

# REDESENHO DO ESTADO

Romildo Canhim

**A**s grandes transformações tecnológicas ocorridas nas últimas décadas proporcionaram impactos profundos na organização da sociedade. A estrutura da família, dos setores de produção e de administração sofreram modificações de toda ordem, existindo novas formas de atuação desses agentes sociais.

Há que se buscar o reconhecimento, a análise e o entendimento desse processo, com vistas a se adquirir independência para propor novos caminhos rumo ao desenvolvimento econômico e social. A visão prospectiva da realidade nacional se faz mister.

O papel do Estado, nesse conjunto de mudanças, é o de propiciar condições para que a sociedade viabilize uma estrutura racional de produção, através de planejamento e coordenação de políticas de desenvolvimento sustentado.

Enfatiza-se, portanto, a necessidade de redesenho do aparelho do Estado, redimensionando sua participação no processo, tendo

**O** texto discorre sobre a avaliação do Ministro-chefe da Secretária da Administração Federal (SAF) sobre as tendências atuais de transformação do Estado e da administração pública. Destaca a estrutura do governo brasileiro no que se refere à construção das bases para a reestruturação do Estado, assim como a necessidade de inovações dos mecanismos de gestão e nas formas de organização burocráticas com vistas a proporcionar a eficiência dos serviços públicos. Nesse contexto, menciona as ações que vêm desenvolvendo-se na SAF.

presente que uma visão não burocrática das reformas levará a resultados mais profícuos. A existência de uma política nacional de administração pública atuante e de vanguarda surge como prioridade para se alcançar tais objetivos.

---

## Cenário mundial

---

**C**ompõe a agenda política da maioria dos países o debate sobre a redefinição do papel do Estado e de reestruturação da sua máquina administrativa, no sentido da adequação às novas e mutantes demandas da sociedade. O tema, que dá origem a controvérsias, tem ocupado os estudiosos e preocupado os governantes, também no Brasil, em especial a partir da crise econômica e social dos anos 80, cuja manifestação mais sintomática é a crise financeira do Estado.

As transformações estruturais que ocorrem no mundo, condicionadas por revoluções tecnológicas em setores básicos da economia, afetam a produção da maior parte dos bens e serviços, imprimindo dinâmica nos modelos de organização.

Nos países desenvolvidos, a utilização de novas tecnologias vem revolucionando os serviços prestados pelo Estado aos cidadãos nos mais diversos setores. Os avanços científicos nos campos da microeletrônica, da biotecnologia, da informática e das telecomunicações determinam mudanças nos padrões de produção e de consumo e estendem os horizontes da economia de mercado com dimensões

internacionais, tendo profundas consequências sobre as formas de organização política e de comportamento social.

A rapidez com que a informação circula e a amplitude de seu impacto sobre a sociedade circunscrevem o paradigma moderno, essencialmente mareado pela incerteza, mudança e imprevisibilidade. À luz deste referencial, surgem novos problemas que exigem que sejam repensados os instrumentos de governo, as formas de gestão, a composição e estrutura do Estado.

## Tendências

**S**eguindo a linha do exposto, algumas tendências características desse final de século podem ser assim relacionadas: tendência à diminuição das fronteiras dos Estados em consequência do novo processo de abertura e internacionalização da economia; tendência a redefinição da relações entre o setor público e o setor privado e tendência à democratização das instituições.

As mudanças que determinam um estreitamento de fronteiras do Estado apontam no sentido da perda de identidade econômica do Estado Nação, arrolando a necessidade de constituição de instrumentos políticos adequados ao trato das relações com os outros países no campo da

produção, do comércio, do trabalho, da cultura, da ciência, do meio-ambiente e da proteção social, sobretudo num cenário de constituição de blocos econômicos, cuja composição nas relações de poder mostra-se fortemente diferenciada entre aqueles que são integrados por países ricos e aqueles que reúnem os países com altos indicadores de pobreza.

No que tange a relação público-privado, observa-se uma tendência à redução da participação do setor público em atividades produtivas concorrenciais e ao fortalecimento da atuação deste na área social e em atividades consideradas típicas, tais como segurança e justiça, o que significa uma alteração substancial nos padrões de investimento de recursos públicos.

Destaca-se que os principais gastos dos países ricos reportam-se a despesas na área social. Nestes países, paralelamente a redução da atuação do Estado em atividades produtivas, ampliaram-se os recursos públicos para garantir um amplo acesso a serviços médicos básicos, educação fundamental, seguro desemprego e outros programas sociais. Dados relativos aos gastos governamentais confirmam essas alterações. A despesa de governo dos países ricos atingiu, em 1986, em média, 40% do PIB, enquanto nos países de renda média era de

27% e nos países de renda baixa 23%, conforme dados do relatório do Banco Mundial de 1991.

Essa nova roupagem da modernização econômica tem reflexos sobre a organização político-administrativa dos Estados, estando marcada, neste final de século, pela **tendência a descentralização**. Em vários países verifica-se um processo de transferência de atribuições dos níveis centrais de decisão para os níveis locais. Observadores do processo registram-no como um fenômeno de deslocamento dos espaços de administração pública, caracterizado pela forte valorização do poder local. Essa nova forma de organização pressupõe a mobilização de recursos econômicos e sociais em nível comunitário e regional, como peças-chave das estratégias de desenvolvimento.

Do ponto de vista político, essa reorganização das estruturas político-administrativas, exemplificada pelos processos de descentralização em curso, é explicada pela tendência ao avanço do sistema democrático, com forte ênfase nos mecanismos de participação da sociedade.

Se, sob o prisma econômico, a descentralização concorre para o aumento da eficiência e eficácia das políticas públicas; sob o prisma político esse processo tem sido acompanhado do

desenvolvimento da cidadania e de um movimento também de dimensão internacional de resgate da ética na política, como se pode depreender das seguidas manifestações de denúncias de corrupção de burocratas e políticos, como nos casos da Itália, Japão e Brasil somente para citar alguns exemplos.

Esse processo de modernização político-econômica tem levado os governos, na maior parte dos países, a empreenderem reformas em suas estruturas operacionais a proporem alternativas de gestão e de parceria com o setor privado e a constituírem um novo perfil de administração de recursos humanos, em consonância com as aspirações de democratização das instituições públicas.

---

## **Cenário nacional**

---

### **1. Aspectos sócio-econômicos**

● Brasil - embora tenha-se destacado como a segunda economia que mais cresceu neste século (o Japão em primeiro) - e mesmo com uma produção interna de alimentos superior às necessidades de consumo, integra, hoje, o bloco dos países com indicadores de pobreza alarmantes.

De uma população de aproximadamente 151 milhões de habitantes, 32 milhões vivem em

condições de fome e absoluta miséria. A taxa de mortalidade infantil, apesar de ter sofrido, um decréscimo de 40% na última década, continua sendo uma das mais altas da América Latina. De cada 1.000 crianças nascidas, 58 morrem antes de completar 1 ano de vida, segundo dados do Relatório do Banco Mundial de 1993. Este indicador denuncia condições sócio-econômicas desfavoráveis, particularmente no que se refere ao saneamento básico. A taxa de desemprego aberto, em relação a População Economicamente Ativa - PEA, variou de 2,59 a 5,76 pontos percentuais, no período de 1986 a 1993, sem falar em indicadores de violência urbana.

Os diagnósticos sociais apontam no sentido da urgência de um projeto de nação que possa, simultaneamente, responder as demandas de modernização, via integração no mercado competitivo internacional e, do outro lado da balança, permita a inserção da população nesse mercado, tanto como produtora quanto como consumidora de bens e serviços, a fim de que se gestem as condições de equilíbrio em um novo quadro de atribuições do Estado e, assim, possam-se confirmar as expectativas de desenvolvimento econômico e social.

Para viabilizar um projeto dessa ordem torna-se imprescindível

um Estado fortalecido, a exemplo mesmo do que vem ocorrendo no resto do mundo. A tendência à redução da presença do sector público em certas áreas não deve ser entendida como seu enfraquecimento. O debate sobre o redimensionamento das instituições públicas, ao invés de atarse à variável tamanho, deve remeter as questões relativas à capacidade operacional do Estado, apontando no sentido da elevação da qualidade na prestação dos serviços públicos.

## 2. Aspectos administrativos

**E**studiosos registram na história da formação da burocracia e do Estado moderno a consolidação de uma elite de funcionários com atribuições e garantias especiais, peculiares ao tipo de organização econômica e social do início da República. Essas atribuições e garantias foram-se modificando ao longo do tempo. Em certos aspectos, guardam ainda semelhança com o modelo tradicional, sob a ética da cultura administrativa, conflitando com a atual etapa de desenvolvimento da sociedade moderna.

A administração pública brasileira pode exemplificar bem esse aspecto. O corporativismo de grupos solidificados combinado com a rotatividade de dirigentes, faz da máquina uma estrutura

pouco dinâmica, com mecanismos de gestão obsoletos, marcada pela descontinuidade e que, deste modo, serve para abrigar interesses de poucos às custas do contribuinte, quando as demandas por um redesenho do Estado e uma nova postura política de seus dirigentes são constantes.

São muitas as afirmações de que a máquina administrativa no Brasil é inoperante e inchada. Embora não se possa negar que o Estado, historicamente, atuou como absorvedor de mão-de-obra flutuante no mercado; por outro lado a relação número de servidores públicos por habitante, neste país, mostra-se inferior à de países tradicionalmente de economia liberal, e que se constituem em modelos ou paradigmas de administração pública, como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos.

No Brasil, a relação de servidores por 1000 habitantes é de 37,8, enquanto que nos EUA é de 73,5 e na Grã-Bretanha 91,11, conforme dados de recentes pesquisas realizadas sob a coordenação da Escola Nacional de Administração Pública-ENAP.

Os argumentos em prol do redimensionamento do Estado devem privilegiar o processo de reconstrução da estrutura administrativa através de instrumentos tais como: a constituição de uma base sólida de informações que

possam subsidiar e garantir a eficácia das políticas públicas e uma política de recursos humanos voltada à busca da qualidade na prestação de serviço, a qual implica melhor capacitação e distribuição desses serviços.

A crise econômica dos anos 80, que levou à crise de financiamento do setor público e ao questionamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, tem servido para reorientar as expectativas da população sobre a capacidade do Estado para responder às demandas sociais.

Essa mesma crise tem levado, igualmente, a que segmentos organizados da sociedade se mobilizem, propondo alternativas de enfrentamento de problemas em níveis locais, e exigindo uma nova postura na administração da coisa pública, sobretudo a partir do uso transparente e racional de recursos do contribuinte. Com isso, constatamos o crescimento da consciência da cidadania, em nosso país.

Os discursos que propunham uma radical dicotomia *Estado versus Mercado*, no Brasil, e que orientaram propostas e ações do governo Collor, de que redundou um esfacelamento da máquina administrativa, no início dos anos 90, tem dado mostras de superação.

Na pauta das discussões atuais, sobretudo nos meios políticos e administrativos, embora observem-se controvérsias em torno da privatização de monopólios estatais e de áreas de intervenção estratégica é notório o consenso sobre a necessidade de uma ampla reforma do Estado, fundamentalmente a partir da inovação dos mecanismos de gestão. Nesse contexto, são inadiáveis a instituição de instrumentos efetivos de controle e de correção de rumos.

---

### **Secretaria da Administração Federal no contexto da reforma do Estado**

---

**A** Secretaria da Administração Federal tem um papel fundamental a desempenhar dentro de um projeto mais amplo de reformas institucionais. A Escola Nacional de administração pública-ENAP foi criada para, dentre outras atribuições, formular, através de estudos diretrizes de políticas de administração do Estado, à semelhança do IPEA/SEPLAN, que subsidia na área de planejamento estratégico.

Um projeto dessa envergadura deve refletir, além de um urgente e necessário aumento de sua eficiência, os anseios sociais de democratização do Estado e de suas instituições. Sendo a sociedade brasileira tão heterogênea, a realização de um programa dessa

natureza não se dá sem resistências e contradições nas relações da administração pública com a sociedade, e nem mesmo no seu interior.

Assim, se do ponto de vista do analista, torna-se evidente que mudanças são necessárias, na perspectiva dos atores que efetivamente fazem a história da administração, a diversidade de interesses nem sempre proporciona um sentido único para condução do processo, sendo por isso, imprescindível uma *concertação* envolvendo representantes do governo, servidores e sociedade.

No que tange a competência da Secretaria da Administração Federal alguns pontos tem sido objeto de ações, visando a promoção da reforma da máquina administrativa. Essas ações podem ser classificadas em quatro áreas estratégicas.

### **1ª Área: inovações tecnológicas**

**P**ode ser caracterizada como a área através da qual buscamos propor e implementar novas formas de organização e de racionalização de métodos e de procedimentos administrativos, de modo a viabilizar maior eficiência bem como alicerçar a constituição de uma base de informações sólida, indispensável ao

funcionamento transparente e ao controle na execução dos serviços públicos.

Citam-se os seguintes instrumentos de reforma, em fase de implementação:

*SOMAD* - Sistema de Organização e Modernização Administrativa, criado através do Decreto nº 1.039, de 10/01/94, com o objetivo de centralizar e organizar o processo de modernização no Poder Executivo. Assim, através do mesmo, a Secretaria da Administração Federal integrará todas as unidades organizacionais e de modernização da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. O referido sistema permitirá a economia de recursos e evitará a pulverização de ações, fato que o caracteriza como instrumento facilitador da implementação de projetos de reforma do governo.

*SISP* - Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática, instituído através do Decreto nº 1.048, de 21/01/94, através do qual o governo planejará, coordenará, organizará e dará continuidade a operação, controle e supervisão dos recursos de informação e informática dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, promovendo a racionalização e, conseqüentemente, uma melhor distribuição de tais recursos.

*SIASG* - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, foi desenvolvido para auxiliar na operacionalização das atividades do SISG (Sistema de Serviços Gerais criado pelo Decreto nº 75.657, de 24/04/75), integrando e modernizando as áreas de Serviços Gerais da Administração direta, autárquica e fundacional.

Constituem módulos informatizados do SIASG, que estarão disponíveis em qualquer unidade da federação através da rede SERPRO de teleprocessamento: SICAT, Sistema de Catálogo Básico de Materiais e Serviços; SICAF, Sistema de Catálogo Unificado de Fornecedores; e SIREP, Sistema Integrado de Registro de Preços (que respectivamente, padroniza uma linguagem de materiais e serviços; agiliza e desburocratiza processos de cadastramento de fornecedores.

Com isso, o governo controlará todos os gastos administrativos do Poder Executivo, principalmente através desses dispositivos de vigilância na aquisição de materiais, inibindo desperdícios e facilitando a contenção de despesas.

## **2ª Área: inovações político-administrativas**

**P**ode caracterizar-se como área que envolve a redefinição de competência e, por conseguinte,

de atribuições de estruturas e de órgãos em níveis de governo, seguindo a tendência a descentralização.

O Programa de Descentralização Administrativa, criado através do Decreto nº 1.044, de 14/01/94, sob a coordenação da Secretaria da Administração Federal, com a participação da Secretaria do Planejamento, configura essa segunda área estratégica.

O referido programa tem por objetivo operar a transferência e descentralização de atribuições da União, dentro do espírito do fortalecimento da Federação e do desenvolvimento nacional. A descentralização, em vias de realização, visa tornar a rede de serviços públicos mais acessível à população, estabelecer melhores condições para aplicação dos recursos públicos, eliminar a dualidade e superposição de recursos e de ações dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Em linhas gerais, prevêem-se a repartição de atribuições com estados e municípios e políticas setoriais sob responsabilidade de órgãos da administração direta, com supervisão ministerial. As áreas preferenciais para ação seriam: educação, assistência social, saúde, defesa sanitária, previdência social, irrigação, recursos hídricos, habitação e saneamento básico, transporte,

meio-ambiente, eletrificação rural, telefonia rural e abastecimento.

### **3º Área: investimento em recursos humanos**

**P**odemos considerar que o Projeto de Diretrizes para os Planos de Carreiras tem ocupado o centro das atenções do governo. O Projeto, elaborado com a participação de 220 órgãos da administração, pública, e com o apoio de 16 das 17 entidades representativas dos servidores, fundamentase nos princípios que norteiam a administração pública federal, entre outros, na melhoria da qualidade do desempenho profissional. Com ele, esperamos contribuir para a promoção da eficácia no exercício das funções do Estado.

De acordo com suas diretrizes, cada Poder da União terá autonomia para implantar e gerenciar os planos de carreira sob sua responsabilidade. Os órgãos e entidades terão resguardadas as peculiaridades de suas missões, e respeitados os direitos de seus servidores. Mantém-se o instituto do concurso público para ingresso na administração. E o desenvolvimento nas carreiras torna-se possível a partir de três mecanismos: progressão funcional, progressão por titulação e progressão por mérito profissional. Prevê-se que a maioria das

funções de confiança (até DAS 4) seja exercida por funcionários integrantes dos quadros da administração direta. Com isso, reduz-se de forma acentuada as possibilidades de clientelismo, hoje existentes.

A regulamentação do FUNDASE - Fundo Especial de Formação, ao, Qualificar, ao, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público criado com o objetivo de financiar o Programa Nacional de Treinamento do Servidor Público - contribui para efetivação ao do Plano de Carreiras supramencionado, uma vez que permite que sejam oferecidas condições de acesso à qualificação dos quadros da Administração, um dos grandes pilares da grande reforma requerida. O órgão coordenador e executor do referido Programa de Treinamento é a Escola Nacional de administração pública - ENAP.

Ainda podem ser citadas como ações de investimento em recursos humanos os avanços no campo de administração de benefícios assistências, tais como a implementação e atualização de auxílio-alimentação e pré-escolar.

### **4º Área: resgate da transparência e da ética na administração pública**

**A**s ações da Comissão Especial, criada através do Decreto nº

1.001, de 06/12/93, estão contempladas nesta área de resgate da ética na administração pública.

Com a finalidade de prestar ao Congresso Nacional a colaboração necessária à realização de quaisquer diligências ou procedimentos investigatórios junto a órgãos ou entidades da Administração direta e indireta, a mesma permite o conhecimento de relações informais entre os Poderes Executivo e Legislativo cujo descontrole deu margem às distorções na definição do orçamento da União, recentemente apuradas.

O levantamento de informações relativas a possíveis esquemas de corrupção deverá passar, inclusive, pela análise da variação patrimonial de servidores responsáveis pela ordenação de despesas e pela liberação de verbas nos diversos ministérios e órgãos governamentais.

A Comissão Especial tem ainda como finalidade contribuir para a colaboração de normas legais e administrativas que impeçam a ocorrência de irregularidades detectadas bem como analisar a estrutura que compõe a administração federal na área de controle e distribuição de recursos como, por exemplo, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF/SEPLAN e o Tesouro Nacional.

Indubitavelmente, a classificação operada tem mais a finalidade de facilitar a compreensão do processo. Do ponto de vista prático, as ações das quatro áreas são dependentes entre si e todas devem concorrer para o sucesso de um projeto consistente de reforma do setor público.

---

### Considerações finais

---

**A**s funções de planejamento e administração governamental sofreram em descontinuidade e desestruturação, principalmente na última década, o que agravou sensivelmente a atuação dos vários níveis da administração pública brasileira - Poder Executivo federal, estadual e municipal. A importância da descentralização passa pela necessidade de conhecimento profundo das singularidades regionais. Há, assim, a exigência de um novo sistema federativo com agentes planejadores e executores mais próximos dos problemas de cada região.

As ações enumeradas devem integrar um projeto de reformas institucionais mais amplo. Cabe a este governo construir a base da reestruturação do Estado. O regaste da moralidade no trato da coisa pública faz-se imprescindível e esse processo exige esforços no interior da

administração que se devem traduzir, sobretudo: na qualificação dos quadros de servidores públicos; no necessário controle do corporativismo e do clientelismo político, predadores da máquina pública, e cujas raízes patrimonialistas a história registra; e na modernização dos mecanismos de gestão. No que diz respeito ao exterior, esse processo de mudanças requer uma abertura para as novas demandas da sociedade, contribuindo para a promoção da governabilidade.

---

**Resumen****REDISEÑO DEL ESTADO**

El texto discurre sobre la evaluación del Ministro-Jefe de la Secretaría da Administração Federal (SAF) acerca de las tendencias actuales de transformación del Estado y de la administración pública. Él pone en relieve el rol del Gobierno brasileño en lo que refiere a la construcción de las bases hacia la reestructuración del Estado, así como la necesidad de innovaciones en los mecanismos de gestión y en las formas de organización burocrática, con vistas a promocionar la eficiencia de los servicios públicos. En este contexto, menciona las acciones que vienen desarrollándose en la SAF.

---

**Abstract****REDESIGNING THE STATE**

The text states the Secretaria da Administração Federal Minister's point-of-view on current trends regarding public administration and State redesigning.

It highlights the Brazilian government's structure as related to the building of a solid foundation on which to establish the basis of State redesign, as much as the need for innovation in management tools and bureaucratic structure, aiming efficiency in public service. As of latter, cites measures which have been taken at the SAF.

---

Romildo Canhim é Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República - SAF/PR.