

## Prefeitos Profissionais (City Managers) nos Estados Unidos

HARVEY WALKER

HÁ 49 sistemas de governo local nos Estados Unidos, isto é um sistema para cada um dos 48 Estados e para o Distrito de Colúmbia. Nenhum deles é igual. O regime jurídico estabelecido pela Constituição Americana confere aos Estados completa autoridade para criar ou abolir governos locais dentro de seus respectivos territórios. Tratando o governo nacional desses problemas somente com referência aos territórios federais, como o Distrito de Colúmbia. Mesmo nos casos de Pôrto Rico, Alasca e Hawai, porém a autoridade sobre o governo local foi delegado pelo Congresso às legislaturas locais eleitas pelo voto popular. As constituições e leis estaduais que estabelecem a criação e organização de governos locais são, em linhas gerais, semelhantes, mas muito diferem no que se refere a detalhes. Assim, qualquer generalização a respeito terá que levar em conta algumas exceções.

Quem procurar compreender a significação de qualquer forma de organização e de conduta do governo local, como no caso do sistema de "city manager", terá que considerá-lo em relação ao todo, isto é, ao governo em geral. Em seu estudo "The Units of Local Government in the United States", o Prof. William Anderson enumera 165.049 governos, compreendendo sete categorias diferentes, contando-se entre elas 5 de governo local, a saber: (1)

Governo nacional .....	1
Governos estaduais .....	48
Condados e Paróquias .....	3.050
(Counties e Parishes)	
Municípios urbanos .....	16.262
(Incorporated Places)	
Municípios rurais .....	18.998
(Towns e Townships)	
Distritos escolares .....	118.308
Outras unidades .....	8.382
	<hr/>
	165.049 (2)

(1) William Anderson, *The Units of Government in the United States*, Public Administration Service, Chicago, 1942, p. 2. Esse total indica um decréscimo de 10.369 unidades em 10 anos, que ocorreu sobretudo em distritos escolares e em municípios rurais. A porcentagem do decréscimo foi de 5.9%. O United States Bureau of the Census informou em 1952 que em 1951 havia, somen-

Considerou êle "unidades de governo" apenas as que podem satisfazer os seguintes requisitos: "Uma população residente, que ocupe uma área definida, possua organização e governo legalmente constituídos, personalidade jurídica, poder para prestar certos serviços públicos ou governamentais e considerável grau de autonomia, inclusive poder legal e real para arrecadar pelo menos parte de sua própria renda". (3) Assim, foram excluídos todos os distritos eleitorais, distritos judiciários e outros, a menos que satisfaçam todos os requisitos acima citados.

Cada Estado, com exceção de Rhode Island, está dividido em unidades primárias de governo local chamadas "counties" ("parishes", em Louisiana), as quais, coletivamente, compreendem a área total do Estado. (4) Em geral, essas unidades se desincumbem de funções de interesse geral e estadual que o povo e o legislativo do Estado desejam que sejam executadas uniformemente em todo o seu território. (5) Os oficiais do "county" são eleitos ou nomeados localmente, eleições e nomeações que se sujeitam, em certos casos, no que pesem as qualificações dos candidatos, a ditames constitucionais ou estatutários. Em geral, o Estado prescreve a forma de governo e é ela uniforme para todos os "counties". Contudo, em um pequeno número de Estados, alguns ou todos os "counties" têm o direito, por força da constituição estadual, de adotar uma ou outra forma de organiza-

te 119.465 governos no país, ou seja uma diminuição de 36.000 desde 1942. O número de distritos escolares sofreu o maior declínio — perdeu 38.127 ou 35.1%. O número de municípios rurais baixou de 8.4%.

(2) O United States Bureau of the Census arrolou um total de 155.116 unidades em 1942. A diferença entre esse número e o apresentado por Anderson é devida, sobretudo, ao fato de o Bureau of the Census ter encontrado menos 10.000 distritos escolares.

(3) *Ibid.*, p. 10.

(4) Variam elas em área, de uma milha quadrada a 20.131 milhas quadradas, tendo em média 961 milhas quadradas.

(5) Nos seis Estados da região de New England tais funções de âmbito estadual são atribuídas mais às "towns" que ao "country".

ção estipulada por leis estaduais, ou competência para redigir e adotar cartas de postura para seus próprios governos, nas quais podem estabelecer qualquer forma de organização que lhes pareça conveniente e que se sujeite aos princípios gerais das constituições estaduais e da nacional. (6) Em função de tais poderes, até 1.º de março de 1952, 17 "counties", em 8 Estados, haviam organizado governos segundo o "manager plan", ou seja, o sistema de prefeitos profissionais.

Na segunda classe de unidades de governo local estão as áreas urbanas e semi-urbanas incorporadas em cidades, vilas, "towns" ou "boroughs" (dependendo da terminologia local), em primeiro lugar para fins de governo e de serviços locais e em segundo, para fins de administração local de leis estaduais de aplicação geral. Nas 16.262 unidades arroladas nesta categoria por Anderson incluem-se comunidades muito diferentes em tamanho: New York City, com uma população de 7.454.995 (1946) localidades que surgem ao longo das estradas e cuja população é inferior a 100 pessoas — que são as menores unidades em 33 Estados. A distribuição por população é a seguinte:

1.000.000 ou mais .....	5
500.000 — 999.999 .....	8
300.000 — 499.999 .....	16
200.000 — 299.999 .....	13
100.000 — 199.999 .....	49
50.000 — 99.999 .....	105
30.000 — 49.999 .....	139
20.000 — 29.999 .....	149
10.000 — 19.999 .....	509
5.000 — 9.999 .....	922
2.500 — 4.999 .....	1.412
1.000 — 2.499 .....	3.191
500 — 999 .....	3.505
100 — 499 .....	5.875
menos de 100 .....	341
Total (excl. Dist. of Colúmbia) .....	16.261

Usualmente é pequena a área coberta por essas comunidades situando-se, talvez, o seu total entre dois e três por cento da área do país. Contudo, sua população é de 61.6 por cento da população de toda a nação. Essas áreas, via de regra, continuam a ser parte do "county" em que se acham situadas; algumas delas, como em Virgínia, são separadas dêste; em outros casos — poucos, aliás — os governos de cidade e condado ("county") se fundem, como — ocorre em Denver, Co-

lorado, e São Francisco, Califórnia. As funções do condado são assás numerosas e extremamente variadas, havendo uma tendência para que aumentem em número e complexidade conforme aumente a respectiva população.

Essas unidades locais obtêm diretamente do Estado ou por autorização dêste, suas cartas de fusão, o que pode ser feito por um dos quatro métodos seguintes: (1) leis especiais aprovadas pela legislatura, individualmente para cada unidade; (2) leis gerais ditadas pela legislatura, estipulando um método de fusão e um esquema uniforme de organização e poderes, seja para tôdas as diferenciadas usualmente, por população; (3) leis facultativas ou opcionais, por cujo intermédio a legislatura estabelece diversas formas de organização ("mayor-council", "commission", "city manager"), das quais os residentes da comunidade podem escolher uma, por referendun popular, como forma de govêrno; (4) uma lei básica local ("a home rule charter"), adotada na comunidade e segundo os ditames constitucionais ou estatutários, lei essa que pode estabelecer qualquer tipo de organização governamental desejada pelo povo do local, sujeita, porém, às constituições nacional e estadual e adotada por referendun local.

A International City Managers Association, sociedade profissional dos "city managers" na América do Norte, coleta informações correntes sobre o interêsse em voga pelo sistema de prefeitos profissionais ("manager plan"). Mensalmente, noticiam-se novas adesões e desistências do sistema (várias têm ocorrido) em uma revista chamada *Public Management*. Todos os anos pública essa sociedade o *Municipal Year Book* (já em seu décimo-oitavo ano), que fornece grande acervo de dados estatísticos a respeito do govêrno local nos Estados Unidos, não apenas em cidades sob o "manager plan", mas também em outras. Entre o material incluído nessa publicação anual está uma lista das cidades, "counties" e outros tipos de unidades municipais cujas "cartas" foram examinadas por técnicos da Associação e considerados de acôrdo com os padrões oficialmente aprovados por ela, dando-se-lhes assim o direito de serem arroladas como "manager cities". Na edição de 1951 dêsses anuários há uma lista das cidades e de outras unidades sob êsse tipo de govêrno até primeiro de março de 1951. Da lista constam 1.013 unidades, das quais 975 se acham nos Estados Unidos continental, 3 no Alasca, 1 em Pôrto Rico e 34 em cinco diferentes províncias do Canadá. Conforme se afirmou em outro trecho, das unidades situadas dentro dos Estados Unidos, 17 são condados "counties"; 126, "towns" e "plantations"; e 4, "townships", restando 829 cidades e vilas em 44 Estados. (7) Sômente Arkansas, Indiana, Louisiana e Rhode Island não têm cidades,

(6) Êstes estados incluem Califórnia, Virgínia, Maryland e Ohio.

(7) Em primeiro de março de 1952 o total atingira a 1.083.

"counties" ou "towns" sob o regime de "city manager".

Encontram-se nos Estados Unidos três tipos de organização de governo local claramente distintos: "mayor-council", "commission" e "city ma-

nager". O seguinte quadro, extraído do *Municipal Year Book* (1951), mostra o número de cidades com população superior a 5.000, nos Estados Unidos, e que se regiam, naquele ano, por um dos sistemas de organização mencionados:

POPULAÇÃO	N.º TOTAL	MAYOR-COUNCIL		COMMISSION		COUNCIL-MANAGER	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%
Mais de 500.000.....	17	15	88.2	1	5.9	1	5.9
250.000 — 500.000.....	21	7	33.3	7	33.3	7	33.3
100.000 — 250.000.....	67	29	43.3	17	25.4	21	31.3
50.000 — 100.000.....	125	47	37.6	30	24.0	48	38.4
25.000 — 50.000.....	243	112	46.1	51	21.0	80	32.9
10.000 — 25.000.....	754	401	53.2	125	16.6	228	30.2
5.000 — 10.000.....	1.091	778	71.3	105	9.6	208	19.1
Tôdas as cidades acima de 5.000.....	2.318	1.389	59.9	336	14.5	593	25.6

Segundo o "mayor-council plan", o povo elege um conselho municipal e um prefeito para um período fixo, usualmente de 2 anos (51,3%) ou de quatro anos (41,8%). Os conselhos são, em geral, compostos de poucos membros: a média para as cidades com mais de 5.000 habitantes é de 7, e a moda, de 5. Em mais da metade das cidades (53,2%) que seguem êsse plano, as eleições se processam em base partidária e sob legendas dos partidos nacionais. Na maioria dessas cidades o prefeito age como chefe dos serviços administrativos municipais; nas outras, tal função cabe às comissões do conselho municipal (diz-se então que há um prefeito fraco). Em quase metade (43,3%) das cidades sob o sistema do "mayor-council", o prefeito pode vetar qualquer ato do conselho, podendo êste rejeitar o veto. O mandato do prefeito é, usualmente, de dois anos (58,1%) ou de quatro anos (38,9%). Sòmente 12 cidades americanas, em 6 Estados, têm conselhos municipais formados de duas casas ou câmaras.

Segundo o sistema de comissões ("commission plan"), um pequeno grupo de 2,5 ou 7 cidadãos, usualmente, é eleito por dois anos (28,8%), três anos (10,6%) ou quatro anos (57,0%), servindo o grupo como corpo legislativo e seus membros, individualmente, como chefes dos departamentos administrativos. As eleições geralmente não são partidárias (77,1%). O "comissário" que receba maior número de votos populares poderá servir como presidente da comissão, muitas vezes com o título honorário de prefeito. Êste poderá ser especialmente eleito, mas não terá o poder do veto. Êste sistema já foi muito mais usado do que o é hoje. Nos últimos vinte anos, muitas cidades que operavam sob "commission plan" passaram a

adotar o sistema de prefeito profissional ou "city manager".

De acòrdo com o processo de governo por prefeito profissional ou "city manager", o povo elege um legislativo de dois a vinte membros (cinco é a média e a moda) para servir, usualmente, por dois anos (41,1%), três anos (8,9%) ou quatro anos (47,9%). O legislativo escolhe e nomeia um "city manager", administrador profissional, que dirige todos os serviços da cidade sob a orientação do legislativo. O "city manager" mantém-se na sua posição sòmente enquanto pode contar com o apoio da maioria dos membros do legislativo e pode ser afastado a qualquer momento. Pode haver, também, um prefeito, selecionado pelo legislativo, entre seus membros; mas suas funções são de cerimonial e legislativas mas, não administrativas. Em apenas 14,0% das cidades americanas que operam sob o sistema de prefeito profissional a eleição dos legisladores é feita em bases partidárias. Em 71,8% de tais cidades o legislativo é eleito de tal maneira que sòmente uma parte de seus membros se renova de cada vez, assegurando-se assim continuidade no planejamento e na política legislativa.

O interesse popular pelo sistema de governo chamado de "city manager" é ainda bastante vivo. Demonstam êsse fato as campanhas políticas, as eleições e as adoções do sistema. Em primeiro de abril de 1952, *The International City Managers Association* comunicou que havia um total de 1.087 unidades governamentais sob o sistema de "city manager" ou, seja, um aumento de 74 além do total do ano anterior. Dessas, 17 eram condados "counties" e 1.066, cidades e municípios rurais. Os seguintes números mostram a crescente aceitação do sistema, isto é, o aumento verificado,

ao fim de cada ano indicado, do número de unidades sob o sistema: (8)

1908 . . . . .	1
1915 . . . . .	49
1920 . . . . .	157
1930 . . . . .	388
1940 . . . . .	521
1946 . . . . .	729
1948 . . . . .	884
1950 . . . . .	1.012
1951 . . . . .	1.075

As unidades de govêrno local da terceira categoria incluem dois grupos bem distintos: (1) as "towns" de New England e (2) as "townships". As "towns" são as principais unidades de govêrno local nos seis Estados de *New England*, desincumbindo-se elas de muitas funções que, em outros lugares, cabem aos condados ou cidades. Havia 1.440 "towns" em 1940. As "townships" são caracteristicamente unidades de govêrno local rural. Existem, em 16 Estados, isto é em New Jersey, em New York, nos Estados nortistas do meio-oeste e em dois condados do Estado de Washington. Em 27 Estados não há "towns" ou "townships", em *New England* as "towns" mostram possuir grande vitalidade. São, talvez, os melhores remanescentes da democracia direta em govêrno local. Muitas das decisões políticas em uma "town" são tomadas em reuniões em que todos os eleitores debatem e decidem. Contudo, a "township" é geralmente considerada uma unidade de govêrno local antiquada senão obsoleta. Há uma tendência para transferir suas funções para o condado, que delas se pode desincumbir mais eficientemente.

Via de regra, a organização do govêrno das "towns" e "townships" é estabelecida por lei estadual. Contudo, há uma crescente tendência em alguns Estados de *New England* para permitir às "towns" a adoção da forma de govêrno que queiram, inclusive a de prefeito profissional ou "city manager". Seguindo essa tendência, 126 "towns" e "plantations" (unidades existentes em Maine), em cinco Estados de *New England*, agora possuem "towns managers". Quatro "townships" em New Jersey e Pensilvânia também usam o sistema.

Em todos os Estados (menos em seis) há distritos organizados separadamente para a conduta da educação elementar e secundária e, às vêzes, até a da superior. Considera-se a educação como função do Estado e é ela regida inteiramente por leis estaduais. Na grande maioria dos Estados a educação não é função delegada ao govêrno da cidade ou do "county", mas, sim, confiada a distritos escolares separados, cada um sob a direção de uma junta de educação localmente eleita, com responsabilidade total pela gerência das escolas e de suas finanças, inteiramente independentes de

outras unidades de govêrno local. A princípio, havia a tendência no sentido de criar um distrito escolar para cada escola, com exceção do caso das cidades. Nos últimos anos, com a melhoria das estradas e com o progresso do aparelhamento e das teorias de educação, tem sido aceita a idéia de que aquêle sistema é ineficiente e perdulario. Muitos distritos escolares foram fundidos reduzindo-se assim o seu número e aumentando a base de apoio para os que continuaram existindo. Em alguns Estados, foram abolidos os distritos escolares locais e a função educativa foi confiada ao "county" ou à cidade. E' uma tendência que persiste.

A organização do distrito escolar foi sempre estabelecida por lei estadual. Ainda assim, mostra ela surpreendente grau de unidade de Estado para Estado, o que provavelmente se deve à influência de organizações profissionais e de educadores na preparação e aprovação da legislação escolar. Hoje, praticamente em todos os Estados, os eleitores do distrito escolar elegem uma junta de educação, que decide quanto à política escolar, dentro dos limites de arbítrio permitido pelas leis estaduais, e nomeia um técnico de educação para o cargo de superintendente das escolas, ao qual incumbe cumprir sua política e administrar o sistema escolar. Este sistema tem uma notável semelhança com o do "city manager" em outros setores do govêrno local.

Outros distritos têm sido criados para servir a uma grande variedade de propósitos. Apenas dois Estados não os têm e outros os têm em número muito pequeno. Entre os propósitos desses distritos estão: contrôle de água, irrigação e conservação do solo, administração de estradas e pontes rurais, de melhorias urbanas, de utilidades urbanas e de programas de construção de moradias. Não temos, neste momento, que nos preocupar com esses distritos, pois são, uniformemente, governados por leis gerais ou especiais do Estado e, pelo que se sabe, nenhum opera sob qualquer sistema de organização que se pareça com o do "manager plan".

Sem levarmos em conta as razões apresentadas pelo Prof. Anderson, diremos, de passagem, que êle, em consequência dos estudos que fêz, sugeriu uma reorganização drástica das unidades de govêrno local, tendo em vista uma maior economia e eficiência. O esquema que propôs incluiria o seguinte: (9)

Cidades-condado (cada uma tendo uma cidade central de pelo menos 50.000 habitantes)	200
Condados (rural e parte rural)	2.100
Municípios urbanos (incluindo as maiores "towns" de <i>New England</i> )	15.000
Unidades diversas	500
Total	17.800

(8) *City Manager News Letter*, vol. XXVIII, n.º 1, jan. 1, 1952.

(9) *Op. cit.*, p. 46.

As cidades grandes seriam combinadas aos condados "counties" onde estivessem localizadas; muitos condados rurais, "rural counties" pequenos, seriam fundidos; as menores vilas e "towns" de *New England* desapareceriam. Os distritos escolares, "townships" e a maioria dos distritos especiais seriam abolidos e suas funções exercidas pelos condados cidades-condado ou municípios urbanos. Uma vez que uma mudança de tal modo drástica requereria a ação direta do povo e dos legislativos de 48 Estados diferentes, parece remota sua adoção, mas sugere ela a direção que vai tomando o pensamento dos melhores especialistas em governo local nos Estados Unidos. Antes de chegar à sua conclusão, o Prof. Anderson examinou cuidadosamente e refutou as crenças comuns de que é indispensável um sistema complexo de governo local para que se mantenha o tipo americano de democracia. "A escola americana de auto-governo local necessita um novo professor e um novo "curriculum". "Somente as unidades relativamente grandes oferecem oportunidade para a especialização que torne possível ao governo local beneficiar-se do conhecimento e dos métodos modernos". (10)

#### CARREIRA DE PREFEITO PROFISSIONAL

A existência de quase 1.100 posições de chefia administrativa nos governos locais dos Estados Unidos e Canadá que são preenchidas, sem as restrições de obrigatoriedade de residência, por elementos escolhidos dentre os melhores qualificados pela instrução e pela experiência para servir ao público como "city managers", ocasionou a criação de uma nova carreira profissional na América do Norte. As universidades têm-se preocupado, algumas já por trinta anos, em fornecer uma instrução que sirva de base para o exercício desta nova profissão. Os prefeitos profissionais em atividade formaram, em 1914, uma sociedade de classe. Tem ela sede em 1313 East 60th Street, Chicago 37, Illinois. Promove uma importante conferência internacional sobre técnicas de gerência todos os anos; publica o *Municipal Yearbook*, anuário com dados estatísticos e profissionais, e *Public Management*, mensário profissional e *The City Manager News Letter*, bi-mensário que traz as últimas notícias de interesse profissional, além de informações sobre as cidades que adotem ou abandonem o sistema de "city manager" anunciando também as vagas que ocorram na profissão. A sociedade também mantém um serviço de informações (criado em 1945), que prepara e envia às cidades assinantes dados sobre levantamentos acerca de práticas de gerência e sobre as novas ocorrências nos serviços de governo local. Mantém, ainda, um *Institute for Training in Municipal Administration* (inaugurado em 1935), com oito cursos de treinamento por correspondência sob a direção de 28 professores especializados e uma série de oito textos especiais, cada um de alta

reputação em seu campo: (1) *The Technique of Municipal Administration*, (2) *Municipal Recreation Administration*, (3) *Municipal Finance Administration*, (4) *Municipal Fire Administration*, (5) *Municipal Public Works Administration*, (6) *Municipal Personnel Administration*, (7) *Municipal Police Administration*, (8) *Local Planning Administration*. A Associação tem quatro tipos de membros: ativos, que devem ter prestado serviços como "city managers" durante um período de dois anos; associados, incluindo pessoas que serviram como "managers" por período menor; cooperadores, que são professores de governo e pessoas não ocupadas profissionalmente em governo local mas interessadas na promoção do bom governo, e estudantes, entre os quais estão aqueles que realizam estudos universitários e que desejem manter contacto com as conquistas feitas num campo. Em dezembro de 1951 havia 1.492 membros de todos os tipos; mais da metade desses eram prefeitos profissionais "city managers".

Em 1924, a Associação criou um Código de Ética que estipulou com certa minúcia os padrões e práticas que cada "city manager" deve seguir. Documentados livros e relatórios técnicos sobre assuntos de interesse e valor para o governo local são escritos por membros da Associação ou por técnicos por ela comissionados, livros e relatórios em que são publicados e distribuídos sob os auspícios da entidade.

Durante o ano de 1950, foram nomeados duzentos e quarenta e sete prefeitos profissionais, 91 dos quais (37%) já o haviam sido em outras cidades. (11) Já 15% tinham sido assistentes administrativos de "managers" ou estudantes de administração pública que serviram como "internos" em "manager cities". Dos nomeados, então, 21% vinham de outros tipos de serviços públicos, usualmente em governos locais. Assim, um total de 73% das novas nomeações era de administradores profissionais empenhados em governo local. Trata-se de uma tendência crescente, pois em 1939 apenas 23% dos "managers" nomeados compunha-se de administradores vindos de outras cidades ou de pessoas com treino profissional em administração pública. Mais de três quartos dos prefeitos profissionais nomeados em 1950 (76%) não eram residentes nas cidades que iam dirigir, enquanto em 1939 essa porcentagem foi, apenas, de 38%.

Em 1951, houve 220 nomeações para "city manager", o que representa uma redução de 10% sobre o número relativo a 1950. (12) Mais da metade (55%) havia sido "managers" em outras cidades, assistentes ou "internos". No decênio de 1940-49 mais ou menos terço (34%) do número total de nomeações para os cargos de "managers" veio dessas fontes. Parece haver uma diretriz que leva os conselhos municipais, quando

(11) *Municipal Yearbook*, vol. 18, 1951, p. 509.

(12) *City Managers News Letter*, vol. 28, n.º 3, fev. 1, 1952.

(10) *Ibid.*, pp. 40-41.

fazem novas nomeações para "city manager", a preferirem indivíduos experimentados e profissionalmente treinados, a despeito do respectivo local de residência ao tempo da nomeação.

Houve, em 1950, 120 casos de indivíduos que deixaram o exercício do cargo de "city manager", o que representou uma substituição de 12,6% deles. Em 1949, o número correspondente havia sido 115 (13,1%) em 1951, apenas 111 ou mais ou menos 11,0%. Essa proporção reduzida de substituições está resultando em mandatos mais longos. A média de tempo de exercício daqueles que deixaram a profissão em 1950 (excluindo aqueles com dois anos ou menos de exercício) era de 8,9 anos. Em 1951, tal média aumentou para 9,7 anos. Em 1950, havia 123 "managers" que haviam servido de 15 a 20 anos; 43, de 20 a 24; 23, de 25 a 30 anos; e 6 que haviam sido "managers" por 30 anos ou mais. Os 21 "managers" que faleceram ou se aposentaram em 1951 tinham um total de 357 anos de experiência como "city managers" — uma média de 17 anos para cada um. As causas conhecidas para o abandono do cargo, 1950, foram: morte, 10; demissão ou exoneração a pedido, 32; para ingressar em atividade privada, 14; aposentados, 11; para outros serviços governamentais, 11; enfermidade, 4; serviço militar, 2.

Os salários pagos aos "city managers" comparam-se favoravelmente aos pagos na indústria privada e são êles constantemente melhorados. As informações pertinentes, para 1951 e 1952, são as seguintes: (13)

POPULAÇÃO	JANEIRO 1951		JANEIRO 1952		% DE AUMENTO
	Sal. med. Cidades		Sal. med. Cidades		
Menos de 5.000....	\$ 4,452	169	\$ 4,802	172	8%
5.000 — 10.000	5,812	167	6,273	185	8%
10.000 — 25.000	7,283	202	7,859	219	8%
25.000 — 50.000	9,302	64	9,750	85	5%
50.000 — 100.000	11,573	42	12,172	46	5%
100.000 — 250.000	15,869	20	16,031	17	1%
250.000 — 500.000	16,357	7	18,627	9	8%

Outra evidência de que existe uma consciência profissional, uma atitude profissional, seria o fato de que os "city managers" não somente têm sua organização nacional, mas em muitos Estados e regiões também possuem organizações locais, que se reúnem — freqüentemente para o intercâmbio de idéias e experiências sobre problemas correntes. Ademais, onde quer que — como ocorre em 44 Estados — haja uma liga de municipalidades que estude ativamente os problemas municipais e procure defender os interesses municipais, os "managers" estão sempre presentes em suas reuniões e lideram as mesmas. Empréstam êles muita assistência aos prefeitos e comissários de outras cidades que não têm "manager" e que carecem do preparo e da experiência profissional que possuem. Um exemplo eloqüente do fato é o que ocorreu nos primeiros dias da Grande Depressão, quando mui-

tos prefeitos e "managers" foram chamados a Washington para uma reunião em que se discutiu quais seriam os melhores métodos para a concessão de socorro municipal. Decidiu-se nomear um deles que conferenciaria com o Presidente como representante do grupo. Um dos principais líderes municipais, prefeito em importante cidade, sugeriu a escolha do "city manager" Clarence A. Dykstra, por ser dos mais capazes do grupo. A recomendação foi aprovada. (14)

#### A SELEÇÃO DE UM CONSELHO MUNICIPAL

Nos Estados Unidos, o primeiro passo que se dá para pôr em execução o sistema do "city manager", uma vez que o povo decide que deseja experimentá-lo, é eleger um conselho municipal ou câmara de vereadores. Como já dissemos, a tendência é em favor de pequenos conselhos para as cidades sob o regime, de "city manager", sendo de cinco o número usual de seus membros. Em 72,5% das cidades com "city manager", de mais de 5.000 almas, em 1951, os membros do conselho foram eleitos pelo voto universal dos habitantes. Em 16,9% das cidades, foram-no por distritos eleitorais, e em 10,6% por uma combinação dos dois métodos. Em poucas cidades, de que Cincinnati é o exemplo mais notável, a eleição do Conselho é feita sob o sistema eleitoral de representação proporcional. Os especialistas em assuntos de governo municipal geralmente acórdão em que a eleição por voto universal é melhor que a eleição por distritos. A adoção deste último sistema pode fomentar paroquialismos. Há mais dúvidas quanto aos méritos do sistema de representação proporcional. Dá a mesma representação a grupos minoritários de importância, assim impedindo que o partido majoritário domine completamente as eleições locais, mas poderá ensejar a necessidade de uma coalisão governamental — com tôdas suas fraquezas inerentes.

Já observamos que a eleição do conselho municipal em cidades que adotam o sistema de "manager" via de regra não é partidária (86,8%). Isso significa que as legendas nacionais não aparecem nas cédulas oficiais, mas não significa que as afiliações partidárias dos candidatos não possam ser declaradas ou publicadas na imprensa. Infelizmente, os problemas e as necessidades locais podem ser facilmente preteridos quando os apelos aos eleitores são feitos com base em legendas partidárias nacionais. Em algumas cidades americanas, das quais Cincinnati oferece um bom exemplo, foram criados partidos locais que se sobrepõem às linhas partidárias nacionais e conduzem suas campanhas na base de problemas locais, tendência essa que deve ser encorajada. A menos que (ou até que os partidos nacionais e estaduais) criem programas locais que promovam a necessária oportunidade para uma real escolha, por parte dos eleitores, a respeito da política municipal, parece

(13) City Managers News Letter, vol. 28, n.º 6, março 15, 1952.

(14) Fato relatado pelo Prof. C. A. Merriam em palestra perante The Annual Conference of the International City Managers Association, em Palm Beach, Flórida, em 1949 (Public Management, fev. 1950 (p. 29)).

que as eleições não partidárias ou os agrupamentos partidários locais são os meios mais eficazes para a eleição de conselhos ou câmaras locais competentes.

Os membros de conselho escolhidos para pôr em execução um sistema de "*city manager*" recém-adotado, serão a chave que determinará o êxito ou o fracasso do sistema. Deverão êsses membros representar o povo e desfrutar o seu apoio. Deverão ser capazes, enérgicos e corajosos no desempenho de suas funções. Mas, acima de tudo, devem compreender que é o sistema do "*city manager*", tanto na teoria como na prática, e lutarem para que êle tenha êxito em sua cidade. Enquanto essas importantes qualidades puderem ser obtidas nas eleições que se seguirem, o sistema terá totalmente um êxito contínuo.

As funções primordiais do Conselho Municipal no sistema de prefeito profissional são: (1) votar as leis locais concernentes a questões gerais de política local; (2) escolher um "*city manager*" ou prefeito profissional para chefiar a administração da cidade. A primeira função será desempenhada com a assistência do "*city manager*", se fôr desejada e até o ponto que o seja. O "*manager*", por sua vez, trabalhará sob a constante supervisão do conselho, que terá autoridade para afastá-lo a qualquer momento. Usualmente, em caso de demissão, o "*manager*" tem a oportunidade de ser ouvido pelo conselho, em audiência pública, se assim o deseja. Contudo, a decisão do conselho é final e não pode ser levada aos tribunais.

#### A SELEÇÃO DO PREFEITO PROFISSIONAL

##### (*City Manager*)

Quando a adoção do sistema de prefeito profissional "*city manager*" se processa pelo voto popular, a natureza do sistema já terá sido minudentemente debatida durante a campanha. Ao conselho, eleito subsequêntemente, caberá, portanto, sem dúvida, a tarefa de pô-lo em execução. Deverá prestar atenção imediata ao problema da seleção do "*city manager*". O comum nos Estados Unidos é que o conselho se dirija a *International City Managers Association* para a indicação de possíveis candidatos. Esta associação acha-se em constante contacto com todos os prefeitos profissionais "*city managers*" já em atividade e com pessoas desejosas de ocuparem tal cargo. Preparou ela um folheto contendo sugestões a respeito para os conselhos municipais. Cada vaga é registrada no *City Managers' News Letter*, solicitando a apresentação de candidatos, quais sugerindo quais são as qualificações exigidas pelo conselho municipal em questão, e qual o salário provável. A *News Letter* é recebida por todos os membros da Associação e qualquer interessado por uma vaga pode candidatar-se à mesma. Para atrair candidatos, o conselho poderá lançar mão de outros recursos, como reportagens na imprensa local e nacional e noticiário por meio de revistas comuns e profissionais.

As inscrições de candidatos são em geral entregues a um pequeno comitê do conselho, o qual faz a primeira seleção. O próprio conselho muitas vezes considera como escolhidos os candidatos que, "em princípio" apresentam as qualificações desejadas. Por um processo de eliminação, as candidaturas são reduzidas a um pequeno número: três ou cinco. Essas pessoas são chamadas, individualmente, à cidade, à custa da mesma, para fim de entrevista. Algumas vezes um membro do conselho visita a cidade do candidato a fim de auscultar a reação do público sôbre os serviços anteriormente prestados pelo candidato, se êle já exerce a profissão. Com tôdas essas informações, o conselho faz a escolha e providência para que o escolhido declare se aceita ou não o cargo. Fixa-se uma data para que comece êle a trabalhar, tornando-se públicas as decisões a respeito e as qualificações do indicado para a função. Nas escolhas subsequêntes, segue-se mais ou menos o mesmo procedimento. Por certo, depois da primeira escolha, o conselho sabe melhor como agir.

Só em casos excepcionais as considerações políticas ou de outra natureza são levados em conta na escolha de um prefeito profissional. Kansas City, de Missouri, cometeu êsse erro com seu primeiro "*manager*". Mas agora tem um dos mais capazes, pois o povo elegeu um conselho cujos componentes assumiram a obrigação de separar o governo da política partidária. Cleveland, Ohio, que abandonaram o sistema após curto período de experiência, cometeram o erro fatal de elegerem um conselho que, em geral, não simpatizava com o sistema. Um homem capaz fôra escolhido para a posição, mas nunca teve êle completo apoio do conselho. A maioria dos outros lugares que abandonaram o sistema, por voto do povo, desde 1908, após have-lo adotado, tem-no feito por razões políticas locais. Oito outras unidades governamentais que haviam adotado e abandonado o sistema, já o readotaram. Não se conhece nenhum caso em que o fracasso ou o abandono do sistema tenha ocorrido por causa do sistema em si; os fracassos têm sido pessoais ou do "*manager*" e mais freqüentemente do conselho. O povo enganado, tem atribuído esse fracasso ao sistema de organização, votando por isso sua mudança!

Os membros do conselho, representantes do povo, naturalmente são muito influenciados pela opinião pública no que diz respeito à nomeação ou demissão de um "*manager*". Contudo, essa influência é em geral boa e favorável a uma administração sábia. A maioria dos grupos de pressão crêem que o sistema de prefeito profissional é de seu interêsse e por isso o apoia. Os partidos políticos causam maior dificuldade ao sistema, uma vez que em geral desejam que as nomeações sejam feitas pelo sistema de pistolão. Êste é o motivo por que é desejável que as eleições locais não tenham côr partidária. Um conselho sem base em partidarismos, pode resistir à pressão que visa a impor a corrupção, sobretudo se tem o apoio do proletariado e das classes conservadoras organiza

das, coisa que muitas vezes ocorre, para combater as pretensões dos políticos locais.

Já apresentamos os dados referentes ao número de mudanças de prefeitos profissionais "*city managers*". A maioria dessas mudanças são, antes, devidas a uma movimentação rápida de "*managers*" de uma cidade para outra, como uma espécie de promoção profissional. Isso tem que ocorrer com uma profissão que se vai expandindo rapidamente. Por outro lado, há que mencionar o considerável número citado de "*managers*", que serviram na profissão por mais de 20 anos, não raro em uma única municipalidade. Poucas vezes os "*managers*" são mudados em consequência de eleição de um novo conselho, porque esse "*manager*" não é um ponto de debate nas campanhas eleitorais. Quando se muda o prefeito profissional "*city manager*", o pessoal administrativo da cidade geralmente continua o mesmo. Os "*managers*" não usam apadrinhamentos nas nomeações. Diga-se de passagem que um novo "*manager*" nunca fará mudanças em massa de funcionários nomeados sob a vigência de outros tipos de governo, sejam suas nomeações baseadas ou não no mérito. Em vez disso, procura observar individualmente quais são os funcionários capazes e retê-los. Ainda que pareça surpreendente, algumas pessoas nomeadas por proteção são capazes e servem devotadamente pelo resto de suas vidas.

#### AS RELAÇÕES ENTRE O CONSELHO MUNICIPAL E O PREFEITO PROFISSIONAL

A relação típica entre um conselho municipal e um prefeito profissional "*city manager*" pode ser definida como uma íntima e amigável cooperação por uma causa comum. O objetivo fundamental visado por ambos é eficiência democrática: o fornecimento e a prestação, ao povo da cidade, de facilidades e serviços que ele espera de seu governo e pelo menor custo possível. A melhor prova do êxito comum de ambos é o contentamento dos eleitores.

O prefeito profissional "*city manager*" está sempre subordinado ao conselho. Sua responsabilidade perante os eleitores é através do conselho, apenas; toda a responsabilidade política recai sobre este. O "*manager*" inteligente *aconselha* o conselho, usando de todos os seus conhecimentos técnicos para que os membros do mesmo sejam informados claramente dos problemas da cidade e das maneiras de resolvê-los. Se solicitado, o "*manager*" fará recomendações, com entusiasmo e interesse, mas deixará a decisão final para os membros do conselho. As decisões políticas, ele as executará leal e completamente, mesmo que não coincidam com suas opiniões pessoais. Qualquer outro procedimento seriam incompatíveis com os princípios do sistema. O prefeito profissional "*city manager*" deve entender-se com o conselho e não individualmente com seus membros ou facções. Por sua vez, o "*manager*" pode, propriamente, in-

sistir em que o conselho tenha relações com os departamentos apenas por seu intermédio. Se os funcionários municipais ficam sujeitos a uma dupla chefia, não poderão propriamente ser feitos responsáveis e a posição do "*manager*" torna-se insustentável. (15)

Tanto o conselho municipal, por intermédio de seus membros, como o prefeito profissional "*city manager*" são freqüentemente chamados opinar nas reuniões públicas. O "*city manager*" prefere deixar que o prefeito nominal, que encabeça a câmara, apareça nas reuniões de cerimônia pública. (16) Quando os grupos desejam um debate técnico sobre os problemas correntes, os conhecimentos do "*manager*" lhes são necessários. Deve ele ser muito cuidadoso, nessas ocasiões, para não tentar levar a opinião pública a ser favorável a um programa seu, em oposição a um do conselho municipal, ou para não sugerir novos projetos não previamente discutidos com o conselho. O "*manager*" experimentado não tem problemas dessa espécie, pois sabe que suas funções não são políticas, mas administrativas. O "*manager*" que não aprende isso no início da carreira, não a terá muito longa. Feliz a cidade que, funcionando sob o sistema de "*manager*", tem um prefeito político capaz e disposto a liderar politicamente e que sempre trabalha em cooperação estrita com os demais membros do conselho e com o prefeito profissional. Uma das razões por que o sistema de "*city manager*" não tem sido considerado apropriado para as grandes cidades é porque se supõe que o mesmo não estabelece o ambiente propício para a liderança política — função que obviamente não poderia ser dada ao prefeito profissional ou por ele assumida. A cooperação, antes que a competição, entre o prefeito político e o prefeito profissional é necessidade vital em uma cidade que adote o sistema de "*city manager*", mormente no caso de uma cidade grande.

#### SUMÁRIO

A organização do governo local, nos Estados Unidos e Canadá, pelo sistema do "*city manager*" trouxe mais eficiência à administração municipal. Sob o mesmo, reduziram-se os débitos e as taxas e os serviços públicos melhoraram e aumentaram. Ao mesmo tempo, proporcionou mais democracia. O "*city manager*" está sob contínuo controle pelo conselho ou câmara municipal, o qual, por sua vez, vive sob o controle periódico dos eleitores. Se o conselho não está satisfeito com o prefeito pro-

(15) Cf. Leonard G. Howell, "Managerial Relationships with City Council", *Public Management*, jan., 1951, p. 2.

(16) O prefeito político ou nominal, em uma cidade sob o sistema de "*city manager*" via de regra é escolhido pelos membros do conselho municipal entre seus pares, para servir como presidente do mesmo e como representante cerimonial da cidade. Não tem ele funções administrativas.

fissional, pode demiti-lo. Se o povo não está satisfeito com o conselho municipal, pode eleger outro.

Os governos municipais progressistas dos Estados Unidos acham-se ativamente empenhados em promover maior participação dos cidadãos nos problemas governamentais. Há os conselhos comunais, formados de elementos de áreas vizinhas entre si, para a discussão de problemas e serviços municipais; há os governos-modêlo nas escolas; debates de assuntos públicos pelo rádio e pela televisão; relatórios anuais de planos e realizações da administração municipal — todos usados como meios de contacto entre o govêrno e o povo. Em nenhum outro lugar êsses recursos são melhor usa-

dos que nas cidades sob o sistema de "city manager".

Finalmente: quando se distribuem prêmios nacionais pela melhoria na segurança do tráfego, na prevenção de incêndios, etc., — distribuição feita por juris nacionais — as cidades sob êsse sistema sempre aparecem nas listas das premiadas com maior freqüência que as cidades que usam outras formas de organização. Parece ser o fato uma indicação objetiva de maior progresso cívico nas cidades que adotaram o sistema do "city manager". Tal reconhecimento de sua eficiência democrática no govêrno local é a maior evidência de seu êxito.