

Terceira reunião mensal de 1944

“Govêrno e administração das cidades americanas”

Realizou-se a 29 de março último mais uma reunião de estudos promovida pela Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., na qual foi conferencista o Sr. Oswaldo Trigueiro, do Instituto Brasil-Estados Unidos, que, sobre o tema “Govêrno e Administração das Cidades Americanas”, fez a exposição a seguir transcrita :

“Os núcleos urbanos dos Estados Unidos concentram, aproximadamente, dois terços de toda a população do país. No recenseamento de 1930 era de 56% a população das três mil cidades e vilas que tinham mais de dois mil e quinhentos habitantes. A essa percentagem, entretanto, devemos acrescentar a população de alguns milhares de *villages* e *towns* que não alcançam aquêlê limite estatístico, mas que são no geral localidades urbanizadas, muitas delas de feição predominantemente industrial. Nos estados das grandes indústrias a população urbana sobe a 70%. Essa percentagem excede de 80 em New York e New Jersey, elevando-se a 90,2 em Massachusetts, e a 92,4 em Rhode Island (1). Êsses números revelam o grau de importância que se atribui, no cenário político norte-americano, ao govêrno e à administração das municipalidades, entendidas estas na acepção restrita própria, extensiva apenas aos lugares urbanos incorporados, sem atinência, portanto, às areas rurais abrangidas pelo govêrno dos condados.

O desenvolvimento urbano dos Estados Unidos é fenômeno relativamente recente, sendo o resultado natural da vertiginosa industrialização dessa grande república. Em fins do século XVIII, ao tempo da Independência, New York contava trinta e três mil habitantes. Nas treze colônias recém-libertadas havia apenas seis cidades de mais de oito mil habitantes, representando em conjunto 3,3% da população total (2). A formação de grandes centros urbanos, ao que parece, não figurava nos propósitos das classes dirigentes, até porque os preconceitos da época não viam as aglomerações das grandes cidades como condizentes com a severidade de costumes própria de uma sociedade rural, de inspiração puritana. Em carta escrita de Paris, em 1787, advertia Thomas Jefferson: “Quando ficarmos empilhados uns sobre os outros, nas grandes cidades, como os europeus, nós nos tornaremos tão corruutos quanto êles”. Trinta anos depois, noutra carta de Monticello, o terceiro presidente ainda anatematizava as grandes cidades as *pestilential to the morals, the health and the liberties of man*”. (3)

A formação das grandes metrópoles, paralelamente ao surto da grande industrialização, foi obra da segunda

metade do século passado. Por essa época, o problema americano, na expressão de Bryce, era o de criar cidades do nada. A partir de 1870, New York cresceu cinco milhões em cinquenta anos. Chicago, que era um simples pôsto fiscal em 1833, ao completar o primeiro século de existência estava arrolada entre as seis maiores cidades do mundo. Los Angeles, com cerca de quatro mil habitantes em 1870, teve, nos setenta anos seguintes, um crescimento de trinta mil por cento. Como êstes, podem ser apontados inúmeros exemplos igualmente expressivos (4).

Desta sorte, pode-se dizer que as cidades americanas cresceram e se organizaram no ciclo da democracia jacksoniana, vale dizer, ao tempo dos maiores excessos do sufrágio popular, sob o domínio do *spoils system*, num regime de autonomia local irresponsável e liberta de todo o contrôle por parte do poder estadual. Os resultados não podiam ser senão aqueles que Bryce assinalou, há pouco mais de cinquenta anos, no seu famoso *The American Commonwealth*. Para êle, o govêrno das cidades era o grande desastre das instituições americanas. “As falhas dos govêrnos estaduais — são suas palavras — apresentam-se insignificantes quando comparadas com a extravagância, corrupção e desregramento que marcam a administração da maioria das grandes cidades”. (5).

Não deixa de ser curioso, todavia, que o próprio Bryce, sem embargo do rigorismo da sua crítica, notasse, naquela época, que as cidades americanas já eram melhor servidas de água do que as cidades da Europa, e mais adiantadas do que estas no que chamou *the luxuries of city life*. Isso era bem um prenúncio do que a eficiência técnica dos americanos, aliada aos seus expedientes práticos de govêrno e ao seu elevado espírito de cidadania, estava fadada a realizar em futuro próximo. Como salientei em outro trabalho, são em grande parte os velhos métodos inglêses, sem arranjos científicos e sem espírito de sistema, que permitem aos americanos emendar mais facilmente os seus erros e tirar proveito até mesmo dos defeitos das suas instituições. Se é verdade que os excessos da era jacksoniana produziram aquela situação de lamentável desgovêrno, não é menos certo que despertaram na opinião pública uma reação invencível, a que se deve, de par com outros fatores de progresso político, a crescente purificação do ambiente municipal (6).

De tudo isso se verifica que, no concernente ao municipalismo, os Estados Unidos do século passado só nos deixaram daqueles exemplos que não devem ser imitados. Tudo o que lá se tem realizado em matéria de racionalização administrativa, em organização de serviços, em técnica orçamentária e fiscal, em *civil service*, praticamente é obra das duas últimas gerações. Êsse fato, aliás, constitui um dos maiores títulos da demo-

(1) ARTHUR N. HOLCOMBE — *State Government in the United States* — Edição de 1931, pá. 166.

(2) JAMES BRYCE — *The American Commonwealth* — Abr. edition, pág. 424.

(3) HOLCOMBE, *op. cit.*, pág. 162.

(4) OSWALDO TRIGUEIRO — *O Regime dos Estados na União Americana*, pág. 268.

(5) BRYCE, *op. cit.*, pág. 429.

(6) OSWALDO TRIGUEIRO — In “Revista da Semana”, número especial de maio de 1941, página 12.

cracia americana que, em tempo relativamente curto, imprimiu feição inteiramente nova à sua centena de cidades de mais de cem mil habitantes, as quais atingiram a um grau de progresso dificilmente superável, no que diz respeito ao aspecto urbanístico e à variedade e eficiência dos serviços públicos.

O governo das cidades americanas caracteriza-se, sobretudo, pela autonomia dos seus órgãos dirigentes e pela independência financeira, tomados estes conceitos como realidades fundamentais, e não como simples expressão decorativa do direito público municipal.

A autonomia administrativa assenta raízes em profunda tradição política, que vem da Inglaterra medieval. Nas colônias americanas, como na mãe-pátria, as cidades regiam-se por cartas especiais, como corporações autônomas. E, depois da independência, creio que nenhuma cidade estêve um só dia sem o seu conselho de *aldermen*, ou dirigida por prefeito de livre nomeação do governador, como jamais se apresentou razão de monta, ou mero pretexto, para colocar uma municipalidade sob regime de intervenção e, por esse meio, submetida ao controle administrativo do governo do Estado. Pode-se, dessa forma, avaliar o que representa essa tradição de *self-government*, velha de vários séculos, e que, praticamente, ainda não conheceu solução de continuidade.

O sentimento da autonomia local, nos Estados Unidos, evoluiu até a conquista da *home-rule*. Até meados do século passado, as cidades se regiam por cartas outorgadas pelo poder legislativo estadual, cartas decretadas através de atos especiais, e variáveis de cidade a cidade, de acordo com as circunstâncias de tempo e as peculiaridades do meio. Por essa época, porém, o regime dos atos especiais caíra em grande desfavor público, e começara a ser proibido em reformas constitucionais, a exemplo da de Ohio, em 1851. A incorporação das municipalidades passou, então, a ser feita mediante a outorga de cartas uniformes, sistema demasiado rígido, que aos poucos foi sendo abandonado e substituído por outros mais consentâneos com a diversidade de condições locais.

Assim, recorreu-se ora à classificação das cidades por grupos, de acordo com a população, outorgando-se a cada grupo um regime de governo, com variável extensão de franquias; ora ao sistema optativo, por meio do qual o Estado definia e regulava certos tipos básicos de organização, deixando-se a cada cidade o direito de adotar o da sua preferência; ora aos chamados atos permissivos, em virtude dos quais as cidades, incorporadas ou por incorporar, podiam obter, facultativamente, algumas franquias adicionais (7). Essa variedade de expedientes não foi bastante para satisfazer às aspirações da autonomia local, no período jacksoniano, mas abriu o caminho para o regime da *home-rule*, adotado pela primeira vez numa reforma constitucional de Missouri, em 1875. De então até hoje, a instituição deitou raízes em perto de uma vintena de estados, sendo digno de nota o fato de que, a leste dos Alleghanies, New York e Maryland foram as únicas unidades federadas em que a inovação se aclimatou (8).

Tem-se dito que a *home-rule* foi uma forma de extensão do federalismo ao campo municipal: assim como, dentro da União, os estados têm autonomia para organizar-se politicamente, também as cidades devem ser autônomas, dentro dos estados, no que diz respeito à organização e estrutura dos seus governos. De fato, as cartas que as cidades adotam, sob o regime da *home-rule*, são, a certos aspectos, verdadeiras constituições municipais. São elas elaboradas, em cada cidade, por comissões localmente nomeadas e, em seguida, submetidas à aprovação do eleitorado. Trata-se, assim, de leis orgânicas de natureza especial, de vez que outorgadas pelo próprio poder eleitoral, sem a precedência de revisão ou de controle por parte dos poderes regulares do estado.

Temos, pois, que ou são as próprias cidades que modelam a sua forma de governo, ou são elas que livremente decidem sobre a forma que melhor atende aos seus interesses e peculiaridades. Depois, em todas elas, os órgãos legislativos e os agentes executivos são, invariavelmente, de escolha local, sem qualquer possibilidade de veto ou intervenção do governo do estado. Acrescente-se a isso que a polícia é tradicionalmente municipal, custeada com recursos locais e subordinada ao governo da cidade, e assim é mesmo nos poucos estados onde existe a duplicação desse serviço, pela criação de polícias estaduais especializadas, ou de trânsito. Por último, os próprios órgãos dos serviços estaduais são escolhidos *in loco*, quase sempre por eleição, como é o caso dos juizes, dos promotores, mesários, oficiais de registros públicos e outros funcionários menores. De nomeação dos governadores, ou sob a dependência de autoridades do centro, não se encontra sequer uma professora de primeiras letras, pois estas são nomeadas e demitidas, localmente, pelos milhares de *boards* escolares disseminados por todo o país e constituídos por eleição popular. O que ressalta de tudo isso é que as cidades americanas gozam de uma autonomia de direito e de fato raramente atingida pelos estados-membros das uniões federais.

Não se diga, contudo, que o governo dessas cidades seja irresponsável e dotado de um arbítrio de amplitude exagerada. O que se desconhece, nos Estados Unidos, é a subordinação do governo municipal ao governo estadual, e a possibilidade da interferência deste na vida do município, por via administrativa. Está, entretanto, a administração municipal subordinada a outras formas de controle de caráter mais democrático, e mais de acordo com a índole do *self-government*. Em primeiro lugar, há a considerar o controle judicial de constitucionalidade, ou de simples legalidade, dos atos da administração municipal. Se esta atenta contra a constituição federal ou a estadual, a justiça não tardará a embargar-lhe o passo. Ora, as constituições estaduais são minuciosas e casuísticas ao extremo, com o propósito democrático de estabelecer limites certos e precisos ao arbítrio da administração. As constituições fixam até certas percentagens de tributação, de sorte que o contribuinte está garantido contra majorações excessivas, como acontece, por exemplo, em relação ao imposto sobre a propriedade geral (9). Ao lado do controle judicial, funciona também, com absoluta efi-

(7) FINLA G. CRAWFORD — *State Government* — Edição de 1934, pág. 437.

(8) CRAWFORD, *op. cit.*, pág. 441.

(9) Cf. *Constituição de Michigan*, Art. VIII, Seção 25 e Art. X, Seção 21.

ciência, o contróle popular, através das urnas. Nem mesmo quando apoiado por conselhos dóceis, podem os prefeitos empreender aventuras temerárias, no terreno financeiro. O governo estadual nada pode fazer, mas a regra é que qualquer iniciativa do gênero está condicionada à ratificação do eleitorado, o que é uma extraordinária garantia de prudência administrativa, pois ninguém está mais habilitado a julgar da necessidade ou oportunidade de uma operação de crédito do que a maioria dos contribuintes que terão de pagá-la. E' possível que isso não se coadune com os princípios mais modernos de ciência da administração ou de finanças, mas, inegavelmente, é um bom expediente prático, muito ao gosto dos americanos, para os quais os assuntos financeiros das cidades devem ser resolvidos pelos cidadãos que nela vivem e trabalham e não pelos deputados, senadores, ou mesmo pelos técnicos de administração, domiciliados na capital.

A outra condição asseguradora da autonomia municipal é o regime financeiro das cidades. Porque, de nada serviriam os expedientes de governo local ou as franquias da home-rule, se as cidades não tivessem recursos financeiros para viver e prosperar, e se, conseqüentemente, estivessem na dependência do auxílio estadual, ou da munificência federal, para qualquer empreendimento de vulto. A simples estrutura legal consagradora da autonomia não salvaria o *self-government*, se este não se apoiasse também na realidade econômica. Nesse ponto a prática americana é das mais aplaudidas, embora não seja das mais imitadas. Durante a sua fase de desenvolvimento e organização, as cidades americanas sempre foram mais ricas do que os estados e a própria União, e durante longo tempo tiveram rendas superiores às da União e dos estados tomados em conjunto. Para exemplificar: em 1890 a renda das entidades de governo local (cidades, vilas, condados, *towns* e *townships*) foi de 405 milhões, a da União de 374, e a dos estados apenas de 96; em 1903 os governos locais arrecadaram 706 milhões, a União e os estados juntos 676; em 1913 as cidades e condados arrecadaram quase o dôbro da União e mais de quatro vezes o conjunto dos estados. A situação se manteve mais ou menos nessa proporção até as vésperas da presente guerra, pois ainda em 1935, em plena expansão fiscal da *New Deal*, a arrecadação local foi de 4.152 milhões, e a da União apenas de 3.469 (10).

Dentro destes princípios fundamentais — autonomia de direito e de fato, ciosamente defendida por todos os cidadãos, e supremacia financeira, que as capacita para grandes empreendimentos — surgiram, organizaram-se e desenvolveram-se três a quatro milhares de cidades americanas. Até há cinquenta anos, essa evolução se processou naquele ambiente tumultuário da conquista do Oeste e da expansão industrial, sujeita a tôda sorte de deficiências administrativas e contaminadas da corrupção política que costuma afetar as sociedades em formação. Nos últimos tempos, porém, o progresso das cidades americanas não se caracterizou apenas pela expansão material e renovação urbanística, mas, sobretudo, pelo saneamento moral da administração, que é hoje geralmente tão decente quanto

possível, dentro da relatividade da vida política e de sua irremovível condição humana.

Uma prestigiosa corrente de estudiosos e críticos atribui êsse quase milagre às inovações introduzidas, em época recente, na própria estrutura dos governos municipais. Em muitas cidades essas inovações importaram em reforma profunda e radical, pois nelas se substituiu a própria forma tradicional de governo — o duo *mayor-council* que as colônias receberam da mãe-pátria, ora pelo *commission government*, ora pelo *city-manager plan*.

E' de todos conhecida a origem do governo municipal por comissões. A destruição da cidade texana de Galveston por um maremoto, em 1900, deixou o governo local em situação de impotência para a tarefa da reconstrução. Como medida de emergência, um grupo de *businessmen* propôs que o governo fôsse confiado, temporariamente, a uma comissão de cinco membros, dotada de plenos poderes para todos os negócios administrativos e legislativos. Os resultados da experiência foram tão satisfatórios que a comissão de Galveston se transformou em forma permanente de governo, e logo passou a ser copiada por outras cidades do Texas e de outros estados. Dez anos depois, o governo por comissão havia sido instituído por cerca de quinhentas cidades, em todo o país. O característico dessa forma de governo é a concentração do poder legislativo e do executivo em um só órgão — geralmente uma comissão de cinco membros. Em conjunto, essa comissão forma o conselho municipal, para fins de legislação e elaboração orçamentária; separadamente, cada comissário é chefe executivo de um departamento da administração (11).

O *city-manager* é instituição ainda mais recente. Em 1908, a cidade de Staunton, em Virginia, criou, por lei municipal, o cargo de gerente dos negócios administrativos do município, a ser escolhido conjuntamente pelo *mayor* e pelo conselho. Essa providência, de caráter experimental e pretensões modestas, representou na realidade uma verdadeira revolução administrativa que, dentro de vinte anos, se estenderia a várias centenas de cidades, em numerosos estados. Embora fôsse uma inovação no campo político, o *manager-plan* não constituiu propriamente uma originalidade. A rigor, tudo se limitou a transplantar para o campo do governo uma forma de *management* corrente na vida industrial do país. Nesse plano, o conselho eletivo é conservado como órgão detentor do poder político, com a responsabilidade final de todo o governo do município. Êsse conselho, porém, delega a um gerente ou superintendente, de sua confiança, a gestão dos negócios administrativos e o *management* de todos os serviços públicos. O *manager* é nomeado por tempo indeterminado, podendo ser afastado *ad nutum*. Possuidor de preparação técnica e experiência administrativa, exerce êle o cargo em caráter rigorosamente profissional, sendo-lhe vedada qualquer interferência nas lutas partidárias, o que constitui a mais apreciada vantagem do sistema (12).

Ao contrário do *commission government*, que já entrou em declínio, o *city manager plan* mantém crescente po-

(10) HENRY G. HODGES — *City Management* — Edição de 1939, pág. 95.

(11) CHARLES A. BEARD — *American Government and Politics* — 8.ª edição, pág. 716.

(12) BEARD, *op. cit.*, pág. 721.

pularidade, merecendo as preferências dos reformadores, e tendo em seu favor o caloroso apoio da Liga Municipal Nacional. Muitos publicistas e observadores, como Macdonald, acham que as probabilidades são no sentido de que o *manager plan* se torne a forma comum de governo municipal nos Estados Unidos (13). O argumento mais forte é o dos fatos, e estes mostram que continua a crescer o número de cidades administradas pelo sistema *managerial*, que já está sendo experimentado não só na administração dos condados como na esfera colonial (Pôrto Rico), e até em países estrangeiros (Canadá e Irlanda).

Não estou com os que consideram as vantagens desses planos como o fator principal da transformação que se vem operando no campo municipal americano. Sem dúvida, essas inovações exerceram poderosa influência doutrinária e contribuíram grandemente para orientar o espírito público, na campanha incessante contra as deficiências da administração das cidades, sendo irrecusável que, em muitos casos concretos, essas reformas produziram resultados positivos imediatos. Mas há a observar, em primeiro lugar, que a melhoria do clima municipal se verificou em todo o país, enquanto que os novos tipos de governo só foram experimentados em certo número de cidades. Nas trezentas e dez cidades de mais de trinta mil habitantes, a forma *mayor-council* ainda vigora em mais de metade, ao passo que as comissões existem em 26%, e o *city manager* em 22% (14). Acresce outra circunstância expressiva, e é a de que nenhuma das grandes metrópoles é governada por qualquer desses novos planos. Das cidades de mais de meio milhão somente Cleveland tentou o *city manager plan*, mas o fez por pouco tempo, tendo voltado ao governo tradicional desde 1931. Todas as grandes cidades — New York, Chicago, Philadelphia, Detroit, Los Angeles, Boston, etc. — conservam os seus prefeitos, ora como agentes executivos armados de amplas atribuições, ora subordinados, em larga escala, à autoridade suprema dos conselhos. E' precisamente nessas grandes cidades que a transformação administrativa tem sido mais radical, tanto sob o aspecto moral como no que diz respeito às grandes realizações materiais, que sobremodo enaltecem a vocação urbanística americana. Aí, portanto, não será possível atribuir o progresso obtido a inovações que nem sequer foram experimentadas.

As transformações do cenário municipal obedeceram, sem dúvida, a fatores mais gerais e mais profundos, não devendo, pois, ser creditadas apenas às alterações introduzidas na máquina do governo. O prodigioso desenvolvimento cultural do país, a melhoria geral dos processos democráticos, o aperfeiçoamento dos meios de coerção usados por uma opinião pública cada vez mais esclarecida e vigilante, a influência exercida no campo político pela técnica das grandes organizações da indústria privada, a substituição do *spoils system* pelos métodos do serviço civil, constituem as principais causas determinantes da grande revolução político-administrativa que os americanos realizaram no campo municipal, e que pode ser apon-

tada como um dos melhores sinais da vitalidade das suas instituições básicas.

Está claro que esses resultados não teriam sido obtidos sem uma progressiva modernização de métodos administrativos. Nesse particular, a evolução administrativa dos municípios se processou, em linhas gerais, nas mesmas condições da administração estadual. Tanto quanto o estado, a cidade americana do século XIX não conheceu organização de serviços digna deste nome, técnica orçamentária, funcionalismo de carreira, ou quaisquer outros expedientes de racionalização administrativa. O setor municipal reproduzia a mesma babel estadual de serviços dispersos, dirigidos por *boards* independentes e autônomos, ou diretamente subordinados ao poder legislativo. Só em época recente é que se começou a cogitar da integração de todas as atividades em reduzido número de departamentos, subordinados estes ao comando unificado de um chefe executivo. Nisso, como em tudo, mercê da descentralização legislativa, as soluções variam de estado a estado, e mesmo de cidade a cidade, não se encontrando em nenhuma parte a solução ideal preconizada nos livros de ciência da administração. A forma de organização departamental, por exemplo, ainda é largamente defeituosa, mesmo onde as reformas foram mais avançadas. Em certos casos o número de departamentos é incompatível com os princípios da doutrina mais elementar, como ocorre em New York, onde o prefeito dirige dezenove departamentos, ou em Boston, onde esse número sobe a trinta e cinco. Por outro lado, a integração nunca é completa, pois persistem, em toda parte, os órgãos autônomos, que ficam fora da alçada do agente executivo, embora seja este responsável pela unidade do governo. A cidade de Louisville, em Kentucky, com quatrocentos mil habitantes, cujo governo foi reorganizado recentemente, oferece-nos um aspecto típico das organizações municipais dos Estados Unidos. A administração é confiada a um agente executivo — o *mayor*, que tem sob sua autoridade direta uma dezena de departamentos (finanças, saúde, obras públicas, segurança, bem estar, controle de bebidas alcoólicas, contencioso, etc.). Existem, porém, ao lado desses departamentos, oito *boards* independentes (serviço civil, *planning* e *zoning*, conselho de contribuintes, etc.) e dezesseis *city corporations*, que podemos traduzir por autarquias municipais (águas e esgotos, pontes, parques, universidade municipal, biblioteca, hospitais, aeroporto, etc.) (15).

A despeito de muitas sobrevivências obsoletas e das complicações às vezes resultantes dos excessos do controle popular, a administração municipal americana melhora dia a dia e vem modernizando, de forma considerável, os seus *standards* de organização e os seus processos funcionais. A integração dos serviços administrativos, a unificação do *management*, o funcionalismo à base do *merit system*, os orçamentos executivos, a criação de comissões de compra, os planos de urbanização, são alguns dos aspectos mais importantes de uma remodelação administrativa que veio dar ao municipalismo americano uma feição inteiramente nova. Seria impossível tentar focalizar esses vários problemas numa despreziosa palestra de informação geral, rigorosamente limitada a trinta minutos. Qualquer deles, isoladamente, constitui objeto para

(13) AUSTIN F. MACDONALD — *American State Government* — Edição de 1936, pág. 758.

(14) CHARLES M. KNEIER — *Illustrative Materials in Municipal Government and Administration* — Edição de 1939, pág. 192.

(15) HODGES, *op. cit.*, pág. 26.

oportunos estudos de especialização. Para não referir senão um, considere-se o problema do pessoal no governo local americano, aí compreendidas as cidades, vilas, condados, *towns* e *townships*. Pode-se avaliar a sua importância pelo número de funcionários (excluído o pessoal dos serviços de educação), o qual já era de cerca de um milhão há onze anos passados, quando a *New Deal* começava a estimular novas atividades administrativas. Somente uma parte desse grande exército de servidores municipais é recrutada por meio de serviço civil sistematizado, instituição que já funciona em meio milhar de municipalidades, com maior ou menor amplitude. Não se pode, em verdade, considerar o serviço civil como perfeitamente integrado na administração municipal americana, não só porque ele ainda é inexistente em grande número de cidades, como porque é manifestamente deficiente em muitas outras onde foi instituído. Como quer que seja, porém, os seus resultados, apreciados de modo geral, são os mais satisfatórios, podendo ser favoravelmente considerados como fatores concorrentes da profunda transformação operada na cena administrativa do município.

As instituições municipais americanas refletem bem as incongruências e as peculiaridades da vida política do país. Começa por não haver um sistema nacional de administração das cidades, o que, de resto, seria inconcebível em uma nação que se mantém fiel à tradição federalista. Em qualquer estado que se considere, e sobretudo nos de *home rule*, a diversidade de organizações e a variedade de serviços põem diante dos nossos olhos tôdas as experiências imagináveis em matéria administrativa, nas quais muitas vezes se harmonizam as idéias mais modernas com muita coisa arcaica e extravagante que vem da formação colonial. De um ponto de vista puramente teórico, pois, seria fácil admitir-se que a administração municipal americana não nos fornece nenhum paradigma que mereça ser seguido. De um ponto de vista prático, todavia, não se pode contestar que essa administração funciona de modo maravilhoso, porque o progresso e o conforto das cidades americanas, bem como a eficiência dos seus serviços públicos, subiram a um grau que dificilmente pode ser ultrapassado.

Ainda aqui precisamos recorrer aos ensinamentos de Bryce, para quem muitas coisas, nos Estados Unidos, funcionam melhor do que seria de esperar, ou do que poderiam funcionar em qualquer outro país. "E' que os americanos são insuperáveis na capacidade de realizar o melhor em condições desfavoráveis, e em conseguir os melhores resultados com materiais pobres ou métodos imperfeitos" (16).

*

* *

O primeiro debatedor da palestra-tema da reunião foi o Sr. Eurico Siqueira, técnico de administração e chefe do Serviço de Administração do Departamento Nacional de Saúde, que disse o seguinte :

"A palestra do Dr. Trigueiro — interessante por mais de um motivo, seria possível criticá-la, aqui ou ali, nesta

ou naquela passagem, para uma pequena ressalva, para um complemento de pormenor, para discordar, com a devida vênia, de opiniões emitidas. Somente de lamentar-se é, porém, que o plano do trabalho, o tempo ou fator outro, não tenha permitido ao autor — armado um confronto da organização político-administrativa das cidades norte-americanas com a dos municípios brasileiros — tirar dêle todos os conselhos proveitosos para nós. Mesmo assim, há na palestra — neste particular — uma conclusão de muita importância e de suma utilidade: a de que, "de um ponto de vista puramente teórico, . . . seria fácil admitir-se que a administração municipal americana não nos fornece nenhum paradigma que mereça ser seguido". Isto é um alerta contra a importação de modelo alienígena, de que tanto se arrependem os republicanos de 89.

Pelo dito, permita-me o auditório — nos poucos minutos à minha disposição — algumas observações, sugeridas pela palestra, para o caso brasileiro, se bem menos autorizadas que as que poderia fazer o Dr. Trigueiro.

Foram dadas, como características do governo das cidades americanas :

- a autonomia dos seus órgãos dirigentes e
- a independência financeira,

"tomados êstes conceitos" — esclarece o autor — "como realidades fundamentais e não como simples expressão decorativa do direito público municipal".

Autonomia — Nas Constituições brasileiras de 34 e 37, o município perdeu várias das prerrogativas de 91, que se lhe reconheceram na presunção de condições políticas ou históricas, inexistentes na realidade. De fato, aqui, a cidade não encarnara o ideal da reconquista de liberdades usurpadas por um poder central despótico, nem seu governo se organizara antes de instituído o Estado, nem seus fundadores trouxeram da metrópole uma tradição de *self-government*. Um mero expediente de arte política é que transferira do Centro para os núcleos regionais e locais mais poderes do que tinham, erigindo-os em quase soberanias. Mas, ao tempo, raros eram os municípios que possuíam madureza política para auto-governar-se e nenhum possuía prática do regime. Sendo do conhecimento geral e do geral consenso, não preciso citar exemplos ou alongar-me em considerações a fim de mostrar como a liberalidade inconsciente dos primeiros constituintes da República — bem intencionados, não há dúvida — desserviu ao município e também à pátria.

Talvez a autonomia municipal na Constituição de 37 não atenda aos postulados da autonomia ideal de Wilcox e Deming. Atende melhor, no entanto, à realidade. Talvez o município brasileiro não tenha muito do que é peculiar à autonomia das cidades americanas. E não tem, de certo, capacidade de auto-organização, livre escolha do prefeito, etc. Mas estas restrições, impô-las o próprio uso que de tais prerrogativas fizeram os municípios na República velha.

De resto, mesmo nos Estados Unidos observa-se um "reajustamento do poder", mediante devolução de competências das esferas de governo menores para as maiores (White, *An Introduction...*). Aproveitando-se das crises econômicas sucessivas, o governo da União americana adotou uma política de auxílios que lhe dá, e cada vez mais,

(16) BRYCE, *op. cit.*, pág. 129.

ingerência nos negócios públicos locais. Aos poucos, restringe-se a autonomia e não se pode prever, com rigor, a que ficará reduzido o *self-government*. Nisto e nesta altura, as cidades do grande país não têm um modelo nem sequer para elas. Menos... para nós!

Independência financeira — Alhures, já tive oportunidade de escrever :

“Há quem veja o segredo da prosperidade do município norte-americano no fato de aproximar-se de 50% a sua renda, no globo das rendas federal, estadual e municipal. Assim, no ano de 1938, enquanto que à União tocava 35% e aos Estados 21% das receitas públicas, o município figurava com 44% (*Public Management*, de janeiro de 1940). No Brasil, a percentagem municipal era de 9% na estimativa das receitas, tendo atingido a 11,02% em 1940”.

“Mas, exista ou não exista relação direta entre a prosperidade de um município e o montante de sua parte no total da renda das três ordens administrativas, a conclusão pouco nos aproveita, face à impossibilidade de aumentarem-se as percentagens do município brasileiro, em detrimento dos Estados e da União”. A maioria dos Estados vive às portas da União, implorando-lhe adjutórios. A União, por seu turno, em permanente condição deficitária. E qualquer providência com semelhante objetivo deveria ser tomada dentro do princípio enunciado por Eheberg :

“Fazer por não perturbar a economia financeira do Estado com o regime financeiro dos municípios” (*Hacienda Pública*).

“Lcgrar-se-ia, então, elevar a receita, desafogando a situação? Pouco provável. A fonte principal — o impôsto, incide sobre um povo de capacidade tributável esgotada e sobre gêneros de primeira necessidade. A agravação sufocaria a economia popular. Considerem-se, mais, as inúmeras dificuldades provindas desta segunda grande guerra, influyendo, aliás, sobre tôdas as outras fontes de receita” (*Administração local no Brasil*).

O caso, por demais complexo, não pretendo — é claro — buscar-lhe solução nestas ligeiras notas. Estou convencido, porém, de que o exemplo americano ainda aqui não nos pode valer. Ideal... mas inatingível!

Examinadas, assim, as características fundamentais da organização político-administrativa das cidades norte-americanas, volto à conclusão, contida na palestra, a que me referi de início e reputei muito valiosa para nós. Contudo, não quero aduzir qualquer consideração a respeito. Procede a conclusão e foi muito bem deduzida da exposição feita. Concluindo, porém, que, “de ponto de vista puramente teórico, seria fácil admitir-se que a administração municipal americana não nos fornece nenhum paradigma que mereça ser seguido”, o autor tira, logo e como complemento, outra conclusão, a de que :

“De um ponto de vista prático, todavia, não se pode contestar que essa administração funciona de modo maravilhoso, porque o progresso e o conforto das cidades americanas, bem como a eficiência dos seus serviços públicos, subiram a um grau que dificilmente pode ser ultrapassado”.

Nesta segunda conclusão, sim! é que desejo deter-me um pouco.

Para mim, o êxito das instituições, com especialidade das de caráter local, depende primordialmente de três fatores :

- educação política dos municípes,
- qualidade do serviço civil municipal,
- capacidade financeira das municipalidades.

Verificando-se desfrutarem alguns municípios brasileiros receita bastante sem que os serviços públicos correspondentes proporcionem, no entanto, satisfação semelhante à de seus congêneres norte-americanos, isto deve correr, à força, por conta da ausência de um dos dous outros fatores ou dos dous simultaneamente. Assim é, com efeito. O que se tentou no sentido de ganhar a colaboração do público é muito pouco, muito parcial. A colaboração, quando existe, é meramente passiva, as mais das vêzes. Nisto, muito teríamos que aprender com os americanos, inegavelmente. Quanto ao aperfeiçoamento do serviço civil local, não estamos melhor. A União, os Estados e os municípios (êstes em agrupamentos quando mais precárias fôsem suas condições financeiras), seria aconselhável que promovessem e custeassem a formação do pessoal técnico indispensável ao florescimento municipal, até que, pelo progresso econômico e sobretudo cultural, a formação se processasse espontânea. Um urbanista, um sanitarista e especialistas em economia, em finanças, em administração, etc., nem o município menos importante deve prescindir de sua assistência, desde os primeiros dias de vida. Neste setor, também muito teríamos que aprender com os americanos, cuja experiência, quer dos princípios e práticas recomendadas pela administração científica que testaram de tôda forma no nível administrativo municipal, quer das técnicas industriais mais evoluídas aplicadas aos serviços públicos locais, representa acervo inestimável a nosso alcance.

Para finalizar, ainda um aspecto do tema abordado na palestra : o crescimento urbano nos Estados Unidos. O fenômeno poderá apresentar-se aqui de modo parecido ao de lá. O Brasil entra, a passos largos, nos caminhos da industrialização. Não parece caso de revermos, para prevenir, as dificuldades com que se houveram êles? Ganharíamos, quando menos, por tomar contato com um fenômeno de palpitante interesse geral e social : o *urbanismo*. Fenômeno que todos sentem, pois, como disse alguém de maneira expressiva e simples, todos vêem que

“as cidades estão cheias de gente. As casas, cheias de inquilinos. Os hotéis, cheios de hóspedes. Os trens, cheios de viajantes. Os cafés, cheios de consumidores. Os passeios, cheios de transeuntes. Os consultórios dos médicos famosos, cheios de enfermos. Os espetáculos, não sendo muito extemporâneos, cheios de espectadores. As praias, cheias de banhistas. O que antes não costumava ser problema, começa a sê-lo quase de contínuo : encontrar espaço”. (Ortega y Gasset, “*La rebelión de las masas*”).

Fenômeno ao qual se é obrigado, muita vez, especialmente nos países de grande extensão territorial, a exemplo do que aconteceu na Rússia, a opor uma política de formal

antagonismo: desurbanizar as cidades, urbanizando os campos. Mas fenômeno que merece conceitos assim:

“O crescimento das cidades constitui talvez o principal problema da civilização” (Makenzie);

“O problema social, que praticamente interessa aos povos, é em alto grau o problema da cidade” (Gilman);

“O mundo moderno é denominado pelo progresso da cidade” (Muntz).
*
* *

A seguir, foi dada a palavra ao segundo debatedor, Sr. Carlos Medeiros Silva, consultor jurídico do D.A.S.P.:

“O ilustre conferencista, ao concluir o esplêndido estudo sobre “O Governo e a administração das cidades americanas”, afirma que de um ponto de vista puramente teórico, seria fácil admitir-se que a administração municipal americana “*não nos fornece nenhum paradigma que mereça ser seguido*”. Estou de acordo com S.Ex. neste particular e para reforçar esta conclusão vou fazer um resumo da regulamentação constitucional brasileira do princípio da *autonomia municipal*.

A Constituição do Império, de 1823, dispunha que “em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras, às quais compete o *governo econômico e municipal* das mesmas cidades e vilas”. “As câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar e o que obtiver maior número de votos será o presidente”. “O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições serão decretadas por uma lei regulamentar” (arts. 167, 168 e 169).

As bases para o *self-government* estavam aí expressamente outorgadas: — a autonomia econômica e financeira e a escolha mediante eleição popular dos membros do poder legislativo e executivo.

Mas as franquias decretadas pelo Imperador, então poder soberano e absoluto, sofreram em 1832 um profundo golpe com o Ato Adicional, baixado em cumprimento de resolução da Câmara dos Deputados, por uma regência constituída por homens de ascendência popular. Às assembleias provinciais coube, em virtude deste Ato, legislar “sobre a polícia e a economia municipal”, a “fixação das despesas municipais e os impostos para elas necessários”, a “fiscalização do emprêgo das rendas públicas municipais, e das contas da sua receita e despesa”, a “criação e supressão dos empregos municipais e estabelecimento dos seus ordenados” (art. 10, §§ 4.º, 5.º, 6.º e 7.º) (1).

Como se vê, após 10 anos de tentativa de autonomia, voltamos à centralização da administração municipal, em benefício do governo provincial.

(1) A lei 105, de 1840, interpretativa da reforma constitucional, nos arts. 1 e 2 precisa o sentido dos §§ 4.º e 7.º do art. 10 do Ato Adicional, sem, entretanto, alterar-lhes a substância.

Com a república federalista de 91, não recuperaram os Municípios a autonomia que a Constituição do Império lhes outorgara. Ao em vez de assegurar desde logo, em seu texto, as bases da independência política e econômica do Município, como o havia feito a anterior, a Constituição de 91 delegou esta tarefa aos Estados que, havia 55 anos, superintendiam a administração local.

Com a faculdade quase discricionária de organizar a administração municipal, os Estados reservaram para si, nas respectivas constituições, muitas das prerrogativas que por direito deviam caber aos Municípios.

Não definiu o texto de 91 o que se deveria entender por “autonomia” e “peculiar interesse” (2). A “autonomia é um conceito puramente político e, por sua natureza, “vago e indeterminado”. Daí as polêmicas travadas sobre o assunto, de que Rui Barbosa e Francisco Campos, com a autoridade singular de políticos e de juristas, nos dão notícia (3).

A Constituição de 1934 foi, neste particular, mais realista que a de 91. Não deixou aos Estados a incumbência de dar fontes de receita aos governos locais, e preferiu dizer, no art. 13, as que deveriam competir-lhes, discriminando-as das dos Estados.

Mas apesar do grande passo no sentido da autonomia municipal, algumas prerrogativas foram reservadas aos Estados, como a de nomear os Prefeitos das Capitais e das estâncias hidro-minerais, a de criar órgãos de assistência técnica à administração municipal e a de “fiscalização de suas finanças” e, finalmente, a de intervir nos Municípios a fim de lhes “regularizar as finanças”.

A Constituição de 37 assegurou aos Municípios os fatores essenciais à autonomia — separação de sua economia e a eletividade de seu órgão legislativo (4).

Conforme o art. 26, “os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto

(2) O art. 68 da Constituição de 91 limitou-se a prescrever que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

(3) RUI BARBOSA, *Comentários à Constit. Fed. Bras.*, ed. H. Pires, vol. V, págs. 43 a 143; FRANCISCO CAMPOS, *Antecipações à Reforma Política*, págs. 17 a 146. *Discursos* (IV) sobre a autonomia municipal proferidos quando deputado à Câmara Estadual em Minas Gerais.

(4) “À face propriamente política das instituições municipais, corresponderá a eletividade da assembleia municipal. Querer levar mais adiante o critério político é desnaturar a função precipuamente administrativa do governo local, em que ao lado de um órgão representativo, deve existir um órgão de natureza técnica, destinado a defender contra o assalto dos partidos os interesses da comunidade local. Como órgão técnico, o executivo deve organizar-se independentemente do critério de representação política, pois que se não concebe a competência técnica sujeita à lei de maioria, cuja idoneidade só se pode reconhecer no domínio puro ou especificamente político” (F. CAMPOS, *ob. cit.*, pág. 63).

“As instituições locais se comporão, por conseguinte, de dois órgãos distintos e inconfundíveis: a assembleia municipal, órgão representativo por excelência, encarregando a autonomia do governo local; o executivo municipal, de caráter exclusivamente administrativo, de designação ou nomeação estadual, mas destinado a exercer funções de natureza local, reunindo, assim, o duplo caráter de órgão simultaneamente estadual e municipal e, por

respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente: "à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos Municípios", e "à decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência", a "organização dos serviços públicos de caráter local" (5).

As principais inovações do texto de 37 a respeito dos governos municipais são as contidas nos arts. 27 e 29; o primeiro torna o Prefeito "de livre nomeação do Governador do Estado" e o segundo permite o agrupamento de Municípios da mesma região para "instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns". Neste caso, cabe aos Estados regular as condições e forma de administração dos agrupamentos.

A nomeação dos Prefeitos por parte do Governo do Estado, sempre a tivemos no Distrito Federal, sede do Governo da União. Também nos Estados, no regime de 91, a providência foi praticada, com relação a todos ou a alguns Municípios (6).

A finalidade da regra do art. 27, de nomeação dos Prefeitos pelo Governador do Estado, segundo o autor principal da Constituição, é "emancipar o executivo municipal da servidão política" e criar "ao lado de um órgão essencialmente político, como a assembléia municipal, um órgão administrativo, em que as preocupações e a competência políticas cedam lugar à competência e às preocupações de ordem técnica" (7).

Pela exposição sumariamente feita do direito constitucional brasileiro, verifica-se que à descentralização pretendida pela Constituição do Império, seguiu-se a reação centralizadora, que colocou o Município sob a tutela do Estado durante um século.

A Constituição de 34 representou um grande passo no sentido da autonomia porque assegurou aos Municípios rendas e patrimônios privativos. Mas ainda ali se vislumbra a tutela do Estado, sob a forma de fiscalização financeira.

A experiência deste regime foi curta e a do Estado Nacional ainda não começou a frutificar, por força da si-

este duplo caráter, representando o papel de órgão de equilíbrio entre duas tendências opostas, etc." (F. CAMPOS, *ob. cit.*, págs. 69-70).

"Se os interesses locais se acham de tal maneira entrelaçados com os interesses estaduais que se torna impossível servir-se para a sua discriminação de um critério geral ou teórico; se a economia local se acha intimamente consubstanciada com a economia estadual; se não existe separação completa de economias entre o município e o Estado, nada mais natural do que participar o Estado da administração local, quer por um contróle permanente do Governo estadual sobre a administração do Município, quer pelo estabelecimento de um consórcio entre o Município e o Estado para a comum administração dos negócios de interesse comum" (F. CAMPOS, *ob. cit.*, pág. 68).

(5) "Autonomia é um conceito puramente político; não é, absolutamente, um conceito jurídico, e a diferença que existe entre um princípio político e um princípio jurídico é que o princípio jurídico é suscetível de determinação precisa e definida e o princípio político é, por sua natureza, vago e indeterminado" (F. CAMPOS, *ob. cit.*, pág. 31).

(6) A circunstância de ser o Prefeito de nomeação do Governador do Estado não lhe retira o caráter de autoridade local. Como ensina RUI, é a natureza das funções e não a investidura que caracteriza os funcionários federais e locais (*Ob. cit.*, pág. 64-65).

(7) F. CAMPOS, *ob. cit.*, pág. 63.

tuação de intervenção a que foram submetidos os Estados. A centralização política e administrativa se impunha nesta fase transitória e o decreto-lei n.º 1.202 nos dá conta do regime em que vivem os Municípios.

Como demonstrou o conferencista, a tendência nos Estados Unidos é para a entrega da função executiva a um prefeito administrador, alheio às questões de política local. Este também o sentido de nossa evolução, feita porém com mais propriedade e rigor técnicos.

As questões locais, quer no sentido político, quer econômico, quer moral, tendem a desaparecer e a regulamentação jurídica da administração das cidades refletirá necessariamente este estado de coisas.

O *self-government*, próprio das épocas em que as cidades viviam isoladas umas das outras, é antes uma imposição geográfica e econômica do que um princípio puramente político. Com o progresso dos meios de comunicação verificado nos meados do século passado, devido ao emprêgo do vapor (navios e trens de ferro), dos motores de explosão (automóveis e aviões), facilitando as viagens de pessoas e a troca de mercadorias; com o telégrafo, o telefone, o rádio e a grande imprensa, que possibilitam hoje as comunicações, quase instantâneas, do pensamento, é bem possível que dêle nos distancieemos cada vez mais.

Em conclusão, a autonomia efetiva da vida administrativa das cidades que jamais foi absoluta, mesmo em países como a Suíça, a Inglaterra e os Estados Unidos, onde, aliás, não há preceito constitucional que a assegure, é um tema do passado. A economia planificadora de nossos dias, dirigida em benefício do maior número, acabará impondo-lhe ainda maiores restrições. Se não a tivemos na época do individualismo liberal, durante o primeiro século de nossa vida independente, não é provável que a tenhamos no futuro.

Estas, senhores, as razões por que concordo com as conclusões do conferencista. A experiência norte-americana, neste particular, quanto à regulamentação legal dos governos locais, pouco ou nada nos aproveitará.

Não são as fórmulas que o direito delimita, mas a tradicional prática do *self-government*, peculiar aos povos anglo-saxões, a causa principal do êxito das administrações locais naquele país. Para nós, porém, "cujas condições históricas, intelectuais e morais são diferentes", o princípio constitucional da autonomia dos Municípios no passado, foi "uma simples aspiração política" (8).

No presente, como no futuro, é à centralização ditada pela intervenção na ordem econômica, característica do Estado moderno, que pagaremos mais fortes tributos".

*
* *

Finalizando, o Sr. Oswaldo Trigeiro respondeu, de improviso, às críticas e comentários feitos a seu trabalho.

(8) SORIANO DE SOUZA, *Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional* (1893), pág. 378.