

# **REFORMA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO CHINÊS: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS**

*Herbert S. Yee\**

O anterior Chefe do Partido e Primeiro-Ministro, Zhao Ziyang, no seu relatório dirigido ao 13.º Congresso do Partido, em 25 de Outubro de 1987, salientou os seguintes princípios da Reforma do Funcionalismo Público Chinês:

1. Separação da máquina do partido da máquina administrativa estatal;
2. Descentralização do processo de tomada de decisão;
3. Desburocratização do sistema administrativo do Estado;
4. Criação de um sistema de Função Pública.

## **1. SEPARAÇÃO DA MÁQUINA DO PARTIDO DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA DO ESTADO**

No início, Zhao Ziyang salientou que a solução para a reforma política e do funcionalismo público da China radica na separação da máquina do partido da máquina administrativa do Estado. Zhao afirmou que a actuação do partido se deveria limitar apenas às «lideranças políticas». Ainda, segundo Zhao, o Partido Comunista deveria ser o suporte dos grandes princípios e das linhas de força políticas, sendo responsável pela aplicação das grandes medidas políticas a nível governamental.

Além disto, considera que o partido é, igualmente, responsável pela nomeação de quadros-chave em lugares importantes do governo, a todos os níveis do sistema administrativo estatal.

Considera também que o partido é responsável pela nomeação de quadros-chave em lugares de chefia do governo, a todos os níveis do sistema administrativo estatal.

Do mesmo modo, e ainda a todos os níveis, os Comitês Regionais do partido deveriam ser a fonte de recrutamento de

---

\* Professor da Universidade da Ásia Oriental.

*leaders* políticos para as máquinas regionais administrativas. Segundo Zhao, as principais tarefas e responsabilidades destes comités incluem: assegurar a implementação de directivas políticas, na administração local, a partir dos mais altos níveis governamentais; tomar medidas políticas importantes de natureza regional; nomear quadros-chave para a máquina estatal local; e coordenar as actividades políticas das organizações locais.

Aparentemente, Zhao não previu que aquilo a que apelidava de liderança política iria, na realidade, interferir tremendamente com o próprio funcionamento do sistema da máquina administrativa. O poder do partido vai para além da função supervisora. Na verdade, este desenvolve um papel essencial na política decisória e no recrutamento de pessoal, que são normalmente consideradas intrínsecas às autoridades da administração estatal num sistema democrático ocidental. Não surpreende, pois, que a reforma tendente à separação do partido da máquina administrativa estatal tenha até agora feito poucos progressos.

## **2. DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO**

Em segundo lugar, Zhao Ziyang afirmou que havia demasiada concentração de poder nas mãos de altos funcionários dos comités do partido, que se sobrepunham aos órgãos administrativos, económicos e culturais e às organizações de massas.

Os órgãos locais, especialmente as organizações criadas de raiz têm muito pouca autonomia. Consequentemente, a população tem poucos incentivos para prosseguir as políticas do Governo.

Por isso, Zhao sugeriu que as tarefas e responsabilidades do governo central e regional deveriam ser muito bem definidas.

Os assuntos de natureza regional ficariam sob jurisdição regional, enquanto que ao governo central caberia apenas lançar as linhas gerais da política e a necessária supervisão.

As propostas de Zhao não apresentam obviamente nada de novo.

A centralização versus descentralização é um problema perene, enfrentado por todos os governos que dirigem uma máquina administrativa pesada, como é o caso da China.

No entanto, este problema torna-se muito mais complexo na China Comunista. A China com uma política comunista tem um sistema político e uma economia centralizada.

Devido à grande dimensão geográfica da China e a um desenvolvimento económico irregular nas suas regiões e localidades, as directivas políticas dos governos centrais são muitas vezes modificadas para fazer face às situações locais.

Presentemente, uma grande descentralização iria originar contradições internas e intensificar conflitos regionais, tais como as tradicionais rivalidades entre o norte e o sul, e entre as províncias costeiras e as do interior.

Para além disso, as autoridades das regiões autónomas podem colocar sérios desafios às autoridades centrais. Antes da situação ficar fora de controlo, o governo central normalmente reforçará o seu controlo sobre os governos regionais e restabelece-se a centralização.

Este círculo vicioso tem sido um permanente problema para o Partido Comunista nos últimos quarenta anos e não há razão para acreditar que irá desaparecer no futuro.

### **3. DESBUROCRATIZAÇÃO DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DO ESTADO**

Um outro problema perene no Governo da China é a gestão da sua enorme burocracia.

Zhao Ziyang referiu no seu relatório que a burocracia estatal chinesa é demasiado grande e tem muitos níveis hierárquicos com tarefas pouco definidas. É, no entender de Zhao Ziyang, o mais sério problema que enfrenta a burocracia chinesa. A chave para a reforma da burocracia chinesa consiste em estabelecer um sistema administrativo responsabilizante a todos os níveis de formação.

Outros problemas comuns a qualquer grande burocracia administrativa, incluindo a de Macau, é a falta de coordenação entre os diferentes departamentos e a falta de comunicação na cadeia hierárquica, o que também se verifica e afecta a burocracia estatal chinesa. De certa maneira, não são únicos os problemas enfrentados pela reforma no sistema burocrático da China.

Actualmente, a reforma na China é um processo complicado pela própria natureza do seu sistema político, nomeadamente pela mistura do partido com a máquina administrativa do Estado.

Em larga medida, os problemas associados com tarefas e responsabilidades pouco definidas são causados pela existência de estruturas paralelas, criadas a todos os níveis, quer na máquina do partido quer na do Estado. Por vezes, as pessoas que são supostamente responsáveis por uma unidade fabril não têm efectivamente autoridade para tomar as decisões finais importantes.

A título de exemplo, um gestor de uma fábrica local pode ser responsável pela manutenção dos níveis de produção fabril, mas tem pouca autoridade para proceder ao recrutamento ou despedimento dos trabalhadores dessa mesma unidade fabril. O comité local do partido é a entidade responsável pelo recrutamento e pela tomada de outras importantes decisões ligadas à gestão da fábrica, sem, contudo, ser o responsável pela produção.

### **4. CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE FUNÇÃO PÚBLICA**

Finalmente, Zhao mostrou urgência na criação de um sistema de Função Pública e afirmou que o conceito de «quadro do estado»

é demasiado genérico e necessita de uma melhor clarificação científica.

Zhao Ziyang mostrou-se preocupado quanto às técnicas de gestão retrógrada de pessoal que impedem o desenvolvimento dos recursos humanos da China, apontando para um sistema de recrutamento aberto, baseado no mérito, tal como o recurso a exames.

Também sugeriu que os funcionários públicos fossem classificados em duas grandes categorias: os funcionários públicos «políticos» (Zhengwu) e os «profissionais» (Yewu).

Os comités do partido seriam, então, responsáveis pela nomeação dos funcionários políticos, enquanto que os funcionários profissionais seriam recrutados através de concursos públicos.

Os funcionários públicos políticos, cujas funções são essencialmente de supervisão, teriam atribuições específicas; os funcionários públicos profissionais passariam a ser orientados e contratados de acordo com os novos regulamentos do funcionalismo estatal.

Zhao propôs ainda a criação de um Instituto Nacional de Administração Pública destinado à formação da nova geração de funcionários públicos.

O processo de reforma do sistema administrativo do Estado teve o seu início, muito recentemente, em duas das maiores cidades da China, Harbin e Shenzhen.

O resultado da reforma experimental nestas duas cidades ainda não é claro.

De uma forma genérica, as perspectivas quanto aos resultados da reforma do sistema administrativo chinês não são as melhores.

O apelo de Zhao quanto à separação dos órgãos do partido da máquina administrativa estatal não produziu qualquer efeito junto da pesada burocracia chinesa e ainda menos se fez sentir depois de Zhao abandonar o poder.

De facto, há indicadores de que o Partido Comunista Chinês (PCC) está a apertar o controlo na administração estatal.

De qualquer modo, o PCC assegurou já o seu domínio no Estado através de:

1. Afirmar, explicitamente, a necessidade da «liderança do PCC» e da «liderança do proletariado» na constituição chinesa;
2. Criar grupos do partido (tang-tsu) em «todos os órgãos estatais centrais, regionais e locais», para assegurarem a «prática das linhas de orientação e das políticas do partido»;
3. Colocar elementos do PCC nos cargos de chefia de todos os órgãos administrativos estatais centrais, provinciais, municipais e regionais.

Entretanto, foram desvanecidos todos os esforços tendentes a um recrutamento «aberto» de funcionários públicos, através da

aplicação rigorosa de critérios políticos e da falta de mobilidade dos trabalhadores.

