

# *A PROPÓSITO DOS DEFEITOS DE UMA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TRADICIONAL E AS SUAS REFORMAS\**

*Chen Ruilian\*\**

Para definir uma organização administrativa, podemos fazê-lo a vários níveis e de diferentes ângulos. Por organização administrativa entende-se uma combinação entre as estruturas organizativas estáticas e as actividades organizativas dinâmicas. Ao falar de uma organização administrativa como uma estrutura estática e, num sentido restrito, refere-se a todo o sistema de órgãos administrativos do Estado que se estabelecem para tratar dos assuntos políticos, de acordo com a Constituição e demais leis. Das suas funções elementares, pode-se destacar os objectivos organizativos, os organismos, a gestão dos recursos humanos, o ordenamento jurídico e a co-responsabilização relacionados com poderes-responsabilidades. Ao analisarmos pelo seu estado dinâmico, a organização administrativa constitui um processo que reside na organização de actividades e no levar a cabo o cumprimento de determinadas tarefas administrativas. A organização administrativa é de maior escala e com mais amplas funções em todo o sistema organizativo social. Esta peculiaridade da organização administrativa impõe uma diferença bem clara entre esta e as outras organizações sociais, determina que, mediante a sua impar exclusividade e autoridade, se incremente de modo constante, para prestar um melhor serviço ao bem-estar público e que proteja os interesses sociais, permitindo, assim, a ela própria, a sua sobrevivência e um desen-

---

\* Este artigo em língua portuguesa é uma adaptação do trabalho inicial produzido em língua chinesa e também publicado neste número da Revista "Administração".

\*\* Catedrática da Universidade Dr. Sun Yat-Sen.

volvimento sustentado. Ao mesmo tempo, também provoca, com grande facilidade, o chamado “Mal da Super Organização”, que constitui um flagelo que atormenta hoje todos os governos do mundo. Por isso, o problema da modernização da organização administrativa do Governo, não só é, um tema “quente” para os países modernos ocidentais que iniciaram a sua modernização mais cedo, mas também, um tema fulcral que requer um urgente estudo e a procura de soluções para os países que têm uma economia de mercado sob a orientação governamental, para pôr em curso essa modernização.

Para estudar o problema da modernização da organização administrativa do nosso país, num ambiente dominado pela economia de mercado, é preciso fazer uma análise crítica dos “males” da organização administrativa tradicional da China e uma avaliação dos prós e dos contras das experiências realizadas durante as reformas da organização administrativa da China, desde a fundação, portanto, da República Popular da China.

## 1. “MALES” DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TRADICIONAL E AS SUAS CAUSAS

Após a fundação da República Popular da China, existiu a necessidade consentânea de concentrar os recursos nacionais no desenvolvimento da produção e na reconstrução do País e o surgimento de várias circunstâncias específicas, no que diz respeito à política, à economia e à cultura, entre outros factores. Na China, formou-se um sistema de organização administrativa do Governo que se caracterizava pela existência de entidades em organização vertical, servindo de intermediários e com uma alta centralização de poderes. Deve-se dizer que esta organização administrativa tradicional, coíncidia, em grande modo, com a base económica, e desempenhava as suas devidas funções controladoras nos aspectos sociais e administrativos. Mas, devido a factores históricos e consentâneos, esta organização administrativa tradicional não está livre de muitos “males”, sobretudo, desde o início das “reformas e abertura” da China, esta, como parte importante da estrutura superior, nos seus “violentos confrontos” com o sistema de mercado, deixou transparecer com clareza o “Mal da Super Organização”, através dos seguintes sintomas:

### 1.1 SOBREPOSIÇÃO DE ORGANISMOS COM FUNÇÕES CRUZADAS

A semelhança estrutural e a semelhança funcional constítuem um fenómeno muito grave. Os organismos governamentais tradicionais,

sobretudo os que têm responsabilidades pela gestão económica, foram criados com base nos princípios de modelos da economia de mercado e da gestão por departamentos. O Governo central criou um número determinado de ministérios, comissões, departamentos e gabinetes, altamente especializados e com uma divisão de trabalho muito pormenorizada. Estes organismos funcionais, a fim de poderem exercer os seus poderes, os governos locais tiveram a necessidade de criar os mesmos organismos em todos os níveis correspondentes. Como resultado, os governos locais passaram a ter tantos organismos quantos o Governo Central possuía, mas no fundo, com funções semelhantes (eram chamados em sentido figurado de “pequenos Conselhos de Estado”). Além disso, muitas empresas e entidades de serviço público, para satisfazerem necessidades de trabalho, chegaram a criar os seus próprios organismos correspondentes aos dos governos locais, o que fez com que surgisse o fenómeno, muito grave, de sobreposição de organismos governamentais com idêntica estrutura. A semelhança funcional entre as organizações funcionais era bastante generalizada.

### *1.2 INEXISTÊNCIA DE DIVISÃO ENTRE OS ORGANISMOS POLÍTICOS E EMPRESARIAIS E IRRACIONAL ESTRUTURA ORGÂNICA GOVERNATIVA E DOS RECURSOS HUMANOS*

Sob o antigo regime, não houve a separação entre o normal poder interventivo do governo na economia social e o seu especial poder interventivo sobre os bens. Não houve também, a separação entre o poder de gestão que o Governo detinha em relação aos bens do Estado e o poder de gestão produtiva e comercial das empresas. O Governo intervinha, directamente, nos trabalhos quotidianos das actividades produtivas e dos serviços, de maneira que o Governo tinha muitos departamentos que intervinham, directamente, na produção e na gestão empresarial, em detrimento de organismos de regulação, fiscalização, informação, assim como de segurança social, que se revelavam incompletos. Por isso, a estrutura dos recursos humanos do Governo sofreu um desenvolvimento “atrofiado”.

### *1.3 PRESSÃO FINANCEIRA CAUSADA PELO EXCESSIVO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS*

No regime tradicional, o conceito de “Quadro do Estado” era generalista e complexo. Por “oficiais” entendia-se todos os funcionários, tanto do Partido, como do Governo, que formavam o contingente dos “Qua-

dros do Estado”. Mediante uma “análise histórica vertical” e uma “comparação horizontal” com outros países, descobre-se que a velocidade de crescimento da Função Pública na China e a desfasada percentagem entre os funcionários e a população é alarmante. Segundo fontes pertinentes, ao longo da história da China, a percentagem entre a Função Pública dinástica e os seus súbditos foi aumentado continuamente, por exemplo, na Dinastia Han, a percentagem foi aproximadamente de 1:8000; na Dinastia Tang, foi de 1:4000; e na Dinastia Qing, foi de 1:1000. Nos nossos dias, mesmo se aceitarmos o número de 8 milhões de funcionários do Partido Comunista da China e do Governo chinês como referência, a percentagem eleva-se para 1:156. A partir de uma “comparação horizontal”, verificamos que, no início da década de 90 do século XX, quando Bill Clinton subiu ao poder, a função pública norte-americana representava 2,8% da população activa, enquanto que na Alemanha e no Japão era apenas 1,4%. Na Inglaterra, situava-se em 1,9%, mas na China, eleva-se para 5%, o que significa, 2 a 4 vezes superior ao de alguns países desenvolvidos do Ocidente. Um “contingente” tão grande da Função Pública faz com que as finanças do Estado paguem uma espécie de “imposto por cabeça” aos seus funcionários, o que traz grandes encargos para o orçamento da gestão administrativa. “Viver das finanças do Estado” fazia com que o Estado chinês não tivesse meios para fornecer os “public goods” e os serviços públicos, tanto em quantidade, como em qualidade.

#### *1.4 RELAÇÕES POUCO SATISFATÓRIAS ENTRE O GOVERNO CENTRAL E OS GOVERNOS LOCAIS POR FALTA DE DIVISÃO CLARA DE PODERES E DE RESPONSABILIDADES ENTRE AMBAS AS PARTES*

No regime tradicional, os poderes estavam por um lado, demasiadamente centralizados no Poder Central, o que afectou as iniciativas das autarquias e, por outro lado, os governos locais também têm as suas próprias defesas, descritas como “para as políticas superiores há sempre jeitinhos locais”. A dispersão financeira levou ao surgimento de grupos com diferentes interesses económicos e a uma grave situação de proteccionismo local e a bloqueios económicos mútuos, o que reduz, em grande medida, a capacidade de actuação do Estado.

São múltiplas as causas que contribuíram para o aparecimento dos males na organização administrativa tradicional, das quais, podemos citar as que são comuns, na procura de interesses, e as que são individuais, originárias do próprio regime e da psicologia social e cultural.

1) Causas comuns. Nos organismos governamentais mundiais, apesar das diferenças que possam existir, no que diz respeito, aos regimes sociais e às suas ideologias, o super-crescimento institucional é um resultado natural de uma auto-reprodução e de uma regeneração espontânea. Sobre isto, a escola de selecção pública elaborou uma exposição aprofundada. Segundo esta escola, o Governo, no que refere à sua governação, é apenas, um conceito abstracto mas, na vida política (real) representa um sistema de organização administrativa composta por políticos e por funcionários, os sentimentos e ambições. Estes não são, de forma alguma, considerados uns “santos”, mas sim, antes “pessoas económicas” que têm por objectivo, a maximização da defesa racional dos seus próprios interesses, de maneira que, o móbil individual de interesses por indivíduos políticos que formam o Governo determina que haja uma tendência para o aparecimento de super-numerários e de um défice orçamental nos vários departamentos governamentais. Esta “explosão” institucional é causada pela cautela de interesses próprios pelo pessoal interno do Governo. Chama-se a isto uma “explosão” institucional causada por interesses. O historiador inglês, Cyril Northcote Parkinson, elaborou a sua famosa “Fórmula Parkinson”, levando em consideração “os males da Função Pública” que se caracterizavam por contradições, ou seja, por um “pingue-pongue” de responsabilidades e expedientes dilatados e demorados, etc., que enchiam as instituições públicas inglesas. Segundo ele, a “explosão” do pessoal administrativo público pode ter tido duas causas motrizes: Primeiro, os funcionários que se encontram nos níveis superiores precisam de ter cada vez mais subalternos ao seu serviço e não rivais; segundo, entre os funcionários criam-se “trabalhos” para fazer, de maneira que as instituições tornam-se cada vez maiores, o que vai originar um “pingue-pongue” de responsabilidades seja cada vez mais frequente, aumentando rapidamente o número de pessoal, o que leva à formação de um círculo vicioso.

2) Causas individuais. O primeiro sintoma é o da “explosão” institucional dentro de um determinado regime. Já, no século XIX, o economista austríaco Wagner fez um estudo específico sobre a “explosão” institucional, cujo resultado é conhecido por “Lei de Wagner”. Segundo ele, num período transitório em que uma sociedade agrícola é auto-suficiente e evolui para uma sociedade moderna, industrializada e urbanizada, muitas mercadorias e serviços antes fornecidos por famílias ou indivíduos, passam a ser da responsabilidade do Estado e do Governo, o que

requeria mais mérito e eficácia por parte do Governo, provocando, por conseguinte, uma expansão constante das funções governamentais. O grande pensador inglês, Friedrich A. Hayek, galardoado com o Prémio Nobel da Economia, também fez uma exposição a esse respeito, já considerada clássica. Ele afirma: em condições modernas, qualquer coisa que façamos, quase sempre, dependemos de meios fornecidos por outros, de forma que a existência de um planeamento económico tocará todos os aspectos da nossa vida, como por exemplo: desde as nossas necessidades primárias até às nossas relações com a família e com os amigos, desde o carácter do nosso trabalho até à ocupação do nosso tempo livre. Não haverá nenhum aspecto da vida em que não se encontre um “controlo consciencioso”<sup>1</sup> do planeamento. Sobre esta teoria, a comunidade científica chinesa já chegou a um consenso básico, através do qual se reconhece que os impulsos organizativos são a causa directa e principal da “explosão” institucional. Além disso, os muitos “males” existentes nos organismos governamentais chineses estão relacionados aos factores sócio-culturais mais enraizados da cultura chinesa. Sob a influência de uma longa sociedade feudal, o valor unicamente baseado no padrão “tentar ser funcionário” deve ser a causa básica, histórica e cultural e o impedimento psicológico social da “explosão” institucional do governo chinês. Nesta sociedade, as pessoas eram avaliadas, no que diz respeito à política social, ao estatuto económico e ao valor como ser humano, exclusivamente pela importância dos cargos ou hierarquias que ocupavam. Este era o critério ou a referência. As hierarquias administrativas marcam a diferença entre os diferentes grupos sociais e determinam o estatuto correspondente ao cargo que cada membro da sociedade ocupa e ao nível dos privilégios que cada um pode usufruir na sua vida. No entanto, a hierarquia que agora referimos traduz-se, no fundo, num maior ou menor poder que cada funcionário detém na hierarquia. Por detrás dela, está o “culto do poder”. No regime antigo, o valor do padrão “tentar ser funcionário” que existia de uma maneira generalizada na sociedade poderia provocar um duplo impedimento psicológico social. Por um lado, os privilégios e os interesses especiais que os funcionários usufruíam, de facto, levavam muita gente a tentar enveredar por uma “ponte de um

---

<sup>1</sup> Cyril Northcote Parkinson, “*A Road to Serfdom*”, (edição em versão chinesa), Pequim, Editora das Ciências Sociais da China, 1997, pp. 91.

tronco” que é a Função Pública. Ser funcionário significa “poder e ter acesso à fortuna”. Parece que a Função Pública é que é considerada a melhor profissão da sociedade, através da qual se pode obter muitos lucros com pouco esforço. Por isso, toda a gente, como “cabra ao monte”, atira-se a um imaginário “palácio” da Função Pública, cheio de tentações e mistérios, o que torna inevitável a “explosão” institucional impossível de ser acautelada, por mais esforços que se faça no sentido de a restringir. Por outro lado, as pessoas, ainda prisioneiras do antigo conceito histórico duma divisão bipolar entre “monarca e vassalos” e “funcionários e povo”, vive numa forte dependência psicológica do Governo e dos seus funcionários. Neste impedimento psicológico social constitui nota de rodapé por excelência o tradicional modelo de pensamento que reside em “A multidão facilita as coisas” ou “Como os soldados do General Han Xin, quanto mais melhor”. Partindo de uma análise realizada com base nos princípios das ciências administrativas, o povo em geral, que são os contribuintes, teriam de ter um bom critério de análise entre o custo-lucro e entre o fiscalizar e o avaliar para testar a qualidade e a capacidade de uma organização administrativa sustentada pelos contribuintes. Mas, na tradicional cultura administrativa chinesa, um sentimento psicológico de dependência que se caracteriza por uma relação íntima, como o “peixe e a água”, entre os funcionários e o povo, é literalmente contrário à eficácia e aos benefícios, advogados pelos princípios das ciências administrativas e contribui de sobremaneira para uma viciosa “explosão” institucional da organização administrativa.

Além disso, as negligências ou deficiências existentes no antigo sistema dos recursos humanos também constituem dificuldades, que deram origem a uma viciosa expansão da organização administrativa tradicional. Por isso, é preciso criar novos organismos. Por tudo isto se poderá afirmar que as reformas e “transfusões de sangue” à organização administrativa tradicional chinesa são inevitáveis.

## 2. REFORMAS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CHINA

### 2.1 REFORMAS LEVADAS A CABO NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CHINA DESDE A FUNDAÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

Do ponto de vista do desenvolvimento político, as reformas da organização administrativa constituem um processo dinâmico em que a própria organização administrativa, para se adaptar às necessidades criadas pelo ambiente administrativo em constante mudança, origina o iní-

cio de uma reconstituição ou de uma remodelação interna. Estas tocam apenas as remodelações ou reformas exteriores da organização administrativa, mas dão mais importância à elevação e à optimização da qualidade interna do aparelho administrativo. No primeiro caso, está em causa uma questão das estruturas estáticas que consistem em remodelações de organismos governamentais e na colocação de funcionários, enquanto que, no segundo, trata-se de uma organização dinâmica que diz respeito à reorganização do poder administrativo e à remodelação das funções administrativas. Nos países ocidentais, as reformas administrativas são chamadas também de “reformas de regime” ou “reformas do regime administrativo”. Foi desde a fundação da República Popular da China que, para se adaptar ao desenvolvimento e às mudanças verificadas na área político-económica, e a começar pelos departamentos de gestão económica, se levaram a cabo várias remodelações e reformas na organização administrativa, das quais se podem destacar seis (6) de relevância, mais ou menos, considerável. Levando em consideração a divisão das “reformas e abertura”, podemos dividir estas 6 reformas significativas em duas etapas, sendo as 3 primeiras parte de uma primeira fase e, as restantes como a segunda.

— A primeira reforma da organização administrativa, que tinha como objectivo reforçar a centralização dos poderes, verificou-se entre 1952 e 1953. Para fazer face à necessidade da reconstrução económica planeada em grande envergadura no início da fundação da República e ao cumprimento do primeiro Plano Quinquenário, o Estado Chinês levou a cabo a primeira remodelação institucional que tinha por objectivo reforçar a autoridade do Poder Central. Os departamentos do Conselho dos Assuntos Políticos aumentaram de 35 para 42. Em 1954, foi criado o Conselho de Estado. O número de departamentos aumentou até 64. Até 1956, o Conselho de Estado viu o número dos departamentos crescer até 81.

— A segunda reforma da organização administrativa, que se caracterizava por uma descentralização dos poderes, verificou-se entre 1958 e 1959. Com a primeira reforma, o número de organismos aumentou e ficou reforçado o Poder Central. Ao mesmo tempo, os poderes locais começaram também a promover a sua autodeterminação. A partir de 1958, o Estado fez uma operação de emagrecimento do seu aparelho do Conselho de Estado. Até finais de 1959, o Conselho de Estado, já sim-

plificado, viu os seus departamentos reduzidos a 60, surtindo, assim, alguns resultados práticos.

— A terceira reforma, que tinha como objectivo uma nova centralização, realizou-se entre 1960 e 1965. A simplificação feita em 1959, influenciada pelo “Grande Salto em Frente” e pelo “esquerdismo”, provocou um certo descontrolo geral da situação pelo Poder Central, o que levou o Comité Central a decidir centralizar de novo os poderes, fazendo com que os organismos do Conselho de Estado aumentassem o seu número de 60 para 79. No entanto, muitos funcionários foram “descentralizados” e transferidos para as bases e para as primeiras linhas produtivas. Até 1965, 810 mil pessoas foram “descentralizadas”, o que representou uma redução de um terço do pessoal do Poder Central.

— A quarta reforma, de grande envergadura e com um objectivo bem marcado, que era o de reconstruir e aperfeiçoar os organismos directivos a todos os níveis, teve lugar entre 1982 e 1993. Com esta reforma, remodelaram-se as direcções a todos os níveis, e lançou-se a orientação das “Quatro Modernizações” para os quadros do Estado. Foi reduzido o número de vice primeiros-ministros. Levando em consideração as necessidades reais foi criado o cargo de Conselheiro de Estado. Foram extintas várias comissões, reestruturados vários ministérios e reduzidos os organismos directamente subordinados ao Conselho de Estado. Esta reforma permitiu a redução dos organismos do Conselho de Estado para 61. Ao mesmo tempo, os organismos correspondentes sob a tutela de províncias, municípios e distritos sofreram idênticas reduções. Mas, esta reforma, não passou, no fundo, de uma remodelação superficial dos organismos e recursos humanos, dentro do próprio corpo veicular da economia planificada.

— A quinta reforma da organização administrativa, que tinha por tarefa nuclear a mudança das funções governamentais, verificou-se entre 1987 e 1988. Em 1987, no 13.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China, foi lançado o conceito de “mudar as funções governamentais”, através do qual se requereu a promoção em grande escala das reformas dos organismos governamentais. Em comparação com as 4 reformas anteriores, que davam mais importância à simplificação dos organismos e à redução de pessoal, esta reforma revelou-se mais ampla e com avanços significativos na sua metodologia. Após as reformas, os organismos do Conselho de Estado baixaram para 65, com redução de 9750 funcionários. Como as funções governamentais não sofreram mudanças

qualitativas, não existiu uma verdadeira separação entre o poder político e as empresas.

— A sexta reforma da organização administrativa, que tinha como seu grande objectivo a adaptação às necessidades do desenvolvimento de uma economia de mercado socialista, realizou-se entre 1993 a 1997. A decisão desta reforma foi ambiciosa ao propor um prazo de 3 anos para o seu cumprimento, a partir de 1993. Até 1997, os organismos do Conselho de Estado foram reduzidos de 86 para 40, em resultado da fusão dos organismos e da redução do pessoal, surtindo daqui efeitos positivos.

## 2.2 *CÍRCULOS VICIOSOS HISTÓRICOS, DIGNOS DE REFLEXÃO*

As 6 reformas da organização administrativa, mais ou menos, de grande envergadura acima referidas, realizadas desde a fundação da República Popular da China, nunca conseguiram ultrapassar os seguintes 3 círculos viciosos: Primeiro, simplificação-“explosão”-nova simplificação-nova “explosão”; as reformas consistiam no aumento ou na redução do número de organismos e de funcionários. Segundo, ‘fusão-separação-nova fusão-nova separação’; as reformas visavam a fusão e a separação dos organismos. Terceiro, ‘centralização-descentralização-nova centralização-nova descentralização’; as reformas eram vistas como deslocções para cima e para baixo dos poderes administrativos do Governo, em que se tentava promover mudanças nos organismos. Isto não pode deixar de nos suscitar reflexões. Cabe-nos perguntar: quais são as causas mais profundas que se escondem por detrás destas voltas e revoltas?

Quando reflectimos sobre os prós e os contras resultantes das experiências efectuadas, durante as reformas da organização administrativa, não devemos tentar procurar só as causas dos círculos viciosos de forma municiosa, mas devemos também fazer um exame histórico com uma certa distância entre nós e os acontecimentos. Só através de análises históricas racionais é que podemos alargar os horizontes das reformas da organização administrativa da China e adquirir um conhecimento mais amplo. Objectivamente falando, as voltas e revoltas sucedidas nas reformas da organização administrativa, traduzidas em círculos viciosos, não são casuais. De certo modo, nelas estão contidas a inevitabilidade histórica e a universalidade.

Por um lado, os círculos viciosos das primeiras 3 reformas são o resultado lógico das reformas da organização administrativa e que marcaram passos no próprio terreno do sistema de economia planificada. E

os das últimas tentaram dar uma nova roupagem à economia de mercado do velho corpo da economia planificada, cujo resultado, inevitável era de esperar.

Desde o estabelecimento da República Popular da China, foi criado e confirmado um modelo económico que se caracterizava basicamente pela criação de planos orientadores altamente centralizados, o que determinava que todo o sistema de organização administrativa com plenas funções, como parte importante da estrutura superior, persistisse. As primeiras 3 reformas de maior ou menor envergadura, foram reflexos condicionais do Governo às circunstâncias quando o ambiente administrativo sofria algumas mudanças quantitativas. Embora o Estado tivesse feito algumas remodelações ao poder administrativo, os organismos, o pessoal existente, o sistema de economia planificada que servia de base económica e o modelo de gestão económica, permaneciam inalterados. Para mais, as reformas dessa altura tinham como objectivo aperfeiçoar o sistema da economia planificada, de maneira que os poucos resultados eficazes eram perfeitamente lógicos. Desde a 3.ª sessão plenária do 11.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China, o Estado, para se adaptar às necessidades de mudanças qualitativas parciais do ambiente administrativo, levou a cabo, as últimas 3 reformas da organização administrativa, que tinham como finalidade mudar as funções governativas. No entanto, devido aos condicionalismos de percurso das reformas do sistema económico, sobretudo do grau de desenvolvimento do mercado, a ideia orientadora de adaptar a reconstrução da organização administrativa para as necessidades duma economia de mercado, nunca resultou muito clara. Em 1982, as reformas estavam a suscitar mudanças nos vários regimes, motivo pelo qual não foi equacionado o problema das reformas da organização administrativa ao nível do regime económico. As reformas de 1988, já se baseavam na ideia de “mudanças das funções”, lançada pelas linhas básicas do 13.º Congresso do Partido Comunista da China, de modo a conjugar as reformas do regime económico com as da organização administrativa. Apesar do País estar empenhado nas remodelações, os resultados obtidos não apresentaram avanços significativos. A 6ª reforma, iniciada em 1993, desenvolveu-se de acordo com o objectivo definido no 14.º Congresso do Partido Comunista da China, no sentido de criar um sistema económico baseado numa economia de mercado de tipo socialista. Foi, pela primeira vez, lançada a ideia de realizar as reformas da organização administrativa do Governo em fun-

ção de uma economia de mercado. Mas, nessa altura, a economia de mercado estava apenas no seu arranque a nível nacional, não existia uma organização administrativa que pudesse adaptar-se às necessidades do sistema de mercado. Baseando-nos nestas análises, podemos verificar que, devido às condicionantes das circunstâncias históricas e ao ambiente em geral, era objectivamente inevitável que as reformas da organização administrativa tradicional não pudessem sair dos 3 círculos viciosos históricos acima analisados.

Por outro lado, a pouca eficácia das reformas à organização administrativa tradicional da China também é um reflexo dos poucos resultados das reformas administrativas levadas a cabo no resto do mundo. As reformas da organização administrativa revestem-se de um carácter paulatino, transitório e prolongado.

Para evitar os desvios do percurso histórico das 6 reformas, de maior ou menor envergadura, levadas a cabo na China, a comunidade científica chinesa tentou encontrar uma série de “panaceiras”, para eliminar as causas que impedem uma maior eficácia, tais como, a persistência do valor feudal básico do padrão “tentar ser funcionário”; o atraso das reformas necessárias; a incompleta construção jurídica da organização administrativa; a falta de rigor na mudança das funções governativas; etc.. Podemos dizer que todas estas experiências aqui resumidas são de alguma maneira convincentes. Mas, mesmo para os reformadores que já encontraram de facto os sintomas e lhes aplicaram os remédios indicados, este “Mal da Super Organização”, próprio da organização administrativa governativa, não desapareceu à primeira tentativa de “cura”. Isto prova que o curso reformador da organização administrativa, tal como os “males” da organização administrativa que aparecem com certa inevitabilidade, tem as suas próprias regras de funcionamento. Perante esta situação, Bernard Gournay, um conhecido estudioso francês das ciências administrativas, assinala: “Todos os governos de todos os países estiveram ou estão empenhados em agendar as reformas administrativas ou algumas delas para levar a cabo, tornando-as primeira página de títulos jornalísticos, tema permanente de conversas de rua, até dos próprios funcionários”<sup>2</sup>. Na França, desde a Segunda Guerra Mundial, fala-se nas reformas administrati-

---

<sup>2</sup> Bernard Gurney, “*Administration Publique*” (edição em versão chinesa), Pequim, The Commercial Press, 1995, pp. 113.

vas quase de dois em dois anos ou de três em três anos. “São muito ambiciosas, cujos resultados, apesar de não serem desprezíveis, revelam-se insignificantes, de maneira que muita gente já perdeu a confiança nelas”<sup>3</sup>. A análise de Bernard Gournay foi feita em função do caso concreto da França, mas é aplicável à Inglaterra, aos Estados Unidos da América e ao Japão, entre outros países. O Japão, após o fim da Segunda Guerra Mundial, criou um sistema político democrático do tipo norte-americano. Todos os governos japoneses consideraram as reformas administrativas como parte importante da sua agenda. No Japão, as ciências e tecnologias e a gestão são consideradas como as grandes rodas que transportarão o país para a modernização. A modernização da administração pública do Governo japonês teve uma posição e um papel importantíssimo na realização da modernização da nação japonesa. Os sucessivos governos japoneses, precisamente através de reformas continuadas do regime administrativo, têm conseguido a modernização da gestão administrativa governativa.

### *2.3 ZONAS ERRÓNEAS QUE EXISTIRAM NAS PASSADAS REFORMAS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TRADICIONAL*

Até aqui foram analisadas as causas responsáveis pelas voltas e re-voltas verificadas nos círculos viciosos históricos das reformas, da organização administrativa tradicional. Além disso, nestas reformas também existiram umas zonas erróneas, resultado de diferenças entre a teoria e a prática. Estas constituíram factores importantes que afectaram e condicionaram o cumprimento dos objectivos das reformas da organização administrativa. Em síntese, podemos referir a 3 zonas erróneas:

A primeira: efectuar as “reformas institucionais” que estão previstas.

Como algumas pessoas interpretam simplesmente os conceitos das “reformas da organização administrativa” como as “reformas institucionais do Governo” ou as “reformas institucionais”, dão muito mais importância à extinção ou à fusão de organismos e à redução de pessoal, julgando que, fazendo tudo isto, já se pode considerar que houve bons resultados das reformas. Tornam-se, assim, como os únicos critérios para avaliação do mérito e o êxito das reformas, as aparentes simplificações dos organismos e reduções de pessoal. Desta forma, as reformas ficam

---

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*.

apenas pelas aparências. De facto, a essência da reforma da organização administrativa reside na remodelação e inovação completas das acções organizativas dinâmicas, tais como, o poder administrativo do governo, as funções governativas, os processos de trabalho, as formas de gestão e das formas organizativas estáticas, tais como, a estrutura organizativa, a qualidade do pessoal, as regras organizativas e os processos administrativos, para que o sistema administrativo consiga uma adaptação às mudanças do ambiente administrativo. A simplificação dos organismos deve ser entendida como a obtenção duma melhoria essencial, em busca de uma racionalização e de uma caracterização científica das estruturas, para conseguir uma distribuição racional dos organismos e não, apenas, uma simples redução de organismos e de pessoal. Quanto às metodologias reformistas, tem sido adoptada uma estratégia de “assaltos com colunas isoladas”. Durante algum tempo, os organismos foram reduzidos, mas os trabalhos legislativos não acompanharam as reduções, de maneira que os levou à sua regeneração. Assiste-se a uma grande redução aparente do número de pessoal, mas não se observam melhorias qualitativas. A remodelação do poder administrativo ficava, simplesmente, num simples processo repetitivo — centralização-descentralização. Tudo isto, são zonas erróneas mais directas, que resultam de interpretações parciais e erradas da conotação e da denotação da reforma da organização administrativa.

A segunda: imediatismo e idealização do processo tempo-cumprimento dos objectivos

As reformas da organização administrativa, de grande envergadura, acima referidas, foram contrárias ao pensamento teórico do equilíbrio administrativo, tentando conseguir plenos sucessos através de uma “batalha”, num prazo de três a cinco anos, ou até em apenas um ano. É bom que se diga que esta vontade subjectiva das pessoas é boa, mas pode provocar certo sentimento de crise ou de eminência. As reformas da organização administrativa constituem um processo de desenvolvimento dinâmico que mantém a fórmula “equilíbrio-desequilíbrio-equilíbrio” entre o sistema administrativo e o ambiente administrativo, de maneira que não pode existir, nem existirá uma reforma capaz de resolver todos os problemas de uma só vez ou de forma permanente. O carácter paulatino da criação do regime económico de mercado da China determina que as reformas administrativas tenham um carácter de duração. Isto é,

qualquer projecto de reforma, por mais perfeito que seja mediante justificações bem pensadas, não tem mais do que uma racionalidade temporária. O ambiente administrativo encontra-se em mutação constante, portanto, qualquer reforma administrativa seria, nada mais, nada menos, que uma continuidade histórica da última acção reformista e o início lógico da próxima. Por isso, a calendarização de certos objectivos de reformas a serem atingidos, através de ordens, é uma metodologia imediatista e irreal. As verdadeiras reformas devem adoptar uma metodologia de avanços paulatinos.

A terceira: o modelo de objectivo governativo tipo “Pequeno Governo, Grande Sociedade”.

O sistema de planificações altamente centralizado que se criou após o estabelecimento da República Popular da China, deu origem ao modelo de “super governo” à imagem de Leviathan, que deixava asfixiado o espaço da vivência social. Mesmo após o início das reformas e aberturas em curso, as pessoas, quando reflectem sobre o mesmo, não deixavam de sentir um certo medo. Portanto, um pouco obrigadas pelas reformas que evoluem em direcção a uma economia de mercado, as pessoas tomam o modelo de “Pequeno governo, grande sociedade” como um valor muito estimado e exemplar. No entanto, mesmo nos países ocidentais que defendem este valor de “Pequeno governo, grande sociedade”, já abandonaram há muito tempo este modelo idealizado, perante os múltiplos e complexos assuntos públicos sociais que aparecem constantemente e tentam construir, com um realismo político, governos modernos instrumentistas. Analisando, as características e as tendências que têm caracterizado, desde a Segunda Guerra Mundial e as reformas administrativas dos países modernos desenvolvidos, não será difícil descobrir que era objectivo comum a tentar construir governos altamente eficazes e com autoridade para fazer frente aos desafios que surgiam das mudanças dos ambientes administrativos nacionais e internacionais. Um governo da Ásia Oriental, que fazia uso de autoridade, conseguiu levar toda essa zona ao caminho da modernização. Este facto histórico fez cair por terra o mito de “Pequeno governo, grande cidade” de Adam Smith. Por este motivo, quando seleccionamos um modelo para as reformas da organização administrativa da China a seguir, não podemos fazer uma avaliação simplista desse modelo, que esteve muito em voga. O melhor caminho a seguir será optar pelo modelo de governo “Sociedade competente, governo competente”.

## 2.4 APROFUNDAR A ADAPTAÇÃO DA POLÍTICA DAS REFORMAS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em primeiro lugar, tentaremos compreender, de maneira científica, os conceitos das reformas da organização administrativa e conhecer as regras dessas mesmas reformas.

Para evitar “reentrarmos” pelos “descaminhos” das reformas passadas, precisamos de estudar e compreender a conotação e a denotação das reformas da organização administrativa. Do ponto de vista da conotação, as reformas da organização administrativa, não só assumem uma simplificação das formas organizativas estáticas que se traduz em reformas de organismos; é preciso dar mais importância às reformas que visam otimizar as organizações internas do sistema administrativo, que inclui a estrutura orgânica, a estrutura do poder, as estruturas funcionais e a estrutura de interesses, etc. Do ponto de vista da denotação, as reformas significam remodelações completas e sistemáticas da organização administrativa do Governo que inclui as reformas institucionais da organização governativa em sentido restrito e também abrange todas as reformas da organização administrativa no seu sentido mais lato. Com base nisto, é preciso ter uma atitude racional para as reformas. As reformas da organização administrativa são um desenvolvimento continuado do governo e uma necessidade institucional inovadora que um governo precisa manter a sua modernização. Têm como regra interna um processo com carácter prolongado, paulatino e repetitivo, comum a todos os países. Por isso, não devemos ter apenas projectos a curto prazo para as reformas, mas também a longo prazo.

Em segundo lugar, devemos empenharmo-nos em reformas internas ao regime e promover toda uma estratégia de reformas gerais fora do próprio sistema.

Com o desenvolvimento e aperfeiçoamento paulatino do sistema, é necessário que, quando levamos a cabo reformas do sistema administrativo, devam proceder às reformas correspondentes fora do sistema. Só desta maneira, os resultados das reformas da organização administrativa serão duradouros e sólidos. As reformas promovidas fora do regime devem dar importância à formação e desenvolvimento das organizações intermediárias sociais, que possuem papéis e funções insubstituíveis pelo governo em áreas, tais como, serviços, informações, justiça e fiscalização, etc. Elas desempenham uma função de ponte entre o Governo e o mercado. Países com uma desenvolvida economia de mercado, tais como, os

Estados Unidos da América, possuem mais de duas dezenas de associações gremiais. No Japão, na Alemanha e na Itália, os associados representam 90% das pessoas da mesma actividade profissional. Podemos tirar uma lição disto, fazendo com que as organizações intermediárias tomem parte na gestão das suas próprias actividades, numa tentativa de conseguir uma “socialização das funções sociais” do governo. Desta maneira, a redução do número dos organismos deixará de ser apenas formal.

Ultimamente, houve a necessidade de efectuar um novo exame das funções governamentais. As funções governamentais constituem conceitos dinâmicos, com os seus percursos de mudança e desenvolvimento e ligações muito estreitas com o ambiente administrativo. Antigamente, quando se falava na mudança das funções governamentais, costumavam dar mais importância à mudança das próprias funções, esqueciam-se das origens e desenvolvimentos das funções governamentais. As origens das funções governamentais provêm de relações básicas económicas ou de carácter de propriedade. A persistência da propriedade única sob o sistema planificado e o atraso da chegada de múltiplas propriedades que se adaptem às necessidades da economia de mercado, comprometeram as últimas 3 grandes reformas levadas a cabo, desde as “reformas e abertura”. No 15.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China, foram lançados os novos conceitos e novas posições sobre as propriedades que se resumem em “Com a propriedade pública como corpo principal, promover um desenvolvimento simultâneo de todas as restantes propriedades” e “propriedades mistas”. Isto lançou alicerces sólidos para as mudanças qualitativas das funções governamentais. Pelo desenvolvimento das funções governamentais entende-se uma substituição das velhas funções pelas novas. Com a chegada de um ambiente administrativo completamente novo, que é a economia de mercado, aparece toda uma necessidade objectiva que exige que as funções administrativas do sistema governativo sofram evolução e desenvolvimento constantes. Em comparação com os países dotados de uma desenvolvida economia de mercado, as funções de informação, consultadoria, relações públicas, fiscalização e prestação de serviços dos governos chineses, a todos os níveis, ainda não são completas. Há uma grande diferença entre governos de diferentes níveis administrativos e entre regiões de desenvolvimentos económicos idênticos. Uma redefinição das funções governamentais que inclui a extinção ou redução de velhas funções e implementação ou criação de novas funções já cons-

titui argumento e condição prévia para que as reformas da organização administrativa da China possam ser aprofundadas.

Além disso, é preciso criar organismos de segurança social que tratem da acomodação dos funcionários a serem saneados, prosseguir com a construção do sistema da Função Pública e recrutar mais pessoal com melhor preparação e criar um contingente de pessoal administrativo moderno que possa adaptar-se às necessidades de uma gestão administrativa moderna. Tudo isto constitui questões que requerem urgente solução nas reformas modernas.