

A reforma administrativa no México *

ANDRES CASO LOMBARDO **

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO ***

1. Conceito de reforma administrativa; 2. Problemática geral da realidade nacional; 3. Problemática específica da administração pública nacional; 4. Estrutura da administração pública; 5. Esboço histórico da experiência de reforma administrativa; 6. O atual processo de reforma; 7. Difusão da tecnologia de modernização administrativa no País; 8. Conclusões.

I. Conceito de reforma administrativa

O governo mexicano, particularmente nos últimos cinco anos, procurou difundir a necessidade e a conveniência de se empreender uma reforma administrativa sistemática e profunda, indispensável ao aumento da efi-

* Trabalho apresentado na primeira etapa do Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado no Rio de Janeiro em dezembro de 1973 sob os auspícios do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e da Escola Interamericana de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas.

Os conceitos emitidos são de exclusiva responsabilidade dos autores e de maneira alguma comprometem a posição oficial do Governo do México em relação ao tema.

** Presidente do Instituto Mexicano de Administração Pública.

*** Secretário-geral do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia do México e ex-diretor-geral de Estudos Administrativos da Presidência da República.

ciência e da eficácia do setor público, e propiciar ao Estado os meios necessários ao melhor atendimento dos fins que a ele foram legalmente atribuídos, tanto os inerentes a sua própria existência, como os exigidos pela conjuntura política.

Ao empreender o esforço de reforma administrativa pudemos extrair alguns ensinamentos das experiências de outros países, particularmente latino-americanos, que nos haviam antecedido na definição de objetivos, programas, meios, estratégias e táticas de reforma administrativa e já tinham, nesse campo, alguma experiência da qual nos pudemos valer ao programar nossa reforma.

Com o Brasil e a Venezuela aprendemos que, por mais sólida que seja a unidade central encarregada de planejar e promover a reforma, ainda assim é necessário reproduzir este esforço nos diferentes níveis setoriais e institucionais em que se desdobra o setor público, procurando sensibilizar para a reforma todos os grupos que por ela serão afetados.

Com o Peru, Uruguai, Costa Rica e Colômbia aprendemos a conveniência de estudar sistematicamente as áreas setoriais e os processos administrativos básicos, cuja análise deveria ser programada em caráter prioritário. Estes e também outros países — seria difícil enumerá-los sem incorrer em omissões — ensinaram-nos as vantagens de situar diferentes órgãos, que vêm sendo criados dentro de um mesmo setor de atividade nacional, sob a supervisão de unidades coordenadoras a nível ministerial.

Nos últimos tempos temos que reconhecer, junto com a maioria dos países irmãos da América Latina, a necessidade de aceitar que as prioridades decorrentes dos marcos teóricos que empregamos são, na prática, em grande parte, resultado das conjunturas de caráter político, econômico e técnico, que nem sempre surgem na ordem e no tempo que os técnicos pensam ser os mais convenientes.

Como ocorreu em muitos países, acabamos por considerar a reforma administrativa — em seu sentido mais amplo — como um processo permanente e dinâmico que faz parte do contexto político, econômico e social de um país e que não se limita aos aspectos clássicos e tradicionais O & M, nem aos esforços meramente efficientistas que caracterizaram outros tempos.

Com base nessa experiência, as autoridades públicas do México decidiram ir reunindo de maneira orgânica, dentro de limites previamente estabelecidos, as ações reformadoras que se vão completando, de maneira tal que possibilite a integração a longo prazo dessas atividades específicas em torno de um modelo, que englobe a definição do tipo e das características da administração pública que querem alcançar nos próximos anos.

Isso não quer dizer que desprezemos a utilidade que, em certas ocasiões, pode ter a revisão e a atualização dos sistemas e procedimentos administrativos com que o Estado conta atualmente, tendo em vista torná-los mais eficientes ou econômicos. Encaramos a reforma administrativa também como um esforço fundamental com vistas a preparar a administra-

ção pública para enfrentar com otimismo os problemas que desde agora podem ser vislumbrados em seu horizonte próximo ou remoto.

Consideramos que só assim se pode conceber a reforma administrativa como um processo permanente de adaptação e de mudança das estruturas, dos procedimentos e da capacidade administrativa do Estado, preparando-o para enfrentar as diferentes conjunturas e responder, adequada e oportunamente, às demandas que lhe chegam do meio-ambiente.¹

Tal filosofia leva-nos necessariamente a aceitar as diferenças de ritmo, intensidade e amplitude dos programas e ações que se pretende empreender neste campo. A reforma poderia ser concebida quase como um processo cíclico, que se inicia, geralmente, com um grande impulso, numa etapa de grande dinamismo, para em seguida adquirir um ritmo menos acelerado e mais firme, à medida que se institucionaliza, resolve os problemas mais prementes e supera os novos obstáculos que sempre surgem num processo deste tipo.

Por essa mesma razão a fase dos grandes impulsos e das profundas reorganizações não poderia ser permanente, seja porque se consegue atenuar os estrangulamentos mais evidentes, ou porque a aceitação da mudança, apenas pela mudança, seria uma atitude que colocaria em perigo o equilíbrio básico que se requer normalmente de toda sociedade. Daí a conveniência de contar, desde o início, não só com um programa de reforma, como também com uma infra-estrutura institucional e uma estratégia bem definida que permitam a continuidade do processo de adaptação e revisão, bem como o ajustamento da velocidade e do alcance das reformas específicas que se façam necessárias, aproveitando as condições cambiantes do meio político, econômico, social e administrativo.

Tal concepção do processo de reforma faz com que se evite, dentro do possível, recorrer à regulamentação rígida e excessivamente detalhada das bases jurídicas que apoiam o processo, já que uma revisão posterior seria muito difícil. Segundo esta hipótese, é conveniente partir de um marco jurídico inicial suficientemente amplo e flexível para dar base às ações inicialmente necessárias sem, no entanto inibi-las desnecessariamente com postulados rígidos que possam, na prática, mostrar-se inoperantes mais tarde.

O estabelecimento de uma infra-estrutura orgânica que propicie a participação articulada e o consenso de todos que estejam envolvidos no processo pode conduzir a melhores resultados do que um enquadramento rígido. Tem ainda a vantagem de preparar adequadamente o apoio técnico para ser incorporado ao processo de reforma, atendendo às exigências do próprio plano e aumentando as oportunidades de participação dos novos quadros de pessoal, não apenas na programação em si, mas também na solução dos problemas apresentados pelo programa no qual estão engajados.

Essa concepção facilita o estabelecimento de uma co-responsabilidade em todos os níveis, definindo claramente o que compete a cada um, tanto

¹ Para maiores detalhes, ver Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. México, Instituto de Administración Pública, 1973.

a nível macro como microadministrativo (entendendo-se este último como o âmbito interno de cada uma das agências governamentais).

Isso obriga também a contar com uma estratégia de implantação flexível e que não pretenda integrar de início todos os mecanismos requeridos por uma reforma profunda para só então começar a pôr em prática algumas medidas preliminares. Recomenda, ao contrário, que tenham prioridade as ações que possam ser prontamente levadas a efeito, cuidando para que se transformem em mudanças auto-sustentáveis, capazes de se ir integrando, paulatinamente, ao modelo estabelecido no início.

Outra vantagem de se contar inicialmente com uma base jurídica ampla e geral é que o programa passa a ser considerado função permanente do Estado permitindo que as autoridades governamentais — que necessariamente se revezam no tempo — possam se responsabilizar sem compromissos arriscados, pela iniciativa de ações modulares com resultados a curto prazo — dentro do programa e modelo básicos — fornecendo o apoio político que este tipo de ação reclama e que às vezes não pode ser obtido facilmente.

No México, este apoio manifestou-se e manteve-se durante dois regimes governamentais: começou como programa de governo em 1965 e prosseguiu dentro do atual governo com uma sólida continuidade de critérios e um apoio decidido e crescente.

Resumindo estas idéias iniciais, poderíamos dizer que, para efeitos de sua análise, programação e execução específica, uma reforma administrativa pode ser concebida como uma variável independente — o que nos levaria a considerá-la como um fim útil em si mesmo. Acreditamos que em nossos dias, para ter possibilidade de realização e permanência, é indispensável que a reforma seja vinculada ao alcance de outras exigidas com urgência pelo meio-ambiente social e político do qual ela será parte integrante.

Isto não significa negar que, em certas ocasiões, haverá conveniência em começar pelo aperfeiçoamento de alguns aspectos puramente adjetivos da estrutura administrativa atual, sobretudo quando se requer efeitos de demonstração e se necessita ganhar adeptos e apoio político inicial. É conveniente, no entanto, que isto somente ocorra quando já se pode contar com um marco global de referência.

Estamos convencidos de que uma reforma administrativa sempre implica, queiramos ou não, custos políticos e, por isso mesmo, aqueles que decidem levá-la a cabo enfrentam diversos obstáculos e resistências, não só do próprio sistema administrativo sujeito à modificação, como, sobretudo, das fontes de poder interessadas em manter as referidas estruturas.

Por isso, para envolver o poder político em um programa deste tipo, consideramos que em geral não é suficiente demonstrar a conveniência de racionalizar e simplificar as ações governamentais. A experiência parece levar-nos à idéia de que um governante só toma a decisão de empreender uma reforma administrativa profunda do Estado quando não consegue atender às demandas por uma ação mais eficaz. Enfrentaria, caso

contrário, um custo político maior do que se comprometesse parcialmente a estabilidade alcançada com a estrutura administrativa vigente. Seria o caso, por exemplo, da conveniência de preparar o Estado contemporâneo para as atividades que lhe permitam desempenhar um papel preponderante na promoção e orientação do desenvolvimento.

2. Problemática geral da realidade nacional

Em virtude das considerações anteriores, devemos encarar a reforma administrativa não somente como um problema de capacidade técnica — sem dúvida um de seus aspectos importantes — mas basicamente como um problema de oportunidade política e de decisões ao mais alto nível da administração pública.

O atual programa de reforma administrativa no México, empreendido sob os auspícios do Poder Executivo, engloba os vários fatores que se apresentam atualmente no desenvolvimento político, econômico e social do país, circunstância essa de que mencionaremos, à guisa de exemplo, alguns dos aspectos mais importantes.

Por um lado, internamente, identificamos a existência de um governo que decidiu rever seriamente a política de desenvolvimento adotada pelo país nos últimos anos e que propiciou a manutenção do crescimento econômico durante quase 20 anos, mas que manteve algumas injustiças sociais. A pergunta que se lança é como deveríamos estar organizados para enfrentar os problemas das próximas décadas não apenas do ponto de vista da eficiência operativa, mas de maneira que se pudesse, ao mesmo tempo, consolidar e ampliar a legitimidade política e social do regime.

Procura, dessa forma, o Governo — através de melhores condições de organização, participação, tomada de consciência e capacidade de articular demandas — responder ou adaptar-se às novas condições do meio-ambiente social e político sobre o qual atua. Procura ainda adaptar-se aos processos internacionais que, ao começar a criar obstáculos à expansão econômica mexicana, trazem problemas que exigem novas respostas para que seja mantido o ritmo de desenvolvimento e a estabilidade alcançados.

Em outras palavras, da mesma forma como ocorre em quase todos os países aqui representados, os resultados alcançados pelo Estado (principalmente em matéria de saúde e bem-estar social) provocam o surgimento de novas demandas, para as quais a estrutura anterior nem sempre está bem preparada. A forma pela qual o aparato estatal tenta responder é em geral lenta, insuficiente, pouco eficaz ante as novas exigências da economia e da sociedade.

O aumento da *renda per capita* e a formação interna de poupança têm provocado a ampliação do mercado interno e o crescimento das expectativas de consumo. A acidentada geografia do país somada à acelerada

expansão demográfica dificulta o crescimento harmônico das diferentes regiões e setores econômicos do país, de tal maneira que a produtividade do setor primário vai-se esvaziando notavelmente em comparação com a produtividade dos setores industrial e de serviços. Isto provoca, como é do conhecimento de todos, maior migração dos campos para as cidades; por extensão, uma demanda cada vez maior por serviços urbanos que nem sempre pode ser atendida com a oportunidade e amplitude desejáveis.

No caso do México, os seguintes dados revelam os atuais desequilíbrios e problemas que o setor público tem que enfrentar:

- a) a mudança na composição etária da população mostra que, atualmente, mais de 52% dos habitantes estão abaixo de 15 anos;
- b) a relação população urbana/população rural, que em 1921 era de 31 para 69 é, nos dias atuais, de 54 para 46;
- c) o crescimento econômico não conseguiu nenhuma redução sensível na profunda disparidade entre as diversas regiões e setores do país, o que faz com que grandes núcleos populacionais vivam à margem do progresso alcançado nos últimos anos;
- d) a constante deterioração das relações internacionais de comércio vem aumentando a distância entre o México e os países altamente desenvolvidos, agravando perigosamente sua dependência externa;
- e) o processo de substituição de importações — que em alguns campos começa a alcançar seu ponto de saturação — baseou-se em indiscriminada importação de tecnologia, apoiada em um protecionismo industrial não-seletivo e produziu, entre outros efeitos negativos, ociosidade crescente da força de trabalho, relativo desperdício dos recursos do país e elevação dos custos dos bens produzidos;
- f) finalmente, e também como resultado da estratégia de desenvolvimento seguida até 1970 presenciamos a emergência de uma classe média em constante expansão, com maior capacidade econômica e, por isso mesmo, com maiores expectativas de consumo. Daí decorrem maior capacidade de pressão política e maior mobilidade social equivalentes às de países mais desenvolvidos, o que faz com que o perfil das prioridades se afaste daquele exigido por uma programação equilibrada cujo objetivo é o desenvolvimento com justiça social.

Estes são alguns dos aspectos que levaram o México à decisão de aumentar a eficácia e a eficiência da administração pública, em busca de uma resposta mais integrada e pronta a estas novas demandas que, somadas às que subsistem do passado, compõem o quadro político que terá de ser enfrentado pelos governantes de hoje e do futuro.

3. Problemática específica da administração pública nacional

Se considerarmos que, em 1821, à época da independência do país, a administração pública central era integrada apenas por quatro secretarias de Estado e que, atualmente, 152 anos depois, o Executivo Federal conta com 15 secretarias, quatro departamentos administrativos, duas procuradorias de justiça (uma federal e outra para a Capital da República) e tem ainda a seu cargo o governo dos territórios federais, poderíamos dizer que este crescimento não foi particularmente exagerado.²

Isso decorre, em grande parte, da impossibilidade de o Chefe do Executivo estabelecer, por sua conta, novas unidades administrativas dentro do setor central, de vez que essa função é reservada exclusivamente ao Legislativo. Contudo, ao Presidente da República é facultada a criação de órgãos descentralizados e entidades paraestatais, assim como a participação no capital de empresas de direito privado, seja com a totalidade, a maioria ou a minoria de ações.

Por esta razão, traduzindo o desejo de preservar a rigidez da administração central as novas unidades surgidas em decorrência das exigências do desenvolvimento do país e dos compromissos assumidos pela Revolução de 1910-17, os órgãos descentralizados e paraestatais, sobretudo a partir de 1921, passaram por uma fase de crescimento extraordinário que levou a atual estrutura do Governo federal a contar com mais de 900 instituições públicas.

Foi assim que — à medida que o Estado mexicano foi assumindo funções novas e diversificadas, tanto normativas como de fomento e de intervenção na vida econômica e social do país, na busca de desenvolvimento e de bem-estar equitativos — a administração pública foi acumulando novos órgãos. Vale ressaltar, neste ponto, que a superioridade de alguns desses órgãos, do ponto de vista financeiro e de capacidade administrativa conferiu-lhes, de fato, maior influência que a atribuída por lei a alguns órgãos centralizados.

Este crescimento por agregação, sem obediência a um programa preciso a nível global reclamou, por sua vez, a adoção de diversos mecanismos de coordenação e de controle que assumiram, em algumas ocasiões, a forma de comitês, comissões, conselhos e até secretarias de Estado. Cabe precisamente à secretaria mais recentemente criada, a da Presidência da República, a atribuição de promover a reforma administrativa e programar o desenvolvimento econômico-social em resposta à necessidade de resolver de maneira mais orgânica e eficaz os problemas anteriormente mencionados.

² Para maior detalhe, ver *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*. México, Dirección Geral de Estudios Administrativos da Secretaría da Presidência, 1971.

4. Estrutura da administração pública

Salientamos já que, ao contrário do que ocorre em outros países, onde o chefe de Estado tem poderes para estabelecer o número de ministérios que considera necessários ao desempenho das funções executivas, a Constituição Mexicana estabelece que o Presidente da República vale-se — “para a resolução de problemas de caráter administrativo” — das secretarias de Estado, sendo atribuição do Congresso a distribuição, por lei, dos assuntos que deverão estar a cargo de cada uma delas.

Esta a razão pela qual a atual Lei de Secretarias e Departamentos do Estado não é uma lei orgânica que se aplique a toda a administração pública, já que se refere apenas aos órgãos governamentais centralizados, fixando seu número e atribuições, deixando de fora órgãos descentralizados, empresas de participação estatal, comitês ou conselhos e os demais órgãos da administração indireta.

Outro argumento para justificar a criação desses órgãos é a extrema flexibilidade de ação — em decorrência de sua personalidade jurídica própria — de que gozam em todo o território nacional sem violar os termos da legislação federal. Esta explicação ajudará a compreender as razões pelas quais o Executivo tem recorrido com grande frequência à criação desse tipo de entidade pública no decorrer das últimas décadas.

Dentre esses órgãos, desempenham importante papel as empresas de cujo capital participa o Estado, seja essa participação majoritária (quando o Governo federal detém a propriedade de todas ou da maioria das ações) ou minoritária (em que a administração federal, ao adquirir parte das ações, reserva-se o direito de fiscalizar, por meio de um delegado, as atividades políticas da empresa), e também os demais órgãos da administração indireta. O número e a importância crescentes desse tipo de órgãos e empresas deslocaram, de fato, muitos centros de decisão que formalmente correspondem a órgãos da administração central.

5. Esboço histórico da experiência de reforma administrativa

Pode-se dizer que desde 1821 o México vem considerando a necessidade de empreender reformas administrativas, pois o primeiro regimento do governo estabelecia que “cada Ministro deveria propor reformas para seu ministério, coordenando-se com os demais para recomendar reformas mais amplas”.

O que aconteceu durante todo o século XIX e início do XX foi que as reformas e reestruturações, que se tentaram ou se empreenderam, resultaram geralmente em movimentos esporádicos, sem modelos globais a longo prazo e, na maioria das vezes, não passaram de disposições legais de caráter formal. Na maioria dos casos serviam de desculpa a cada novo governo para desvalorizar o que havia sido feito pelo anterior e substituir funcionários antigos por novos elementos.

Nesse período, as medidas de reformulação administrativa que chegaram a ser efetivamente concretizadas consistiam freqüentemente em medidas de contenção para fazer face às dificuldades financeiras do Estado, ou em reorganização do Exército. Foi nessa etapa que nasceram e se consolidaram a Nação e o Estado mexicanos, tendo sido também empreendidas reformas do Legislativo e do Judiciário.

Neste século, foi sem dúvida a Constituição de 1917 a primeira a reconhecer uma transformação sistemática e global do Executivo Federal através da idéia de fazer frente às novas exigências sociais com modernos instrumentos de ação. Criou-se a figura jurídica dos *departamentos administrativos*, inicialmente encarregados do desempenho de diversos serviços comuns a toda a administração como, por exemplo, compras e suprimentos e controle administrativo e contábil dos órgãos centrais. Foi precisamente um desses novos órgãos do Executivo, o Departamento de Controladoria* que funcionou de 1918 a 1934, o primeiro a receber atribuições suficientes para realizar estudos com vistas ao aperfeiçoamento da administração pública em geral.

Essas funções foram passando sucessivamente a outras entidades centrais à medida que se ia ampliando sua concepção e âmbito de autoridade. Passaram primeiro ao Departamento de Orçamento que era subordinado ao Presidente da República e foram depois absorvidas pela Secretaria da Fazenda e Crédito Público. Em 1943, foi criada uma Comissão Intersecretarial *ad hoc* que se encarregou de “formular e implementar um plano coordenado de aperfeiçoamento da organização da administração pública buscando eliminar duplicação de atribuições e melhorar as técnicas orçamentárias”. Em 1947, criou-se a Secretaria de Bens Nacionais e Fiscalização Administrativa que estabeleceu uma Diretoria Técnica de Organização Administrativa encarregada de fazer um estudo abrangente do Governo federal e, finalmente, em 1958, uma nova Lei de Secretarias e Departamentos de Estado, ainda vigente, criou a Secretaria da Presidência que recebeu da de Bens Nacionais e Fiscalização Administrativa as atribuições de órgão central da reforma administrativa.

Este novo órgão pôde articular suficientemente as atividades promotoras de reforma administrativa somente até 1965. Nesse ano a Secretaria da Presidência decidiu criar a Comissão de Administração Pública para fazer um diagnóstico e elaborar um programa de reforma para melhor poder cumprir as exigências da programação do desenvolvimento, que é outra de suas atribuições básicas.

Os esforços iniciados por esse órgão na administração anterior não só não foram interrompidos com a mudança de governo de 1970, como receberam ainda novas demonstrações de apoio político do mais alto nível, graças ao qual a Comissão pôde vencer a etapa de programação e entrar na de operacionalização e execução de alguns programas e projetos específicos de reforma.

* N. do R. O Departamento de Controladoria corresponde ao nosso Tribunal de Contas.

Pode-se dizer que, antes do atual programa, os esforços de reforma depararam com vários obstáculos por diversos motivos: ou por excessivo formalismo legal, por um rigorismo eficientista que impedia a participação dos órgãos governamentais afetados, ou por enorme carência de recursos, inclusive de especialistas em administração pública. O fator limitante mais significativo, porém, foi a ausência de apoio decidido por parte do mais alto nível político, como também o fato de ter sido considerado programa institucional dos governos revolucionários que estiveram no poder a partir de 1910.

6. O atual processo de reforma

Para efeitos de análise e execução, o processo de reforma poderia ser imaginado como uma seqüência ou encadeamento de decisões das quais resultam as ações de reforma. Cada decisão é importante e requer diferentes recursos e negociações. Todas, porém, são necessárias se se deseja institucionalizar o processo.³

Fundamentados nas experiências anteriormente citadas, podemos dizer que o atual Chefe do Executivo Federal, em janeiro de 1971, decidiu institucionalizar operacionalmente o processo de reforma administrativa, em função do que procurou criar uma base ampla de participação, consenso e trabalho em equipe, tanto entre os próprios funcionários públicos como entre estes e os setores organizados da população, dando, assim, à reforma, sólido suporte institucional.

A presidência baixou normas que obrigavam todos os órgãos públicos a criar Comissões Internas de Administração (CIDAS) auxiliadas por Unidades de Organização e Métodos (UOMS) e Unidades de Programação (UPS), que se encarregariam de promover e apoiar as reformas microadministrativas ou internas. A inclusão das unidades de programação nos mecanismos de reforma tinha por objetivo vinculá-las não só aos objetivos e metas dos próprios órgãos como também à programação conjunta do setor público. Isso deu à reforma administrativa *status* de programa governamental de caráter geral e prioritário.

A Secretaria da Presidência foi, por outro lado, incumbida da coordenação geral das reformas, bem como do estabelecimento de medidas que afetassem a mais de um órgão público.

Esclareceu-se que os novos mecanismos de apoio não pretendiam substituir as decisões dos responsáveis pela execução da reforma administrativa de cada órgão, mas apenas auxiliá-los em seu trabalho. Procurou-se também tornar tais mecanismos instrumentos básicos de participação para garantir a coerência técnica necessária à integração modular das ações individuais ao modelo proposto pela Secretaria da Presidência.

A Secretaria iniciou sua ação antes mesmo de ter um diagnóstico global da administração ou uma legislação exaustiva do processo de re-

³ Para maiores detalhes, ver Carrillo Castro, Alejandro. op. cit.

forma. Bastou-lhe inicialmente a faculdade que lhe foi concedida na referida Lei de Secretarias (de “estudar as modificações que na administração pública devem ser feitas”) e nas normas presidenciais mencionadas.

Isto permitiu que, à medida que se iam consolidando as etapas iniciais da reforma e surgindo novas possibilidades, pudesse-se programar, de forma cada vez mais detalhada, as reformas específicas a realizar, baixando disposições jurídicas referentes aos aspectos particulares que tivessem sido objeto de negociações prévias e aceitação por parte dos órgãos responsáveis, o que facilitaria qualquer revisão posterior.

Os demais decretos presidenciais (oito, até o momento) especificam a atribuição de responsabilidade com relação às áreas macro e microadministrativas abrangendo ainda os seguintes aspectos: capacitação de funcionários para cargos burocráticos e de confiança; o papel dos mecanismos de programação na determinação das prioridades de reforma; estabelecimento de sistemas de orientação e informação ao público; levantamento global de recursos humanos para os sistemas de administração; e delegação de competência com a correspondente descentralização de recursos, acelerando os trâmites e simplificando as rotinas.

No atual esquema de reforma administrativa do México utiliza-se um modelo global, um diagnóstico básico, um plano geral, vários programas específicos e uma estratégia de implantação. Aplica-se uma metodologia de análise que estuda tanto as condições de cada instituição em particular, como o resultado de sua ação conjunta dentro dos setores e sistemas de apoio governamental que foram incluídos no modelo básico.

Já se estabeleceu a infra-estrutura jurídica e orgânica, devidamente dotada de recursos técnicos, materiais e financeiros e, sobretudo, assegurou-se um apoio político suficiente para que possa ir respondendo, dentro de um marco legal flexível, às prioridades ditadas pelo próprio desenrolar da reforma.

7. Difusão da tecnologia de modernização administrativa no País

Paralelamente aos esforços de sistematização e instrumentação da reforma administrativa no México e, como resultado lógico do que foi dito anteriormente, os especialistas em administração não só cresceram em número como também melhoraram em qualidade.

A primeira escola de ciência política, de cujo currículo fazia parte o estudo de administração pública, foi fundada há pouco mais de 20 anos. A partir de então diversas universidades passaram a ensinar relações industriais e administração de empresas.

Os programas de estudo vêm sendo aperfeiçoados e já foram criadas, em diversas unidades da federação, seis escolas de administração pública e cerca de 30 que incluem disciplinas na área de administração de empresas. Desde 1967 vêm sendo criados cursos de mestrado e doutorado,

primeiro na Universidade Nacional Autónoma do México, depois no Instituto Politécnico Nacional e mais tarde em outras instituições de ensino superior do país. Calcula-se atualmente em mais de 20 mil as pessoas que frequentam cursos superiores de administração.

Por outro lado, os programas de bolsas e de aperfeiçoamento no estrangeiro, instituídos pelo Governo federal para funcionários públicos, provaram ser instrumentos utilíssimos para a formação e atualização de pessoal técnico especializado em modernização administrativa. Nos últimos três anos, com a cooperação de diversos governos e organismos internacionais, mais de mil empregados e funcionários públicos tiveram oportunidade de participar em cursos nacionais ou estrangeiros sobre problemas de administração pública nos países em desenvolvimento.

No âmbito nacional, apenas nos cursos promovidos pela Secretaria da Presidência, foram treinados mais de 500 analistas administrativos. Além disso, em atendimento ao Decreto Presidencial a que nos referimos, quase todas as agências promoveram cursos de aperfeiçoamento e sensibilização, não só do pessoal das unidades centrais, como de todo o território nacional.

A demanda de especialistas para as unidades de organização e métodos criadas pelo primeiro Decreto Presidencial não foi totalmente satisfeita. Número cada vez maior de especialistas jovens saídos das universidades engrossa continuamente a massa de reformadores administrativos. No entanto, convém lembrar que a tarefa destes especialistas ajuda mas não substitui as ações pelas quais deve ser co-responsabilizado todo o pessoal da administração.

8. Conclusões

Cumprir lembrar que uma reforma administrativa como a que o Executivo Federal do México vem empreendendo não pode produzir — nem pretende — os resultados estrondosos que poderiam desejar aqueles que estão, por força das circunstâncias, encarregados de cumprir uma das etapas de seu programa. Garante, por outro lado, a existência de um processo que tem a solidez e a continuidade das idéias coletivas. Baseia-se na plena institucionalização da participação e do trabalho em equipe como fundamentos filosóficos de ação governamental. Permite, por isso mesmo, adaptação gradual dos instrumentos e das políticas às circunstâncias cambiantes de uma realidade administrativa que, ao mesmo tempo que transforma o país, é ela própria objeto de transformação.

A reforma provou até o momento possuir a solidez necessária para garantir a continuidade futura, ainda que venham a ocorrer mudanças na administração. Conseguiu o apoio pleno do Congresso e dos presidentes que reconheceram não só que esta tarefa transcende necessariamente o âmbito de um ou mais períodos governamentais, como também constitui apenas os primeiros passos de um caminho importante. A refor-

ma requererá, no futuro, aperfeiçoamento dos recursos humanos existentes, tomada de decisões audaciosas, paciência e empenho nas negociações das medidas de reforma, estudo e análise detalhados de sistemas, estruturas e procedimentos específicos que deverão ser objeto de mudança.

O esforço de reforma administrativa está apenas saindo do laboratório para ser aplicado à realidade da administração pública. Ao longo deste processo temos recebido ensinamentos profundos e contínuos que, sem dúvida, têm sido enriquecidos com as experiências colhidas através da interação com outros países latino-americanos em reuniões como esta.

Ao procurarmos apoiar cada vez mais nos mecanismos institucionais de participação e na sensibilização dos níveis políticos, estamos apenas respondendo às exigências da realidade que nos levam a lembrar que, apesar de ser relativamente fácil o domínio dos princípios teóricos de uma reforma administrativa, é no terreno dos fatos que se devem firmar estes princípios, decidindo-se sobre sua validade, oportunidade e alcance. É sobretudo aí que são experimentados e mantidos aqueles dotados de gosto pelo trabalho, pureza de ideais, vontade inquebrantável e fé no futuro do homem e da coletividade da qual fazem parte.

Summary

This essay tries to give an overview of the governmental efforts in order to evolve and to implant an administrative reform in Mexico, approaching the conceivable aspects of the adopted reforms, the context to be dealt with, its historical evolution and the present configuration.

Alluding to other South American countries' experience, the authors emphasize that the administrative reform must not only be considered as a problem of technical capacity, but above all as a problem of political opportunity and decisions made at the highest level of public administration. The evolution of administrative reform in Mexico is analyzed with the aim of verifying the existence of participatory institutional mechanisms which would secure co-responsibility at all levels of public administration in such a reformist effort. The analysis also intended to verify whether the highest political levels have been sensitive enough to the idea of administrative reform so that its continuity could be preserved.

In analyzing the contextual factors which gave greater relevance to the problem of administrative reform, the authors emphasize, beyond the aspects related to the need for a more and more complex development policy, the institutional aspects as a result of the specific history of Mexico.

They also distinguish along this evolution two parallel processes of growth experienced by the administrative institutions: a) the growth by disaggregation which caused the proliferation of State Secretariats administrative departments, state attorney offices and federal territories go-

vernment. Legal constraints were imposed on this process due to the fact that the establishment of new administrative units within the central Government is the sole responsibility of the Legislative; b) the growth by aggregation, i.e. the establishment of public enterprises to perform the new and diversified functions undertaken by the Mexican State. This process proves to be more relevant as the created units escape Legislative control. Meanwhile it demanded the adoption of several coordination and control mechanisms; thus it reinforced the preoccupation with a more comprehensive administrative reform.

From a historical perspective, the reformal attempts in the nineteenth century and in the early twentieth century generally resulted in sporadic movements lacking any long-term comprehensive model. Most of the time, they were no more than formal legal dispositions. After the 1917 Constitution it was possible to notice a more definite concern with the reformistic problem, based on the need to face the new social requirements through modern action tools. The institutional repercussion of this preoccupation was the establishment of the Presidential cabinet, in 1958, and the Public Administration Committee, in 1965.

The continuity of the reform process has not only been uninterrupted, but even strengthened by the governmental change in 1971. In the meantime the process of administrative reform, beyond establishing a sufficiently pliable juridical framework, has been made institutional, from the operational viewpoint, by developing a wide basis consensus and team work not only among the public officials, but also between them and the organized sectors of the population.

After pointing out that this process was accompanied by increase, in the number, of administrative specialists and in improvement in their quality, the authors conclude that the process of administrative reform in Mexico has proved to be solid enough to guarantee its continuity, even if changes at the governmental level occur. They also stress the realism entailed by the concern with participatory mechanisms and the need for motivating the political echelons, as the validity, the opportunity and the scope of the administrative reform's theoretical principles must be strongly supported by facts.

REEMBOLSO POSTAL

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE:

A fim de simplificar e tornar mais rápido o envio de pedidos de publicações da Fundação Getúlio Vargas, sugerimos o uso do reembolso postal, que beneficiará principalmente às pessoas residentes em locais afastados dos grandes centros. Assim, na ausência, em sua cidade, de representantes credenciados ou livrarias especializadas, dirija-se diretamente pelo reembolso ao

SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES

PRAIA DE BOTAFOGO, 188 — CAIXA POSTAL, 21.120, ZC-05,
RIO DE JANEIRO — GB.