda a cidade, e tudo o que pode ser mais bem realizado no plano local deve ser transferido para os distritos. A interpretação que o governo de Barcelona dá a esse princípio é a de que as estruturas distritais devem ocupar-se do seguinte: elaboração do plano diretor urbanístico de sua região, concessão de todos os tipos de licenças, realização de obras públicas que afetem apenas a região, reformas de ambientes, limpeza e conservação da iluminação e das vias públicas. Além disso, cabe aos distritos dirigir os centros cívicos juvenis, culturais e de esportes.

Um tema que é especialmente fascinante em Barcelona é o associativismo e o alto índice de participação de seus cidadãos. Isso é patente nas questões de alta política, tanto nacionais quanto mundiais, que fazem os barceloneses irem para as ruas com frequência para reivindicar e protestar. Vale ressaltar que também as mais prosaicas questões municipais e locais de modo algum recebem menor atenção. Esse elevado grau de consciência política e atenção à cidadania comum explicam em boa medida o sucesso das políticas descentralizadoras da cidade. Certamente, para que a participação se mantenha mais ou menos constante, a presença das associações civis é vital. Para estimulá-las e envolvê-las, o governo municipal criou uma série de conselhos consultivos, em âmbito municipal – a câmara da cidade, espaço de debate entre prefeito, associações e vereadores, setorial (educação, cultura, assistência social etc.) e distrital.

Cabe ressaltar que mesmo esse nível básico de intervenção sempre requer o que seria possível chamar de fatos impulsionadores, cujos efeitos se propagam para muito além do momento em que ocorrem. Na redemocratização e descentralização de Berlim, esse fato impulsionador foi, sem dúvida, a queda do muro que separava as

duas Alemanhas, trazendo consigo uma nova onda de criatividade política e institucional e de investimentos. Em Barcelona, talvez mais até do que a queda da ditadura franquista, esse fato foi a realização dos jogos olímpicos na cidade, cuja candidatura foi proposta em 1982 e consumada dez anos depois.

Para Barcelona, os jogos olímpicos não foram simplesmente uma questão de promover um grande evento esportivo. A cidade tomou os jogos como uma oportunidade para transformá-la como um todo: política, urbanística e economicamente. Entretanto, nesse contexto, tal transformação só seria possível se o governo galvanizasse, além de forças econômicas, todo o potencial participativo de Barcelona. E foi o que aconteceu. Investimentos maciços da cidade, sustentando projetos arquitetônicos, de infraestrutura e recuperação do centro histórico, foram combinados com a revitalização das arenas formais e informais de intervenção da cidadania, conduzindo para elas tanto o conflito quanto a negociação. É, aliás, em um contexto como esse que a política descentralizadora deve ser entendida. Pois não se trata de uma reforma puramente administrativa e de gestão: o processo todo depende dos estímulos que as lideranças políticas buscam criar e da disposição subjetiva dos servidores públicos dos cidadãos para responder a esses estímulos.



## **5 EXPERIÊNCIAS DE DESCONCENTRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DA PREFEITURA-BAIRRO NO BRASIL**

Antes de serem descritas as experiências brasileiras, cabe um esclarecimento. As políticas de participação popular nos municípios possuem múltiplas dimensões, que frequentemente se cruzam. A descentralização em estruturas regionais de governo pode abrir um canal importante de participação, mas não é o único imaginável. Muitos governos municipais brasileiros criaram na última década novos canais – como o inovador orçamento participativo de Porto Alegre -, mas nem por isso a agenda da descentralização. Por outro lado, há iniciativas recentes de criação de estruturas administrativas regionais, como no Rio de Janeiro, sem que, todavia, a agenda da participação popular tenha adquirido relevância.

Diante deste cenário, serão relatadas duas experiências de descentralização mais antigas e, ao mesmo tempo, comparáveis à da atual gestão soteropolitana: Belo Horizonte e Fortaleza. São dois dos muitos casos de cidades governadas por jovens equipes inspiradas em ideias progressistas, total ou parcialmente formadas em árdua tradição de luta contra a ditadura militar. No final dos anos 1980, quando as instituições democráticas nacionais e municipais começavam a fortalecer graças à promulgação da nova constituição para disputar as eleições municipais, nem sempre lograram vencer, mas consolidaram seu papel de interlocutores políticos incontornáveis nas respectivas cidades.

### **5.1 AS SUBPREFEITURAS DE SÃO PAULO COMO EXEMPLO DE DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Determinado pela lei orgânica em 1990, São Paulo vivia a mais séria ruptura administrativa acontecida desde a concessão da autonomia política, a URBE, após anos de submissão da cidade ao governo estadual. Trata-se da instalação das subprefeituras na estrutura jurídica e administrativa da capital paulista. O Estado de São Paulo é uma cidade que possui hoje um pouco mais de doze milhões de habitantes, suplantando com esse número a população de muitos países e de quase todos os estados brasileiros. O seu orçamento também está dentre os maiores do Brasil, o número de seus servidores também é superior ao de muitos entes federais, seus indicadores espantam pela magnitude.

Governar São Paulo é, portanto, um desafio administrativo: exatamente por apresentar complexidade de país, sua prefeitura precisava de recursos administrativos de que somente o governo de um país costuma dispor. Mas é também um imenso desafio à prática da democracia.

O município, a menor unidade político-administrativa da Federação, é a entidade que teoricamente está mais próxima dos cidadãos. Ele é o governo local por excelência, ao passo que os estados e a União correspondem a nações distantes e abstratas – pode-se dizer não locais de Governo. As questões não locais geralmente envolvem decisões e instrumentos de Governo que, embora fundamentais para os destinos de uma comunidade, não integram as práticas e discussões cotidianas da maioria. Uma política democrática depende dos cidadãos conjugarem adequadamente a participação local e a influência nas questões não locais, o que em comunidades nacionais federativas, como a brasileira, se faz com a divisão de trabalho e jurisdição entre os âmbitos Municipal, Estadual e Nacional. Contudo, os números da Cidade de São Paulo e também o número de seus habitantes fazem essa divisão aparentemente simples sofrerem complicações.

Assim, em virtude de suas complexidades, um mesmo nível de Governo, o Municipal, tem de lidar simultaneamente com problemas locais e outros não estritamente locais, pelo menos não no sentido em que o termo pode ser empregado para a esmagadora maioria dos municípios brasileiros. Tais problemas encontram-se numa zona cinzenta entre uma e outra dimensão que os urbanistas costumam chamar de “metropolitana”. A rigor, o fenômeno metropolitano é resultado de uma “conurbação” que, como o próprio nome diz, refere-se a uma forte interpenetração social, econômica e ambiental entre diversos municípios, geralmente nucleado por um município maior. Embora as cidades tenham suas distintas jurisdições, o contato entre elas é tão estreito e frequente que um evento significativo ocorrido numa delas (de caráter, público ou privado, intencional ou não) tem efeitos importantes, e quase imediatos, nas demais. Como as repercussões ultrapassam as jurisdições municipais, afim de melhor controlá-las e estabelecer políticas públicas comuns, os governos contemporâneos têm procurado criar regiões administrativas que abarquem o mais realisticamente possível esses espaços metropolitanos.

A região metropolitana de São Paulo (RMSP), por exemplo, abarca trinta e nove municípios que, no conjunto, governam quase 18 milhões de pessoas. São cidades

próximas umas das outras e com populações que se comunicam diariamente entre si em elevado nível de independência econômica. Diante deste fato, o ideal seria que uma prefeitura providenciasse serviços públicos para seus cidadãos levando em conta os mesmos serviços providenciados pelos demais municípios. Ocorre que os municípios são entidades autônomas e, salvo nos casos em que o governo Estadual ou Federal já tenham competência definida, eles têm soberania para tomar decisões que, embora originadas de um deles, acabam afetando o conjunto.

Contudo, os municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) não podem esperar. As demais instâncias governamentais só ficarão devidamente sensibilizadas se os prefeitos da metrópole se unirem de forma independente – sempre convidando as autoridades estaduais e federais – e tomarem as iniciativas globais comuns que já estiverem ao seu alcance. Um passo importante nesse sentido foi dado pela Prefeitura Marta Suplicy, em abril de 2001, quando promoveu a criação do Fórum de Prefeitos e Prefeitas da Região Metropolitana de São Paulo. Certamente, as dificuldades de articulação política horizontal continuam bastante relevantes, porém a consciência metropolitana encontra-se devidamente desperta e pouco a pouco ganha o espaço que merece na agenda pública.

A necessidade de descentralização do Governo paulistano tem chamado a atenção dos diferentes partidos que estiveram à frente da prefeitura. As primeiras iniciativas depois da redemocratização visando a uma efetiva descentralização ocorreram a partir de 1988, e principalmente com a promulgação da Lei Orgânica do Município (LOM) em 1990, quando a ideia das subprefeituras ganhou reconhecimento público. Dois governos anteriores chegaram a apresentar projetos de lei para concretizar a ideia com variações de conteúdo ou mesmo de indicação do número de subprefeituras a serem criadas. O diagnóstico desses governos apresentava semelhanças com o atual, no que diz respeito à inviabilidade de governar a cidade sem um processo de reforma política – administrativa.

Contudo, foi a presente administração que assumiu as subprefeituras como prioridade de governo, e com o necessário vigor para vencer todos os obstáculos à sua aprovação e implementação. A complexidade no trabalho exigiu da equipe de governo muito investigação técnica e debates internos para que então chegasse a um projeto respaldado em experiências nacionais e internacionais, sem deixar de considerar as características regionais da cidade. As mudanças na estrutura

administrativa, previstas no projeto, também levaram o governo municipal a elaborar um prognóstico referente às etapas de suas implementações.

Mas por que criar subprefeituras e não simplesmente manter as administrações regionais que já existiam, otimizando o seu desempenho? As Administrações Regionais (ARs), criadas durante o governo de Faria Lima, 1965, foram uma das primeiras tentativas de descentralização da Prefeitura. Surgiram para atender à necessidade de dinamizar a prestação dos serviços municipais para a população. Entretanto, apesar de constituírem uma instância política, restringia-se à prestação de serviço como limpeza, fiscalização das normas estabelecidas pela Prefeitura e levantamentos periódicos de problemas locais urgentes. As regionais eram executoras sem poderes e responsabilidades para planejar e definir como e onde empregar verbas disponíveis. Também não dispunham de instâncias que incentivassem a cooperação entre a comunidade e o Governo.

O que se pretende com as subprefeituras em São Paulo não é apenas melhor prestação regionalizada de certos serviços, é que elas representam a Prefeitura como um todo em cada uma de suas jurisdições regionais, compartilhando poderes e, logo, responsabilidades, deliberando e planejando com relativa autonomia em seus respectivos territórios. Isto é, que passem a atuar de fato como uma instância política administrativa.

Para desenvolver seus trabalhos, cada subprefeitura atenderá uma população média de 350 mil habitantes, algumas delas em torno de cem mil e duas com um pouco mais de quinhentos mil habitantes, e contará com uma estrutura formada pelo subprefeito, um chefe de gabinete e sete coordenadores. Cada coordenador será responsável por uma área de atuação específica: ação social e desenvolvimento, planejamento e desenvolvimento urbano, manutenção da infraestrutura urbana, projetos e obras novas, educação, saúde. O papel das novas coordenadorias é evitar que a população continue sem mediações, auxiliando-a a recorrer às secretarias municipais para resolver seus problemas.

Naturalmente, as Secretarias não deixarão de existir. Mas seu papel passará a ser crucialmente o de um organismo para planejar e coordenar as políticas gerais do município, a fim de garantir a unidade municipal para cada grande área de políticas públicas. Inicialmente, além da transferência dos recursos humanos e matérias já pertencentes às ARs para a nova estrutura política administrativa, as Secretarias

estarão empenhadas em integrar seus respectivos serviços e projetos as subprefeituras. Para algumas Secretarias Municipais, isso não significará esforço excepcional, desde que a criação das subprefeituras na verdade consagrasse um trabalho de descentralização que já vinha sendo desenvolvido em suas áreas. Para outras, a ausência de uma experiência anterior desse tipo exigirá instalação mais cuidadosa e paulatina do projeto.

Em termos concretos, essa reaproximação passa por diminuir o desequilíbrio entre as “faixas de exclusão” da cidade e por isso as subprefeituras foram instaladas em áreas administrativas de limites territoriais estabelecidos em função de parâmetros e indicadores socioeconômicos. Como o desequilíbrio tem características geográficas, mais ou menos correspondendo a uma clivagem entre os bairros situados nas áreas próximas ao centro e o bairro distante das áreas periféricas, seria bastante intuitivo que a nova lei pusesse ênfase igualmente geográfica na reforma política administrativa que ela orienta. Pode-se dizer que esse é o espírito da Lei das Subprefeituras: que todas as políticas municipais levem em conta, a partir da sua aprovação, seus impactos nas diferentes regiões das cidades e como tais impactos podem ser positivamente combinados para que a metrópole como um todo cresça de forma mais harmoniosa.

O desafio que está posto, portanto, é o de combinar os projetos globais - “metropolitanos”, vamos assim dizer – que emanam do centro decisório da prefeitura com as ações e planos regionais que deverão partir das subprefeituras. Mesmo em relação aos projetos metropolitanos, será preciso distinguir os que precisam apenas de planejamento centralizado, dos que necessitam não só de planejamento, mas de ações centralizadas. Segundo o diagnóstico do atual governo, a maior parte das Secretarias Municipais, as quais lidam com setores da administração, teriam funções essencialmente planejadoras, e, portanto, poderiam transferir as funções executivas para as subprefeituras, porém, em virtude das peculiaridades do setor que administram, teriam de reter ainda muitas funções executivas. É o caso dos transportes públicos e do trânsito, exatamente por conta da profunda e imediata interdependência que os grandes eixos viários e os sistemas de transporte espalhados pela cidade possuem entre si. Isso exigiria um ajuste fino nas decisões de governo para determinar a melhor combinação de prática centralizada e descentralizada.

Face ao exposto, percebe-se que é impossível pôr as novas agências descentralizadas em pleno funcionamento sem que se repense a estrutura administrativa da Prefeitura como um todo. Não sendo apenas um substituto formal das antigas administrações regionais, é natural que sua existência tenha de afetar todos os órgãos municipais, tanto da administração direta quanto da indireta. Daí que a Lei nº 13.399, de 01 agosto de 2002, determine, em seu artigo 21, que,

[...] no prazo máximo de 18 meses após a aprovação desta lei [ou seja, até janeiro de 2004], deverão ser formalizadas, mediante lei, as estruturas organizacionais centrais, com respectivos quadros de cargos e funções, assim como as ações executivas de suas competências, compatibilizando-as de modo a evitar duplicidade. (LEI 13.399/2002 – Art.21).

Eis então a agenda que as subprefeituras anotam para atuar e as futuras gestões municipais: dados os problemas mais agudos da cidade e os grandes compromissos programáticos que o governo eleito está executando ou pretende executar, qual a melhor combinação de práticas centralizadas e descentralizadas? A resposta a essa questão, ao mesmo tempo crucial e complexa, pode ser apenas esboçada aqui.

Para que a descentralização ganhe relevância estratégica na gestão de um município das dimensões de São Paulo, é preciso que os projetos globais metropolitanos empunhados pelo centro decisório do governo passem a se articular organicamente com as variações da vida real que ocorrem nas diferentes regiões da cidade, com prioridade para as suas margens.

Iniciativas nessa direção podem ter ocorrido anteriormente de modo independente de uma descentralização formal. Nos últimos vinte anos, por exemplo, governos paulistanos de esquerda, ou centro – esquerda, tem-se notabilizado por articular seus projetos com a vida dos moradores das regiões periféricas, dando-lhes a devida propriedade. Ocorre que essa agenda é efêmera, enquanto permanece apenas uma iniciativa de governo, contudo, práticas de governos progressistas podem transformar-se numa agenda permanente de Estado se ela ganhar tal consenso na opinião pública, nos planejadores urbanos e na cidadania em geral, e acabar incorporando, por lei e depois por tradição, a estrutura mais profunda da administração pública. Com a Lei 13.399 (das subprefeituras) a descentralização Municipal de São Paulo tornou-se formalmente um aspecto definitivo do Governo Municipal. Cabe, agora, com práticas acertadas, incorporá-la à tradição.

## 5.2 BELO HORIZONTE

Município com uma população aproximadamente de dois milhões e quinhentos mil habitantes, segundo Censo de 2010, Belo Horizonte ocupa o centro de uma região metropolitana que acolhe uma das mais fortes instalações industriais do país. A população da região como um todo já ultrapassa quatro milhões e trezentos mil habitantes. Os moradores dos municípios se espalham por uma área de 331km<sup>2</sup>, isto é, quase duas vezes menor que a cidade do Salvador, na Bahia.

A cidade sempre governada por partidos de esquerda, na época quando Patrus Ananias assumiu a prefeitura, tendo como vice-prefeito Celio de Castro, logo no início de sua gestão, atento ao que ocorria em Porto Alegre, decidiu organizar o Orçamento Participativo em alguns setores do município, iniciativa que se ampliou posteriormente. O Orçamento Participativo de Belo Horizonte acumula dezoito anos de existência com avanços significativos em propostas aprovadas, obras concluídas, abrangendo urbanização de vilas e favelas, infraestrutura, educação e saúde. A gestão de Patrus Ananias foi marcada por uma série de melhorias na cidade, porque conseguiu combinar práticas de democracia local e eficiência administrativa, terminando sua gestão com aprovação de oitenta e cinco por cento da população. A frente de esquerda que dirigiu a prefeitura, porém, se dividiu na eleição seguinte em 1996.

A ideia da descentralização surgiu em 2001 a partir de uma grande reforma administrativa da cidade, que envolveu simultaneamente a criação de secretarias de coordenação regional e a fusão de secretarias de coordenação regional e secretarias setoriais. No primeiro aspecto, a proposta aproveitava a antiga divisão territorial da cidade em nove regiões, nas quais estavam instalados núcleos que respondiam por pequenos serviços municipais (as “administrações regionais”) e fariam de cada uma delas a sede de uma estrutura com status de secretaria municipal. Cada região recebeu desse modo, autonomia e responsabilidades inéditas. No segundo aspecto, duas ou mais secretarias setoriais, departamentos ou autarquias juntavam-se numa super secretaria (chamada “Secretaria de Coordenação”) de acordo com temas afins. Nasceram, então, cinco Secretarias de Coordenação temáticas: a de administração e recursos Humanos, juntando os departamentos de patrimônio e pessoal; a de finanças, abrangendo o tesouro e a arrecadação; a de políticas sociais, coordenando

a educação, saúde, abastecimento, cultura e assistência social; a de políticas urbanas, isto é, estrutura e reforma urbanas, a limpeza e as autarquias de habitação e transporte; e de planejamento, governo e coordenação geral, que passou a supervisionar as novas secretarias regionais.

Em síntese, a reforma almejou uma transformação em duas direções paralelas e aparentemente opostas: a descentralização territorial e a centralização temática. Na verdade, a centralização temática pretende incentivar as antigas secretarias municipais a fazer o planejamento intersetorial e inibir que exerçam funções de execução na “ponta” do sistema administrativo. Isso abre o caminho para o trabalho mais autônomo das novas estruturas regionais, e evita a sobreposição de funções.

A equipe de Belo Horizonte, no entanto, percebeu que, para integrar os programas temáticos e abrir caminho para o trabalho das secretarias regionais, seria necessário intensificar a informatização de ambos os lados da máquina administrativa. Ela já avançou bem na área da saúde, por exemplo, onde foram instalados prontuários eletrônicos com informações básicas dos usuários. Contudo, esse tipo de cadastro teria de ser universalizado e abranger os demais programas sociais: o programa bolsa escola, a inclusão produtiva, a incubadora de comércio informal e outros. Para tanto, a informatização na ponta do sistema, isto é, nas secretarias regionais, seria de ajuda inestimável. O atendimento na ponta poderia alimentar os computadores locais com dados sobre as famílias atendidas, a evolução dos beneficiados pelo serviço e assim por diante, os quais poderiam ser disponibilizados online na rede municipal.

Como se devem articular internamente os órgãos regionais? Como secretarias municipais, as regiões são agora órgãos orçamentários, que elaboram e propõem um plano de investimentos e gastos. Dento de cada secretaria, a execução dos programas e serviços se faz por intermédio de treze “gerências” cada qual responsável por um aspecto do outro do conjunto do trabalho. Mas, nesta região, há uma intervenção mais direta dos moradores da cidade, pois as secretarias são assessoradas por “conselhos regionais populares”, que devem reunir-se uma vez por mês com a secretaria competente para avaliar e propor políticas. Esses conselhos são compostos por dezesseis membros, oito deles eleitos pela plenária via moradores da região, e os demais representantes da prefeitura – sendo quatro indicados pelo executivo e quatro pela câmara municipal. É válido ressaltar que a presença de representantes dos vereadores é um cuidado da equipe de governo desde as



primeiras experiências de Orçamento Participativo, e visa a promover a convergência das decisões locais com as decisões globais do poder legislativo.

Como todas as secretarias regionais têm seus próprios planos orçamentários e são muito heterogêneas entre si, também em relação ao número de habitantes das áreas pelas quais são responsáveis, é de se esperar que as regiões disputem com afinco o orçamento geral do município. Nesse ponto, torna-se vital que a administração central tenha visão clara de prioridades, aceita por todos os setores da prefeitura. A secretaria de planejamento dispõe, para isso, de informações e os gastos do município têm de estar voltados principalmente para as áreas mais desassistidas e carentes.

A decisão acertada requer análise de dados do censo social que trabalha com indicadores, equipamentos e serviços, públicos ou privados, em cada parte do território. Esses indicadores são agregados num único índice que escalona a qualidade de vida da população. Com esse índice, a equipe de governo conhece a distribuição de carência na cidade: mais ou menos seguindo o padrão das metrópoles do país. Os melhores índices estão na área central de Belo Horizonte e na região contígua. Contudo, o índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte também detecta irregularidades dentro das próprias regiões em melhor situação: são as “áreas especiais” onde estão favelas e vilas em condições precárias. Essas áreas são objetos, no planejamento global da prefeitura, de tratamento diferenciado, a fim de evitar que o desempenho médio satisfatório de uma região não acabe prejudicando-as durante a repartição do orçamento.

Observando em retrospecto o que foi feito nos últimos dois anos, a equipe de governo considera que houve muitos progressos. O atendimento melhorou e o controle da máquina administrativa, tanto pelo escalão superior quanto pelo público, é hoje maior. Porém, embora a integração temática tenha sido aperfeiçoada com os esforços intersetoriais, faltou planejamento mais amplo do rimo da descentralização territorial. Isso teria evitado pressão para aumentar rapidamente o custeio da prefeitura nas sedes regionais – na ânsia de providenciar um menor prazo de serviços que demoram a ser transferidos do centro para as margens. Também teria evitado pressão para contratar novos funcionários, quando estes já existem, porém ainda não estão onde deveriam estar. Essa dificuldade na transferência de funcionários de um nível central para um nível regional é um problema a ser enfrentado nas

regionalizações “prefeituras-bairro”, ou seja, sua resistência natural. Quando se comparam os tipos de entraves, verifica-se que os recursos físicos são mais fáceis de equacionar que os recursos humanos.

### 5.3 FORTALEZA

Centro metropolitano com um dos mais velozes crescimentos populacionais do país, Fortaleza é hoje o nono município brasileiro em densidade demográfica, com dois milhões e quatrocentos mil habitantes. Tamanha concentração de pessoas reflete a potência econômica dessa região metropolitana dentro da Região do Nordeste, com a qual só a de Recife é capaz de competir. Mas a capital do Ceará talvez seja também o exemplo mais acabado das disparidades econômicas e sociais do país. Sofrendo as consequências de uma migração brutal do campo para a cidade, motivada entre outras razões pelas secas frequentes e pela incrível concentração da propriedade ainda em grandes latifúndios, Fortaleza vê nascer uma nova favela em seu território de 328km<sup>2</sup>, quase mensalmente, e as opções de moradia dos recém-chegados são normalmente de grande risco para suas vidas, o mais das vezes a oeste da cidade, longe das regiões ao redor da orla marítima, onde moram as classes médias e as famílias abastadas.

Em Fortaleza, desde 1977, a gestão vem implementando uma reforma descentralizadora no governo municipal. O caminho foi semelhante ao seguido por Belo Horizonte quatro anos depois: a cidade foi dividida em seis regiões administrativas e cada uma delas passou a sediar uma secretaria de múltiplas funções, a “secretaria executiva regional”. Contudo, inspirado no projeto de 1992 da prefeita Luiza Erundina, o plano Fortaleza definiu as regiões segundo o critério populacional. Mesmo assim, os números oscilam consideravelmente de região para região. O plano, além disso, previu duas etapas no processo: primeiro, a desconcentração de serviços e, em seguida, a descentralização política.

Na primeira etapa, o prefeito tentou uma acelerada transferência das tarefas de execução para as secretarias regionais. Estas, obtendo o mesmo nível hierárquico das secretarias setoriais, passaram a administrar, controlar e avaliar praticamente todas as ações a serem realizadas em seus respectivos territórios. Depois de algum tempo, a equipe de governo percebeu que algo excessivo estava acontecendo com uma possível perda de controle da gestão. Isso indicava uma certa diluição do que

havia em comum em todas as ações municipais: cada secretaria regional começou a ser chamada de “prefeiturinha” e os secretários de “prefeitinhos”. O grau de independência das ações chegou a tal ponto que havia custos diferenciados, entre as regionais, na prestação dos serviços e na realização de investimentos em questões idênticas. Também houve problemas na alocação dos funcionários, já que se constatou carência de recursos humanos de qualidade nas regiões mais periféricas, e excesso deles nas regiões ditas “nobres”. O governo resolveu então, fazer alterações no projeto inicial.

Primeiramente, provocou medidas no âmbito central, para evitar a dispersão do planejamento das ações estratégicas e dos programas municipais, atraindo para uma mesma instância os planejadores das várias áreas temáticas. Segundo, criou canais de comunicação entre as secretarias temáticas e as secretarias regionais. Além de uma área de apoio que responde diretamente ao secretário (ouvidoria, Defesa Civil e assessoria técnica), as regionais realizam obras e atendem à população por intermédio de seis “distritos”: educação, saúde, infraestrutura, meio ambiente, assistência social e finanças. Porém, cada um desses distritos é supervisionado por uma coordenadoria municipal ligada a uma área temática: o distrito de educação, a saúde pela respectiva coordenadoria e assim por diante para evitar disparidades de ações e recursos materiais e humanos entre as regiões. Por fim, houve uma clara divisão de tarefas, dentro do território de cada região, entre a administração direta, representada pelas secretarias regionais, e a administração indireta, representada pelas autarquias municipais. A administração direta se responsabilizaria pelos programas sociais, o desenvolvimento econômico, a infraestrutura e o meio ambiente; a indireta pelo transporte e o trânsito, cultura, turismo, esporte e lazer, formação de recursos humanos, atendimento de crianças e adolescentes e urbanismo e paisagismo.

Com o avanço da descentralização na gestão de Fortaleza, surge a formação de conselhos da sociedade civil em vários níveis. Para elaborar e controlar os planos de governo, no plano regional, estariam os conselhos comunitários, compostos por delegados eleitos pelos bairros e por representantes do Executivo e do Legislativo municipal e de áreas técnicas. No plano temático, os conselhos da cidade, formados por sessenta membros, os quais espelhariam os principais atores públicos e privados de Fortaleza: representantes de empresários e trabalhadores, das classes

profissionais (médicos, engenheiros, arquitetos e entre outras) da igreja, governo do estado, assembleia legislativa, além do próprio governo municipal e da câmara de vereadores. A ideia é que o planejamento estratégico e os planos anuais emerjam de um amplo progresso de debates que começariam nos conselhos comunitários, passariam em seguida pelos conselhos temáticos para finalmente culminar no conselho da cidade, antes de serem transformados em lei pela câmara de vereadores.

Como em Belo Horizonte, a Prefeitura de Fortaleza tem aperfeiçoado os instrumentos técnicos para orientar servidores e representantes da cidadania nesse enorme esforço de descentralização. Os planejadores de políticas públicas de Fortaleza, por exemplo, também já dispõem de indicadores socioeconômicos com base territorial.

## 6 CAJAZEIRAS E SUA HISTÓRIA

O bairro de Cajazeiras (II, IV, V, VI, VII, VIII e X) surgiu a partir do final da década de 1970 com o porte de uma cidade média. O governador da época, Roberto Santos, que desapropriou as áreas de fazendas antigas tornava então o surgimento de “uma grande cidade”. O projeto de construção era uma prévia da construção de uma cidade de porte médio. A presença de sistema viário, abastecimento de água, esgotamento sanitário, luz e equipamentos comunitários hoje se encontra em bairros: Cajazeiras IV, Cajazeiras V, Cajazeiras VII, Cajazeiras VIII, Cajazeiras X, Cajazeiras VI e Cajazeiras II.

O Plano Urbanístico Integrado Cajazeiras foi estruturado pela empresa privada Hidroservice, em 1977, que previa a urbanização de uma área de dezesseis milhões de metros quadrados. Dois anos depois, o plano foi revisto pela Empresa de Habitação e Urbanismo da Bahia – URBIS e foi integrado à área de Fazenda Grande, passando a ser então denominado de Plano Urbanístico Integrado Cajazeiras/Fazenda Grande. Em 1981, foi construído o primeiro setor com a nomenclatura Cajazeiras IV.

Este projeto se organizou para contemplar escolas, uma delegacia, dois postos policiais, onze centros de saúde, três postos de gasolina, sete centros comunitários, um clube e a escola estadual Edvaldo Brandão Correia e também uma indústria Comunitária que atende a algumas atividades como confecções. Na Via Regional, com a presença de uma nascente, os carros pipas se abastecem.

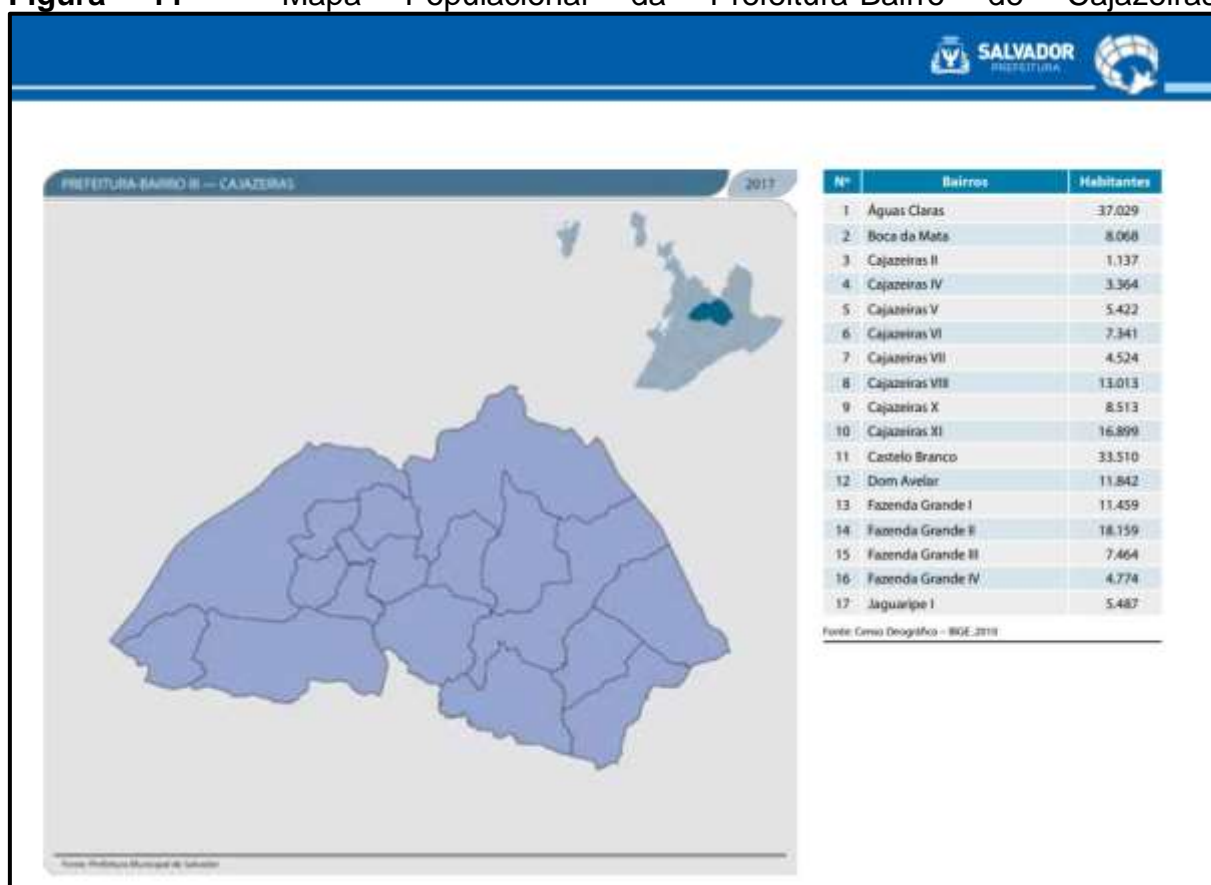
Foi no final da década de 1980 que o conjunto das Cajazeiras se tornou como uma verdadeira cidade na periferia de Salvador, reforçando o apelo já existente nas décadas anteriores como o maior bairro da América Latina, com 16 milhões de metros quadrados ou uma cidade em Salvador. Seu crescimento fez existir a União das Associações de Moradores e Entidades Representativas das Cajazeiras (UAMERCI), que abrange trinta e uma entidades locais.

Existia nas fazendas uma abundância em suas árvores frutíferas como jaqueiras, coqueiros e mangueiras. Como censo de 2010, chegou-se a averiguar o número aproximado de 198 mil habitantes.

## 6.1 O SURGIMENTO DA PREFEITURA-BAIRRO DE CAJAZEIRAS

A Prefeitura-Bairro de Cajazeiras foi inaugurada no dia 24 de maio de 2014, em um sábado, às 10h. A unidade localizada na Estrada da Paciência, próximo ao hospital Jaar Andrade, instalou-se em um imóvel com 600m<sup>2</sup>, dois andares, elevador e 15 guichês de atendimento, seis salas, um auditório e com capacidade para atender 700 pessoas por dia em sua projeção inicial. Foi a terceira unidade inaugurada na cidade, depois de Prefeitura-Bairro do Centro e Prefeitura-Bairro de Itapuã, respectivamente. O subprefeito responsável pela região de Cajazeiras, Alan Muniz, economista pós-graduado em Controladoria e auditoria pública, que é o próprio pesquisador desta dissertação, registrou “um ano e meio de trabalho no bairro, fazendo levantamentos dos locais que necessitavam de melhorias, a exemplo das intervenções no asfalto, mantendo diálogo permanente com lideranças”.

**Figura 11** - Mapa Populacional da Prefeitura-Bairro de Cajazeiras



Fonte: Casa Civil/2018

É responsável pela Prefeitura-Bairro de Cajazeiras, área pertencente a todas as Cajazeiras, Fazenda Grande, Águas Claras, Boca da Mata, Castelo Branco e Dom Avelar. Inicialmente foram oferecidos serviços como cadastramento para Bolsa Família, Casa Legal, além de solicitações de limpeza, tapa-buracos e marcação de consultas.

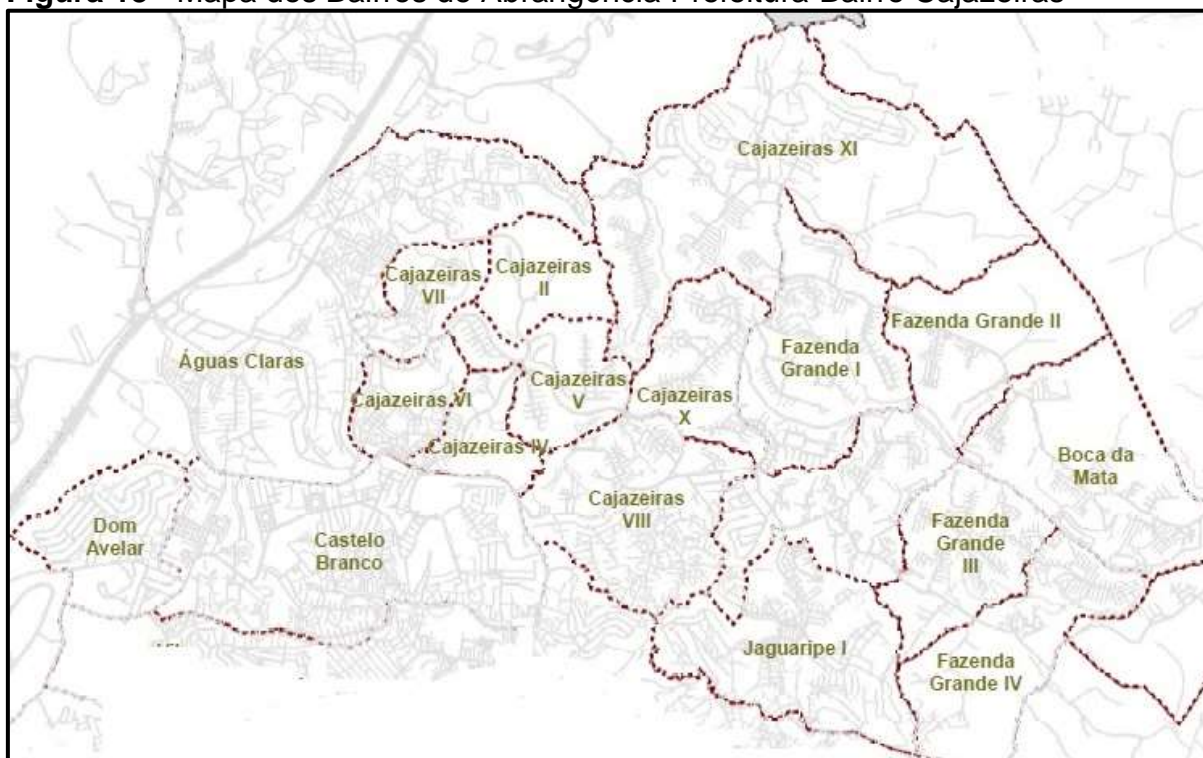
As Prefeituras-Bairro do Município de Salvador foram criadas com intuito de oferecer todos os serviços da administração pública municipal ao cidadão sem que haja necessidade de deslocamento até a sede de cada órgão ou secretaria, as estrutura estabelecem um diálogo permanente com as pessoas para receber as solicitações de cada bairro e retransmiti-las a cada órgão executor, além de cobrar destas realizações das ações reivindicadas pela população. As unidades também atuam 24 horas por dia em situações emergenciais, como no caso das chuvas.

**Figura 12 - Inauguração da Prefeitura-Bairro Cajazeiras**



Fonte: [visaocidade.com.br/2014](http://visaocidade.com.br/2014)

**Figura 13 - Mapa dos Bairros de Abrangência Prefeitura-Bairro Cajazeiras**



Fonte: CONDER/INFORMS, Base Cartográfica SICAR 2010 – Ortofoto.

Agilizando a solução de problemas em áreas atingidas. São responsáveis também pela supervisão de todas as ações da prefeitura em cada uma das regiões administrativas, contando ainda com uma atitude proativa junto às comunidades como forma de resolver problemas antes que gerem maiores transtornos à população.

O trabalho da Prefeitura-Bairro se torna importante na entrega e colocação de lonas aos moradores, em conjunto com a LIMPURB na identificação das áreas de risco. Segundo Elisângela Aragão, líder comunitária e moradora do bairro de Pau da Lima, “no período das chuvas, vivemos os momentos mais críticos com o alagamento da Rua Rocha Silva e os deslizamentos da Via Regional, onde ocorreram também manifestações.” Acrescenta ainda ao depoimento: “Quando acionamos a equipe da Prefeitura-Bairro, eu e todos da comunidade fomos bem recebidos, orientado e assistidos”.

As Prefeituras-Bairro ainda promovem reuniões, ajudam a organizá-las e participam delas com as comunidades para elaboração de um orçamento popular, e com os conselhos comunitários para levantamento, acompanhamento e avaliação das demandas. Toda a tecnologia, infraestrutura e equipe capacitada são utilizadas para resolver problemas do cotidiano de cada comunidade.



Exemplos de serviços para o bem coletivo, as unidades ofertam em cada região um atendimento direcionado para troca de lâmpadas em postes, tapa-buraco, coleta de entulhos, obtenções de alvarás, entrega de medicamento, limpezas de canais, cadastro de programadas sociais entre outros serviços. As unidades também se disponibilizam com a estrutura para atender à comunidade em eventos, diálogos sobre assuntos de temas diversos e pautas políticas relevantes e também como espaço disponível para ofertar treinamentos para qualificação de mão-de-obra ofertada ao cidadão.

No período inicial da implantação da Prefeitura-Bairro de Cajazeiras, os serviços ofertados pela unidade de Cajazeiras se limitavam a Casa Legal, solicitações de limpeza e tapa-buracos, entre outros, com a presença dos órgãos como Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza (na época ainda SEMPS, atualmente SEMPRE), Secretaria de Infraestrutura e Defesa Civil (SINDEC), SEMOP, LIMPURB, CODECON, SUCOM, Tribunal de Justiça e INSS.

Além dos serviços prestados pelos órgãos municipais como a TRANSALVADOR, SEMOP, SUCOM e Secretaria de Saúde, as Prefeituras-Bairro também possuem parcerias que possibilitam atendimentos de outras instituições nas estruturas descentralizadas, a exemplo da Coelba, do Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA), da Previdência Social (INSS) e Salvador Card, com as máquinas de autoatendimento para recarga dos cartões de transporte. A parceria da Coelba foi fruto de outra parceria realizada com a SEMPRE para o cadastramento de famílias carentes na Tarifa Social. Com as chuvas que atingiram a cidade em abril do ano de 2015, foi realizada uma campanha para doação de geladeiras às famílias vítimas do temporal e, com isso, surgiu à oportunidade de realizar o atendimento nas unidades municipais descentralizadas.

Observa-se que o Balcão de Justiça e cidadania do TJ-BA, como ponto comum com a Prefeitura-Bairro, atua como atendimento descentralizado ao cidadão, o que possibilitou a parceria. O projeto do Balcão de Justiça tem como objetivo oferecer serviços que, em muitas cidades, são considerados difíceis ou de demorado acesso. Assim, há uma oferta de serviços relacionados à solução de conflitos da família da forma como ocorrem na capital baiana, isto é, de modo descentralizado, ágil e gratuito.

Atualmente, a cartela de serviços na unidade ampliou com a presença de mais órgãos e serviços, como: 1) Secretaria de Infraestrutura, Habitação e Defesa Civil:

DESAL e CODESAL; 2) SEMOP: apoio a eventos culturais; apoio a treinamentos; emissão de DAM; audiências; cálculo revisional: antecipação de parcelas; cancelamento de licença; eventos educativos; fiscalização de ambulantes, bancas de chapa, mesas e cadeiras; fiscalização de entulho de grande porte e grandes empresas; fiscalização de pichação indevida em vias públicas; fiscalização em defesa do consumidor; fiscalização de sucatas de carros; iluminação pública – iluminação com defeito, melhoria e reparo de braçadeiras e postes públicos; licença para baiana de acarajé ou mingau; isenção de taxa; liberação de mercadorias apreendidas; licença para alteração de licença; licença para informação de débitos e cadastro; licença para realização de eventos em logradouros públicos; licença para uso do solo; licenciamento para ambulantes; licenciamento para feirantes; cancelamento de licença; palestras; reforma de mausoléu em cemitérios municipais; resgate de corpos; resgate em caso de calamidade pública; resgate náutico; resgate no mar; segurança de competições em meio aquático; iluminação para eventos – gambiarras e ponto de energia; fiscalização poluição sonora; termo de reclamação e traslado de restos mortais em cemitérios municipais; 3) LIMPURB com coleta e transporte de resíduos domiciliares; coleta e transporte dos resíduos da construção e demolição; implantação de papelarias em Vias Públicas; Placa Proibitiva de Deposição de Resíduos Sólidos, limpezas de praias, varrição de vias e logradouros públicos, educação ambiental, fiscalização de descartes irregulares de Resíduos da Construção Civil (RCC); a testado de viabilidade de serviços especiais – eventos Pessoa Física - PF e para eventos (Pessoa Jurídica - PJ); oficinas artesanais e programação visual; Cadastro de Transporte de Resíduos (CTR) – PJ; implantação de containers em vias públicas, lavagem de vias e logradouros públicos e Serviços Especiais de Limpeza Urbana; 4) SEMPRES, antiga SEMPS: Bolsa Família e Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal; 5) Secretaria Municipal do Trabalho, Esporte e Lazer (SEMTEL): SIMM: pesquisa de emprego; 6) SEFAZ: atualização de endereço de correspondência de imóvel; certidão negativa de débito e mobiliária; consulta de cadastro de profissionais autônomos e estabelecimento; consulta de inscrição imobiliária; consulta de processos; consulta do extrato fiscal (atividades) e do extrato fiscal (imobiliário); consulta do valor venal atualizado; declaração de Imposto de Transmissão Inter Vivos (ITIV); declaração de não inscrito (mobiliário); desbloqueio de senha para nota fiscal de serviço eletrônico; emissão Documento de Arrecadação Municipal (DAM) segunda

via Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) – Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS); emissão DAM segunda via Imposto sob Serviço (ISS)/ Taxa de Fiscalização do Funcionamento (TFF) autônomo; emissão DAM segunda via TFF estabelecimento; emissão DAM segunda via complementar (atividades); emissão DAM complementar (Imobiliário); emissão DAM de Serviços e de parcelamento; emissão de segunda via de senha para nota fiscal eletrônica; emissão de certidão de dados cadastrais; emissão do alvará e cartão de inscrição no Cadastro Geral de Atividades (CGA) do Município; emissão ficha cadastral resumida; validação certidão imobiliária e validação de alvará e cartão do CGA; 7) Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR): Alteração de Razão Social em TVL; Transferência de Alvará do antigo proprietário para o novo quando há alteração de propriedade do imóvel; Alvará de Autorização Especial para Feirão Automotivo; Alvará de Autorização Especial para Shows Pirotécnicos; Alvará de Empreendimento – 2ª via; Alvará Especial para Localização de Central de Gás – GLP; Análise de Orientação Prévia – AOP para exibição de Publicidade; Análise de Orientação Prévia – AOP para Parâmetros Urbanísticos; Análise de Orientação Prévia – AOP para Localização de Atividade; Aprovação de Projeto; Arquivamento de Processo; Atualização de Bairro e/ou CEP de TVL; Autorização Especial para: Atividade Indoor; Eventos Esportivos; Exibição de Publicidade em Táxi; Funcionamento de Stand de Vendas; Instalação de Recipientes para Entulho; Instalação de Tapume; Obra em Logradouro Público e/ou Especial e Publicidade em Veículos; Cancelamento de Licença de Publicidade; Cancelamento de Responsabilidade Técnica; Certidão de Demolição; Certidão de Desmembramento de Área de TRANSCON; Certidão de Inteiro Teor de Processo; Certificado de Conclusão da Instalação de Central de Gás; Comunicado de início de Obras; Cópias de Documentos e Plantas; Credenciamento Profissional da SEDUR; Defesa de Auto de Infração e/ou Devolução de Bens; Devolução de Bens Apreendidos – Atividade; Devolução de Bens Apreendidos – Sonora; Exibição de Publicidade em Balão durante o carnaval; Exibição de publicidade em faixas rebocadas por avião; Exibição de Publicidade em Faixas Rebocadas por Avião; Exibição de Publicidade Permanente e Publicidade Provisória; Exibição Publicidade em Trio Independente durante o Carnaval; Exploração Atividade Comercial Durante Carnaval; Fiscalização de Atividade Irregular; Fiscalização de Empreendimento Irregular; Fiscalização de Publicidade Irregular; Certificado de

conclusão de Obras de Empreendimentos licenciados; Inclusão de Atividade em TVL; Licença para instalação de Infraestrutura Suporte para Telecomunicações; Licença para instalação de Equipamentos Proteção contra incêndio e pânico; Licença para Amembramento; Licença para Ampliação e/ou reforma; Licença para Construção; Licença para Construção de Empreendimento Uniresidencial; Licença para Construção de Guarita; Licença para Construção de Guarita ou Portões em Via Pública; Licença para Construção de: Guarita ou Portões em via Pública, Habitação de Interesse Social, para Construção de Muro de Contenção, de muro divisório, de Stand de Vendas, demolição, para desdobro, desmembramento, desmonte de rocha, loteamento, parcelamento em condomínio, projeto complementar em parcelamento do solo; Licença para: reloteamento, remembramento, reparos gerais, reurbanização integrada, terraplanagem, urbanismo integrada; Licenciamento Ambiental para Empreendimentos, para Indústrias e para Serviços; Modificação de Projeto de Empreendimento, Modificação de Projeto de Proteção Contra Incêndio; Reconsideração de Despacho – de Atividade, de Empreendimento, de Publicidade, de Conclusão de Obras; Reconsideração de Despacho de Processos Especiais; Renovação de Alvará – Empreendimento; Renovação de Autorização para Obra em Logradouro Público e/ou Especial; Renovação de Licença para a Instalação de Equipamentos de Proteção; Renovação de TVL; Restituição de Valor; Revisão de Publicidade Permanente; Anexação de Documentos; Revisão de TVL; Termo conclusão Infraestrutura Suporte para Telecomunicações; Termo de Conclusão de instalação Equipamentos de Segurança; Termos de Conclusão de Obras e/ou Serviços em Logradouros Públicos; Transferência de Responsável Técnico; Viabilidade de Localização – TVL; 8) TRANSALVADOR: redutor de velocidade – implantação em via pública; apresentação do condutor infrator; credencial de estacionamento vaga especial para idosos, pessoa com deficiência; implantação do projeto de sinalização de trânsito e semáforo; manutenção da sinalização horizontal e vertical; piquetes – autorização para implantação; consulta de multa por infração de trânsito; cópia de documentos-infrações de trânsito; registro de acidente de trânsito – sem vítima; e defesa interposta contra a notificação de autuação de infrações; 9) Secretaria Municipal da Saúde (SMS): com marcação de exames e consultas; elaboração do cartão SUS e a dispensação de medicamentos pela farmácia popular do Brasil; 10) Balcão de Justiça- Tribunal de Justiça da Bahia: Balcão de Justiça e

conciliação;11) Sindicato das Empresas de Transporte de Salvador (SETPS): Revalidação de meia passagem com a campanha recarga de bilhete avulso; 12) Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Infância e Juventude (SPMJ): agendamento, informação e inscrição para Programa Primeiro Passo e Entrega do Cartão do Programa Primeiro Passo; 13) Secretaria Municipal de Manutenção da Cidade (SEMAN): erradicação de árvores em vias públicas; manutenção conservação sistema microdrenagem – boca de lobo, caixa sarjeta e vala; manutenção e conservação da malha viária; poda de árvores em via pública e poda e manutenção de gramados; 14) SEINFRA: inscrição, atualização e verificação de sorteados do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); 15) Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA): segunda via de fatura; atualização cadastral; data boa; entrega de lâmpada; ligação nova; parcelamento de débito; religação/reativação de contrato; simulação do parcelamento; tarifa social de energia elétrica e troca de titularidade; 16) Junta Militar: Certificado de Alistamento Militar (CAM), segunda via do CAM, Atestado de desobrigação do serviço militar, segunda via Certificado de Dispensa de Incorporação do Serviço Militar (CDI); auto atendimento e Declaração provisória de situação militar; 17) Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS): Cálculo da Guia da Previdência Social (GPS); Carta de Concessão e Memória de Cálculo de Benefício Previdência; Contagem de tempo de contribuição; Declaração regularidade previdenciário – declaração de imposto de renda; informações gerais; inscrição na previdência social – seguridade especial; inscrição previdência social- contribuinte filiado e não filiado e simulação cálculo da renda mensal de benefício previdenciário; 18) SUCOP: Erradicação de árvores em área particular e estabilização de encosta; Emissão da primeira e segunda via da carteira de trabalho e com uma parceria temporária com o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), o serviço de biometria já foi ofertado a população na unidade.

## 6.2 PREFEITURA-BAIRRO DE CAJAZEIRAS COMO MODELO DE DESCONCENTRAÇÃO

Com a chegada da Prefeitura-Bairro em Cajazeiras, a instalação se deu de modo gradual na transferência de atividades para as novas estruturas, respeitando o volume de serviços e as limitações financeiras e orçamentárias, entendendo o início

de uma nova gestão a qual recebe da ótica administrativa um abandono total, principalmente na região abordada onde se faz necessário observar o princípio da continuidade do serviço público. Este capítulo reconhece, implicitamente, o caráter flexível das reformas descentralizadoras, em vista da enorme complexidade das inovações e adaptações administrativas a serem feitas, o que exigirá tempo e capacidade para enfrentar imprevistos.

Por outro lado, o surgimento da unidade da Prefeitura-Bairro em Cajazeiras, fazendo-a um órgão que, além de sua função permanente de coordenar o trabalho dessa nova estrutura, tem papel crucial no processo de transição. Ela dá assessoria ao prefeito e o mantém informado sobre as metas e atividades das Prefeituras-Bairro e sugere-lhe como encaminhar os apoios e as solicitações oriundos delas. Tem, desse modo, poderes para monitorar o enfrentamento de todas as dificuldades do meio do caminho, e assim preservar o espírito do projeto.

**Figura 14 - Prefeitura-Bairro Cajazeiras - Inauguração**



Fonte: [visaocidade.com.br/2014](http://visaocidade.com.br/2014)

A equipe de governo da Prefeitura Municipal de Salvador, por sua vez, refletindo sobre o gerenciamento concreto do processo, realizou-o em duas etapas:

a) o ajuste das antigas administrações regionais em relação às Prefeituras-Bairro e b) o ajuste das estruturas centrais às Prefeituras-Bairro. A primeira etapa, de cunho mais territorial, constou como nova divisão e redução das estruturas de dezesseis territórios para dez bairros. Foram necessárias diversas inovações na estrutura administrativa, pois passaram as Prefeituras-Bairro, com maiores poderes políticos, ao dever de reproduzir parcialmente em suas jurisdições atribuições que antes pertenciam aos órgãos centrais da Prefeitura. Esse aspecto já representa uma preparação para a segunda etapa, a mais desafiadora, que exige uma ação intersetorial e, ao mesmo tempo, de integração territorial.

Observa-se um desafio em razão da política descentralizadora, na qual as secretarias municipais, com ênfase setorial, e a Prefeitura-Bairro de Cajazeiras, com ênfase territorial, mesmo não possuindo o mesmo status dentro da hierarquia administrativa, contêm o risco de uma competição que pode ser minimizada pela delimitação clara de funções e objetivos. Na prática, porém, os atritos são possíveis de existir e previsíveis, já que os protagonistas vão experimentar atividades inéditas e muitas delas desconhecidas, e terão de superar hábitos arraigados herdados da antiga estrutura.

Com a necessidade de convocação de funcionários para exercerem as novas funções na unidade da Prefeitura-Bairro de Cajazeiras, a recomendação através da diretoria das Prefeituras-Bairro, direcionava a sua convocação aos que tinham moradia na região para facilitar o trânsito daquele servidor para as regiões mais afastadas como a de Cajazeiras. Mesmo com toda essa facilidade da proximidade da unidade à sua moradia e de uma estrutura nova, é nítida uma dificuldade “na transferência de funcionários de um nível central para um nível regional, ou seja, sua resistência natural”. É o início das dificuldades sobre a mudança na cultura organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador. É que as Prefeituras-Bairro almejam novas formas de realizar os serviços públicos, cujo eixo é o imperativo digerir ações intersetoriais dentro de uma mesma região. Isso significa que áreas de atendimentos especializadas – como a dispensação de medicamento, emissão da primeira via do cartão SUS ou a atualização do cadastro do Programa Bolsa Família - por muito tempo operaram de modo estanque, terão, gradualmente de encontrar formas de interagir no território das Prefeituras-Bairro. Quando comparados os tipos

de entraves no item (recursos humanos) percebe-se que os recursos físicos são mais fáceis de equacionar do que os recursos humanos.

Observa-se que os funcionários de atendimento da unidade da Prefeitura-Bairro de Cajazeiras não são os únicos sujeitos da proposta. É necessário destacar que o papel da figura do prefeito de bairro deu início a um trabalho intersetorial bem de acordo com o espírito da implantação da Prefeitura-Bairro. A sua função é aprofundar e impulsionar os diagnósticos, permitindo ter uma nova visão e o entendimento concreto de como as questões regionais podem encaixar-se na agenda global da prefeitura, não devendo escapar aos diagnósticos os seguintes pontos de elaboração:

- a) a história da região: foi necessário um estudo do mapa de Cajazeiras, tomando consciência da identidade específica, conhecer a sua fundação e como se consolidou como bairro, quando a prefeitura iniciou seus trabalhos, a evolução das atividades econômicas, as lutas dos moradores e outras avaliações de bem geral que ajudassem a compreender o lugar e a vida das pessoas com quem os órgãos públicos vão interagir cotidianamente e ajudar a detectar as vocações econômicas e culturais da região;
- b) a geografia social da região de Cajazeiras: com o georreferenciamento da região e analisando a mancha criminal pela Companhia da Polícia Militar local (3º CIPM), permitiu uma radiografia minuciosa das condições de vida da população de Cajazeiras e diversas regiões. Assim, a Prefeitura-Bairro teve a possibilidade de estar perfeitamente informada dos números da saúde e da educação na sua região. O distrito sanitário e a gerência regional de educação têm papéis importantes nas informações das suas estruturas desconcentradas como: a quantidade de postos de saúde (Posto de Saúde da Família - PSF e Unidade Básica de Saúde - UBS), as suas coberturas de atendimento e suas deficiências e assim como a estrutura educacional nas suas diversas abrangências desde a matrícula dos estudantes da região até eventos culturais e esportivos que beneficiam de forma positiva o avanço da educação local. Além disso, o prefeito de bairro deve inteirar-se dos índices de violência (homicídios, furtos e assaltos) e dos acidentes de trânsito e outros; do número de favelas e favelados e das moradias em



situações de risco; e qualquer outro aspecto que seja relevante para o trabalho da gestão local.

**Figura 15 - Operação Chuva - Ano 2015**



**Fonte:** Arquivo pessoal. Rede social Prefeitura-Bairro Cajazeiras

- c) a geografia econômica da região de Cajazeiras: foi necessário para o prefeito bairro o levantamento estatístico direcionado para a produção ou falta dela dos principais setores em atividades (comércio local, feira livre,

serviços), a circulação financeira da região como funciona, o que pode melhorar e o que está em retração por conta da falta da infraestrutura necessária para um possível funcionamento no ordenamento do poder público. Destaca-se que cabe ao poder público municipal um diagnóstico profundo a respeito dos potenciais desenvolvimentos econômicos locais.

Com a presença da Prefeitura-Bairro na região, foi identificado um constante engarrafamento em Cajazeiras X, conhecido como “rotatória da feirinha”: a comunidade local se queixava principalmente do trânsito no período de retorno a suas residências. Essa localidade tinha uma cultura comercial de venda de produtos típicos como frutas e hortaliças e carnes ao céu aberto, contrariando a lei da vigilância sanitária do município de Salvador. Com esses problemas apresentados na localidade, a Secretaria de Ordem Pública (SEMOP) começou a dialogar com os ambulantes e feirantes para um possível ordenamento da região com a implantação de um mercado municipal no bairro de Cajazeiras. A Prefeitura-Bairro de Cajazeiras, ficou responsável pela articulação comunitária na sede para as reuniões periódicas e a indicação do local para construção do espaço em Cajazeiras. A Fundação Mario Leão Ferreira Filho ficou responsável pelo projeto arquitetônico do mercado. Com a aprovação do prefeito do Município de Salvador e com todas as considerações levantadas pelas reuniões realizadas pela SEMOP com seus servidores da área de mercados, iniciou-se construção da região da Cajazeiras X, a “Pronaica”, em um terreno que era utilizado como estacionamento pelos moradores da região. Havia uma desconfiança de futuros permissionários na transferência de localidade e principalmente da cultura em ter o costume em comprar seus produtos próximo ao centro comercial que abrigava em sua composição casa lotérica, farmácias, lojas de roupas e calçados, comprovando a força comercial e econômica da localidade “rotatória da feirinha”.

Com a inauguração do novo Mercado Municipal de Cajazeiras, 28 de novembro de 2015, assim chamado pela gestão, e com seu novo endereço, os feirantes e ambulantes da Rótula da Feirinha recebem um equipamento com 133 boxes sendo 80 deles exclusivos para feirantes, dividindo dois pavimentos. Chamado de “shopping” pela imprensa, tinha à disposição do público produtos típicos, frutas e hortaliças, açougue, floricultura, restaurantes, entre outros serviços, além de 69 vagas de

estacionamento gratuito. A secretária na época titular da SEMOP, Rosemma Maluf, em matéria do jornal Correio da Bahia disse: “a construção do mercado foi a alternativa encontrada para organizar os feirantes e o trânsito da região, que sofria com os engarrafamentos constantes”.

**Figura 16** - Mercado Municipal de Cajazeiras



Fonte: [www.lbahia.com.br/2015](http://www.lbahia.com.br/2015)

Mesmo com todos os esforços e recursos aplicados pelo município, o mercado não obteve os resultados desejados, sua estrutura pungente e organizada não atraía a população desejada. As variedades oferecidas ainda eram incompatíveis e não concorriam com o comércio forte que a “rótula da feirinha” oferecia à população local, resultando em um esvaziamento gradativo dos pertencentes dos boxes para a rua, tornando o equipamento público obsoleto, e, além disso, colaborando para o retorno dos engarrafamentos.

Hoje a parte superior do novo mercado municipal de Cajazeiras passa por uma ampla reforma após haver um grande incêndio com a instalação da nova sede da Prefeitura-Bairro e um centro cultural chamado Boca de Brasa. A nova gestão da SEMOP acredita que haverá uma melhora significativamente da circulação de

pessoas atraída pela oferta oferecida pelos novos equipamentos. Além disso, houve a implantação de uma equipe administrativa que vem buscando parceiros que queiram investir nos espaços vagos. A ideia é tornar o mercado municipal de Cajazeiras uma estrutura física competitiva e atraente para que haja de fato a permanência definitiva dos feirantes.

- d) A sociedade civil regional, retornando às funções que o prefeito bairro exerce na comunidade, a necessidade do levantamento das associações atuantes, quais as suas principais bandeiras de lutas, se há Organizações Não Governamentais (ONGs) que desenvolvem projetos e como se encontram, as competições esportivas locais e quais as atividades cívicas e festas tradicionais da região.
- e) Os equipamentos e os programas governamentais. Esse é um levantamento, em primeiro lugar, da estrutura e das ações do governo municipal na região: a lista do equipamento de saúde, educação, cultura e outros, em que estado se encontram e que investimentos têm de ser feitos e com essas informações o prefeito bairro começa o diálogo com as secretarias e os secretários e suas secretárias. Qual posto de saúde está com uma sala de curativos paralisada por conta de uma infiltração ou a falta de um médico clínico em uma comunidade carente. Na educação, a Prefeitura-Bairro de Cajazeiras teve participações importantes no desenvolvimento de algumas ações que eram promovidas pela gerência regional de educação de Cajazeiras, gerenciada por uma servidora de carreira, Adnildes Teles, que enxergava o fortalecimento da desconcentração da política pública educacional como um avanço para diminuir a desigualdade dos territórios que abrangem as escolas municipais como o festival da primavera que acontece na via pública com todo o polo de diversas secretarias convocadas pela prefeitura-bairro de Cajazeiras já que era de responsabilidade do prefeito bairro o domínio do seu território.
- f) Ações inter-regionais; os territórios sob jurisdição das Prefeituras-Bairro fazem fronteiras com outras Prefeituras-Bairro. A existência de problemas comuns que ultrapassam essas fronteiras é um bom motivo para coordenar ações conjuntas, propiciando a junção de recursos humanos e planos



estratégicos. Um dos exemplos da integração desses esforços é quando o assunto é a mobilidade urbana onde os interesses se destacam no avanço econômico da região e principalmente a integração da comunidade antes distante pela falta de acesso.

**Figura 17** - Estudo da obra da Avenida 2 de Julho 2014



**Fonte:** Arquivo pessoal. Rede social Prefeitura-Bairro Cajazeiras

Com destaque para essa ação inter-regional na região de Cajazeiras, as Prefeituras-Bairro da região de Cajazeiras de Valéria, começaram um estudo de impacto de uma via que fizesse aproximação de duas regionais facilitando a mobilidade das duas comunidades locais e provocando um novo equilíbrio econômico nessa localidade.

Com decreto publicado no diário oficial em 24 de março de 2014, pela Prefeitura Municipal de Salvador, foi pedida a desapropriação de uma área de 214 mil metros quadrados entre os bairros de Águas Claras e Valéria para construção de uma nova pista. Com um traçado que estava em área de Vale e por ser um trecho em que os lençóis freáticos são elevados, a obra da nova via (Figura 18) foi inaugurada depois

de dois anos e meio no dia primeiro de julho de 2016 com o nome “Avenida 2 de julho” em comemoração à data que marca a independência da Bahia (figura 19). A Avenida 2 de julho foi construída com recurso próprio do município de Salvador, totalizando o valor aproximado de sessenta milhões de reais com 7,2km de extensão, ligando Cajazeiras XI a uma das principais rodovias estaduais, a BR 324, passando pelos bairros de Águas Claras e Valéria, onde provocou um impacto socioeconômico na valorização dos imóveis locais e na diminuição drástica no percurso das localidades por que a via passa.

Todos os esforços adotados pela Secretaria Municipal de Infraestrutura (SINDEC) que tinha como Secretário Paulo Fontana em visitas técnicas com a sua equipe de trabalho no canteiro de obra corroboraram para o estabelecimento de relações criadas com os líderes das comunidades locais, critérios fundamentais para o fortalecimento de uma intervenção dessa magnitude. As demandas sugeridas pelas Prefeituras-Bairro de Cajazeiras e Valéria foram devidamente estudadas e adequadas no curso da obra, pois a necessidade era escutas da população local que tinha o pertencimento da realidade da região.

### 6.3 A PREFEITURA-BAIRRO DE CAJAZEIRAS E EVOLUÇÃO DO BAIRRO

Para que a Prefeitura-Bairro acompanhe o dinamismo e principalmente os problemas a serem enfrentados na sua região, a Prefeitura-Bairro de Cajazeiras encontrou uma nova forma de manter contato permanente com a população em sua fase inicial. Das 8h às 9h, o prefeito bairro participava de um programa titulado “Conversa com o Subprefeito” na rádio comunitária de Cajazeiras FM. Naquele espaço, as principais necessidades e opiniões de melhoria eram sugeridas pela população através da ligação para rádio, assim tornando mais próximo da realidade o desejo de melhoria e avanço para o bairro. Uma dessas conversas ocorreu em um período do ano de 2015, quando chovia muito no município. “Na época das chuvas, uma moradora entrou ao vivo desesperada porque o seu imóvel havia desabado. Foi acionada a Secretaria de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza (antiga SEMPS) e, com a visita da equipe técnica, a cidade foi contemplada com o auxílio aluguel oferecido pela SEMPS. Para completar, um ouvinte que acompanhava o depoimento ainda conseguiu um emprego para o marido dela” (20 maio de 2015).



**Figura 18 - Desapropriação da área para construção da Avenida 2 de Julho**



Fonte: Arquivo pessoal. Rede social Prefeitura-Bairro Cajazeiras

**Figura 19 - Lançamento da Avenida 2 de Julho**



Fonte: Arquivo pessoal. Rede social Prefeitura-Bairro Cajazeiras



**Figura 19 - Operação Chuva - Ano 2015**



**Fonte:** Arquivo pessoal. Rede social Prefeitura-Bairro Cajazeiras

A descentralização teve papel decisivo nas fortes chuvas que atingiram Salvador no ano de 2015, principalmente entre os meses de abril a junho. Nesse período, foram realizadas 2.636 vistorias, com cadastramento de 6.295 famílias e distribuição de 330.358m<sup>2</sup> de lona pela defesa Civil de Salvador (CODESAL). As



unidades da Prefeitura-Bairro foram pontos de recebimento de donativos para as famílias afetadas pelo período chuvoso. O diretor geral da CODESAL, Álvaro Silveira Filho, relata que “atuação das Prefeituras-Bairro foi de grande importância nas ações de vistoria das áreas de riscos, na identificação das demandas da população e até mesmo no encaminhamento das necessidades para o órgão, o que foi essencial no momento em que os canais dos telefones 199 (Defesa Civil) e 156 (Fala Salvador) congestionados” (ATARDE, Salvador 29 de setembro de 2015. p.8)

**Figura 20** - Ouvindo Nosso Bairro - ano 2017



Fonte: Arquivo pessoal. Rede social Prefeitura-Bairro Cajazeiras

Para continuar com essa proposta de aproximação da população e a gestão

municipal de Salvador, o diretor geral das Prefeituras-Bairro de Salvador, Júnior Magalhães, lançou em 2015 o programa Ouvindo Nosso Bairro, promovendo reuniões presenciais em cento e sessenta bairros e três ilhas de Salvador. No total, a consulta popular teve participação de quase dez mil cidadãos e, durante o período, foram levantadas 101.292 sugestões de melhorias.

Essa ferramenta teve papel fundamental na identificação das demandas locais e as necessidades de toda a cidade do Salvador. Com reuniões presenciais, o cidadão teve a oportunidade de escolher as suas prioridades através da votação por meio de uma cédula de papel que abordava temas como intervenções nas áreas de iluminação pública, escadarias, placas, campo de futebol, quadra esportiva, limpeza de canal, parque infantil, recapeamento asfáltico, abrigo para ponto de ônibus e novas vias.

Foi nessa escuta popular que surgiu a ideia da comunidade de construir uma via que ligaria a Cajazeiras V com a Cajazeiras X. Essa foi uma das sugestões mais votadas pela população de Cajazeiras.

**Figura 21 -** Ligação Cajazeiras V com Cajazeiras X



**Fonte:** Arquivo pessoal.



Essa via foi estudada pela secretaria de mobilidade urbana (SEMOB) cujo secretário da pasta, Fabio Mota, identificou junto com os técnicos, várias dificuldades como o solo alagadiço, a recuperação do solo e a contenção da água sendo os maiores entraves por conta dos períodos chuvosos durante o ano em Salvador.

Em 6 de fevereiro de 2015, o prefeito da cidade de Salvador, Antônio Magalhães Peixoto Neto, conhecido como ACM Neto, do partido político Democratas (DEM), autorizou a construção da nova via com recursos próprios de aproximadamente oito milhões e com previsão de duração de um ano de construção. A nova via foi inaugurada em 26 de janeiro de 2016, com o nome de “Avenida Jorge Calmon Moniz de Bittencourt”, e trouxe um modelo binário com sentido único em direção a Cajazeiras X dando fluidez a região com maior trânsito do bairro “rotatória da feirinha” já citado nesse estudo.

**Figura 22**–Nova Via - Avenida Jorge Calmon Moniz de Bittencourt



**Fonte:** Arquivo pessoal. Rede social Prefeitura-Bairro Cajazeiras

Nesse mesmo período, já com todas as demandas levantadas, foi dado origem a um outro programa voltado para a realização das intervenções: o Salvador Bairro desde junho de 2015. O programa coordenado pelo gabinete do prefeito de Salvador promoveu mais de 1.300 obras já finalizadas ou em desenvolvimento, a exemplo de nova praças, campo de futebol, postos de saúde e creches. A iniciativa foi considerada uma forma inédita de orçamento participativo e trouxe não apenas melhoras na

infraestrutura dos bairros, como também ajudou a resgatar a autoestima dos cidadãos e a credibilidade do poder público junto à população. A participação das Prefeituras-Bairro segue na evolução da construção de um novo modelo de gestão participativa e traz dentro da sua concepção a iniciativa pioneira do Município de Salvador, transferindo o gabinete do prefeito da cidade e toda administração municipal para cada região administrativa da cidade, com o nome “Gabinete do Prefeito em Ação (GPA)”. O prefeito de Salvador e todos os secretários começaram então a despachar dentro das Prefeituras-Bairro, com atos, visitas e inaugurações que eram indicadas pela população da região, reforçando o conceito administrativo de participação popular e a capacidade de execução da prefeitura que dava à comunidade local a marca da conquista.

**Figura 23 - Prefeito despachando na Prefeitura-Bairro de Cajazeiras 2015**



**Fonte:** Arquivo pessoal. Rede social Prefeitura-Bairro Cajazeiras

Com a credibilidade em alta por conta dos avanços promovidos pelos investimentos, pela gestão e pela participação direta dos conselhos comunitários e das lideranças locais, a Prefeitura-Bairro de Cajazeiras se tornou uma das principais unidades de atendimento ao cidadão, chegando a sua marca a seiscentos atendimentos por dia. Registre-se que o serviço da saúde está entre os mais procurados, como a marcação de consulta e farmácia popular, tornando o atendimento direto à população com o oferecimento de diversos serviços municipais, federais e de entidades parceiras nas unidades das Prefeituras-Bairro, um dos maiores legados dessa gestão.

## **7 AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS A PARTIR DA PREFEITURA-BAIRRO DE CAJAZEIRAS**

O conceito em torno da definição das políticas públicas é amplo e com diversas ideias formadas a respeito. No entanto, há um entendimento na sua tratativa em torno de um fluxo de decisões públicas, direcionado ao equilíbrio social ou uma tentativa dele para uma mudança de realidade social. O conjunto dessas decisões gira em torno de toda e qualquer ação que venha a propor um ente estatal, seja na área de educação, saúde, transporte, lazer, entre muitas outras, pela combinação de esforços com determinada comunidade ou até mesmo setores da sociedade civil. É possível considerá-las para diversos fins, desejados pelos grupos diversos responsáveis pelo processo de decisões para as modificações que as ideias provocam ao tecido social, bem como os valores e as visões para a dinâmica operacional que consolida a justiça social, democracia, manutenção do poder, felicidade das pessoas como um dos elementos orientador que compõem determinada política. Segundo Lucchesi (2002, p.3), “políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público”.

São as políticas públicas responsáveis pela grande valia para o planejamento das ações dos governos nas três esferas: municipal, estadual ou federal. Por meio de programas públicos, projetos, leis, rotinas administrativas, organizações e outras formas elaboradas que compõe hoje o processo construtivo social por via política, as políticas públicas se expressam. A sua construção se baseia no estágio em que os governos democráticos entendem seus propósitos e plataformas eleitorais em ações e até programas de mudanças no mundo real. Todo e qualquer programa da prefeitura que esteja beneficiando o bairro é considerado uma política pública. Ela pode fazer parte ou da política de Estado ou de governo. Para melhor entendimento da verdadeira ação e prática, tem-se, na saúde, o programa de distribuição gratuita de preservativos pelo Sistema Único de Saúde; na justiça, a portaria emitida pelo juiz da comarca do município de Paineiras do Sul, no Paraná, que proíbe o funcionamento de bares e restaurantes após as 22h em dias de semana.

Conforme Souza (2006), a política de estado é aquela considerada independente do governo e que deve ser realizada, pois é amparada pela Constituição. É importante ressaltar que política de governo pode vir a depender da

alternância do poder. As políticas são planejadas e criadas pelo trabalho em conjunto entre os três poderes de formação do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário. Os modelos aqui apresentados não esgotam os tipos existentes das Políticas Públicas, mas são esclarecedores em torno do tema: a política distributiva; as políticas redistributivas; as políticas regulatórias e as políticas constitutivas.

Políticas públicas distributivas possuem objetivos pontuais relacionados ao oferecimento de serviços do Estado e equipamentos; elas buscam privilegiar não totalmente a sociedade e sim uma parte da população.

A política distributiva, em geral, alcança um grande número de pessoas na sociedade como, por exemplo, as políticas da previdência social no Brasil que subsidiam aposentadorias e benefícios para trabalhadores rurais, pessoas com deficiência, entre outros. O benefício é específico e concentrado, mas seu custo é difuso na sociedade. (SOUZA, 2006, p.27).

Políticas públicas redistributivas são voltadas para decisões tomadas de forma distribuída pelo governo para alguns grupos, têm objetivo de redistribuir renda na forma de recursos.

As políticas redistributivas, ao contrário [das políticas distributivas], são orientadas para o conflito. O objetivo é "o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade" [Windhoff-Heritier, 1987, p.49]. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos. (FREY, 2000, p. 224).

Políticas públicas regulatórias se caracterizam por atingirem pequenos grupos de pessoas, e não como membros de uma classe ou de um grande grupo social. São mais facilmente identificadas por envolver administração pública e a burocracia estatal, além de outros grupos de interesse. Elas estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para cada tipo de setor, sendo ele público ou privado. Conforma-se em ordens e proibições, decretos e portarias.

As políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não soam determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração especificada das políticas. (FREY, 2000, p.224).

A política pública constitutiva, responsável por estabelecer regras não apenas sobre os poderes e sim sobre os princípios existentes, estabelecem as normas e o procedimento a partir das quais devem ser reformuladas e implementadas outras políticas.

As políticas constitutivas (“*constituentpolicy*”) [LOWI, 1972] ou políticas estruturadoras – Beck fala de “políticas modificadoras de regras” [Beck, 1993, p.17] – determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. (FREY, 2000, p.224).

Não há dúvida, o Estado possui papel crucial na implementação de políticas públicas, cuja destinação de resgate das promessas não cumpridas da modernidade vem indicada em diversas regras e princípios constitucionais de qualquer sorte. Tratar de políticas públicas igualmente exige repensar as relações entre o Estado e a sociedade civil, cabendo a esta, como já mencionado anteriormente, corresponsabilidade pela construção e implementação de ações públicas destinadas a fazer acontecer a cidadania. As políticas públicas na educação, saúde e ação social podem ser compreendidas com as indicações primordiais da filosofia da administração pública, pois fundam um novo modo de ser, capaz de construir horizontes de sentido para as variadas ações administrativas

## 7.1 NA SAÚDE

Ao se colocarem em questão as políticas públicas voltadas para o âmbito da saúde, há uma ampla visibilidade da dificuldade de articulação entre as diferentes esferas do poder, sendo este municipal, estadual e federal, devido à ausência de um pacto federativo efetivo na República Brasileira desde a sua criação. Entre o período de 1887 até 1930, ocorreu o surgimento e desenvolvimento do sanitarismo-campanhista, que se finalizou no final de 1940. Essa política dava apoio ao modelo econômico agrário-exportador, garantindo assim boas condições de saúde para aqueles trabalhadores que estavam ligados na produção e também na exportação. As campanhas que eram realizadas estavam direcionadas ao combate à peste, cólera, varíola, dentre outras.



Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foram criados no ano de 1932 quando se evidenciou a assistência médica, grande parte por meio de serviços próprios além de meio de compra de serviços do setor privado. Com um avanço no tempo, em 1953, criou-se o Ministério da Saúde, passando a partir desse período a existir uma predominância governamental deslocada para assistência médica individual. O Ministério da Saúde se dedica diretamente às atividades de caráter coletivo como campanhas e também a Vigilância Sanitária. Segundo Junior (2006), “caracteriza o desenvolvimento da assistência médica no seio das instituições previdenciárias como instrumento para amenizar tensões sociais e controlar a força de trabalho”.

No ano de 1970, a política voltada para saúde estava totalmente polarizada entre ações de caráter coletivo, (vacinação, vigilância epidemiológica e sanitária), e assistência médica individual no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) órgão do Ministério da Previdência e Assistência Social. No período de 1972, inicia-se a implantação da abrangência previdenciária, segundo a qual as empregadas domésticas, trabalhadores rurais passam a ter cobertura de assistência médica, incluindo no ano seguinte também a categoria dos trabalhadores autônomos. Em 1974, a assistência médica que era considerada individualizada passa assim a ser dominante e a política dessa forma passa a privilegiar a privatização dos serviços e estimular o desenvolvimento das atividades hospitalares. Surge também nesse ano o Plano de Pronta Ação (PPA) que foi caracterizado como conjunto de ações que desburocratizou o atendimento de urgência ao segurado e permitiu o atendimento ambulatorial a toda a população, voltado para todo e qualquer caso com característica de urgência.

Ocorreu no ano de 1975 a tentativa de regulamentação do papel dos municípios na política de saúde (Lei 6.229, 17 de julho), que apresentava diversas competências, sendo elas (manutenção dos serviços de saúde, em especial os de Pronto Socorro; manter a Vigilância Epidemiológica; articular os planos locais de saúde com estaduais e federais; integrar seus serviços no Sistema Nacional de Saúde). O Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento para o Nordeste (PIASS) surge no ano de 1976, evidenciando a necessidade de atenção primária à saúde, além da fundação do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES).

Conforme Medice (2006), o objetivo do PIASS era levar saúde pública às

regiões carentes dentro de uma nova concepção do pensamento sanitário, adotando sistemas de atenção primária à saúde com o desenvolvimento da comunidade local”, criando em 1977 o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) juntamente com Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), assim definindo um novo desenho institucional para o sistema previdenciário, voltado para a especialização e integração de suas diferentes atividades e instituições.

Em 1977, o Ministério da Saúde já reconhecia que o papel primordial da esfera municipal era o de estruturar uma rede de serviços básicos dentro dos princípios da atenção primária, mas na época nenhum passo concreto foi dado por ele nessa direção. O primeiro encontro municipal do setor de saúde realizado em Campinas em maio de 1978, concluiu pela atenção primária à saúde como prioridade dos municípios deixando os casos mais complexos (atendimentos secundários e terciários) para a União e para os Estados. (REVISTA ESPAÇO PARA SAÚDE, 2006, p.13-19).

O Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no âmbito da Previdência Social surge em 1982, elaborado pelo Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), que havia sido criado para racionalizar as ações de saúde. O plano começou a ser utilizado sobre a racionalização dos gastos hospitalares dos serviços contratados com o Sistema de Assistência Médico-Hospitalar da Previdência Social (SAMPHS). O Plano teve como foco também o aproveitamento da capacidade instalada de serviços ambulatoriais públicos. Além do surgimento desse Plano, ocorreu também nesse período a implementação do Programa de Ações Integradas de Saúde (PAIS), que dava destaque à atenção primária na rede ambulatorial. Propunha a criação de sistemas de referência e contra referência e a atribuição de prioridade para a rede pública nos serviços de saúde com complementação pela rede privada.

A VIII Conferência Nacional de Saúde ocorreu em 1986, surgindo ideias que iriam ganhar forma no programa racionalizador, Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREVSAUDE), o qual tem a função de generalizar o desempenho obtido com o PIASS, voltado para a assistência primária. A Conferência foi um dos principais momentos da luta pela universalização da saúde no Brasil e abriu caminho para propostas de reorganização dos serviços de saúde, onde as bases devem assim estar ligadas ao processo de descentralização, além da participação do cidadão e também da autonomia local.

A intensa movimentação da sociedade civil teve um papel muito importante para a aceitação, na política oficial, das propostas da VIII Conferência Nacional de Saúde, em grande parte consubstanciada no SUS. Esse marco representou uma ruptura inédita com a história anterior das políticas sociais brasileiras, ao garantir o acesso à saúde como direito social universal. (LUZ, 2000).

No ano de 1987, ocorreu a criação dos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS), sendo responsáveis pelas seguintes diretrizes: descentralização das ações de saúde; integralidade dos cuidados assistenciais; universalização e equidade no acesso aos serviços de saúde; implementação dos distritos sanitários. Foi considerado um momento marcante, pois o Governo Federal repassou recursos para os Municípios e Estados para assim ampliarem suas redes de serviços.

Antes de iniciar o ano de 1988, a saúde pública no Brasil era basicamente dividida entre o cidadão que podia pagar pelos serviços de saúde, os que tinham direito a utilizar os serviços de saúde por serem trabalhadores de carteira assinada e os que estavam totalmente excluídos do processo. Em 1988, a saúde passou a ser direito universal no Brasil, diante da Constituição Federal. Dessa forma, pelo dispositivo legal, a saúde passou a ser dever constitucional de todas as esferas de governo, sendo que antes era apenas garantia da União ao trabalhador segurado. Diante dessa decisão a assistência preventiva e curativa passou a ser de forma integral, regendo que todo e qualquer cidadão tem o direito de usufruir de tais serviços.

Portanto, as políticas públicas de saúde fazem parte do campo de ação do Estado orientado para a melhoria das condições de saúde da população e consiste em organizar as funções públicas governamentais para a promoção, proteção e recuperação da saúde dos indivíduos e da coletividade. (LUCCHESI, 2002, p.3).

Observa-se que cabe ao Estado garantir e efetivar o direito e a acessibilidade à saúde através da implementação das políticas públicas. O exemplo mais importante e de grande relevância de política pública de saúde é a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que se trata de uma política implantada, através da Lei 8080/1990, que traz objetivos, princípios e garantias direcionados à efetivação da saúde, aplicando assim a todos o direito fundamental de proteção à saúde. O SUS tem como objetivo principal oferecer atendimento de saúde pública a toda sociedade, a partir da verba pública nela aplicada.

No ano de 1991, foi criada a Comissão de Intergestores Tripartite (CIT), representando as secretarias municipais e estaduais de saúde, além do Ministério da Saúde e da Comissão de Intergestores Bipartite, tendo papel importante para o fortalecimento da ideia de gestão colegiada do SUS, compartilhada entre os vários níveis de governo.

Buscou-se restaurar o compromisso da implantação do SUS e estabelecer o princípio da municipalização, que foi publicado no ano de 1993, a NOB-SUS 93, com o objetivo de disciplinar o processo de descentralização da gestão das ações e dos serviços de saúde na perspectiva de construção do SUS.

Conforme Levcovitz (2001) “a participação popular trouxe a incorporação dos usuários do sistema ao processo decisório, com a disseminação dos conselhos municipais de saúde, ampliando as discussões das questões de saúde na sociedade”.

Criada em 1996, a NOB-SUS 96 acelera a descentralização dos recursos federais em direção aos estados e municípios. Essa norma foi criada para consolidar a tendência à autonomia de gestão das esferas descentralizadas, criar incentivo explícito às mudanças, na lógica assistencial, rompendo com o produtivismo e implementando incentivos aos programas dirigidos às populações mais carentes, como o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa de Saúde da Família (PSF).

No ano 2002 é editada a Norma Operacional de Assistência à Saúde/NOAS-SUS, cuja ênfase maior é no processo de regionalização do SUS, a partir de uma avaliação de que a municipalização da gestão do sistema de saúde, regulamentada e consolidada pelas normas operacionais estava sendo insuficiente para a configuração do sistema de saúde, por não permitir uma definição mais clara dos mecanismos regionais de organização da prestação de serviços. Como vemos, o Pacto pela Vida tem sua grande força, exatamente em um novo ordenamento dos processos de regionalização do SUS (BRASIL, 2002).

Assim, a defesa do SUS e a garantia do atendimento à saúde e seus serviços como a política pública apresentam diversos desafios no trabalho cotidiano das gestões municipais. Em tempos de ofensiva neoliberal com o avanço das privatizações e a desconcentração das políticas públicas, as gestões municipais têm ousado pesquisar, buscando revelar os instrumentos de manutenção do poder da classe dominante e a classe trabalhadora vem sendo envolvida por uma ideologia que defende a bandeira da solidariedade, do voluntariado, do individualismo e da

responsabilidade social comprometida com as questões de saúde e seus agentes.

## 7.2 NAS AÇÕES SOCIAIS

Na observação da história, a reconstrução e reflexão sobre o tema muito se discute e é trabalhado pelo serviço social brasileiro voltado à prática das políticas sociais. É, a partir dos anos oitenta, século XX, a profissão passa a ter uma consistente produção sobre o tema.

Em nosso país, as políticas sociais estão relacionadas diretamente às condições vivenciadas pelo Brasil em níveis econômicos, políticos e sociais que se iniciam na década de 1930, com a criação das primeiras leis de proteção do trabalhador e as primeiras instituições de previdência social e alcançam, pode-se dizer, com a Constituição de República Federativa de 1988, que o consagra, um amplo conjunto de diretrizes de direitos sociais na área da educação, saúde, proteção ao trabalhador e outras. Não parece polêmica a ideia de que a década de 1930 é o ponto de referência histórico mais representativo do processo de intervenção estatal brasileira no âmbito das políticas sociais econômicas. É o momento importante de mudança no cenário da modernização industrial. Consequentemente, aquele no qual são criadas as condições políticas econômicas para a definitiva consolidação das relações sociais regidas pelo ordenamento capitalista, levando o estado a empreender um conjunto de transformações no interior do seu aparato institucional, com vistas à elaboração de formas inéditas de regulação social.

Com a crise econômica e política, fruto do esgotamento do modelo agroexportador monocultor no qual a oligarquia cafeeira paulista exercia o poder econômico e defendia interesses contraditórios com os outros setores, especificamente com as oligarquias gaúcha e mineira, produtores de algodão; o açúcar, a carne e os laticínios para o mercado interno que se tornaram novos grupos econômicos adensando em novos sujeitos históricos como a burguesia industrial, o operariado e as camadas médios assalariadas. Demandava-se, por conseguinte, uma política de substituição de exportações articuladas a incentivos para incremento do parque industrial. Além disso, registravam-se fortes pressões do operariado urbano no sentido da conquista de condições dignas de trabalho e de vida, configurando distintos atores e seus interesses antagônicos, além de provocar sérias crises do modelo econômico, desencadeou-se um processo de mudanças conhecido como a

revolução de 30.

É em 1988 que se instituiu oficialmente o sistema de seguridade social no Brasil, baseado no tripé previdência, saúde, e assistência social, e através do seu artigo 195, definiu seu financiamento por toda sociedade através de recursos orçamentários da União, dos Estados e dos Municípios, além das contribuições e empregadores. Consolidou conquistas, ampliou os direitos nos campos da educação, da saúde e da assistência, da previdência social, do trabalho, do lazer, da maternidade, da infância, da segurança, definindo especificamente direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, da associação profissional e sindical, de greve, da participação de trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos, da atuação de representantes dos trabalhadores no entendimento direto com empregadores.

Pode-se dizer que, pela primeira vez, na história brasileira, a política social teve grande acolhimento em uma constituição. Entretanto, duas décadas depois, nunca houve tantos desrespeitos à sociedade brasileira e nos tempos atuais essa realidade é ainda mais desequilibrada. Por meio de violações, fraudes e corrupções explícitas do Estado, da classe hegemônica, dos representantes do poder e do povo, na legislação vigente, nos repasses dos recursos financeiros, nas relações de trabalho, com um mercado altamente seletivo e excludente e outros tornando o país em uma “política social sem direito”.

Mesmo com o sistema de políticas públicas sociais rompendo positivamente com o formato contratual contributivo, a proteção social passa a ser incondicional, não dependendo mais de contribuições pessoais, inscrevendo novos direitos sociais para a população. Na realidade vigente, o desrespeito à lei complementar da Constituição tem sido a tônica de vários governos, conseqüentemente tem-se o descaso com a classe trabalhadora e assim as políticas sociais continuam assistencialistas e mantêm a população pobre, grande parte miserável, excluída do direito à cidadania, dependente dos benefícios, desmobilizando, cooptando e controlando os movimentos sociais.

O que se pode perceber, diante do exposto, é que a efetivação de políticas sociais públicas reflete a realidade marcante de um país dependente e está condicionada ao modelo neoliberal que prevê que cada indivíduo garanta seu bem-estar em vez da garantia do Estado de Direito.

### 7.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: COMO IMPORTANTE ELEMENTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL

Em busca de uma abordagem da pobreza não como um problema individual, mas coletivo, inserido na sociedade industrial moderna, a urbanização desordenada, a desigualdade e segregação social, o formato tradicional escolar e profissional arcaico, a violência entre outras ações do cotidiano, as políticas sociais passam a tratar também de questões como: emprego, moradia, escola, sistema de saúde como teoricamente mecanismos de integração social, interligados, o que se daria pela construção de parcerias com entidades civis e comunitárias visando ao benefício de uma parcela mais representativa social, promovendo o pacto com a sociedade civil, que tem ocorrido em duas frentes, por um lado, o terceiro setor, conhecido como setor público não estatal e das organizações da sociedade civil, representa a legitimação da prestação de serviços públicos na esfera privada. É uma das facetas da redução de Estado da descentralização e setorização de serviços de interesse público. Por outro lado, a fatia de políticas sociais de inclusão que se mantém na esfera pública é seletivo, focalizado e atuante principalmente junto dos mais pobres, na forma de políticas compensatórias de transferência condicional de renda, caso do Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família é reconhecido pela população carente pelos efeitos positivos e melhoria na vida de pessoas, famílias e comunidade sobre a forma como os recursos estão sendo utilizados pelos beneficiários, mostrando a legitimidade política de seus usuários sendo um elemento importante de avaliação de políticas públicas.

É válido ressaltar que o Programa Bolsa Família também recebe duras críticas à sua existência, mas em uma ponderação sobre ganhos e perdas, persistindo o questionamento sobre os resultados de políticas públicas com distribuição direta de renda em longo prazo, se permitem a ruptura com o círculo vicioso da pobreza e a saída permanente dos beneficiários dessa situação, ou se constitui apenas um paliativo em curto prazo.

### 7.4 NA EDUCAÇÃO

Em um contexto onde a problemática da reforma e reestruturação do Estado

constitui-se principalmente a partir dos anos oitenta, no século XX, um tema central do debate político, num conjunto alargado de países em todos os continentes, e está na origem de medidas políticas e legislativas, muito diversas, que afetaram a administração pública em geral e, conseqüentemente, a educação. É o caso, por exemplo, da descentralização; da autonomia das escolas; da livre escolha da escola pelos pais; do reforço de procedimento de avaliação e prestação de contas; da diversificação da oferta escolar; da contratualização da gestão escolar e da prestação de determinados serviços, traz um debate que, na educação, se promovem, se discutem e se aplicam medidas políticas e administrativas que vão, em geral, no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar, ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam até si um campo privilegiado de intervenção do Estado.

E esse mesmo século XX foi dominado por uma controvérsia política permanente em torno das questões da natureza, poder, dimensão e campo de ação do Estado. Iniciaram-se sob os prognósticos do liberalismo na educação as influências das ideias que se fizeram sentir por meio de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica do serviço público estatal.

No Brasil, destacam-se na essência da importância da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/1998, sendo as bases da Constituição no conceito de qualidade na educação enquanto direito social. Cabe destacar que as mudanças vivenciadas nas últimas duas décadas na educação brasileira estão envoltas na evolução das LSBs e, especialmente, no uso de políticas públicas educacionais voltadas para constituição de uma educação inclusiva, cidadã e de qualidade, que deve ser assegurada a todas as pessoas como forma de construir uma sociedade como o art.54 do ECA preceitua: “É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: ensino fundamental, obrigatório e gratuito; inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria.[...]”

É importante observar que as políticas públicas educacionais não apenas se relacionam às questões relacionadas ao acesso de todas as crianças e todos os adolescentes às escolas públicas, mas também, à construção da sociedade que se



origina nestas escolas a partir da educação. Neste entendimento, aponta-se que as políticas públicas educacionais influenciam a vida de todas as pessoas.

Se “políticas públicas” são tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais são tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer na educação. Porém, educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Isso quer dizer que políticas educacionais é um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica as questões escolares. Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar. (OLIVEIRA, p.4, 2010).

No Brasil, com ênfase para a última década, a expressão políticas públicas ganhou um rol de notoriedade em todos os campos, fala-se de políticas públicas para educação, saúde, cultura, esporte, justiça e assistência social. No entanto, tais políticas nem sempre trazem os resultados esperados, pois somente garantir o acesso a todos estes serviços públicos não significa que estes tenham qualidade e que, efetivamente, os usuários terão seus direitos respeitados. Diante destes aspectos, tem-se que as políticas públicas se voltam para o enfrentamento dos problemas existentes no cotidiano das escolas que reduzem a possibilidade de qualidade na educação. No entanto, somente o direcionamento destas para a educação não constitui uma forma de efetivamente auxiliar crianças e adolescentes a um ensino de melhor qualidade, posto que existam outros pontos que também devem ser tratados a partir das políticas públicas como as situações de fome, drogas e a própria violência que vem se investigando nas escolas em todo o Brasil.

Quando se comenta em políticas públicas na educação, a abordagem trata da articulação de projetos que envolvem o Estado e a sociedade, na busca pela construção de uma educação mais inclusiva e de melhor qualidade e que reflita na construção da cidadania e no resgate dos seus valores. As políticas públicas educacionais estão diretamente ligadas à qualidade da educação e, conseqüentemente, à construção de uma nova ordem social, em que a cidadania seja construída primeiramente nas famílias e posteriormente nas escolas e na sociedade.

Ao evidenciar um conjunto de concepções, práticas e estruturas inovadoras, a experiência da escola cidadã aponta possibilidades de uma educação com qualidade social não redutora da dinâmica mercantil. O desenvolvimento de uma cultura participativa, de uma inquietação pedagógica com a não aprendizagem, na busca dos aportes teóricos da ciência da educação, legitima a ideia de que a não aprendizagem é uma disfunção da escola e que a reprovação e a evasão são mecanismo de exclusão daqueles setores

sociais que mais necessitam da escola pública. Isso levou a convicção da necessidade de reinventar a escola, de redesenhá-la de acordo com as novas concepções. Os avanços na formação em serviço evidenciaram aos educadores que a estrutura convencional da escola está direcionada para transmissão para o treinamento e para a repetição, tendendo a neutralizar as novas proposições pedagógicas, no máximo transformando-as em modismos fugazes. Por isso, embora essenciais, não bastam apenas mudanças metodológicas, novidades teóricas, a adesão aos princípios de uma escola inclusiva, democrática, com práticas avaliativas voltadas ao sucesso do educando, é indispensável ainda a superação da estrutura taylorista-fordista redefinindo os espaços, os tempos e os modelos de trabalho escolar. (AZEVEDO, 2017).

Nesse sentido, se observam que as transformações vivenciadas no cenário educacional, especialmente, nas escolas públicas nas últimas décadas, estão diretamente ligadas às mudanças ocorridas nos campos político, social-econômico e cultural que originam uma nova situação nas condições da vida da sociedade como no campo social ou econômico, construindo uma sociedade mais justa, digna e cidadão.

A luta pela educação infantil ganhou força na década de 70. Ela ganhou lugar como responsável por saber as desigualdades sociais e educacionais, uma vez que deveria também cumprir a função de preparar as crianças para o ingresso no primário.

A educação Infantil integra a primeira etapa da educação básica no sistema de ensino brasileiro. De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEIs, é oferecida em creches e pré-escolas, espaços institucionais com a finalidade de educar e cuidar de crianças de 0 a 4 anos de idade sob a regulação e supervisão de órgão competente do sistema de ensino. (BRASIL, 2009).

Quando fala-se sobre a questão da infância no Brasil, leva-se em conta os grupos de crianças cujas vidas e oportunidades eram determinadas pelas diferentes condições econômicas e também sociais.

O atendimento às crianças de 0 a 6 anos apareceu no Brasil no final do século XIX, pois antes deste período, o atendimento de crianças pequenas longe da mãe em instituições como creches praticamente não existia. Na zona rural, onde vivia a maior parte da população, as famílias de fazendeiros assumiam o cuidado das crianças abandonadas, geralmente fruto da exploração sexual da mulher negra e índia, pelo senhor branco. Na área urbana, bebês abandonados, por vezes filhos de moças pertencentes a famílias de prestígio social, eram recolhidos na roda dos expostos. (MARAFON, 1990, p. 4-5).

Na questão da educação infantil trabalhada nesse tópico, apresenta-se também algumas medidas que trouxeram alguns resultados negativos para esse tipo

de educação, sendo uma delas a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal ocorrida no ano de 2000, cuja finalidade era diminuir os gastos públicos, limitando as despesas com recursos humanos. Outro ponto que levou a esses resultados negativos foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) em 1996, que tinha como foco principal o Ensino Fundamental, utilizando os recursos financeiros para o seu crescimento e desenvolvimento.

Tendo em vista o desequilíbrio gerado pelo FUNDEF para o sistema educacional Brasileiro, especificamente na educação infantil, foi criado, em 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação, como forma de reparar os danos no processo de educação e garantir os recursos adequados para educação infantil, tendo como base o rateamento dos mesmos conforme o número de matriculados na educação básica. (MEDEIROS, 2012).

Uma educação infantil de boa qualidade traz para as crianças de baixo nível socioeconômico mais benefícios, principalmente por oferecer a base para um aprendizado bem-sucedido ao longo da vida. Nos últimos anos ocorreu um aumento tanto na criação como na procura de pais para matricular seus filhos nas creches e pré-escolas, refletindo assim uma tendência à universalização da educação infantil. Sendo assim, a construção de creches passou a ser considerada uma conquista não apenas para o filho da mãe trabalhadora como também para a educação infantil.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) pode ser considerado um grande marco do direito brasileiro, sendo um divisor de águas não apenas nas questões de proteção dos direitos menores em confronto com a lei, mas também, nos aspectos que envolvem a educação. A sua origem com a da LDB de 1996 se alicerçaram em uma necessidade de liberdade e direitos negadas em década anteriores, considera-se que tanto o ECA quanto a LDB foram procedidos por uma mobilização social que continha ânsias sociais, especialmente no campo da educação e da democracia. Assim, ambas as leis influenciaram grandemente no novo posicionamento da educação pública que intentou o resgate da proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Falar da educação em relação ao ECA é antes de mais nada propagar uma das principais preocupações deste período onde o Brasil passou nas décadas de 70 e 80 por um processo de impedimento do crescimento intelectual e escolar, neste sentido, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e a LDB 9.394/1996 foram instrumentos da reconstrução de um país efetivamente

democrático, em que a educação não apenas tornou-se um direito de crianças e adolescentes, mas um dever do poder público, da família, escola e toda sociedade.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização poderá diminuir as severas limitações do controle do planejamento nacional (municipal) centralizado, mediante a delegação de autoridade a funcionários que atuam fora da sede do governo, podendo também diminuir os efeitos negativos da burocracia típicos do planejamento central das políticas de desenvolvimentos dos países em desenvolvimento. A descentralização de funções permite aos funcionários locais um conhecimento e uma sensibilidade maior em relação aos problemas e necessidades locais facilitando uma penetração melhor das políticas municipais em áreas distantes da capital, principalmente nas áreas mais periféricas, permitindo maior representatividade para os diferentes grupos sociais, políticos e religiosos na formulação de decisões, contribuindo assim para uma maior equidade na alocação do recurso e do investimento.

Com maior eficiência dos governos central sendo aumentada, libertando-se os altos funcionários de tarefas de rotina que poderiam ser desempenhadas por funcionários locais, poder-se-á contribuir para melhorar a capacidade administrativa e técnica das gestões locais “Prefeituras-Bairros” e de instituições privadas nas regiões e bairros, permitindo-lhes desempenhar funções que, de outro modo, não poderiam exercer, permitindo que as estruturas, através da qual as atividades de várias secretarias municipais e outros órgãos do governo central, envolvidos no processo de desenvolvimento, possam ser coordenados mais eficientemente, inclusive com as lideranças locais e organizações não governamentais nas diferentes regiões.

Uma estrutura governamental descentralizada é indispensável à participação cidadã no processo de planejamento e administração do desenvolvimento; a criação de modos alternativos de tomada de decisões pode diminuir ou contrabalançar a influência ou o controle das atividades de desenvolvimento pelas elites locais fortes, às vezes antagônicas às políticas de governo de desenvolvimento e às necessidades dos grupos mais pobres das comunidades periféricas, podendo conduzir a uma administração mais flexível, inovadora e criativa. Experiências locais bem sucedidas podem ser repetidas em outros territórios.

A descentralização das funções de planejamento e administração permitirá aos líderes locais distribuir os serviços públicos mais eficientemente dentro das respectivas comunidades, integrar as áreas isoladas na economia territorial e acompanhar e avançar a implementação de projetos de desenvolvimento mais

eficientemente que os órgãos centrais de planejamento, aumentando a estabilidade política e dos órgãos centrais ao dar aos diferentes grupos, em diferentes territórios do município, a capacidade de participarem mais diretamente no processo decisório do desenvolvimento. Assim se reduzem as mazelas das economias de escalas próprias da superconcentração do processo decisório no município, a descentralização pode aumentar o número de bens e serviços públicos, como a eficiência de sua prestação a custos mais reduzidos.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, José Clovis de. Educação pública: o desafio da qualidade. **Estud. Av.** São Paulo, v.21, n.60, maio/ago. 2007.

ACM Neto inaugura Prefeitura-Bairro de Cajazeiras. 24 de maio 2014. Disponível em: <http://visaocidade.com.br/2014/05/acm-neto-inaugura-prefeitura-bairro-de.html>. Acesso em: 1 out. 2018.

BARRETO, Ângela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Rev. Bras. Educ.** [online]., n.24, p.53-65, 2003 ISSN 1413-2478. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782003000300005>. Acesso em: 1 out. 2018.

BARRETO, Camila. Prefeitura-Bairro de Itapuã será inaugurada neste sábado. **ITAPUÃ CITY.** Salvador. mar. 2014. Disponível em: <http://www.itapuacity.com.br/prefeitura-bairro-de-itapua-sera-inaugurada-neste-sabado/>. Acesso em: 30 ago. 2019

BERTOLOZZI, Maria Rita; GRECO, R. M. As políticas de saúde n o Brasil: reconstrução histórica e perspectivas atuais. **Rev.Esc.Enf.USP**, v.30, n.3, dez.1996, p.380-98.

BRASIL, SALVADOR (Município). Decreto nº 5.097, de 26 de março de 2010. **Diário Oficial do Município**, Salvador, p. 10 a 13, mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.688, de 28 de novembro de 1986. Dispõe sobre as administrações regionais e outras providências. **Diário Oficial do Município**, Salvador, p. 10-13, nov. 1986.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.897/2005, de 28 de novembro de 1986. **Diário Oficial do Município**, Salvador, p. p. 107-109, mar. 1986.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administrativo indireta brasileira.** 1. ed. Rio de janeiro, Forense, 2000.

DALLARI, Dalmo. **Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1998. p. 92.

FELICISSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **Rev. Adm. Empres.** [online]. v. 32, n.1, p.6-15, 1992. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901992000100002>. Acesso em: 11 out. 2018

FREY, Klaus. **Políticas Públicas:** um debate conceito e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 1 nov. 2018.

GAWRYSZEWSKI, Virginia. Reorganização dos serviços de saúde: algumas

considerações acerca da relação entre a descentralização, autonomia local e a participação do cidadão. **Cad. Saúde Pública** [online], v.9, n.2, p.210-215, 1993. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1993000200013>. Acesso em: 12 out. 2018.

GUIMARAES, G. R. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. **EURE** (Santiago), v. 35, n. 104, p. 47-76, abr. 2009.

GRIN, Eduardo José. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. **Rev. Sociol. Polit.**, v.23, n.55, p.119-145, 2015.

LOPES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

LOIOLA, Léia de Melo. **Breve Histórico do Termo Competência**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.helb.org.br/index.php/revista-helb/ano-7-no-7-12013/212-breve-historico-do-termo-competencia>. Acesso em: 24 nov.2018.

LUCCHESI, Patrícia. **Informação para Tomadores de Decisão em Saúde Pública**. São Paulo, 2004. Disponível em: [http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese\\_Politicass\\_publicas.pdf](http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese_Politicass_publicas.pdf). Acesso em: 15 de nov.2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MIRANDA, Jorge. O regime dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n.188, out.-dez. 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, Direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MORGAN, D. A. da R.; SILVA, J. da G.; KNACKFUSS, M. I. ; MEDEIROS, H. de J.; As políticas públicas no contexto da educação infantil brasileira. **Constr. psicopedag.**, v.22, n.23, p. 51-58, 2014.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. *In*: OLIVEIRA, Adão Francisco de. **Fronteiras da educação: tecnologias e políticas**. Goiânia-Goiás: PUC Goiás, 2010. p.4.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas 2012.

PREFEITURA DE SALVADOR. **Prefeitura-Bairro**. Salvador, Bahia. Disponível em: <http://www.prefeiturabairro.salvador.ba.gov.br/index.php/quem-somos>. Acesso: 11 nov. 2018.



\_\_\_\_\_. **Ouvindo Nosso Bairro. O Povo como protagonista da Gestão.** Salvador, Bahia, 2015.

ROVERSI-MÔNACO, Fábio. Descentralização e centralização. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 11. ed. Brasília: UNB, 1998. v.1.

ROSA, Elias. **Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2007.

SANTOS, Elisabete (Org.). **O caminho das águas em Salvador:** Bacias hidrográficas, bairros e fonte. Salvador: CIAGS/UFBA; SEMA, 2010.

SANTOS, Luan. Primeira prefeitura-bairro é inaugurada no Centro Histórico. **Jornal A Tarde**, Salvador, 13 fev. 2014. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1568534-primeira-prefeitura-bairro-e-inaugurada-no-centro-historico>. Acesso em: 12 nov. 2018.

SANTOS FILHO, Juarez Santana. **Controle Interno na Administração Pública Municipal:** um estudo dos controles interno da central de planejamento e acompanhamento das ações de descentralização administrativa da Prefeitura Salvador. Salvador, 2011.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002.** São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, p.20-45, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003> Acesso em: 12 nov. 2018.

VEIGA, E, E. et al. O processo de delimitação dos bairros de salvador: relato de uma experiência. **Revista Interdisciplinar de Gestão social – RIGS**, Salvador, jan./abr. 2012.

## **ANEXO A - LEI 13.399, DE 1º DE AGOSTO DE 2002**

LEI 13.399, DE 1º DE AGOSTO DE 2002  
(Projeto de Lei nº 546/01, do Executivo)

Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo, e dá outras providências. MARTA SUPPLY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 18 de julho de 2002, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

### **CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º - Esta lei dispõe sobre a criação, estrutura e atribuições das Subprefeituras no Município de São Paulo, estabelece procedimentos para sua implantação e prevê a transferência gradual de órgãos e funções da Administração Direta Municipal.  
Art. 2º - O Poder Executivo Municipal é exercido pelo Prefeito, auxiliado diretamente pelos Secretários Municipais e Subprefeitos.

### **CAPÍTULO II**

#### **DAS SUBPREFEITURAS SEÇÃO I FINALIDADE E ATRIBUIÇÕES**

Art. 3º - A Administração Municipal, no âmbito das Subprefeituras, será exercida pelos Subprefeitos, a quem cabe a decisão, direção, gestão e o controle dos assuntos municipais em nível local, respeitada a legislação vigente e observadas as prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 4º - As Subprefeituras, órgãos da Administração Direta, serão instaladas em áreas administrativas de limites territoriais estabelecidos em função de parâmetros e indicadores socioeconômicos.

Art. 5º - São atribuições das Subprefeituras, respeitados os limites de seu território administrativo e as atribuições dos órgãos do nível central:

I - constituir-se em instância regional de administração direta com âmbito intersetorial e territorial;

II - instituir mecanismos que democratizem a gestão pública e fortalecer as formas participativas que existam em âmbito regional;

III - planejar, controlar e executar os sistemas locais, obedecendo as políticas, diretrizes e programas fixados pela instância central da administração;

IV - coordenar o Plano Regional e Plano de Bairro, Distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade;

V - compor com Subprefeituras vizinhas, instâncias intermediárias de planejamento e gestão, nos casos em que o tema, ou o serviço em causa, exijam tratamento para além dos limites territoriais de uma Subprefeitura;

VI - estabelecer formas articuladas de ação, planejamento e gestão com as Subprefeituras e Municípios limítrofes a partir das diretrizes governamentais para a política municipal de relações metropolitanas;

VII - atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população;

VIII - ampliar a oferta, agilizar e melhorar a qualidade dos serviços locais, a partir das diretrizes centrais;

IX - facilitar o acesso e imprimir transparência aos serviços públicos, tornando-os mais próximos dos cidadãos;

X - facilitar a articulação intersetorial dos diversos segmentos e serviços da Administração Municipal que operam na região.

Parágrafo único - As diretrizes mencionadas nos incisos III, IV, VI e VIII deste artigo serão fixadas pela instância central de governo, mediante elaboração de políticas públicas, coordenação de sistemas, produção de informações públicas e definição de política que envolva a região metropolitana, ouvidas as Subprefeituras.

Art. 6º - As Subprefeituras terão dotação orçamentária própria, com autonomia para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento, e participação na elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura.  
Parágrafo único - O orçamento municipal, a partir da aprovação desta lei, deverá ser apresentado de forma regionalizada pelas áreas de abrangência das Subprefeituras, independentemente do estágio específico de descentralização.

## SEÇÃO II LIMITES TERRITORIAIS

Art. 7º - Ficam criadas no Município de São Paulo 31 (trinta e uma) Subprefeituras, constituídas pelos respectivos distritos abaixo relacionados e indicados no Anexo I, parte integrante desta lei:

1) PERUS/ANHANGUERA: Perus, Anhanguera;(Redação dada pela Lei nº 17.035/2019); 2) Pirituba/Jaraguá, Pirituba, Jaraguá, São Domingos;(Redação dada pela Lei nº 14.059/2005); 3) Freguesia/Brasilândia: Freguesia do Ó, Brasilândia; 4) Casa Verde/Cachoeirinha: Casa Verde, Cachoeirinha, Limão;5) Santana/Tucuruvi: Mandaqui, Santana, Tucuruvi; 6) Tremembé/Jaçanã: Jaçanã, Tremembé; 7) Vila Maria/Vila Guilherme: Vila Maria, Vila Guilherme, Vila Medeiros;8 - Lapa: Barra Funda, Lapa, Perdizes, Vila Leopoldina, Jaguará, Jaguaré; 9) Sé: Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, República, Sé, Bela Vista, Liberdade, Cambuci; 10) Butantã: Butantã, Morumbi, Raposo Tavares, Rio Pequeno, Vila Sônia;11) Pinheiros: Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, Jardim Paulista;12) Vila Mariana: Vila Mariana, Saúde, Moema;13) Ipiranga: Cursino, Ipiranga, Sacomã;14) Santo Amaro: Santo Amaro, Campo Belo, Campo Grande;15) Jabaquara: Jabaquara;16) Cidade Ademar: Cidade Ademar, Pedreira;17) Campo Limpo: Campo Limpo, Capão Redondo, Vila Andrade;18) M´Boi Mirim: Jardim Ângela, Jardim São Luiz;19) Socorro: Socorro, Cidade Dutra, Grajaú;20) Parelheiros: Marsilac, Parelheiros;21) Penha: Penha, Cangaíba, Vila Matilde, Arthur Alvim;22) Ermelino Matarazzo: Ermelino Matarazzo, Ponte Rasa;23) São Miguel: São Miguel, Vila Jacuí, Jardim Helena;24) Itaim Paulista: Itaim Paulista, Vila Curuçá; 25) Moóca: Brás, Água Rasa, Moóca, Pari, Belém, Tatuapé;26) Aricanduva: Carrão, Aricanduva, Vila Formosa;27) Itaquera: Itaquera, Parque do Carmo, Cidade Líder, José Bonifácio;28) Guaianases: Guaianases, Lajeado;29) Vila Prudente: Vila Prudente, São Lucas;(Redação dada pela Lei 15.764/2013); 30) São Mateus: São Mateus, São Rafael, Iguatemi;31) Cidade Tiradentes: Cidade Tiradentes; 32) Sapopemba: Sapopemba.(Incluído pela Lei 15.764/2013)

## SEÇÃO III DO SUBPREFEITO

Art. 8º - Os cargos de Subprefeito serão de livre nomeação pela Prefeita, em conformidade com o "caput" do artigo 76 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Art. 9º - É da competência do Subprefeito:

I - representar política e administrativamente a Prefeitura na região;

II - coordenar técnica, política e administrativamente esforços, recursos e meios legalmente postos à sua disposição, para elevar índices de qualidade de vida, observadas as prioridades e diretrizes estabelecidas pelo Governo Municipal;

III - coordenar e supervisionar a execução das atividades e programas da Subprefeitura, de acordo com as diretrizes, programas e normas estabelecidas pela Prefeita;

IV - sugerir à Administração Municipal diretrizes para o planejamento municipal;

V - propor à Administração Municipal, de forma integrada com os órgãos setoriais de gestão local, prioridades orçamentárias relativas aos serviços, obras e atividades a serem realizadas no território da Subprefeitura;

VI - participar da elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura e do processo de orçamento participativo;

VII - garantir, de acordo com as normas da instância central, a execução, operação e manutenção de obras, serviços, equipamentos sociais e próprios municipais, existentes nos limites da Subprefeitura;

VIII - assegurar, na medida da competência da Subprefeitura, a obtenção de resultados propostos nos âmbitos central e local;

IX - fiscalizar, no âmbito da competência da Subprefeitura, na região administrativa correspondente, o cumprimento das leis, portarias e regulamentos;

X - fixar prioridades e metas para a Subprefeitura, de acordo com as políticas centrais de Governo;

XI - garantir, em seu âmbito, a interface política necessária ao andamento dos assuntos municipais;

XII - fornecer subsídios para a elaboração das políticas municipais e para a definição de normas e padrões de atendimento das diversas atividades de responsabilidade do Município;

XIII - desempenhar, em seu âmbito territorial, outras competências que lhe forem delegadas pelo nível central;

XIV - decidir, na instância que lhe couber, os assuntos da área de sua competência;

XV - garantir a ação articulada e integrada da Subprefeitura;

XVI - convocar audiências públicas para tratar de assuntos de interesse da região;

XVII - garantir a participação da Subprefeitura nos conselhos, colegiados e comissões, indicando seus representantes;

XVIII - promover ações visando ao bem-estar da população local, especialmente quanto à segurança urbana e defesa civil;

XIX - elaborar a proposta orçamentária da Subprefeitura, garantindo processo participativo em sua construção;

XX - proceder à execução orçamentária e promover a realização de licitações e contratações que envolvam área de sua exclusiva competência, observadas as diretrizes centrais do Governo Municipal;

XXI - realizar despesas operacionais, administrativas e de investimento, com autonomia, mediante o gerenciamento de dotação orçamentária própria;

XXII - nomear os ocupantes dos cargos de provimento em comissão das unidades administrativas da Subprefeitura;

XXIII - propor a realização de concurso público;

XXIV - alocar recursos humanos e materiais necessários para o desenvolvimento das atividades da Subprefeitura;

XXV - promover treinamento de pessoal, obedecidas as diretrizes do nível central;

XXVI - autorizar o uso precário e provisório de bens municipais sob sua administração, observado o disposto no parágrafo 5º do artigo 114 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e opinar quanto à cessão de uso dos bens municipais localizados em sua região administrativa;

XXVII - celebrar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e instituições nacionais e propor a celebração desses convênios com órgãos e instituições internacionais, no âmbito de sua competência;

XXVIII - propor ao órgão municipal competente o tombamento ou outras medidas legais de proteção e preservação de bens móveis e imóveis da região.

Parágrafo único - As competências previstas neste artigo poderão ser delegadas a critério de cada Subprefeito, na forma prevista em decreto.

#### SEÇÃO IV –

#### DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E SUAS ATRIBUIÇÕES

Art. 10 - A Secretaria de Implementação das Subprefeituras - SIS fica transformada na Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSP, cabendo-lhe:

I - dar apoio gerencial e administrativo às decisões da Prefeita sobre o desempenho das Subprefeituras e suas solicitações;

II - realizar o acompanhamento gerencial das metas e atividades das Subprefeituras;

III - criar indicadores para dimensionar os recursos humanos e materiais para as Subprefeituras, a partir de padrões de qualidade e da realidade de cada região;

IV - propor à Prefeita e articular soluções para o bom desenvolvimento de relações intersetoriais e institucionais mantidas pela Subprefeitura;

V - avaliar o cumprimento das diretrizes gerais e setoriais na ação, no planejamento e na gestão regional exercida pelas Subprefeituras.

Art. 11 - As Subprefeituras terão a estrutura básica prevista no artigo 12 desta lei e os órgãos necessários ao desempenho de suas competências e atribuições próprias, notadamente nas áreas de saúde, educação, assistência social, abastecimento, desenvolvimento urbano, econômico e social, transporte, habitação, proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Art. 12 - Fica criada, compondo e diretamente subordinada ao Gabinete do Subprefeito, a seguinte estrutura com respectiva competência:

I - Chefia de Gabinete, à qual competirá o apoio necessário às funções do Subprefeito, além de ação integrada aos assuntos jurídicos, administrativo, técnico, de comunicação e de tecnologia de informação, bem como substituir o Subprefeito em seus eventuais impedimentos;

II - Coordenadoria de Assistência Social e Desenvolvimento, responsável pelas ações nas áreas de trabalho, assistência social, abastecimento, esporte, lazer e cultura, habitação e atividades afins. (Redação dada pela Lei nº 13.716/2004)

III - Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, à qual competirá o planejamento urbano, habitacional e dos transportes, controle e fiscalização do uso do solo, conservação e preservação do meio ambiente e atividades afins;

IV - Coordenadoria de Manutenção da Infraestrutura Urbana, à qual caberá a manutenção das vias públicas, da rede de drenagem, da limpeza urbana, a conservação de áreas verdes e de próprios municipais e atividades afins;

V - Coordenadoria de Projetos e Obras Novas, responsável pela elaboração, execução e gerenciamento de projetos e obras novas, inclusive próprios municipais e atividades afins;

VI - Coordenadoria de Educação, à qual caberá execução e gerenciamento dos serviços da área, além dos recursos humanos e financeiros da Educação e atividades afins;

VII - Coordenadoria de Saúde, responsável pelas ações de assistência à saúde, vigilância sanitária e epidemiológica, recursos humanos e financeiros da Saúde e atividades afins;

VIII - Coordenadoria de Administração e Finanças, à qual caberá a administração geral, orçamentária e financeira e de recursos humanos no âmbito das Subprefeituras, além de atividades afins.

Parágrafo único - Aos Coordenadores responsáveis pelas áreas mencionadas neste artigo compete executar, no âmbito da Subprefeitura, a política de Governo, de acordo com as especificidades locais, coordenar e controlar as atividades a eles subordinadas, propor prioridades e orientar o desenvolvimento de programas e projetos relativos à realização dos objetivos e metas, indicando processos e tecnologias adequados, prever e controlar, no âmbito de sua área administrativa, os recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis e decidir os assuntos de sua competência, na instância que lhes couber, podendo delegar responsabilidades de acordo com o disposto em decreto.

### CAPÍTULO III – DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS

#### SEÇÃO I DAS AÇÕES A CARGO DO PODER EXECUTIVO

Art. 13 - O procedimento de implantação das Subprefeituras ora criadas terá início imediato, a partir da aprovação desta lei, cabendo ao Poder Executivo:

I - conduzir o processo para implantação da nova estrutura, com o aproveitamento dos cargos e funções existentes nas atuais Administrações Regionais e Secretarias Municipais, mediante seu remanejamento e alteração de nomenclatura, visando às adaptações necessárias à total implantação do novo modelo organizacional;

II - proceder ao levantamento, no âmbito das Secretarias Municipais, de suas reais necessidades, dos cargos e funções existentes, da eficiência e eficácia dos serviços prestados, objetivando evitar a duplicidade de encargos entre as Secretarias e entre estas e as Subprefeituras, bem como constatar possibilidades de compartilhamento das novas tecnologias de informação;

III - estabelecer a plataforma de informatização que regulará a produção de serviços descentralizados, sua articulação em rede com o nível central e divulgação pública de dados e informações;

IV - avaliar a conveniência e oportunidade de extinção de Secretarias, à vista do resultado das ações constantes do inciso II deste artigo, adotando as providências necessárias para tanto;

V - elaborar plano de cargos e carreiras, em sintonia com o remanejamento de recursos humanos previsto no inciso I deste artigo;

VI - desenvolver Plano Geral e Estratégico de Capacitação e Treinamento de Pessoal;

VII - adotar os procedimentos necessários para que as atuais estruturas das Administrações Regionais, com suas atribuições, recursos humanos e materiais,

sejam absorvidas, pelas Subprefeituras, a partir da vigência desta lei.

## SEÇÃO II – DO RESPONSÁVEL PELA IMPLEMENTAÇÃO

Art. 14 - Os procedimentos de implantação das Subprefeituras ficarão sob a responsabilidade da Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSP, com as seguintes competências:

- I - auxiliar a Prefeita nos assuntos relativos à implantação das Subprefeituras;
- II - acompanhar e supervisionar o processo de implantação das Subprefeituras;
- III - coordenar a elaboração de estudos objetivando a efetiva implantação das Subprefeituras;
- IV - garantir às Subprefeituras a estrutura necessária para o desempenho de suas atribuições, atendidas as suas especificidades, como a transferência de bens móveis, o remanejamento da destinação dos bens imóveis e a realocação de pessoal das próprias Administrações Regionais;
- V - coordenar comissões inter secretariais de transição, de modo a garantir que a transferência de bens móveis, o remanejamento da destinação dos bens imóveis e a realocação de pessoal existente nos órgãos das Secretarias cedentes ocorram de forma a proporcionar às Subprefeituras a estrutura necessária para o desempenho de suas atribuições.

Parágrafo único - As incumbências atualmente afetas à Secretaria de Implementação das Subprefeituras serão atribuídas às Subprefeituras e a outras Secretarias, de acordo com critérios de competência, quando da completa implementação das Subprefeituras.

## SEÇÃO III – DAS SEDES DAS SUBPREFEITURAS

Art. 15 - A constituição da Gestão Regional da Cidade em unidades territoriais, deverá ser reconhecida no Plano Diretor, devendo as sedes das Subprefeituras serem instaladas em locais adequados às diretrizes urbanas por ele estabelecidas, seja como centralidades existentes, novos centros ou centros em formação em que se promova a presença do Poder Público.

Parágrafo único - O orçamento municipal deve prover verbas para a instituição de prédios próprios às funções das Subprefeituras, mediante construção, desapropriação ou reforma.

## CAPÍTULO IV – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

### SEÇÃO I – DA TRANSFERÊNCIA DE ÓRGÃOS, ATRIBUIÇÕES, CARGOS E FUNÇÕES

Art. 16 - A partir da entrada em vigor desta lei, o Poder Executivo promoverá a implantação da nova estrutura organizacional das Subprefeituras, detalhando as competências e atribuições dos seus órgãos.

Art. 17 - A implantação se dará com a gradual transferência de atividades para as novas estruturas, respeitados o volume de serviço e as limitações financeiras e orçamentárias, observado o princípio da continuidade do serviço público.

Parágrafo único - Os cargos em comissão correspondentes, atualmente existentes na estrutura das Secretarias Municipais e nas Administrações Regionais serão remanejados e aproveitados na composição da estrutura organizacional das Subprefeituras.

Art. 18 - Ficam transferidas da Secretaria de Implementação das Subprefeituras - SIS para a Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSP os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para a consecução de suas atribuições.

Art. 19 - Fica o Poder Executivo autorizado a transferir as unidades de prestação de serviços, bem como os respectivos contratos e instrumentos assemelhados, quaisquer que sejam sua natureza e complexidade, para as Subprefeituras das respectivas áreas geográficas onde estiverem sediadas.

Art. 20 - As Secretarias Municipais cujos órgãos ou atribuições forem transferidos para as Subprefeituras terão as respectivas estruturas organizacionais a estas incorporadas, por área de atuação, sendo mantidas, reestruturadas ou extintas, conforme o caso.

Art. 21- No prazo máximo de 18 meses após a aprovação desta lei, deverão ser formalizadas, mediante lei, as estruturas organizacionais de cada uma das Subprefeituras e as novas estruturas organizacionais centrais, com os respectivos quadros de cargos e funções, assim como as ações executivas de suas competências, compatibilizando-as de modo a evitar a duplicidade.

Parágrafo único - As novas estruturas centrais exercerão funções de apoio direto à Prefeita e terão competências de coordenação, planejamento, normatização geral e controle institucional, além das competências executivas mencionadas no "caput" deste artigo.

Art. 22 - Para a implantação da estrutura organizacional e execução das diretrizes, objetivos e competências estabelecidos nesta lei, serão priorizados, quanto à alocação de recursos humanos, os instrumentos de cooperação entre órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

## SEÇÃO II – DO PESSOAL

Art. 23 - Ficam criados no Quadro de Profissionais da Administração, da Prefeitura do Município de São Paulo, com as denominações, referências de vencimentos e formas de provimento indicadas, os cargos em comissão constantes da coluna "Situação Nova" do Anexo II desta lei, que passam a integrar o Anexo I, Tabela "A" - Cargos de Provimento em Comissão - Grupo V, da Lei nº 11.511, de 19 de abril de 1994.

Parágrafo único - Os demais cargos constantes da coluna "Situação Atual" do Anexo II desta lei ficam alterados, na conformidade do disposto na coluna "Situação Nova" do mesmo Anexo.

Art. 24 - Os cargos de Chefe de Gabinete de Subprefeitura serão providos por ato da Prefeita nas Subprefeituras criadas por esta lei, mediante indicação do Subprefeito.

Art. 25 - Fica instituída a referência "SP", aplicada ao cargo de Subprefeito, com valor correspondente àquele atribuído à referência "SM", passando a integrar o Anexo II, Tabela "A" - Cargos de Provimento em Comissão, a que se refere o artigo 6º da Lei nº 11.511, de 19 de abril de 1994, e legislação subsequente.

Art. 26 - Fica o Poder Executivo autorizado a fixar a lotação dos servidores titulares de cargos de provimento efetivo ou ocupantes de funções, atualmente lotados ou em exercício em unidades ou órgãos municipais, nas unidades ou órgãos que tenham assumido as competências ou atribuições daquelas nas Subprefeituras.



### SEÇÃO III – DOS RECURSOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS

Art. 27 - A implantação da estrutura organizacional ora estabelecida far-se-á progressivamente, observada a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários e passará a vigorar conforme venham a dispor os decretos e regulamentos para tanto indispensáveis, nos termos dos artigos 17 a 26 desta lei.

Art. 28 - Fica o Poder Executivo autorizado a promover, por decreto, as realocações de dotações orçamentárias necessárias à aplicação desta lei.

Art. 29 - O Poder Executivo adotará os procedimentos necessários à criação de dotações orçamentárias próprias e específicas para cada Subprefeitura.

Art. 30 - Os Poderes Municipais, Executivo e Legislativo, adotarão todas as medidas necessárias, no âmbito das respectivas competências, para que o modelo organizacional de que trata esta lei esteja totalmente implantado até 31/12/2004.

Art. 31 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, ao 1º de agosto de 2002, 449º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPLICY, PREFEITA

ANNA EMILIA CORDELLI ALVES, Secretária dos Negócios Jurídicos

JOÃO SAYAD, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico

MARIA AUXILIADORA COSTA GAMA, respondendo pelo Cargo de Secretária Municipal de Gestão Pública

JILMAR AUGUSTINHO TATTO, Secretário de Implementação das Subprefeituras

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 1º de agosto de 2002.

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO, Secretário do Governo Municipal.