

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

A autonomia administrativa local como base de um Estado Democrático

J. H. WARREN

(Tradução de Maria Alice Fernandes)

UM verdadeiro sentido da democracia deve atribuir não somente um alto valor como também um importante papel às instituições representativas locais, de livre competência na direção dos seus setores de governo, de bem-estar coletivo e de atividades de alcance social. Deve igualmente configurar tais instituições como atividades de administração local autônoma e não como meros poderes descentralizados do maquinismo estatal. Deve, além do mais, lhe reservar tal lugar e tal papel segundo o princípio político. Inúmeras são as razões capazes de induzir Estados, de constituição democrática, a estabelecer organismos de autoridade local. A conveniência administrativa é um motivo que nos vem logo à mente. Um outro seria o do reconhecimento de que certas formas de organismos de representação local apresentam condições proveitosas, capazes de proporcionar um útil auxílio ao próprio Estado. Todavia, na verdadeira acepção de democracia, o papel e o lugar das instituições representativas locais estão perfeitamente implícitos na sua teoria, não constituindo apenas uma forma ocasional do poder do Estado ou um dos inúmeros propósitos para o seu exercício.

Nada se tornou tão evidente, no decorrer do último século, como o fato de que não se alcança a forma democrática pelo simples aliciamento periódico, por um eleitorado, de um número maciço de votos destinados a escolher o Governo central. Como bem observou sarcásticamente Rousseau, com certa dose de verdade aliás, os cidadãos exercem a sua soberania compartilhando dela por outros cinco anos! A democracia não poderá ser uma realidade como um ideal político e humano e nem pode constituir um Estado estável e eficientemente democrático, conforme a experiência e a história já o demonstraram, sem a participação efetiva dos seus cidadãos nos processos do Governo e a educação do eleitorado nos exercícios dos direitos políticos. (A participação constitui uma forma de educação). O mecanismo governamental deveria se constituir de maneira a facilitar ambos os intentos, que por sua vez reclamam o estabelecimento de instituições representativas locais, responsáveis e livres, tal como no poder cen-

tral. Todas as camadas da estrutura governamental deveriam ser tão acessíveis quanto possíveis, possibilitando uma efetiva participação do povo no governo através dos cargos públicos eletivos, a aquisição de conhecimentos e o julgamento da administração pelos próprios cidadãos. Desprezar a ordem local seria preterir o setor mais acessível. E' a estrutura regional, outrossim, a que melhor se presta à participação e ao ensino, por sua própria natureza mais conciliável com a realização desse intento. Seria uma digressão negar a existência de igual possibilidade na esfera central. As organizações sociais e a imprensa somam dois fatores, entre outros, capazes de alcançar esse fim. Todavia, a natureza das sociedades industriais modernas é de tal forma constituída que a quase totalidade dos cidadãos, exceto nas eleições gerais, torna-se, como bem o definiu um autor inglês, mais um agente passivo do que ativo das atividades políticas do Estado quanto maiores forem as atribuições inerentes ao poder central.

Sendo portanto o setor regional o mais acessível e o de mais fácil controle, torna-se mister o reconhecimento de sua importância e o desenvolvimento do seu potencial. A importância da administração local na educação democrática dificilmente poderia ser exagerada. Pode ela fornecer à maioria dos cidadãos tudo o que de essencial a educação política possui. Orientar o principiante no enredado caminho das relações humanas em que o Governo tem que se empenhar, ensinando-o, por meio de experiências, a distinguir entre a utopia e o que é possível e realizável. Pode ensinar como deve usar o poder como delegação de confiança, ensinando também, àqueles que procuram assumir tal responsabilidade, a correr os riscos dos privilégios da autoridade. Pode, por fim, mostrar os recursos das soluções práticas.

Em resumo, educação significa instruir o indivíduo no uso da capacidade política. Um povo só a poderá desenvolver, porém, com efetivo exercício do poder e da responsabilidade como também com a experiência dos seus erros cu realizações. Só deste modo se tornará apto a conseguir simultaneamente a estabilidade e a maleabilidade políticas. Para isso, a administração local deve ser o aprendizado.

II

O conceito que goza e posição que ocupa a administração local na política democrática, conforme já analisamos, fazem com que o ideal se sobreponha à organização, a finanças, aos objetivos e à própria autoridade local.

Quanto à organização, requer o estabelecimento de uma estrutura permanente, cujo funcionamento possa ser periodicamente reajustado. Sem dúvida haverá distinções entre os vários tipos de autoridades e de áreas no que se refere às funções a serem desempenhadas; mas a própria idéia de uma estrutura permanente implica no reconhecimento de que os organismos que a constituem sejam organismos de múltiplas funções. O tipo de autoridade efetiva pode ser admitido em circunstâncias ocasionais. O objetivo, porém, deve ser sempre o de padronizar as funções na estrutura permanente. Isto não importa apenas em um excelente princípio de administração de acordo com o qual será possível impor a coordenação, a integração e a economia das despesas. E' isto também um fator primordial, do ponto de vista dos princípios econômicos porque, conforme a experiência já o demonstrou, o público pouco se interessa pelos problemas das autoridades efetivas, acrescentando-se o fato de que seus postos devem ter sempre uma forma que os torne inacessível aos eleitores.

Vale dizer que, nas áreas onde predomina esse sistema, devem igualmente ser considerados os fatores de interesse eleitoral e de chefia e não somente os de natureza administrativa.

Com respeito às finanças, aconselhamos a maior liberdade de ação na elaboração orçamentária local. Tal aspecto representa uma contribuição da responsabilidade local, na espécie e no volume da arrecadação pública, constituindo por isso mesmo um elemento vital na educação democrática.

Com relação à capacidade de exercício da autoridade local, torna-se difícil dogmatizar, da maneira como o poderíamos para serviços particulares, porque tudo depende das características de cada região. Os princípios a seguir são, todavia, bem claros. Em assuntos de exclusiva competência local o controle do Estado deve ser o menor possível e até mesmo a direção de empresas de caráter nacional deve ser delegada às autoridades locais que funcionarão como agentes. Ainda que nesse setor, o controle central não se deverá exercer com rigor.

Finalmente, o conceito que acabo de emitir implica na adoção de uma forma de Governo municipal em que haja delegação de uma grande dose de responsabilidade aos representantes eleitos. Esse princípio tem dois aspectos. Inicialmente, o controle central deverá ser o mínimo exigido para os negócios do Estado. Com relação ao controle legislativo, pode haver divergência de opiniões sobre dois métodos para exercê-lo. O primeiro, é o da determinação da competência da autoridade local

pelo próprio Parlamento; o segundo, o de delegar esse Parlamento amplos poderes, sujeitos todavia a certas limitações, para o desempenho de atividades atribuídas a outros órgãos e, ainda, para qualquer gênero de atividade que possa ele vir a determinar. Não cabe aqui discutir qual a forma que atende melhor, na prática, a esse objetivo. Só podemos dizer, como resultado da observação que a primeira regra (que é a inglesa) parece ser mais rígida do ponto de vista jurídico, mas que nem sempre aprovou na prática. Tudo depende, no entanto, do grau e da índole da vida democrática do país e, sobretudo, do próprio mecanismo do governo central. Um fato, porém, com que todos concordariam é o de que nem concessões nem limitações deveriam emanar das atividades burocráticas de um poder central. O outro aspecto do princípio enunciado é de que os Conselhos locais deveriam exercer plena autoridade, através dos seus dignatários, constituindo isto um assunto para o qual dedicarei grande parte do restante deste trabalho.

III

No momento, todavia, devo dizer algo sobre a prática e o sistema ingleses, no tocante aos princípios que acabo de expor.

De antemão, de acordo com o amplo conceito que formulei de início, posso afirmar, com plena convicção, que mesmo o seu lado teórico tem sido sempre aceito pelos autores clássicos ingleses, de teoria política. Para isso, cito apenas o nome de John Stuart Mill que tanto influiu na formação do nosso conceito sobre as instituições democráticas e que vem provar a importância que a teoria inglesa deu à administração local como atividade educativa.

Foram, outrossim, os escritos desses homens que fortaleceram a nossa consciência da necessidade de uma forma permanente de organização para a administração local, constituindo um amplo repositório do poder local. Contudo, é necessário reconhecer que houve um fator importante na formação dessa estrutura, nos fins do século passado. Foi a experiência adquirida na formação de uma equipe de autoridades locais a que fomos obrigados a recorrer nos primórdios do mesmo século, equipe esta muito útil nos empreendimentos locais e nas resoluções dos problemas das cidades após o advento da Revolução Industrial. De um lado, essa equipe administrativa demonstrou possuir alto grau de iniciativa, recurso e capacidade, próprio aliás dos cidadãos vindos de diferentes classes sociais, no tratamento das questões afetas à comunidade. Por outro lado, convencemo-nos da necessidade de uma estrutura permanente mais organizada, a fim de melhorar as condições, despertando o interesse e o apoio da massa popular.

As sociedades não são sempre estáveis. Recentemente, por exemplo, na Inglaterra, tivemos que realizar algumas transferências da competên-

cia de unidades locais em assuntos econômicos e administrativos para o governo central. Estamos igualmente convictos da necessidade de uma revisão da nossa organização atual a fim de adaptá-la às novas condições demográficas. Confio em que o meu principal conceito e os princípios que dele se depreendem estão bem vivos na mente dos nossos dirigentes e do nosso povo, acreditando mesmo que em data não muito remota nos proponhamos a realizar uma reforma na estrutura administrativa local de modo que ela se ajuste às atuais condições e isto por muito tempo e de acordo com os conceitos que emiti.

Em matéria de finanças, sofremos como os outros povos o intervencionismo do controle central, baseado na necessidade do aumento da renda. Mas, a metade de nossa arrecadação tem sido, em média, devida à atividade dos órgãos locais.

Estamos atentos à espera de uma possível diminuição do atual controle excessivo da administração central; mas, um estudo comparativo do nosso sistema com o de outros países revelaria que nêles as entidades locais não estão menos sujeitas ao controle central do que no nosso. É de se reconhecer, por exemplo, que para as concessões de caráter puramente local, o controle central é limitado, além do já tradicionalmente exercido sobre a questão da concessão de empréstimo.

Quanto à responsabilidade dos representantes eleitos e também quanto aos poderes das autoridades locais inglesas sobre os seus subalternos, é assunto que passarei a tratar no fim deste trabalho. Demonstrarei amplamente qual a verdadeira responsabilidade do Conselho e qual a amplitude do seu poder de aferição do grau de competência a conferir aos seus funcionários.

IV

No sistema britânico de administração local, o Conselho é jurídica e politicamente responsável pelo exercício da autoridade local, e, pelos atos praticados na esfera interna de seu governo, isto é, por suas comissões e funcionários. Não existe separação de poderes, quer na forma do simples prefeito de aldeia ou na de um órgão executivo colegiado, o qual assume toda a responsabilidade pelos atos administrativos e a quem cabe tomar as decisões políticas. O Prefeito (nas vilas) ou o Presidente da Assembléia não têm poder executivo. São considerados pouco mais do que um representante eleito para o legislativo. Os estatutos da administração local determinam algumas obrigações aos notários das cidades, condados ou conselhos distritais; mas, embora considerados como os ocupantes dos cargos remunerados de maior categoria no Conselho, não têm ação executiva e são tal como os demais responsáveis perante esse mesmo conselho.

De um modo geral, os funcionários são nomeados pelo Conselho, exceto em casos especiais,

prescindindo-se da autorização do poder central para a nomeação ou demissão dos mesmos. Constituem as exceções: o Médico da Saúde, o Inspetor Sanitarista Chefe e o Chefe de Polícia — funcionários cujas atribuições os expõem aos choques de interesses. Surpreende-nos o fato de o notário não constituir exceção. Os funcionários, nos demais casos, após fixados os seus honorários "à vontade do Conselho", sujeitam-se incondicionalmente a todas as obrigações constantes do contrato de emprego. Na prática, gozam de estabilidade, excluídos os casos de má conduta ou de completa incompetência. Entretanto, se a autoridade local demitir injustamente algum funcionário, nenhuma sanção legal pode ser contra ela aplicada. As sanções se traduziriam talvez pela proteção ao mesmo dispensada pela "Trade Union". Os funcionários de maior categoria devem ser politicamente neutros, ou, pelo menos, abster-se de uma participação ativa na política em suas respectivas circunscrições. Como corolário deste princípio, não são eles nem admitidos nem demitidos por razões políticas, o que conseqüentemente justifica o fato de não poderem ocupar cargos políticos. Devem desempenhar o papel de agentes eficazes de execução das ordens emanadas do corpo legislativo.

Pelos fatos já expostos, as atribuições dos funcionários no Governo local inglês poderão agora ser melhor analisadas. Não têm poderes legais para o controle da política e mesmo em suas atividades executivas ou de direção são responsáveis perante o Conselho. Muitos agem de acordo com as instruções do Conselho ou das comissões responsáveis. Na prática, num quadro bem organizado de autoridades, podem desempenhar todas as funções geralmente consideradas como de gerência, individualmente ou em grupo, sem a interferência dos conselheiros, sujeitos porém à apresentação regular de um relatório de suas atividades às comissões competentes. Além disso, devem relatar todos os assuntos relacionados com o plano da política e procurar informações. Finalmente, não lhes são dados amplos poderes. O sistema de controle orçamentário, de regulamentação permanente destinada a submeter os gastos sem cobertura a um cuidadoso exame, está muito em voga na Inglaterra, constituindo a principal tarefa de responsabilidade e vigilância das comissões de finanças.

De um modo geral, pois, a situação é a seguinte: o servidor público eleito ocupa-se da política e exerce o controle das finanças enquanto que aos funcionários de carreira ou burocráticos cabe a condição de agentes executivos, isto é, a de encarregados de transformar a política em ação e de desempenhar as funções administrativas, profissionais, gerenciais ou técnicas requeridas pela administração cotidiana dos serviços, o que exige conhecimentos especiais e uma capacidade específica. Mas, essa definição exige esclarecimento. Existindo, embora, um grande campo de prática puramente profissional e técnica, administrativa e gerencial, onde os componentes do Conselho, como

leigos, acertadamente não devem interferir e somente julgar os seus funcionários pelos resultados obtidos, não deve ser igualmente esquecido que a responsabilidade por toda a divisão do trabalho (política, execução e administração) cabe aos "leigos", i. e., aos conselheiros eleitos. É impossível que estes se desinteressem ou sejam indiferentes pela maneira que sua política é executada. O Conselho eleito tem como princípio a supervisão das atividades dos seus funcionários nos setores executivo, administrativo e gerencial. Acrescenta-se a isto a existência de um plano intermediário entre a "administração pura e a pura política", no qual os funcionários devem agir em estreita colaboração com os representantes eleitos, e em consciente harmonia com os seus pareceres. Os comitês são os principais agentes através dos quais o Conselho mantém a supervisão sobre os funcionários e para os quais podem os funcionários, por sua vez, levar os seus problemas e sugestões. Por isso julgo conveniente referir-me ao papel dos comitês e das suas relações com os funcionários.

V

Com a existência dos comitês, designados pela maioria do Conselho, é feita necessariamente uma divisão do trabalho, quer lhes sejam atribuídos somente poderes de consulta e recomendação, quer lhes seja dada uma medida de competência em nome do Conselho. Uma tal providência afigura-se oportuna porque dela resulta uma racional distribuição do trabalho entre os representantes eleitos. Mas, além disso, ainda que um grande órgão colegiado como o Conselho seja plenamente capaz, em condições apropriadas, para supervisionar e orientar os inúmeros e variados assuntos da política, seria ele inadequado para o estudo de uma série de detalhes e, se tentasse, não poderia, sem auxílio, manter uma política contínua em cada setor de atividade. Mesmo em assuntos de política, há mais eficiência quando um órgão menor, como sói ser o comitê, pode examinar previamente o terreno a ser estudado, classifica os assuntos e os apresenta clara e resumidamente à consideração do plenário. Há também, conforme já mencionei, a necessidade de uma efetiva fiscalização dos funcionários em cada ramo de atividade da autoridade local.

São atribuições dos comitês, de acordo com o sistema inglês: 1) estudar todos os assuntos de natureza política que surjam em suas diferentes esferas de ação levando-os, posteriormente, à consideração do Conselho; 2) estabelecer as condições financeiras dos serviços que lhes são correspondentes; 3) tratar de vários assuntos, além dos de caráter puramente administrativo, de atribuição dos funcionários, quando esses assuntos reclamam autoridade e orientação encarregando-se dos mesmos ou os recomendando ao Conselho para que este proceda de acordo com o poder delegado por ele ao Comitê; 4) exercer a devida vigilância sobre as atividades dos funcionários.

Depois dêsse ligeiro esboço da função dos comitês, torna-se agora possível analisar rapidamente outro aspecto das atribuições dos funcionários. Aceitando-se o fato de que, legalmente, os funcionários não podem exercer atividade de controle sobre política, poder-se-ia igualmente admitir que eles não exercem influência sobre ela? Penso que sim e acredito mesmo que isto é inevitável. É o que acontece, de fato, em cada setor da vida onde o "profissional" serve o "amador". Mas há muita diferença entre controle e influência. Se um funcionário chega a ter influência na política por força das sucessivas mudanças do grupo de conselheiros, acabará ele adquirindo personalidade, habilidade e conhecimentos. A natureza da função, em tal caso, o obriga a exercer influência por causa de sua habilidade, conhecimento, argumentos e persuasão. O contato permanente do funcionário com as atividades da autoridade local torna valiosos os seus conselhos. As autoridades inglesas o reconhecem muito embora defendam insistentemente os seus direitos de controle e decisão no setor da política e rejeitem muitas vezes o conselho de um funcionário. Existe, todavia, grande inclinação para permitir aos funcionários uma maior iniciativa nas sugestões a serem dadas à política. Ao funcionário é dado entender que, enquanto não puder ter participação ativa na política, tem liberdade de expressar sua opinião na intimidade do comitê sobre a aplicação e os efeitos das providências adotadas pelos membros do comitê ou do Conselho e sugerir medidas de caráter político, de acordo com o escopo, aspirações e obrigações gerais do órgão.

VI

Embora seja impossível dar neste trabalho maiores detalhes sobre o mecanismo constitucional e administrativo da autoridade local ou tratar dos aspectos que são de atribuição dos administradores, o que disse parece ser suficiente para mostrar o quanto ele depende do trabalho dos comitês e funcionários. No sistema britânico, são os comitês as verdadeiras oficinas de trabalho do Governo local. Em muitas formas de autoridade o fluxo dos negócios importantes é ascendente: dos departamentos para os comitês. Nos assuntos de maior importância, porém, o movimento parte dos comitês para o Conselho. Nos sistemas de ampla autoridade, o Conselho passa a ser, mais propriamente, um órgão de controle e direção do que um corpo que, reunido em assembléia geral, orienta as atividades ou administra diretamente. Contudo, existe uma grande liberdade constitucional para que os conselheiros possam individualmente levantar suas questões nas sessões do Conselho. É importante notar que, embora a atribuição da Assembléia do Conselho seja a de inteirar-se principalmente dos assuntos relacionados com as finanças e a política, possui ela poderosos instrumentos para reforçar seu julgamento, instrumentos estes representados pelos comitês. Estes, por sua vez, trabalham com base no exame e análise dos fatos levados ao seu conhecimento pelos funcionários.

E' também importante considerar como o sistema de comitê facilita a cooperação e a colaboração entre o representante eleito e o funcionário, o "amador" e o "profissional", o que sempre foi um aspecto importante da organização britânica e que, acreditamos, é vital para uma salutar administração. No ambiente íntimo e de trabalho da sala de um comitê, livre da atmosfera dos debates artificiais que necessariamente prevalece no plenário do Conselho, todos devem agir de comum acôrdo, partindo de um ponto de vista prático. Sob qualquer aspecto da vida, o elemento profissional pode, muitas vèzes, pela sua condição subalterna, não alcançar o sentido das finalidades propostas. O representante eleito, livre dessa circunstância, terá maior possibilidade para uma melhor visão dessas finalidades. Seja como fôr, o Comitê com seus debates às claras, de argumentos e opiniões, pode educar o representante, dando-lhe uma compreensão real de suas obrigações, pela oportunidade que lhe oferece de uma aproximação contínua e íntima com os funcionários, inteirando-se dos seus problemas e acompanhando o exame dos fatos.

Diríamos ainda que o sistema de comitê não preenche sômente as finalidades administrativas mas constitui também uma norma para aquela educação do cidadão conselheiro, norma esta a que dispensei tanta importância no início.

VII

O sistema administrativo inglês que acabo de descrever, às vèzes denominado de "sistema de comités", está em flagrante contraste com alguns ou talvez muitos outros. Tanto na América como na Europa o sistema é caracterizado pela existência de um poder executivo com ampla autoridade. Não qualificaria êsses sistemas de antidemocráticos. Teòricamente, resultaram de uma deformação de pensamento dos pioneiros franceses, ligados

a Montesquieu. Baseiam-se na teoria, que encontramos arraigada, por exemplo, na Constituição dos Estados Unidos. Na esfera local, muito depende a relação exata entre o executivo e o Conselho eleito. Se o executivo, como aconteceu em certos lugares, é todo ou em parte um simples delegado do Estado e que pode impor o seu veto a deliberações do Conselho, parece-me que a finalidade de um sistema democrático local não estaria preenchida. Mesmo se fôsse apenas dada uma completa independência de ação para os atos executivos e administrativos, diria que tal forma de Governo local não poderia ser tão educativa ao conselheiro quanto o nosso sistema de comités.

Pode-se dizer ainda que, para se atribuir tanta responsabilidade aos representantes eleitos, conforme o fazemos de acôrdo com a Constituição, seria necessário um alto nível de experiência política da parte dos cidadãos em geral, o que exigiria séculos para a sua consecução. Talvez fôsse verdade que o sistema feudal surgisse mais cedo na Inglaterra do que no Continente. Todavia, não nos esqueçamos de que o nosso sistema não é tão antigo como às vèzes se pensa. Tem suas raízes no passado e foi em grande parte obra da Revolução Industrial que nos obrigou a realizar muitas transformações. Nos primórdios do século passado, quando se desenvolveu, não havia nenhum serviço público civil organizado nem um corpo local de funcionários técnicos como o que hoje existe. Iniciaram-se os nossos serviços de Governo local com os grupos de cidadãos que formavam o legislativo "ad hoc" ("comissários da cidade"). Começamos mesmo quando nem o Estado nem os funcionários do Governo local eram os eficientes instrumentos de consulta, orientação e administração de hoje. Digo, para estimular e advertir, que nunca é cedo de mais para se iniciar o processo de educação do cidadão. Que existem erros, bem o sabemos. E' porém com os nossos erros que conseguimos aprender.

* * *

Acreditamos tenha agora o Brasil amplas possibilidades para a execução de um moderno planejamento industrial. Nossas sugestões e recomendações para a introdução dos métodos de produção em massa, mediante planejamento básico de maquinaria, e instalações de acôrdo com linhas modernas, abrangem os seguintes itens: Divisão Técnica de Planejamento da Produção — destinada a projetar produtos de importância, tanto para a emergência atual do Brasil, como para o futuro comércio interno e externo. Esta divisão terá um número de engenheiros-chefes de desenho técnicos, especializados em determinadas indústrias. Divisão de Padronização — para estabelecer uniformidade das peças e harmonizar os tipos e as especificações. Isto eliminará duplicação do que não é essencial, pelo intercâmbio das peças, diminuição do custo do material e horas de trabalho e padronização dos bens essenciais de produção. Divisão de Engenharia e Fabricação — para projetar linhas de montagem, visando qualidade e quantidade da produção, incorporando um certo número de especialistas em técnica de produção dos Estados Unidos. — "A Missão Cook no Brasil" — pág. 166.