

Formas de governo municipal nos Estados Unidos

(Tradução de J. VEIGA)

O trabalho que se segue é tradução de um folheto publicado pela National Municipal League, dos Estados Unidos, intitulado "Forms of Municipal Government — How have they worked?"

Julgando o assunto de interesse para os leitores da "Revista do Serviço Público", solicitamos àquela instituição, por intermédio do Escritório do Coordenador dos Assuntos Interamericanos, autorização para publicar em português o aludido trabalho.

Aqui ficam, pois, no momento em que oferecemos aos nossos leitores a tradução do excelente estudo, os nossos agradecimentos à National Municipal League, pela autorização concedida, e ao Escritório do Coordenador dos Assuntos Interamericanos, com especialidade ao Sr. Frank E. Nattier, Jr., pela presteza e espírito de cooperação com que se houve para a obtenção do consentimento por nós solicitado.

A PERGUNTA

QUAIS as formas de governo municipal existentes nos Estados Unidos e como têm elas operado? Tantas vezes têm sido essa pergunta feita à Liga Nacional dos Municípios (National Municipal League), dada a sua qualidade de "câmara de compensação" de informações sobre governo local, que se resolveu preparar o presente panfleto para servir de resposta sucinta.

As formas de governo local atualmente em uso apresentam dois pontos básicos: as mais antigas foram trazidas da Europa pelos primeiros colonos e as mais novas surgiram com o fim de sanar as deficiências reveladas pelo uso efetivo das primeiras.

A experiência obtida com o uso das diversas formas foi bastante ampla para facilitar a observadores qualificados a reunião de provas irrefutáveis sobre a utilidade e eficácia relativas das mes-

mas. O presente estudo não encerra apenas o pensamento da Liga, pois representa também o resultado de investigações de várias centenas de autoridades consagradas.

Esperamos que este breve sumário das formas de governo municipal possa esclarecer o pensamento dos interessados em um campo onde tem havido muita informação falsa e muita interpretação errônea.

GOVÉRNO PARA SERVIR

O governo local existe para exercer certas funções e prestar certos serviços que o povo da comunidade exige e que só podem ser exercidos de forma mais econômica e de modo mais satisfatório pelo governo. A utilidade do governo só é limitada pelo caráter das funções que ele pode adequadamente preencher.

A qualidade de um governo não pode ser determinada apenas pelo seu custo bruto, em impostos. O que o cidadão deve perguntar é: 1) Estou eu recebendo todos os serviços que o governo, pela razão da economia e da eficiência, deve, de direito, prestar? 2) Estão êsses serviços sendo prestados com eficiência? e 3) Na prestação desses serviços acha-se o governo suficientemente submetido a controle democrático e é ele suficientemente responsável perante a opinião pública?

QUATRO FORMAS DE GOVÉRNO

Quatro tipos gerais de estrutura governamental estão atualmente em uso nas cidades norte-americanas. São eles, na ordem crescente de eficiência:

1. Forma Conselho-Administrador
2. Forma Executivo Municipal Forte
3. Forma Comissão
4. Forma Executivo Municipal Fraco.

O quadro abaixo mostra a extensão do uso de cada um desses tipos nas cidades americanas, nos anos de 1917, 1929 e 1944.

FORMAS DE GOVÉRNO DAS CIDADES AMERICANAS
ACIMA DE 30.000 HABITANTES (1)

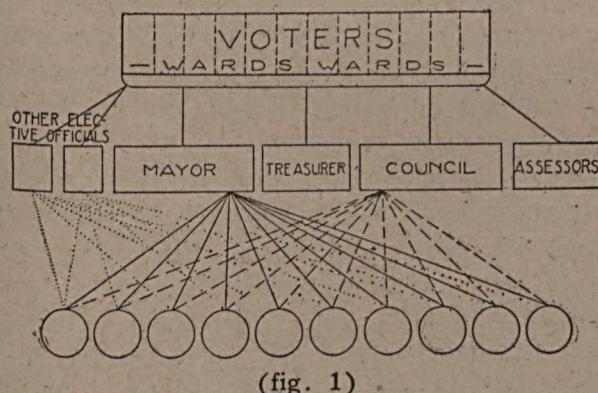
FORMAS DE GOVERNO (2)	NÚMERO DE CIDADES	% DO TOTAL	ACRÉSCIMO OU DECRÉSCIMO		
			1917-1944		
	1917 1929 1944	1917 1929 1944	% Deer.	% Acr.	
Prefeito-Conselho.....	128 142 160	59 50 47	12		
Comissão.....	78 82 89	36 29 26	10		
Conselho-Administrador.	12 60 91	5 21 27	22		
TOTAIS.....	218 284 340	100 100 100			

(1) Dados baseados em *The Form of Government in 288 American Cities*, Detroit Bureau of Governmental Research, Inc., February 1931, n.º 121; e no *Municipal Year Book*, 1944, Chicago, International City Manager's Association.

(2) Não incluindo a forma assembléia representativa local, que funcionava apenas em umas poucas cidades do grupo populacional considerado.

A FORMA EXECUTIVO MUNICIPAL FRACO

A forma *executivo municipal fraco* (ver a figura 1) revelou-se o pior tipo de estrutura municipal. Nesses últimos anos essa forma tem sido abandonada pelas cidades uma após outra, sem que se tenham verificado novas adoções. Ela esteve muito em voga durante o século XIX, quando era corrente a teoria de que a democracia estaria mais bem servida mediante a eleição direta do maior número possível de funcionários.



A forma *executivo municipal fraco* apresenta comumente os seguintes característicos:

1. Um conselho local, com comitês para se encarregarem de detalhes
2. Um prefeito eleito
3. A maior parte dos chefes administrativos, incluindo o tesoureiro, e o procurador municipal, escolhidos também mediante eleição
4. Juntas administrativas eleitas.

Essa forma foi considerada indesejável por se prestar facilmente a manipulações políticas, não oferecer garantias de êxito na escolha de chefes competentes de departamento, por lhe faltar uma chefia executiva unificadora, singular e responsável, e por ser tão difusa a ponto de tornar quase impossível o controle por parte dos eleitores.

A FORMA COMISSÃO

A forma *comissão* obteve êxito pouco maior que o obtido pela forma *executivo municipal fraco*. Foi usada pela primeira vez em Galveston, Texas, em 1900, quando um maremoto acarretou a necessidade de uma ação governamental pronta. Ela foi concebida e adotada como medida de emergência. Graças à sua aparente simplicidade, o plano ganhou voga rapidamente, mas, com o tempo e com a experiência, várias cidades o abandonaram.

A forma *comissão* apresenta comumente os seguintes característicos:

1. Cinco comissários eleitos mediante sufrágio universal, por maioria de votos, para servirem como corpo legislativo.
2. Cada comissário dirige um departamento administrativo.

Embora o plano pareça simples, ele revelou possuir muitos dos defeitos da forma *executivo municipal fraco*, além de outros que lhe são peculiares. O governo dessa forma presta-se facilmente a manobras políticas, não oferece garantias de êxito na escolha de chefes competentes para os departamentos, nem na de outros funcionários, carece de uma chefia executiva unificadora, singular e responsável, não opõe freios adequados aos gastos do governo e facilita de tal modo a transferência de responsabilidades que, embora o eleitor tenha de escolher apenas cinco representantes, ele não fica sabendo a quem culpar no caso de mau governo ou a quem louvar no caso de bom governo.

Mistura de Política com Administração

A principal falha apresentada pelo tipo *comissão* é não fazer distinção formal entre a função de formular política e a função administrativa. É um grande defeito do ponto de vista prático e é também contrário à tradição governamental americana, já firmemente estabelecida, que, desde o início, sempre distinguiu os ramos executivo e legislativo

do governo e sempre se esforçou por mantê-los separados.

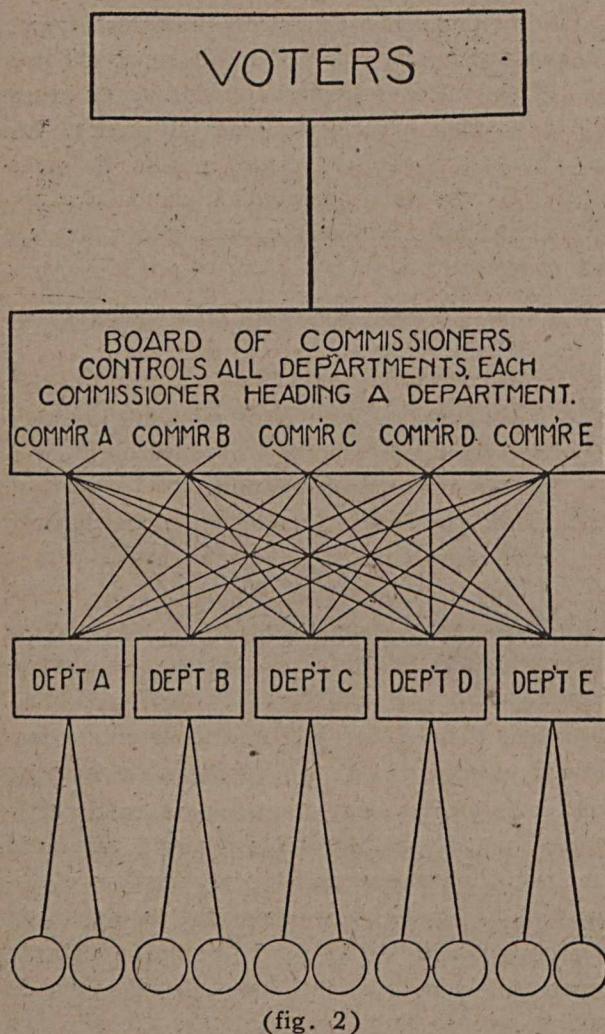
Uma objeção ainda mais importante quanto à fusão, em um único organismo, das funções administrativa e de formulação de política, é que as qualificações exigidas dos bons administradores são muito diferentes das exigidas dos bons legisladores. A administração de um departamento municipal, principalmente numa grande cidade, é

Onde a eleição falha

Os comissários, de um modo geral, não são indicados para tarefas administrativas. O processo eletivo raramente poderá levar ao gabinete pessoas portadoras de talento administrativo. Personalidade, relações, apoio político, são os fatores que produzem votos, e um bom administrador pode não ter — e freqüentemente não tem — tais recursos. Ademais, quem tem as qualidades necessárias para realizar uma boa administração raramente estará disposto a disputar um cargo sob as condições impostas pelo tipo *comissão*. Um administrador profissional provavelmente recusará enfrentar as incertezas de permanência em um cargo, e a possível perda do mesmo depois de dois ou quatro anos, umas e outras decorrentes de motivos que podem ser inteiramente alheios à sua capacidade profissional.

Outra consequência grave do sistema eletivo são os inevitáveis compromissos políticos dos comissários para com os indivíduos ou a máquina política que ajudaram a elegê-los. Isso significa que, ao nomearem o pessoal para os departamentos que dirigem, êles poderão ser levados mais pelas relações ou qualificações políticas dos candidatos do que pela competência dos mesmos. O número de votos controlados por um candidato a emprêgo torna-se mais importante do que a sua competência profissional. Considerando que muitos candidatos pensam numa possível reeleição, êles podem, depois de satisfazer os seus compromissos políticos, continuar a administrar os respectivos departamentos na base do empenho, de modo a manter estendidas as suas pontes políticas. Muitas vezes os compromissos políticos podem levar além das nomeações para cargos administrativos. Na concessão de contratos municipais, nas mil e uma transações ligadas a qualquer departamento municipal, há muita margem para um comissário distribuir negócios ou favores tendo em vista a obtenção de vantagens políticas.

Um resultado freqüente do livre manejo do empenho pelo comissário é que êste eventualmente obterá êxito no estabelecimento de uma máquina política pessoal tão poderosa a ponto de poder dominar com ela todos os outros comissários. Muitos desses chefões têm saído de cidades americanas que adotam o tipo *comissão* e seus nomes têm-se associado freqüentemente a escândalos e corrupção.



tarefa que exige considerável capacidade executiva, além do conhecimento particular do assunto especializado de que trata o departamento. Um formulador de política, por outro lado, deve ser uma pessoa que represente outras, e saiba precisamente o que os seus representados querem do governo. No governo tipo *comissão*, os comissários eleitos presumivelmente exercem ambas as funções — legislam para a comunidade e administram um departamento.

Não há executivo

Uma das mais sérias deficiências que o governo do tipo *comissão* apresenta é a falta de um chefe executivo único. A história registra uma crônica impressionante de fracassos com o sistema executivo plural. Mesmo as formas parlamentares de governo concedem a um dos ministros o título e os poderes de chefe executivo. Mas, na forma *comissão*, embora se dê a um dos membros o título de "prefeito" (*mayor*), ele legalmente não é mais do que o presidente da comissão enquanto esta se ocupa de trabalhos legislativos. O *mayor* não tem autoridade de espécie alguma sobre os outros comissários no que toca a trabalhos administrativos; qualquer influência que ele tenha nesse terreno será moral, não legal.

Dessa falta de um executivo único pode resultar uma série de fracassos governamentais. Não há controle das atividades de cada departamento, nem há meio de coordená-las; não há uma autoridade com visão superior e equilibrada das necessidades financeiras de cada departamento; não há uma autoridade em condições de tomar decisões rápidas, especialmente em caso de emergência. No caso de erros ou delitos graves, não há ninguém a quem o corpo legislativo ou o eleitorado possa responsabilizar. Não há uma autoridade central a quem os cidadãos ou os funcionários possam levar problemas a serem solucionados ou queixas a serem examinadas. Não há um agente competente para traçar e executar um plano do trabalho governamental. Em suma, na forma *comissão* não há um governo, mas cinco pequenos governos, cada um dos quais pode estar vogando em direção diferente.

Um mecanismo dispendioso

Outra falha muito grave do governo tipo *comissão* é a sua incapacidade em oferecer qualquer espécie de controle aos gastos governamentais. Sendo as pessoas que votam as verbas as mesmas que as vão empregar, raras são as possibilidades de cortes nas propostas orçamentárias, o que torna quase irresistível a tendência delas a subir. É característico de cada comissário limitar-se às estimativas das necessidades particulares de seu departamento. É inevitável que ele peça sempre o máximo que puder obter. Se o comissário procura melhorar a sua situação política, ele procurará sempre obter mais empregos para distribuir e mais contratos para conceder, a fim de ampliar a

sua esfera de influência. Mesmo um comissário sem ambição política inevitavelmente perceberá com mais clareza as necessidades do seu próprio departamento do que as dos outros e pugnará pelo engrandecimento do seu setor. As autoridades executivas em toda parte reconhecem essa limitação característica dos chefes de departamento e sondam comumente as estimativas de cada departamento, procurando restringir algumas e ampliar outras, a fim de não haver desproporção muito grande entre elas. Mas no governo do tipo *comissão* não há ninguém para restringir, ajustar e coordenar. Gastar é função do comissário e não há ninguém com a função de economizar. O velho princípio das dotações para fins políticos (*pork barrel*) está sempre em vigor. Do ponto de vista financeiro, a forma *comissão* pode ser comparada a um automóvel com acelerador e sem freios.

A FORMA EXECUTIVO MUNICIPAL FORTE

A forma *executivo municipal forte* tem dado melhor resultado do que qualquer das duas já examinadas. Ela foi incorporada à Constituição Modelo da Liga Nacional dos Municípios há quarenta anos. Mas, na prática, também ela revelou possuir certos pontos fracos de caráter grave, o que fez com que a Constituição Modelo a abandonasse em 1916. Muitas cidades que antigamente adotavam a forma *executivo fraco* passaram à forma *executivo forte*, na maioria por causa das falhas peculiares à primeira, reveladas em toda parte. Visto que a forma *executivo municipal forte* goza hoje de prestígio muito amplo nos Estados Unidos, ela merece atenção mais detida.

A forma apresenta comumente as seguintes características:

1. Um conselho municipal eleito por distritos ou por todo o município
2. Um prefeito eleito por todo o município
3. O prefeito tem poderes para nomear e dispensar todos os diretores de departamento ou a maioria deles
4. O prefeito pode vetar certos atos do conselho
5. O prefeito prepara o orçamento do município para consideração por parte do conselho.

Os principais defeitos que a forma apresenta são:

1. Dificuldade em eleger prefeitos que tenham real capacidade executiva e conhecimento da função
2. Dá ao prefeito oportunidade de montar uma poderosa máquina política pessoal.

Essa forma corrige automaticamente um dos defeitos mais graves da forma *comissão* e que consiste na falta de um único executivo responsável. Também elimina a união perigosa das funções de administração e de formulação de política, existente na forma *comissão*. O conselho é responsável pela função legislativa e pela formulação de políticas, enquanto a função do prefeito é administrativa, exceto quando exerce o poder de vetar atos do conselho.

A forma *executivo municipal forte*, todavia, não elimina outros graves defeitos da forma *comissão*.

Prestígio político versus Capacidade administrativa

O primeiro desses defeitos é a falta de proficiência administrativa. Pela mesma razão por que executivos municipais experientes não são normalmente eleitos para uma comissão municipal, só por acaso poderá um administrador qualificado ser eleito prefeito, embora haja mais *chance* na eleição de um único administrador do que na de cinco. Não obstante, raramente as eleições selecionam sequer um bom administrador. Elas quase invariavelmente selecionam políticos.

A experiência nos ensina que só *ocasionalmente* é eleito um prefeito competente para dirigir os complicados negócios de uma comunidade. Quando isso acontece, a forma *executivo forte* produz os melhores resultados. Mas um prefeito eleito competente é coisa rara. Há poucas pessoas que sejam ao mesmo tempo competentes para dirigir uma complicada organização municipal e bons políticos para se fazerem eleger prefeitos. Uns poucos *leaders* com essas qualidades podem ser encontrados na história de algumas de nossas cidades, mas são casos isolados, sem garantia de continuidade.

Mesmo quando uma pessoa com as qualidades de um executivo enérgico acontece ser eleita prefeita, ela encontrará sérios obstáculos se pretende realizar um bom governo. O tremendo esforço po-

lítico dispendido com o fim de alcançar êxito na eleição acarreta inevitavelmente fortes obrigações políticas. O amplo poder de nomear funcionários e de orientar os trabalhos dos diversos departamentos municipais, de que goza o prefeito, é um caminho conveniente à satisfação desses compromissos e à manutenção da máquina política necessária à reeleição. Em outras palavras, quase todos os prefeitos são forçados a fazer política com a administração municipal. Só um homem de personalidade, capacidade, determinação e ideais excepcionais pode escapar a essa necessidade. Tão rara é a combinação dessas qualidades, que bem a podemos considerar a exceção que prova a regra. A admissão generalizada, por parte do povo americano, da existência de favoritismo político em seus governos locais, é uma triste evidência desse fato.

Impasse

Outro perigo inerente à forma *executivo municipal forte* é a possibilidade de impasse entre o prefeito e o conselho. Uma vez que o conselho controla os cordões da bôlsa, ele pode deter o prefeito a qualquer momento; mas o prefeito, por sua vez, pode bloquear o conselho com o seu poder de voto. Dêsse modo, divergências políticas entre o prefeito e o conselho muita vez impedem seriamente a marcha das funções governamentais cotidianas, que são tão essenciais ao progresso normal da vida de uma cidade.

Nas cidades em que a forma *executivo forte* foi adotada, só esporadicamente tem ela produzido bom governo. Como foram encontrados meios de corrigir os seus defeitos, a Constituição Municipal Modelo (*Model City Charter*) abandonou, em 1916, a recomendação primitiva dessa forma.

O tipo prefeito-administrador

Com o fim de corrigir alguns dos defeitos da forma *executivo municipal forte*, uma variante tem sido proposta, a qual consiste no emprêgo de um secretário administrativo pelo prefeito. A experiência com essa variante é escassa, porque pouquíssimas cidades a adotaram. Ela representa uma tentativa de combinar a administração profissional com um executivo eleito.

Segundo esse plano, o prefeito nomeia um funcionário administrativo, o qual se encarrega de supervisionar o trabalho dos diversos departamentos, enquanto ele prefeito limita as suas atividades

apenas a questões gerais de política administrativa. Esse funcionário deve ser, em teoria, um agente executivo apolítico profissionalmente qualificado. A intenção do plano é compensar, desse modo, as deficiências do prefeito como executivo, sem modificar o caráter eletivo do agente responsável pela administração dos negócios municipais.

Que o secretário administrativo nomeado tende a se transformar em secretário honorário do prefeito — cujo poder de nomear e demitir lhe dá completo controle sobre os funcionários nomeados — parece ser o caso nos poucos lugares onde o plano tem sido experimentado, mas a experiência é muito limitada para permitir uma generalização. A existência de dois executivos responsáveis é naturalmente impossível. O administrador, ou gerente (*manager*), ou prefeito-delegado (*deputy mayor*) — não importa o título — com toda probabilidade será tolhido na independência de ação necessária para manter a administração proficiente e livre de influências políticas.

Vê-se que o plano apresenta vantagens e desvantagens mais ou menos semelhantes às que acompanham a forma *executivo forte*. Poderá ter outras vantagens e desvantagens, ainda desconhecidas, porque o seu uso tem sido limitado. Ele está provavelmente um passo à frente da forma *executivo municipal forte*, uma vez que oferece pelo menos a possibilidade de uma administração profissional.

A FORMA CONSELHO-ADMINISTRADOR

A forma de governo usualmente proposta com o fim de remediar as dificuldades das outras formas é a que consiste em um conselho e um administrador municipal. (Ver a fig. 3). Desde 1916 vem ela sendo recomendada pela Constituição Municipal Modelo. O título de administrador (*manager*) foi usado pela primeira vez na administração municipal em Staunton, Virgínia, em 1908, quando foi criado ali o gabinete do administrador geral. Essa inovação continuou por muitos anos como auxiliar de um governo antiquado, composto de um conselho municipal bi-cameral e um prefeito. O plano hoje conhecido como *conselho-administrador* apareceu pela primeira vez num projeto de constituição proposto pela Junta Comercial de Lockport, New York, em 1911. O projeto nunca foi aprovado pela legislatura de Lockport, mas outras cidades levaram-no em consideração, organizações cívicas como a Liga Nacional

dos Municípios receberam-no com aclamação, e foi finalmente adotado pela primeira vez em Sumter, Carolina do Sul. Atualmente mais de seiscentas cidades e condados estão operando sob essa forma de governo. A maioria dessas comunidades acha-se situada nos Estados Unidos e os cientistas políticos consideram-na ordinariamente como a mais importante contribuição da América para a administração municipal.

As principais características da forma *conselho-administrador* são :

1. Um pequeno conselho ordinariamente eleito por toda a comunidade
2. O conselho nomeia um administrador municipal (*city manager*) qualificado, o qual pode ser demitido pelo conselho em qualquer tempo
3. Todos os poderes legislativos e de formulação de política, inclusive o de decidir dos gastos financeiros, são centralizados no conselho
4. As responsabilidades administrativas recaem no administrador (*manager*), que tem poderes para nomear e demitir os diretores de departamento e outros funcionários administrativos, de acordo com os regulamentos do serviço civil. O administrador elabora também o orçamento para ser apresentado ao conselho.

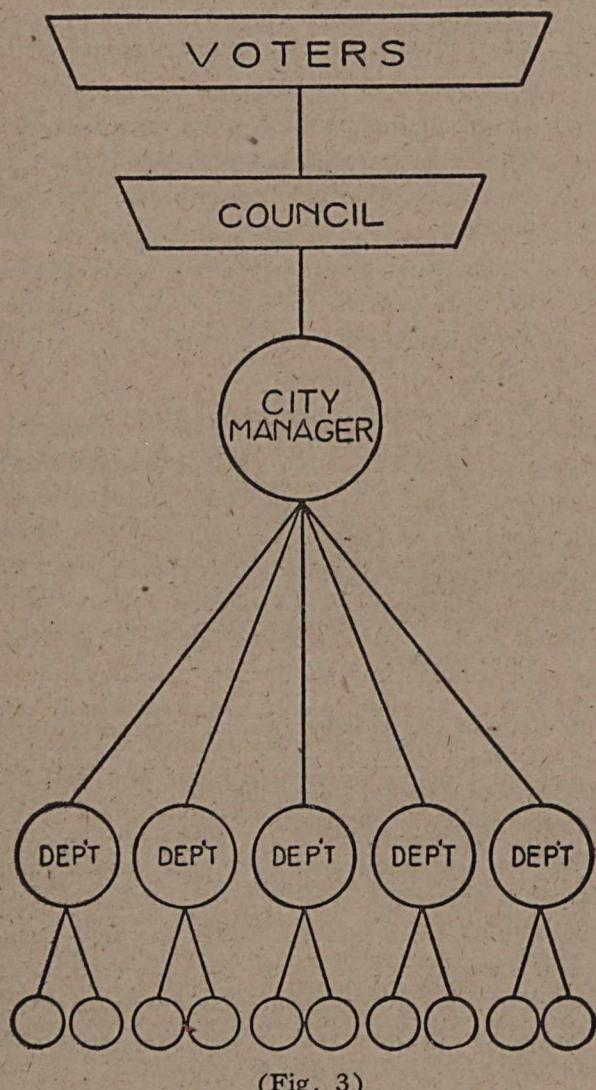
A maioria das cidades que adotam essa forma não registram defeitos estruturais. São pouquíssimos os casos em que máquinas políticas poderosas têm conseguido manter as suas garras no conselho, em que administradores não profissionais têm sido nomeados e em que a política se tem imiscuído na administração. Mas esses casos constituem exceção, não a regra. Em quase todas as cidades em que a forma foi experimentada, os resultados foram favoráveis: eficiência crescente, melhores serviços e mais fácil controle do governo por parte do eleitorado.

Política e Administração separadas

A forma *conselho-administrador* faz distinção clara entre as funções política e administrativa do governo. O povo elege o conselho, que faz a política, controla a arrecadação e a distribuição de fundos, coleta impostos e controla os débitos. O conselho ainda escolhe o administrador, cuja mis-

são é executar a política traçada, empregar as verbas distribuídas, supervisionar os trabalhos dos departamentos e fazer todas as nomeações.

Há uma separação nítida entre as atribuições do conselho e as do administrador, sendo a interferência dos conselheiros nos assuntos administrativos considerada ilegal. A Constituição Municipal Modelo, que incorpora a forma *conselho-administrador*, declara que, "exceto para fins de inquérito, o conselho e seus membros só tratarão de ques-



tões administrativas através do administrador e nem o conselho, nem qualquer de seus membros, darão ordens a qualquer agente subordinado ao administrador, seja pública seja particularmente". As atribuições do administrador também são definidas claramente. Se o conselho não ficar satisfeito com o modo de proceder do administrador, tem poderes para demiti-lo.

Um Executivo especialista

Contrariamente a outras formas de governo, a administração em um governo do tipo *conselho-administrador* não se presta à ação de amadores. O conselho é obrigado a nomear um administrador que seja qualificado para a função técnica de administrar os negócios municipais. A Constituição Municipal Modelo especifica que "o administrador municipal será escolhido em atenção única mente a suas qualificações executivas e administrativas, com especial referência à sua experiência real e ao seu conhecimento de práticas consagradas das atribuições de seu campo, tais como se acham aqui estabelecidas. Não é necessário que ele resida na cidade ou no Estado na data da nomeação, mas, durante o exercício do cargo, é obrigatória a sua residência na cidade".

Sendo o cargo de administrador de nomeação e não eletivo, as probabilidades de compromissos políticos que afetem a qualidade de sua administração são muito reduzidas. O seu interesse pessoal poderá até levá-lo a realizar uma boa administração, porque a sua nomeação e seu futuro dependem diretamente da sua fôlha de serviços.

A administração municipal tornou-se uma profissão para aqueles que têm experiência e treino especial no ramo. Semelhantemente aos médicos e advogados, os administradores municipais possuem um rigoroso código de ética, e são obrigados a agir dentro de normas pre-estabelecidas. O Código de Ética adotado pela Associação International de Administradores Municipais é o seguinte:

1. Nenhum membro da profissão pleiteará ou aceitará um lugar de administrador municipal se não estiver inteiramente de acordo com os princípios da forma conselho-administrador, e se não estiver certo de possuir as qualificações necessárias para servir a êsses princípios, na sua qualidade de administrador municipal, em proveito da comunidade.
2. O administrador municipal deve ter uma crença inflexível na dignidade e no valor dos serviços prestados pelo governo e um senso profundo de sua própria responsabilidade social, na sua qualidade de curador dos interesses do público.
3. O administrador municipal deve ser movido pelos mais elevados ideais de honra e

de integridade em tôdas as suas relações públicas e pessoais, para que se torne mercedor do respeito e inspirador da confiança da organização que dirige e do público a que serve.

4. O administrador municipal deve estar seguro de que as honrarias e as vantagens pessoais conseguidas à custa de informações confidenciais ou de má aplicação do tempo são frutos de ação desonesta.
5. O administrador municipal não é um orientador político. Para que a política municipal seja inteligente e eficaz, o máximo que o administrador pode fazer — e aliás deve fazer — é informar e aconselhar o corpo legislativo municipal e estimulá-lo a tomar decisões positivas.
6. O administrador municipal deve compreender que as decisões de caráter político cabem sempre ao conselho, isto é, aos representantes eleitos do povo, e, por conseguinte, deixar a êsses a defesa das diretrizes que venham a sofrer crítica.
7. O administrador municipal deve manter a comunidade informada a respeito dos negócios do município, mas colocar-se sempre em segundo plano, acentuando a importância dos fatos, ao invés de focalizar a sua ação pessoal.
8. Com o fim de preservar a sua integridade profissional, o administrador municipal deve resistir a tôda tentativa de interferência no seu controle do pessoal, insistir no exercício do seu próprio julgamento no que toca ao cumprimento das diretrizes do conselho e tratar francamente com êste como órgão, evitando entendimentos secretos com seus membros individualmente.
9. O administrador municipal deve tratar tôdas as questões de pessoal à base exclusiva do mérito. Considerações de ordem política, religiosa, racial, não devem influir em nomeações, aumentos de salário, promoções e questões disciplinares.
10. O administrador municipal jamais deve dispensar favores pessoais. Ele deve trabalhar em benefício de tôda a comunidade e solucionar todos os problemas administrativos sem discriminação, à base de princípios e de justiça.

Uma prova afirmativa da qualidade profissional do sistema é a quantidade de administradores municipais atualmente em exercício. Segundo a Associação Internacional de Administradores Municipais, a situação era a seguinte, em 1 de janeiro de 1944: 18% dos administradores municipais em exercício eram profissionais com 15 anos ou mais de serviço; 30% eram profissionais com 10 anos ou mais e 49% contavam 5 anos ou mais de experiência. O tempo médio de serviço dos administradores municipais em exercício em 1943 foi de 7 anos e seis meses. Dois administradores tinham servido em 5 cidades diferentes e 81 tinham servido pelo menos em 2. O número de associados da Associação Internacional de Administradores Municipais em 1 de janeiro de 1944 era de 802.

Responsabilidade centralizada

Como acontece em todos os tipos satisfatórios de organização, sejam à base de lucro ou não, também no sistema *conselho-administrador* as linhas de autoridade são definidas com nitidez e a responsabilidade é facilmente localizada. Na pessoa do administrador está o chefe executivo uno do governo municipal. A ele são atribuídos poderes para nomear os diretores de departamento e, através dêsses, todos os outros funcionários. Ele é encarregado de preparar, para ser submetido ao conselho, o plano financeiro da cidade e de executar o orçamento depois de aprovado e convertido em lei. Ele é especificamente responsável por todo o trabalho administrativo da cidade. Coordena tôdas as atividades municipais e está habilitado, pela posição que ocupa, a dar informações técnicas sobre as necessidades dos vários setores governamentais e sobre o estado em que se acham em qualquer tempo. Ele pode formular e executar um plano da atividade governamental que permita o desenvolvimento regular e ordenado dos negócios públicos. As decisões podem ser tomadas rápida e facilmente.

Um freio nos gastos

Porque o administrador não deve o seu lugar a uma eleição "dirigida", cuja base é o voto comprado com empregos e contratos, ele está em situação de poder colocar um freio nos gastos desnecessários, regulando o fluxo dos gastos departamentais e informando o conselho sobre as necessidades financeiras reais de cada setor.

Nem pode o conselho cair na tentação de aumentar arbitrariamente as dotações dos departamentos, uma vez que se acha impedido de desfrutar qualquer vantagem política, que, de outra forma, pudesse resultar desse aumento.

A Constituição Municipal Modélo dispõe que "ninguém que pertença aos quadros do funcionalismo municipal, ou que a êles se candidate, poderá ser nomeado, promovido, rebaixado, afastado, ou de qualquer forma favorecido ou prejudicado, por motivo de raça, opiniões, ou filiações políticas ou religiosas". Dispõe também que "ninguém que pretenda ingressar nos quadros do funcionalismo municipal, ou nêles ser promovido, poderá oferecer qualquer compensação, direta ou indiretamente, seja em dinheiro, em serviço ou por qualquer outro meio, a nenhuma pessoa, para o fim de ser beneficiado na prova de seleção, na nomeação, na proposta de nomeação, na promoção ou na proposta de promoção".

Em tais condições, o conselho não tem incentivo para extravagâncias. O gabinete do administrador é uma muralha que impede a infiltração do favoritismo na administração, impedindo também, em consequência, o aumento do custo do governo.

O administrador é um funcionário

Embora o administrador goze de completa autoridade administrativa, o conselho tem poderes para demití-lo, se a sua atuação se revelar insatisfatória, da mesma forma que a assembléia de diretores de qualquer organização pode dispensar o administrador incompetente. O administrador municipal não pode erigir um mecanismo político pessoal, porque o ressentimento justificado de seu empregador, o conselho, poderá resultar na sua dispensa.

Em tais circunstâncias, o administrador municipal não poderá transformar-se num "ditador", nem há mesmo exemplo de acontecimento semelhante nas cidades que adotaram a forma conselho-administrador; pelo contrário, a responsabilidade imediata do administrador perante o conselho permite um controle democrático mais legítimo do que aquêle a que está submetido um prefeito eleito, cujas atividades não estão sujeitas a investigação imediata do conselho e que só pode ser dispensado por ocasião das eleições ou por processos legais complicados.

Representação proporcional

Algumas cidades administradas pelo sistema conselho-administrador adotaram um método de eleger os conselheiros conhecido por representação profissional. É um sistema que permite ao votante expressar a sua preferência por determinados candidatos, os quais são eleitos por sufrágio universal. Em vez de usar uma cruz, ele marca as suas cédulas com os números 1, 2, 3 etc., na ordem da preferência. Com esse método de contagem a representação proporcional garante automaticamente a grupos importantes da mesma opinião uma representação em proporção direta da sua força eleitoral, o que dá em resultado um conselho rigorosamente representativo.

Em cidades como New York, Cincinnati e Yonkers, vítimas notórias, no passado, de dominação por máquinas políticas, a representação proporcional tem sido um recurso útil para impedir que máquinas políticas sufoquem o conselho.

A Constituição Municipal Modélo sugere a representação proporcional como complemento desejável da forma conselho-administrador. De um modo geral, pode-se dizer que, quanto maior a cidade, mais importante deve ser o papel da representação proporcional na prevenção do completo "congelamento" das minorias.

APOIO POPULAR

O processo democrático nada tem de automático. Nenhuma forma de governo transformará, por si só, em bom o que antes era péssimo. Uma forma de governo não passa, afinal de contas, de parte de um mecanismo. E a qualidade dessa parte é medida pela maneira com que desempenha, em condições normais, o papel que lhe toca. Nas condições normais devem estar incluídas a lubrificação das engrenagens e a presença de um operador dotado de grau razoável de inteligência.

O cidadão, o contribuinte, é o operador dessa peça de mecanismo a que estamos nos referindo. Se ele não está atento à sua missão, não há mecanismo capaz de substituí-lo adequadamente. No entanto, uma peça do mecanismo pode facilitar mais do que outra a tarefa do operador. Esse é o fator básico que diferencia as formas de governo que estivemos examinando.

De todas as formas de governo municipal, a forma conselho-administrador é a que torna mais fácil a tarefa do cidadão, tão fácil a ponto de per-

mitir-lhe não só compreender o funcionamento do mecanismo, mas também fazê-lo funcionar. Mas nunca se deve esquecer que, se o cidadão falhar na sua missão, o mau governo levará a melhor, seja qual fôr a forma adotada.

Determinando alternativas

Qual o papel inevitável do cidadão nesse processo? Exercer o seu direito de voto, naturalmente. Mas que é o voto? É a expressão de uma escolha entre uma ou mais alternativas.

Nesse ponto está o segredo. O cidadão deve ser ouvido tanto na determinação das alternativas como na escolha entre elas. Para isso ele deve estar organizado. A voz de um cidadão isolado é uma voz débil. A voz de um grupo organizado é a voz mais poderosa que pode ser ouvida numa comunidade democrática.

Aqui, também, a forma de governo é importante. Numa comunidade em que a forma de governo é escolhida com a preocupação de trasladar pronta e eficazmente a vontade dos cidadãos em

representação legislativa e daí em ação administrativa, uma organização de cidadãos pode prosperar porque tem possibilidade de ser eficaz. Mas numa comunidade em que a escolha da forma de governo não seguiu essa orientação, a organização dos cidadãos terá que enfrentar problemas mais complicados.

Não se deve nunca esquecer que, em última análise, o responsável por um mau governo é sempre o bom cidadão. A razão disso é que o mau governo aparece quando o bom cidadão ignora o governo que tem. Aquêles que se interessam pela existência de um mau governo estão sempre alertas e ativos. Aquêles que estão interessados na existência de um bom governo devem refletir e procurar mobilizar as suas fôrças.

Democracia pressupõe atividade por parte do cidadão. Daí podemos afirmar que a fórmula segura para um bom governo local, segundo os ensinamentos da experiência, é uma sólida organização dos cidadãos, somada às melhores formas e aos melhores mecanismos que estiverem ao nosso alcance.
