

ALGUNS PROJETOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA NA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA

HANS-JOACHIM VON OERTZEN*

1. Nova estruturação do território federal; 2. Reforma territorial dos municípios; 3. Reforma do Governo e da administração federais.

Reforma administrativa é algo que, em si mesmo, não tem fim. A possibilidade da reforma não depende apenas, principalmente, da qualidade das idéias e propostas. Fatores políticos, econômicos e sociais do ambiente em que a reforma irá ocorrer devem ser determinantes do sucesso de uma reforma, ou seja, há uma hora certa para a reforma.

A República Federal da Alemanha é um Estado federal. Ações estatais e vida parlamentar ocorrem tanto a nível da federação quanto a nível estadual. A Constituição Federal, que é a lei básica, permite também a autogestão a nível municipal.

Falarei sobre três projetos de reforma administrativa, um para o nível da federação, outro para o nível dos estados e outro para órgãos municipais.

1. Nova estruturação do território federal

1.1 A situação

A reconstrução política e administrativa, depois da II Guerra Mundial, teve início dentro das antigas zonas de ocupação, o que é verdadeiro também relativamente aos estados. Uma vez que as zonas de ocupação nem sempre respeitavam as antigas fronteiras administrativas, os estados podiam ser estabelecidos dentro de fronteiras históricas somente quando estavam totalmente situados numa única zona de ocupação, por exemplo, a Baviera, na zona americana. Em outros casos, as fronteiras históricas eram ultrapassadas (por exemplo, no caso da Renânia), ou entidades menores eram agregadas a outros territórios (como ocorreu, por exemplo, com Oldenburg e Braunschweig, na Baixa Saxônia, ou Detmold, na Westfalia, ao norte do Reno). A parte principal do processo de estruturação dos estados terminou em 1947. Uma vez que os antigos principados e províncias alemães haviam sido muito diferentes em tamanho e importância, não é de espantar que os 11 estados sejam também muito diferentes: a Westfalia, ao norte do Reno, por exemplo, tem um território de cerca de 34 mil km² e uma população de aproximadamente 17 milhões de habitantes,

* Do Ministério do Interior da República Federal da Alemanha.

enquanto Bremen cobre um território de uns 400 km², com cerca de 700 mil habitantes.

Com a lei básica de 1949, a estrutura federal da República Federal da Alemanha foi estabelecida à base dos estados, criados em 1947. A Segunda Câmara do sistema parlamentar, o Bundesrat, participa de todo processo de formulação de leis; em caso de assuntos de interesse dos estados, não pode haver decisão legislativa sem a concordância do Bundesrat.

A lei básica contém um artigo estabelecendo que deveria haver decisão específica sobre nova estruturação do território federal. Nos anos 50 e 60 o Parlamento e o Governo, por diferentes razões, adiaram esse problema.

No começo, a discussão sobre reestruturação baseou-se, sobretudo, em razões históricas e nas solidariedades existentes entre determinadas regiões. O desenvolvimento da República Federal como um todo, e de algumas de suas regiões, deu maior peso a outros pontos de vista. A capacidade financeira muito diferente dos estados levou a um difícil sistema de equilíbrio financeiro; cidades que cresceram juntas e o desenvolvimento de áreas industriais desrespeitavam as fronteiras entre os estados e criaram outras dificuldades.

1.2 Iniciativa e metas da reforma

Essa reforma foi determinada pela Constituição (art. 29), com o objetivo de estabelecer maior equilíbrio entre os estados e, conseqüentemente, torná-los mais capacitados a cumprir suas atribuições no sistema federal, o que seria conseguido aumentando-se uma eficiência política, financeira, econômica e administrativa.

Em primeiro lugar, foram examinadas as evidências científicas oriundas de especialistas e, assim, em 1955, houve um primeiro parecer do antigo chanceler do Reich, Lutter. Em 1970, o ministro do Interior encarregou uma nova comissão de estudar a questão da reestruturação. Essa comissão, presidida pelo antigo Secretário de Estado Prof. Ernst, emitiu parecer em 1973. O ponto principal da proposta da comissão foi a redução do número dos estados numa proporção de um em cada cinco. No norte da República Federal, as chamadas "cidades-estados", Hamburgo e Bremen, deveriam ser agregadas aos estados territoriais vizinhos; no sudoeste, os estados Hessen, Rhineland-Pfalz e Saarland deveriam ser unificados.

1.3 Resultados da reforma

O Parlamento e o Governo federal não concordaram com as propostas da comissão e nenhuma medida foi tomada para que fossem implementadas. A discussão dessas propostas mostrou que os estados de hoje se estabilizaram como poder político e cresceram para se tornar importantes fatores nesse campo. O acompanhamento das mudanças operadas nesse campo tornou-se algo difícil de ser ignorado pelos partidos políticos. Em alguns dos estados referidos têm havido, até agora, governos estáveis, de um mesmo partido político, perdurando anos a fio, como os dos sociais-democratas em Hamburgo, Bremen e Hessen, e os dos democratas-cristãos na Rhineland-Pfalz e Saarland. Não se trata apenas de saber que partido teria maioria no Parlamento dos estados recém-estruturados,

nem quais teriam sido as conseqüências da votação no interior do Bundesrat, mas também de perceber o grau de estabilidade e a receptividade à mudança, apresentados pelas novas maiorias.

É evidente que não houve clima político para a reestruturação do território federal. Isso, provavelmente, só poderia ter sido feito quando se criou a República Federal, em 1949, e desse fato o Parlamento chegou a certas conclusões. Numa emenda constitucional, em 1976, a obrigação de reestruturar o território federal foi eliminada e substituída por um artigo que apenas deixava aberta a possibilidade de reestruturação total ou parcial do território federal.

2. Reforma territorial dos municípios

2.1 A situação

A Constituição assegura que as administrações municipais decidirão, sob sua inteira responsabilidade, todos os assuntos da comunidade, dentro dos limites estabelecidos pela lei (art. 28, § 2.º).

Nos oito estados constituídos parcialmente por grandes áreas rurais (os estados urbanos, em que a administração é mais comparável ao governo municipal, não foram considerados), a autogestão existe em dois níveis: nas administrações locais e nas comarcas distritais. O governo local obedece, em linhas gerais, às leis de governo municipal dos estados, a despeito do fato de que a expressão administração municipal tem caráter ambíguo, significando tanto as pequenas freguesias quanto as grandes circunscrições. As autoridades municipais pertencem, principalmente, ao território de uma comarca distrital, com exceção de um número de circunscrições muito grandes, chamadas circunscrições de comarca.

A administração de autoridades municipais e de comarcas distritais abrange tanto funções de autogoverno quanto as delegadas por lei e desempenhadas através de mandato do *Land*.

Em 1968 existiam na República Federal da Alemanha 24.278 administrações municipais, 135 circunscrições de comarca e 425 comarcas distritais; 10.760, isto é, 44% das administrações municipais abrangiam menos de 500 habitantes.

2.2 Iniciativas e metas da reforma

As diferentes dimensões das administrações municipais e das comarcas distritais correspondia um potencial de administração muito diferente. As deficiências administrativas decorrentes desse fato cresceram e se tornaram mais evidentes, à medida que crescia o número de funções delegadas aos órgãos de governo local. Para fazer uso de seu direito de planejar, as administrações municipais deveriam dispor, também, de um mínimo de poder administrativo.

Por ocasião do 45.º Congresso Jurídico (*Juristentag*) de 1964, Werner Weber fez-se porta-voz da exigência de uma reforma territorial que pudesse interessar ao público. Em seguida, Frido Wagener, em seu livro *Neubau der Verwaltung* (Reconstruindo a administração), discutiu dimensões padronizadas para calcular o tamanho ideal dos territórios em que governos municipais pudessem cumprir suas diferentes funções. Baseados nessas discussões, os estados, que tinham

apenas competência para fazer isso, começaram a promover reformas territoriais nos municípios.

Enquanto isso, e num processo que durou mais de 10 anos, essas reformas territoriais vêm acontecendo, em administrações municipais e comarcas distritais, em todos os oito estados interessados. Houve diferentes objetivos de reforma: em primeiro lugar, a nova demarcação dos territórios municipais deveria ser a base de uma administração municipal mais eficiente. Essas administrações deveriam não apenas desempenhar mais eficientemente suas atuais funções, mas também serem impedidas de assumir maior número de funções delegadas; essa delegação de funções, até então tratada num mais elevado nível de administração dos estados, deveria ser promovida mediante uma outra reforma (reforma de funções). Através da reforma territorial do município deveriam também ser resolvidos problemas regionais específicos, problemas de áreas rurais ou problemas de cidades e seus arredores.

2.3 Resultados da reforma

As reformas territoriais reduziram drasticamente o número de administrações municipais, que passou de 24.278 para 8.514; o número de comarcas distritais passou de 425 para 235; e o de circunscrições de comarcas, de 135 para 88. Enquanto antes da reforma 83,7% das administrações municipais ainda tinham menos de 2 mil habitantes, depois da reforma isso só acontecia com 56%. Esse resultado aparece ainda mais claramente no que se refere às comarcas distritais, onde, antes da reforma, o número que prevalecia — 333 — tinha menos de 10 mil habitantes, número que, após a reforma, era de apenas 64.

O primeiro objetivo das reformas territoriais, que era criar a base para unidades administrativas maiores, foi, portanto, atingido. Uma vez que as demarcações de base local são levadas em consideração relativamente a muitos outros campos, a reforma territorial teve impactos sobre agências especiais dos estados e da Federação, sobre empresas, organizações profissionais e, finalmente, também sobre a organização de partidos.

A seção alemã do Instituto Internacional de Ciência Administrativa empreendeu um amplo programa de pesquisa — que ainda não está terminado — sobre as conseqüências e o acompanhamento de problemas vinculados às reformas territoriais, e esse projeto de investigação pode revelar alguns fatos que respondam à pergunta sobre se, em termos finais, as reformas constituíram um sucesso.

Para mostrar os efeitos negativos das reformas, foram mencionadas particularmente duas alegações sobre as relações entre os cidadãos e sua administração:

- a redução do número de conselheiros municipais (redução de 14,9%, nas comarcas distritais; de 23,4%, nas circunscrições de comarcas, e de 40,7%, nas administrações municipais);
- a distância maior entre o cidadão e sua administração.

Através da criação de uma representação distrital em comarcas maiores — que não dispõem de poder de autogoverno, mas apenas de um *status* consultivo —, tentou-se contrabalançar a redução do número de conselheiros municipais. Por outro lado, a pesquisa provou que não constitui influência negativa para o sucesso da reforma o fato de serem maiores as distâncias entre o cidadão e a administração.

De modo geral, os resultados das reformas territoriais a nível municipal provaram merecer um julgamento positivo, com exceção de algumas peculiaridades, casos em que as ações determinadas chegaram a ter que ser canceladas.

3. Reforma do governo e da administração federais

3.1 A situação

De acordo com a Constituição (art. 65), o primeiro-ministro da Federação (*federal chancellor*) estabelece as diretrizes gerais da política, enquanto os demais ministros federais se incumbem das áreas de competência abrangidas pela responsabilidade de cada um, limitando-se o Gabinete, em geral, a promover a coordenação. Todos os ministros têm direitos iguais e participam do Gabinete, tendo o ministro da Fazenda uma competência especial relativa ao orçamento.

A distribuição da responsabilidade vale também quanto à organização do governo.

Não há uma lei especial de organização do governo federal. Assim, somente quando da aprovação do orçamento pode o Parlamento tentar exercer influência sobre a organização do governo federal.

O ministro de Estado — o chanceler —, ao constituir o governo, determina o número de ministros e, dessa forma, o número de ministérios. Através de diretrizes organizacionais emanadas do primeiro-ministro da Federação, são determinadas as funções dos ministérios ou são elas transferidas de um ministério para outro. A organização interna do ministério é estabelecida pelo ministro respectivo, levando em consideração o que ficou determinado no orçamento e na regulamentação dos métodos de trabalho. Em princípio, os departamentos são organizados hierarquicamente, tendo na cúpula um secretário de Estado, diretorias, subdiretorias e divisões, como unidades básicas.

De modo geral, a administração, incluindo o cumprimento de leis federais, constitui competência dos estados. A administração exercida por autoridades subordinadas a ministros federais só é possível nas hipóteses explicitamente definidas na Constituição (por exemplo, administração militar, relações exteriores, rios e canais da órbita federal).

3.2 Iniciativas e metas da reforma

No final da década de 60 estava cada vez mais evidente que a eficiência governamental sofria com o peso e a complexidade das funções, com a expectativa permanentemente em expansão dos cidadãos interessados, de um lado, e a limitação dos recursos, especialmente financeiros, de outro.

Em conseqüência, o governo federal debateu medidas reformadoras para chegar a uma condução mais eficiente do governo, considerando, em especial, a criação de unidades e a utilização de métodos de planejamento.

Em fins de 1968 o governo federal instituiu, vinculado ao ministro do Interior, “um grupo interministerial para projetar a reforma do governo e da administração federais”. Esse grupo de planejamento era composto de sete membros, oriundos do Gabinete do Primeiro-Ministro e de seis diferentes ministérios,

cabendo, de início, a presidência ao Gabinete e, desde o outono de 1969, ao Ministério do Interior.

No início, o grupo de trabalho ficou encarregado de examinar a organização do governo federal com 21 ministros e de apresentar propostas visando maior eficiência no trabalho do Gabinete, através da redução do número de ministros e de melhor distribuição de funções em seus ministérios. Com o mesmo fim, deveriam ser feitas considerações sobre um sistema de planejamento de orientação política e, finalmente, deveria ser examinado o cargo do secretário parlamentar, só recentemente criado.

Num segundo período, que começou com a constituição de um novo governo, no outono de 1969, o grupo de trabalho foi encarregado de examinar, especialmente, a estrutura interna dos ministérios e fazer propostas visando melhor vinculação entre o planejamento financeiro a médio prazo, já adotado, e o planejamento político.

Foi nesse período, aliás, que o grupo começou a trabalhar juntamente com um grupo externo de especialistas, num estudo sobre a estrutura do Ministério de Alimentação, Agricultura e Recursos Florestais. Num terceiro e último período, que se iniciou com a constituição de um novo governo, em 1972, o grupo de trabalho foi encarregado de examinar as relações entre os ministérios e as autoridades subordinadas. Além disso, e a pedido de alguns ministros, o grupo realizou estudos em diferentes ministérios, por exemplo, sobre a estrutura organizacional do Ministério dos Transportes, sobre grupos de assessoramento do Ministério da Juventude, Assuntos de Família e Saúde, sobre a coordenação da política relativa à Europa etc. O grupo de trabalho apresentou relatórios, incluindo propostas sobre todos os assuntos. Vários desses relatórios basearam-se em pareceres de cientistas, firmas de consultorias ou outros tipos de especialistas. O grupo aplicou e testou modernos métodos de trabalho em suas próprias atividades, em colaboração com seus consultores e por ocasião do desenvolvimento de projetos empíricos de pesquisa em ministérios.

No final de 1975, o grupo de trabalho havia completado essas tarefas e foi extinto.

3.3 Resultados da reforma

É difícil dizer qual o grau de sucesso alcançado pelo grupo de trabalho em suas atividades durante esses seis anos. É certo que tal resposta pode ser positiva, se considerarmos a proposta apresentada no primeiro período quanto à redução do número de ministros de 21 para 14 (15) e à distribuição das funções dos órgãos extintos. A proposta foi aceita pelo primeiro-ministro da Federação e até hoje o número de ministérios permanece o mesmo. A outra proposta, feita igualmente nesse período e referente ao estabelecimento de um sistema governamental de planejamento de diretrizes políticas, não teve aceitação tão pronta. Instituiu-se, de um lado, em cada ministério, delegados para o planejamento que se reuniam regularmente, em comissão presidida pelo chefe do órgão de planejamento do Gabinete do Primeiro-Ministro. Por outro lado, porém, houve forte objeção contra o comando minucioso das funções pelo Gabinete, já que a responsabilidade dos ministros por suas áreas de competência é garantida pela Constituição. Seja como for, as medidas adotadas levaram a um aperfeiçoamento do sistema de informação existente no Gabinete e entre

os ministérios. As propostas apresentadas em seguida, pelo grupo, para articulação do planejamento da política com o planejamento financeiro a médio prazo, não encontraram eco. Nos anos que se seguiram, as crescentes dificuldades financeiras do setor público imprimiram aos fatores orçamentários influência avassaladora.

Naquilo que diz respeito aos estudos dentro de certos ministérios, a implementação de acordo com os métodos de trabalho do grupo foi empreendida quando a análise ainda estava sendo feita. De modo especial no terceiro período, quando enfrentavam problemas organizacionais, os ministérios mostraram interesse crescente em contar com a intervenção de um grupo de especialistas em administração não pertencentes ao ministério interessado, o que poderia ter significado uma oportunidade real de continuidade das atividades para o grupo de trabalho.

De acordo com o mandato recebido do governo federal, o grupo somente poderia fazer propostas. Ficaria a critério do governo, ou do ministro interessado, aceitar essas propostas e decidir quanto à forma de sua implementação. Isso, por um lado, constituiu uma limitação à eficácia do trabalho do grupo, mas por outro lado abriu, para os ministérios, a possibilidade de voltarem a se valer dos resultados do trabalho do grupo, mesmo depois que o mesmo foi abolido. Um exemplo disso pode ser encontrado no desenvolvimento de mecanismos de planificação dentro dos ministérios.

Da experiência com o grupo de trabalho podem-se extrair as seguintes considerações:

- a melhor — talvez a única — oportunidade para uma ampla reforma do governo federal é o momento da constituição do governo;
- a reforma do governo e da administração tem que ter o apoio do governo ou, pelo menos, dos ministros mais importantes;
- o sucesso das modificações introduzidas depende não tanto da estrutura organizacional, mas das pessoas que a utilizam;
- e, finalmente, basta que exista em um ponto do sistema governamental uma unidade debatendo questões de reforma administrativa, para que se espalhem pelo sistema idéias e métodos novos, que conduzirão a uma receptividade maior às mudanças, por parte das diversas autoridades.