

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO

PUBLIC ADMINISTRATION AND
MANAGEMENT OF THE JUDICIARY

MAIO 2012

ANO 05

Nº 15

SUMÁRIO / SUMMARY

APRESENTAÇÕES
PRESENTATIONS 04

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL
A EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA ATRAVÉS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
THE EVOLUTION OF DEMOCRACY THROUGH PUBLIC ADMINISTRATION 14

GILMAR MENDES
A IMPORTÂNCIA DO CONSTANTE APRIMORAMENTO DO PERFIL DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO
THE IMPORTANCE OF THE CONSTANT IMPROVEMENT
OF BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION AND JUDICIAL SYSTEM 17

FLAVIO VASCONCELLOS
O DESAFIO DA CRIAÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO EFICIENTE
THE CHALLENGE IN CREATING AN EFFICIENT MANAGEMENT MODEL 23

LUDGER SCHRAPPER
O SERVIÇO PÚBLICO COMO EMPREGADOR: FUNÇÃO E PERSPECTIVAS
DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA O EXERCÍCIO DE
EMPREGO PÚBLICO NA ALEMANHA
THE PUBLIC SERVICE AS AN EMPLOYER: FUNCTION AND PERSPECTIVES OF
PROFESSIONAL TRAINING FOR PUBLIC OFFICES IN GERMANY 27

RAINER FREY
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ALEMANHA:
A MODERNIZAÇÃO COMO TAREFA CONTÍNUA
PUBLIC ADMINISTRATION IN GERMANY:
MODERNIZATION AS A CONTINUOUS TASK 41

KATRIN MÖLTGEN
O GERENCIAMENTO DEMOCRÁTICO DA GESTÃO PÚBLICA
THE DEMOCRATIC MANAGEMENT OF PUBLIC MANAGEMENT 47

MICHAEL BETRAMS
A GESTÃO ESTRATÉGICA E A OTIMIZAÇÃO DE PROCESSOS
STRATEGIC MANAGEMENT AND PROCESS OPTIMIZATION 57

A JURISDIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NA ESTRUTURA ALEMÃ
THE FEDERAL CONSTITUTIONAL JURISDICTION IN THE GERMAN STRUCTURE 67

APRESENTAÇÕES / PRESENTATIONS

CESAR CUNHA CAMPOS

DIRETOR DA FGV PROJETOS

DIRECTOR OF FGV PROJETOS

O Brasil vive um momento de expansão econômica que, atrelado ao processo de globalização, proporciona importantes oportunidades de reconhecimento no exterior. Aos poucos nos estabelecemos como uma das grandes potências mundiais e nos tornamos referência em questões de equilíbrio econômico, desenvolvimento e inovação. Esse reconhecimento favorece a troca de experiências com outras culturas e regimes que têm o objetivo comum de contribuir para a legitimação do crescimento e do desenvolvimento de seus países e suas instituições.

O crescimento hoje experimentado pelo Brasil possibilita uma maior compreensão entre os cidadãos brasileiros sobre como funciona, ou deve funcionar, nosso país e, portanto, gera maior exigência em relação aos serviços prestados à população. Em consequência disso, o Estado deve aprimorar a qualidade dos serviços através da modernização, da transparência e da eficácia de seus sistemas.

Um exemplo desse aprimoramento é a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), um sistema integrado de gestão dos tribunais que permite maior transparência ao Judiciário brasileiro. Para que tais iniciativas sejam eficazes, são necessárias ações coordenadas de planejamento, criação de metas e acompanhamento e monitoramento de resultados. Com essa fórmula pode-se avaliar, historicamente, onde é preciso inovar e em quem podemos nos espelhar para conseguir mais celeridade nos processos e nos resultados das decisões.

Brazil is going through a period of economic expansion and this fact, combined with the globalization process, creates important opportunities for international recognition. Gradually we have established ourselves as one of the major world powers and become a reference on issues involving economic stability, development and innovation. This recognition favors the exchange of experiences with other cultures and systems that have the common goal of helping to legitimate growth and development for their countries and their institutions.

The growth we experience today enables a greater understanding among Brazilian citizens as to how our country works or should work and, therefore, generates higher levels of demand in relation to services provided for the population. Consequently, the State must improve the quality of its services through modernization, transparency and effectiveness of its systems.

An example of this improvement is the setting up of the National Council of Justice (CNJ), an integrated court management system that enables greater transparency for Brazilian judicial system. For initiatives of the kind to be effective, coordinated action is needed for planning, setting targets, monitoring, and tracking results. This formula enables us to evaluate, historically, where we must innovate and what model we can follow to get faster processes and outcomes from decisions.

A Fundação Getúlio Vargas, reconhecida por sua contribuição ao desenvolvimento socioeconômico do país, constantemente promove o intercâmbio entre instituições respeitadas internacionalmente para discutir temas de relevância global. Foi este o sentido do encontro, no Rio de Janeiro e em Brasília, entre a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e a FGV Projetos, o Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), a Escola Superior de Administração Pública de Nordrhein-Westfalen (FHöV), o Tribunal Constitucional e o Tribunal Administrativo Superior do Estado de Nordrhein-Westfalen, com o objetivo de discutir a importância de uma administração pública e de uma gestão do Poder Judiciário modernas e eficientes.

Recognized for its contribution to Brazil's socioeconomic development, FGV Foundation is constantly fostering exchange programs between internationally recognized institutions to discuss issues of global relevance. This was the case of the meeting between the Brazilian School of Public and Business Administration of FGV Foundation (EBAPE/ FGV) and FGV Projetos, Brasilia's Institute of Public Law (IDP), the University of Public Administration of Nordrhein-Westfalen (FHöV) and the Constitutional and Superior Administrative Court of Nordrhein-Westfalen, held in Rio de Janeiro and Brasília with the purpose of discussing the importance of a modern and efficient public administration and management of the Judiciary.

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL
PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
PRESIDENT OF FGV FOUNDATION

Historicamente, a atuação do Estado na economia avança como resultado das crescentes demandas por bem-estar social, pelo aumento dos investimentos públicos como condição para o desenvolvimento do setor privado, ou ainda devido à ampliação das funções administrativas e de segurança.

A função organizadora da administração pública e da gestão do Poder Judiciário alinha-se ao funcionamento de normas que garantam o desenvolvimento da nação. Da mesma maneira que a evolução dos indivíduos, da sociedade e da espécie é consequência do tempo e de nossas ações – conscientes ou inconscientes –, boas práticas de gestão devem ser adequadas e modernizadas para garantir o fortalecimento e assegurar o desenvolvimento das instituições.

Nesse contexto, a estabilidade econômica brasileira conquistada nos últimos anos é, também, resultado da aplicação de práticas e medidas inovadoras, criadas por entidades públicas e privadas que têm o objetivo comum de ampliar o crescimento socioeconômico do país de forma sustentável.

A Fundação Getulio Vargas (FGV) tem como um de seus pilares contribuir de forma eficiente para a inovação e a modernização das instituições brasileiras, pautada por fortes padrões de excelência e de qualidade. Ao mesmo tempo em que excelência denota impecabilidade nos padrões de qualidade, também eleva o grau das expectativas. Assim é preciso considerar que a busca da perfeição passa, necessariamente, tanto por acertos quanto por erros.

Historically, the state's burgeoning intervention in the economy has been a result of the rising demand for social welfare, higher levels of public investment as a condition for the private sector's development, or even the extent of its administrative and security functions.

The organizing role of public administration and management of the judiciary align with functioning standards that ensure a nation's development. In the same way that the evolution of individuals, societies or species is a consequence of the passage of time and our own conscious or unconscious actions, good management practices too have to be adapted and modernized to ensure that institutions develop and consolidate.

In this context, the economic stability that Brazil has attained in recent years is also the outcome of applying innovative practices and measures devised by public and private entities whose shared aspiration is to boost the nation's socioeconomic growth on a sustainable basis.

One of the pillars for FGV Foundation is to make an effective contribution to the innovation and modernization of Brazil's institutions, guided by high standards of excellence and quality. While excellence denotes impeccable quality standards, it also raises the bar for expectations. Thus, it is relevant to consider that the pursuit of perfection will necessarily involve both hits and misses.

Não à toa a FGV é uma instituição reconhecida por sua contribuição ao país, pois entende que nenhuma evolução é feita a curto prazo. Sua missão é promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil e, assim, continuar construindo uma trajetória de destaque no cenário histórico nacional, sendo responsável pela elaboração dos principais indicadores econômicos do país, e contribuir para o aprimoramento de políticas públicas por meio da boa gestão.

A discussão sobre administração pública e gestão do Poder Judiciário no contexto brasileiro e, neste caso, também no contexto alemão, é de suma importância, pois somente a partir do diálogo, do respeito às divergências e da colaboração é que honramos a democracia.

Not by accident, FGV Foundation is an institution recognized for its longstanding contribution to the nation, since it believes real progress is not achieved in the short term. Its mission is to foster Brazil's economic and social development and thus continue building toward an outstanding future for the nation in historical terms. FGV Foundation has devised and compiled Brazil's key economic indicators; it has also helped to improve public policies through good management.

The discussion on public administration and management of the judiciary in the Brazilian context, and in the German context too in this case, is of paramount importance, since it is only through dialogue, respect for differences and collaboration that we honor and uphold democracy.

GILMAR MENDES

MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
MINISTER OF THE SUPREME FEDERAL COURT

A incontestável liderança da Alemanha nestes tempos de crise – em que, dia após dia, mais ressaltam a fragilidade e o desconcerto das maiores economias do planeta – não há de surpreender quem conhece a firmeza de um povo a cuja obstinada disciplina pode-se atribuir o soerguimento triunfal de uma nação completamente destruída pela mais devastadora das guerras mundiais.

A envergadura político-econômica alemã apoia-se, entre outros fatores, numa estrutura administrativa enxuta mas eficiente, resultado de profícua reforma administrativa realizada nos anos 1990.

Por essa época, o Brasil primava por consolidar o regime democrático com suporte na Constituição Federal de 1988, diploma cujo viés de proteção aos direitos fundamentais sociais acentuou consideravelmente o papel e o tamanho do Estado brasileiro. A um só tempo, o aprendizado da democracia tem revelado claramente o quanto ainda precisamos caminhar em busca da redução das desigualdades, de modo a nos tornarmos um país socialmente mais justo, economicamente mais forte, politicamente mais representativo e respeitado – o que reconduz à questão central da eficiência administrativa na gestão dos recursos disponíveis.

Daí a importância do intercâmbio de conhecimentos com nações como a Alemanha, que, mesmo já havendo atingido os níveis de modernização produtiva, ainda persistem na meta de alcançar o grau de excelência, a exigir constante reconfiguração, única forma de acompanhar os saltos diários da evolução tecnológica. Por outro lado, a significativa melhora nos nossos padrões de gestão pública, sobretudo no intuito de atender aos inescusáveis ditames da ordem constitucional vigente, convalida o contributo da experiência brasileira no mister de encontrar soluções viáveis para os complexos desafios hodiernos. A Reforma do Judiciário, no bojo da qual foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de incontestáveis resultados, é exemplo de êxito dos mais expressivos.

Germany's incontestable leadership in this time of crisis - in which each passing day highlights the lack of coordination and fragility of the planet's biggest economies - comes as no surprise to those of us aware of the strength of a people whose obstinate discipline may be attributed to the triumphal resurgence of a nation completely destroyed by the most devastating of world wars.

Among other factors, Germany's political and economic framework is based on a lean but efficient administrative structure, as a result of its fruitful administrative reform of the 1990s.

At that time, Brazil stood out for its consolidation of democracy based on the 1988 Constitution, with its bias toward protecting fundamental social rights that considerably accentuated the role and size of the State. At the same time, the learning experience of democracy has clearly shown us how far we still have to go to reduce inequalities, in order to become a socially fairer, economically stronger and politically more representative and respected country - which leads back to the central question of administrative efficiency in the management of available resources.

Hence the importance of sharing knowledge with nations such as Germany, which despite having already reached high levels of production modernization, continues to strive for excellence, requiring constant reconfiguration as the only means of keeping abreast of technology which evolves and strides forward on a daily basis. On the other hand, significant improvement in our standards of public management, in particular those serving the inevitable dictates of the constitutional order now in effect, validate the Brazilian experience's ability to contribute to the task of finding viable solutions to today's complex challenges. Judicial reform, in the course of which the National Justice Council was set up and has had undeniable results, is one of the most expressive examples of such success.

Foram essas as bases que, de modo geral, nortearam a realização do seminário “Administração Pública e Gestão do Poder Judiciário”, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV) e pela FGV Projetos, com a participação da Faculdade de Administração Pública de Nordrhein-Westfalen (FHöV), e da Corte Superior de Administração e Constitucional de Nordrhein-Westfalen, na Alemanha. Tão proveitoso o evento, tamanha a percuciência e a profundidade das palestras que havemos por bem perpetuá-las na publicação a qual me coube a honra de apresentar.

Os palestrantes brasileiros, entre os quais me incluo, tivemos a satisfação de debater e confraternar com mestres renomados como Michael Bertrams, Presidente da Corte Constitucional e do Tribunal Administrativo Superior do Estado de Nordrhein-Westfalen; Ludger Schrapper, Presidente da Universidade de Administração Pública do Estado de Nordrhein-Westfalen, além dos professores Rainer Frey, da Universidade de Münster, e Katrin Möltgen, professora de Ciências Políticas e Sociologia na Universidade de Administração Pública do Estado de Nordrhein-Westfalen.

Convertidas em textos acessíveis, até porque magistralmente traduzidas tanto para o português quanto para o inglês, as conferências, grosso modo, sinalizam que o investimento em conhecimento/capacitação (sempre ele!) parece ser o fio condutor, a vertente decisiva, quando se trata de qualidade em gestão pública, como sugere Schrapper, ao discorrer sobre a Faculdade de Serviço Público. Bem interessante também se afigura a visão de Frey sobre o caminho de desenvolvimento das administrações: “de uma administração de ordem e de soberania para uma administração prestadora de serviços, que progressivamente assume a gestão de todas as áreas sociais”, a fim de atender a objetivos que compreendem a desregulamentação, privatização e atenção ao consumidor/cidadão – com o governo investindo, para tanto, na promoção dos potenciais de autorregulação da sociedade. Cidadania é, igualmente, o cerne da proposta de Möltgen para o geren-

Such were the general guidelines for the seminar on “Public Administration and Management of the Judiciary” held by the Brazilian Institute of Public Law (IDP) and the Brazilian School of Public and Business Administration at Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). The event was very fruitful with interventions so acute and profound that we decided to perpetuate them in this publication, which I have the honor of introducing.

The Brazilian speakers, myself included, had the pleasure of debating and sharing ideas with renowned masters such as Michael Bertrams, President of the Constitutional Court and State Administrative Court of North Rhine-Westphalia; Ludger Schrapper, President of the University of Public Administration of the State of North Rhine-Westphalia, and professors Rainer Frey of the University of Münster and Katrin Möltgen, the professor of Political Science and Sociology at the University of Public Administration of the State of North Rhine-Westphalia.

Having been converted into accessible texts, masterfully translated into both Portuguese and English, their interventions in general pointed out that investment in knowledge/training (again!) seems to be the guiding thread, or the decisive aspect in terms of ensuring quality for public administration, as Schrapper suggested in his comments on the School of Public Service. Another very useful aspect was Frey’s view of the path toward development for administrations: “from administration for order and sovereignty to administration for providing services that gradually takes over management of all social areas” in order to meet goals encompassing deregulation, privatization and consumer/citizen care - with government investing to foster the potential of society’s self-regulation. Citizenship is also at the core of Möltgen’s proposal for democratic management of public administration, which the professor illustrated with the example of Cologne’s participative process. Bertrams then poses

ciamento democrático da gestão pública, ilustrada pela professora com o exemplo do processo participativo de Colômbia. Bertrams, por sua vez, traz a lume a reforma pela qual passou a “Terceira Potência” para garantir a qualidade e a eficiência do trabalho judiciário germânico. Lá também a mediação (sob o lema “mediar em vez de justicar”) faz parte dos projetos de modernização. O leitor ainda é presenteado pelo mestre com precioso bônus: na palestra “A jurisdição da Constituição Federal dentro da estrutura alemã” expõe, com riqueza de detalhes, os meandros do sistema constitucional alemão.

Enfim, profissionais e cultores do Direito, acadêmicos e dilettantes haverão de se deleitar com publicação cujo conteúdo – de altíssima qualidade – oferece-se em bela e cuidadosa edição, tudo de modo a conjugar, ao indizível prazer da leitura, o verniz cada vez mais indispensável do conhecimento.

Boa leitura a todos!

the reform that the “Third Power” had undergone to ensure the quality and efficiency of Germany’s judicial practices. Mediation is also part of the modernization projects (under the slogan “mediate rather than judge”). The professor also gives readers valuable bonuses: the lecture “The Federal Constitution’s jurisdiction within the German framework” shows the intricacies of the German constitutional system with a wealth of detail.

Consequently, legal professionals and enthusiasts, academics and dilettantes will delight in a publication, whose content - of the highest quality - has been beautifully and meticulously produced to combine the increasingly indispensable sheen of knowledge with the ineffable pleasure of reading.

Enjoy!



ARTIGOS
ARTICLES

A EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA ATRAVÉS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA THE EVOLUTION OF DEMOCRACY THROUGH PUBLIC ADMINISTRATION

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL
PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
PRESIDENT OF FGV FOUNDATION

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil vem construindo sua democracia, que é uma peça viva e deve ser passada de uma geração para outra com aperfeiçoamentos e adaptações. E, como se diz também no Direito, nada disso se faz sem luta. O Direito é luta, a democracia é luta.

A Fundação Getulio Vargas tem a preocupação de que essa luta seja feita dentro de certos parâmetros, de um arcabouço de institucionalização, que permita um progresso positivo para a nação. A evolução da administração pública no Brasil é fundamental para isso e deve incluir não apenas uma discussão sobre como ela deve ser e o que deve fazer, mas também a sua regulação.

Como se costuma dizer, o diabo está sempre nos detalhes. No Brasil, assim como na Alemanha, as questões de regulação, antes mesmo até das questões de regulamentação, são importantes. Quais são os mecanismos de incentivo e de punição? Quais são as linhas condutoras da administração pública? Enquanto os objetivos lato sensu que devem ser perseguidos, como, por exemplo, o desenvolvimento socioeconômico do país, já estão bem claros, ainda existem inúmeras discussões. E isso faz parte da própria democracia.

A administração pública, portanto, deve ser um instrumento capaz de atender aos ditames políticos de cada instante. Porque, afinal, há escolhas que são meramente políticas, onde a racionalidade é política. Mas há outras cuja implementação deve ser feita em conformidade com a razão. Esses dois elementos vivem em permanente tensão.

Since the promulgation of the Constitution of 1988, Brazil has been constructing its democracy, which is a living being and should be passed on from one generation to another with improvements and adaptations. And, as it is said in the domain of Law, none of this is done without a fight. Law is a fight, democracy is a fight.

FGV Foundation is concerned that this fight is held within certain parameters that allow a positive development for the nation. The evolution of public administration in Brazil is fundamental for it and should include, not only a discussion about how it should be and what to do, but also its regulation.

As it is said, the devil is always in the details. In Brazil, as well as in Germany, the issues of regulation, even more than the issues of governance, are terribly important. Which are the mechanisms of incentive and punishment? Which are the guidelines of public administration? While the objectives to be pursued, for example, the social and economic development of the country are already very clear, there are still many discussions to be held. And this is part of democracy itself.

Public administration, therefore, should be an instrument capable of attending the political dictates of each moment. Because, in the end, there are choices that are purely political, where rationality is political. But there are other choices whose implementation should be made in accordance with reason. These elements are in constant tension. Exactly for this reason,

Por isso, uma administração pública consolidada é uma garantia da democracia. É, no entanto, uma condição necessária, porém não suficiente. É sim um fator imprescindível e, aqui no Brasil, está em processo de evolução.

O aperfeiçoamento da administração pública depende em parte dela própria. É o Poder Judiciário que vai determinar como a regulação se expressará através das regulamentações feitas. A interpretação e a dirimção de dúvidas são extremamente importantes e serão cada vez mais nos próximos 15 anos.

A FGV acredita que é nesse período que será posta à prova a passagem daquela primeira fase da democracia, até um pouco naïve, onde se acreditava que apenas o voto era suficiente, para uma democracia mais profunda, com discussões mais detalhadas sobre, por exemplo, o processo orçamentário, a aplicação das leis e as obrigações e direitos do funcionalismo público, criando um melhor equilíbrio social.

a consolidated public administration is a guarantee of democracy. It is a necessary condition, but it is not sufficient. Certainly it is a fundamental factor, and here in Brazil, it is in a process of evolution.

The improvement of public administration depends partly on itself. It is the Judiciary that will determine how the regulation will be expressed through applied rules. The interpretation and clarification of doubts are extremely important and will be more so within the next 15 years.

FGV Foundation believes that in this period will be tested the path from that first phase of democracy, even a little naïve, when it was believed that voting was enough, to a more profound democracy, with more detailed discussions on, for example, the budget process, the application of laws, the duties and rights of civil servants, creating a better social balance.



A IMPORTÂNCIA DO CONSTANTE APRIMORAMENTO DO PERFIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

THE IMPORTANCE OF THE CONSTANT IMPROVEMENT OF BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION AND JUDICIAL SYSTEM

GILMAR MENDES

MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
MINISTER OF THE SUPREME FEDERAL COURT

O Brasil possui proporções continentais, com oito milhões de quilômetros quadrados, 27 estados ou unidades federadas e mais de cinco mil municípios. Isso requer uma articulação e uma coordenação de serviços públicos que nos impõem uma preparação adequada. No Judiciário são quase 20 mil juízes e 91 tribunais que também exigem uma delicada atenção a aspectos ligados à própria administração do serviço jurisdicional. Todas essas questões levantam a necessidade de trocarmos impressões e aprendermos com as experiências desenvolvidas em outros países. No caso, a Alemanha.

Diferentemente do que prevê o texto constitucional alemão, a Carta Magna brasileira impõe uma série de exigências à administração pública a partir da generosidade dos chamados direitos sociais. Exige-se da administração pública uma qualidade ímpar. Em diversas áreas, discute-se sempre o direito à educação, à saúde, à assistência e à prestação jurisdicional como direitos fundamentais. Tudo isso está ligado ao Direito Constitucional, Administrativo, e também à administração pública. Daí a importância dessa discussão.

É fundamental reconhecer que o Brasil passa por uma fase especial desde a promulgação da Constituição de 1988. Já são quase 24 anos de democracia, o que não é um fato irrelevante se considerarmos que este é o mais longo período de normalidade institucional na República. Mas ainda é preciso consolidar e aprofundar essa democracia, criando um modelo de maior igualdade. Para isso, a melhoria contínua dos serviços públicos é altamente relevante.

Brazil has continental proportions, with eight million square kilometers, 27 states and more than five thousand municipalities. This requires an articulation and coordination of public services that impose adequate preparation. In the Judiciary there are almost 20 thousand judges and 91 courts that also require a delicate attention to aspects connected to the management of the judicial system. All of these issues raise the need to exchange ideas and learn from the experiences of other countries. In this case, Germany.

Unlike what the German Constitution provides, the Brazilian Constitution imposes a series of demands on public administration due to the generosity of so-called social rights. In many areas, the rights to education, health, assistance and adjudication are constantly pointed as fundamental rights. All this is linked to constitutional and administrative law as well as to public administration. Thus the importance of this discussion.

It is important to recognize that Brazil is going through a special phase since the promulgation of the Constitution of 1988. It has been almost 24 years of democracy and this is not an irrelevant fact considering that this is the longest span of institutional normality in the Republic. But it is still necessary to consolidate and develop this democracy, creating a model of greater equality. For this, the continuous improvement of public services is highly relevant.

Em relação à administração judiciária, o Brasil iniciou, a partir da Constituição de 1988, um modelo que enfatizou fortemente a autonomia do Judiciário. Mas com cerca de dez anos de prática verificou-se que talvez houvesse problemas que precisavam ser corrigidos.

A ideia da autonomia administrativa e financeira do Judiciário foi fortemente enfatizada e garantida no texto constitucional. Porém, não raras vezes detectaram-se alguns desvios no exercício dessa autonomia. E assim, já em 1994, passados pouco mais de cinco anos da promulgação da Constituição de 1988, recomendavam-se revisões e até a criação de um órgão de controle para essas áreas. Essa proposta se consolidou apenas com a Emenda Constitucional no 45, de 2004. No ano seguinte foi instalado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que, desde então, vem exercendo suas atividades. Mas não são poucos os membros do próprio Poder Judiciário que o criticam por acreditar que ele interfere, ainda que em atividades administrativas ou financeiras, na autonomia tradicional do Judiciário.

O CNJ é composto por 15 membros com mandato de dois anos suscetível de uma renovação. Entre seus integrantes há indivíduos dos tribunais e do Ministério Público (MP), representantes da sociedade escolhidos pelo Congresso Nacional e indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Seu presidente é o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), portanto, a mais alta autoridade do Judiciário. O Conselho trata apenas de questões administrativas e financeiras e busca, tanto quanto possível, harmonizar as ações do Judiciário e a boa alocação dos recursos. Subsidiariamente, também afere a Justiça na aplicação de medidas disciplinares administrativas por parte dos tribunais em relação aos juízes.

Desde 2005, o CNJ tem-se dedicado a fazer uma avaliação do trabalho exercido pelo Judiciário. E para que se compreenda o significado da atividade judicial no Brasil, é válido ressaltar que o país tem um grande patrimônio institucional que é a crença no Poder Judiciário. Havendo conflito, as pessoas vão à Justiça.

Mas também nos faltam outras instituições, além do Judiciário, aptas a dirimir controvérsias. Por isso, há uma

Regarding the management of the judicial system, with the Constitution of 1988 Brazil started a model that strongly emphasized the autonomy of the Judiciary. However, after ten years of practice, it was noted that perhaps there were problems that needed to be corrected.

The idea of administrative and financial autonomy of the Judiciary was strongly emphasized and guaranteed in the Constitution. However, some deviations have been often detected in the exercise of this autonomy. So, in 1994, little more than five years after the promulgation of the Constitution of 1988, reviews and even the creation of a control agency were recommended. This proposal was consolidated only with the 45th Constitutional Amendment of 2004. The following year, was installed the National Council of Justice (CNJ), which since then has been performing its activities. But there are members of the Judiciary that criticize the Council for believing that it interferes, only if in administrative or financial activities, in the traditional autonomy of the Judiciary.

The CNJ is composed of 15 members elected for a period of two years susceptible to a renewal. Among its members there are people of the courts, public prosecutors, society representatives chosen by Congress and appointed by the Bar Association of Brazil (OAB). Its president is the president of the Supreme Court, therefore, the highest authority of the Judiciary. The Council only deals with financial and administrative issues and seeks, as much as possible, to harmonize the actions of the Judiciary and the proper allocation of resources. Subsidiarily, it can also check the application by the courts of administrative disciplinary measures related to judges.

Since 2005, the CNJ has been devoted to making an evaluation of the work done by the Judiciary. And in order to understand the significance of judicial activity in Brazil, it is worth noting that the country has a large institutional legacy that is the belief in the Judiciary. If there is conflict, people go to court.

But we also lack in other institutions besides the Judiciary, able to resolve disputes. Therefore, there is a huge mass of processes. In 2008, for example, there were near

massa enorme de processos. Em 2008, por exemplo, tramitaram pela Justiça brasileira aproximadamente 70 milhões de processos. Destes, cerca de 25 milhões foram solvidos de alguma maneira. Isso significa que 2009 já começou com um número elevadíssimo de processos. E estes dados revelam o quão dependentes somos da estrutura do Judiciário.

Como consequência desses entravamentos, foram criados os Juizados Especiais Federais para tratar das chamadas pequenas questões, aquelas com limite de valor até 60 salários mínimos. Naquela época, a expectativa era receber algo em torno de 180-200 mil processos nos primeiros anos. Seriam os processos ligados à assistência social, à previdência social, às pequenas pensões e aposentadorias. Qual não foi a surpresa quando, passados alguns anos, no estágio atual, constatou-se que tramitam nesses pequenos juizados cerca de 2,5 milhões de processos. Isso demonstra que, muito provavelmente, esta é maior reparação de previdência social do Brasil e que há um problema estrutural sério que precisa ser resolvido. Talvez a demora da administração em fazer as correções leve as pessoas diretamente ao Poder Judiciário.

Há outras questões importantes e que dizem respeito à administração pública e ao Direito Financeiro. São cerca de 30 milhões de processos ligados ao executivo fiscal. No entanto, o êxito na cobrança é muito reduzido. Em alguns estados, não chega nem a 1%. Portanto, ajuíza-se a ação, mas ela não produz resultado. Ou, ela é ajuizada, exatamente, porque não produzirá resultado. Muito provavelmente, se o país lograsse melhora na exceção fiscal em um percentual relativamente elevado, algo em torno de 10%, nós experimentaríamos uma espécie de revolução fiscal. Este tema é objeto de discussão no CNJ, buscando-se resultados específicos e até formas alternativas de cobrança que não o modelo puramente judicial. Portanto, a reforma do Judiciário, em muitos casos, pode envolver questões fora do âmbito exclusivamente judicial.

Há ainda mais uma experiência interessante verificada no CNJ, que diz respeito ao sistema prisional. No Brasil, já há algum tempo, existe uma reclamação muito intensa quanto às más condições dos presídios. Então, examinou-se esse tema e realizou-se o mutirão carcerário que, ini-

70 million cases being handled by the Brazilian Justice System. Of these, about 25 million have been solved in some way. It means that 2009 has started with a huge number of processes. And these data show how dependent we are on the structure of the Judiciary.

As a consequence, Special Courts were created to deal with the so-called small issues, those with a limit value of 60 minimum wages. At the time, the expectation was to receive around 180-200 thousand cases in the first few years – lawsuits linked to social assistance, social security, small pensions and retirement. What a surprise when, some years after, it was found that those courts had about 2.5 million cases. This shows that, in all likelihood, this is the greater distribution of social security in Brazil, and there is a serious structural problem that needs to be solved. Perhaps the delay in the administration in making the corrections leads people directly to the Judiciary.

There are other important matters concerning public administration and financial law. There are about 30 million cases associated with the tax executive. However, successful recovery is very low. In some states, it does not add up to 1%. So, the lawsuit is filed but it does not produce results. Or, it is filed because it does not produce results. Most likely, if the country improved in tax exemption in a relatively high percentage, something around 10%, we would experience a kind of tax revolution. This theme is a subject of discussion in the National Council of Justice, seeking specific results and even alternative forms of billing other than the purely judicial model. So, judicial reform in many cases may involve issues outside the judicial area.

There is one more interesting experience found by the CNJ regarding the prison system. In Brazil, for some time, there has been a very strong complaint about the poor conditions of prisons. The issue received attention and a joint effort was carried out in the prisons, initially aimed to examine the situation of the so-called definitive prisoners, those who were serving the determined sentence. Indeed, we observed very complicated situations. But fortunately, some states have progressed in solving this problem by creating of the Virtual Court of Criminal Enforcement. In other words, the electronic control system.

cialmente, visava examinar a situação do chamado preso definitivo, aquele que já cumpria pena a partir de condenação transitada em julgado. Realmente, foram constatadas situações muito complicadas, mas felizmente alguns estados já avançavam na solução desse problema com a criação da Vara de Execução Penal Virtual. Ou seja, o controle eletrônico do sistema.

Descobriu-se também uma grave falha no regime de prisões provisórias. Encontrou-se alguém preso no Espírito Santo havia mais de 11 anos sem sentença. E depois, uma pessoa presa havia 14 anos sem sentença no Ceará. Logo, um quadro de horror. O CNJ, então, ao procurar sanar essa falha, assumiu a culpa do Judiciário nessa situação e fixou prazos para que os juízes aferissem o tempo de prisão provisória. E essa ação mostrou que o Conselho tem uma boa capacidade de interferir nas atividades administrativas do Judiciário e ir além disso. Ele mostrou-se capaz de verticalizar as ações do Poder Judiciário. De chegar, portanto, à ponta e estabelecer um diálogo com autoridades incumbidas por outros setores.

Desse programa, nasceram outros que não eram, inicialmente, da esfera judicial de responsabilidade. E por quê? Porque nessa revisão de penas, e também na revisão das prisões provisórias, 20 mil presos foram libertados no Brasil. O Judiciário passou a ter a obrigação de responder por essas pessoas, que poderiam cometer outros crimes nas ruas. E todos sabem que um dos graves problemas da segurança pública é a questão da reincidência. A solução foi lançar o projeto Começar de Novo, que abrangeu toda a sociedade e as três esferas governamentais. O próprio STF se envolveu e empregou egressos do sistema prisional para dar exemplo e mostrar que é preciso lidar com esse tema a fundo.

Hoje há uma boa reação do governo, que aderiu ao programa do CNJ e busca agora evitar a configuração do quadro dos “presos em delegacia”. O Brasil tem quase cem mil presos fora dos presídios, todos acumulados nas chamadas prisões provisórias. Depois desse levantamento, o próprio governo se dispôs a encaminhar ao Congresso Nacional um aumento do orçamento para a construção de presídios especiais, sanando esse problema. Este é mais um bom exemplo da ação positiva do CNJ.

A serious deficiency in the system of temporary prison was also found. There was a prisoner held in the state of Espírito Santo for more than 11 years without a sentence and a person imprisoned for 14 years without a sentence in the state of Ceará. A picture of horror. The National Council of Justice, in seeking to remedy this fault, took on the blame and set deadlines for judges to assess the time for provisional arrest. This action showed that the Council has a good capacity to interfere in Judiciary administrative activities and even go farther. It showed itself able to upright the actions of the Judiciary and to establish a dialogue with the authorities responsible for other sectors.

From this program other programs were born that were not, initially, the responsibility of the judicial sphere. And why? Because from this review of penalties and also from the review of provisional arrests, 20 thousand prisoners were freed in Brazil. The Judiciary became responsible for those people who might commit other crimes while on the streets. And everyone knows that one of the most serious problems of public safety is recidivism. The solution was to launch the project New Beginnings, which covered the whole society and the three spheres of government. Even the Supreme Court got involved and hired former convicts to set an example and show that it is necessary to deal with this issue in depth.

Today there is a good reaction from the government, that joined the CNJ program and is now seeking to avoid the configuration of the “police station prisoner”. Brazil has nearly one hundred thousand prisoners out of prisons, all rolled up in the so-called provisional arrest. After this survey, the government itself is willing to submit to Congress a budget increase for the construction of special prisons, solving this problem. This is another good example of the positive action of the National Council of Justice.

A professor in Rio de Janeiro, a scholar of human rights, who was in the administration of president Fernando Henrique Cardoso, at the Ministry of Justice, mentioned the attempts to convince the state secretaries of public safety and justice to improve conditions in prisons. She said that despite all efforts, they did not accept these

Uma professora do Rio de Janeiro estudiosa da questão dos direitos humanos, que esteve, no governo de Fernando Henrique Cardoso, no Ministério da Justiça, contava sobre suas tentativas de convencer os secretários de estado de Segurança Pública e de Justiça a melhorar as condições dos presídios. Ela dizia que a despeito de todos os esforços eles não acolhiam esses pleitos, porque acreditavam que se tratava de uma intervenção indevida na autonomia de cada estado membro. Diante da ação do CNJ, os secretários não dispõem mais dessa liberdade, porque o juiz da execução penal, o órgão judiciário, passou a dialogar diretamente com a autoridade judicial e, apontando os equívocos eventualmente verificados, diz que, se não houver uma mudança, o presídio será lacrado por ordem judicial. Isso levou a uma mudança no quadro político-administrativo.

Foram muitas as medidas tomadas pelo CNJ nesse período. A adoção de uma administração de perfil gerencial, que contou com o suporte da Fundação Getulio Vargas (FGV), por exemplo, é uma delas. A adoção de metas para julgamentos em relação a cada tribunal e a divulgação dos resultados anuais são outras duas. Em suma, são iniciativas que vêm mudando o perfil do Judiciário brasileiro e, de alguma forma, transformando também o quadro que existe em relação a outras atividades conexas ou afins. Recentemente foi feita uma parceria entre o CNJ, o Conselho Nacional do MP, que têm formação idêntica, e o Ministério da Justiça para algumas estratégias. Compartilhar essa vivência e mostrar seus aspectos positivos é um prazer e uma honra.

requests because they believed it was an undue interference in the autonomy of each state. In the face of the action of the CNJ, secretaries no longer have this freedom, because the judge of penal execution, the judicial body, began to talk directly with the court and, pointing the mistakes eventually checked, says that if there is not a change, the prison will be sealed by court order. This led to a change in the political-administrative framework.

Many steps were taken by the National Council of Justice in this period. The adoption of an administration with managerial profile, with the support of FGV, for example, is one of them. The adoption of targets for each trial court and the publication of annual results are other two. In short, these are initiatives that are changing the profile of the Brazilian Judiciary and, somehow, are also changing the framework of other related or similar activities. Recently a partnership was established between the CNJ, the Public Prosecutor's Department – who have equal qualifications – and the Ministry of Justice for some common strategies. To share this experience and to show its positive aspects is a pleasure and an honour.



O DESAFIO DA CRIAÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO EFICIENTE THE CHALLENGE IN CREATING AN EFFICIENT MANAGEMENT MODEL

FLAVIO VASCONCELLOS

DIRETOR DA ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS DA FGV - EBAPE/FGV
DIRECTOR OF THE BRAZILIAN SCHOOL OF PUBLIC AND BUSINESS ADMINISTRATION OF
FGV FOUNDATION - EBAPE/FGV

Recapitulando o ocorrido na Europa entre os séculos XVIII e XIX, constata-se o nascimento e a consolidação da administração pública moderna no continente europeu, especialmente na Alemanha e na França. Naquele momento, estes novos modelos trouxeram inovações extremamente importantes e estavam ligados ao que Weber chamou de emergência do processo de racionalização da sociedade e de instauração da administração público-burocrática.

Com base neste contexto teórico, as burocracias se consolidam a partir do século XIX, principalmente, como a expressão mais acabada deste fenômeno de racionalização. Aqui o termo burocrático tem um sentido mais técnico, sociológico. Weber o usava para definir um tipo ideal de organização que visava maximizar a eficiência operacional e era fundamentado no exercício do poder da autoridade racional legal. Alguns modelos burocráticos, como a Igreja Católica, por exemplo, acabaram indo muito além dos limites do século XIX. O mais interessante desta síntese feita por Weber é a cristalização de alguns dos elementos mais importantes da burocracia.

Em primeiro lugar, a burocracia nasce de uma separação entre as esferas pessoal e organizacional. Ou seja, trata-se de uma organização na qual o detentor do cargo tem um patrimônio pessoal separado do patrimônio da organização. Esta, inclusive, talvez seja a principal diferença em relação à estrutura feudal, onde um título de nobreza acompanha uma série de obrigações e direitos patrimoniais sobre toda uma determinada região. Já o cargo definido na burocracia é uma posição formal, na qual o privado e o público ou o organizacional estão bem definidos e separados.

Looking back to what happened in Europe between the 18th and 19th centuries, we observe the birth and consolidation of modern public administration, especially in Germany and France. At that time, these new models brought extremely important innovations and were connected to what Weber called the emergency of the process of rationalization of society and the establishment of bureaucratic public administration.

According to this theoretical context, bureaucracies were consolidated from the 19th century on, as the most complete expression of this phenomenon of rationalization. Here, the term 'bureaucracy' has a more technical, sociological sense. Weber used to define it as an ideal type of organization that aimed to maximize operational efficiency and was based on the exercise of legal rational authority. Some bureaucratic models, like the one adopted by the Catholic Church, for example, ended by going far beyond the limits of the 19th century. The most interesting aspect of this synthesis made by Weber is the crystallization of some of the most important elements of bureaucracy.

First of all, bureaucracy is born from the separation between personal and organizational levels. In other words, it is an organization where the one who holds a position has a personal patrimony separated from that of the organization. This is probably the main difference in relation to the feudal structure, where a title of nobility follows a series of obligations and property rights over an entire region. Instead, the position defined in the bureaucracy is a formal position where the private and the public, or the organizational, are well established and separated.

Além disso, a burocracia é uma estrutura formal com cargos que têm direitos e deveres estabelecidos. Estes cargos são, normalmente, providos através de processos controlados nos quais o conhecimento é o elemento fundamental. As pessoas são selecionadas, portanto, porque sabem alguma coisa e não porque são filhos de alguém ou têm determinado capital social. Este critério do conhecimento no preenchimento dos postos é indispensável na definição da burocracia.

Para fechar esta descrição sumarizada do modelo weberiano, é interessante ressaltar que as comunicações também são essencialmente formais, escritas e registradas. E as decisões, muito características, são impessoais e fundamentadas na racionalidade e não nas relações pessoais.

De volta ao presente, é muito curioso perceber que se pensarmos em grande parte do que se fala hoje sobre a reforma do Poder Judiciário no Brasil, o ideal seria chegarmos, justamente, no modelo burocrático. O melhor seria implementar um modelo eficiente, impessoal, que isole aspectos de nepotismo e separe a vida pessoal daquela formal e puramente organizacional.

No entanto, proponho aqui uma reflexão – ou seria mais uma provocação. As evoluções da teoria administrativa ocorridas durante o século XX parecem, de certa forma, relativizar o sentido do modelo burocrático. Logo após Frederick Taylor e Henri Fayol, nos anos 1910, o termo “motivação” começou a ser usado na teoria administrativa. Isso significa que, a partir da década de 1920, a motivação passou a ser um dos elementos mais relevantes destas teorias. Mas, depois, surge um problema de planejamento e controle gerencial. Como é que se reage a choques e mudanças externas? E como engajar pessoas em sistemas de controle de qualidade? Em seguida, é preciso examinar a evolução dos formatos organizacionais. Como é que organizações hierárquicas tradicionais podem evoluir para outras formas como as matriciais, onde uma pessoa tem mais de um chefe ou responde a mais de um centro de autoridade, ou as adocratas, que se reconfiguram permanentemente?

Furthermore, bureaucracy is a formal structure with positions that have established rights and duties. These positions are usually provided through controlled processes in which knowledge is the key. People are selected because they know something and not because they are someone's child or have a social capital. This criterion of knowledge to fill the posts is vital in the definition of bureaucracy.

To close this brief description of the Weberian model, it is interesting to emphasize that communications are also essentially formal, written and recorded. The decisions, very characteristic, are impersonal and based on rationality, not on personal relationships.

Back to the present, it is very curious to realize that, if we think of what is said today about the reform of the Judiciary in Brazil, the ideal would be to have the bureaucratic model. The best solution would be to implement an efficient and impersonal model, that would isolate aspects of nepotism and separate the personal life from that formal and purely organizational one.

However, I propose a reflection – or rather a provocation. The evolution of administrative theory occurred during the 20th century seems somehow to render relative the sense of the bureaucratic model. Right after Frederick Taylor and Henri Fayol, in the 1910s, the term “motivation” began to be used in administrative theory. It means that, from the 20s on, motivation has become one of the most relevant elements of these theories. But then there is a problem of planning and management control. How to react to external shocks and changes? And how to engage people in quality control systems? Now we must examine the evolution of organizational formats. How is that traditional hierarchical organizations can evolve into other forms, as matrixial organizations, where a person has more than one boss or responds to more than one center of authority, or adocrat organizations, that reconfigure themselves constantly?

Outra questão que se coloca é o trabalho em equipe. Como é que se garante motivação, controle e aferição de desempenho dentro de um trabalho em equipe? Como as organizações se reconfiguram rapidamente? E de que forma os sistemas de informação e todo o conhecimento de tecnologia de informação impactam esses problemas citados anteriormente?

É significativo perceber que parece estar havendo uma consolidação, ou pelo menos o início de uma consolidação, do que seria um modelo pós-burocrático de organização. Ou seja, as organizações, especialmente as da esfera privada, considerariam essa descrição feita por Weber como inadequada e talvez até ofensiva. Quando se diz que algo é burocrático, na verdade, está sendo feita referência aos aspectos negativos da burocracia em termos de lentidão, por exemplo.

Essa definição do modelo pós-burocrático coloca grandes desafios à questão da administração da justiça. Obviamente, o modelo burocrático em si, como definido por Weber, parece não ser satisfatório para atender as demandas atuais de eficiência, flexibilidade e resposta. Porém, esta passagem é muito difícil, porque importar modelos de gestão da administração de empresas para a administração pública e, especialmente, para a judiciária, é absolutamente inadequado. A administração do Poder Judiciário tem que lidar com problemas e requisitos muito específicos, como garantir a independência do juiz e a equidade no processo e até lidar com aspectos de direito processual bastante complexos.

Portanto, não se trata, simplesmente, de aplicar o que é feito na área privada, mas de enfrentar o desafio de criar um novo modelo de gestão. Claramente, os modelos básicos de gestão que nós temos hoje, fundados no modelo burocrático definido há mais de cem anos, são vistos por diversas esferas da sociedade como insuficientes. Não tenho ainda uma resposta para esse desafio, mas gostaria de reforçar a ideia de que não adianta adaptar o que é feito no setor privado. É preciso pensar e criar novas soluções.

Another question that arises is teamwork. How can we ensure motivation, control and measurement of performance within a working team? How do organizations rapidly reconfigure themselves? And in which ways information systems and all the knowledge of information technology impact these problems aforementioned?

It is significant to realize that it seems to be occurring a consolidation, or at least the beginning of a consolidation, of what would be a post-bureaucratic model of organization. In other words, organizations, especially in the private sphere, would consider this description given by Weber inadequate and perhaps offensive. When we describe something as bureaucratic, we are actually referring to the negative aspects of bureaucracy, such as slowness, for example.

But this definition of the post-bureaucratic model poses great challenges to the issue of administration of justice. Obviously, the bureaucratic model itself, as defined by Weber, seems not to be satisfactory to meet the current demands of efficiency, flexibility and responsiveness. However, this passage is very difficult, because importing management models from business administration to public and especially judiciary administration, is absolutely inadequate. The administration of the Judiciary Power has to deal with very special problems and requirements, such as ensuring the independence of the judge and fairness in the process and even handle aspects of procedural law that are quite complex.

So, it is not simply a question of applying what is done in the private sector, but of facing the challenge of creating a new management model. Clearly, the basic models of management that we have today, based on the bureaucratic model set more than one hundred years ago, are seen by many spheres of society as insufficient. I have not yet an answer to this challenge, but I would reinforce the idea that it will not be not helpful to adapt what is done in the private sector. We need to think and create new solutions.



O SERVIÇO PÚBLICO COMO EMPREGADOR: FUNÇÃO E PERSPECTIVAS DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA O EXERCÍCIO DE EMPREGO PÚBLICO NA ALEMANHA

THE PUBLIC SERVICE AS AN EMPLOYER: FUNCTION AND PERSPECTIVES OF PROFESSIONAL TRAINING FOR PUBLIC OFFICES IN GERMANY

LUDGER SCHRAPPER

PRESIDENTE DA ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE NORDRHEIN-WESTFALEN
PRESIDENT OF FACHHOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG (FHÖV)
NORDRHEIN-WESTFALEN

1. EM LUGAR DE UMA INTRODUÇÃO, UMA PREVISÃO

Alemanha, ano de 2030: Katharina Müller tem 18 anos e dentro de poucos meses concluirá o ensino médio. Ela pode contar com uma boa nota final. Seu maior interesse são línguas, mas nas disciplinas das ciências naturais ela também tem apresentado bom desempenho. De todo modo, Katharina almeja cursar a universidade, mas ainda não sabe que carreira seguir.

Katharina é filha única do casal Müller. Já que ambos os pais trabalham, ela permanece muito tempo na casa da avó de 75 anos, que se aposentou há pouco. O avô de Katharina trabalha na Câmara Municipal; a fim de atender ao pedido de seu empregador, ele adiou sua aposentadoria até completar 78 anos de idade.

De acordo com a Agência Federal de Emprego, Katharina tem aptidão para eletrônica. Todos os candidatos a emprego terão de entrar em contato com a Agência Federal de Emprego. Com base em uma nova lei, todos os que concluem o ensino médio devem ser registrados pela Agência. O Governo Federal teve de implementar esta nova lei, a fim de proteger os alunos menores de idade do assédio dos headhunters de empresas privadas. Há dois anos proibiu-se que consultores ofereçam seus serviços de intermedia-

1. INSTEAD OF AN INTRODUCTION, A PREVIEW

Germany in the year 2030: Katharina Müller is 18 years old and within a few months will complete her school career. She can count on a good final grade. Her greatest interest is in languages, but in the disciplines of natural sciences she has also performed well. Anyway, Katharina aims to attend college, but she does not know which career to pursue.

Katharina is an only child. Since both parents work, she spends a lot of time with her 75 year old grandmother, who recently retired. Katharina's grandfather works in the town hall. In order to meet his employer's requirements, he has postponed his retirement until he is 78 years old.

According to the Federal Employment Agency, Katharina has aptitude for electronics. All candidates for employment will have to contact the Federal Employment Agency. Based on a new law, all high school graduates must be registered by the Agency. The Federal Government had to implement this new law to protect underage students from harassment of private headhunters. Two years ago, consultants

ção na vizinhança de escolas públicas. Katharina também já recebeu várias ofertas, em que lhe prometeram que ela ganharia uma recompensa no valor de € 25.000 se estudasse em determinadas universidades. Houve até o caso de um banco que ofereceu aos pais de Katharina uma pensão mensal no valor de € 1.000 se eles assinassem um contrato formação profissional.

O país no qual Katharina vive perdeu cerca de 7% de sua população durante os últimos 20 anos. Ao mesmo tempo, a população desse país está envelhecendo drasticamente. A expectativa média de vida da população aumenta cerca de quatro meses ao ano. Se no início dos anos 2000 a relação entre ativos e inativos era de 100/50, hoje essa relação já se encontra na faixa de 100/70. A quantidade de formandos do ensino médio caiu de aproximadamente 1 milhão no ano de 2005 para 700.000 no ano de 2030. Ou seja, caiu 30%!

Agora vamos voltar ao ano de 2010 e falar sobre a formação profissional na área do serviço público na Alemanha. Mesmo assim, seria aconselhável não deixar de lado o cenário que acabamos de imaginar.

2. DEFINIÇÃO E QUADRO DE FUNCIONÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO NA ALEMANHA

Quando falamos do serviço público na Alemanha, em primeiro lugar nos referimos aos funcionários das esferas de governo: a Federação, os 16 estados, e as entidades locais (municípios), divididas em municipalidades e comarcas. Adicionalmente, há as entidades responsáveis pela chamada administração federal indireta, que também cumprem tarefas superiores, mas são juridicamente independentes. Cabe mencionar aqui as entidades responsáveis pelo Seguro Social, a Agência Federal de Emprego, mas, em escala crescente, também as universidades.

O serviço público na Alemanha não inclui (mais) os grandes fornecedores de serviços de infraestrutura, como estradas de ferro, correios e telecomunicações. Por esse motivo, e em comparação com outros países, não se deve equiparar os termos “serviço público” e “setor público”.

were forbidden to offer their intermediation services in the vicinity of public schools. Katharina has also received several offers, where she was promised to earn € 25,000 if she would study in certain universities. There was even the case when a bank offered her parents a monthly pension amounting to € 1,000 if they signed a contract for her training.

The country in which Katharina lives has lost about 7% of its population during the last 20 years. At the same time, the population of this country is aging dramatically. The average life expectancy of its population grows by about 4 months a year. If in the early 2000s the relation between employees and retirees was 100/50, now this relation is already in the range of 100/70. The number of students completing high school decreased from approximately 1 million in 2005 to 700,000 in 2030. In other words, dropped by 30%.

Now let us return to 2010 and talk about training in the area of public services in Germany. Even so, it would be advisable not to overlook the scenario that we just imagined.

2. DEFINITION AND STAFFING OF THE PUBLIC SERVICE IN GERMANY

When we speak of the German public service, we refer primarily to employees of the different spheres of government that is, the Federation, the 16 states and the local authorities, divided into municipalities and counties. Additionally, there are entities that are in charge of the so-called indirect federal administration, which also undertake superior tasks, but are legally independent. It is worth mentioning the entities in charge of Social Security, the Federal Employment Agency, but also and increasingly, the universities.

Public service in Germany does not include (not anymore) the large suppliers of infrastructural services, such as railroads, postal service and telecom-

No chamado serviço público na Alemanha, existem atualmente cerca de 4,54 milhões de funcionários, sendo que 53% são mulheres. Isso significa que 10% dos assalariados trabalham no setor. Comparando essa cifra com a dos vizinhos europeus, a Alemanha se encontra na faixa inferior. Isso se deve principalmente ao fato de que, pouco depois da Reunificação Alemã, havia mais 2,2 milhões de funcionários no serviço público, ou seja, havia 6,7 milhões de pessoas trabalhando no setor. Essa redução se deve à privatização das ferrovias e dos correios, mas também à redução de pessoal ocorrida nos últimos 10 anos.

Dividindo o número de empregados no serviço público pelas diversas esferas da estrutura federal, a Federação dispõe de um total de 534.000 funcionários públicos (sendo que 185.000 são soldados profissionais); os estados somam 2.284.000 funcionários públicos; os municípios têm 1.350.000, e as entidades responsáveis pela administração federal indireta têm aproximadamente 380.000. As áreas com maior quantidade de pessoas trabalhando no serviço público são a de educação, seguida das áreas segurança social e garantia da segurança interna e externa. Somente na área de educação trabalham aproximadamente 1,2 milhão de pessoas, sendo que mais de 1 milhão na esfera estadual. Este número é significativo, porque demonstra claramente a distribuição das competências em nossa federação, onde apenas 8 % dos alunos do ensino médio e 4 % dos estudantes universitários estudam em instituições de ensino particulares.

3. O SERVIÇO PÚBLICO COMO EMPREGADOR

Os 4,5 milhões de funcionários do serviço público trabalham em todos os tipos de profissões, do soldado profissional até a enfermeira, da advogada até o electricista. Considerando os diversos grupos de profissões de forma mais detalhada, percebe-se que algumas aglomerações em determinadas áreas surpreendem pouco, como, por exemplo, a enorme proporção de mulheres na área da educação, principalmente na educação primária e pré-escolar. Mas os aspectos ligados a gênero também podem mostrar desenvolvimentos surpreendentes, como o rápido aumento da proporção de mulheres na polícia, que já atinge 20%.

munications. For this reason, in comparison with other countries, one should not equate the terms “public service” and “public sector”.

In the so-called public service in Germany, there are currently around 4.54 million employees, 53% of which are women. This means that 10% of the employees work in this sector. Comparing this figure with that of its European neighbors, Germany is in the lower range. This is mainly due to the fact that 20 years ago, shortly after the German reunification, there were 2.2 million more employees in public service, that is, there were 6.7 million people working in this sector. The decrease is due to the privatization of state-owned railway and postal service, but also to the personnel reduction that occurred in the last 10 years.

Dividing the number of employees in the public service through the various spheres of the federal structure, the Federation has a total of 534,000 civil servants (185,000 of which are professional soldiers), the states have 2,284,000, the municipalities have 1,350,000, and the entities in charge of indirect federal administration have approximately 380,000. The areas with the greatest number of people working in public service are education, followed by social security and safeguarding of internal and external security. Only in education there are approximately 1.2 million people working, of which more than 1 million in the sphere of the states. This number is significant because it clearly shows the distribution of powers in our federation, where only 8% of high school students and 4% of university students study in private educational institutions.

3. THE PUBLIC SERVICE AS AN EMPLOYER

The 4.5 million public service employees work in all kinds of professions, from the professional soldier to the nurse, from the lawyer to the electrician. Considering the various professional groups in detail,

Considerando as aglomerações de determinadas profissões no serviço público em comparação com outros países, destaca-se a alta proporção de advogados em funções de gestão na administração pública.

Constitui sem dúvida uma peculiaridade alemã o dualismo das condições legais de emprego (condições de status). Nós não somente temos o civil servant ou o fonctionnaire public, mas também os funcionários que trabalham no setor público com base em contratos de trabalho convencionais, como qualquer funcionário do setor privado. Nesse caso, as condições de trabalho (salário, horários, férias etc.) são regulamentadas especialmente com base em acordos coletivos entre sindicatos e empregadores. Além disso, o serviço público alemão apresenta outra especificidade, que é o grupo dos funcionários não demissíveis (Beamte). De acordo com a Constituição, são-lhes atribuídas tarefas específicas. Seus vínculos empregatícios não são regulamentados através de contratos individuais ou coletivos, mas apenas com base na Lei. A relação entre eles e os seus chefes (não empregadores) é uma relação especial baseada na lealdade. Eles não podem ser demitidos, mas também não têm o direito de participar de greves a fim de melhorar suas condições de trabalho. Cabe mencionar também que seus seguros doença, velhice e invalidez baseiam-se em sistemas especiais de financiamento com impostos.

Isto quanto à teoria. Na prática, há uma grande aproximação entre as condições de emprego de ambos os status. Há 25 anos, o trabalho em tempo parcial por parte de servidores públicos não demissíveis era considerado uma violação da Constituição. Hoje os regimes dos funcionários contratados e dos servidores públicos não são completamente equiparados. Além disso, os funcionários com contratos de trabalho coletivos hoje praticamente também não podem ser demitidos. No dia a dia do serviço público, um cidadão não poderá distinguir se seu passaporte ou sua carteira de motorista foi emitida por um funcionário contratado ou por um servidor público com estabilidade. Ele também não poderá saber se a professora de seus filhos é servidora pública ou funcionária contratada. Em opinião pessoal tenho de admitir, que visto de fora, isto tudo não parece ter muito lógica.

we can see that the concentration in certain areas is not surprising, such as the huge proportion of women in education, particularly in primary education and pre-school. But some aspects regarding gender may show surprising developments, such as the rapid increase of women in police work, which now reaches 20%. Considering the concentration of certain professions in public service in comparison with other countries, the high proportion of lawyers in management positions in public administration stands out.

Undoubtedly, the dualism of the legal conditions of employment (status conditions) is a German peculiarity. Not only do we know the civil servant or fonctionnaire public but also the employees who work for the public sector on the basis of conventional employment contracts, as any employee of the private sector. Their working conditions (wages, hours, holidays etc...) are based on collective agreements between unions and employers. In addition, German public service has another specificity, which is the group of civil servants for life (Beamte). According to the Constitution, they are assigned specific tasks. Their recruitment is not regulated by individual or collective contracts, but based on the Law. The relationship between them and their bosses (not employers) is a special one, based on loyalty. They cannot be dismissed, but they do not have the right to participate in strikes to improve their working conditions. It is worth mentioning that their insurance systems regarding illness, old age and disability are based on special tax financing systems.

So much for theory. In practice, there is a great proximity between the work conditions of both status. Twenty five years ago, a part-time civil servant would be considered a violation of the Constitution. Today the rules for those working in the public sector and for civil servants for life are quite similar. In addition, nowadays, in practice, public officials supported by collective labor contracts cannot be dismissed either. In the regular course of public service, a citizen cannot distinguish if his passport

Expondo a situação atual do serviço público em números, a Federação emprega aproximadamente 130.000 servidores públicos efetivos e 185.000 soldados, e por outro lado aproximadamente 146.000 funcionários contratados. Os estados empregam 1.240.000 servidores públicos efetivos e 681.000 contratados, enquanto que a relação nos municípios é de 184.000 para 1.107.000. A grande proporção dos servidores públicos efetivos nos estados se deve ao fato de que as áreas de educação, polícia, fazenda e justiça pertencem à administração superior, ou seja, são as áreas clássicas de atuação dos servidores públicos com estabilidade.

4. FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA O SERVIÇO PÚBLICO

A fim de darmos continuidade ao nosso tema principal, “a formação profissional para o serviço público”, faremos uma análise mais detalhada dos procedimentos de recrutamento. Por um lado, os empregadores públicos utilizam os mesmos procedimentos de recrutamento que o setor privado, ou seja, recorrem ao mercado de trabalho. Isto se aplica especialmente às profissões acadêmicas, como médicos, engenheiros, economistas etc. Há exceções na área dos advogados e pedagogos e, em escala bem menor, na área de determinadas profissões técnicas. Depois de sua formação acadêmica nas universidades, a grande maioria dos advogados e professores realiza um chamado serviço preparatório (Referendardienst), que é regularizado e organizado pelo governo do estado. Esse serviço preparatório é concluído por meio do Exame do Estado (Große Staatsprüfung, ou II. Staatsexamen), que é a condição básica para o acesso ao grau superior dos empregos públicos de carreira, mas também para o exercício da profissão de advogado. Esse exame, no entanto, não garante automaticamente o direito a um emprego no setor público; somente 15% dos advogados que o realizam tornam-se servidores públicos de carreira ou juízes.

Além da contratação de pessoal capacitado através do mercado geral de trabalho, há uma segunda opção de recrutamento, que é a contratação de pessoas que, após haverem concluído o ensino médio, são capacitadas por empregadores públicos. Cerca de 5 % dos 4,5 milhões de funcionários

or his driver's license was issued by an official who works for the public sector or by a public servant for life. He cannot know either whether his children's teacher is a lifetime civil servant or not. Personally, I must admit that seen from the outside all this seems not to have much logic.

As to the current situation of public service in numbers, the Federation employs approximately 130,000 civil servants for life and 185,000 soldiers, and about 146,000 employees. The states employ 1,24 million civil servants for life and 681,000 employees, while the ratio in the cities is of 184,000 to 1,107,000. The large share of civil servants for life in the states is due to the fact that the areas of education, police, treasury and justice belong to the superior administration, i.e., they are the classic areas of activity of civil servants for life.

4. PROFESSIONAL TRAINING FOR PUBLIC SERVICE

In order to give continuity to our main theme, “professional training for public service”, we will focus on a more detailed analysis of recruitment procedures. On the one hand, public employers use the same recruitment procedures as does the private sector: they go to the labour market. This applies especially to academic professions, i.e. doctors, engineers, economists etc. There are exceptions in the area of lawyers and educators, and, in a much smaller scale, in that of certain technical professions. After the academic graduation in the universities, the vast majority of lawyers and teachers must participate in what is called a preparatory service (Referendardienst), which is regulated and organized by the state government. This preparatory service is terminated by the State Examination (Große Staatsprüfung, or II. Staatsexamen), which is the basic condition of access to higher grade of public service, but is also required to be a lawyer. This examination, however, does not directly entitle someone to an employment in the public sector; only 15% of the lawyers who pass it become judges or civil servants for life.

se encontram empregadas em processo de capacitação. Há que distinguir entre as profissões gerais com base em um período de aprendizagem e com base no sistema já instaurado de formação profissional, que também é chamado de Sistema Dual de Capacitação, porque a empresa empregadora, onde se realiza o processo de capacitação, opera em estrita cooperação com a escola (pública) profissionalizante. Refiro-me ao conjunto de todas as profissões da capacitação profissional, começando pelo “A” de Anlagenelektroniker (técnico de equipamentos eletrônicos) até o “Z” de Zahnmedizinische Assistentin (atendente odontológico). O setor público executa a capacitação profissional muitas vezes excedendo até suas próprias necessidades. Com isso ele assume uma função política muito importante dentro do mercado de trabalho.

Há, por outro lado, a formação profissional nas chamadas profissões administrativas, que são modeladas de acordo com as necessidades do serviço público. A formação profissional trata de capacitações para atividades mais simples, mas existem, ainda, cursos profissionalizantes acadêmicos, que em sua grande maioria são realizados em escolas superiores (Fachhochschulen) de administração pública. Em inglês, essas escolas são chamadas de Universities of Applied Sciences. Em todo o território alemão contamos com 30 escolas desse tipo, onde estudam cerca de 30.000 estudantes. As entidades mantenedoras dessas escolas são os governos estaduais, já que a Federação possui a sua própria escola. A maior dessas instituições de ensino é a Escola Superior de Administração Pública de Nordrhein-Westfalen (Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen), que conta com 6.200 alunos. Uma das menores é a Escola Superior de Jurisprudência de Nordrhein-Westfalen (Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen), com 400 estudantes. O sistema dos cursos oferecidos é “dual”, ou seja, as etapas teóricas e científicas se alternam com as etapas práticas.

Analisemos esse tipo de formação profissional mais detalhadamente. Quem está sendo formado, qual o papel das instituições de ensino profissionalizante no âmbito do ensino superior, e quais são as tendências e perspectivas de desenvolvimento?

In addition to the hiring of qualified personnel in the labour market, there is a second way of recruiting, which is hiring people who, after having finished high school, are trained by public employers. About 5% of the 4,5 million civil servants are trainees. There is a distinction between professions, that may result from a period of learning and from a training system already in place, which is also called the Dual Training System, because the employer operates in strict cooperation with the professional (public) school. I refer to the set of all the professions covered by professional training, from “A”, Anlagenelektroniker [electronics technician], to “Z”, Zahnmedizinische Assistentin [dental attendant]. The public sector often provides professional training even exceeding its own needs. It thus assumes a very important political function inside the labour market.

There is, on the other hand, professional training in the so called administrative professions, which are modeled according to the needs of the public service. Professional training deals with training for simpler activities, but there are also academic courses, that, in their majority, are held at universities of public administration. Using a common term in English, these are called Universities of Applied Sciences. In the German territory there are 30 colleges of this kind, attended by about 30,000 students. The entities that maintain these colleges are state governments, since the Federation has its own schools. The largest one is the University of Public Administration of Nordrhein-Westfalen (Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen), which has 6,200 students. One of the smallest faculties is the Faculty of Jurisprudence of Nordrhein-Westfalen (Rechtspfleger Fachhochschule für Nordrhein-Westfalen), with 400 students. The system of courses offered is “dual”, i.e. theoretical and scientific stages alternate with practical ones.

Let's analyze this type of training in more detail. Who is being trained, which is the role of the institutions that offer professional academic courses, and which are the trends and development prospects?

5. FORMAÇÃO ACADÊMICA NAS ESCOLAS SUPERIORES DE SERVIÇO PÚBLICO (FACHHOCHSCHULEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES - FHÖD)

Há cerca de 35 anos, assistimos à fundação de um grande número de escolas de serviço público. Esses novos estabelecimentos foram a consequência de uma reforma do ensino realizada no final dos anos 1960, cuja finalidade era a formação acadêmica e a valorização dos estudos voltados para determinadas profissões. Destacaram-se as profissões nas áreas social, pedagógica e de engenharia.

Impulsionada pelas ideias de uma comissão de reforma a respeito do futuro do serviço público, e implementada pelo Parlamento Federal, a conferência de secretários do Interior (dos estados) decidiu transferir esse desenvolvimento rumo à formação acadêmica também para o âmbito da formação de servidores efetivos do Serviço Público Superior. Esse serviço é frequentemente chamado de “a coluna vertebral da administração pública”, pois nele são recrutados os funcionários encarregados das seções administrativas, cuja tarefa é a preparação, mas frequentemente também a execução de decisões que têm repercussão interna e externa, assim como a realização de tarefas de gestão “de nível médio” da administração pública.

Considerando a área de atividade e os conteúdos dos respectivos cursos profissionalizantes, gostaria de apresentar os quatro grupos mais significativos:

1. Quanto ao número de funcionários públicos, o maior grupo é o Serviço Público Superior da Polícia; dos cerca de 6.200 estudantes da Escola Superior de Administração Pública de Nordrhein-Westfalen, 4.000 são funcionários da polícia. Até a década de 1990 contávamos com um modelo de 3 etapas para o desenvolvimento dos recursos humanos. Somente na 2ª etapa do Serviço Público Superior os funcionários da polícia eram capacitados para a execução de tarefas de gestão por meio de um curso profissionalizante nas Escolas de Serviço Público. Esse modelo ainda está sendo aplicado por uma parte das polícias dos estados (a polícia de segurança pública e a polícia judiciária na Alemanha são de responsabilidade dos governos estaduais; a Federação

5. ACADEMIC TRAINING IN THE UNIVERSITY OF PUBLIC ADMINISTRATION (FACHHOCHSCHULEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES - FHÖD)

About 35 years ago, we watched an outbreak of new colleges in the area of public administration. The foundation of these new schools was the result of an educational reform undertaken in the late 1960s, with the purpose of training and enhancing academic studies focused on certain professions. The highlights were professions in the areas of social services, education and engineering.

Driven by the ideas of a reform commission on the future of public service, and implemented by the Federal Parliament, the conference of interior secretaries (of the states) decided to transfer this development of academic training also to the training of civil servants for Superior Public Service. This service is often called “the backbone of public administration”, since it supplies servants in charge of administrative sections, who will be responsible for preparing and often taking decisions of internal and external impact and for executing “medium level” management tasks.

Considering the area of activity and the content of the training courses, I would like to present the four most significant groups:

1. *Concerning the number of civil servants, the largest group is the Police Superior Public Service; 4,000 out of the 6,200 students of the Faculty of Public Administration of Nordrhein-Westfalen are police officers. Until the 1990's we had a 3 steps model for the development of human resources. Only at the second stage of Superior Public Service was the police official trained to perform managerial tasks in a professional course in a Faculty of Public Administration. This model is still being applied by a few states police corps (public security and judicial police in Germany are the responsibility of state governments, the Federation provides only the police for border protection and for railroad transportation). Other police departments, such as the police of*

disponibiliza apenas a polícia de fronteira e a polícia de transporte para as ferrovias). Outras polícias, como por exemplo a polícia de Nordrhein-Westfalen, vêm adotando há mais de 10 anos um modelo de 2 etapas. Todos os jovens funcionários da polícia estudam em uma Escola de Serviço Público durante três anos.

2. O segundo maior grupo é a Administração Pública, sendo que há uma diferença entre a administração estadual e municipal. A administração geral das diferentes esferas de governo pesa claramente em número, o que não surpreende, visto que dentro da estrutura federal os municípios e as comarcas executam uma grande variedade de tarefas.

3. Outro grande grupo do serviço público superior é a Administração Financeira e Fiscal. A formação profissional nessa área baseia-se em diretrizes específicas, visto que a legislação fiscal é competência da Federação.

4. O quarto maior grupo se refere a funções da jurisprudência, exceto juízes. As diretrizes da formação profissional nessa área também são regulamentadas por Lei. A formação profissional é projetada especialmente para a carreira de “oficial de justiça”, ao qual são atribuídas diversas tarefas a serem realizadas independentemente em um sistema judiciário, como aquelas relacionadas a assuntos de família e sucessão, processos de execução judicial ou insolvência, assim como tarefas de oficial de registro.

Fazendo uma retrospectiva da história de quase 40 anos das Escolas de Serviço Público, podemos constatar diversas fases de desenvolvimento. A primeira fase foi a da fundação das escolas, que se iniciou nos anos 1972/73 e durou até 1979. Um fato interessante é que uma das últimas escolas a serem criadas foi a Escola Superior da Federação. Após essa primeira fase, constatamos uma fase de consolidação, que ocorreu durante a década de 1980, e que foi especialmente marcada pelos esforços para garantir os padrões acadêmicos. A partir dos anos 1990, houve grande influência da nova escola político-administrativa do New Public Management. Em resposta a um novo entendimento da administração influenciado por aspectos econômicos e de gestão, as Escolas de Serviço Público implementaram cursos com uma maior quantidade de conteúdos de gestão empresarial.

Nordrhein-Westfalen, have adopted for more than 10 years the 2 steps model. All the young police officers study for three years in a Faculty of Public Administration.

2. The second largest group is Public Administration, and there is a difference between state and municipal administrations. The general administration of the different spheres of government clearly weighs in number, which is not surprising, since within the federal structure the municipalities and counties perform a wide range of enforcement tasks.

3. Another large category of Superior Public Service is Financial Administration and Auditing. The training in this area is based on specific guidelines, since the tax laws are the responsibility of the Federation.

4. The fourth largest group refers to functions of jurisprudence, except judges. The guidelines for professional training in this area are also regulated by law. The training is designed specifically for the careers of “judicial officer”, to which are assigned various tasks to be performed independently in a judicial system, tasks related to family matters and succession, processes of foreclosure or bankruptcy, as well as tasks of the record official.

Looking back on the nearly 40 years history of the schools of public administration, one can see different stages of development. The first one was that of the foundation of new schools, which began in 1972/73 and lasted until 1979. An interesting fact is that one of the last colleges to be established was the Federation School. After this first stage, we see a consolidation phase, which occurred during the 1980s, and was especially marked by efforts to ensure academic standards. Since the 1990s, there was great influence of the new political-administrative school of New Public Management. In response to a new understanding of administration influenced by economic and management aspects, these schools implemented business management-oriented courses. These courses were seen as a substantial element for the modernization of

Considerava-se que esses cursos seriam um elemento substancial para a modernização da administração, que se havia tornado tão necessária e urgente.¹ Quanto à sustentabilidade de tais tendências, deve-se observar que o número de estudantes que cursam Administração de Empresas e Administração Pública nas Escolas de Serviço Público em Nordrhein-Westfalen (ano letivo de 2010/2011) foi reduzido pela metade. Estamos observando um renascimento dos generalistas com orientação jurídica.

Desde meados dos anos 1990, e devido aos avanços nos estados orientais após a Reunificação da Alemanha, constatamos a reanimação de um debate que tem acompanhado as Escolas de Serviço Público de forma latente desde a época de sua fundação: a demanda por externalização, ou seja, por sua transformação em universidades “de verdade”. Isso também foi entendido como sendo uma contribuição para a modernização da administração pública. É importante saber que as Escolas de Serviço Público são consideradas e entendidas como escolas internas, órgãos subordinados a ministérios específicos, como os ministérios do Interior, das Finanças ou da Justiça, e geralmente não possuem status de corporação. Apesar de geralmente poderem desfrutar do direito de estabelecer seus próprios estatutos, e de um direito que regulamenta sua liberdade de ensino e pesquisa, o exercício do direito em relação ao estabelecimento dos estatutos está sujeito a uma autorização; as restrições também são válidas para a autonomia relativa aos recursos humanos. Os estudantes não se matriculam diretamente. Eles são encaminhados através das empresas responsáveis pela formação profissional. Entretanto, vários estados transferiram parcial ou integralmente os cursos de administração para universidades externas, ou, como no caso de Berlim, fundiram as escolas internas e as universidades externas. No entanto, isso ainda não tem sido uma tendência geral. Talvez pelo fato de a formação profissional na área de administração nas universidades externas até a presente data ter apresentado melhores resultados quanto ao rendimento e quanto às conclusões.

administration, which had become so necessary and urgent.¹ As to the persistence of these tendencies, it should be noted that the number of students that study Business Administration and Public Administration in the schools of public administration in Nordrhein-Westfalen has been reduced by half.

Since the mid-1990s, and due to developments in the eastern states after the reunification of Germany, we see a revival of a debate that has accompanied the Schools of Public Service in a latent form since its foundation: the demand for outsourcing, i.e. the transformation into “real” universities. This was also perceived as a contribution to the modernization of public administration. It is important to note that the Schools of Public Service are considered and understood as so-called inner faculties, organs subordinate to specific ministries such as ministries of interior, finance or justice and who generally do not have corporate status. Although they can often enjoy the right to establish their own statutes and a law that regulates the freedom of teaching and research, the right towards the establishment of the statutes is subject to an authorization, the restrictions also apply to human resources autonomy. Students do not enroll directly. They are transmitted through the companies responsible for vocational training. However several states have passed on the administration courses to universities, or in the case of Berlin, the fused inner faculties and universities. This, however, has not been a general trend. Perhaps because professional training in administration has not yet shown significant improvements. The outsourcings were considered for financial reasons (especially in Berlin) as political and academic programming.

1. Ver Behrens et al., *Den Staat neu denken* (Repensando o país), 1995.)

1. Vide Behrens entre outros, *Den Staat neu denken*, 1995 [N.d.T: Repensando o País]

A fase atual de desenvolvimento, iniciada em meados da primeira década dos anos 2000, é marcada pelo processo de Bolonha, iniciado pelos governos europeus em 1999, com o objetivo de complementar a concretização do mercado interno europeu com um “mercado de educação” europeu: o chamado Espaço Europeu de Ensino Superior. A comparabilidade das conclusões através da implementação dos diplomas Bachelor/Master, e um maior grau de flexibilidade durante a formação universitária foram a visão dos criadores desse processo. Na Alemanha as reformas de Bolonha foram conjugadas a uma ampla reforma de todo o ensino superior. Os principais objetivos são uma melhor orientação para a profissão, a redução do tempo de estudo, e a redução da proporção de desistência. Se esses objetivos foram alcançados, deixarei em aberto. Uma resposta mais ou menos razoável excederia o escopo desta apresentação. Mesmo assim, eu gostaria de mencionar um aspecto que me parece incontestável. As reformas de Bolonha vieram promover o nivelamento do sistema dual do ensino superior da Alemanha, ou seja, da diversificação das instituições de ensino superior classificando-as em universidades e faculdades. E essa tendência também influencia as Escolas de Serviço Público.

A grande oportunidade que “Bolonha” oferece às Escolas de Serviço Público, no entanto, requer uma descrição bem mais detalhada. Ela consiste principalmente em garantir os padrões acadêmicos da formação, e em ampliar o status de curso superior. Pois os problemas “típicos” de adaptação dos cursos aos padrões de Bolonha quase não tangem as Escolas de Serviço Público. Até o momento elas sempre têm oferecido cursos orientados para as profissões, sempre têm concentrado seus currículos em um prazo de 3 anos (6 semestres), e apresentado uma cota de desistência abaixo de 5%. Por outro lado, o sistema de reconhecimento de cursos introduzido pelas reformas de Bolonha, ao qual as Escolas de Serviço Público também têm de se submeter, exatamente como todas as outras instituições de ensino superior, promove a igualdade dos diplomas não somente quanto

The current phase of development, initiated in the first decade of 2000, is marked by the Bologna process, initiated by European governments in 1999 with the objective of complementing the implementation of the European internal market with an “European education market”: the so-called European Higher Education. A comparison of findings through the implementation of diplomas bachelor / master, and a greater degree of flexibility during university education were the vision of the creators of this process. Germany joined the Bologna reforms to a broader reform of the entire college. The main objectives are a better guide to the profession, the reduction of study time, and reducing the dropout rate. If these goals were reached, I leave it open. A reasonable answer would exceed the scope of this presentation. Still, I would like to mention one aspect that seems indisputable. The Bologna reforms promote the leveling of the dual system of higher education in Germany, namely the diversification of higher education institutions classifying them into universities and colleges. And this tendency also influences the Schools of Public Service.

A great opportunity that Bologna offers the Schools of Public Service, however, requires a much more detailed description. This consists mainly of ensuring the academic standards of training, and increasing the status of college. The typical adaptation problems that courses face, hardly touch upon the Schools of Public Service. So far they have always offered courses geared to the professions and have concentrated their resumes in a period of 3 years (6 semesters), and presented a dropout share below 5%. On the other hand, the courses accreditation system introduced by the Bologna reforms, which the Schools of Public Service also have to undergo just like all other institutions of higher education, promotes equality of qualifications not only about the quality of content as well as to the form. This causes positive impulses for the quality of vocational

à qualidade de conteúdo, como também à forma. Isso traz impulsos positivos para a qualidade dos cursos profissionalizantes. A dependência de um selo de qualidade, no entanto, fortalece a autonomia das escolas em relação aos ministérios por elas responsáveis. Visto que o reconhecimento serve principalmente para a garantia dos padrões do ensino superior, isso acaba comprometendo também os ministérios que cuidam das escolas.

Em seguida são apresentadas algumas ideias sobre possíveis desafios para o futuro desenvolvimento da formação acadêmica para o serviço público.

Um desses desafios consiste em garantir e ampliar os padrões do ensino superior conquistados na área da formação para o serviço público. Perigosas são as tendências a ampliar a influência dos ministérios, ou seja, a permitir que eles influenciem também os conteúdos e a organização interna das instituições de forma não usual no caso de escolas. Para citar um exemplo: nos estados de Niedersachsen e de Hamburgo, as escolas da polícia foram rebaixadas para “academias” pela administração financeira. Esse procedimento põe em questão os avanços ocorridos durante os últimos 40 anos. Mais do que nunca um serviço público moderno e orientado para o cidadão necessita não somente de sólidos conhecimentos de aplicação e experiência, mas também de capacidade de autoavaliação crítica, e de abertura a novas ideias e tendências. Para que esses objetivos possam ser alcançados, a liberdade do ensino acadêmico ainda me parece ser a melhor opção. Além disso, uma estratégia contra o rebaixamento das Escolas de Serviço Público consiste em fortalecer o status de curso superior, através da ampliação das pesquisas. Mas tendo em conta o forte foco do ensino nas Escolas de Serviço Público, isso é mais fácil de dizer que de fazer. Por outro lado, a estreita integração dessas escolas com o setor público, e o acesso especial aos diversos campos dela resultante, significam um recurso único que deveria ser explorado ao máximo.

courses. The dependence of a seal of quality, however, strengthens the autonomy of colleges in relation to the ministries responsible for them. Because accreditation is primarily to guarantee the standards of higher education, it can also compromise the ministries that watch over the schools.

To conclude this presentation, I present some ideas on possible challenges for the future development of academic public service.

One such challenge is to ensure and enhance the standards of higher education gained in training for public service. Dangers resulting from trends to expand the influence of ministries or to allow ministries also influence the content and internal organization of the institution in an unusual way for colleges. To cite one example: in the states of Niedersachsen and Hamburg, the powers of police were downgraded to “academies” for the financial administration. According to my criteria, this procedure questions the developments over the past 40 years. More than ever a modern public service-oriented citizen requires not only solid knowledge and application experience, as well as the capacity for critical self-evaluation, and openness to new ideas and trends. In order for these goals to be achieved, the freedom of academic teaching still seems to be the best option. In addition, a strategy against the lowering of Schools of Public Service consist on strengthening the status of college, through the extension of the research. But given the strong focus of teaching in the Schools of Public Service, this is easier said than done. On the other hand, the close integration of these colleges with the public sector, and special access to the various resulting fields, mean an unique resource that should be maximized.

Outro desafio não concerne somente às Escolas de Serviço Público, mas ao serviço público em geral, para não dizer a todos os empregadores: esse desafio se chama “desenvolvimento demográfico”. Para explicar esta afirmação, segue um exemplo: a polícia do estado de Nordrhein-Westfalen, que, com 41.000 funcionários, é a maior da Alemanha, necessitará, a partir do próximo ano, de 1.400 funcionários jovens por ano para cobrir o pessoal que se retirará por motivo de aposentadoria. Para que se possa obter bons resultados no processo de seleção, serão necessários 6-7 candidatos para cada cargo a ser preenchido. Dentro de poucos anos teremos de convencer entre 12 e 15% de todos os formandos das escolas a se candidatarem a cargos na polícia de Nordrhein-Westfalen. Isso sem falar em todas as demais áreas, como a da administração geral e financeira, ou a da jurisprudência. A solução só pode ser uma ampla oferta de formação, muito atrativa para jovens. E essa oferta terá de incluir a possibilidade de educação, qualificação e aprendizagem contínua ao longo da carreira profissional, para não dizer ao longo de toda a vida. Este é um dos motivos pelos quais a Escola Superior de Administração Pública de Nordrhein-Westfalen oferecerá, o mais tardar a partir do ano de 2012, cursos de educação continuada na área da administração pública.

6. EM LUGAR DE UMA CONCLUSÃO, UMA VOLTA AO FUTURO

Alemanha, ano de 2030: no estado de Nordrhein-Westfalen 67.000 alunos estão concluindo o ensino médio, entre eles Katharina Müller. Em comparação com os padrões de 2010, 10% desses alunos teriam de escolher a Escola Superior de Administração Pública de Nordrhein-Westfalen para a sua formação profissional. Mas mesmo aqui, o tempo não parou. O serviço público em todos os seus setores diminuiu consideravelmente. O E-Government substituiu serviços que há 20 anos ainda eram executados por pessoas. O engajamento da sociedade civil e o voluntariado assumem funções sociais e pedagógicas que antes eram consideradas exclusivamente estatais. Além disso, conseguiu-se alcançar novos padrões na área da política de imigração. Desde 2018 a Alemanha dispõe de um Ministério da Imigração.

Another challenge concerns not only the school of the Public Service, but public service in general, not to say to all employers: this challenge is called “demographic development.” To explain, an example: The police of the State of Nordrhein-Westfalen, which with an amount of 41,000 employees is the largest in Germany, will require, starting next year, 1,400 young workers a year to match the personal that will withdraw due to retirement. In order to obtain good results in the selection process, will need six to seven candidates for each office to be filled. Within a few years we will have to convince between 12 and 15% of all school graduates to apply for police jobs in Nordrhein-Westfalen. Not to mention all the other areas, i.e., general and financial administration, as well as jurisprudence. The solution can only be a wide range of training, very attractive to young people. And this offer will include the possibility for education, skills and lifelong learning throughout the career, if not throughout life. This is one of the reasons why the School of Public Service will offer Nordrhein-Westfalen, from 2012 onwards, continuing education courses in the area of public administration.

6. INSTEAD OF A CONCLUSION, A RETURN TO THE FUTURE

Germany in the year 2030: in Nordrhein-Westfalen 67,000 students are finishing high school, including Katharina Müller. Compared to the standards of 2010, 10% of students would have to choose the School of Public Service Nordrhein-Westfalen for their professional training. But even here, time has not stopped. The public service in all its sectors decreased considerably. E-Government replaced service, that 20 years ago were executed by people. The engagement of civil society and voluntary work take on social and educational functions that once were considered exclusively of the state. In addition, we were able to reach new standards in the area of immigration policy. Since 2018 Germany has its own ministry of immigration.

Katharina Müller decide estudar na Escola Superior Ocidental de Administração Pública, uma instituição de ensino superior muito moderna e bem equipada (trata-se de uma escola conjunta dos estados de Nordrhein-Westfalen e Rheinland-Pfalz). A administração pública como empregadora possui uma excelente imagem externa, e não somente na Alemanha. O engajamento no bem-estar da sociedade, em um convívio adequadamente regulamentado, na conservação dos recursos naturais, e a garantia de oportunidades iguais convencem a maioria dos jovens. Uma modelação flexível dos horários de trabalho, o teletrabalho e a promoção de jovens pais, assim como uma ampla gama de ofertas na área da educação continuada, facilitaram a decisão de Katharina.

Katharina Müller decided to study at the Western School of Public Service, a very modern and well equipped institution of higher education. Public administration as “the employer” is seen as an excellent option, not only in Germany. The engagement for the welfare of society, the conservation of natural resources and the guarantee of equal opportunities are what motivate the majority of young people. A model of flexible working hours, teleworking and the incentive for young parenting as well as a wide range of offerings in the area of continuing education facilitated Katharina’s decision.



A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ALEMANHA: A MODERNIZAÇÃO COMO TAREFA CONTÍNUA

PUBLIC ADMINISTRATION IN GERMANY: MODERNIZATION AS A CONTINUOUS TASK

RAINER FREY

PROFESSOR DA UNIVERSIDADE DE MÜNSTER
PROFESSOR AT THE UNIVERSITY OF MÜNSTER

Cada “amanhã”, dentro de dois dias, se terá tornado um “ontem”. Cada modernização em um determinado futuro será considerada obsoleta. A administração estadual e municipal na Alemanha também não escapa desse jogo cansativo da relatividade. Qualquer proposta de reforma, qualquer estratégia de modernização acabará provando ser insuficiente. Mesmo assim, ou talvez exatamente por causa disso, a pressão por reformas e mudanças no governo e na sociedade está sempre presente. Além da política e da ciência, empresas de consultoria de renome vêm se dedicando intensamente à modernização das administrações. Os esquemas, estratégias e ideias por elas desenvolvidos não significam, portanto, uma esperança teórica, mas em muitas administrações já estão sendo concretizados e postos em prática. Em poucas palavras: o empenho nas reformas vem acompanhando a Administração Pública desde a sua existência. E não é sem razão que estamos (outra vez) falando de uma verdadeira “onda de modernização” nas administrações.

No entanto, é justamente na área das administrações públicas que a enorme dedicação às reformas e o empenho na modernização são tão difíceis de ser concretizados diante das estruturas muitas vezes ultrapassadas e quase estáticas. A modernização permanece sendo uma tarefa contínua, justamente para que não se capitule diante da imobilidade das lentas tradições administrativas.

As origens da administração pública como instituição se encontram na época do absolutismo (regime político em que o monarca detinha o controle total sobre o exercício do poder do Estado, de 1648 até 1789). Aquele foi o momento em que houve uma separação da justiça e da administração, que ao mesmo

Each “tomorrow” within two days will become a “yesterday”. Each modernization in a particular future will be considered obsolete. The state and municipal administration in Germany can not escape this exhausting game of relativity. Any proposed reform, any modernization strategy, eventually proving to be insufficient. Nevertheless, or perhaps precisely because of this, the pressure for reforms and changes in government and society is always present. Beyond the politics and science, leading consulting firms have dedicated themselves to the highly modernization of administrations. Schemes, strategies and ideas developed by them does not mean, therefore, a theoretical hope, but in many administrations are now being implemented and put into practice. In a nutshell: the reforms have been following commitments by the Administration since its existence. And not without reason, we are (again) talking about a true “wave of modernization” in government.

However, it is precisely in the area of government, the enormous dedication to reforms and the modernization endeavors are so difficult to be realized before the structures often outdated and nearly static. Modernization remains a continuing task, just not to capitulate before the immobility of slow administrative traditions.

The origins of public administration as an institution are in the age of absolutism (political system, where the monarch had total control over the exercise of state power - from 1648 to 1789). This was the time when there was a separation of justice and administration,

tempo provocou uma maior participação dos cidadãos na execução das tarefas comuns. Neste sentido, a administração significava a soberania a serviço do Estado. No Estado constitucional (um Estado em que o exercício do poder do Estado está sujeito às restrições impostas por uma constituição) a administração continuou se desenvolvendo. Devido à introdução de constituições documentadas, aos princípios da separação de poderes, aos estados de direito, à vinculação da administração às autorizações legais, à proteção legal e à sua reorganização, a administração foi se desenrolando e se desenvolvendo. Com a industrialização e a urbanização, que no século XIX cresciam em velocidade vertiginosa, o volume das tarefas públicas também aumentou drasticamente e teve como consequência um crescimento infundável da complexidade do trabalho administrativo. Esse aumento na quantidade das tarefas públicas pode ser constatado até nos dias atuais, e caracteriza o caminho de desenvolvimento das administrações: de uma administração de ordem e de soberania, para uma administração prestadora de serviços, que progressivamente assume a gestão de todas as áreas sociais. Esse crescimento, porém, mudou pouco a estrutura intrínseca das administrações. Os princípios e os procedimentos continuaram os mesmos. Uma necessária adaptação da organização administrativa às mudanças da sociedade não aconteceu.

Nesse contexto, é possível esclarecer o seguinte: as condições políticas e sociais podem mudar consideravelmente; as administrações públicas quase não mudam. Considerando os eventos históricos dos anos de 1919, 1933, 1949 e 1989, deve-se constatar que essas consideráveis transformações político-sociais não tiveram qualquer influência sobre a continuidade da administração interna e externa.

A administração pública na Alemanha parece ser assustadoramente conservadora quanto à sua estrutura. Estruturas organizacionais e comportamentos especialmente voltados para o cumprimento de regras e normas, mas pouco para a gestão dos custos, geraram déficits de rentabilidade e eficiência injustificáveis. Não obstante, a administração pública é melhor do que sua fama interna, especialmente quando comparada em nível internacional. Ainda demonstra ser mais ou menos aberta a reformas. Um rápido olhar sobre os esforços de modernização desde a década de 1980 nos permite constatar que houve reformas realmente importantes. As fontes são tanto de natureza administrativa externa quanto interna. Dessa forma,

at the same time caused a greater citizen participation in the execution of common tasks. In this sense, the administration meant to serve the sovereignty of the state. In a constitutional state (a state in which the exercise of state power is subject to restrictions imposed by a constitution), the administration continued to develop. Due to the introduction of constitutions documented, the principles of separation of powers, state of law, binding legal commitments to the financial, legal protection and its reorganization, the administration was developing and unfolding. With industrialization and urbanization in the 19th century grew at breakneck speed, the volume of public tasks also increased dramatically and resulted in an endless growth of the complexity of administrative work. This increase in the amount of public tasks can be seen even today, and defines the process of developing government: an administration order and sovereignty, to a management services provider, progressively takes over the management of all social areas. This growth however, has changed little intrinsic structure of government. The principles and procedures remained the same. A necessary adjustment to changing administrative organization of society has not happened.

Through these placements I intend to clarify the following: the political and social conditions may change considerably, the government almost no change. Considering the historical events of the years 1919, 1933, 1949 and 1989, it must be noted that these significant political and social changes had no influence on the continuity of internal and external administration.

The public administration in Germany seems to be frighteningly conservative as to its structure. Organizational structures and behaviors specifically designed to comply with rules and standards, but little to manage costs, deficits generated profitability and efficiency unjustifiable. Nevertheless, the government is better than its reputation inside, especially when compared internationally. It still proves to be more or less open to reform. By taking just a glimpse of the modernization efforts since the early 80's, we note that there was really important reforms. The sources are both external and internal administrative nature. Thus, the territorial

as reformas territoriais e funcionais, as reformas financeiras e orçamentárias, as reformas disciplinares, ou a construção da administração na Alemanha Oriental mudaram consideravelmente a imagem e as atitudes das administrações públicas. Deficiências estruturais e falhas na organização foram substituídas por unidades administrativas eficientes. Além disso, o trabalho administrativo nos níveis federal, estadual e municipal foi influenciado pelos objetivos políticos da dissolução da burocracia, da desregulamentação, da privatização e da atenção ao consumidor/cidadão, e pelos respectivos programas. Outras mudanças se devem ao fato de a sociedade ter-se tornado sumamente exigente e crítica através da modernização interna alavancada pelo New Public Management. Sob esse conceito-chave, que se tornou nacionalmente conhecido como Novo Modelo de Gestão, deu-se início à modernização da administração, que vem sendo realizada desde a década de 1990. A proposta abrangia diversas possibilidades de melhoria, por exemplo em relação à gestão dos recursos humanos, à organização processual (construção e organização dos procedimentos), a uma gestão de qualidade mais intensiva, a elementos de concorrência e conceitos da administração empresarial. Estes conceitos estabeleceram-se em maior ou menor grau dentro da administração pública, exigindo dessa forma um entendimento diferenciado de uma atuação administrativa guiada por conceitos econômicos. Além do conceito do New Public Management, o trabalho administrativo vem sendo especialmente influenciado por missões em que o governo promove os potenciais para a autorregulação da sociedade (“aktivierender Staat”) e em que os integrantes da sociedade agem como cidadãos (“Bürgergesellschaft”), assim como por diversas reformas estruturais da administração.

Sobre o verdadeiro impacto das reformas, as opiniões divergem bastante. Sabe-se que os processos de mudança em instituições públicas são penosos e demorados, e que é bastante difícil fazer uma avaliação parcial dos resultados. Mas decerto haverá uma influência duradoura sobre o volume das tarefas e sua realização, quem sabe no que diz respeito à concepção de uma crítica abrangente das funções, ou sob a forma de uma Nova Gestão, ou mesmo de uma ênfase na eficiência e eficácia da atuação pública, de uma maior autorresponsabilidade das autoridades, ou de aumento do networking. No que diz respeito à imagem pública, ou seja, à relação entre o governo e o cidadão, há que se constatar a maior valorização de uma administração voltada para o cidadão.

and functional reforms, financial reforms and budgetary reforms disciplinary, or construction management in eastern Germany, the picture changed considerably and the attitudes of public administrations. Structural deficiencies and shortcomings in the organization were replaced by efficient administrative units. In addition, the administrative work of federal, state and local political goals was influenced by the dissolution of the bureaucracy, deregulation, privatization and attention to the consumer / citizen, and their respective programs. Other changes are due to the fact that society has become highly demanding and critical internal modernization leveraged through the New Public Management. Under this key concept, which became nationally known as the New Management Model was initiated to modernize the administration, which has been used since the late 1990s. The proposal covered several possibilities for improvement, eg in relation to human resources management, organization, procedural (construction and organization of procedures), quality management to a more intensive competition to elements and concepts of business management. These concepts were established in greater or lesser degree in public administration, thus requiring a different understanding of an administrative action guided by economic concepts. Besides the concept of New Public Management, administrative work has been especially influenced by missions in which the government promotes the potential for autoregulation of society (“aktivierender Staat”) and that the members of society act as citizens (“Bürgergesellschaft”) as well as several structural reforms of the administration.

About the real impact of the reforms, opinions differ greatly. It is known that change processes in public institutions are painful and timeconsuming, and it is quite difficult to make a partial evaluation of the results. But surely there will be a lasting influence on the volume of tasks and their realization, perhaps with regard to the design of a comprehensive critique of the functions or in the form of a new management, or even for an emphasis on efficiency and effectiveness of operations public autoresponse to higher authorities, or to the increase of networking. With regard to public image, that is, the relationship between government and citizen, noting there is a greater appreciation of the citizenoriented administration.

Todavia, se a palavra “reforma” abrange o conceito de remodelação, de transformação e de reformatação, e se o conceito de reforma está inerentemente ligado às inovações e à disposição para a realização de mudanças, fica bem claro que a administração pública, no melhor dos casos, tem dado apenas pequenos passos rumo à mudança. Por essa razão, é quase impossível fornecer uma resposta clara à pergunta sobre se as reformas administrativas realmente tiveram êxito – no tocante tanto à qualidade dos serviços quanto às economias delas resultantes. Nas três últimas décadas, a política da Federação, dos estados e dos municípios não foi capaz de lançar iniciativas substanciais para a desregulamentação, para a dissolução da burocracia e para a modernização da administração. Ao contrário, podemos constatar um aumento da regulamentação, que é uma carga para os cidadãos e as empresas, pois dificulta os investimentos e constitui uma barreira para a criação de empregos. De acordo com uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial, um empresário leva 45 dias para fundar sua empresa. Na Inglaterra, em comparação, ele levaria apenas 18, e nos Estados Unidos o processo demoraria apenas 4. Consequentemente (e para os nossos propósitos é apenas isso que conta), diremos: o desenvolvimento da administração pública não demonstra quaisquer quebras estruturais, apenas adaptações evolutivas; as estruturas existentes, dentro das quais as reformas foram realizadas, revelaram-se muito flexíveis. Todos os projetos de reforma caracterizam-se, portanto, por uma dialética de conservação e modernização. Quanto à pergunta se houve continuidade ou transformação, podemos dar a seguinte resposta: “Sim, mas”.

Questionando quais seriam as causas desses resultados, podemos verificar que existem diversos aspectos, que não se referem apenas à administração pública interna, mas também ao âmbito organizacional, ou seja, às condições políticas, sociais e econômicas. Além disso, as respectivas lideranças políticas têm evitado a política administrativa. Isso fica bem claro diante do fato de, em sua grande maioria, os efeitos da reforma administrativa terem sido incertos, difusos e demorados.

Por outro lado, com grande certeza, logo veremos os efeitos negativos sob a forma de controvérsias políticas ou de fracos desempenhos, visto que todos os esquemas, estratégias e ideias visaram a aliviar o orçamento público através da redução das despesas de pessoal. O resultado disso foi o fato de muitas

However, if the word “reform” covers the concept of remodeling, processing and reforming, and if the reform concept is inherently linked to innovation and willingness to carry out changes, then it becomes clear that the public administration, at best, has taken only small steps toward change. For this reason, it is almost impossible to give a clear answer to the question of whether administrative reforms were actually a success - both in terms of quality of services, and the resulting economies. During the past three decades, the policy of the Federation, states and municipalities were not able to launch initiatives for substantial deregulation, for the dissolution of the bureaucracy and modernizing the administration. Rather, it can be seen an increase in regulation, which is a burden for citizens and businesses, because hinders investment and is a barrier to job creation. According to a survey by the World Bank, an entrepreneur will need 45 days to establish your business. In England, by comparison, he would need only 18, and the United States the process will take only four. As a result (and for our purposes is just that what matters) is to say: the development of public administration does not show any structural breaks, only evolutionary adaptations, existing structures, within which the reforms were carried out, proved to be very flexible. All renovation projects are characterized therefore by a dialectic of conservation and modernization. On the question if there was continuity or change, it can present the following response: “Yes, but...”

Questioning what are the causes of these results, it was observed that there are several aspects that do not relate solely to the internal administration, as well as the organizational level, ie the political, social and economic. Moreover, their political leaders have avoided the administrative policy. This is made clear before the fact, for the most part, the effects of administrative reform they have been uncertain, diffuse and delayed.

On the other hand, we will soon see, with great certainty, the negative effects in the form of political controversy, or in the form of poor performance, since all schemes, strategies and ideas aimed at relieving the state budget by reducing staff costs. The result was the fact that many reform projects often come accompanied by job cuts.

vezes os projetos de reforma virem acompanhados de cortes de empregos. Por esse motivo, o entusiasmo dos funcionários em colaborar nos processos de mudança tem sido quase nulo. As mudanças ainda foram dificultadas porque só havia poucas oportunidades de participação.

Entretanto, não há dúvida de que justamente o funcionário será, por diversas razões, de suma importância para a atuação da administração. Se considerarmos que as demandas relativas à comunicação tanto no processo interno de gestão quanto nos contatos externos estão aumentando na mesma velocidade que as competências interculturais e linguísticas devido à globalização das relações comerciais e administrativas, e se lembrarmos que as tarefas, estruturas e funções do setor público na Alemanha continuarão mudando, diferenciando-se e multiplicando-se significativamente, não poderemos mais continuar ignorando a importância da formação profissional para as profissões administrativas de nível superior. Mas se concordarmos que economizaremos a partir da capacitação, a reconstrução do ensino na área da qualificação profissional para executivos terá de tornar-se o objetivo principal da política administrativa. A nova classe de executivos deverá ter uma ideia de como a própria sociedade e o próprio país deverão ser no futuro, deverá ser capaz de desenvolver uma visão de como o Estado e a sociedade deverão ser dentro de 20 ou 30 anos, e deverá dispor da habilidade para o diálogo intercultural em face do intercâmbio internacional. Por fim, a nova classe de executivos não deverá se ver como uma elite impregnada de elementos de seu próprio país, mas como um grupo que divide e respeita valores culturais.

O resultado geral da pesquisa é insatisfatório. O estado das administrações na Alemanha deixa a desejar. A realidade quanto à situação atual da modernização das administrações alemãs provavelmente se encontra – como normalmente é o caso – entre a continuidade e a transformação. Um posicionamento em relação a essa questão depende sempre do respectivo ponto de vista. De todo modo cabe afirmar que ainda temos muito pela frente. Por essa razão, a administração sempre tem sido e continuará a ser no futuro: um projeto.

For this reason, the enthusiasm of employees to collaborate in the process of change has been almost nil. The changes also were hampered because there was only limited opportunities for participation.

On the other hand, there is no doubt that just the employee shall be, for various reasons, very important for the performance of management. When we consider that the demands regarding the communication process both internal management and in relation to the external contacts are increasing as fast as the intercultural and language skills due to the globalization of trade and administration, and remember that the tasks, structures and functions of the public sector in Germany will continue to change, significantly differentiating and multiplying, so we have to stop ignoring the importance of continuing vocational training for high-level administrative jobs. But if we agree that we will save from training, reconstruction of education in the area of professional training for executives must become the main purpose of administrative policy. The new breed of executives should have an idea of how society itself and the country itself should be in the future, it should be able to develop a vision of how the state and society should be within twenty or thirty years, and she should have the ability to intercultural dialogue in the face of international exchange. Finally, the new class of executives should not be construed as an elite imbued with elements of their own country, but as a group that shares and respects cultural values.

The result of the research is unsatisfactory. The state government in Germany is less than ideal. The reality of the current status of the modernization of the German government is probably - as usually does - between continuity and change. A position in relation to this question always depends on their point of view. Anyway it is said, we still have far to go. For this reason, the administration has always been and will continue in the future: a project.



O GERENCIAMENTO DEMOCRÁTICO DA GESTÃO PÚBLICA

THE DEMOCRATIC MANAGEMENT OF PUBLIC MANAGEMENT

KATRIN MÖLTGEN

PROFESSORA DA ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE NORDRHEIN-WESTFALEN
PROFESSOR AT FACHHOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG (FHÖV)
NORDRHEIN-WESTFALEN

É sabido que estão em curso na Alemanha vários processos de modernização. Ainda assim, defendo a opinião de que o nível municipal tem uma grande importância, justamente pelo fato de estar mais próximo do cidadão. Por essa razão eu gostaria de abordar as medidas que têm sido tomadas na Alemanha em relação à modernização da gestão municipal, aprofundando quatro itens.

Primeiramente, é importante citar alguns conceitos básicos. Em seguida, explicar os motivos que impulsionaram a modernização da gestão municipal, e descrever o desenvolvimento do processo de modernização ocorrido no país. Na verdade, os processos de modernização sempre existiram. Porém ocorreu uma mudança muito grande nos anos 1980, quando surgiu um novo princípio norteador, o chamado New Public Management, pelo qual a grande maioria dos municípios alemães se tem orientado. Finalmente, é preciso analisar o princípio norteador da governança.

Um dos conceitos fundamentais para fins comparativos entre o Brasil e a Alemanha é o fato de a Alemanha também ser um Estado federativo, com 16 estados (Bundesländer) e 11.495 municípios, número bem maior do que no Brasil. Na Alemanha, portanto, também existe o princípio federativo entre o governo federal, os governos dos estados e os governos municipais, os quais assumem cada um uma responsabilidade específica.

It is known that in Germany a series of streamlining processes are ongoing at this time. Nevertheless, I am of the opinion that the municipal level is of great significance, because it is closer to the regular citizen. Due to this reason, my approach will discuss the measures that are being taken in Germany in regards to the streamlining of municipal management procedures, and I shall delve into four items.

First of all, it would be important to mention some basic concepts, and then to explain the reasons that fomented the streamlining of municipal management techniques and to describe the development of the streamlining process that took place within the Country. In truth, streamlining processes have always existed. In the 80s, however, a momentous change took place, at which time a new guiding principle (the so-called "New Public Management") appeared, by which the majority of German municipalities have been guiding themselves. Finally, we need to analyze the underlying guiding principle behind governance.

One of the fundamental concepts used to make a comparison between Brazil and Germany is the fact that Germany is a federate state as well, consisting of sixteen states (Bundesländer) and of 11,495 municipalities (significantly more than in Brazil). In Germany, therefore, there is the federative principle between the federal government, the state governments and the local governments, which, each on their own account, undertake very specific responsibilities.

Existe um fato muito importante previsto em nossa Constituição, que é o direito dos municípios à autogestão. Os municípios, as cidades, comunidades ou comarcas têm o direito constitucional de regulamentar de forma autônoma, e em concordância com a Lei, todas as questões da administração local. E essa autogestão das comunidades ou dos municípios também abrange a autorresponsabilidade financeira. A Constituição, elaborada no ano de 1949, optou propositalmente por um modelo oposto ao modelo do governo centralizado do Terceiro Reich, atribuindo assim mais autonomia e responsabilidade aos níveis governamentais municipais. Considerando o setor municipal, essa autorresponsabilidade se torna muito importante também na questão da modernização.

Vejamos agora o início da modernização da gestão municipal. Imaginemos que estamos nos anos 1980, quando a democracia começou a se concretizar. Houve muitos fatores que impulsionaram a modernização da gestão municipal depois de um longo período de continuidade. Um deles foi a crescente demanda dos cidadãos em relação à qualidade do serviço prestado pela administração, visto que no âmbito do setor privado a prestação de serviços também passou a conquistar um espaço muito mais significativo. No setor bancário, por exemplo, o cidadão já era tratado como cliente, enquanto na administração pública o cidadão ainda era tratado como solicitante. Além disso, ocorreu a crise dos cofres públicos, cujos recursos para a gestão pública ficaram cada vez mais escassos devido à ampliação da abrangência das tarefas. Por conta do compromisso político do governo federal e dos governos estaduais, e dos financiamentos realizados por esses governos para impulsionar a modernização, a autogestão dos municípios sofreu uma atenuação, que se deveu à intensificação do grau de influência dos governos na ampliação das tarefas em nível local. Além disso, nos anos 1960 e 1970 (e novamente nos anos 1980) aconteceu uma ampla Reforma da Constituição em nível nacional. As Constituições Municipais até então eram muito dependentes das potências ocupantes da Alemanha. Mas finalmente alcançou-se uma maior uniformidade, o que tornou possível introduzir elementos democráticos de influência direta. De modo geral nossa organização é altamente representativa, ou seja, temos uma democracia representativa.

A very important fact has been envisaged in our constitution, which is the right that the municipalities have to manage themselves. Municipalities, cities, communities or judicial districts have been granted the constitutional right to regulate all matters pertaining to local management themselves, and to do so in an autonomous fashion in pursuance to the Law. This self-management aspect pertaining to the communities and to the municipalities also comprises financial responsibility. The 1949 Constitution deliberately chose a model that was antagonistic to the model of centralized government which had been adopted by the Third Reich, thus assigning greater autonomy and responsibility to the municipalities. If one considers the municipal sector, this self-responsibility has become very important regarding streamlining as well.

We should keep in mind that the start of the streamlining process lies within the municipal sphere. Let us suppose that we are in the 80s, when democracy started to become real. Many factors arose that boosted the streamlining of municipal management after a long period of continuity. One of them was the ever increasing demand by the citizens regarding the quality of the services being provided by the administration, considering that within the context of the private sector, the providing of services also won over a much more significant space. Regarding the banking sector, for instance, the citizen was already being treated as a client, while in public administration the citizen was still being treated as a supplicant. On top of that, a crisis arose regarding public coffers, where the funds available to public management were getting ever scarcer due to the expansion of the tasks. On account of the political commitment by the Federal government and by the state governments, and on account of the financing granted by these governments to foment streamlining, the self-management task of the municipalities underwent a softening, which was due to the greater intensity of the level of influence that these governments exercised in task expansion on the local level. Moreover, during the 60s and 70s (and again during the 80s) the Constitution went through a wide reform on a national level. Up until that time, the local Constitutions were very much dependent on Germany's Occupying Powers. Finally, a greater uniformity was achieved by which means it became possible to introduce democratic elements that had a direct sway. Generally speaking, the point that we wish to make is highly representative, i.e., we have a representative democracy.

Paralelamente a tudo isso, ocorreu uma grande internacionalização e globalização, o que nos forçou a nos orientarmos na direção “além fronteiras”, não somente as europeias, como também as dos Estados Unidos. As correntes neoliberais haviam tomado a dianteira, e os outros países já estavam colhendo os frutos das reformas, que incluíam a área da gestão municipal. Em outras palavras, muitas medidas haviam sido tomadas no sentido de uma orientação para o cliente. Na Alemanha, a Fundação Bertelsmann promoveu um grande concurso, no qual vários municípios foram premiados. Alguns exemplos seriam as cidades de Christchurch, Phoenix (Inglaterra) ou Tilburg (Holanda). Ao mesmo tempo havia ficado bem claro que nós estávamos altamente suscetíveis a uma grande concorrência, não somente europeia como também internacional. As comunidades não concorriam apenas entre os habitantes, mas também entre si. Fomos obrigados a enxergar além das nossas comunidades, e a observar o que as outras comunidades na Alemanha e na Europa estavam fazendo. A Conferência do Meio Ambiente, no Rio, as conferências realizadas em outras áreas e o processo da Agenda 21 nos mostraram o quão globalizada ficou a dependência das comunidades entre si, e o quanto a Agenda 21 nos incitou a cooperar. Finalmente, é importante mencionar as novas tecnologias que forneceram à gestão pública possibilidades e ferramentas para a facilitação das tarefas administrativas.

Existe na Alemanha uma associação chamada Repartição Pública da Administração Municipal (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGSt). O KGSt se dedica à organização da gestão pública em nível nacional. Em 1993, o KGSt havia alertado para o fato de a autogestão municipal estar em risco. Havia ficado bem claro que uma parte das exigências impostas aos governos municipais havia sido estabelecida pelo entorno. E por essa razão cito um dos trechos mencionados no relatório do KGSt: “Atualmente surge a impressão de que a autogestão municipal não está mais dando conta das exigências de seu entorno. Em primeiro lugar, isso se refere ao desempenho financeiro. A crise atual não é comparável com a crise ocorrida há 10 anos, e por essa razão a pressão por mudanças é muito maior. Não somente a capacidade de atuação no âmbito financeiro dos municípios, como também o relacionamento com os cidadãos chegou a um ponto que requer uma drástica mudança

In parallel to it, a great deal of internationalization and globalization also occurred, which forced us to look beyond our borders, not only European borders but also to look toward the US. Neoliberal currents came into the fore while, at the same time, other countries were already beginning to enjoy the fruit of the reforms, which included the municipal management area. In other words, many measures had been taken to get management to become client-oriented. In Germany, the Bertelsmann Foundation promoted a big contest as a result of which several municipalities were awarded prizes. Some examples of this would be the cities of Christchurch, Phoenix (England) or Tilburg (Holland). At the same time, it had become quite clear that we were highly susceptible to a great deal of competition, not only in Europe but on an international level as well. Communities would not compete only in the numbers of their inhabitants, but also amongst themselves. We were compelled to look beyond our communities and look at what other communities were doing not only in Germany, but in Europe as well. The Conference on the Environment, in Rio, triggered conferences in other areas as well and the process pertaining to Agenda 21 showed us just how globalized the dependency had become between the different communities and how much Agenda 21 pushed us to cooperate with one another. Finally, it is important to mention the new Technologies that provided public management with the possibilities and the tools to help them with administrative tasks.

There is an association in Germany called the Public Department of Municipal Administration (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement - KGSt). This KGSt is strongly dedicated to organizing public management on a national scale. At the start of the 90s, or more precisely in 1993, KGSt had issued a warning that municipal self-management was at risk. It had become quite manifest that part of the demands imposed on the local governments had been established by the surroundings, and it is due to this reason that I mention one of the excerpts mentioned in the report issued by the KGSt: “One has the feeling nowadays that municipal self-management is no longer able to handle the requirements of its own surroundings. In the first place, this refers to financial performance. The current crisis is not comparable with the crisis that took place 10 years ago, and, due to this reason, the

de rumo. Precisamos conseguir reformar a gestão municipal de forma a podermos reagir às crises com muito mais flexibilidade do que nos seria possível dentro da estrutura existente.” [Relatório KGSt 05/1993].

Em relação à área estratégica, a atuação político-municipal carecia de uma orientação definida por objetivos de desenvolvimento de médio prazo. Isso se aplicava tanto à Câmara Municipal quanto à própria área administrativa. Na área de gestão também se pôde constatar um déficit, que consistia na falta de um monitoramento da organização orientado por objetivos definidos. Em relação à área da atratividade, cabe dizer que a administração pública como empregadora carecia de atrativos. Quanto à legitimidade, até os anos 1990 a gestão pública carecia de elementos democráticos com influência direta. Os cidadãos não se sentiam respeitados e levados a sério porque eram tratados como solicitantes. Ao mesmo tempo, aquilo que chamamos de liderança executiva fez com que a gestão pública obtivesse mais poder do que a área política, ou seja, os parlamentos municipais, e isso também foi considerado um grande problema.

Na Alemanha, até os anos 1980, dominava a organização administrativa burocrática. Menciono duas citações para destacar o quão burocrática era nossa organização administrativa:

- “A burocracia é a arte de fazer o possível impossível.”
- “A administração burocrática é um sistema de irresponsabilidade organizada.”

Não é preciso detalhar o que significa a burocracia, que é um fenômeno global, existente tanto na Alemanha como no Brasil. Na Alemanha, portanto, a burocracia havia sido o único princípio norteador até os anos 1980. Até então o controle e o gerenciamento democrático da gestão pública haviam constituído seu ponto central, ou seja, os conceitos normativos haviam sido principalmente a democracia e o estado de direito – e essa é uma questão fundamental, já que a ditadura nazista havia contribuído para que se desse prioridade justamente a esses dois itens. A atuação administrativa era fortemente influenciada pelo direito, pela hierarquia, pelas regras formais, mas também pela compatibilidade dos autos e pela comunicação escrita. A

pressure for change is much greater. Not only the financial capacity of the municipalities to act, but also their relationship with their citizens got to a point that required a drastic course change. It is necessary for us to reformulate municipal management to such an extent which would allow us to react to crises with much more flexibility than we have within the existing structure.” [KGSt Report 05/1993].

In regards to the strategic area, the political-municipal action required orientation that would be defined by medium term development objectives. This applied to both the Aldermen’s Council and the administrative area itself. Within the management area, a deficit was determined to exist as well, which was caused by the inexistence of monitoring on the organization which would be guided by well defined objectives. In regards to item 3 (the area having to do with attractiveness) one should say that public administration lacked attractions as an employer. As to the last item – that of legitimacy – until the 90s public management lacked democratic elements that could have a direct sway. Citizens did not feel that they were being respected or that they were being taken seriously, because they were being treated as supplicants. At the same time, what we call ‘executive leadership’ caused public management to get more power than the political area, i.e., the municipal parliaments, and this was also being considered to be a huge problem.

Until the 80s, a bureaucratic administrative organization used to dominate in Germany. I mention two quotes to highlight just how bureaucratic our administrative organization used to be:

- “Bureaucracy is the art of rendering impossible what is possible.”
- “Bureaucratic administration is a system of organized irresponsibility.”

There is no need to go into detail to express what bureaucracy means – that it is a global phenomenon that exists in both Germany and Brazil, and that in Germany, bureaucracy had been the only guiding principle until the 80s. Until that time, both the control and the democratic management of the res publica had found their pivotal point, that is, normative concepts had based themselves mostly on democracy and on a state of law, this being a fundamental question, since the Nazi dictatorship had caused priority to have been

orientação pelo Modelo Hierárquico I, o modelo burocrático, havia sido muito intensa, e a composição desse sistema era majoritariamente jurídica. A disciplina político-administrativa – e aqui estamos falando do monopólio jurídico dentro da gestão pública – era altamente influenciada por conceitos jurídicos. Todos os processos de gerenciamento eram realizados por advogados. Deu-se então início à mudança do princípio norteador, para incluir também profissionais de outras áreas que não a jurídica. Vale enfatizar que a legitimidade da atuação administrativa continuou sendo importante, e que nessa questão a Alemanha ocupa uma posição de vanguarda, mas mesmo assim houve uma mudança, que consistiu no distanciamento da organização administrativa burocrática e na adoção do chamado New Public Management. Termo utilizado a nível internacional.

O princípio norteador do New Public Management, que começou a se consolidar no início dos anos 1990 em nível municipal, passando depois para os níveis estadual e federal, referia-se à modelagem e ao direcionamento do setor público. Na Alemanha, o conceito de gestão empresarial era entendido como antagônico ao de gestão pública. A mudança começou quando o cidadão deixou de ser tratado como solicitante, e surgiu o desejo do setor público de ser visto como empresa prestadora de serviços. Começou-se a dar mais importância às questões da eficiência e da qualidade da atuação administrativa. Por fim, tudo passou a ser denominado Management, sendo que o próprio Management começou a ser visto como um remédio universal. Nesse contexto vale mencionar alguns exemplos: Personalmanagement, Kontraktmanagement, Finanzmanagement, Qualitätsmanagement. Transferimos tudo isso da área da gestão empresarial, pensando que seria a solução universal; mais tarde constatou-se que esse foi um grande equívoco. Em geral pode-se afirmar que os conceitos da administração empresarial foram adotados como disciplina norteadora para o processo da reforma, e aos poucos o modelo burocrático foi sendo substituído.

A imagem apresentada demonstra uma visão simplificada do New Public Management, que teria sido formulado a partir de um “caos”, e cujas partes integrantes estariam fortemente relacionadas aos conceitos da gestão empresarial, ou seja:

given precisely to these two items. The administrative course of action was being strongly influenced not only by law, by hierarchy and by formal rules but also by the compatibility of records and by written communications. The guidance provided by Hierarchical Model I (a bureaucratic model) had been very intense, and the elaboration of this system had been mostly modeled on law. The political-administrative discipline – and here we are speaking of a legal monopoly imbedded into public management – was being highly influenced by legal concepts. All management processes were being handled by attorneys. Changes started being made to the guiding principle, to include professionals from other areas as well. It would be worth stressing that the legitimacy of the administrative course of action was still important and, in this regard, Germany occupies a vanguard position. Nevertheless, changes took place, causing a drift away from a bureaucratic administrative organization, and which ended up with the adoption of the so-called “New Public Management” (NPM), which is a term used worldwide.

The guiding principle of this “New Public Management” started getting consolidated at the start of the 90s at municipal levels, migrating afterwards to state and federal levels, which meant the modeling and the direction of the public sector, and, in Germany, this corporate administrative concept was understood as being antagonistic to public management. This meant that citizens were no longer being treated as supplicants, and the idea was to get public administration to be seen as a service company. More importance started being given to efficiency and to the quality of the services provided by public administration. In the end, everything started being called “Management”, and ‘management’ itself started to be seen as a public remedy. It is worth mentioning some examples within this context, such as Personalmanagement, Kontraktmanagement, Finanzmanagement, Qualitätsmanagement [Translator’s Note: i.e., People and Contract Management, Financial Management, Quality Management.] We transferred all of the above to the corporate management area, thinking that this would be a universal solution. It was determined later on that it had all been a big mistake. Generally speaking, one could state that the concepts pertaining to corporate management had been adopted as a guiding discipline for the reformation process, and gradually the bureaucratic model started being replaced.

mercados, clientes, objetivos, orientação para o cidadão/cliente e aumento da produtividade. No cabeçalho está escrito: controle estratégico através da política e da gestão. Isso representa um grande problema. Ao transferirmos esse esquema empresarial para a área da gestão pública, o fazemos sem considerar que esta última também inclui uma parte política e que, mesmo que ela tenha orientado a gestão juridicamente, continua sendo um parlamento municipal, cujas racionalidades são outras. O conselho municipal de uma cidade não é comparável com o conselho de uma empresa. Os modelos empresariais não podem ser unilateralmente transferidos para a gestão judiciária; tampouco podem ser transferidos para a gestão municipal. Chamamos a atenção para os pontos críticos em relação ao New Public Management, e para os problemas que surgem a partir da interação entre a política e a gestão, principalmente no que diz respeito à orientação unilateral por componentes da área empresarial, com suas visões e perspectivas. As particularidades da gestão política não foram suficientemente consideradas, visto que houve demasiada concentração na administração interna, o que resultou em reformas internas, sem que fossem avaliadas as consequências para a interação entre a gestão pública e o seu entorno.

Desde o final da década de 1990, início dos anos 2000, o conceito de governança tem conquistado mais espaço. Nesse contexto, apresento duas citações. Governança é uma forma auto-organizada e independente de coordenação e cooperação em redes intraorganizacionais, que podem ser compostas de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e instituições não governamentais – com ou sem a participação estatal. Governança corresponde à ideia clássica de controle político. Existe, por exemplo, o conselho que elabora os conceitos, os quais por sua vez são concretizados pela gestão. Comparando com o *New Public Management*, a diretoria de uma prefeitura determina as metas, e a organização atua conforme as metas estabelecidas. Esse modelo provou ser pouco realístico, e ao mesmo tempo constatou-se que a cidadania em torno de uma prefeitura oferece enormes potenciais que deveriam ser aproveitados. A característica fundamental é a integração ativa de todos os atores na modelagem da comunidade local. O quadro no Brasil seria bem semelhante ao alemão.

The image that has been presented so far evinces a simplified view of the “New Public Management”, which had been elaborated on top of a chaos, where the integral parts are strongly related to the concepts of corporate management, i.e., markets, clients, objectives, guidance to citizen/client and an increase in productivity. The heading could contain the following words: Strategic control through politics and through management. This represents a huge problem. When we transfer this corporate scheme to the public management area, we do so without taking into account that this latter area is also made-up of a political portion, and, even though it has not guided the matter from a legal point of view, it still continues to be a municipal council, the rationalities whereof are different. The municipal council of a given city may not be compared with that of the Board of Directors of a company. Corporate models may neither be single-handedly transferred to attorneys nor may they be transferred to the municipal sector, i.e., to municipal management. Here we should stress the critical aspects as compared with “New Public Management” and the problems that may crop up from the interaction between politics and management, especially in regards to the single-handed guidance by corporate area components, their visions and perspectives. The particularities pertaining to political management were not taken sufficiently into account, since there has been much too much concentration on internal administration, which resulted into internal reforms without evaluating the consequences arising from the interaction between public management and its surroundings.

As of the end of the 90s and the start of the years 2000, the concept of governance has been winning more elbow room. I wish to present two quotes within this context: Governance is a self-organized and independent form of coordination and cooperation in intra-organizational networks which may be made-up of political and administrative organizations, of associations, of companies and non-government organizations – with or without the participation of the state. Governance corresponds to the classical idea of political control. There is, for instance, a Council, which elaborates the concepts which, in turn, are made real by management. Compared with the “New Public Management” the executive board of a municipality determines the goals and the organization proceeds according to the goals that have been established. This model did not prove to be very realistic, and at the same time it was determined that the citizens that live within a given municipi-

Nesse contexto, há que se observar a coordenação de uma administração, a qual deve determinar que tipo de organização ou instituição poderia cooperar, em que área, para que as metas do município possam ser alcançadas em cooperação mútua. Paralelamente, os princípios da democracia representativa são complementados com novas formas de democracia cooperativa. Os códigos municipais foram parcialmente alterados, sendo que em Nordrhein Westfalen (NRW), nos anos 1990, houve a introdução do plebiscito, possibilitando a participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios, como também em formas de cooperação mais simples. Seguem alguns exemplos de conferências futuras, como os processos da Agenda 21; a possibilidade de impulsionar a inovação com a ajuda de fundações; a introdução de parlamentos da infância e da juventude, com o objetivo de incentivar os jovens a praticarem a cidadania; novas possibilidades para a participação dos cidadãos em processos de planejamento, como por exemplo o planejamento orçamentário; a formação de fóruns específicos e de mesas redondas sobre temas específicos. Deve-se avaliar com muito cuidado quais os atores a serem utilizados para cada finalidade, e quais os métodos a serem adotados para incorporá-los. A questão é determinar quem deve aumentar as esferas legítimas da atuação administrativa, que cidadãos devemos consultar em que momento, onde devemos definir prioridades, que tipo de prioridades financeiras devemos estabelecer.

Isso tudo aconteceu em Colônia, onde, assim como em Porto Alegre, existe um orçamento participativo, que é um orçamento projetado pelos próprios cidadãos. Esse procedimento consiste na participação dos cidadãos durante a fase do planejamento orçamentário. Essa inclusão dos cidadãos em processos decisórios visa ao aumento da transparência em relação às prioridades financeiras, à intensificação do diálogo entre os cidadãos, à política e à administração, e à orientação da gestão municipal por parte dos cidadãos, por exemplo em casos de escassez de recursos, quando há necessidade de estabelecer prioridades financeiras. Para os padrões alemães, a cidade de Colônia é bastante grande, com 1 milhão de habitantes – o que é muito pouco em comparação com o Rio de Janeiro –, mas mesmo assim decidiu-se estabelecer determinados pontos chave com a ajuda do

pality offer tremendous potential that should be taken advantage of. The fundamental characteristic here is to be able to actively integrate all the actors used in the modeling of the local community. The Brazilian picture would be very similar to the German one. One needs to observe within this context what kind of coordination exists within a given administration, which ought to determine what type of organization or institution could cooperate and within which area, so that the goals that were set forth by the municipality may be achieved by mutual cooperation. At the same time, the principles pertaining to representative democracy are complemented by new forms of cooperative democracy. Municipal codes have been partially changed, and in the 90s, in Nordrhein Westfalen (NRW), a plebiscite was held which allowed the active participation of the citizens in decisory processes as well as in simpler forms of cooperation. Some examples have been given for future conferences, such as, for instance, the processes pertaining to Agenda 21; the possibility of fomenting innovation with the help of foundations; the introduction of children's and young people's parliaments, the objective whereof would be to incentivize young people to practice civil rights; to provide new possibilities for the participation of citizens in planning processes, such as, for instance, budget planning; the formation of specific forums and of round tables to deal with specific themes. One should take a great deal of care when evaluating which are the actors that need to be used and for what ends, and what are the methods that need to be adopted to incorporate them. The question is to determine who should increase the legitimate spheres of administrative action, who are the citizens that need to be consulted, when and where we should define our priorities, and what type of financial priorities ought to be established.

This happened in Cologne where, as well as in Porto Alegre, there is a participative budget, which is a budget that has been established by the citizens themselves. This procedure consists in the participation of the citizens during the phase of budget planning. Said inclusion of citizens in decisory processes is intended to increase transparency in regards to financial priorities, the increase of dialogues between the citizens, the politicians and the administration, and the providing of guidelines to the public managers by the citizens, in case of scarcity of resources, for instance, when a need arises to establish financial priorities. By German standards, the city of Cologne is quite large (1 million people) which is very few when compared with Rio de

knowhow do cidadão. As áreas trabalhadas dessa forma foram principalmente a área de educação e a área ambiental. E as possibilidades de participação do cidadão foram limitadas a essas áreas. O processo participativo de Colônia consistiu em 3 fases: a primeira fase foi informativa, com a realização de eventos informativos, onde os cidadãos puderam se informar sobre o que vinha acontecendo. A internet também foi utilizada para a divulgação das informações, e a prefeitura contou com um espaço para atender os cidadãos. A segunda fase foi a fase de consultas, projetada para durar apenas um mês. Esse um fator muito importante, porque, se o período for muito longo, a disposição das pessoas de participar vai diminuindo com o tempo. A motivação para a participação aconteceu com a ajuda de reuniões de cidadãos, e por meio da internet. A terceira fase foi de prestação de contas, durante a qual os representantes políticos, apresentaram um relatório sobre as sugestões aceitas, as sugestões concretizadas, e os pontos centrais.

O termo *governança* é universalmente utilizado e também pode ser aplicado às áreas onde é adotado. A *public governance* se refere ao âmbito da gestão pública; a *good governance* é o que estabelece o esquema normativo; a *global governance* está relacionada às formas de interação e gestão no contexto internacional, principalmente entre governos, empresas, instituições não governamentais; a *corporate governance* também se refere a uma área empresarial entre conselho e empresa; a *local governance* se parece com a *public governance*, mas não é muito utilizada; e, por último, a *multilevel governance* se refere aos processos de coordenação e monitoramento de diversas áreas.

Janeiro, but even so, it was decided to set up certain key points with the help of the citizen's know-how. The areas worked on within this context were principally education and the environment. The possibilities that citizens had to participate were limited to these areas. The Cologne participative process consisted of three phases: The first phase was informative, whereby informative events were held and where citizens were able to be informed about what had been happening in those areas. Internet was also used to disclose information, and City Hall had a space of its own to cater for its citizens. The second phase was a consulting phase, which was scheduled to last only one month. We are talking about a very important matter here, because if the period is too long, the willingness of people to participate diminishes with time. The motivation to participate came about with the help of citizen's meetings, via the Internet. The third phase was one of account rendering, during which the political representatives presented a report about the suggestions that had been accepted, the suggestions that had been turned into reality, and their central points.

The name 'governance' is universally used, and it may also be applied to the areas in which it has been adopted. Public governance refers to the context of public management; and good governance is what the normative scheme has established. Global governance is associated with the manners of interaction and management in an international context, mainly between governments, companies, non governmental institutions, and corporate governance also refers to a corporate area established between the council and the company. Local governance is similar to public governance, although it is not very much used. Lastly, there is multi-level governance, which refers to the coordination and monitoring processes for several areas.

Resumidamente, a gestão burocrática que prevaleceu entre 1950 e 1980, com as administrações burocráticas derivadas da legitimidade da autoridade, continua sendo fator importante nos dias de hoje, ou seja, não se trata aqui de fases totalmente substituídas umas pelas outras. O New Public Management substituiu o princípio norteador anterior, e desde o início dos anos 2000 foi introduzido o princípio da governança, sendo que esse processo ainda está sendo desenvolvido em várias comunidades. Esse princípio norteador, no entanto, está sendo crescentemente aceito. E essa aceitação depende de vários fatores, como por exemplo da maioria política no conselho da cidade. É importante entender a governança como um complemento do New Public Management, e não como um contraste, especialmente diante da questão da crise financeira dos municípios.

In sum, the bureaucratic administration that was in effect from 1950 to 1980, together with the bureaucratic administrations derived from the legitimacy of authority, have continued to be an important factor nowadays, that is, we are not talking here about phases that were totally replaced by others. Afterwards, “New Public Management” replaced the previous guiding principle, and ever since the start of the years 2000, when the principle of governance was introduced. This guiding principle, however, is being increasingly accepted, this acceptance depending on several factors, such as, for instance, the political coming ‘of age’ within the city council. It is important to understand governance as being a complement to the “New Public Management” and not a contrast, especially in face of the financial crisis which the municipalities are facing.



A GESTÃO ESTRATÉGICA E A OTIMIZAÇÃO DE PROCESSOS STRATEGIC MANAGEMENT AND PROCESS OPTIMIZATION

MICHAEL BETRAMS

PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE NORDRHEIN-WESTFALEN
PRESIDENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF NORDRHEIN-WESTFALEN

Em abril de 1997 o então presidente da República Federal da Alemanha, Roman Herzog, proferiu um discurso de fundamental importância. O teor do discurso foi o seguinte: algo há de acontecer. A “perda da dinâmica econômica” e o “retecamento da sociedade” dela advindo fazem com que o nosso país tenha que “sofrer uma sacudida”. “O espírito inovador”, de acordo com Herzog, “começa a brotar na cabeça” através da adoção de novas atitudes perante novas técnicas, novas formas de trabalho e formação profissional. Enfim, através de nossa atitude perante as mudanças em si.

Mas mesmo antes do discurso de Herzog, em meados dos anos 1990, alguns círculos inovadores da Justiça já se tinham conscientizado da necessidade de mudar, a fim de poder enfrentar os desafios do futuro. Impulsionados pela dinâmica daqueles círculos, as justiças federal e estadual também iniciaram um processo de renovação e modernização com o objetivo de garantir e otimizar o cumprimento da ordem jurídica dentro do contexto das condições existentes no início do século XXI.

Esse processo foi acompanhado de um debate intenso e polêmico no nível da economia, da ordem profissional e do jornalismo. O foco central desses debates era, entre outras, a questão de saber se, e em que medida, os esquemas desenvolvidos em relação à modernização da administração federal poderiam ser transmitidos para a área da Terceira Potência, ou seja, do Judiciário. Quanto a essa questão, as opiniões diferiam e diferem amplamente.

In April of 1997, Roman Herzog, the then President of the Federal Republic of Germany, gave a speech of fundamental importance. The gist of his speech was as follows: “Something must happen. The loss of ‘economic dynamics’ and the ‘tension in society’ resulting from it creates the need for our country to spring into action.” According to Herzog, the “innovating spirit starts to sprout in the head” through the adoption of new attitudes vis-à-vis new techniques, new forms of work and through professional training – or, in short, through our attitude in face of the changes themselves.”

But even before Mr. Herzog had made his speech, in the midst of the 1990s, some innovating Law circles had already become aware of the need to change in order to be able to face the challenges of the future. Boosted by the dynamics of those circles, the Federal and the State Courts also started a process of renewal and streamlining, with the objective to assure and to optimize the accomplishment of the new legal order within the context of the conditions existing at the start of the 21st Century.

This process was followed by an intense and polemical debate at the level of the economy, of professional order and of journalism. The central focus of these debates was (among others) the question if, and to what extent, the schemes being developed regarding the streamlining of the federal administration could be conveyed to the Third Power area, i.e., to its area of jurisdiction. As to this matter, opinions differed and differ quite extensively.

Reformistas radicais ignoraram a independência dos juízes garantida através do Artigo 97 da Lei Orgânica (Constituição da República Federal da Alemanha), assim como as características especiais da Terceira Potência dela resultantes. Desenvolveram conceitos de uma Justiça moderna, desconsiderando as diferenças elementares entre uma administração judiciária hierarquicamente estruturada, de um lado, e uma jurisdição independente, de outro, o que acabou resultando em um controle administrativo da Terceira Potência e, não menos importante, em um controle condicionado por conceitos econômicos.

Diante de tais ideias, logo ficou bem claro: os “novos modelos de gestão” desenvolvidos para a administração pública, com base em conhecimentos da administração empresarial, não são diretamente transferíveis para a Justiça. A “resistência à economia” determinada pelo Artigo 97 da Lei Orgânica exclui, por princípio, uma “gestão” da atividade judicial por meio de outras determinantes que não a Lei. Em outras palavras: a modernização da Justiça somente poderá gerar bons resultados quando os limites resultantes da garantia constitucional da independência judicial forem assegurados. Por essa razão ela terá de ser o ponto de orientação e a meta principal de qualquer inovação. Qualquer proposta de reforma deve ser avaliada de modo a determinar se, por um lado, ela contribui para a efetivação da jurisprudência e, por outro, é compatível com o princípio da independência judicial.

O desenvolvimento da modernização até a presente data foi e continua sendo parte de um processo que engloba a Justiça em sua totalidade. Deu-se início a esse desenvolvimento por meio de um Documento de Estratégia elaborado pelo Ministério da Justiça de Nordrhein-Westfalen em estrita e crítica cooperação com o presidente do Tribunal da Justiça do estado.

Nesse documento é exigido, além de uma simplificação das prescrições legais processuais e materiais, um aproveitamento consequente dos recursos internos existentes. Sendo a Justiça uma instituição fornecedora de serviços do governo – de acordo com o Documento de Estratégia – ela é responsável pelo desenvolvimento de procedimentos administrativos e métodos operacionais mais rápidos e eficientes e de um melhor atendimento ao cidadão. Com base nesse documento deu-se início a vários projetos de modernização interna em todas as áreas da Justiça.

Those in favor of radical reforms ignored the independence of the judges which had been assured by Article 97 of the Organic Law (the Constitution of the Federal Republic of Germany), as well as the special characteristics of the Third Power resulting from therein. They developed the concepts of a modern Law, disregarding the elemental differences between a hierarchically structured up Administration based on Law on the one hand, and an independent jurisdiction on the other, which wound up resulting in the administrative control of the Third Power and, not less importantly, in a control conditioned by economic concepts.

In face of such ideas, it became quite clear that the “new management models”, which had been developed on behalf of public administration, and based on the knowledge of corporate management, are not directly transferrable to legal concepts. The “resistance to economy” determined by Article 97 GG [Translator’s Note: GG = Grundgesetz – Organic Law] excluded right from the start the “management” of the legal activity by way of other determinants, except when accomplished by way of the Law. In other words, the streamlining of the law may only obtain good results when the limits arising from the constitutional guarantee as to legal independence have been assured. Due to this reason, it shall have to become the guiding light, and the paramount goal for any innovation. Any proposal regarding reform needs to be evaluated in such a fashion as to determine whether, on the one hand, it contributes toward the effectuation of jurisprudence, and if, on the other, it is compatible with the principle of legal independence.

The development of the streamlining process down to this date has been, and continues to be, part of an event which comprises Law in its entirety. This development began by way of a Strategy Document which was elaborated by the Ministry of Justice of Nordrhein-Westfalen in strict and critical cooperation with the President of the Court of Justice of that state.

Besides the simplification of the legal, procedural and material simplifications, this document also requires the resulting good usage of any existing internal resources. According to the Strategy Document, since it is an institution engaged in the providing of services to the government, it is responsible for the development of administrative proceedings and of operational methods that are quicker, more efficient, and which provide better services to the citizens. Based on this document, several internal streamlining projects were started encompassing all areas of the Law.

Um dos projetos mais importantes na área da jurisdição administrativa foi o de desenvolvimento de um princípio orientador homogêneo. Os princípios orientadores geram identidade. Isso implica que devem ser desenvolvidos e elaborados pelas próprias pessoas envolvidas. Nesse sentido, os princípios orientadores formulados no estado de Nordrhein-Westfalen são resultado de um processo de intensos debates, realizados com enorme empenho, e que incluíram todas as sete cortes administrativas, assim como o Tribunal Administrativo Superior do estado. Esse esquema de princípios orientadores descreve de forma concisa e expressiva as tarefas e metas da jurisdição administrativa. Ele transmite o entendimento da jurisdição administrativa como sendo não somente a Terceira Potência dentro do governo, mas simultaneamente uma instituição pública fornecedora de serviços. A partir dessa orientação, o princípio orientador estabeleceu as bases para a continuação do desenvolvimento do processo de renovação.

Um dos primeiros passos rumo à modernização foi a mudança das estruturas organizacionais. Um gerenciamento eficiente das tarefas judiciais orientado para o fornecimento de serviços exige uma organização adequada dos procedimentos de trabalho. Desse modo foram criadas Unidades de Serviço que, além de realizarem tarefas gerais inerentes a uma secretaria judicial, encarregam-se de prestar serviços de assistência ao juiz. Entre as atribuições das Unidades de Serviço estão a preparação de disposições prontas para a assinatura, o atendimento a solicitações de status, a organização de documentações e, também, a realização de trabalhos simples de reprodução. O processo de renovação também englobou a área de desenvolvimento dos recursos humanos do serviço judicial. Esse desenvolvimento baseia-se em perfis de função homogêneos, que contêm todos os requisitos básicos inerentes às funções e que também são parte integrante das diretrizes de avaliação. As principais características do perfil básico ao qual todos os juízes e juízas estão igualmente sujeitos são as competências profissionais e os conhecimentos técnicos, as competências pessoais, as competências sociais, assim como as competências gerenciais e de liderança.

Um aspecto muito importante do desenvolvimento dos recursos humanos é a promoção da mulher e da igualdade de gêneros. Tal providência é parte integrante de um plano de promoção da igualdade de gêneros tanto para o serviço judicial como para o serviço não judicial. Dá-se continuidade

One of the more important projects developed for the administrative jurisdiction area was the development of a homogenous guiding principle. The guiding principles generate identity. This implies that they should be developed and elaborated by the very people involved. Within this context, the main guiding principles decided upon by the state of Nordrhein-Westfalen are the ones that resulted from a process of intense debates, held with great determination, and which included all the seven administrative courts as well as the Superior Administrative Court of the state of Nordrhein-Westfalen. This scheme, which is made-up of guiding principles, concisely and expressively describes both the tasks and the goals pertaining to administrative jurisdiction. It conveys the understanding of said administrative jurisdiction as not only representing the Third Power within government but a public service providing institution as well. As of these guidelines, the guiding principle established its bases to continue the development of the renewal process.

The change of the organizational structures was included among the first steps that need to be taken toward streamlining. The efficient management of legal tasks, oriented toward the providing of services requires an adequate organization of work processes, and as a result, Service Units were created which, besides accomplishing the general tasks inherent to a legal office, also undertook the responsibility to provide services that would assist the judge. Among the attributions of the Service Units, one could list the elaboration of signature-ready provisions, the servicing of status requests, the organization of documentation and also, the carrying out of simple reproduction (copying) services. The renewal process also encompassed the human resources development area for legal services. This development was based on homogenous function profiles which contain all the basic requirements inherent to their functions, which are also an integral part of the evaluation directives. The first characteristics of the basic profile to which all the judges are equally bound are the professional skills and technical know-how, the personal skills, the social skills and the management and leadership skills.

Promotion of women and the equality between the genders represent a very important aspect pertaining to the development of human resources. This is an integral part of a gender equality promotion plan, both in regards to legal services as to non legal services. The

ao desenvolvimento dos planos correspondentes de três em três anos. Seus princípios fundamentais são o levantamento e a análise da estrutura de funcionários, assim como um diagnóstico dos cargos a serem preenchidos e das possíveis promoções, ou seja, promoções para um grau e uma faixa de remuneração superiores.

A gestão de recursos humanos está diretamente relacionada ao desenvolvimento dos recursos humanos. Cabe a ela desenvolver os potenciais de desempenho individuais e coordenar e monitorar os esforços conjuntos. Ela visa a atuar de forma motivadora, integradora e orientadora. Dentro de um contexto de esquemas modernos de gestão, isso acontece por meio da comunicação e da cooperação.

São instrumentos da gestão participativa os encontros periódicos entre a equipe de juízes e os colaboradores não judiciais, assim como as reuniões de equipe dos presidentes dos tribunais de justiça entre eles e com os presidentes das câmaras dos tribunais. Esses encontros tratam de assuntos relevantes para determinados tribunais ou para a jurisdição em sua totalidade.

Parte da modernização interna e da implementação de uma “nova gestão orçamentária” são também as medidas tomadas para a flexibilização do orçamento, e para a gestão descentralizada de recursos. Elas visam a possibilitar um engajamento flexível, moderno, eficiente e orientado para o cidadão, fortalecendo, ao mesmo tempo, a criatividade, a motivação e o espírito inovador dos colaboradores judiciais. Deu-se continuidade à reforma e ao desenvolvimento da gestão orçamentária no ano orçamentário de 2006, através da implementação de um orçamento das despesas de pessoal.

Uma das metas principais da modernização interna tem sido, desde o início, a otimização das condições técnicas de trabalho. Em primeiro plano estava a implementação de uma tecnologia da informação (TI) e comunicação eficaz, sem a qual uma Justiça moderna não existiria.

Desde o fim da década de 1990, a jurisdição administrativa no estado de Nordrhein-Westfalen dispõe de uma ampla infraestrutura de TI que engloba todas as áreas. Todos os locais de trabalho são interconectados entre si, e dispõem de acesso à internet e ao correio eletrônico. Além disso, todos os juízes

continuity of the corresponding plans' development is accomplished every three years. Its fundamental principles are the survey and the analysis of the employee structure, as well as a diagnosis of the job positions that need to be filled, and of any possible promotions, that is, promotions to higher remuneration and performance levels.

Human Resources management is directly associated with the development of human resources per se. It is up to Human Resources to develop individual performance potentials, and to coordinate and to monitor joint efforts. It aims at acting in a motivating, integrating and guiding way. Within a modern management schemes context, this happens by way of communications and of cooperation.

Participative management tools are represented by periodical meetings between the team of judges and non-legal collaborators, as well as by team meetings between the presidents of the Courts of Justice and between the presidents of the Court Chambers. These meetings deal with matters that are relevant to some Courts or which are relevant to the jurisdiction in general.

Part of the internal streamlining process and of the implementation of a “new budget management system” are also measures that are taken to render budgets flexible, and to decentralize resources. They intend to allow a flexible, modern, efficient engagement which is citizen-oriented, strengthening both creativity and motivation at the same time, as well as the innovating spirit of the Court's collaborators. During 2006, continuity was given to the reformation and the development of budget management, which was accomplished by implementing expenses budget for the personnel.

From the very start, one of the main goals for internal streamlining has been the optimization of the technical work conditions. The implementation of an efficient information and communication technology was the main concern, without which no modern justice could prevail.

Ever since the end of the 90s the administrative jurisdiction of the state of Nordrhein-Westfalen has made use of a wide IT infrastructure which encompasses all the areas. All work areas are interconnected amongst themselves, and they have access to both Internet and e-mail service. Moreover, all the judges have at home

dispõem, tanto no trabalho quanto em casa, de acesso ao “Juris”, um dos mais amplos bancos de dados jurídicos da Europa. Com a implementação das transações jurídicas eletrônicas em 2006, a modernização passou para outra fase. Desde então, é possível encaminhar, através de uma caixa postal administrativa eletrônica, queixas ou solicitações por via eletrônica entre diversos tribunais. Esse procedimento oferece várias vantagens: os documentos são transmitidos rapidamente e de forma segura; seu processamento é realizado por via eletrônica; o solicitante ou remetente recebe uma confirmação instantânea de recebimento. A educação continuada de todos os colaboradores do tribunal na área do processamento de dados eletrônico é assegurada por meio de cursos de extensão internos e externos realizados periodicamente.

Um dos aspectos mais importantes da modernização (interna) da Justiça foi a otimização de sua autoapresentação ao público. Uma gestão estratégica e transparente das relações públicas é condição fundamental para a construção da confiança e da aceitação. Uma ferramenta clássica da autoapresentação de um tribunal ao público é a relação com a mídia. Assegura-se uma boa relação com a mídia através da utilização de métodos e meios de comunicação atualizados e modernos. Outra ferramenta importante e moderna para a autoapresentação ao público são os websites da jurisdição, pois além de fornecerem informações gerais, ainda apresentam conteúdo sobre os tribunais correspondentes. Essas informações abrangem os esquemas de distribuição de cargos e funções, uma área destinada à mídia, um quadro específico sobre os serviços, assim como formulários de solicitação online para a solicitação de resoluções ou para o cadastramento no mailing list da imprensa.

Uma autoapresentação positiva certamente é muito importante. Para os envolvidos em um processo judicial, no entanto, o mais importante é a impressão pessoal que as pessoas têm ao entrar em contato com um tribunal de justiça. Por essa razão realizou-se uma ampla pesquisa com clientes, envolvendo 18.000 advogados e instituições públicas do estado de Nordrhein-Westfalen, que mantêm relações profissionais com os juízos administrativos. A pesquisa levantou a opinião sobre as principais atividades judiciais e apontou as seguintes: a acessibilidade e o comportamento dos colaboradores do tribunal, a inteligibilidade das deliberações e comunicações do tribunal, assim como o prazo dos processos.

and in their courtrooms access to a system called “Juris”, which is one of the largest legal databases in Europe. By way of the implementation of electronic legal transactions in 2006, court streamlining went into a different phase. It has been possible ever since to forward complaints or requests by way of an administrative electronic postal box, which is accessible by several different courts. This procedure offers several advantages: documents are conveyed rapidly and safely; their processing is accomplished by electronic means; the requestor or the sender gets an instant confirmation of receipt. The continued education of all the court collaborators in the area of electronic data processing has been assured by means of both internal and outside extension courses which are held periodically.

One of the more important aspects pertaining to the internal streamlining of the Courts was the optimization of its manner of presentation to the public. A strategic and transparent handling of public relations is a sine qua non condition to build-up trust and acceptance. A classic tool for self-introduction of a Court to the public has been its relationship with the media. A good relationship with it may be assured through the use of up to date and modern communications. Another important and modern tool for introduction purposes are the jurisdictional websites which, besides furnishing general information also present contents on their corresponding courts. This information comprises job and job function distribution schemes, an area intended for the media, and a specific tab about services, as well as online request forms to get court decisions or to post them into the press mailing list.

A positive self introduction is certainly very important. For those involved in legal proceedings, however, the most important thing is the personal impression that people get when they contact a Court of Law. Due to this reason, a wide-reaching survey was carried out with clients involving 18,000 attorneys and public institutions located in Nordrhein-Westfalen who keep a professional relationship with the administrative courts. The survey produced an opinion about the main legal activities involved, i.e., accessibility and the deportment of collaborators in the courtroom, the intelligibility of the resolutions and communications issued by the Court, as well as the proceeding deadlines. Client surveys were complemented with surveys carried

As pesquisas com os clientes foram complementadas com pesquisas com todos os colaboradores da jurisdição. A pesquisa realizada online teve como objetivo perguntar aos colaboradores sua opinião a respeito de seu âmbito e método de trabalho a fim de apontar oportunidades de melhoria.

As renovações expostas anteriormente nas áreas da organização, gestão de recursos humanos, orçamento e equipamento técnico são relativas às condições básicas sob as quais se executa a administração da Justiça. Elas são a condição necessária, mas não suficiente, para que a administração da Justiça possa cumprir sua tarefa de solucionar litígios administrativos dentro de um prazo adequado. Para tanto, há necessidade de adicionar estratégias que assegurem a garantia de qualidade e eficiência do trabalho judiciário, visto que a qualidade da proteção legal depende substancialmente do momento de sua concessão. “Só um direito imediato é um direito que tem valor” – este lema, tão utilizado na jurisdição alemã, baseia-se na enorme importância do fator temporal para o valor útil da atividade judiciária.

Com base neste lema, o Documento de Posicionamento estipula as “normas que regulam o trabalho administrativo judiciário”. O documento parte da premissa de que a jurisprudência administrativa deve estar voltada, no âmbito do Direito e da Justiça, para os legítimos interesses e expectativas dos cidadãos, da economia e da administração, assegurando a proteção legal individual. O documento circunscreve essa premissa de forma ao mesmo tempo concisa e provocadora, em uma única fórmula: “orientação para o cliente”. Com isso exige-se, principalmente, que os prazos dos processos sejam mantidos os mais curtos possíveis, assegurando sua qualidade. Exige-se, também, que os processos sejam desenrolados de forma transparente e justa, e dentro de prazos previsíveis para todos os envolvidos. Enfim, é fundamental que as decisões enfoquem o essencial, que sejam tomadas dentro de um prazo adequado, que sejam realistas e escritas em linguagem simples, clara e concisa, e que sejam inteligíveis para todos os envolvidos.

out with all the collaborators within the jurisdiction of the court. The objective of the online survey was to ask the collaborators their opinion about their work, and about their work methods in order to point out opportunities for improvement.

The renewals that have been expatiated previously in the areas of organization, human resources management, budget and technical equipment pertain to the basic conditions under which justice is administered. They represent a sine qua non (albeit not sufficient) condition allowing the courts to accomplish their task to judge administrative litigations within an appropriate timeframe. To that effect, there is a need to come up with strategies that assure quality control and legal work efficiency, considering that the quality of legal protection substantially depends on the moment of its granting. “Only an immediate right is a valuable right” – this motto, which is so much used within German jurisdiction, is based on a momentous importance of the temporal factor to aggregate useful value to the legal activity.

Based on this theme, the Position Taking Document stipulates the “norms that shall govern all legal administrative work”. This document starts up with the premise that within the context of law and justice, administrative jurisprudence ought to take into account the legitimate interests and expectations of the citizens, the economy and the administration, assuring legal protection to all individuals. This document circumscribes this premise both in a concise manner and in a provocative one, using only one expression which says it all: “guidance to the client”. As a result, it is mainly required that the legal deadlines are kept as short as possible, thus assuring their quality. It is also required that all proceedings be developed in a manner that is both transparent and fair, and within calculable timeframes for all those involved. It is also fundamental that decisions focus on the essential, that they are taken within an adequate timeframe, that they are both realistic and that they use simple, clear and concise wording, intelligible to all those involved.

O atual processo de modernização da jurisdição administrativa também recebeu impulsos essenciais do esquema de trabalho elaborado pelo “Grupo Autônomo de Trabalho do debate sobre a qualidade da jurisdição administrativa”. A esse grupo de trabalho, que foi criado em cooperação com os conselhos regionais de justiça, pertencem juízes e juízas de ambas as instâncias. O esquema de trabalho contém uma grande diversidade de ideias para a otimização da qualidade do trabalho judiciário.

A implementação de uma resolução consensual de litígios através da mediação, finalmente, também faz parte dos projetos de modernização. Sob o lema “mediar em vez de justificar” todos os juízos administrativos oferecem a mediação como método alternativo de resolução de conflitos.

Comecei citando o lendário discurso de Roman Herzog, que deu impulso ao processo de modernização. Ao concluir minhas colocações, gostaria de citar outro presidente da República Federal da Alemanha, Horst Köhler. Em seu discurso perante a Associação Federal da Indústria Alemã em junho de 2008, ele disse: “a participação na concorrência econômica é como uma corrida de bicicleta: quem perde velocidade acaba ficando para trás, e no final tombará”.

Concordo com esta colocação e penso que, conquanto ela esteja relacionada à dinâmica dos processos inovadores, ela também poderia referir-se à Justiça. Hoje em dia a Justiça, como fornecedora de serviços, também se encontra em uma situação de concorrência. No entanto, os tribunais em geral diferem das empresas fornecedoras de serviços e orientadas para o cliente, pertencentes à economia de livre mercado. A clientela judicial surge sem necessidade de propaganda, e os tribunais têm de atendê-la conforme prescrevem o Direito e a Justiça. Em outras palavras, os tribunais não são empresas que concorrem com outras empresas, com o objetivo de maximizar o volume de negócios e o lucro. Mas os tribunais, ou seja, os juízes e juízas que neles atuam, não deverão fechar os olhos perante o fato de que são entendidos como sendo fornecedores de serviços a serviço de um estado de direito, e que seu trabalho também será submetido a uma avaliação e comparação. Quem conseguir internalizar essa visão das coisas não poderá evitar enxergar o processo (interno) de modernização da Justiça como uma tarefa contínua, que não resistirá ao estancamento.

The current streamlining process within the administrative jurisdiction also received essential impulses from the work scheme that was elaborated by the “Autonomous Work Group” which debated the quality of administrative jurisdiction. Judges of both lower and higher courts were assigned to this work group, which was created in cooperation with the regional legal councils. The above work scheme comprises a great diversity of ideals to optimize the quality of legal work.

The implementation of a consensual litigation resolution using mediation is, after all, also part of streamlining processes. Using the motto “mediate rather than judge”, all administrative courts offer mediation as an alternate method to resolve quandaries.

I started out by quoting the legendary speech made by Roman Herzog who was the first one to start up the streamlining process. To conclude my ideas, I would like to quote another President of the German Federal Republic, Mr. Horst Köhler. In his speech before the Federal German Industry Association in June, 2008, he said that: “...the participation in the economic competition process may be compared to a bicycle race: he who loses speed winds up being left behind, and he will fall in the end.”

I agree with this position, and I think that, even if it is associated to the dynamics of innovative processes, it could also refer to the Courts themselves. Courts nowadays, being the service providers they are, are also competing with one another. However, Courts in general differ from service companies that are client-oriented and which belong to the free market economy. Legal clientele appear without the need of advertising for it, and the Courts need to service it as determined by Law and Justice. In other words, Courts are not companies competing with other companies with the objective to maximize the volume of business and profits. Still, the Courts, i.e., the judges that work in them, cannot close their eyes to the fact that they are construed as being service providers at the service of a State of Law, and that their work will also be evaluated and that a comparison will be made. Whoever is able to internalize this view of things cannot avoid seeing the internal streamlining process of the Courts as being a continuous task, unable to resist to stanching.

ARTIGO 97 LEI ORGÂNICA

- (1) Os juízes são independentes e estão sujeitos apenas à Lei.
- (2) Os juízes com cargo oficial e permanente apenas poderão ser demitidos, ou temporariamente afastados de suas funções, ou transferidos para outro local, ou aposentados, antes do término de seu mandato e contra sua vontade, por força de decisão judicial, e por motivos e de formas que estiverem prescritas na lei. A legislação poderá determinar limites de idade que, quando forem cumpridos, permitirão que os juízes com cargos vitalícios se aposentem. Em caso de mudanças de estrutura dos juízos ou de seus distritos, os juízes poderão ser transferidos para outro tribunal, ou afastados de seus cargos, mas apenas com a garantia de remuneração integral.

ATRIBUIÇÕES DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

Os juízos administrativos decidem sobre conflitos de interesse público que não sejam de natureza constitucional e não estejam sujeitos a outra jurisdição – por exemplo à jurisdição social ou financeira. Conflitos de interesse público são, principalmente, aqueles entre cidadãos e autoridades administrativas. Nesses conflitos os cidadãos normalmente são os autores da ação judicial (recorrentes), e as autoridades são os acusados do procedimento litigioso em questão. Depois de uma análise aprofundada, o juízo administrativo tem o poder ou de anular a decisão da autoridade administrativa, no caso de ela ter violado os direitos do cidadão, ou de obrigar a autoridade administrativa a decretar a medida ou autorização solicitada, no caso injusto de esta não ter sido concedida ao cidadão. As áreas de direito clássicas de um processo perante um tribunal administrativo são, entre outros, o direito de planejamento e construção, o direito policial, o direito de viação e trânsito, o direito dos impostos, o direito dos cargos públicos, o direito escolar e universitário, o direito de imigração e asilo, assim como o direito do meio ambiente e da proteção ambiental.

ARTICLE 97 ORGANIC LAW OF THE GFR

- (1) Judges are independent and they are only subject to the Law.
- (2) Judges assigned to official and permanent positions may only be dismissed (or temporarily removed) from their functions, or transferred to another venue, or retired before the end of their mandates and against their will, on the strength of a judicial decision, and for reasons and in the manner determined by law. The legislation may determine age limits which, when reached, may cause life tenure judges to retire. In case of changes to the structure of the courts or of their districts, judges may be transferred to other venues, or removed from their positions, but only in cases when full pay has been assured to them.

PREROGATIVES OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Administrative Courts are to decide about conflicts having to do with public interest, which are not of a constitutional nature, as long as said Courts are not subject to a different jurisdiction, such as for instance, social or financial jurisdiction. Conflicts of public interest are mainly those that arise between citizens and administrative authorities. During these conflicts, citizens are normally the plaintiffs in the judicial proceedings (appellants), and the authorities the defendant of the ongoing litigation. After an in-depth analysis, the administrative judge has the authority to either void the decision proffered by the administrative authority (in the case that said authority violated the rights of the citizen) or to compel the administrative authority to decree the measure or the authority that was requested, in the unfair case when the measure failed to be granted to the citizen. The classical areas of law pertaining to a proceeding in progress before an administrative court are (among others) the right of planning and of construction, the right of the police, the right of traffic, the right pertaining to taxes, the right arising from public office, the school and college right, the right of immigration and asylum, as well as the right pertaining to the environment and to its protection.

Das três categorias da jurisdição administrativa (juízos administrativos, tribunal administrativo superior, tribunal administrativo federal), os tribunais administrativos superiores dos estados, sendo tribunais de apelação, são os responsáveis pela decisão sobre os recursos contra as sentenças proclamadas pelos juízos administrativos, e sobre os recursos contra outras sentenças referentes à jurisdição administrativa. Além disso, são juízos de primeira instância no caso de determinados litígios (por exemplo, litígios referentes a grandes empreendimentos ou planos de desenvolvimento). Os subgrupos competentes para julgar determinados processos são os senados, que são constituídos de três juízes de carreira e, no caso de debates judiciais, de dois juízes de cargos honoríficos adicionais. As atribuições dos diversos senados são estipuladas em um organograma.

O tribunal administrativo superior é o Tribunal Administrativo Federal. Ele geralmente decide sobre as revisões e sobre a aplicação correta do direito federal e é, portanto, meramente uma instância jurídica. Questões relativas ao direito nacional não são decididas por ele. Essas questões são de responsabilidade dos tribunais administrativos superiores. Em determinados casos, o Tribunal Administrativo Federal é a primeira e última instância de fato e de direito, por exemplo para litígios entre o governo federal e os governos estaduais, ou entre os governos estaduais entre si, ou no caso de ações nas áreas do direito das associações ou do controle sobre as companhias de seguro, assim como temporariamente também em processos relativos à expansão das estradas nos estados da antiga Alemanha Oriental. Em questões disciplinares ou relativas ao serviço militar, as decisões cabem ao Tribunal Administrativo Federal como tribunal de apelação. Na sua condição de tribunal de recurso, o Tribunal Administrativo Federal é composto de cinco juízes de carreira. Para decisões fora da audiência, ele é composto de três juízes de carreira. Juízes honorários apenas participam de questões disciplinares ou relativas ao serviço militar.

Of the three categories pertaining to administrative jurisdiction (administrative judges, superior administrative court, federal administrative court), any superior administrative courts of the states, being courts of appeal, are responsible for rendering decisions on the appeals filed against the sentences proffered by the administrative judges and on the appeals filed against other sentences referring to the administrative sphere. Moreover, these are lower courts in case of certain types of litigation (i.e., litigation pertaining to large undertakings or development plans). The sub-groups having the necessary proximity to judge certain proceedings are the state senates which are made up of three career judges, and in the case of judicial debates, of two additional honorary judges. The prerogatives of the different senates have been stipulated in an organogram.

The Federal Administrative court is the superior administrative tribunal. It generally proffers decisions about reviews and about the proper application of federal law, and they represent, therefore, merely a court level. Matters pertaining to national law are not decided by it. These matters fall under the responsibility of the superior administrative courts. In certain cases, the Federal Administrative Court is the first and the last court level in fact and pursuant to law, for instance, for litigations arising between the federal and the state governments, or between state governments themselves, or in case of lawsuits in the areas of law pertaining to associations or regarding control over insurance companies, as well as (temporarily) in regards to proceedings pertaining to the expansion of highways in the states located within the former East Germany. As regards disciplinary matters, or in regards to matters pertaining to military service, decisions are to be proffered by the Federal Administrative Court acting as an appeals court. In its capacity of appeals court, the Federal Administrative Court is made up of five career judges. Regarding decisions proffered outside the courtroom, the panel is made up of three career judges. Honorary judges only participate in disciplinary questions or in questions pertaining to military service.



A JURISDIÇÃO DA CONSTITUCIONAL FEDERAL NA ESTRUTURA ALEMÃ

THE FEDERAL CONSTITUTIONAL JURISDICTION WITHIN THE GERMAN STRUCTURE

MICHAEL BETRAMS

PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE NORDRHEIN-WESTFALEN

PRESIDENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF NORDRHEIN-WESTFALEN

I. INTRODUÇÃO

Nem a Constituição Federal – a Lei Orgânica –, nem as constituições dos estados da República Federal da Alemanha confiam na hipótese de que os conflitos relativos aos direitos constitucionais possam ser resolvidos por meio da autorresolução. Ao contrário: elas decidiram que os Tribunais Constitucionais, como instâncias centrais, devem assumir a responsabilidade pela resolução dos litígios relativos aos direitos constitucionais. Em outras palavras, elas se guiaram pela percepção de que o direito constitucional, sendo um direito fundamental, requer uma instituição que garanta seu absoluto cumprimento. Essa instituição é a Jurisdição Constitucional.

II. O RENASCIMENTO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ESTADUAL A PARTIR DA REUNIFICAÇÃO DA ALEMANHA

A Jurisdição Constitucional Estadual tem uma tradição histórica importante nos estados alemães. Nesse sentido ela é a irmã mais velha da Jurisdição Constitucional Federal, que só começou a ser aplicada em setembro de 1951, ou seja, dois anos após a Lei Orgânica ter passado a vigorar, e a partir do momento em que o Tribunal Constitucional Federal deu início às suas operações. A Jurisdição Constitucional Estadual, no entanto, tem sido ofuscada pela presença de sua irmã mais velha. Isso só mudou a partir de 1990 com a Reunificação Alemã, que implicou uma reestruturação dos cinco estados alemães orientais.

I. INTRODUCTION

Nor the Constitution of Germany – the Organic Law – nor the constitutions of the states of the Federal Republic of Germany entrust the hypothesis that the conflicts regarding the constitutional rights can be resolved through auto resolution. On the contrary, it was decided that the Constitutional Courts, as central instances, should take the responsibility for the resolution of the litigations relative to the constitutional rights. In other words, they were guided by the perception that the constitutional right, as a fundamental right, requests an institution to guarantee its absolute execution. This institution is the Constitutional Jurisdiction.

II. THE RENAISSANCE OF STATE CONSTITUTIONAL JURISDICTION SINCE THE REUNIFICATION OF GERMANY

The State Constitutional Jurisdiction has a significant historical tradition in German states. In that sense, it is the “older sister” of the Constitutional Jurisdiction of Germany, that only began to be applied in September of 1951; in other words, two years after the Organic Law started to be in force, and starting from the moment in that the Federal Constitutional Court led off its operations. However, the State Constitutional Jurisdiction has been obscured by its “older sister’s” presence for a long time. This only

Em consequência dessa reconstituição surgiram questões relativas à Constituição alemã e à Jurisdição Constitucional Estadual, que acabaram se tornando o centro das atenções tanto no âmbito da política quanto no da Justiça. A razão disso está no processo de busca da própria identidade dos novos estados alemães. Esse processo gerou uma intensa reflexão sobre as tarefas e a importância das constituições estaduais e dos Tribunais Constitucionais Estaduais. Todos os 16 estados da Alemanha dispõem de Tribunais Constitucionais Estaduais.

III. A JUSTAPOSIÇÃO DAS ÁREAS CONSTITUCIONAIS FEDERAL E ESTADUAL

Na Alemanha, que é organizada com base no sistema federativo, as áreas constitucionais federal e estadual são “independentes entre si e iguais”, segundo a formulação do Tribunal Constitucional Federal. Disputas internas nos estados referentes a funções no exercício do direito legislativo são decididas pelos respectivos Tribunais Constitucionais Estaduais. Em tais disputas não há abertura de via judicial para o Tribunal Constitucional Federal. Atos do poder estadual na execução da lei federal também podem ser medidos na escala da Constituição Federal, quando a Lei Federal concede aos órgãos e tribunais dos estados margem para a tomada de decisões discricionárias, o que ocorre principalmente na execução do direito processual federal do Código de Processo Civil (Zivilprozessordnung, ZPO), Código de Processo Penal (Strafprozessordnung, StPO) e Código de Procedimento Administrativo (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO). Nesse sentido também há que considerar os direitos fundamentais idênticos em conteúdo da Constituição Estadual. No caso de violação, suas decisões podem e devem ser anuladas pelo Tribunal Constitucional Estadual.

IV. A COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA A CRIAÇÃO DE TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS

De acordo com o sistema federativo da República Federal da Alemanha, deve-se partir da premissa de que tanto a Alemanha quanto seus estados são independentes. Expressão do caráter nacional dos estados é sua autonomia constitucional. A modelagem da ordem constitucional nos respectivos estados é, portanto, fundamentalmente

changed starting from 1990, through the German Reunification, that implicated a restructuring of the five oriental German states. As consequence of this reconstruction, issues related to the German Constitution and the State Constitutional Jurisdiction arose, and both ended up becoming the center of attention politically and lawfully. The reason for this development is in the search process of the new German states' own identity. This process generated an intense reflection on the tasks and the importance of state constitutions and of State Constitutional Courts. However, all the 16 states of Germany have State Constitutional Courts.

III. THE JUXTAPOSITION OF THE FEDERAL AND STATE CONSTITUTIONAL AREAS

In Germany - modeled in agreement with the federal system - the federal and state constitutional areas are “independent amongst themselves and egalitarian”, according to the formulation of the Federal Constitutional Court. Internal disputes in the states, that treat the functions in the exercise of the legislative right, are terminally resolved by the respective State Constitutional Courts. For such disputes, there won't be opening of judicial road for the Federal Constitutional Court. Actions of the state power in the execution of the Federal Law can also be measured in the scale of the Federal Constitution, when the Federal Law grants to the agencies and courts of the states maneuver margins and for the socket of discretionary decisions, what is mainly the case in the execution of the federal procedural right of Code of Civil Procedure (Zivilprozessordnung, ZPO), Code of Criminal Procedure (Strafprozessordnung, StPO) and Code of Administrative Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO). In that sense, it is important to consider the fundamental rights of the State Constitution that are identical in content. In the case of violation, their decisions can and should be annulled by the State Constitutional Court.

IV. THE COMPETENCE OF THE STATES FOR THE CREATION OF CONSTITUTIONAL COURTS

In agreement with the federal system of the Federal Republic of Germany, it should break of the premise that as Germany as its states are independent. The expression of the national character of the states is

de responsabilidade exclusiva deles. Devido a essa autonomia constitucional, eles também podem instituir seus próprios Tribunais Constitucionais.

V. STATUS DOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS: TRIBUNAL E ÓRGÃO CONSTITUCIONAL

Para que os Tribunais Constitucionais possam proteger a Constituição de violações e controlar o Parlamento e o governo a fim de dar validade à Constituição, é necessário que diversas condições sejam satisfeitas.

Em primeiro lugar, eles terão de manter uma posição independente do Parlamento e do governo, a fim de que suas decisões não dependam da influência política. Essa condição fundamental é garantida pelo fato de os Tribunais Constitucionais dos Estados – assim como o Tribunal Constitucional Federal – terem dois status: eles são tribunais e ao mesmo tempo órgãos constitucionais. Conforme estipulado no Artigo 92 da Lei Orgânica, eles funcionam como tribunais porque decidem independentemente sobre litígios concretos a pedido de uma das partes envolvidas. E, quanto ao status de órgãos constitucionais, eles são assim qualificados porque são constituídos através da Constituição e por ela providos de competências próprias, e porque fazem parte do poder soberano. Isso significa que dentro da estrutura de poder estadual os Tribunais Constitucionais dos Estados têm, no mínimo, o mesmo poder que as outras duas mais altas autoridades alemãs: o Parlamento e o governo estadual. Poder-se-ia afirmar que em termos de poder eles são até superiores, porque, de acordo com as responsabilidades a eles atribuídas, eles têm o poder de revogar com efeito vinculativo as decisões desses órgãos, ou seja, as leis estipuladas pelo Parlamento ou as ações do governo.

VI. AS COMPETÊNCIAS MAIS IMPORTANTES DOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS

Uma das condições fundamentais para o bom funcionamento da Jurisdição Constitucional, além de sua independência, é dispor de uma quantidade suficiente de competências para poder controlar os típicos conflitos

their constitutional autonomy. Therefore, the modeling of the constitutional order in the respective states is fundamentally their exclusive responsibility. Due to that constitutional autonomy, they can also institute their own Constitutional Courts.

V. STATUS OF THE STATE CONSTITUTIONAL COURTS: COURT AND CONSTITUTIONAL AGENCY

So that the Constitutional Courts can protect the Constitution of violations and also control the Parliament and the Government in order to give validity to the Constitution, it is necessary that several conditions are satisfied.

First of all, they will have to maintain an independent position of the Parliament and of the Government, so that their decisions don't depend on the political influence. This fundamental condition is guaranteed by the fact that the Federal Constitutional Courts and the State Constitutional Courts – as well as the Federal Constitutional Court – have two status: they are courts and, at the same time, constitutional agencies. As stipulated in the article 92 of the Organic Law, they work as courts because they decide independently on concrete litigations at the request of one of the involved parts. And about of their status of constitutional agencies, they are qualified because they are constituted through the Constitution and provided of own competences by the same Constitution, and because they are part of the sovereign power. This means that, inside of the structure of state power, the State Constitutional Courts have, at least, the same power that the other two higher German authorities: the Parliament and the State Government. It could be affirmed that in terms of power they are superiors, because, through the responsibilities attributed to them, they have the power to revoke with vinculative effect the decisions of those agencies, in other words, the laws stipulated by the Parliament or the Government's actions.

VI. THE MOST IMPORTANT COMPETENCES OF THE STATE CONSTITUTIONAL COURTS

One of the fundamental conditions for the good operation of the Constitutional Jurisdiction, besides its independence, is the one of disposing of an enough amount of competences to control the typical consti-

constitucionais entre o Parlamento e o governo, e poder assumir a função de mediadora nesses conflitos. Há que diferenciar aqui entre as competências registradas por escrito e aquelas que possuem grande relevância prática. Entre as principais competências do Tribunal Constitucional de Nordrhein-Westfalen, figura a decisão sobre processos relativos a acusações contra ministros. Nesses processos, que têm de ser iniciados pelo Parlamento, trata-se de verificar se um primeiro-ministro ou um ministro de Estado infringiu ou não, intencional ou negligentemente, a Constituição ou uma Lei. Assim sendo, o Tribunal Constitucional poderá destituí-lo de seu cargo. Durante toda a sua existência de quase 60 anos, o Tribunal de Nordrhein-Westfalen ainda não chegou a tratar de processos dessa natureza. A competência para fazê-lo, no entanto, acentua a forte posição que o Tribunal Constitucional ocupa dentro da estrutura do poder estatal.

Ao contrário do caso de acusação contra um ministro, as seguintes competências dos Tribunais Constitucionais dos Estados têm grande importância prática: a responsabilidade pela fiscalização jurisdicional da constitucionalidade das leis, por queixas municipais em relação à constitucionalidade, e por litígios entre órgãos públicos.

1. Fiscalização jurisdicional da constitucionalidade

A fiscalização jurisdicional da constitucionalidade das leis faz parte das responsabilidades centrais da Jurisdição Constitucional. Ela foi atribuída tanto ao Tribunal Constitucional de Nordrhein-Westfalen quanto a todos os outros Tribunais Constitucionais Estaduais, de duas formas: como fiscalização jurisdicional da constitucionalidade abstrata, e como fiscalização jurisdicional concreta.

a) Fiscalização jurisdicional da constitucionalidade abstrata

No controle abstrato da constitucionalidade, os Tribunais Constitucionais têm de verificar, independentemente de um litígio concreto, se uma norma jurídica é compatível com a Constituição e tomar a devida decisão. Não se trata de um processo contraditório, mas de um processo objetivo, para o qual o requerimento do governo estadual ou, por exemplo, no caso de Nordrhein-Westfalen, o reque-

tutional conflicts between the Parliament and the Government, and to assume the mediator function in these conflicts. It is necessary to differentiate here between the competences registered in writing and those that possess great practical relevance. Among the main competences of the Constitutional Court of Nordrhein-Westfalen it is the decision on processes relative to accusations against ministers. In these processes, which have to be initiate for the Parliament, it is verified if a Prime Minister or a Minister of State infringed or not, intentionally or carelessly, the Constitution or a law. So, the Constitutional Court can deprive him of his position. During all its almost 60 year-old existence, the Court of Nordrhein-Westfalen didn't treat of processes of that nature. However, the referred competence accentuates the strong position that the Constitutional Court occupies inside of the structure of the state power.

Unlike the referred case of accusation against a minister, the following competences of the State Constitutional Courts have great practical importance: the responsibility for the jurisdictional fiscalization of the constitutionality of the law, for municipal complaints in relation to the constitutionality and for litigations among public agencies.

1. Jurisdictional fiscalization of the constitutionality of the law

The jurisdictional fiscalization of the constitutionality of the law is part of the central responsibilities of the Constitutional Jurisdiction. So much for the Constitutional Court of Nordrhein-Westfalen as for all the other State Constitutional Courts, it was attributed in two ways: as jurisdictional fiscalization of the abstract constitutionality and as concrete jurisdictional fiscalization.

a) Jurisdictional fiscalization of the abstract constitutionality

In the abstract control of the constitutionality, the Constitutional Courts have to verify, independently of a concrete litigation, if a rule of law is compatible with the Constitution and to make the decision. It is not a contradictory process, but an objective process for which the State Government's application or, for instance, in case of Nordrhein-Westfalen, the application of a third of the deputies of the Parlia-

rimento de um terço dos deputados do Parlamento, apenas dá impulso. Na prática, geralmente a parte requerente é a oposição. Além das leis formais, outras leis da Constituição estadual também poderão ser objeto do controle abstrato da constitucionalidade. Em outras palavras, o controle abstrato da constitucionalidade significa um procedimento objetivo e independente de direitos subjetivos, que visa à proteção da constitucionalidade e à proteção contra a ameaça ao direito, elucidando a situação constitucional. Em decorrência de seu efeito sobre a legislação, ele geralmente tem grande peso político.

b) Fiscalização jurisdicional da constitucionalidade concreta

Ao contrário do controle abstrato da constitucionalidade, o controle concreto da constitucionalidade é realizado por ocasião de um litígio durante as etapas de um processo judicial. Se um tribunal especializado julgar que uma lei decisiva para um determinado processo é incompatível com a Constituição, ele terá de interromper o processo, e consultar um Tribunal Constitucional a fim de que este decida sobre a validade da lei em questão. Em termos de frequência, os controles abstratos da constitucionalidade são insignificantes. No estado de Nordrhein-Westfalen não houve caso parecido desde 1973.

2. Queixas municipais em relação à constitucionalidade

Um caso especial da fiscalização da constitucionalidade são as queixas municipais em relação à constitucionalidade. A queixa geralmente parte de comunidades ou autoridades locais, que sustentam a opinião de que o direito nacional – principalmente uma lei estatal específica – viola o seu direito de autogoverno, que lhes é garantido pela Constituição. Se isso realmente estiver acontecendo, o tribunal determinará a incompatibilidade ou a nulidade da lei em questão. Até o final da década de 1980, as queixas municipais em relação à constitucionalidade em Nordrhein-Westfalen ligavam-se principalmente a processos relacionados à reestruturação municipal. Hoje em dia os processos mais comuns são os relacionados com a autarquia dos municípios para o planejamento local, e principalmente os que dizem respeito à provisão financeira dos municípios.

ment merely gave the pulse. In practice, the petitioning part is usually the opposition. Besides the formal laws, other laws of the State Constitution will also be able to be object of the abstract control of the constitutionality. In other words, the abstract control of the constitutionality means an objective and independent procedure of subjective rights, that seeks to the protection of the constitutionality and the protection against the threat to the right, elucidating the constitutional situation. Because of its effect in the legislation, it usually has great political weight.

b) Jurisdictional fiscalization of the concrete constitutionality

Unlike the abstract control of the constitutionality, the concrete control of the constitutionality is accomplished by occasion of a litigation during the stages of a lawsuit. If a specialized court judges that a decisive law for a certain process is incompatible with the Constitution, it will have to interrupt the process and to consult a Constitutional Court so that this one decides on the validity of the law in subject. In frequency terms, the abstract controls of the constitutionality are insignificant. In the state of Nordrhein-Westfalen, there was not similar case since 1973.

2. Municipal complaints in relation to the constitutionality

A special case of the fiscalization of the constitutionality is the municipal complaints in relation to the constitutionality. It usually part of local communities or authorities, that sustain the opinion that the domestic right - mainly a specific state law - violates their right of auto government, that is guaranteed to them by the Constitution. If that is really the case, then the Court will determine the incompatibility or the nullity of the law in subject. Until the end of the Eighties, the municipal complaints in relation to the constitutionality in Nordrhein-Westfalen were mainly processes related to the municipal restructuring. Nowadays, the most common processes are the ones that are related with the autarchy of the municipal districts for the local planning and, mainly, the ones that concern the financial provision of the municipal districts.

No caso da autarquia dos municípios para o planejamento local, os processos geralmente tratam de litígios relacionados a conflitos de interesses, em que os interesses de planejamento das comunidades se chocam com os interesses de planejamento interregionais. Por exemplo: uma cidade planeja utilizar determinados espaços abertos pertencentes à sua área para a construção de casas ou de estabelecimentos comerciais. Em contraposição aos planos dessa cidade, o estado pretende utilizar o mesmo espaço para a construção de um aterro sanitário ou de uma planta para o tratamento térmico de resíduos, ou mesmo inseri-lo em uma área de proteção ambiental interregional. Nesse caso, que interesses de planejamento devem prevalecer? Os da cidade, ou os do estado?

A segunda questão em termos de importância dos casos mais frequentes de queixas municipais são os processos relativos ao financiamento dos projetos municipais. O ponto central desses processos é o sistema de financiamento municipal, que é extremamente complexo. Geralmente as disputas são travadas em torno de enormes somas de dinheiro. Nos últimos tempos temos tido vários processos em que as comunidades levantaram queixas constitucionais, alegando que sua responsabilidade pela execução de determinadas tarefas oficiais não corresponde à conexão/connectividade prescrita pela Constituição e que o Parlamento, portanto, não regulou suficientemente bem a questão do financiamento. Diante da dramática situação financeira dos municípios, essa questão tem sido de suma importância.

3. Litígios entre órgãos públicos

Processos de grande importância são os litígios entre órgãos públicos. Desde os anos 1990, eles têm sido a forma mais frequente de processo, logo atrás das queixas constitucionais municipais. Nesse tipo de processo os órgãos soberanos – especialmente o Parlamento e o governo estadual, como também as comissões do Parlamento e os partidos políticos – podem travar disputas relativas a seus direitos e obrigações segundo a Constituição estadual, e solicitar que os Tribunais Constitucionais esclareçam se durante o “jogo dos órgãos políticos” as regras do jogo foram respeitadas. Questão fundamental desse tipo de processo é o controle e a limitação do poder político. Entre as decisões mais impor-

In the case of the autarchy of the municipal districts for the local planning, the processes are usually litigations related to the conflict of interests, in which the planning interests of the communities are shocked with the inter-regional planning interests. For instance: a city plans to use certain spaces belonging to its area for the construction of houses or commercial establishments. In opposition with the plans of this city, the State intends to use the same space for the construction of a sanitary embankment or a project for the thermal treatment of residues, or even to insert it in an area of inter-regional environmental protection. In this case, which planning interests should prevail? The ones of the city or the ones of the State?

The second subject in terms of importance of the most frequent cases of municipal complaints is the processes relative to the financing of municipal projects. The central point of these processes is the system of municipal financing, that is extremely complex. Usually, the disputes are locked around enormous sums of money. In the last times, we have been having several processes, in which the communities lifted constitutional complaints, alleging that their responsibility for the execution of certain official tasks doesn't correspond to the connection/connectivity prescribed by the Constitution and that, therefore, the Parliament have not regulated the subject of the financing sufficiently well. Before the dramatic financial standing of the municipal districts, this subject has been of addition importance.

3. Litigations among public agencies

Processes of great importance are the litigations among public agencies. Since the Nineties, they have been the most frequent form of process, after the municipal constitutional complaints. In this process type, the sovereign agencies - especially the Parliament and the State Government, as well as the commissions of the Parliament and the political parties - can lock disputes relative to their rights and obligations according to the State Constitution, and also request that the Constitutional Courts explain if, during the “game of the political agencies”, the game rules were respected. Fundamental subject of this process type is the control and the limitation of the political power. Among the most important decisions of the Constitution-

tantes do Tribunal Constitucional de Nordrhein-Westfalen em relação às disputas entre órgãos políticos estão, por exemplo, o processo relativo à implementação de comissões parlamentares de inquérito, e o processo relativo à cláusula de bloqueio de 5% do direito eleitoral.

No primeiro processo, o tribunal decidiu que o Parlamento não tinha o direito de modificar, suprimindo partes essenciais, a reivindicação de minoria apresentada pela oposição para instituir uma comissão de inquérito. A importância dessa decisão torna-se bem clara quando lembramos que os procedimentos de investigação assumem uma função extremamente importante na democracia parlamentar. Eles possibilitam que os parlamentos, e especialmente a oposição, investiguem a questão independentemente do governo e dos órgãos públicos, podendo assim controlar a atuação destes, e principalmente esclarecer procedimentos de responsabilidade do governo e descobrir eventuais falhas.

A decisão do tribunal em relação à legitimação constitucional de uma cláusula de bloqueio de 5% no direito eleitoral modificou substancialmente o cenário político comunal em Nordrhein-Westfalen, o que resultou em perdas de maiorias absolutas em diversas sedes do Conselho Municipal, gerando conseqüentemente uma mudança de poder. Além disso, ela não somente gerou mudanças nas leis em Nordrhein-Westfalen, como também teve repercussão em outros estados da Alemanha.

4. Queixas individuais em relação à constitucionalidade

Os Tribunais Constitucionais instituídos nos cinco estados alemães orientais e em Berlim após a Reunificação da Alemanha são tidos como o motor da prosperidade da Jurisdição Constitucional Estadual. Isso não se deve somente ao fato de que, no interesse de uma conscientização sustentável das estruturas constitucionais, as constituições desses estados possibilitaram que os próprios cidadãos também tivessem o direito de levantar uma queixa constitucional por violação de seus direitos fundamentais.

al Court of Nordrhein-Westfalen in relation to the disputes among political agencies, they are, for instance, the process relative to the implementation of inquiry legislative committees and the process relative to the clause of blockade of 5% of the electoral right.

In the first process, the Court decided that the Parliament has not the right to modify the minority claim presented by the opposition to institute an Inquiry Commission, suppressing essential parts of it. The importance of this decision becomes very clear when it is noticed that the investigation procedures assume an extremely important function in the parliamentary democracy. They make possible that the Parliaments, and especially the opposition, investigate the subject independently of the Government and of the public agencies, controlling their performance and, mainly, explaining procedures of of the Government and discovering eventual flaws.

The Court decision in relation to the constitutional legitimation of a clause of blockade of 5% in the electoral right substantially modified the communal political scenery in Nordrhein-Westfalen, that resulted in losses of absolute majorities in several headquarters of the city council, generating a change of power. Besides, it not only generated changes of the laws in Nordrhein-Westfalen, as well as it had repercussion in other states of Germany.

4. Individual complaints in relation to the constitutionality

The Constitutional Courts instituted in the five oriental German states and in Berlin, after the Reunification of Germany, are considered the motor of the prosperity of the State Constitutional Jurisdiction. That do not only due to the fact that, in the interest of a maintainable understanding of the constitutional structures, the constitutions of those states have made possible that the own citizens also had the right of lifting a constitutional complaint because of the violation of their fundamental rights.

A apresentação de uma queixa individual relativa à constitucionalidade perante um Tribunal Constitucional Estadual foi possibilitada em 10 dos 16 estados alemães. A legislação do estado de Nordrhein-Westfalen até a presente data considerou suficiente que os cidadãos reivindiquem seus direitos fundamentais perante o Tribunal Constitucional Federal por meio da queixa constitucional.

5. Outras competências

Os Tribunais Constitucionais Estaduais também dispõem de outras competências, que lhes foram atribuídas em parte por meio da própria Constituição Estadual ou por meio de leis simples. Cabe mencionar como exemplo os processos relativos a escrutínios.

VII. A ORGANIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS

A organização interna dos Tribunais Constitucionais dos diferentes estados é muito variada.

1. Composição

A composição dos diferentes Tribunais Estaduais difere bastante. O Tribunal do estado de Hessen, por exemplo, conta com 11 juízes, enquanto o Tribunal Constitucional de Nordrhein-Westfalen conta com apenas sete. Além disso, ele tem a particularidade de que o presidente do Tribunal Administrativo Superior também assume, conforme a lei em vigor, a função do presidente do Tribunal Constitucional, e de que, além dos quatro membros a ele atribuídos pelo Parlamento com um mandato de seis anos, os dois presidentes mais velhos dos Tribunais de Apelação do estado também lhe são subordinados.

Todas as constituições estaduais também prescrevem a contratação de juízes leigos como opção adicional, mas o estado de Nordrhein-Westfalen jamais fez uso dessa opção. Em Nordrhein-Westfalen, assim como em outros estados, foram selecionados principalmente docentes universitários da jurisprudência, advogados ou juízes de jurisdições especializadas – por exemplo, da jurisdição

The rising of a individual complaint relative to the constitutionality in a State Constitutional Court was made possible in 10 of 16 German states. The legislation of the state of Nordrhein-Westfalen, until the present date, considered enough that the citizens demand their fundamental rights in the Federal Constitutional Court through the constitutional complaint.

5. Other competences

The State Constitutional Courts also have other competences, that were partially attributed to them through the own State Constitution or through simple laws. It is important to mention as example the processes relative to scrutinies.

VII. THE ORGANIZATION OF THE STATE CONSTITUTIONAL COURTS

The internal organization of the Constitutional Courts of the different states is very varied.

1. Composition

The composition of the different state courts differs a lot. The court of the state of Hessen, for instance, counts with eleven judges, while the Constitutional Court of Nordrhein-Westfalen counts with only seven. Besides, it has the particularity that the President of the Superior Administrative Court also assumes, according to the current law, the function of President of the Constitutional Court, and that, besides the four members attributed to it by the Parliament during a six year-old mandate, the two older Presidents of the Courts of Appeal of the State are also its subordinated.

All of the state constitutions also prescribe the lay judges' recruiting as additional option, but the state of Nordrhein-Westfalen never made use of this option. In Nordrhein-Westfalen, as well as in other states, it was mainly selected academic teachers of the jurisprudence, lawyers or judges of specialized jurisdictions – for instance,

social ou administrativa – como membros votantes. Em comparação, os novos estados da Alemanha como Brandenburg há vários anos vêm contratando juízes leigos.

Ao contrário do Tribunal Constitucional Federal com suas duas turmas compostas de oito juízes cada, os Tribunais Constitucionais Estaduais em sua grande maioria dispõem de apenas uma turma. Na maioria dos estados, os juízes constitucionais são votados pelos parlamentos estaduais com uma maioria de dois terços dos votos, sendo que o período eleitoral varia substancialmente entre os estados: no estado de Thüringen o período eleitoral é de cinco anos, enquanto o período eleitoral de Mecklenburg-Vorpommern é de 12 anos. A reeleição é permitida na maioria dos estados.

2. Liberdade das Jurisdições

Os órgãos constitucionais entre si são independentes e igualitários. Por essa razão, os Tribunais Constitucionais Estaduais não estão subordinados a uma determinada jurisdição do governo estadual. Por estarem em uma posição igual em direitos, os Tribunais Constitucionais têm o direito de se corresponder diretamente com outros órgãos constitucionais, sem ter de respeitar qualquer via de correspondência oficial por meio de instâncias ministeriais.

3. Autonomia quanto ao regulamento interno

Da independência dos órgãos constitucionais deriva, além disso, o direito de regular os assuntos privados através de seu próprio regulamento interno. Objetos do regulamento interno poderiam ser, por exemplo, a organização e o procedimento de trabalho interno. No entanto, os Tribunais Constitucionais não são autorizados a modificar as competências e responsabilidades que lhes foram atribuídas por lei, através do regulamento interno, ou mesmo a ampliar suas áreas de atuação perante as pessoas envolvidas em um processo.

of the social or administrative court – as voting members. In comparison, the new states of Germany, such as Brandenburg, during several years are hiring lay judges.

Unlike the Federal Constitutional Court with its two senates composed of eight judges each, the State Constitutional Courts, in their great majority, dispose of only a council. In most of the states, the constitutional judges are voted by the state Parliaments with a majority of two thirds of votes, and the electoral period substantially varies among the states: in the state of Thüringen, the electoral period is of five years, while the electoral period of Mecklenburg-Vorpommern is of twelve years. The reelection is allowed in most of the states.

2. Freedom of Jurisdictions

The constitutional agencies, amongst themselves, are independent and equalitarian. For this reason, the State Constitutional Courts are not subordinated to a certain jurisdiction of the State Government. Because they are in a position of equality of rights, the Constitutional Courts have the right to correspond directly with other constitutional agencies, without having to respect any road of official correspondence through ministerial instances.

3. Autonomy in relation to the internal regulation

Besides, the right of regulating the private subjects through their own internal regulation drifts of the independence of the constitutional agencies. Objects of the internal regulation could be, for instance, the organization and the procedure of internal work. However, the Constitutional Courts are not authorized to modify the competences and responsibilities that were attributed to them by law, through the internal regulation, or even to enlarge their areas of performance before the people involved in a process.

4. Orçamento

O orçamento do estado cabe ao Parlamento, enquanto a iniciativa financeira, em virtude de lei não escrita, cabe ao governo do estado. A autonomia financeira dos Tribunais Constitucionais Estaduais, apesar de seu status como órgão constitucional, não é possível. Sua autonomia perante outros órgãos constitucionais, no entanto, requer que eles ao menos exerçam determinada influência nos recursos financeiros a eles concedidos, e que disponham deles a seu livre critério. Todos os Tribunais Constitucionais Estaduais têm essa garantia. Embora o orçamento do Tribunal Constitucional de Nordrhein-Westfalen não preveja um plano orçamentário próprio e esteja sujeito ao plano orçamentário do primeiro-ministro, essa questão não tem representado qualquer problema até a presente data, visto que o presidente do Tribunal Constitucional dispõe do direito de proposta e, além disso, do direito de expor sua opinião sobre a proposta perante a comissão de finanças e de orçamento do Parlamento. Até a presente data não houve registro de qualquer conflito em relação ao assunto.

VIII. AVALIAÇÃO E CONCLUSÃO

Os estados da República Federal da Alemanha não funcionariam mais sem a Jurisdição Constitucional Estadual. Mesmo estando exposta a diversas críticas, ela é a guardiã da Constituição e é respeitada por todos os órgãos constitucionais estaduais, que têm influenciado substancialmente o direito e a realidade constitucional em todos os estados. Em outras palavras, a Jurisdição Constitucional Estadual faz parte do governo federal; ela tem representado a boa consciência do poder público por garantir a vigência do direito, a paz, a integração e a estabilidade.

4. Budget

The state's budget is made by the Parliament, while the financial initiative, because of law not written, is made by the State Government. A financial autonomy of the State Constitutional Courts, in spite of their status as constitutional agency, is not possible. However, their autonomy before other constitutional agencies request that they at least exercise certain influence in the financial resources granted to them, and that they have them according their free criterion. All of the State Constitutional Courts have this warranty. Although the budget of the Constitutional Court of Nordrhein-Westfalen doesn't foresee an own budget plan and was subject to the Prime Minister budget plan, this subject has not been representing any problem nowadays, because the President of the Constitutional Court has the proposal right and, besides, of the right of exposing his opinion on the proposal before the Commission of Finance and Budget of the Parliament. Until the present date, there was not registration of any conflict in relation to the subject.

VIII. EVALUATION AND CONCLUSION

The states of the Federal Republic of Germany would not work more without the State Constitutional Jurisdiction. Even being exposed to several critics, it is the guardian of the Constitution and respected by all of the constitutional agencies of the states, that have been influencing the constitutional right and reality substantially in all of the states. In other words, the State Constitutional Jurisdiction is part of the Federal Government; it has been representing the good conscience of the public power for guaranteeing the validity of the right, the peace, the integration and the stability.