

Aspectos do Governo Local na Inglaterra e no País de Gales

EMMELINE W. COHEN

(Research and Information Officer Institute of Public Administration)

O PROGRAMA de reconstrução de após guerra no Reino Unido tem sido descrito umas vezes com simpatia outras com antipatia mas, raramente, se presta atenção ao papel que as autoridades locais estão desempenhando para levar avante êsse programa. A omissão é compreensível porque o caso se presta a confundir os que não apreciam a maneira britânica de executar reformas radicais dentro de uma organização essencialmente conservadora. Não há lógica nisso; mas uma vista d'olhos à história dará um indício seguro das razões das peculiaridades dessas reformas. O presente artigo, baseado em informações de certas áreas escolhidas da Inglaterra e do País de Gales e também em entrevistas com suas autoridades públicas, descreve as tendências que se manifestam em alguns dos principais serviços locais, contendo além disso comentários sobre as condições desses serviços de um modo geral.

UMA ESTRUTURA RÍGIDA

A atual organização do governo local é apenas um paliativo cheio de inconveniências como uma casa vitoriana cujo interior foi parcialmente modernizado para servir a propósitos atuais. Foi planejada essa organização no fim do século dezanove. A autoridade se distribui por diferentes áreas que, originalmente, correspondiam a diferenças em importância e população. Há oitenta e três áreas de propósitos gerais, chamadas *county boroughs*, unidades autônomas com prefeitos e órgãos políticos e administrativos; há trezentos e nove áreas urbanas, de propósitos gerais, chamadas *boroughs* (que têm perdido alguns poderes desde 1944); quinhentos e setenta e dois distritos urbanos e quatrocentos e setenta e cinco distritos rurais com menores poderes e (excluindo Londres que, por um acidente de história, está nesta categoria) sessenta e dois condados administrativos que exercem consideráveis poderes e prestam alguns serviços para todas as áreas que não sejam os chamados de *county boroughs* situados dentro de seus limites.

O motivo dessa organização é, agora, uma questão histórica porque, enquanto os limites permanecem estáticos, a população mudou em tamanho e distribuição. Dos *county boroughs* oito agora

têm populações abaixo de sessenta mil, número êsse que os administradores consideram ser o mínimo necessário para uma administração adequada de qualquer serviço público importante. No outro extremo estão vinte e sete *boroughs* e quatro *urban districts* que têm populações que vão de sessenta a trezentos e cinquenta mil. Há setenta e sete *boroughs* com populações acima de trinta mil e que têm poderes e organização governamental iguais aos das grandes cidades. A descrição de uma dessas áreas urbanas decadentes pode ilustrar o que êsse anacronismo significa na experiência diária e porque as reformas iniciadas em 1944 se faziam necessárias.

Tomemos, por exemplo, uma das cidades no norte industrial. O que era uma pequena vila há cento e cinquenta anos, transformou-se durante a Revolução Industrial — período de expansão em riqueza e de declínio nos valores estéticos — num conglomerado de sólidos edifícios cinzentos, comerciais, grandes e frios, de casas residenciais plantadas uma juntas das outras em toda a área. Não há parques nem praças como nas velhas ou nas novas cidades e toda a localidade exige urgentemente uma remodelação. O centro da administração é o maciço edifício público todo ornado que foi orgulhosamente construído nos dias sem gosto da prosperidade urbana. Dentro do referido edifício há uma ampla sala que é a do conselho, com pesados reposteiros, cadeiras estofadas para os conselheiros e uma espécie de tablado para o prefeito. Adiante da sala do conselho está o gabinete de repouso do chefe do executivo local, com espelhos dourados e retratos a óleo dos prefeitos que por ali passaram, todos eles com túnicas escarlates. Mais adiante há um escuro salão de banquetes com capacidade para duzentos comensais e além uma bela cozinha. Na parte inferior estão as salas da assembleia, utilizadas agora para bailes e conferências. Toda essa pompa é para uma população de cerca de trinta mil almas. Essa unidade de governo era, antes de 1944, responsável pela administração das escolas primárias, pela prestação de serviços diários às mães e às crianças, além de outras atividades de bem-estar e de saúde pública. Como a comunidade era pobre, tornou-se mister gastar com parcimônia cada tóstão arrecadado. Não era possível pagar pessoal de alto nível de qualidade. Seu encarregado do setor

da educação era um simples burocrata que havia cursado a escola até aos dez anos e cuja instrução não passou disso. Inevitavelmente, era baixo o padrão dos serviços mas a comunidade tinha orgulho de sua autonomia e lutava como um tigre contra os que a acusavam com a ameaça de cassar sua liberdade.

OBSTÁCULOS À REFORMA E SEUS RESULTADOS

Durante anos se processou uma notável expansão no campo da responsabilidade das autoridades de governo local e os padrões dos serviços delas exigidos continuam elevando-se! Há dezenas de anos que muitas pessoas sentem a necessidade da renovação da estrutura dos governos locais. Uma comissão real, nomeada em 1923, realizou uma exaustiva investigação que não deu resultados porque não conseguiu chegar a um acordo a respeito da base em que se podia operar a reforma (1). Em 1945, uma *Local Government Boundary Commission* foi instituída. Esta comissão estudou também a situação, mantendo-se em contato, para fins de consulta, com as autoridades locais, e publicou alguns relatórios interessantes que continham sugestões sobre a base em que se deveria operar a reforma mas em 1949, antes deste trabalho ser executado, foi a comissão extinta, nada resultando de seu esforço. (2)

Os obstáculos à reforma são de ordem política. Qualquer autoridade local que deseje estender suas fronteiras, deve fazê-lo a expensas de outra, de modo que qualquer proposta neste sentido significa luta feroz. Cada governo local se organizou numa associação coesa que serve como poderoso grupo de pressão sempre pronto a se opor a qualquer mudança que reduza os poderes dos respectivos componentes.

Em consequência disso, os governos de pós-guerra se viram às voltas com medidas tão especiais e amplas de reconstrução que não poderiam ser postas em prática sem que se modificassem as atuais fronteiras das unidades de governo local. Isto exigia, porém, considerável dose de engenho. Duas alternativas foram levantadas. A primeira foi a de retirar certas atribuições do governo local, transferindo-se para os órgãos nacionais. Abastecimento de gás e energia elétrica, transportes locais, assistência pública e serviços hospitalares, por exemplo, foram transferidos. A segunda foi a de concentrar a responsabilidade nos *counties boroughs* e nos condados administrativos cujas populações eram normalmente bastante consideráveis para constituírem unidades administrativas eficientes, tendo em vista os modernos padrões. Aos governos de condado a nova disposição represen-

tava um desafio, sendo por isso interessante a história do processo que puseram em prática para adaptar sua maquinaria a fim de que pudesse ela atender as suas necessidades funcionais e democráticas.

GOVÊRNO DE CONDADO

Os conselhos de condado são eleitos pelo povo. Eles operam por intermédio de um certo número de comissões e subcomissões funcionais, tratando cada uma de determinado serviço, isto é, de finança, saúde, educação, abastecimento, etc. A composição dos *comités* é feita de acordo com a composição partidária do conselho. As altas autoridades públicas do governo local, como não acontece, aliás, no serviço civil nacional, são profissionais especializados; o amanuense é, via de regra, um advogado e o Tesoureiro, o diretor da educação, o médico oficial do condado, o engenheiro, etc., têm preparo especializado nos respectivos setores de trabalho. A sede do governo é a cidade do condado que também pode ou não ser o centro geográfico ou sociológico natural, dependendo, no caso, dos fatos históricos.

Desde o fim da guerra que os condados administrativos assumiram, retirando-os das comunidades menores, as responsabilidades pelos serviços de saúde pública, educação, planejamento, bombeiros, asilos de velhos, assistência a menores desamparados e colocação de jovens. Este é um encargo considerável do ponto de vista da função executiva.

CONDADOS ADMINISTRATIVOS E REFORMA DA EDUCAÇÃO

A administração local dos negócios de educação antes de 1944 baseava-se no dispositivo do *Education Act*, de 1902. Existiam trezentos e quinze áreas locais para efeito de educação, das quais cento e quarenta e seis eram tanto para a educação elementar como para a secundária, e cento e sessenta e nove só para a elementar. Os *boroughs* e distritos urbanos, cuja população na época do censo de 1901 havia satisfeito certos requisitos, constituíam áreas administrativas no campo da instrução e, a despeito da mudança do tamanho e da distribuição demográfica ocorrida no período que se seguiu, não houve revisão da competência conferida. A maioria das crianças passam toda a sua vida escolar, isto é, de cinco a quatorze anos, nos cursos elementares e somente uma minoria passa para os cursos secundários. O resultado do sistema foi que dentro de um único condado administrativo surgiu um certo número de autoridades autônomas de instrução elementar, cada uma delas com sua própria orientação e suas próprias normas. Eram desiguais as oportunidades oferecidas às crianças. As cento e sessenta e nove áreas administrativas de educação elementar incluíam algumas cuja população era pequena

(1) *Royal Commission on Local Government, 1st Report — The Constitution and Extension of County Boundaries*. Cmd. 2506 (H.M.S.O., 1925) 2th Report — *Local Authorities, This Constitution, Relations, Areas and Functions*, Cmp. 3213 (H.M.S.O., 1929).

(2) Vide *Report of Local Government Boundary Commission for the Year 1947* (H.M.S.O., 1948).

e fracos os recursos financeiros e outras cuja excelência das respectivas escolas e programas de ensino tinha fama em todo o país.

O *Education Act*, de 1944, elevou para quinze anos o limite máximo da idade escolar; dispôs também que todas as crianças deviam receber instrução secundária a partir dos onze anos e o mais cedo possível esta instrução lhes devia ser ministrada em estabelecimentos separados das escolas primárias. Agora, considera-se a educação como um processo contínuo que passa por diferentes fases que se entrosam num plano homogêneo e coerente.

Os administradores do setor da educação concordam que, tendo em vista a instrução, a unidade exata de população para a organização escolar fica entre sessenta e cento e vinte mil com uma unidade consideravelmente maior para fins de planejamento, orientação, assistência técnica especializada, instrução superior como a de preparação de professores e instituições de ensino técnico. Infelizmente, os limites das áreas de governo local não obedecem a esse critério e como não havia possibilidade de modificá-los, o governo adotou um misto de inovação e contemporização. Os *county boroughs* e os condados administrativos foram transformados em áreas locais para fins de ensino e só as antigas áreas ou setores geográficos da educação elementar perderam seus poderes.

Esta mudança resolveu um certo número de problemas mas criou outros. Muito embora instituisse unidades suficientemente grandes para a formulação de diretrizes, militava contra a tradição de associar representantes eleitos de uma comunidade com a administração dos serviços rotineiros. Impunha também a extinção de um número reduzido mas significativo de áreas de administração de ensino elementar situadas dentro de condados administrativos cujos conselhos pouco cuidaram no passado da instrução e cujas escolas, construídas em estilo gótico, não dispunham de instalações sanitárias adequadas, eram mal-equipadas e possuíam uma grande proporção de professores mal-qualificados para o mister. Muito embora a lei tenha salvaguardado os padrões, houve razões de sobra para as pequenas cidades progressistas que dispunham de bom serviço escolar temerem a possibilidade de serem subordinadas às autoridades dessas áreas com a perspectiva de serem colocadas em nível inferior e impedidas de realizarem experiência e progredirem.

Essas objeções foram remediadas exigindo-se que os condados se organizassem em divisões, cada uma delas com uma população de pelo menos sessenta mil almas. Para cada uma haveria um *comité* conhecido pelo nome de "executivo divisional", composto de representantes das entidades locais menores, situadas dentro da divisão, de conselheiros do condado e de pessoas que não ocupassem postos eletivos, pessoas essas que participariam do *comité* em virtude da contribuição especial que poderiam prestar à obra. Os condados

delegaram a administração rotineira a esses *comités*, mediante um acordo que devia ser formulado com o conhecimento das autoridades locais subsidiárias e sujeito à aprovação do Ministro de Educação. O seu objetivo foi exposto na circular n.º 5, de 1944, desse ministro. Além disso, cada escola dispõe hoje de seu próprio *comité* de administração que se reúne uma vez durante um período de exercício.

O sistema é complexo mas está funcionando. Seu sucesso ou seu fracasso depende, em larga margem, de seu pessoal profissional. Cada condado administrativo tem um "diretor de educação" encarregado do "departamento de ensino". Para cada divisão, há uma autoridade divisional de educação que é subordinada ao "diretor" do condado. A maioria das autoridades divisionais de educação possui, pelo menos, duas das seguintes qualificações 1) diploma universitário; 2) experiência de magistério e 3) experiência administrativa. A circular n.º 5 assinalou que era mais do tato e bom senso dessas autoridades do que de sua capacidade e eficiência que dependia, em proporção considerável, o êxito do novo sistema.

Os "executivos divisionais" estão trabalhando de uma ponta a outra do país. Por meio dêles procura-se sanar um ponto fraco próprio de toda a grande organização — superpadronização e desprezo pelas necessidades individuais e locais. Graças à visão de uma ou duas pessoas, criou-se, desde o início da nova organização, uma *National Association of Division Executive for Education*. Por intermédio de seu incansável Secretário Honorário, Dr. L. F. White, permuta informações e promove uma conferência anual em que se acumula experiência e se formula a política que deve ser seguida. Em vários condados os dirigentes do setor da educação vêm estimulando a criação de associações de executivos divisionais que promovem reuniões regulares e eliminam as diferenças existentes nessa esfera entre o condado e outras localidades.

A razão de estar funcionando tão bem e tão cedo esse complicado sistema é a de que a administração educacional atrai um grande número de homens capazes, enérgicos e possuidores de visão perfeita dos propósitos em vista além de estarem ansiosos para realizar por meios democráticos um bom trabalho no campo do ensino. O seu emprêgo não é uma sinecura! Cada autoridade divisional de educação tem um pequeno e simples escritório que é o centro da divisão que dirige. Procuram-no todos os membros do executivo divisional a fim de indagar como vai o trabalho de reparos de uma escola de seu interesse, todos os pais que necessitam de orientação e todos os professores com seus problemas pessoais. Eles mantêm o equilíbrio entre o condado e a localidade. Um evita que certo burocrata de nível inferior mande que o professor preencha um formulário perfeitamente dispensável e outro impede que um membro excessivamente zeloso do executivo divisional vá aborrecer o arquiteto do con-

dado com perguntas a respeito da demora de uma obra.

No órgão de educação do condado há usualmente um grande mapa, erigido de alfinetes de cabeça colorida que indicam as escolas em construção e as que estão em projeto. Em um desses órgãos encontra-se a maquete de um novo campo de esporte de uma escola, primeiro a surgir no condado; noutro, há uma lista das escolas criadas desde 1944 nas vilas, com moderno equipamento e instalações sanitárias adequadas e um terceiro órgão informa como os consultores do condado especializados em arte, música, instrução física e economia doméstica estão cumprindo o currículo em distritos outrora atrasados. O número de professores incapazes diminuiu rapidamente.

O maior obstáculo ao progresso do ensino é, porém, a falta de materiais de construção. Isto significa que algumas cidades progressistas não puderam desde 1939 construir novas escolas e são, por isso, obrigadas a marcar passo enquanto o resto do condado se desenvolve. Isto se deve, porém, à atual situação em que se encontra o mundo e não aos erros das autoridades escolares. A vitalidade do governo local, diga-se de passagem, manifesta-se na esfera da administração do ensino.

SERVIÇOS LOCAIS DE SAÚDE

Muito embora o *National Health Service Act*, de 1946, retirasse dos condados administrativos as responsabilidades pelos serviços hospitalares e de assistência médica em geral, atribuiu-lhes, por outro lado, muitas novas obrigações no setor da saúde, entre as quais a de administração de centros de saúde (inexistentes, até então) clínica pediátrica e de assistência à maternidade, assistência domiciliária por meio do serviço de enfermeiras visitadoras, assistência domiciliária às mães e assistência obstétrica, assistência domiciliária aos doentes em geral, educação sanitária, vacinação e imunização e serviço permanente de ambulância. Parte dessa miscelânea de atribuições é de caráter suplementar para os serviços hospitalares e clínicos em geral e outra parte é de natureza médico-social. Cada um desses serviços constitui, porém, pesado encargo de administração e a fase de desenvolvimento em que se encontra cada um deles varia de condado para condado.

O *National Health Service Act* não se referiu aos encargos de saúde pública que ainda são da competência das autoridades locais de nível inferior. Por isso, os trabalhos de saúde pública visando à profilaxia do meio estão divorciados daqueles que visam aos indivíduos desse mesmo meio e a fiscalização dos prédios em más condições sanitárias está divorciada daquela que atinge seus ocupantes. Essa dificuldade só é dominada por meio de um entendimento. Em alguns condados, ataca-se o problema por meio de nomeação, de comum acordo, das autoridades médicas que

trabalham para o condado e, também, para a área local, conseguindo-se, assim, uma certa coerência nas medidas por elas tomadas. O problema em cada área é diferente, assim como são diferentes suas soluções.

Uma maneira interessante de apreciar a questão foi adotada numa área do nordeste, uma região de cidadezinhas industriais que eram verdadeiras "manchas" em matéria de saúde. A autoridade médica do condado é uma pioneira no setor da medicina social, autoridade essa que muitos compararam a um indivíduo que tem a cabeça nas nuvens e os pés no solo. Ele e sua equipe aproveitaram a oportunidade oferecida pelas exigências da lei. Esse condado fracionou-se em unidades divisionais com populações de cerca de cinquenta mil pessoas para fins de administração, unidades essas que são, no entanto, pequenas demais para que a autoridade médica da área possa saber quais as causas de doenças ou de más condições de saúde nos lares, nas escolas e nas fábricas. Elas são as encarregadas da saúde escolar e da saúde pública em geral de modo que há completa integração das responsabilidades locais.

Assistir a uma conferência num desses distritos constitui interessante experiência. A autoridade médica divisional senta-se à sua mesa com as relevantes estatísticas de mortalidade, doenças, chamadas ao serviço local de assistência e frequência aos centros de assistência às mães e às crianças. Com ele está o inspetor sanitário — que conhece as ruas e sabe qual é a condição dos prédios — o visitador da saúde pública — que conhece as famílias — o enfermeiro chefe e o visitador do serviço de tuberculose. Juntos, discutem os problemas que estão surgindo — o da morte inesperada de uma criança e as deficiências do serviço que esta morte pode revelar; o de um velho desamparado para o qual foi difícil conseguir acomodação; o do surto de doença no meio escolar, etc. Os problemas são então definidos, escolhendo-se um deles para um tratamento imediato além de se estabelecer a estratégia para a qual cada membro da equipe poderá prestar a sua contribuição. Os especialistas e o equipamento do condado estão à disposição caso sejam necessários e, além disso, pode-se contar com os conselhos de um notável médico chefe do condado.

Uma ou duas dessas unidades procuraram, ativamente, estimular a participação das áreas vizinhas na administração da saúde pública, criando comitês similares aos instituídos no setor do ensino e lhes delegando responsabilidade em íntima ligação com as autoridades médicas divisionais. Quando as áreas dessas subdivisões são as mesmas, tanto para a saúde pública como para a educação, surge uma nova unidade territorial e novas formas de cooperação se desenvolvem. Em alguns lugares onde há essa espécie de delegação, são suplantadas de modo extraformal certas dificuldades de ligação, o que não seria possível numa organização supercentralizada e, por isso, formal. Numa pequena cidade, por exemplo, foi possível

conseguir a cooperação entre os serviços hospitalares e as autoridades de saúde pública devido ao feliz acaso de ser a provedora do hospital irmã da inspetora chefe da saúde pública. Estas duas sensíveis senhoras conseguiram pôr em funcionamento um bom sistema, enquanto altos funcionários da administração ainda procuravam transpor obstáculos intransponíveis.

Alguns condados acreditam, por contraste, que seus serviços de saúde são bem administrados por força de um controle supercentralizado, com funcionários destacados em serviços externos e que atuam como agentes do órgão central, à moda de um exército eficiente e disciplinado.

Seja qual for o método, o objetivo de um eficiente serviço de medicina social é importante. Afinal de contas, o custo dos serviços assistenciais curativos para o condado poderá ser mais facilmente reduzido com o êxito dos serviços assistenciais preventivos e estes são obrigação das autoridades locais.

PLANEJAMENTO NA CIDADE E NO INTERIOR

A Inglaterra é um dos países mais densamente povoados da Europa. Estimou-se, recentemente, que nela vivem 750 pessoas em cada milha quadrada. Por isso, é importante que se aproveite da melhor maneira possível a terra. De 1940 a 1942, foram publicados três famosos relatórios sobre o assunto (3) e o *Town and Country Planning Act*, de 1947, pôs em prática algumas de suas recomendações. Em consequência dessa medida, os condados de governo e os condados administrativos passaram a ter autoridade em matéria de planejamento local.

Este envolve a regulamentação do uso da terra e sua divisão em lotes para diferentes propósitos. Muito embora o governo central formule os princípios básicos da política nacional, as autoridades locais devem não só formular a política local decorrente da nacional como, também, integrar os vários elementos, de modo a promover o melhor padrão possível de vida. É um trabalho de fôlego e tanto implica na tomada de importantes decisões que afetarão, por muito tempo, as condições de vida do condado (como as decisões com respeito às terras que devem ser usadas para fins industriais e as outras que devem ser reservadas para a agricultura) como implica em questões de detalhe (como a relativa a poder ou não determinado indivíduo construir num certo local uma casa particular). Vários métodos de administração foram adotados. Todas as unidades incumbidas de executar planejamento criaram comitês para esse fim. Algumas delas descentraliza-

ram a administração, delegando certos trabalhos a comitês temporários para certas áreas criadas, também, temporariamente, e outras puseram em prática métodos altamente centralizados.

Seja qual for o método empregado, porém, muito depende ainda da qualidade e da personalidade do chefe do planejamento no condado. Suas responsabilidades são tão diversas, abrangendo economia, engenharia, sociologia, arquitetura e outros assuntos que é preciso um superhomem ou um bom chefe de uma equipe de especialistas. Tem dispensado atenção recentemente ao problema da espécie dos indivíduos que devem ser recrutados para essa função (4) e dos locais de onde devem sair esses indivíduos.

No momento, oitenta e uma das cento e cinquenta e três entidades locais de planejamento do Reino Unido atribuíram as responsabilidades pelos seus trabalhos de importância aos engenheiros, trinta e quatro aos arquitetos, trinta e duas aos agrimensores e seis aos membros do *Town Planning Institute* que, sem possuírem, embora, qualificações profissionais básicas, submeteram-se às necessárias provas de habilitação exigidas pelo Instituto. É, ainda, muito cedo para saber o que resultou do fato de confiar-se o trabalho a autoridades públicas provenientes desses diferentes setores de atividade.

As variações em amplitude e recursos das várias áreas afetam as nomeações que se fazem. Algumas dessas unidades são tão pequenas que o encarregado do planejamento é obrigado a acumular outras obrigações, como no caso do engenheiro que acumula sua função com a do arquiteto. As grandes unidades, por outro lado, empregam uma equipe de servidores com várias qualificações técnicas, equipe essa que trabalha sob as ordens do encarregado do planejamento. Isto não significa que os problemas desse setor nas pequenas unidades locais são menos difíceis do que os das maiores unidades mas, sim, que elas não podem suportar os encargos da especialização de funções.

É, porém, muito cedo para estimar os resultados concretos das medidas de planejamento ou para impor um novo padrão à administração. O setor de atividade é de grande importância e um recente relatório a seu respeito mostrou que, a despeito das dificuldades, muita coisa está sendo feita. (5)

PROBLEMAS GERAIS

Esses comentários sobre o trabalho que os conselhos do condado estão realizando bastam para mostrar que o governo local ainda tem vitalidade no Reino Unido. Está, na verdade, procurando descobrir a melhor maneira de cumprir

(3) *Report of Royal Commission on the Distribution of Industrial Population* — Cmd. 6153 (H.M.S.O., 1940); *Final Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment*, (md. 6.386 (H.M.S.O., 1942) e *Report of the Committee on Land Utilization in Rural Areas*, (md. 6.378 (H.M.S.O., 1942).

(4) *Report of the Committee on Qualifications of Planners*, (md. 8.059 (H.M.S.O., 1951).

(5) *Town and Country Planning 1943-1951*, Cmd. 8.204 (H.M.S.O., 1951).

suas grandes obrigações e de assegurar a participação de todos os cidadãos na administração pública porque o principal propósito do governo local é de atuar como instrumento da democracia. O elo que o liga ao povo é sólido mas, em certos sentidos, muito delgado conforme nos revelam os dados da última eleição.

PORCENTAGEM DE ELEITORES QUE VOTARAM
NAS ELEIÇÕES LOCAIS DE 1948

	Inglaterra e Gales	Inglaterra e Gales	Gales e Monmouth- shire
Condados	52,3%	52,3%	52,1%
Condados Ad. e Mun.	42,3%	42,1%	53,6%
Distritos urbanos	47%	46,5%	56,8%
Distritos rurais	51,6%	49,6%	65,1%

As razões dessa abstinência do eleitorado são complexas e não foram bem investigadas; mas é um problema de que estão cientes todos os que amam os métodos democráticos em todos os partidos.

As unidades locais são organismos essencialmente executivos que operam de acôrdo com as diretrizes gerais formuladas pelo Parlamento. Eles fazem o que é preciso ou permitido pelos estatutos e gastam uma quantia cada vez maior do dinheiro arrecadado pela nação e não pela localidade. Isto significa que o governo central deve exercer um certo contrôle sobre essas unidades e a maneira por que é esse contrôle exercido foi há pouco objeto de debates. (6) Os governos locais pleiteiam maior delegação de autoridade e menos supervisão sobre seu processo de execução dos trabalhos de sua competência, tendo mesmo alguns ministérios avançado muito a fim de atender as exigências desses governos locais. As unidades superiores delegam, por um lado, deveres de execução às unidades inferiores. Estas, por outro lado, se queixam de que sofrem excessiva supervisão das unidades superiores. No momento, porém, essas questões de relações estão merecendo toda a atenção.

Um dos problemas mais difíceis é, talvez, o da organização interna das unidades locais. Cada uma delas cumpre seus deveres da melhor maneira que pode. A maquinaria de governo foi, de início, destinada a alcançar propósitos simples mas, em alguns setores, está ela agora sob considerável pressão. A organização é extremamente departamentalizada, característica esta realçada pela maneira por que as unidades operam por meio de *comités* funcionais. Muitos projetos são obrigados a passar por muitos *comités* e são de interesses de vários departamentos. Exemplo disso são as questões de edifícios públicos, pessoal, fi-

nanças e material. Há naturalmente uma certa disputa pelo poder e pelo prestígio entre os *comités*. Desde que os chefes são profissionais especializados, a tarefa de coordenação recai sobre o secretário do Conselho local, tarefa essa que é difícil e que, nas grandes unidades, atraem homens de grande personalidade e conhecimentos — qualidades essas que os colocam em posição de realce. A organização e as relações verticais são normalmente excelentes e mesmo nos casos em que um grande número de funcionários esteja lotado fora dos órgãos centrais, há um alto senso de trabalho de equipe e de integração. As relações horizontais são, via de regra, mais difíceis e cada unidade local procura resolver a seu modo os problemas do respectivo funcionamento.

Os métodos de pessoal nos governos locais contrastam, porém, com os do serviço civil inglês que recruta servidores de todos os níveis de instrução. Os chefes no serviço civil local possuem qualificações técnicas e profissionais especializadas. Os servidores que não são técnicos são recrutados na idade de dezesseis ou dezessete anos, diretamente nas escolas, e procuram, daí em diante, progredir por sua própria conta. Com apenas uma ou duas exceções — das quais a mais notável é a cidade de Manchester — as unidades locais não encontram meio de colocar em seu serviço pessoas de alto nível de instrução universitária. Em 1935, as associações das unidades de governo local sustentaram que não era prático estimular o ingresso de diplomados em seus serviços (7) e mais recentemente surgiram provas que evidenciam que este é ainda o ponto de vista da maioria delas. (8) É, não raro, um motivo de espanto observar o abismo que separa, em matéria de visão, o funcionário profissional de seu chefe burocrático que, muito embora seja capaz de conhecer os trabalhos de sua repartição, comumente não tem nenhuma capacidade de apreciar seriamente as funções que seu órgão desempenha. Sua experiência é, usualmente, provinciana porque, no passado, foram raras as movimentações de pessoal sem credenciais profissionais entre as unidades de governo local.

Recentemente, porém, as questões de pessoal passaram a receber boa dose de atenção, devido, em grande parte, às atividades da *National Joint Council of Local Authorities*. Existe agora um sistema hierárquico comum e as provas para fins de promoção foram, afinal, introduzidas. Estas criaram uma certa consistência de padrões em todo o serviço, mas desde que a preparação para os exames não envolve freqüência às aulas, seu valor educacional é limitado.

As dificuldades de recrutamento são hoje consideráveis. Uma das razões dessa dificuldade

(7) *Report of the Departmental Committee on Qualifications, Recruitment, Training and Promotion of Local Government Officers* (H.M.S.O., 1935, pág. 17).

(8) *Report of the Committee on Qualifications of Planners*, Cmd. 8.059 (H.M.S.O., 1951).

(6) *First Report of the Local Government Manpower Committee*, Cmd 7.870 (H.M.S.O.).

é que, nas atuais condições de emprego, há uma ampla margem de escolha para os indivíduos que deixam as escolas. Outra razão é que as oportunidades de educação são hoje tão amplas que os jovens recebem, agora, uma instrução de acordo com suas habilidades e não são forçados, prematuramente, a enfrentar o mercado de trabalho. As consequências desses fatos para os serviços públicos locais não foram, porém, firmemente enfrentadas ainda.

CONCLUSÃO

Há contradições no cenário contemporâneo do governo local com sua estrutura rígida e seus

processos flexíveis. Uma carta estatutária das unidades locais e os respectivos deveres poderiam dar a impressão de uma velha máquina, que espera há muito tempo substituição, rangendo sob a pressão de um esforço excessivo. Isto daria uma idéia falsa da questão porque no Reino Unido os administradores são mais importantes do que os sistemas administrativos. Os problemas com que devem lidar desafiam sua capacidade e o resultado disso é o triunfo de homens objetivos e de boa vontade sobre uma maquinaria obsoleta, no interesse dos grandes serviços que são prestados às comunidades locais.

(*In Public Administration Review*, Vol. XI, n.º 4, 1951).