

DESCENTRALIZAÇÃO INTRAMUNICIPAL: TRAJETÓRIA E ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO*

Bruno Martinelli*
Cecília Olivieri**

RESUMO: Este artigo analisa o processo de implementação da descentralização intramunicipal nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. O objetivo é analisar esse processo, identificando sua trajetória e levantando hipóteses sobre as falhas de implementação a partir da relação entre política e gestão. Após análise da literatura, foram identificados dois períodos relativos a esse processo de descentralização: entre os anos 1960 e 1970 predominaram experiências de desconcentração; e a partir dos anos 1980 começaram a surgir experiências de descentralização associadas com iniciativas de participação da população nas decisões de governo. Verifica-se também o fracasso da articulação entre as esferas política e administrativa, a qual é fundamental para o sucesso da implementação da descentralização. São necessários mais estudos sobre o tema da reforma administrativa nos municípios, e da descentralização intramunicipal em particular, tanto por razões normativas, quanto teóricas.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Municipal; Administração Pública; Descentralização Intramunicipal; Reforma Administrativa.

INTRAMUNICIPAL DECENTRALIZATION: COURSE AND MANAGEMENT BETWEEN POLITICS AND ADMINISTRATION IN SÃO PAULO AND RIO DE JANEIRO, BRAZIL

ABSTRACT: Intramunicipal decentralization process in São Paulo and Rio de Janeiro, Brazil, is analyzed, its course is identified and hypotheses on the flaws in its implementation are investigated from the relationships between politics and management. Analysis of the literature revealed that two periods related to the decentralization process were identified, or rather, between 1960 and 1970 in which experiences on decentralization were predominant, and in the 1980s when decentralization experiences coupled to initiatives for the population's participation in government decisions emerged. Failures in the articulation between politics and administration, fundamental for the success of decentralization, occurred. Further studies are required on administration reforms in Brazilian municipalities for normative and theoretical exigencies.

KEYWORDS: Municipal Administration; Public Administration; Intramunicipal Decentralization; Administrative Reform.

INTRODUÇÃO

Uma das principais mudanças político-administrativas pelas quais o Brasil passou nos últimos anos foi a descentralização. Esse processo representa uma das principais reformas político-administrativas do Brasil recente, dado o ineditismo da posição político-institucional que os municípios passaram a ocupar

na federação e a amplitude da rearticulação das políticas públicas em nível nacional que tem sido realizada, principalmente em termos financeiros, gerenciais e de desenho de políticas, para dar conta dessas novas relações federativas.

Esse processo tem sido analisado pela literatura de um ponto de vista "top-down", ou seja, das mudanças ensejadas no âmbito da gestão federal para a articulação de políticas desenhadas e regula-

* Os autores agradecem à FAPESP, que financiou a pesquisa que deu origem ao artigo. Processo 2011/23124-1.

* Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil; E-mail: bruno2.martinelli@usp.br

** Docente doutora no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil; E-mail: cecilia.olivieri@usp.br.

das pelo governo federal e implementadas descentralizadamente por estados e municípios (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1996; 2012; SOUZA, 2005; FALETTI, 2006). Entretanto, de um ponto de vista “*bottom-up*”, tem sido dada muito pouca atenção ao que acontece no âmbito municipal, tanto do ponto de vista político quanto administrativo, para se entender os efeitos nos municípios dos novos poderes e atribuições decorrentes da descentralização e dessa nova articulação entre os entes da federação no ciclo das políticas públicas (GRIN, 2011).

A proposta deste artigo não é, entretanto, analisar os efeitos da descentralização em nível nacional sobre a gestão municipal, mas sim analisar o processo de descentralização intramunicipal. Para isso, revisamos os estudos existentes sobre descentralização intramunicipal sobre os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e, a partir dessa análise, identificamos a trajetória desse processo e levantamos hipóteses sobre as falhas na sua implementação.

A trajetória identificada pode ser dividida em dois períodos: entre os anos 1960 e 1970 predominaram experiências de desconcentração, e, a partir dos anos 1980, começaram a surgir experiências de descentralização associadas com iniciativas de participação da população nas decisões de governo. A descentralização é aqui entendida como um modelo de organização político-administrativa caracterizada por um processo de transferência de autoridade política e de responsabilidades administrativas de uma estrutura da administração pública para outra (FALETTI, 2006; CAIXETA, 2000; CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003). Nos casos em que se transferem atividades, mas nenhum ou muito pouco poder decisório, o processo é descrito como desconcentração e não como descentralização (CAIXETA, 2000).

A descentralização intramunicipal se associa ao movimento das reformas administrativas por que passaram os países desenvolvidos nos anos 1970 e 1980 (BORJA, 1984). No Brasil, a descentralização político-administrativa também está fortemente relacionada com a redemocratização da década de 1980, e, particularmente, com a Constituição de 1988, a qual colocou

na agenda do País questões de participação no poder, aproximação do poder ao cidadão e controle sobre o governo (CAIXETA, 2000).

Além dessa trajetória, também é possível identificar uma grande dificuldade das cidades no processo de implementação: a articulação das esferas política e administrativa. Há vários casos de fracasso da experiência de descentralização, e em boa parte deles a causa pode ser atribuída à falta de articulação entre dois processos: o de transferência de poder administrativo para estruturas intramunicipais e a reconfiguração do poder político decorrente desse rearranjo administrativo.

Este artigo é composto por mais três seções, além desta introdução e da conclusão. Na próxima seção, apresentamos os procedimentos da pesquisa e o mapeamento da literatura encontrada sobre o tema nas capitais brasileiras. Na terceira seção, descrevemos a trajetória da descentralização intramunicipal em São Paulo e no Rio de Janeiro. Na quarta seção analisamos as dificuldades de articulação entre política e gestão nas experiências de descentralização de São Paulo e Rio de Janeiro, discutindo a relação com a teoria que analisa a reforma gerencial.

2 A LITERATURA SOBRE POLÍTICA E GESTÃO MUNICIPAL

Entre os poucos estudos que buscam entender as condições político-institucionais e administrativas no âmbito municipal estão os que analisam as experiências de descentralização intramunicipal. A gestão descentralizada é instrumento fundamental para as grandes cidades não apenas melhorarem a qualidade da prestação dos serviços públicos, mas também para aprofundarem a participação dos cidadãos nas decisões, na implementação e no controle governamental, sobretudo em sociedades democráticas (BORJA, 1984; CAIXETA, 2000; GONÇALVES, 2009). A descentralização intramunicipal permite, por um lado, a provisão de serviços de acordo com as particularidades sócio-demográficas de cada região da cidade, bem

como a aproximação dos cidadãos ao poder público e a maior participação nas decisões e na implementação das políticas públicas (CAIXETA, 2000; BORJA, 1984; GONÇALVES, 2009).

Quase todas as capitais brasileiras estabelecem algum tipo de divisão geográfica do território, mas isso não necessariamente implica que existam estruturas descentralizadas, ou seja, com atribuições de execução de serviços públicos. Quando existem, essas estruturas descentralizadas intramunicipais apresentam diferentes nomes, sendo os mais comuns: administração regional (AR), subprefeitura e região administrativa (RA).

Há poucos trabalhos sobre o tema, se considerarmos a quantidade de diferentes experiências existentes nas capitais nacionais e a importância do tema para a qualidade da gestão de serviços essenciais. Atualmente, 15 capitais têm estruturas descentralizadas formalmente instituídas (Belém, Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Distrito Federal, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Palmas, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória).

Foi possível encontrar estudos para apenas 6 dessas cidades: Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Maceió, Rio de Janeiro e São Paulo. Esses trabalhos são todos estudos de caso, com foco apenas em uma cidade, e não há nenhum, até agora, que faça um balanço geral da situação da descentralização intramunicipal. Ao todo foram encontrados 23 trabalhos que analisam as estruturas descentralizadas como objeto central de pesquisa ou de forma secundária, além de questões a elas relativas, como projetos de descentralização político-administrativa.

Algumas cidades concentram muito mais estudos que outras. Sobre São Paulo há 13 estudos, mais da metade do total. Curitiba e Fortaleza aparecem em seguida, com 3 estudos cada (WALTER, 2004; WOSNIAK, 2008; GONÇALVES, 2009; JUNQUEIRA et al., 1997; JUNQUEIRA, 1997; RIBEIRO, 1997). Sobre Belo Horizonte (BOSCHI, 1999; CAIXETA, 2000) há 2 estudos, assim como para o Rio de Janeiro.

Outra disparidade entre os estudos é a profundidade em que analisam a relação entre aspectos políticos e administrativos. Sobre os casos de São Paulo e Rio de Ja-

neiro a literatura disponível permite uma visão mais acurada dessa relação, e, portanto, é possível a elaboração de conclusões mais aprofundadas sobre esse tema, como veremos adiante. Os estudos sobre as outras cidades exploram em menor profundidade essa relação.

De todas as seis capitais sobre as quais encontramos estudos, somente para São Paulo há trabalhos que cobrem um período contínuo e mais extenso que para as outras cidades: de 1983 a 2012. Teixeira (2004) centra sua análise na relação entre Executivo e Legislativo entre 1983 e 1996 e se aprofunda sobre o uso das ARs como moeda de troca política. Couto (1995) analisa a governabilidade na gestão de 1989 a 1992, enquanto Keinert (1993) apresenta o projeto de reforma administrativa do mesmo período. Pinheiro (1999) e Grin (2011) tratam da gestão entre 1997 e 2000, tratando de forma marginal a questão das Administrações Regionais. FINATEC (2004) apresenta e analisa o projeto de reforma administrativa do período de 2001 a 2004. Sobre o mesmo período, Donato (2006), Garibé (2006) e Sposati (2006), ex-secretários, analisam a descentralização com a visão do governo do período. Grin (2011; 2012) também analisa o período 2001 a 2004, trazendo a relação entre política e gestão nas Subprefeituras. Mais recentemente, Martinelli (2013a; 2013b) e Souza (2013) analisam as Subprefeituras no período entre 2005 a 2012.

Sobre a cidade do Rio de Janeiro, Lourenço (2012) analisa as RAs entre os anos 1986 e 1988, com foco na relação entre governo e sociedade e entre Executivo e Legislativo. Lameirão (2007) analisa as Subprefeituras no período de 1993 a 2007, mas seu foco de análise são os anos entre 1993 e 1996³.

Neste trabalho nos limitamos à análise dos casos de São Paulo e Rio de Janeiro, fazendo pequenos comentários acerca das outras capitais. Apesar disso, entendemos que – mesmo com a diversidade entre os trabalhos e do pequeno número de análises para algumas cidades – seja possível a compreensão da trajetória da descentralização ao longo do tempo, identificando uma

³ O termo “subprefeitura” não é uma denominação oficial no caso carioca. Formalmente, essas estruturas surgiram em fevereiro de 1993 como Áreas de Planejamento (APs) e a partir de 1996 passaram a ser designadas como Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas (CGRAs).

tendência de aprofundamento da descentralização, bem como os dilemas entre política e administração nos municípios brasileiros.

3 TRAJETÓRIA: O APROFUNDAMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO

É possível identificar dois movimentos ao longo das últimas décadas sobre a descentralização intramunicipal nas duas capitais: nos anos 1960 e 1970 predominaram as experiências de desconcentração, caracterizados pela criação de estruturas com pouca ou nenhuma autoridade política e com objetivo de desconcentrar territorialmente a oferta de serviços públicos, em especial os de zeladoria urbana. A partir dos anos 1980, e mais profundamente nos anos 1990 e 2000, os governos municipais tentaram descentralizar a gestão, ou seja, transferir poder político e administrativo alegando ser não apenas para promover a oferta de serviços localmente, mas também para criar ou aumentar a capacidade de influência e controle da população sobre o governo.

Rio de Janeiro e São Paulo passaram por esse processo de desconcentração entre 1961 e 1964. Nesse período foram criadas as RAs cariocas e as ARs paulistanas, todas com o objetivo de dar mais agilidade à oferta de serviços públicos, sobretudo os de zeladoria urbana – pequenas obras, fiscalização do comércio, recapeamento de ruas e poda de árvores.

Embora a análise da literatura sobre esse período seja mais descritiva e pouco profunda, ela aponta claramente que o objetivo da criação dessas estruturas era a necessidade de desconcentrar a oferta de serviços públicos no território. Como o processo de criação dessas estruturas não envolveu grande transferência de autoridade política, ele se caracteriza como um processo de desconcentração ou descentralização administrativa (CAIXETA, 2000).

O segundo traço comum das estruturas desconcentradas das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro no período entre 1960 e 1970 é que elas se constituíram como moeda de troca entre o Executivo

e o Legislativo na formação da coalizão de governo – o Executivo cede cargos dessas estruturas para os vereadores em troca de apoio político na Câmara. E, paralelamente e como corolário a esse processo de utilização das estruturas descentralizadas na negociação política, a relação dessas estruturas com a população foi fortemente marcada pelo clientelismo, ou seja, pelas trocas dos serviços públicos (como vaga em escola, atendimento em hospital, asfaltamento de rua, construção de praça pública e etc.) por votos para os vereadores que controlavam essas estruturas (TEIXEIRA, 2004; LOURENÇO, 2012).

Já a partir dos anos 1980, mas mais intensamente nos anos 1990 e 2000, surgem experiências de reforma e ampliação do poder decisório dessas estruturas, e de transformá-las em instrumento de participação popular.

Nas próximas subseções, apresenta-se uma análise mais detalhada dos processos de desconcentração e descentralização nessas cidades.

3.1 DESCONCENTRAÇÃO DA ZELADORIA URBANA E CLIENTELISMO

As ARs de São Paulo foram criadas em 1965, época em que a cidade começou a conviver com os problemas gerados pela explosão populacional (TEIXEIRA, 2004, p. 28). Elas configuravam uma nova organização dos serviços da prefeitura, com o objetivo de aproximar os bairros dos serviços de infraestrutura e, assim, dar maior eficiência à resposta da Prefeitura para os problemas da cidade⁴. Elas existiram entre 1965 e 2002 e tinham dotação orçamentária própria.

Rapidamente, essas estruturas, seus cargos e orçamento se transformaram em “objeto de desejo” dos parlamentares, que logo perceberam que elas representavam um instrumento eficaz de controle político dos

⁴ Esses serviços eram ainda muito centralizados no prefeito, o que havia tornado seu acesso pouco ágil e cada vez mais burocrático. Entre as atribuições das ARs estiveram: representar o poder público municipal na área geográfica em que se localiza; fiscalizar o cumprimento das leis, normas, regulamentos e posturas municipais, aprovar o “habite-se”, conceder licença para o funcionamento de estabelecimentos comerciais, conservar ruas, praças e jardins e fiscalizar a coleta de lixo realizada pelas empresas permissionárias do sistema (TEIXEIRA, 2004).

bairros e de aproximação com o poder econômico local, pois desempenhavam serviços urbanos e a fiscalização tanto do comércio quanto do uso e ocupação do solo (TEIXEIRA, 2004, p. 29).

Na cidade do Rio de Janeiro o histórico de descentralização intramunicipal é mais complexo por conta da transição do Estado da Guanabara para a cidade do Rio de Janeiro (entre 1960 e 1975, o território da atual cidade do Rio de Janeiro constituía o Estado da Guanabara – com a extinção desse Estado, a cidade do Rio de Janeiro foi incorporada ao Estado do Rio de Janeiro). As RAs foram criadas em 1961 como estruturas do Estado da Guanabara, com o objetivo de proporcionar controle político sobre o território e agilidade à máquina administrativa. Em 1975, as RAs foram transferidas para o âmbito municipal. Elas tinham como atribuições cobrança de impostos, zeladoria urbana e a aproximação do poder público com a população (LOURENÇO, 2012, p. 94).

A máquina administrativa fluminense e carioca foi operada de modo centralizado e clientelista de 1965 a 1982 (LOURENÇO, 2012). Sobre as RAs os estudos se concentram no período do governo de Chagas Freitas (1970–1975), época em que diversos políticos foram cooptados pelo então governador. Nesse contexto, os “políticos de bairros” inseridos na máquina chaguista eram beneficiados, tendo suas demandas atendidas através da estrutura da RA (LOURENÇO, 2012)⁵.

Para controlar a rivalidade entre os políticos, que às vezes eram da mesma região, Chagas Freitas loteava o Estado da Guanabara em nichos políticos, e a base divisória era a RA. O Estado era dividido em vinte e quatro RAs que englobavam, cada uma, vários bairros. O político que tivesse a maior força eleitoral nos bairros de cada RA recebia o poder de indicar o administrador regional e os cargos de chefia dos órgãos de conservação, obras, postos de saúde, dentre outros. Todo esse arranjo permitia a Chagas atender às reivindicações de suas bases eleitorais e aumentar o seu sucesso eleitoral (LOURENÇO, 2012, p. 39).

⁵ Para saber mais sobre o chaguismo carioca, ver Diniz (1982).

3.2 DEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

Entre os anos de 1980 e 2000 surgem iniciativas de descentralização do poder municipal, caracterizadas pela transferência de poder decisório para as estruturas desconcentradas já existentes e da criação de instrumentos de participação popular. Essas iniciativas estão fortemente associadas à identificação entre democratização e descentralização que marcou o processo de redemocratização do país, e que culminou na elevação dos municípios a entes da federação na Constituição Federal de 1988. Ainda antes da reinstauração das eleições diretas nos municípios, em 1985, houve, em São Paulo e Rio de Janeiro, a tentativa de reforçar a participação popular e reorganizar a gestão dos serviços públicos através da descentralização intramunicipal.

De forma geral, o objetivo era articular a já existente desconcentração de responsabilidades administrativas para as estruturas descentralizadas com a transferência de autoridade política, para promover a descentralização dos serviços públicos (além dos de zeladoria) e aumentar a participação e controle popular sobre o governo.

Nos estudos em que é feita alguma análise dos efeitos da descentralização, é possível identificar uma grande dificuldade na implementação dessas mudanças, que sofrem resistência política e administrativa muito forte. Os vereadores, por um lado, resistem ao fim do controle político das estruturas descentralizadas, as quais garantem a vários deles reeleições seguidas; a burocracia municipal, por outro, resiste à reforma administrativa que é corolário da descentralização dos serviços, uma vez que a descentralização não pode ser feita através do mero repasse das atividades, mas depende de uma reestruturação das competências e da criação de intersetorialidade nas ações.

Como veremos de forma mais detalhada a seguir, os casos de São Paulo e Rio de Janeiro apontam claramente essas dificuldades de ordem política e administrativa, e uma grande descontinuidade entre os mandatos nos processos de desconcentração.

3.2.1 Os Fracassos da Descentralização em São Paulo e Rio de Janeiro

Nesta subseção, descreveremos brevemente as experiências de descentralização nessas duas cidades para os períodos para os quais há literatura disponível. O que se percebe é que houve seguidas tentativas de implementar estruturas descentralizadas, mas nenhuma delas foi bem sucedida, seja porque não saíram do papel ou porque sofreram graves constrangimentos na sua implementação.

Em São Paulo, o fortalecimento das estruturas descentralizadas e seu uso como instrumento de democratização do poder esteve fortemente associado não apenas com a substituição de práticas políticas clientelistas entre Executivo e Legislativo, mas também com o fim da corrupção que permeava boa parte das práticas das ARs. Dois prefeitos tentaram, sem sucesso, alterar essa lógica clientelista de atuação das ARs e de relacionamento entre os poderes: Mario Covas (PMDB, 1983–1985) e Luiza Erundina (PT, 1989–1992). Ambos não cederam às pressões dos vereadores pelo controle das ARs. Para obter apoio da Câmara, Covas teve que negociar pontualmente com a oposição (TEIXEIRA, 2004). Na gestão Erundina, as ARs tiveram um papel fundamental no seu projeto de governo de descentralização focada na participação popular, e para isso os administradores regionais passaram a ter status de secretário (COUTO, 1995, p. 126). As disputas pelas ARs, entretanto, não cessaram: devido à opção do PT no início do mandato de Erundina por um governo unipartidário, as disputas pelas ARs se deram entre as correntes do próprio PT (COUTO, 1995, p. 126) e sua distribuição foi feita entre os diretórios zonais do partido (GRIN, 2011, p. 46). A não negociação das ARs com os vereadores, entre outros fatores, acarretou diversos problemas de governabilidade para a então prefeita (COUTO, 1995; TEIXEIRA, 2004).

Os demais prefeitos da cidade não continuaram nenhuma dessas mudanças no funcionamento das ARs e na relação entre os Poderes, restabelecendo as barganhas e enfraqueceram a participação popular, como foram os casos de Jânio Quadros (PTB, 1986–1988), Paulo Maluf (PDS, 1993–1996) e Celso

Pitta (PPB–PTN, 1997–2000). Foi neste último governo que explodiu o escândalo da “máfia da propina” nas ARs, com denúncias de comerciantes de cobrança de propinas por agentes das ARs e com envolvimento de vereadores (PINHEIRO, 1999, p. 107).

Esses problemas de corrupção relacionados à atuação das ARs entraram na pauta da eleição de 2000 e criaram um cenário favorável à reforma do modelo de descentralização, que se concretizou na implantação das subprefeituras no governo de Marta Suplicy, a partir de 2001.

O governo Marta Suplicy (PT, 2001–2004) extinguiu as ARs e criou 31 subprefeituras. A concepção das subprefeituras era inovadora, pois envolvia não apenas a descentralização de serviços de zeladoria urbana, mas principalmente uma política de descentralização das atividades de todas as secretarias para as subprefeituras, além de pretender integrar as políticas públicas setoriais nessas estruturas descentralizadas. O projeto também criou dois instrumentos de democracia participativa: o Orçamento Participativo e o Conselho de Representantes (FINATEC, 2004; GRIN, 2011).

Devido a fortes conflitos políticos e administrativos nas Subprefeituras, o projeto nunca chegou a ser completamente implementado, especialmente no que diz respeito à descentralização das atividades das secretarias, sua integração nas subprefeituras e os projetos de democracia participativa. As secretarias resistiram a descentralizar poder para as subprefeituras, que por isso não conseguiam gerenciar os serviços com autonomia. Por outro lado, as subprefeituras foram loteadas politicamente entre partidos, e os funcionários nomeados por partidos diferentes não trabalhavam conjuntamente, impedindo, portanto, a implementação da intersetorialidade. Finalmente, os instrumentos de democracia participativa também foram descontinuados, ainda na gestão Marta Suplicy, devido às resistências dos partidos aliados (GRIN, 2011).

No Rio de Janeiro, apesar de as análises não abrangerem um período contínuo de tempo, pode-se perceber que as estruturas descentralizadas estão fortemente associadas com o uso político (ou seja, como

instrumento de arregimentação de apoio entre políticos locais, promoção da eleição de líderes locais, moeda de troca para apoio partidário na Câmara) e com tentativas de criação de canais de identificação das demandas populares. É possível perceber, também, um baixo grau de institucionalização dessas estruturas, já que todos os governantes, dentre os analisados, modificaram suas estruturas ou criaram novas, geralmente sobrepostas às dos governos anteriores.

A eleição de Brizola (PDT, 1983–1987) para o governo estadual em 1982 frustrou a expectativa de se acabar com o chaguismo, conhecido pelas práticas fisiológicas (LOURENÇO, 2012). Na cidade do Rio de Janeiro, o prefeito indicado por Brizola, Marcello Alencar (PDT, 1983–1986), esvaziou as RAs de orçamento e estrutura, apesar de algumas RAs serem atendidas frequentemente pela Prefeitura, conforme critérios políticos: atender os interesses de vereadores e deputados da base de apoio parlamentar do prefeito (LOURENÇO, 2012, p. 74).

O prefeito Saturnino Braga (PDT, 1986–1988) tentou alterar essa lógica implantando os Conselhos Governo–Comunidade (CGCs) a partir da estrutura física das trinta RAs. Esses Conselhos tinham o objetivo de descentralizar política e administrativamente a gestão, no sentido do que desejava o movimento comunitário. No CGC estavam representados a Federação das Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), as associações de favelas locais indicados pela FAFERJ, associações de comércio e indústrias locais e dirigentes dos órgãos locais atuantes nas RAs (LOURENÇO, 2012).

A implantação desses Conselhos permitiu a otimização dos serviços públicos, a racionalização burocrática, a desconcentração administrativa e o resgate da cidadania. As RAs passaram a ter mais agilidade para o atendimento de pequenas demandas, mas o atendimento das demandas mais estruturais reivindicadas pelas comunidades não era totalmente satisfatório, seja pela falta de recursos financeiros, seja por conflitos entre os atores das CGCs (LOURENÇO, 2012). Além do fortalecimento dos administradores regionais como representantes políticos das localidades – ao in-

vés de meros encaminhadores de demandas – a literatura identifica a diminuição do clientelismo e do populismo como resultados dos CGCs (LOURENÇO, 2012).

Em 1993, no primeiro mandato de César Maia (PMDB, 1993–1996), foram criadas as Subprefeituras, estruturas intermediárias entre a Prefeitura e as RAs, com o objetivo de ser um canal direto com a população para o atendimento das demandas, sobretudo de infraestrutura urbana e serviços públicos, como a instalação de pontos de luz e coleta de lixo doméstico. Essas estruturas coordenariam o trabalho das RAs (LAMEIRÃO, 2007)⁶.

Como a eleição de César Maia em 1993 foi de certo modo inesperada e ele tinha poucos compromissos partidários, ele teve ampla liberdade para compor seu governo, sem depender do seu partido, o PMDB, ou de vereadores, e buscou construir seu próprio grupo político. A estratégia adotada foi constituir um núcleo técnico para compor as Secretarias, sem laços partidários, e conceder amplos poderes aos agentes responsáveis pela administração descentralizada, com quadros ligados pessoalmente ao prefeito em sua maioria. De modo geral, as subprefeituras trouxeram benefícios ao seu grupo político, já que tiveram um bom desempenho nas eleições seguintes: quatro subprefeitos se elegeram vereadores (LAMEIRÃO, 2007).

4 FALHA DE IMPLEMENTAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS: AS DIFICULDADES DE ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

As teorias que explicam a não realização ou as falhas de implementação das reformas administrativas identificam dois principais mecanismos causais desse insucesso: características da formulação e do conteúdo da política, e a dinâmica da implementação da reforma (REZENDE, 2002). Entre as características da formulação ou conteúdo que podem levar ao fracasso da reforma estão, por exemplo, a padronização do desenho de reforma – *one size fits all approach* – e a dificuldade de realização de diagnósticos precisos, o

⁶ Sobre o período de 1993 em diante não foram encontradas outras análises sobre as RAs.

que pode levar à elaboração de desenhos de reforma inadequados para as demandas reais das organizações. A segunda categoria, a da dinâmica da implementação, abarca o conjunto de atividades relacionadas à coordenação de interesses conflitantes, ou, em outras palavras, o processo de desinstitucionalização de estruturas, padrões, comportamentos e funcionamento do setor público, que depende da construção de coalizões políticas envolvendo atores diversos como políticos, partidos, grupos de interesse, burocratas, sociedade civil (REZENDE, 2002).

A descentralização intramunicipal é um processo de reforma administrativa. Isso implica, como toda reforma, redistribuição de poder decisório e reestruturação da organização burocrática. No Brasil, os padrões de funcionamento das organizações burocráticas são, em boa parte, definidos em função de acordos conjunturais de governabilidade entre os Poderes, especialmente Executivo e Legislativo. As quatro gramáticas políticas – clientelismo, corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático – expressam as formas pelas quais o funcionamento das organizações burocráticas é definido por esses acordos de governabilidade e por padrões de dominação entre Estado e sociedade no Brasil (NUNES, 2010).

No âmbito municipal, o processo de descentralização político-administrativa talvez seja o “momento” em que se tornam mais visíveis os efeitos dessa negociação (e de seus conflitos) sobre a organização administrativa e sobre as disputas pelo poder que a estrutura da burocracia representa. A decisão de descentralizar é tomada no nível político, seja na Câmara de Vereadores ou no gabinete do Prefeito. A implementação da descentralização, por sua vez, depende do redesenho de boa parte da estrutura administrativa do Executivo e da renegociação entre Executivo e Legislativo sobre o acesso aos cargos e a distribuição das competências da burocracia pública.

Tendo em vista aquelas duas categorias de explicação do fracasso das reformas administrativas, e analisando os estudos disponíveis sobre a descentralização nas capitais, foi possível construir três tipos

de dificuldades enfrentadas pelas cidades. Todas elas são representativas da segunda categoria (dinâmica da implementação) e abarcam níveis distintos da construção de coalizões entre atores políticos e burocráticos: conflitos entre Executivo e Legislativo, conflitos de poder intraburocráticos e articulação entre política e administração.

Os conflitos entre Executivo e Legislativo se revelam na dificuldade de estabelecimento de acordo sobre o padrão de atuação dos órgãos descentralizados no processo de descentralização: de um lado, há pressões para que eles funcionem com base em padrões universalistas (e, portanto, de acordo com a lei) e, de outro, há pressões para que continuem a funcionar como instrumento de redistribuição de poder político entre lideranças locais.

Os conflitos intraburocráticos se expressam, principalmente, na resistência da burocracia centralizada das secretarias municipais a transferir poder de decisão e instrumentos de gestão para os órgãos descentralizados e a reorganizar suas atividades para atuar de forma intersetorial, uma vez que a atuação descentralizada no território demanda articulação de políticas de setores diferentes.

Por fim, a articulação entre política e administração talvez seja a “etapa” mais árdua da descentralização, pois envolve planejamento e negociação simultâneos sobre os aspectos políticos e administrativos, de forma que a decisão política de descentralizar não seja barrada por conflitos políticos nem por mecanismos de resistência burocráticos.

A seguir, analisaremos como São Paulo e Rio de Janeiro, as únicas cidades para as quais há informações suficientes sobre essas questões, enfrentaram essas dificuldades e, em boa parte, fracassaram no intento da descentralização.

4.1 SÃO PAULO: RESISTÊNCIA POLÍTICA E BUROCRÁTICA – FOGO AMIGO?

Em São Paulo, houve duas tentativas de descentralização, ambas do mesmo partido (o Partido dos

Trabalhadores). A primeira, no governo Luiza Erundina, no começo dos anos 1990, sequer se concretizou do ponto de vista legislativo e a segunda reforma, de Marta Suplicy, em 2001, chegou a ser instituída legalmente, mas foi abandonada no início da implementação devido à combinação de resistências políticas e burocráticas.

Luiza Erundina (1989–1992) elaborou projeto de descentralização intramunicipal, que previa a substituição das ARs por Subprefeituras. O projeto encontrou pouco apoio na própria equipe de governo e, diante da fraqueza da base parlamentar do governo na Câmara (o PT pretendeu governar sem coalizão com outros partidos), não foi aprovado (COUTO, 1995; DONATO, 2006).

Diante da inviabilidade do governo unipartidário, Erundina adotou, no final do governo, a velha prática de trocar apoio político no Legislativo pelo controle da indicação dos administradores regionais por vereadores do seu partido e dos aliados (TEIXEIRA, 2004, p. 32). Muitos vereadores do PT que passaram a controlar ARs tiveram significativo aumento de votos na eleição seguinte nas zonas eleitorais localizadas nessas regiões (TEIXEIRA, 2004, p. 32–33).

A gestão Marta Suplicy (2001–2004) substituiu as ARs por Subprefeituras logo no início do mandato, mas não conseguiu implementá-las. Apesar de alguns resultados positivos, como o aumento da participação popular e a autonomia orçamentária atribuída às subprefeituras, apontados por membros do próprio governo (GARIBE, 2006; DONATO, 2006; SPO-SATI, 2006), a proposta sofreu muitas resistências, foi implementada de forma conflituosa e sem promover a intersectorialidade, e, por fim, foi abandonada. Os conflitos ocorreram no nível administrativo – entre as Secretarias e as Subprefeituras – e no político – entre vereadores do próprio PT e entre estes e outros partidos (GRIN, 2011; 2012).

Segundo a proposta, cada Subprefeitura seria composta por sete Coordenadorias⁷, cinco das quais eram intersectoriais, e por isso tinham que se rela-

cionar com várias Secretarias ao mesmo tempo (as duas exceções foram as Coordenadorias de Saúde e Educação) (GRIN, 2011, p. 53–54). A incompatibilidade entre o modelo setorial das secretarias e o modelo intersectorial das Coordenadorias levou a desencontros gerenciais e políticos. Do ponto de vista gerencial, as Secretarias relutavam em transferir poder de decisão para as Subprefeituras, temendo perder o controle sobre suas políticas públicas (GRIN, 2011, p. 107).

Por outro lado, essa incompatibilidade gerava desencontros políticos, na medida em que grupos diferentes do PT e grupos de partidos diferentes controlavam as Secretarias e as Coordenadorias. Os conflitos surgiam em duas situações: entre as Coordenadorias da mesma Subprefeitura, pois partidos diferentes controlavam cargos das mesmas Subprefeituras, e entre as Subprefeituras e Coordenadorias controladas por grupos diferentes do PT ou por diferentes partidos – a desconfiança mútua entre os grupos, no primeiro caso, impedia a atuação conjunta das Coordenadorias no território da Subprefeitura e, no segundo caso, dificultava a coordenação entre as ações das Secretarias e das Coordenadorias (GRIN, 2011).

Dois outros instrumentos da proposta de descentralização, o Orçamento Participativo e o Conselho de Representantes, também sucumbiram à falta de articulação política. Os vereadores, inclusive do próprio PT, entenderam esses instrumentos como o fim de seu papel de intermediador das demandas locais da população perante a Prefeitura, ou seja, uma grande perda de poder. O Orçamento Participativo foi implementado de maneira residual e o Conselho de Representantes nunca chegou a funcionar (GRIN, 2011; 2012).

Esses mecanismos de descentralização e de participação foram abandonados pelas gestões seguintes [José Serra (PSDB, 2005–2006), Gilberto Kassab (DEM, 2006–2008), Gilberto Kassab (DEM–PSD, 2009–2012)]. A partir de 2005, houve forte recentralização das atividades das Coordenadorias para as Secretarias de origem, e, ao final de 2012, as Subprefeituras realizavam apenas atividades de zeladoria urbana (ações essas restritas à gestão de contratos, uma vez que essas atividades estão bastante terceirizadas) (MARTINELLI, 2013a). Houve também redução

⁷ Ação Social e Desenvolvimento; Planejamento e Desenvolvimento Urbano; Manutenção da Infraestrutura Urbana; Projetos e Obras Novas; Educação; Saúde; e Administração e Finanças.

significativa do orçamento das Subprefeituras, as quais passaram a depender fortemente da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (MARTINELLI, 2013a; SOUZA, 2013).

Os dois governos que tentaram implementar a descentralização intramunicipal em São Paulo tiveram como grande Calcanhar de Aquiles a relação entre o Legislativo e o Executivo – Luiza Erundina sequer conseguiu aprovar o projeto de reforma, e Marta Suplicy não conseguiu implementá-la tal como previsto. Os conflitos políticos que estes dois governos sofreram se expressaram não apenas entre o partido da situação e os da oposição, mas também entre os partidos da base aliada e dentro do próprio partido das prefeituras. Em ambos os governos, a falta de coesão da base aliada (o “fogo amigo”) em torno da proposta de descentralização ou da sua forma de implementação parece ter sido determinante dos fracassos, marcadamente no governo Erundina.

Especificamente no caso da gestão de Marta Suplicy, a resistência intraburocrática teve papel significativo, principalmente na parte central da burocracia (as secretarias). Por outro lado, não é possível afirmar se houve tentativa de articulação entre política e administração, no sentido de esforços deliberados para negociar as disputas políticas e as mudanças institucionais.

Resta a questão, que os trabalhos analisados não permitem responder: uma base política de apoio sólida teria sido capaz de permitir a costura de acordos amplos, entre os diferentes atores políticos, burocráticos e sociais, sobre a nova distribuição de poder e a nova estrutura organizacional?

4.2 RIO DE JANEIRO: RESISTÊNCIA POLÍTICA – A PERSISTÊNCIA DO “CHAGUISMO”?

A experiência dos CGCs na gestão Saturnino Braga (1986–1988) fracassou devido à profunda crise financeira da cidade e à forte oposição da Câmara, que levaram o prefeito a renunciar a poucos meses do fim do mandato. A nomeação de secretários com perfil técnico e a atuação política dos administradores regionais eram as principais causas de descontentamento dos vereadores (LOURENÇO, 2012, p. 119).

Nesse contexto de falência financeira da Prefeitura, os CGCs foram cada vez mais esvaziados, até serem extintos na gestão seguinte:

Sem a possibilidade de reivindicar novas demandas, devido aos problemas políticos e financeiros da prefeitura, muitas associações de moradores e de favelas, para tentarem ver seus problemas solucionados se voltaram para o velho clientelismo. Como era ano eleitoral, a troca de votos por obras foram barganhadas novamente (LOURENÇO, 2012, p. 134).

No governo César Maia (1993–1996) também houve conflito entre o Executivo e Legislativo em torno do controle sobre as Subprefeituras. Os subprefeitos eram agentes ativos que saíam às ruas para captar demandas, mas não dispunham de poder funcional sobre a produção de políticas públicas – eles apenas articulavam o atendimento dos serviços de infraestrutura com os órgãos responsáveis (LAMEIRÃO, 2007). Esse padrão de relacionamento gerou mal-estar entre os vereadores:

[...] o estabelecimento das subprefeituras sobrepôs-se a um esquema de atuação em que cabia aos políticos ‘do bairro’, ou comunitários, a articulação com os órgãos públicos a fim de providenciar a prestação de serviços na localidade em que concentravam sua base eleitoral. Com os subprefeitos passando a desempenhar essa mesma função na área desses políticos criou-se um contexto de acirrada competição entre ambos (LAMEIRÃO, 2007, p. 54).

Os governos seguintes – Conde (1997–2000) e César Maia (2001–2004) – adotaram uma estratégia de pacificação com os vereadores, entregando o que eles demandavam – as indicações para os cargos das subprefeituras e das secretarias (LAMEIRÃO, 2007). Nesse período ocorreu redução da capacidade de coordenação entre os órgãos públicos, devido ao grande número de interesses representados, sobrecarregando os canais administrativos; a redução do subprefeito a um mediador de demandas; e a ampliação do número de quadros políticos nas Subprefeituras

(LAMEIRÃO, 2007, p. 66–71). As subprefeituras ca-riocas tornaram-se estruturas sem autonomia e sem uma articulação estável com o restante das instâncias da Prefeitura, o que compromete até mesmo os servi-ços simples como troca de lâmpada ou “tapa-buraco” (LAMEIRÃO, 2007, p. 110).

Aparentemente, a prestação do serviço público é em boa parte guiada pela lógica dos acordos, inte-resses e ligações de secretários e subprefeitos:

[...] os meios de influência sobre o Executivo se constroem quando os subprefeitos são indicados por secretários com ampla capaci-dade de ingerência sobre o fun-cionamento da máquina pública. Devido à proximidade entre eles, em alguns casos até mesmo de parentesco, forma-se um canal de interlocução pelo qual se pro-cessam relações de favorecimento que, sobrepondo-se as demais subprefeituras, tendem a inten-sificar a prestação de serviços na localidade em que atuam esses subprefeitos (LAMEIRÃO, 2007, p. 111).

A literatura sobre o Rio de Janeiro analisa muito pouco os fatores burocráticos ou organizacionais asso-ciados ao processo de descentralização. Não são feitas referências sobre as estruturas das CGC ou das Subpre-feituras, nem sobre o impacto de sua criação, extinção e funcionamento na estrutura e na atuação das Secre-tarias. Nesse sentido, não é possível inferir o papel dos conflitos intraburocráticos nem da articulação entre po-lítica e administração sobre as diversas experiências de descentralização.

Os trabalhos sobre essa cidade centram o foco sobre as relações políticas entre prefeito, secretários, vereadores, subprefeitos, com forte ênfase na im-portância do domínio do território, exercido por meio do controle das estruturas administrativas responsá-veis pela captação e atendimento dessas demandas. As tentativas de vários prefeitos de reduzir o controle dos vereadores e dos líderes locais sobre as estru-turas descentralizadas geraram graves crises políticas na cidade, e eles acabaram cedendo e perpetuando o velho esquema “chaguista”.

Resta outra questão, que não pode ser respon-dida através de uma revisão da literatura: os estudos apontam que no Rio de Janeiro o principal fator que explica as dificuldades da descentralização é a relação entre Executivo e Legislativo, ou a centralidade dessa relação nas análises leva a uma compreensão parcial do fenômeno?

5 À GUIZA DE CONCLUSÃO

São necessários mais estudos sobre o tema da reforma administrativa nos municípios, e da des-centralização intramunicipal em particular, tanto por razões normativas (entender o fenômeno e criar for-mas de aumentar a qualidade da gestão pública nas cidades) quanto teóricas (promover a reflexão sobre a gestão pública nacional).

Ainda são poucos os estudos sobre essas ex-periências e o principal indicativo disso é que sequer foram encontradas análises sobre várias das cidades que aprovaram ou implementaram esse tipo de refor-ma.

Precisamos conhecer mais sobre processos de reforma e de descentralização em nossas cidades. Esse processo tem se aprofundado, devido à tendência de a descentralização suceder os processos de des-concentração. Além disso, a descentralização intra-municipal é um tema de estudo fundamental por causa da importância da gestão municipal para a qualidade de vida de toda a população, e da já antiga e crescente descentralização da execução de políticas públicas fe-derais para os municípios (ou seja, o papel central dos municípios na implementação das principais políticas públicas nacionais, em especial as sociais).

Mais estudos também são necessários para identificar com maior precisão os motivos do fracasso das experiências recentes de descentralização intra-municipal, e também para reforçar a produção teóri-ca brasileira no campo das políticas públicas (SOUZA, 2003). Neste artigo definimos as razões desse fracasso em termos da dinâmica de implementação das refor-mas. Devido à limitação dos trabalhos analisados, não é

possível afirmar se os fatores relacionados à formulação e ao conteúdo das propostas de descentralização são relevantes ou não para explicar o fracasso das reformas.

Por outro lado, devido ao reduzido número de experiências de descentralização analisadas, as generalizações feitas aqui a partir destes estudos (desconcentração nos anos 1960 e 1970 e descentralização nos anos 1990 e 2000; trajetória de aprofundamento da descentralização; fracasso das reformas devido à falha na articulação entre política e administração) podem ser desmentidas por novos trabalhos sobre outras cidades ou focados analiticamente nos processos de descentralização. Mesmo que se possa afirmar a grande probabilidade de essas conclusões serem passíveis de generalização para a maior parte dos municípios, considerando que há uma relativa uniformidade dos padrões de relacionamento político entre Executivo e Legislativo e entre Estado e sociedade, ainda assim as bases dessa generalização podem ser fortalecidas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41–67, jun. 2005.
- ALMEIDA, L. S. B. **A gestão participativa em administrações municipais**: as experiências de Natal e Maceió. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2006.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44–66, jun. 1996.
- ARRETCHE, M. T. S. 2012. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz.
- BEDÊ, M. **Trajетória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular**: 1993/1996. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- BORJA, J. Descentralización: una cuestión de método. **Revista Mexicana de Sociología**, Ciudad del México, v. 46, n. 4., p. 5–33, out./dez. 1984.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.
- CAIXETA, G. J. **Redesenhando o estado no âmbito municipal**: as principais contribuições do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, Belo Horizonte, 2000.
- CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeitura municipais. **Revista Economia e Gestão**, Belo Horizonte, série E & G, v. 3, n. 6, p. 23–41, dez. 2003.
- COUTO, C. G. **O desafio de ser governo**: o PT na Prefeitura da São Paulo (1989–1992). São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- DINIZ, E. **Voto e Máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DONATO, A. A descentralização em São Paulo. In: GASPAR, R.; AKERMAN M.; GARIBE, R. **Espaço Urbano e Inclusão Social**: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001–2004). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 46–85, jul./dez. 2006.

- FINATEC. **Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo.** São Paulo: HUCITEC; FINATEC, 2004.
- GARIBE, R. Estado e descentralização. In: GASPAR, R.; AKERMAN, M.; GARIBE, R. **Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001–2004).** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- GONÇALVES, M. T. **Permanências e inovações na gestão social: gestão intersetorial de políticas na área de Desenvolvimento Social na Administração Regional CIC – Curitiba–PR.** Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Curitiba. Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009.
- GRIN, E. J. **Caminhos e descaminhos das subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy (2001–2004).** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2011.
- GRIN, E. J. Gestão dos territórios da cidade em São Paulo: a berlinda entre a democracia representativa e os mecanismos de controle social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012, Cartagena, Colombia. **Anais...** Cartagena, Colombia: [s.n.], 2012.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 31–46 dez. 1997.
- JUNQUEIRA, L. A. P. et al. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD “EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA: PERSPECTIVAS, POSIBILIDADES Y LIMITACIONES”, 11., 1997, Caracas. **Anais...** Caracas: [s.n.], 1997.
- KEINERT, T. M. M. Reforma administrativa nos anos 90: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 66–81, jul./ago. 1993.
- LAMEIRÃO, C. R. **Estratégias políticas e gestão local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro.** 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Rio de Janeiro, 2007.
- LOURENÇO, W. J. S. **Descentralização política e participação comunitária no Rio de Janeiro: a experiência dos Conselhos Governo–Comunidade durante o governo Saturnino Braga (1986–1988).** 2012. Dissertação (Mestrado em História Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Rio de Janeiro, 2012.
- MARTINELLI, B. **A descentralização no município de São Paulo: subprefeituras e diretorias regionais de educação.** 2013. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, 2013a.
- MARTINELLI, B. **Subprefeituras no município de São Paulo: entre a política e a gestão.** Descentralização no Município de São Paulo: Subprefeituras e Diretorias Regionais de Educação. Relatório Final de Iniciação Científica. FAPESP, 2013b. 114p.
- NUNES, E. **A Gramática política do Brasil.** 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- REZENDE, F. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, p. 111–121, nov. 2002.
- PINHEIRO, J. Máfia da propina: caso de polícia ou questão política. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, v. 6, p. 97–109, jun. 1999.
- RIBEIRO, R. C. A construção de um município saudável: descentralização e intersetorialidade – experiência de Fortaleza. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 47–54, ago./dez. 1997.

SOUZA, A. T. **Subprefeituras: análise da política de descentralização administrativa no município de São Paulo de 2002 a 2012**. 2013. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, 2013.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15–20, fev. 2003.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.105–121, jun. 2005.

SPOSATI, A. Política de Assistência Social. In: GASPAR, R.; AKERMAN, M.; GARIBE, R. (Org.). **Urbano e inclusão social**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

TEIXEIRA, M. A. C. Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 8, n. 40, jul. 2004.

WALTER, M. R. **Políticas públicas e descentralização do esporte e lazer da Prefeitura municipal de Curitiba: gestão 1997–2000 e 2001–2004**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Departamento de Educação Física, Curitiba, 2004.

WOSNIAK, F. L. **Administração estratégica na gestão municipal: estudo de caso na prefeitura municipal de Curitiba: gestões 1993–1996; 2001–2004; 2005–2008**. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Curitiba, 2003.

Recebido em: 31 janeiro de 2015

Aceito em: 29 de maio de 2015