

REFORMA ADMINISTRATIVA: CAMINHOS E PERCALÇOS NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO ALEMÃO*

Leo Kissler**

RESUMO

A administração pública na Alemanha está sofrendo forte pressão por reformas. Ao longo da década de 90, estabeleceu-se um amplo movimento em favor da modernização, envolvendo principalmente, as administrações municipais. As estratégias mais comuns de modernização usadas atualmente para reformar a administração pública alemã são as seguintes: privatização, *lean administration* e modernização interna (novo modelo gerencial, órgãos de atendimento ao público). Este é um quadro de administração pública moderna, que reduz o antagonismo entre estado e sociedade, entre prestação privada e pública de serviços públicos. Em suma, a moderna administração pública alemã baseia-se na parceria entre o setor público e privado e na cooperação entre organizações estatais e privadas e empresas sem fins lucrativos.

ABSTRACT

Public Administration in Germany has suffered pressure for reforms. Along the 90's, a broad movement towards modernization has been established, mainly involving municipal administration. The most common strategies used nowadays to reform the German public administration are: privatization, lean administration and internal modernization (new management model, agencies to public services). This is a modern public administration framework which reduces the antagonism between state and society as well as between private and public delivery of public services. To summarize, the German modern public administration is based on a partnership between private and public sectors and on cooperation between state agencies, private organizations and non-profit organizations.

* Texto da preleção proferida pelo autor junto ao IPARDES, em Curitiba, em 15 de março de 1999, em evento promovido pelo ISAD/PUCPR. Uma versão elaborada e apresentada antes da eleição e posse do governo de Schröder foi publicada na Revista de Negócios, da Univ. Regional de Blumenau, 3 (2):7-16, Abril-Junho de 1998. Elisabeth Lemcke fez a tradução e Francisco G. Heidemann a supervisionou e revisou.

** Professor de sociologia política e de sociologia, respectivamente, nas Universidades de Hagen e de Marburg, na República Federal da Alemanha.

INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, a administração pública na Alemanha representou um dos principais pilares sobre os quais se apoiou o êxito do sistema econômico e social. Todavia, a administração pública sempre foi também alvo de críticas e de reformas – especialmente ao longo da década de 70. No entanto, havia entre os especialistas o consenso de que a administração era melhor do que sua reputação. Este quadro se alterou na década de 90. A administração pública está sendo profundamente modificada nesta última década do século. Neste processo, a concepção de um estado “enxuto” desempenha um papel importante e fundamenta a adoção de estratégias de *lean administration*. Exemplos disto são os movimentos de gerência pública e, especialmente, os conceitos de *lean production*, introduzidos nas empresas privadas nos anos 80, que pressupõem uma produção sem desperdício, com corte de gorduras. As arcaicas organizações administrativas se abrem e as condições de trabalho e relações sociais na administração pública são reestruturadas, sem que se possa antever, claramente, para onde caminha este desenvolvimento.

Nesta preleção pretendo oferecer uma visão geral sobre as concepções atuais de modernização e o estágio em que se encontram as reformas na Alemanha, limitando-me quanto ao âmbito da modernização, a três aspectos fundamentais:

1. Por que as reformas são necessárias? De onde vem a pressão pela modernização no setor público alemão?
2. Quais são os caminhos mais importantes para a modernização? Na parte central da palestra busco uma orientação que nos guie no terreno confuso e controvertido da modernização.
3. Onde existem caminhos, também existem caminhos enganosos, caminhos que induzem a erros. Quais são os dilemas com que se depara a modernização administrativa?

Finalmente, apresento alguns indicadores de como se pode evitar os impasses e encontrar os caminhos certos para a modernização. Uma discussão posterior poderá, quem sabe, apontar até que ponto os impasses e as soluções possuem características específicas em cada país, ou se eles podem ser tratados de forma semelhante.

Antes de tratar estas questões, porém, e para um melhor entendimento do assunto, submeto alguns indicadores sobre o sistema tradicional de administração pública na Alemanha, o qual se articula em três níveis. No primeiro nível, encontra-se a administração municipal. Na Alemanha, os municípios possuem uma certa autonomia administrativa quanto às tarefas, que lhes são transferidas, em grande parte, pelos governos estaduais. O segundo nível relaciona-se à administração estadual, à qual pertence, por exemplo, a administração da cultura, da ciência (universidades), da segurança e do meio-ambiente. Acima dela situa-se o terceiro nível, representado pela administração federal, ou seja, os ministérios e os serviços federais, tais como a administração das relações trabalhistas.

Tradicionalmente, a administração pública é regida pelos seguintes princípios:

- Princípio da *igualdade*, que assegura a todos os cidadãos - independentemente de cor, renda, *status* social, grau de instrução, etc. - o mesmo tratamento.
- Princípio da *legitimidade*, segundo o qual os pleitos administrativos subordinam-se à lei e ao direito, sendo vedada a arbitrariedade. Isto não significa, no entanto, que não se possa dar eventualmente um tratamento especial a certos aspectos administrativos.
- Princípio da *proporcionalidade* dos pleitos administrativos, que pressupõe que os recursos provenientes da arrecadação pública — como receitas de serviços, multas ou impostos — não devem ser muito elevados, mas compatíveis com os fins a que se destinam (como, por exemplo, manutenção da ordem pública, conservação e funcionamento de piscinas e de bibliotecas).

A administração pública deve, assim, ser transparente, legítima, justa e proporcional. Ela é a expressão do conceito de burocracia desenvolvido por Max Weber, segundo o qual a burocracia e seus especialistas, em última instância, asseguram racionalidade.

Este conceito de administração sofre, hoje, uma enorme pressão por reformas.

ORIGENS DA PRESSÃO PELA MODERNIZAÇÃO

A administração pública na Alemanha, de acordo com o que se noticia, não está bem. Comparativamente às instituições privadas, ela é vista como um reduto de ineficiência, resultando em custo muito alto. Reportagens recentes apontam os servidores públicos como muito poderosos, caros e ociosos (*Der Spiegel*, 27 de outubro de 1997).

Esta imagem negativa, no entanto, se contrapõe à opinião corrente dos especialistas. Numa comparação internacional, o setor público alemão está bem colocado. Comparando-se as atividades estatais, o número de servidores públicos e o percentual das despesas com pessoal, a Alemanha ocupa uma boa posição frente aos países da OECD (Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento).

Além disso, como nos demais países da Europa, o setor público também desempenha um papel importante para a economia de cada um dos estados, na medida em que responde por um em cada cinco postos de trabalho. Em 1996, este setor empregava em torno de 5,28 milhões de pessoas, sendo que cerca de 2,50 milhões na esfera estadual e 1,80 milhões na instância municipal.

Comparações de natureza qualitativa, no entanto, mostram uma situação consideravelmente mais delicada. Segundo a opinião dos especialistas, dois desdobramentos em particular são decisivos para o exercício desta pressão em prol da modernização da administração pública:

1. Mudança radical no âmbito dos compromissos estatais ao longo dos anos 90 e, conseqüentemente, novas demandas sobre o setor público. A administração dos serviços públicos serve hoje, mais do que nunca, como fator importante para a deliberação sobre localização de empresas e organizações. À semelhança do modelo de produção, de Taylor, também o modelo burocrático tradicional de administração vem sofrendo pressões, com vistas a um ajustamento à nova realidade. A crítica deixa transparecer que a administração tradicional e seus princípios estão cada vez menos aptos a fazer frente à sempre crescente complexidade da realidade. Em outras palavras, a força inovadora das estruturas burocrático-centralizadas atingiu seus limites. Em vista disso, os recursos humanos estariam sendo subutilizados e a participação democrática dos cidadãos, bloqueada.
2. De acordo com a opinião dos especialistas, inúmeras estratégias de competitividade adotadas por países importantes evidenciam, especialmente no âmbito municipal, que há um número cada vez maior de falhas no processo de modernização da administração pública alemã, quando este é comparado com o de países (por exemplo, Holanda ou Estados Unidos) que já passaram por experiências sérias de modernização.

Estes problemas modernos — que não podem mais ser enfrentados, ou somente o são de forma precária, pelas velhas estruturas administrativas — compreendem, resumidamente:

- crescente insegurança e complexidade do desenvolvimento científico e tecnológico, numa economia global cada vez mais internacionalizada, que exige ações instantâneas do poder público e para as quais a administração pública alemã não está preparada;
- catástrofes latentes, especialmente no âmbito da saúde e do meio ambiente; e
- novas expectativas da população com relação a uma produção qualitativa mais flexível no setor público, ao invés da produção burocrático-taylorista em massa.

Estas novas demandas à administração pública devem ser atendidas dentro de um contexto internacional alterado. Para isso contribuem, especialmente, a pressão cada vez maior por harmonização exercida pelo curso da unificação europeia e, acima de tudo, a transformação das estruturas administrativas nos novos estados alemães, em consequência da reunificação do país.

Não é à toa que a troca de paradigma no setor privado (encolhimento dos processos produtivos, descentralização de responsabilidades, etc.) serve, cada vez mais, de exemplo para o setor público. A *lean administration* é uma cópia da *lean production*.

Isto tudo conduziu, ao longo dos anos 90 e, especialmente, nas prefeituras municipais, ao desprestígio dos tradicionais modelos concorrenciais no setor público alemão, ou seja, o Estado voltado para a maximização do bem-estar *versus* a competição entre mercados privados e instituições públicas; estes modelos foram substituídos por um novo ajustamento das relações entre política, regulamentação (*regulation*) e competição. A antiga imagem social-democrática do setor público como *protetor do bem-estar comum*, já parcialmente obsoleta, é hoje raras vezes politicamente praticável. Isto se aplica, embora ainda com ressalvas, também a estratégias radicais de mercado. Não é à toa que os resultados das eleições na Grã-Bretanha e na França, no verão de 1997 e um ano mais tarde na Alemanha, mostraram que o neoliberalismo na União Europeia vem retrocedendo.

Além dos fatores externos que atuam sobre o setor público alemão, acrescenta-se, sobretudo no âmbito municipal, uma pressão por reformas de natureza interna. Esta tem origem em fontes econômicas e sócio-culturais: os municípios precisam realizar cada vez mais tarefas, dentre elas algumas novas (por exemplo, no setor de saúde e de proteção ao meio-ambiente), com cada vez menos recursos. Em consequência da estratégia de transferência de atribuições federais e estaduais aos municípios, para fazer frente às despesas com a reunificação, a capacidade de ação destes ficou drasticamente reduzida.

As estruturas administrativas que aumentam sobremaneira as despesas são aquelas criticadas como *sistemas de irresponsabilidade organizada*. A administração pública apresenta uma organização burocrática e centralizada: as diversas repartições (*Fachämter*), como o registro civil, por exemplo, são responsáveis pela prestação de serviços (emissão de documentos, passaportes, etc.), enquanto os órgãos de apoio (tesourarias, secretarias da Fazenda e da Administração) garantem o suprimento dos recursos materiais e humanos necessários. Entre um tipo de repartição e outro estão a responsabilidade pelos resultados e as possibilidades de uma gestão própria. Por sua vez, a reduzida capacidade de ação e a orientação da administração para si própria, ao invés de voltada para o cidadão, são outras consequências negativas do centralismo burocrático, historicamente ultrapassado.

Por esta razão, a necessidade financeira foi a "parteira" da modernização na Alemanha dos anos 90. Mas ela veio acompanhada de um desenvolvimento no âmbito sócio-cultural que muitas vezes é apontado como uma mudança de valores. O que se quer dizer com isso é que quando alguém agora se dirige a um órgão público, não espera mais encontrar atrás do guichê a personificação do Estado autoritário, mas um técnico que, em primeiro plano, vê o cidadão como um cliente e o trata com seriedade e respeito.

Na prática, no entanto, as administrações ainda se encontram bastante distantes desta situação. Os custos desta interação, em termos de dispêndio de tempo, desgaste nervoso e dinheiro, para se ter acesso aos serviços públicos, ainda são muito altos. Comparações internacionais de desempenho (por exemplo, entre a Alemanha e a Holanda) levam a um resultado assustadoramente alto para a administração municipal alemã.

Neste meio tempo, todavia, desenvolveu-se amplamente, sobretudo nas prefeituras, uma nova forma de pensar. Uma de cada duas cidades alemãs com mais de 50 mil habitantes está reestruturando atualmente sua administração. Das 84 grandes cidades, quase todas (82) estão implantando projetos de modernização. Entretanto, até agora não se pode identificar um modelo de modernização uniforme.

Diferentes atalhos⁷ conduzem ao terreno da modernização. Pelo visto, não existe um caminho ideal, acessível a todos e que leve todas as administrações ao sucesso. Quais são então as opções de modernização predominantes na Alemanha?

CAMINHOS DA MODERNIZAÇÃO

Para se entender o atual processo de modernização administrativa na Alemanha é necessário saber que este não é um problema exclusivamente alemão. Os debates sobre a modernização seguem, antes, os preceitos da gerência pública (*public management*) dos países anglo-saxões, especialmente da Grã-Bretanha, e estão comprometidos com seus valores: um Estado voltado para o mercado e para a administração.

As estratégias dominantes, especialmente no âmbito dos municípios, permitem identificar dois caminhos importantes neste processo:

1. mudanças nas relações externas entre a administração pública e o setor privado, ao tempo em que se estabelecem as novas atribuições do poder público; e
2. modernização (reorganização) interna dos órgãos administrativos.

ESTABELECIMENTO DAS NOVAS ATRIBUIÇÕES DO PODER PÚBLICO

As fronteiras entre as atribuições do setor público e do setor privado estão sendo atualmente redefinidas. Privatizações e enxugamento administrativo são palavras-chave neste processo. As medidas voltadas à privatização estão sendo especialmente ampliadas. No entanto, as desilusões aumentam por toda a parte. Em diversos municípios, como também mostram experiências estrangeiras, fica claro que não existe uma relação clara entre reforma e eficiência econômica. Em vista disso, a privatização se torna cada vez menos atrativa. A fuga para o direito privado é substituída por estratégias que resultam em redução da estrutura de prestação de serviços por meio da terceirização (*outsourcing*). Na busca desta redução, a Alemanha ocupa hoje um lugar intermediário, em comparação com os países da OECD. Nova Zelândia e Japão ocupam o primeiro lugar quanto à terceirização dos serviços públicos.

As estratégias de enxugamento, no entanto, remetem a um problema básico: até agora não existe uma teoria plausível sobre as atribuições da administração pública. A literatura disponível distingue quatro tipos de tarefas:

1. Atribuições típicas de Estado (*Kernaufgabe*), que devem ser asseguradas e executadas por órgãos públicos;
2. Atividades garantidas pelo Estado, que o próprio Estado deve assegurar continuamente, mas que, em princípio, podem ser executadas pelo setor privado;
3. Tarefas complementares do Estado (atividades não públicas), que a administração pública poderia assumir, desde que pudesse desempenhá-las a um custo mais baixo;
4. Atribuições típicas do setor privado, cujos serviços devem ser oferecidos por prestadoras de serviço privadas.

Esta classificação parece plausível, mas por enquanto ainda prevalecem os argumentos dominantes nas ciências econômicas sobre a definição do tamanho da estrutura do Estado, ou seja, os argumentos teóricos do custo das transações. São eles que fundamentam as discussões sobre as atribuições do Estado.

Predomina a crítica econômica sobre as competências do setor público. Entretanto, esta oculta o significado político-trabalhista e infra-estrutural para o padrão econômico da Alemanha. Mas o serviço público não é um luxo a que uma sociedade industrial desenvolvida pode se permitir, ou ao qual em tempos de crise ela pode renunciar. Soma-se a isto o fato de a Alemanha ser, de acordo com sua Constituição, um Estado orientado para o bem-estar social.

Pode-se afirmar que o setor público coloca à disposição da sociedade um potencial de mão-de-obra qualificada, um lastro social e condições políticas, sem os quais uma economia moderna não sobrevive. A importância da prestação/produção de serviços, tanto em termos quantitativos como qualitativos, é maior do que a do trabalho aplicado na produção. Assim, parece necessária uma crítica que esclareça as tarefas do Estado. As administrações públicas desenvolvem as obras de infraestrutura, atuam como prestadoras de serviços e desempenham atividades relacionadas com a recuperação ambiental - funções que não são computadas numa avaliação puramente empresarial de desempenho da administração pública. O método *just-in-time* de empresa enxuta, por exemplo, somente funciona numa infra-estrutura pública organizada nos mesmos moldes. Por esta razão, as estratégias de redução de custos no setor privado são mais bem sucedidas, pois o setor público assume, entre outros, os custos externos de natureza social e ambiental.

Além da manutenção das condições para o incremento da produtividade e da competitividade, o setor público preocupa-se, principalmente, com suas conseqüências. Quanto mais o setor industrial ostenta seu potencial destrutivo contra as pessoas e a natureza, tanto mais o setor público se dedica ao desenvolvimento de ações sociais necessárias à reparação dos danos.

Com esta pequena abordagem sobre as atividades relacionadas à manutenção da ordem pública, à recuperação ambiental e à prestação de serviços - todas promovidas pelo Estado social com vistas ao desenvolvimento industrial - pode-se superar a estreita visão econômica sobre modernização da administração pública e relativizar a questão.

O setor público se encontra, certamente, pressionado por modernização. Esta provém, em parte, da crescente incapacidade dele administrar as antigas tarefas com cada vez menos recursos e atender às novas demandas por meio das antigas formas de agir e de pensar, presentes nas estruturas ultrapassadas. Por isso, se faz necessária uma crítica lúcida acerca das tarefas do Estado. Ela deve - à luz do gerenciamento político-administrativo e da superação das conseqüências da mudança estrutural da economia - reajustar a relação entre Estado democrático e sociedade ativa. Surgem daí as perguntas: como podem a racionalidade econômica e a racionalidade social resultar em mecanismos de ação para o desenvolvimento industrial? E, neste caso, que papel desempenha um Estado social com suas administrações públicas?

Quem procura respostas apropriadas a estas perguntas deve estar ciente de mais uma coisa: num estado democrático, o processo constitucional é a única instância capaz de fundamentar o estabelecimento das funções públicas e de definir as fronteiras entre as atribuições públicas e privadas.

Por outro lado, por mais sentido que façam seus fundamentos, não basta definir as atribuições e competências da administração pública: sua concretização também deve ser viável. Por isso, a crítica a este respeito caminha, necessariamente, lado a lado com a modernização interna da administração pública.

O segundo caminho em direção à modernização conduz, assim, para o campo de um novo formato para as competências e atribuições do setor público.

MODALIDADES DE MODERNIZAÇÃO INTERNA

Quando se analisa a esfera municipal, a modernização interna da administração apresenta duas variantes:

1. Adoção de novos modelos gerenciais (NMS) e
2. Implantação de órgãos para atender cidadãos (*Bürgeramtsstrukturen*).

Até agora, praticamente todas as cidades alemãs de grande porte já adotaram um novo modelo gerencial. Via de regra, trata-se da incorporação de elementos do conceito de gerenciamento de contratos, oriundos de Tilburg, Holanda. De acordo com seu objetivo, a administração deve ser entendida como "empresa prestadora de serviços" e seus destinatários como "clientes".

Baseada neste sistema, a entidade municipal *Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)* – uma associação comunitária de cidades alemãs – desenvolveu o conceito de um novo modelo gerencial, pelo qual a maioria dos municípios hoje se orienta. A meta deste conceito de modernização é modificar a organização administrativa – centralizada e altamente subdividida e hierarquizada – transformando-a num órgão orientado para o produto e, no âmbito das metas políticas conjuntas, converter a gerência administrativa e os órgãos técnicos em unidades autônomas e descentralizadas. A responsabilidade deve ser descentralizada, o que significa delegar a competência decisória das esferas superiores e dos órgãos de apoio (*Querschnittsämtern*) para os órgãos executivos (*Fachämter*). Em contrapartida, um controle abrangente e um sistema contínuo de informações devem assegurar a mudança desse conjunto de objetivos e possibilitar o gerenciamento político.

Aos novos modelos gerenciais estão ligados outros elementos, relacionados a palavras-chave como contrato de gerenciamento, planejamento orientado para o produto, organização voltada a tarefas, delegação de responsabilidades, redução de patamares hierárquicos e, acima de tudo, participação dos cidadãos e dos empregados na modernização administrativa.

A segunda modalidade de modernização interna da administração municipal compreende a implantação de repartições para o atendimento à comunidade. Este conceito também está comprometido com o objetivo de atribuir à administração pública um caráter de prestação de serviços. Também neste caso verifica-se a redução dos patamares hierárquicos, a integração das tarefas e a delegação de responsabilidades. No entanto, diferentemente do primeiro caso – Novos Modelos Gerenciais (NMS) – a integração das tarefas deriva, antes, de uma perspectiva de cliente do que de necessidades organizacionais.

O conceito de 'órgãos voltados ao atendimento da população' segue três princípios:

1. Descentralização administrativa, segundo o lema: "quem deve se deslocar é o administrador, não o cidadão". Em vista disto, as cidades procuram, quando possível, implantar repartições em cada bairro, permitindo ao cidadão acessá-las a pé.
2. Integração de atividades, segundo o lema: "todos os funcionários são competentes em tudo". Quem adentrar uma repartição poderá obter uma ampla variedade de serviços, através de um único guichê (por exemplo: registros de veículos de carga, emissão de passaporte, compra de ingressos para teatro, etc.).
3. Participação dos funcionários, segundo o lema: "cada um organiza seu trabalho". Os funcionários, por exemplo, determinam suas atividades de forma autônoma, inclusive seu horário de serviço. A hierarquia é desmontada, reduzindo-se a apenas um chefe.

Até agora, no entanto, não ficou claro qual das duas modalidades de modernização interna, em última instância, predominará, e se a reestruturação e a evolução na organização da administração pública provocarão, de fato, mudanças profundas. Na maioria dos governos, o processo de modernização ainda está no início. Por isso, é prematuro emitir qualquer juízo definitivo, sobretudo se considerarmos que, na prática, em cada uma das três esferas administrativas da República Federal da Alemanha, o processo de modernização se revela, hoje, de uma forma totalmente distinta. Se olharmos, por exemplo, para a esfera da república, para a modernização dos ministérios e serviços federais, nos deparamos com uma realidade onde acontecem as mudanças menos relevantes. No âmbito federal, predominam medidas voltadas para a privatização. Neste sentido, desde o início dos anos 90 foram privatizados o transporte ferroviário (*Deutsche Bundesbahn*, denominada desde 01.01.94 de *Deutsche Bahn AG*) e a empresa de correios (*Deutsche Bundespost* – atuais Serviço Postal, Banco Postal e Telekom), sem terem havido, contudo, quaisquer mudanças expressivas no âmbito interno da administração central. O modelo de modernização praticado implica um *Estado enxuto*. Predominam as metas de incremento à eficiência pela privatização, redução de cargos públicos e modernização técnico-organizacional e, conseqüentemente, pela

modificação nas relações externas. Entretanto, verifica-se que a modernização interna da administração federal vem sendo cada vez mais discutida, aprimorando-se manuais detalhados de procedimentos, sem terem produzido, porém, quaisquer transformações concretas.

Este quadro não se modificou nem mesmo com o novo governo dos sociais democratas e dos Bündnis 90/Partido Verde. No entanto, uma análise da coalizão de partidos que assumiu o governo, em outubro de 1998, indica um novo viés. Sob o título de *Estado moderno*, surge o conceito de Estado eficiente e amigo do cidadão, em substituição ao de *Estado enxuto*. O Estado passa a ser entendido como parceiro do cidadão. O novo modelo a orientar a modernização é o *Estado em ativação*, o que significa o fortalecimento e a participação ativa dos cidadãos na realização das atividades públicas. Isto vem ocorrendo sobretudo no âmbito municipal.

Em vista disso, o novo governo também deseja modernizar a gestão da burocracia pública federal. As metas de modernização do Estado compreendem:

- um desenvolvimento moderno na área de recursos humanos;
- promoção e igualdade ou equiparação das mulheres;
- utilização de técnicas da administração de empresas (Novos Modelos Gerenciais); e
- crítica ampla às atividades desenvolvidas.

Os servidores devem participar ativamente das reformas, para que a implementação das proposições necessárias à modernização se processe num clima de relações sociais amistosas.

Na esfera estadual, a modernização administrativa aparece com menor nitidez. Teoricamente, os Estados desempenham um papel-chave neste processo, pois compete a eles executar a maioria das leis federais e, ao mesmo tempo, estabelecer as condições necessárias à modernização da administração municipal (via fiscalização municipal, leis e normas que regem a comunidade, e regulamentação dos procedimentos).

Na prática, alguns Estados assumem a função de orientação. Os Estados de Schleswig-Holstein e Hessen são exemplos em que, pela introdução de novos modelos de gerenciamento, houve modificações na administração ao nível das secretarias. Todavia, a prática mostra também que a estrutura básica da reorganização, a divisão das atribuições entre as esferas administrativas e, principalmente, o relacionamento entre a política e a administração desempenham um papel pouco significativo na atual discussão sobre a modernização das administrações estaduais. Em especial, a relação entre modernização administrativa e organização federativa não desperta a atenção dos agentes responsáveis pelo processo no âmbito estadual.

Como resultado, pode-se dizer que, atualmente, o processo de modernização nos Estados está passando da fase de concepção para a de implementação. Todos os Estados têm idéias, propostas e comissões próprias para sua reforma administrativa. No entanto, nem todos concluíram a fase de elaboração de propostas e a maioria está apenas começando a introduzir medidas concretas de modernização. A maior dificuldade reside na implementação de novos métodos gerenciais.

A modernização administrativa na Alemanha começou nas prefeituras no início dos anos 90. Com a subcontratação das atividades administrativas (terceirização), a introdução de novos modelos de gestão e a implantação de repartições para o atendimento aos cidadãos, os municípios deram um grande passo à frente. Destacam-se, visivelmente, duas fases: na primeira (do início dos anos 90 até 1996/97), a diretriz gerencial dos municípios era traduzida pelo mote "da repartição à empresa de prestação de serviços". A administração municipal deveria ser, acima de tudo, uma administração voltada para o cliente. O estopim que deflagrou o processo de modernização da administração foi a crise financeira. Em vista disso, em quase todas as grandes cidades alemãs foram tomadas medidas para sua modernização.

Na segunda fase (a partir de 1997), a diretriz da "empresa de prestação de serviços" foi substituída pela orientação da "comunidade dos cidadãos". Com isso, o engajamento dos cidadãos passou a ocupar um lugar de destaque nos projetos relacionados com a modernização. Cidadãos e administração municipal passam a

decidir e resolver juntos questões de ordem pública. Assim, em inúmeras cidades alemãs aparecem, neste meio tempo, projetos cuja meta é fazer com que os cidadãos assumam atividades tidas até então como atribuições características da administração pública, como, por exemplo, as funções de fiscalização e controle das piscinas públicas, atividades de limpeza de ruas e parques, renovação de escolas, etc.

Uma inovação importante no processo de modernização administrativa, na esfera municipal, foi a criação, na primavera de 1997, de uma rede denominada *Netzwerk Kommen der Zukunft*. Esta rede é mantida pela Fundação Carl-Bertelsman, pela Fundação Hans-Böckler, e por uma instituição sediada em Colônia, e subsidiada pelas associações municipais de empregadores e pelo Sindicato ÖTV. Esta rede tem como objetivo propiciar aos municípios o acesso a informações e a cooperação mútua, para que possam avançar juntos na caminhada da modernização administrativa. Dessa forma, pode-se evitar erros como alguns cometidos no passado, e desenvolver ações coordenadas.

No entanto, pode-se concluir que, no campo da reforma administrativa, não existe um caminho ideal, mas antes uma série de becos sem saída. Alguns desses impasses são apresentados a seguir.

IMPASSES NA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Os processos de mudança que acontecem atualmente no setor público alemão ocorrem, quase exclusivamente, nas administrações municipais, e são dominados por discussões sobre um processo de modernização que se orienta, sobretudo, pelos propósitos de racionalização adotados pelas empresas privadas, como se o sucesso destas pudesse ser copiado. Desta forma, justamente os caminhos aparentemente tranqüilos é que levam a equívocos. Neste particular, apresentam-se três alternativas principais:

1. Uma privatização que se reveste de um caráter de desburocratização. As administrações públicas sofrem com os cidadãos e estes com elas, o que não ocorre somente na Alemanha. As relações entre eles não são de parceria, mas burocráticas. O discurso sobre a gerência pública extrai deste fato sua atratividade, pois promete desburocratização e, com isso, o fim dos aborrecimentos. Com esta forma de proceder, porém, não se leva na devida conta que o desmonte da burocracia, quando praticado de forma insensível e sem consideração pelos interesses e expectativas dos cidadãos, pode redundar em benefício de alguns grupos poderosos de clientes e, conseqüentemente, em detrimento de outros, menos influentes. Mais que tudo, entretanto, a prática da desburocratização da administração, muitas vezes, resulta em sua privatização. O debate acerca da privatização na Alemanha continua ideologicamente maquiado. Ele oculta o fato de que a simples mudança na forma legal das instituições prestadoras de serviços não as torna automaticamente mais produtivas. A fuga para o direito privado não leva ao caminho ideal de uma gestão da economia, mas ao impasse de uma polarização crescente entre organizações, de prestação de serviços, lucrativas, e por isso, privadas, e organizações de prestação de outros serviços, não rentáveis, para os quais o setor público permanece competente. As conseqüências são um prejuízo posterior de idoneidade política para o Estado.
2. O segundo caminho para uma estrutura de prestação mais enxuta de serviços, no entanto, também tem suas armadilhas. Infelizmente, com freqüência se afirma que se trata de decisões do tipo *fazer ou comprar*, ou seja, decidir entre os serviços que a própria burocracia pública prestará e os que serão terceirizados. No entanto, uma nova divisão de tarefas entre organizações, prestadoras de serviço, públicas e privadas — a exemplo do que se anuncia com a redução da estrutura do setor público — somente levará ao aumento da produtividade se forem também computados os requisitos técnicos, sociais e de qualificação e as conseqüências do enxugamento. Muitas vezes, porém, a redução da estrutura resulta apenas em corte de pessoal.

3. E, finalmente, no campo da modernização interna, o novo modelo de administração *orientada para o cliente* leva facilmente a um novo impasse. Esta orientação para o cliente certamente significa um avanço, pois na condição de cliente o cidadão deixa de ser tratado como súdito. No entanto, é importante levar em consideração que a qualidade administrativa não pode ser reduzida, simplesmente, a uma orientação para o cliente, especialmente quando esta se reduz a uma melhoria de serviço, segundo o lema: "diga não com um sorriso". A administração orientada para o cliente deve modificar e melhorar as condições de trabalho dos servidores, pois quem não tem motivação para sorrir em seu serviço, dificilmente poderá sorrir para um cliente. Por isso, uma modernização administrativa não surtirá efeito, se suas políticas não conciliarem as melhorias da qualidade administrativa com as do trabalho. Somente se atingirá uma administração pública melhor, se houver uma correspondente melhoria na qualidade dos serviços prestados por seus funcionários.

Para se obter uma melhoria na qualidade do trabalho, torna-se necessária, sobretudo, a participação dos funcionários na organização das rotinas do dia-a-dia (como a fixação dos horários de trabalho) e uma estrutura participativa de trabalho (por meio de trabalhos em equipe). Na Alemanha, por enquanto, a participação dos funcionários e cidadãos na administração pública e em sua modernização se enquadra no popularmente conhecido "lirismo da modernização" (*Modernisierungslirik*). Mas, até agora, não está claro como deve ser organizada a participação e que resultados se pode esperar.

PERFIL DE UMA ADMINISTRAÇÃO MODERNA

Encerro esta exposição com algumas considerações adicionais sobre como os impasses podem ser evitados e se é possível encontrar caminhos acertados para a modernização. Qual deveria ser o novo perfil da administração pública? Em minha opinião, o setor público adquire seu perfil na linha divisória entre o serviço prestado pelo setor público e o setor privado, e com base numa definição funcional de atividades públicas que se pode gerenciar a partir de um novo entendimento sobre o que deve ser considerado *público* e *privado*. Porque, apesar de todas as divergências de argumentação, os dois modelos tradicionais — do conservadorismo das estruturas e do radicalismo do mercado — fundamentam-se numa mesma fonte: o antagonismo entre Estado e sociedade. Entretanto, esta é uma dicotomia do século XIX, que reconhece o papel do Estado — na minha opinião, historicamente ultrapassado — unicamente como instância de planejamento ou como guardião e responsável por tudo. E na versão *light* do final do século XX — de acordo com o espírito dessa época — o reconhece como uma instituição que não dirige a mudança das estruturas e tampouco a perturba.

As duas versões têm bases ideológicas e estão distantes da realidade. Elas conduzem aos becos sem saída da intervenção do Estado e da gestão própria *versus* privatização e estrutura enxuta, e também impedem a compreensão de que não existe uma solução estatal para as tarefas públicas, como tampouco uma *mão invisível* de mercado que regula tudo. Entre estas duas posições não existe um caminho ideal; existem apenas indicações que apontam para uma administração pública cooperativa e, desta forma, um caminho para a modernização, contrário ao do ato (inepto) de ignorar ou de simplesmente imitar cegamente outras experiências de modernização internas e externas.

As experiências das empresas privadas modernas, quanto à definição de suas atividades, podem ser indicativos importantes para a futura redução das tarefas do Estado. Por meio delas se verifica que uma fábrica bem administrada se atém a seu foco, no tocante à sua linha de atuação, mas não é simplesmente enxuta. Uma fábrica sem gorduras tem muitos problemas, entre as unidades organizacionais, e perde dinamismo, ao buscar a eficiência. A forma legal sob a qual se configura uma instituição de prestação de serviços não é determinante,

mas seu entorno competitivo é. Em vista disso, deve haver um cuidado especial, quando se perseguem estratégias que dispensam a cooperação entre organizações públicas e privadas.

Para orientar a futura definição das atribuições do setor público são de particular importância as experiências com o novo *mix* entre instituições públicas e privadas, que, atualmente, estão se formando em redes regionais e municipais. Elas mostram como se pode estabelecer um sistema complementar entre o setor público e o privado, que contemple uma variedade de organizações estatais, semi-estatais e não estatais participando da realização das atividades públicas. As crescentes demandas por desenvolvimento social, ecológico e cultural das regiões e municípios, que envolvem, sobretudo, questões relacionadas com a construção de moradias e obras sociais, cada vez menos podem ser atendidas por um único agente. Em vista disso, elas pressionam os políticos, a administração pública e as empresas privadas, no sentido de se buscar consenso e cooperação. Esta pressão pode ser enfrentada pelas parcerias entre o setor público e o privado, já que os agentes regionais conhecem melhor que ninguém os pontos fortes e fracos de suas realidades e, assim, podem promover mais rapidamente as inovações necessárias.

As novas formas de cooperação entre organismos públicos e privados são a expressão de uma compreensão distinta das atribuições estatais, que aponta para um modo novo de administrar a prestação de serviços. Assim, a gestão tradicional do trabalho transforma-se em administração da prestação de serviços, ou seja, a administração pública se atém a suas atribuições típicas (seu *foco*) e, a partir daí, assegura as condições para o desenvolvimento econômico e social do país — observando-se que a prestação de serviços não precisa, necessariamente, significar produção própria.

Mediante esta nova relação entre administração pública e organizações privadas, entre Estado e cidadãos, a administração pública passa a contar muito com a formação de uma *nova cultura administrativa*. A socialização profissional dos servidores públicos na Alemanha oferece poucas condições favoráveis a uma cultura de serviços. Por isso, é absolutamente necessário que os servidores públicos, no futuro, aprendam a lidar melhor com as pessoas, e não somente com o desempenho de atividades. Isto por si só, no entanto, não elimina a diversidade de interesses entre os servidores e os cidadãos (enquanto clientes). A modernização administrativa divide os servidores: ela produz vencedores e perdedores, resultando em novas reivindicações pelos sindicatos e associações de servidores. Deve-se procurar meios de proteger os mais fracos, buscando evitar o desemprego. Uma modernização administrativa, enquanto conceito cultural, significa, assim, também uma nova cultura de grupos de interesse.

Finalmente, relacionar modernização com uma nova cultura administrativa significa um novo desafio para os agentes políticos e sociais. A eles não caberia apenas definir as atribuições administrativas, mas também assegurar as condições técnicas, organizacionais e os recursos humanos indispensáveis à sua execução. Para tanto, fazem-se necessários uma estrutura tecnológica moderna (por exemplo, o uso descentralizado de computadores), formas novas de organização do trabalho (equipes de trabalho qualificadas) e desenvolvimento de recursos humanos (por exemplo, via participação dos servidores) para amenizar o conflito estrutural de interesses entre os servidores e sua clientela.

A modernização administrativa, entendida como oportunidade para um novo formato de relações entre o Estado regulador e a sociedade ativa (leia-se, Estado comunicativo, interativo), não conduz unicamente a uma nova cultura administrativa. Ela também representa um instrumento em favor da democracia (*Demokratieangebot*), uma oportunidade para desenvolver e fortalecer a democracia. A capacidade de articulação e de negociação dos cidadãos com um Estado que se coloca na posição de empresa prestadora de serviços é maior do que com um Estado autoritário. O papel de cliente pode ser útil para a autoqualificação do cidadão perante a administração. Os cidadãos não são reis, mas também não são mais súditos.

No rumo a uma nova cultura administrativa, a modernização administrativa em uma democracia — com o concomitante aumento da produtividade e eficiência da gestão administrativa — somente terá chance de acontecer se seu foco for além dos limites do desenvolvimento organizacional da administração. Neste caso, bem mais do que no passado, a atenção deve voltar-se para as demandas internas e os resultados possíveis de uma modernização ínterna da administração pública, isto é, uma modernização voltada a seus beneficiários. Está claro, portanto, o quanto é longo e difícil o caminho da modernização. Estamos, assim — creio que não só na Alemanha — apenas no início deste processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- NASCHOLD, F. *Modernisierung des Staates*. Berlim : Sigma, 1993.
REICHARD, Chs. *Umdenken im Rathaus*. Berlim : Sigma, 1994.
BUDÄUS, D. *Public Management*. Berlim : Sigma, 1994.
KIBLER, L. et al. *Moderne Zeiten im Rathaus?* Berlim : Sigma, 1997.
BOGUMIL, J.; KIBLER, L. (Hg.) *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*. Baden-Baden : Nomos, 1997.