

## ***Uma síntese sobre os estudos das reformas administrativas do Continente da China***

*Lou Shenghua\**

O governo eficiente é a base dos sucessos económicos. No entanto, criar um tal governo não será uma coisa fácil. A única via viável será levar a cabo reformas administrativas<sup>1</sup>. A partir do fim dos anos 70 do século XX, as reformas e a abertura do interior da China têm-se vindo a aprofundar. Na medida do desenvolvimento das reformas do regime económico, o regime governativo e dos serviços públicos também começaram a ser objecto de estudos e experiências, que até meados dos anos 90 do século XX, têm sido levados a cabo duma maneira completa. Simultaneamente, com os estudos teóricos e positivistas, as reformas da administração pública também têm conseguido avanços nunca antes vistos, com muitas obras publicadas e com numerosos e diferentes pontos de vista. Neste artigo, o autor fez uma síntese sobre este panorama.

### **I. O pano de fundo e os motivos das reformas administrativas**

#### **1. Factores internos**

Dum modo geral, as origens das reformas administrativas sempre residem nas próprias crises e no desenvolvimento técnico e tecnológico. O que mais se destaca são as crises políticas, financeiras, administrativas e de confiança, mas o mecanismo mais profundo seria a corrosão, a distorção, a restrição do mecanismo do mercado, de maneira que no Ocidente começou um movimento das reformas administrativas que têm como orientação o “regresso ao mercado”.

Em relação ao pano de fundo das reformas do regime administrativo do Continente da China, é preciso destacar as reformas e as mudanças sócio-económicas, das quais se podem citar as transformações estruturais da propriedade. Uma boa parte das actividades económicas pertence às

---

\* Doutorado e Professor Associado do Instituto Politécnico de Macau.

<sup>1</sup> Banco Mundial, *Relatório sobre o desenvolvimento do mundo em 1997: Governos num mundo em mudanças*, Pequim, Editora de Finanças, Política e Economia, 1997.

empresas não estatais, que não estão dentro do âmbito administrativo do governo. As empresas têm cada dia maior autonomia. O âmbito e a intensidade das funções do mecanismo do mercado estão a alargar-se e a aumentar. A envergadura e o grau do comércio externo estão a ampliar e a aprofundar-se constantemente. Houve mudanças no quadro de distribuição dos rendimentos dos cidadãos. Por isso, elevar a eficiência administrativa, aliviar a carga financeira do governo e tratar adequadamente as relações entre o mecanismo do mercado e o governo, passaram a ser assuntos agendados.

Desde a fundação da República Popular da China, em 1949, o governo chinês tem levado a cabo várias reformas institucionais. Desde as reformas e a abertura iniciadas em 1978, sucessivamente continuadas em 1982, 1988, 1993, 1998 e 2003, houve cinco reformas institucionais, que se dirigiram aos problemas que o governo tinha de uma ou outra maneira. Primeiro, o posicionamento do governo, isto é, resolver o problema da continuada inflação dum governo de todas as funções; Segundo, o problema de alguns funcionários públicos, querendo dizer um governo honesto; Terceiro, a construção e a inovação de regimes, que se vocacionam para a falta do mecanismo de garantia para a auto-gestão dos cidadãos, a dependência dos membros sociais a uma unidade de trabalho, que se encaixa numa rigorosa cadeia hierárquica e que se subordina aos departamentos governamentais, fazendo com que toda a sociedade funcione sobre a base dos funcionários e quadros dirigentes; Quarto, governar pela lei e Quinto, renovar a mentalidade.

Numa palavra, desde que não se reduzam as pressões das crises financeiras e continue a esperança de gozar dos bons serviços públicos, as reformas da administração pública vão continuar.

## **2. Factores externos**

Primeiro, há que satisfazer as necessidades da transição da administração pública para se adaptar à nova situação em que a China hoje se encontra como membro da Organização Mundial do Comércio. Segundo, na medida das mudanças da vida sócio-económica, o sistema administrativo deve ser mudado como resposta para se adaptar às necessidades da vida sócio-económica e simultaneamente as reformas do regime administrativo também podem provocar mais mudanças e desenvolvimento da vida sócio-económica. A sociedade moderna dá mais importância à ori-

entação que exerce o sistema administrativo sobre as respostas a dar a anteriori à própria vida sócio-económica. As reformas administrativas do interior da China, de há muito tempo para cá, têm-se baseado na resposta à vida sócio-económica. Todas as formas administrativas até agora realizadas têm sido consequência das crises financeiras e da satisfação das necessidades das reformas económicas, mas as reformas administrativas chinesas, após a sua integração na Organização Mundial do Comércio, já seguem um modelo de resposta para um modelo de orientação das mudanças sócio-económicas; por outras palavras, antigamente, eram as reformas económicas que provocavam as reformas administrativas, mas depois do ingresso da China na Organização Mundial do Comércio, as reformas administrativas da China transformaram-se em forças motrizes para as reformas económicas, querendo isto dizer que é a abertura que incita as reformas<sup>2</sup>.

Segundo, é preciso satisfazer as necessidades das exigências da era do conhecimento, em relação às mudanças da administração pública. A economia do conhecimento exige que a administração pública tenha mudanças correspondentes que se concretizem na passagem de uma administração hierárquica em cadeia para uma administração em rede, de uma administração de elite, para uma administração do povo e de uma administração burocrática para uma administração empresarial.

Terceiro, elas são uma consequência das vagas de reformas administrativas do Ocidente. A partir dos anos 80 do século XX, nos países ocidentais começaram as ondas das reformas administrativas. Evidentemente, as reformas administrativas do interior da China têm sido influenciadas por estas ondas, a nível planetário, num contexto da globalização. Seja ao nível do tempo, seja do conteúdo, por exemplo, os reajustes das funções, a agilização das instituições, a recolocação do pessoal e a redução das ordens hierárquicas, existem semelhanças entre os projectos reformistas do interior das China e os dos países desenvolvidos. Por exemplo, o concei-

---

<sup>2</sup> Wang Lifeng, *A Organização Mundial do Comércio e as reformas administrativas da China*, in (Xangai) Estudos sobre a Gestão Orçamental, n.º 1 de 2002 e Shen Ronghua, *Agarrar-se à oportunidade do ingresso da China na Organização Mundial do Comércio para acelerar as reformas administrativas da China -uma síntese sobre o seminário da integração da China na Organização Mundial do Comércio e as reformas do regime administrativo da China*, in *Gestão Administrativa da China*, n.º 12 de 2001.

to de “governança” que foi lançado pela primeira vez no relatório do Banco Mundial de 1989, na década seguinte, veio a transformar-se numa teoria com ricas conotações e amplas aplicações e tem sido amplamente aplicado às reformas políticas, administrativas e da gestão social em muitos países. Não só possui um conjunto de molduras teóricas e um sistema lógico, como também tem criado um conjunto de critérios dos valores do desenvolvimento social e da boa ou má gestão. “Menos governo e mais governança” transformou-se em palavra de ordem de reformas e desenvolvimento em alguns países. O modelo ideal de governo é o que se baseia na “boa governança” da tradicional estrutura social de governo do sistema burocrático de Max Weber, cujos factores essenciais incluem leis rigorosas e transparentes, funcionários honestos, administração eficiente e bons serviços. O conceito de governança já ultrapassa largamente o âmbito do tradicional governo, de modo a realçar uma administração cooperativa entre o governo e a sociedade, em relação à vida pública. Trata-se de uma nova relação entre o estado político e a sociedade civil e constitui o melhor estado de relação entre ambas as partes. Os factores desta “boa governança” podem ser sintetizados em 6 aspectos: a legitimidade, a transparência, a responsabilidade, a governança pela lei, a reacção e a eficiência. Evidentemente, a “boa governança” tem maiores factores democráticos e flexíveis do que um “bom governo” e dá uma maior importância aos direitos e estatutos dos cidadãos. Para conseguir uma “boa governança”, é preciso haver reformas nas estruturas políticas e culturais, mas mais importante são as formas a nível administrativo. O surgimento de novas teorias administrativas são ao mesmo tempo o resultado das reformas administrativas em curso e também o apoio e a orientação teóricos para as reformas da administração pública. As reformas da administração pública, sob o ponto de vista da governança, podem ter os seguintes aspectos: Primeiro, o governo passa de monopólio do mercado a uma participação nele. Segundo, passando de uma organização hierárquica de pirâmide para uma cultura organizativa nivelada, que vai substituir a tradicional estrutura piramidal para que o governo possa ter contactos completos com a sociedade e os cidadãos e facilitar a cooperação entre os cidadãos e o governo, formando assim uma rede que reforça a capacidade de reacção do governo. Terceiro, da centralização para a descentralização. Um dos resultados inevitáveis da desburocratização é a descentralização e a não concentração dos poderes. A descentralização administrativa consegue-se principalmente através da não concentração dos poderes e da redução das funções governamentais. Quarto, a passagem de uma admi-

nistração governativa para uma administração de serviços, definir todos os beneficiários e o público em geral dos serviços governamentais como consumidores. O Conselho de Consumidores pode permitir aos cidadãos ter a esperança de obter serviços de melhor qualidade do governo. A “boa governação” dá realce à eficiência dos serviços administrativos e advoga a utilização do grau de satisfação dos cidadãos para avaliar os serviços públicos<sup>3</sup>.

## II. Bases teóricas para as reformas administrativas

A China encontra-se neste momento num período de transição. É neste período de reformas que se produzem as teorias reformistas. A eficiência e os progressos da gestão do governo no período de mudanças não podem estar desligados das orientações teóricas. De facto, desde a Segunda Guerra Mundial, as ciências que têm contribuído mais para as ciências da administração têm sido as ciências económicas. A criação e o desenvolvimento da economia institucional e da escolha pública tem exercido um grande impacto sobre o funcionamento do governo. A introdução das inovações institucionais, as despesas transaccionais, os custos, os benefícios de um desenvolvimento económico, livre de ideologias, entre outros conceitos, têm provocado evidentes alterações nas ciências da administração e na gestão do governo. O desenvolvimento da gestão do governo também tem sido promovido pelas ciências da administração pública; por exemplo, a teoria organizativa, os princípios e as metodologias de gestão, as ciências políticas e decisórias, etc. Os estudiosos das reformas da administração pública do interior da China têm tido uma evidente atitude de “reprodução” das teorias reformistas dos governos ocidentais e têm mostrado uma tendência para as localizar. Eis as principais teorias.

A nova economia política, que inclui a escolha social, a escolha pública e a nova economia institucional (a economia de propriedades, a teoria de custos transnacionais e a teoria de procuração e representação, etc). De acordo com a teoria de procuração e representação, o poder legislativo é como um accionista, que através do orçamento, mostra aos departamentos públicos as necessidades e a aquisição dos produtos públi-

---

<sup>3</sup> Hu Xianzhi, *A propósito da passagem da “boa governação” à “boa administração” — uma síntese sobre as teorias administrativas e as reformas administrativas chinesas* in *Gestão Administrativa da China*, n.º 9, de 2001.

cos de modo a transformar-se em constituinte. Os órgãos administrativos e os seus funcionários são responsáveis pelo fornecimento dos produtos públicos e serviços públicos, dedicando-se aos mais variados assuntos da gestão social, tornando-se em procuradores. As transacções entre ambas as partes dependem da confiança mútua. A suposição desta teoria quebra a neutralidade, a objectividade e o altruísmo dos funcionários, que constituem a base dum regime burocrático ideal. Para uma organização burocrática, a maximização da eficiência reside no máximo aproveitamento do orçamento, e da correlação do aumento das envergaduras institucionais e do put out dos produtos públicos. Conforme a teoria de custos transnacionais, o papel da ideologia e da confiança residem nos valores culturais intrínsecos, que reforçam a previsibilidade dos actos humanos para reduzir os custos transnacionais; por isso, o papel e a função do governo residem em criar regimes de propriedade e aperfeiçoar as relações contratuais. Demasiadas regras só podem aumentar os custos transaccionais.

Teoria do fracasso do governo da Escola de Escolha Pública. Downs, Buchanan e Tolloch, entre outros, frisam que o descontrolo do mercado deve ser substituído e remediado pelo governo, que não é infalível. O governo nem sempre actua melhor do que o mercado. As metodologias do governo podem ser mais custosas do que as do mercado. Deve fazer-se todo o possível para dar desempenho às funções do mercado e a intervenção governamental deve ser a última escolha. Eis as justificações: Primeira, a falta de concorrência entre os departamentos governamentais; Segunda, a tendência de auto-expansão do governo. A maioria das regras democráticas residem em evitar os impasses ou as dificuldades decisórias, por isso, é muito frequente o fenómeno de se dar votos positivos mútuos; Terceira, a falta duma vigilância eficaz sobre os actos do governo; Quarta, a sociedade tem muitas dificuldades em levar a cabo “acções colectivas”, em protesto dos fracassos do governo. De acordo com a teoria da “lógica da acção colectiva” de Olson, quando for um grande grupo a defender os seus próprios interesses, os custos das suas acções são muito superiores aos dum pequeno grupo de poucos membros, porque dentro de um grande grupo, existe um grave fenómeno de “ir a reboque”. As medidas reformistas propostas: Primeira, criar um mecanismo de concorrência entre os departamentos públicos que fornecem produtos públicos; Segunda, reformar e descentralizar os mecanismos decisórios para superar a auto-expansão do governo. Usar os saldos do orçamento governamental como

prêmios aos responsáveis dos departamentos ou como critério de promoção; Terceira, promover a privatização das empresas públicas; Quarta, dar realce aos conceitos constitucionalistas das reformas institucionais para normalizar e orientar os actos governativos. É preciso criar um ambiente de sinergia, baseada nas mesmas regras de jogo, com a mesma moral para os indivíduos e as comunidades e criar um mecanismo de controlo para que os actos humanos possam ser previsíveis. Buchanan destaca: “Para reformar a política, é preciso melhorar ou reformular as regras e a estrutura para os jogos políticos...Uma jogada deve ser controlada pelas suas regras e uma boa jogada só pode nascer das reformas das suas regras”<sup>4</sup>. Isto é, através do aperfeiçoamento das regras, melhoram-se os desempenhos políticos e económicos do governo. A teoria do “fracasso” do governo, desde a década de 80 do século passado, tem-se transformado numa das mais importantes orientações teóricas para as reformas administrativas dos países ocidentais. Ela realça a função orientadora e complementar do governo, face ao mercado, em detrimento da substituição do mercado. Exige reduzir o âmbito dos actos governamentais. Não reduzir mas sim otimizar as funções do governo para ele poder fazer da melhor maneira aquilo que realmente quer fazer<sup>5</sup>.

A teoria da nova gestão pública lançou a orientação de clientes e de serviços para criar um governo de modelo empresarial. Se se quer mudar a eficiência das actividades políticas, o resultado inevitável seria mudar as regras do jogo. As reformas administrativas dos principais países ocidentais que se baseiam na “teoria da nova gestão pública” têm como ideologia básica criar um governo de “3 E”, somado a “3 C”, cuja característica básica é a criação de um “governo barato, eficaz e eficiente”, que destaca a “competitividade, a orientação de clientes, as flexibilidades e as capacidades reformistas”, o que diferencia do que se fazia antes quando se dava ênfase aos “tamanhos” e às “envergaduras estruturais”. Na última década, as reformas administrativas dos principais países ocidentais têm realçado a “função do governo” ou “O que deve o governo fazer”, isto é, o posicionamento das funções do governo. Uma das políticas de resposta lançadas é

<sup>4</sup> James M. Buchanan, *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*, (edição chinesa), Editora da Universidade de Pequim, 1985.

<sup>5</sup> Huang Xiaoyong, *Um panorama sobre a teoria do fracasso do Governo da Escola da Escola Pública*, in *Boletim Académico do Instituto de Administração Pública de Jiangsu*, n.º 2 de 2002.

a socialização das funções do governo. O governo deve reduzir as funções, entregando parte delas às organizações sociais. Pelo chamado paradoxo da administração pública entende-se que o governo deve ter a sua força de coesão social, mas na realidade o governo não consegue sair do apuro da inevitável baixa eficiência administrativa. A sua causa institucional reside no monopólio dos serviços públicos. Ao excluir as pressões da concorrência externa, elimina-se a força motriz interna para melhorar a qualidade dos serviços. Segundo, a avaliação da gestão das metas do governo é muito complexa, de maneira que se cria, objectivamente, um espaço flexível para que o governo se possa livrar. Terceiro, os custos dos serviços do governo são um desconto a anteriori, através dos impostos, que reflecte uma desigualdade de tempo e das relações de poder e na contabilização dos custos, devido à falta de restrições rigorosas da quota do mercado e dum *plafon* de ganhos e perdas. Quarto, os serviços públicos prestados pelo governo sempre se encontram num estado de maior procura do que de oferta. O governo é o fornecedor dos serviços públicos, mas não necessariamente o produtor de tais serviços. Pode adquirir-los a empresas privadas ou a associações não lucrativas das organizações sociais. O sector terciário dedica-se aos trabalhos de auto gestão da sociedade. Os serviços prestados pelo sector terciário não visam ganhos, mas precisam de contabilizar os custos. Podem não ganhar dinheiro, mas é indispensável pouparem dinheiro. As actividades do sector terciário têm os auto serviços sociais como o seu fulcro e as igualdades e a ajuda mútua como objectivos primordiais, livre das relações privilegiadas e sujeitas directamente à avaliação do mercado, à troca da qualidade dos seus serviços pela confiança social. As actividades do sector terciário baseia-se nos laços humanos e associativos, realçando o espírito profissional e de equipa e destacando os sentimentos humanistas e a preocupação social; por isso têm bastantes vantagens, no que diz respeito aos serviços de carácter público, técnico e administrativo. “Cabe ao governo fazer as coisas mais importantes; as coisas que preenchem as lacunas deixem-se para o sector terciário”<sup>6</sup>. Nos Estados Unidos da América, os serviços públicos prestados pelas organizações sociais representam uma percentagem bastante grande. Na sociedade britânica, as organizações sociais intermediárias já entram em serviços públicos bastante sensíveis, tais como os estabelecimentos prisionais,

---

<sup>6</sup> David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, (edição chinesa), trazidos por Zhou Dunren e outros, Editora de Traduções de Xangai, 1996.



os seguros, a cobrança fiscal e a informática, etc. Pela cooperação entre as iniciativas pública e privada entende-se que o governo, através de certos esclarecimentos sobre as políticas de benefícios incentiva e atrai algumas entidades predominantes a fazer investimentos em alguns programas públicos, assumindo em conjunto a prestação dos serviços públicos. Por exemplo, os equipamentos sociais, os ensinos primário e secundário e a assistência médica, etc. O que o governo adjudica para fora são os trabalhos que no interior da China são classificados como unidades de “serviços”. O problema é que deve haver quem aceite a adjudicação. As organizações intermediárias, depois de assumir algumas funções governamentais, não podem ter a tendência de governamentalização e devem reforçar a sua própria socialização. Sob a orientação do tradicional liberalismo ocidental, esteve em moda o tradicional pequeno governo. Após as grandes crises económicas, surgiu o intervencionismo estatal, advogado por John M. Keynes. O modelo de um governo forte funciona para alargar o poder administrativo e inflacionar as funções governamentais, ficando assim o espaço da gestão social e da autonomia social mais restrito. A partir dos anos 70 do século passado, a teoria da escolha pública viveu uma rápida divulgação. Nestas circunstâncias, reapareceu o modelo do pequeno governo, fazendo com que a socialização das funções do governo se torne numa orientação básica de uma nova vaga de reformas.

A nova gestão pública tem pelo menos três importantes factores: Primeiro, a impotência dada aos reajustes e à agilização estruturais; Segundo, realçar o objecto dos serviços e os resultados como o fulcro; Terceiro, substituir com a concorrência, a autonomia e a descentralização uma tradicional estrutura governativa rígida e hierárquica. Simultaneamente, algumas metodologias tradicionais da gestão continuam a ser necessárias.

O interessante é que antes dos anos 70 do século XX, o núcleo da gestão foi a eficiência, que era considerada como o ponto de partida e o destino da gestão do governo. Mas nas seguintes duas décadas, o olhar da gestão foi lançado mais para a igualdade. Agora a nova gestão pública lança de novo a eficiência como núcleo. Assim aparece uma oportunidade de socialização das funções do governo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Zhuo Yue, *Uma comparação entre as funções sociais dos governos da China e do Ocidente*, in *Boletim Académico do Instituto de Administração Pública de Guangdong*, n.º de Abril de 2002.

A nova gestão pública advoga o regresso à gestão do mercado e do sector privado, o que constitui uma inclinação para a gestão do pêndulo que oscila entre esta e o tradicional constitucionalismo. Este dá mais importância à justiça e paridade, mas a metodologia da gestão dirige-se mais para a eficiência e o desempenho, o que constitui um conflito de valores que costuma aparecer na gestão dos departamentos públicos. É um movimento de pêndulo, de um lado, o constitucionalismo; do outro, a gestão.

Ao mesmo tempo que introduzem os argumentos teóricos das reformas da administração pública do Ocidente, um número cada vez maior de estudiosos estão a prestar atenção à aplicabilidade das teorias ocidentais à China e têm lançado algumas críticas e dúvidas sobre alguns pontos e posições teóricas. Por exemplo, Tang Daiwang e outros têm posto em causa o conceito da reforma administrativa segundo o qual o governo só precisa de “conduzir o leme” e não “remar”, achando que o governo tanto deve “conduzir o leme (decisões e orientações)” como “remar (execução e serviços)”, que constituem regras gerais da gestão pública. É inevitável criar um governo eficiente no interior da China que tanto deve “conduzir o leme” como “remar”<sup>8</sup>. Outro exemplo, em relação à posição de abandonar o sistema burocrático que surgiu nas reformas administrativas de vários países do Ocidente, muitos estudiosos do interior da China não se identificam com elas e têm provado a impossibilidade de abandonar o sistema burocrático, a partir do grau de desenvolvimento do interior da China e da fase em que se encontra a China neste momento; mas há a necessidade de aperfeiçoar um regime burocrático racional<sup>9</sup>.

### III. Identificação das temáticas básicas das reformas administrativas

Uma das temáticas nucleares das reformas administrativas no interior da China é a transformação das funções do governo e o reajuste das relações dos poderes públicos, aumentar o nível profissional dos quadros

<sup>8</sup> Dang Daiwang e outros, *O Governo só precisa de ser timoneiro e não remador? — Uma dúvida sobre a ideologia das reformas administrativas em voga*, in *Boletim Académico do Instituto de Administração Pública de Yunnan*, n.º 6 de 2004.

<sup>9</sup> Xu Zenghui, *Aperfeiçoar um regime burocrático racional: eis a tarefa primordial das reformas administrativas da China*, in *Boletim Académico do Instituto de Engenharia de Changchun* (edição das ciências sociais) n.º 3 de 2005.

dirigentes e reajustar os modelos da gestão pública, de maneira a elevar constantemente a capacidade e a eficiência do governo. Numa palavra, as reformas administrativas da China têm sido o “governo levar a cabo reformas” e não “reformular o governo”. O corpo do primeiro é o próprio governo e o corpo do segundo é um corpo jurídico fora do governo. Os problemas que se enfrentam são: O culto de Estado ou do mercado? Um governo de todas as responsabilidades (responsabilidades pesadas) ou de responsabilidades descentralizadas (de poucas responsabilidades)? Um governo de responsabilidade directa ou de responsabilidade indirecta? Um governo estável ou um governo reformista? Um governo radical ou um governo progressivo? Um governo honesto (para os cidadãos) ou um governo corrupto (para determinados interesses)? Um governo centralizado ou um governo descentralizado? etc.

### **1. Em relação à envergadura do governo, grande ou pequeno?**

Desde os anos 80 do século passado, a orientação reformista segue a ideologia do pequeno governo, que destaca “pequeno governo = governo eficaz”. Se analisarmos esta questão de ângulos diferentes, uma coisa a fazer é apurar as razões da expansão do governo. Porque é que os órgãos governamentais estão em contínuo crescimento? Para Zhang Guoqing, na essência não é resultado da procura de interesses e poderes próprios dos grupos burocráticos, mas sim consequência do contínuo aumento das exigências públicas. “...O governo continua a ser o último meio para satisfazer ao máximo as necessidades sociais.” Segundo, é a reflexão sobre a envergadura do actual governo da China. Os quadros de todos os níveis representam 3,25% dos 1266 milhões de habitantes. Esta percentagem é relativamente baixa, em relação a 6,8% dos Estados Unidos da América, 7,8% da Inglaterra, 11,8% da França, 6,9% da Alemanha e 3,8% do Japão, em meados dos anos 80 do século XX. Está quase no mesmo nível, se comparada com 3,5% da Tailândia e 2,2% da Índia<sup>10</sup>, que são reputados como países em desenvolvimento. Destes quadros os que trabalham nos departamentos do Partido Comunista da China, do governo e das associações populares representam apenas 0,55%. Zhang Guoqing acha

<sup>10</sup> Chen Dongqi, *A envergadura do Governo e as reformas institucionais*, in *Economista*, n.º 3 de 1999.

que o actual governo chinês não é grande. A condição prévia de um pequeno governo é a redução das exigências populares, em relação ao governo. O mercado ou a terceira força podem substituir eficazmente algumas funções do governo, pelo contrário, é irreal falar num “pequeno governo”, no caso da China. No entanto, na actualidade, deve promover-se um governo “adequado”. A orientação das reformas não reside na agilização das instituições e na desvinculação do pessoal, mas sim: primeiro, reajustar a estrutura funcional do governo e elevar a capacidade do governo; segundo, cortar eficazmente a via do círculo vicioso entre o governo e o pessoal e controlar o crescimento do pessoal extra-numerário e terceiro, controlar o aumento das despesas governamentais de carácter consumista<sup>11</sup>.

Pese embora os resultados dos estudos sobre as experiências do crescimento económico e da envergadura dos governos serem diferentes, para Ma Shuanyou, isto poderia ser por causa do “put out” marginal das envergaduras dos diferentes governos. A influência do governo sobre o crescimento económico exerce-se essencialmente nos efeitos marginais do “put out” marginal das envergaduras. Por isso, através da análise da produtividade das forças de trabalho, a envergadura por excelência e o significado do crescimento do governo chinês, podem tirar-se as seguintes conclusões: 1. Os trabalhos do governo são evidentemente produtivos, isto é, o governo fornece serviços, tais como, a defesa nacional, a educação e a gestão macro-económica, o que contribui para a formação do capital de recursos humanos e a estabilidade e desenvolvimento a longo prazo da economia; 2. A produtividade marginal dos trabalhos do governo chinês é evidentemente superior a 1, o que mostra a insuficiência dos trabalhos governamentais, que não satisfazem a procura. Nesta circunstância, o aumento dos serviços públicos nas áreas da defesa, educação, assistência médica e investigações científicas poderia promover o crescimento económico; 3. Apesar de os trabalhos do governo serem produtivos, enfrenta-se um problema de “grau”, caso contrário, o “put out” marginal seria inferior a 1. O “grau” do governo chinês, na melhor das hipóteses, representa cerca de 26,7% do próprio Produto Interno Bruto. Isto reveste-se de um grande significado político. De há muito tempo, na China,

---

<sup>11</sup> Zhang Guoqing, *O dilema da escolha das reformas administrativas do Governo da China e alguns pensamentos para a solução*, in *Boletim Académico do Instituto de Administração Pública de Pequim*, n.º 5 de 2000.

as despesas com as operações financeiras representam uma pequena proporção nas despesas financeiras. Mesmo com as grandes reformas do sistema fiscal que se realizaram em 1994 e que conseguiram reverter a tendência decrescente da percentagem das receitas financeiras, até 1999, as receitas financeiras somente aumentaram de 13,9%, em relação a 11,6% em 1994 e a 12,4% em 1998. Isto tem restringido gravemente a capacidade de controlo macroeconómico das finanças. De momento, as despesas do consumo do governo situam-se numa percentagem relativamente baixa, o que resulta numa insuficiência de garantia de serviços públicos. Como bem frisou Ronald Ian McKinnon, conhecido “expert” em assuntos financeiros dos Estados Unidos da América (1997), sem uma base financeira completa e forte, as reformas económicas e as reformas financeiras, até o desenvolvimento económico, dificilmente poderão ser bem sucedidos. Por isso, é preciso aumentar paulatinamente a percentagem das despesas financeiras da China no seu Produto Interno Bruto para aumentar o grau de apoio às reformas financeiras, o desenvolvimento e a estabilidade das finanças. A conclusão a que se chega sobre o carácter produtivo dos serviços do governo e a insuficiência dos mesmos, especialmente o cálculo sobre a maior percentagem aproximada de 26,7% do Produto Interno Bruto coincidem, em linhas gerais, com os cálculos feitos por Karras (1996) sobre toda a Ásia. Isto cria o critério e os limites para a China aumentar a envergadura do governo e elevar a percentagem financeira. Sob a moldura das finanças públicas, a longo prazo, o consumo do governo destinado à educação, investigação, cultura e assistência médica poderia dobrar, passando de 12% para 25% do Produto Interno Bruto. As receitas financeiras totais e as despesas poderiam aumentar até 30%, mais ou menos, do Produto Interno Bruto<sup>12</sup>.

Em relação à envergadura do governo, Mao Shoulong tem feito um estudo sobre a criação de uma plataforma institucional de um governo eficiente e acha que um governo democrático, um governo que governa pela lei, um governo descentralizado e um governo limitado são quatro factores chave para a criação de tal plataforma institucional. Estes factores são interdependentes. Qualquer tentativa de conseguir avanços num factor é, de facto, impossível. Mesmo conseguindo, seria de pouca duração. Estes 4 factores institucionais também são em si interdependentes. Um

---

<sup>12</sup> Ma Shuanyou, *Sobre a envergadura por excelência das Finanças da China*, in *Economia Mundial*, n.º 3 de 2001.

governo que governa pela lei versus um governo que governa pela vontade pessoal. Um governo democrático versus um governo autoritário. Um governo descentralizado versus um governo centralizado. O mercado (com limites) versus um governo, com planeamento (sem limites). Estes 4 factores que são interdependentes e contraditórios formam a plataforma institucional, que bem pode chamar-se, o primeiro da plataforma institucional dum governo moderno e o segundo de plataforma institucional dum governo tradicional. A julgar pelos âmbitos funcionais e pela envergadura do governo, o primeiro costuma ser um pequeno governo e o segundo, um grande governo<sup>13</sup>.

O programa nuclear da envergadura do governo são as restrições institucionais ao orçamento do governo. É preciso servirmo-nos das avaliações científicas sobre a proporção entre o investimento e o put out para definirmos a quantidade investida e o rumo dos valores orçamentais do governo.

Depois também existem outros estudos, tais como a “capacidade do governo” e a “qualidade social”, assim como as relações entre as funções do governo e a envergadura do mesmo, etc.<sup>14</sup>.

## **2. Questão respeitante à qualidade ou o grau do governo, ser um governo forte ou um governo frágil**

Os países que conseguiram o seu desenvolvimento num tempo mais recente precisam da estabilidade política básica, da ordem social e do fornecimento institucional eficaz, que são recursos preciosos para um desenvolvimento económico sustentado. Eis as funções do governo. Disso são provas os governos fortes da Ásia Oriental. Mas os problemas que têm surgido nesses países também têm alertado as pessoas para o facto de que neste momento a China não precisa de um governo forte, mas sim deve manter um governo racional, isto é, institucionalizar constantemente a própria construção do governo, evitando que ele se transforme em grupos de interesses estabelecidos. Segundo, o governo precisa de reforçar o respeito pelos direitos das pessoas jurídicas e pessoas naturais, de modo a aumentar a sinergia benígna entre o governo e elas.

<sup>13</sup> Mao Shoulong, A lógica básica do Governo eficiente, vejam <http://www.wiapp.org>.

<sup>14</sup> Ru Xin (dir.), *As práticas de “pequeno Governo e grande sociedade”*, Pequim, Editora de Fontes das Ciências Sociais, 1998.

### **3. Questão respeitante ao grau democrático do governo, um governo popular ou um governo de elite**

O governo de elite está intimamente ligado ao parlamentarismo e é uma forma governamental real. A nível da gestão pública, o “governo de elite” refere-se principalmente à imagem de um “país de profissionais”. Os profissionais são aqueles que receberam uma boa educação e que têm uma sólida carreira e que ocupam algum cargo vitalício. Este grupo de funcionários também é chamado de “tecnocratas”. Por exemplo, no governo de Carter, dos 12 ministros, 6 eram doutorados e 4, professores catedráticos. Com a entrada de um grande número de profissionais na gestão pública, tem-se produzido o pluralismo dos critérios dos valores do governo e tem surgido o “quarto poder”, principalmente constituído pelos funcionários civis que ocupam cargos permanentes, além do legislativo, administrativo e judicial. A partir daqui, temos outros problemas. Como a entrada massiva dos profissionais no governo é considerada como a via de elevar a qualidade dos funcionários públicos e ao mesmo tempo como estas pessoas têm posto o governo a funcionar, de meros ângulos técnicos, com grande facilidade se produz uma administração tecnocrata, que é negligente às atenções humanistas. Desta maneira, surge o novo problema de como condicionar o “quarto poder”. Deve conseguir-se um equilíbrio entre a política e a técnica. Quando se recruta selectivamente o pessoal profissional para o governo, é preciso reforçar a vigilância por parte da comunicação social e promover a participação popular.

### **4. Questão respeitante às funções do governo, um governo de todos os poderes ou um governo de poderes restritos**

Um governo de todos os poderes, com uma gestão supereforçada tem vantagens em manter a estabilidade social, o espírito social e o nível moral. O problema que existe é a sua grave componente idealista. Numa sociedade moderna, com o largamente da envergadura social, as ligações internacionais são cada dia mais estreitas e o desenvolvimento económico mais acelerado. As funções do governo podem dividir-se em duas categorias: Primeira, funções externas — defender a independência e a soberania do Estado, principalmente através das Forças Armadas. Segunda, funções internas — defender os direitos básicos dos cidadãos — as fun-

ções legislativa e judicial do governo que se exercem através do Parlamento (Assembleia Popular Nacional), de dois órgãos judiciais (o Ministério Público e os tribunais) e dos departamentos de segurança pública. Estes fornecem produtos públicos à sociedade, principalmente através dos órgãos administrativos do governo. Há quem assim classifique as funções básicas do governo: 1. Defender o regime legal e a propriedade, aumentar o âmbito e o grau da democracia; 2. Defender um ambiente e uma atmosfera de decisões políticas científicas; 3. Fazer investimentos nas infraestruturas públicas que promovam os serviços sociais; 4. Prestar serviços ao sector privado, que residem em fornecer as molduras jurídicas e institucionais que permitam o sector privado conseguir bons resultados. A transição dos serviços públicos prestados pelos departamentos públicos à gestão do sector privado constitui uma importante característica da transformação das funções governamentais.

Relativamente às funções governamentais para o desenvolvimento, a questão é ter um governo económico ou um governo equilibrado. O desenvolvimento desequilibrado constitui uma característica comum de todos os países que se têm desenvolvido recentemente. As “orientações económicas” do governo chinês têm seguido esta regra. Mas o que se pagou por um “governo económico” também é assinalável. O governo chinês deve pensar adequadamente em reposicionar os valores das políticas públicas e com base numa mais aprofundada transformação das suas funções, deve redistribuir os recursos públicos em 5 aspectos essenciais: a orientação das finanças públicas, a estrutura, a envergadura e a combinação dos departamentos governamentais com funções diferentes, a percentagem dos funcionários públicos nos diferentes departamentos funcionais do governo, a reordenação das prioridades das importantes temáticas relacionadas com as políticas públicas e a eficiência da execução das políticas públicas.

Se se estudarem os modelos funcionais, a partir do relacionamento entre o governo e o mercado, ao longo da história, houve várias correntes: Conservador, isto é, o que se chama de “vigia”, cujo conceito reside em “governo que menos intervenha é o melhor governo”; Intervencionista, cujo expoente máximo é a “nova gestão” de Franklin Delano Roosevelt; O “Movimento da nova gestão pública” que tem como representantes a “Revolução de Reagen” e a “Privatização” de Margaret Hilda Thatcher. À medida do desenvolvimento da economia de mercado do Continente da China, é preciso criar um governo orientador, isto é, um governo que



governa pela lei, um governo regulador, um governo transparente, um governo eficiente, um governo de serviços e um governo honesto<sup>15</sup>.

O estudo sobre as funções do governo nas circunstâncias da economia de mercado constitui uma questão nuclear das reformas institucionais do governo, que condiciona a criação das instituições e o quadro do pessoal. Há quem ache que a razão pela qual o governo chinês tem levado a cabo constantemente as reformas institucionais e sem nunca ter podido sair dum círculo vicioso é a falta da definição clara das funções. A função da gestão pública é uma das funções mais básicas do governo, dentro de uma economia de mercado. No entanto, o governo chinês tem exercido uma dupla função: proprietário dos bens estatais e administrador da economia social. Entre estas duas funções, existe certa conflitualidade. No contexto da economia de mercado, as funções do governo podem ter as seguintes molduras: 1. Aperfeiçoar as funções do governo, nas circunstâncias de uma economia de mercado, que é sua função básica; 2. Nas circunstâncias concretas da China, as funções que o governo precisa de possuir são funções específicas; 3. O processo transitório de um mercado deficiente para um mercado completo, no qual o governo deve ter uma função transitória<sup>16</sup>.

As funções do governo determinam o modelo da gestão pública. Qualquer mudança na sua função provoca a necessária alteração no modelo da administração pública. Pela história do desenvolvimento da administração dos outros países, pode ver-se que as mudanças das funções governamentais conheceram três etapas básicas: a primeira é a preponderância do governo; a segunda é defender e proteger as liberdades cívicas, a propriedade, a sobrevivência e a segurança, entre outros direitos humanos básicos e a terceira é fornecer a educação, a assistência social e a habitação de baixos juros, entre outros bem-estares completos. Os modelos administrativos correspondentes têm sido: Primeiro, o modelo de poderes administrativos; por outros termos, um modelo de fortes poderes e fracos serviços. O exercício das funções governamentais dos poderes administrativos é a via para atingir as metas da administração pública. O segundo modelo é de poderes e de serviços, isto é, uma mistura entre os

---

<sup>15</sup> Zhang Weizhi, *A propósito da criação dum Governo como função orientadora*, in *Nova Visão*, n.º 4 de 2000.

<sup>16</sup> Gu Jiayang, *Criar um regime de administração pública correspondente à economia de mercado tipo socialista*, in *Mundo de Gestão*, n.º 4 de 1999.

poderes e os serviços, que permita aos poderes administrativos exercerem as suas funções e ao mesmo tempo protegerem os direitos da sociedade civil e das associações sociais para atingir as metas da administração pública. O terceiro modelo administrativo é de serviços; por outras palavras, de fracos poderes e fortes serviços, que fragilizam os poderes administrativos no exercício das suas funções e ao mesmo tempo protegem os direitos da sociedade civil e das associações sociais e fornecem serviços a toda a sociedade para atingir as metas da administração pública. À medida da profundidade das reformas e do desenvolvimento da história, o modelo da administração pública da China passará, no período transitório, do tradicional modelo de poderes, para um modelo misto de poderes e serviços para atingir finalmente um modelo administrativo de serviços<sup>17</sup>.

### **5. Questão respeitante aos valores do governo, um governo internacionalizado ou um governo localizado**

No que diz respeito à tendência da internacionalização ou localização, a questão reside em as políticas públicas seguirem as regras gerais da comunidade internacional ou basearem-se nos critérios de valores locais de um determinado país. Após a integração da China na Organização Mundial do Comércio, as reformas do governo chinês entraram num período de desenvolvimento de “duplas forças motrizes”, das “internas” e “externas”. O governo chinês deverá recrutar os académicos chineses “internacionalizados”, que estão fora da China que são tanto peritos em “assuntos internacionais”, como conhecedores das circunstâncias nacionais da China<sup>18</sup>.

### **6. Questão respeitante à organização governamental, um regime burocrático ou não burocrático**

Das grandes vagas reformistas administrativas que se verificaram nos anos 80 do século passado no Ocidente, podemos citar o projecto The

---

<sup>17</sup> Liu Junsheng, *A propósito da passagem de uma administração de poderes a uma administração de serviços*, in *Boletim do Instituto de administração pública de Yunan*, n.º 4 de 2000.

<sup>18</sup> Zhang Guoqing, *O dilema da escolha das reformas administrativas do Governo da China e alguns pensamentos para a solução*, in *Boletim Académico do Instituto de Administração Pública de Pequim*, n.º 5 de 2000.

Next Steps da Inglaterra, a Reconstrução do governo dos Estados Unidos da América, o projecto 2000 dos Serviços Públicos do Canadá, e as reformas dos serviços públicos dos países membros da União Europeia, as reformas financeiras e do regime de pessoal da Nova Zelândia, o projecto de reforma da gestão financeira da Austrália. Os movimentos das reformas administrativas também encontraram ecos nos países em desenvolvimento. A Grécia, a Malásia, a África do Sul, o Chile, o Gana, etc., têm lançado os seus projectos de reformas administrativas nacionais. As reformas dirigem-se principalmente ao regime burocrático. Warren Bennis, o teórico da organização dos Estados Unidos da América, no seu livro “The coming death of bureaucracy”, escreve: “Dentro de 20 a 50 anos, a partir dos anos 60 do século XX, as pessoas têm vindo a integrar-se no cortejo fúnebre do regime burocrático”<sup>19</sup>.

A necessidade ou a possibilidade de suprimir o regime burocrático depende da cultura organizativa, isto é, do “espírito do regime burocrático”. Primeiro, é a nomeação contratual ou seja a escolha livre, que é a essência do regime burocrático moderno; segundo, é uma dominação descaracterizada, meramente formalista, que parte dos deveres e não das paixões; terceiro, são as regras previsíveis, o que se reveste dum significado decisivo. Os contratos, as formas e as regras são partes constantes das tradições do racionalismo ocidental. Sejam as reformas administrativas, seja o melhoramento da gestão ou seja a empresarização do governo, o que se mantém inalterável são as regras e os contratos. Por exemplo, as pessoas costumam falar com gosto no caso muito exemplar que é o Pentágono, uma estrutura bem burocrática, que reduziu de 400 páginas para apenas 4 páginas, o manual de gestão das bases militares dos Estados Unidos da América. Mesmo só 4 páginas, também são regras. Aqui o problema que se coloca é que os burocratas não são sinónimos de burocratismo. O caso mais frequente na administração dum determinado país ou é a suficiência dos burocratas ou o excesso deles.

Neste momento, as reformas da administração pública chinesa encontram-se numa insuficiência do regime burocrático. Por exemplo, o menosprezo das regras por parte dos funcionais públicos, a falta de recur-

---

<sup>19</sup> Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, 2<sup>nd</sup>, The Dorsey Press, Chicago, 1987, p. 325, citado de Wang Ziqiang, *As vagas reformistas planetárias e a modernização da administração da China*, in *Ciências Sociais de Jiangsu*, n.º 2 de 2000.

so humanos profissionais, a orientação de primazia de “estatuto” sobre o desempenho e a corrupção, etc. A maior característica do tradicional regime burocrático da China é situar todos os membros numa fechada e rigorosa hierarquia do absolutismo, muito longe do espírito do regime burocrático moderno. É chamado de “regime burocrático hereditário ou da herança familiar” por Max Weber. Eis as deficiências internas: primeira, a falta de espírito do racionalismo; segunda, um regime patriarcal; terceira, a difícil introdução do conceito de governação pela lei; quarta, fraco conceito sobre contratos modernos. As medidas de melhoramento: ao nível racional, tentar aperfeiçoar o regime burocrático para o modernizar. Este aperfeiçoamento deve ser realizado, em termos da estrutura organizativa, da metodologia de gestão e da cultura organizativa<sup>20</sup>. Por isso, as características do ambiente da administração pública da China contemporânea determinam que as reformas administrativas da China devem seguir um caminho de aperfeiçoamento do regime de funcionários públicos civis como o principal rumo e promover a gestão da nova gestão pública como auxiliar<sup>21</sup>.

Além disso, o governo de serviços também deve ser um dos pontos fulcrais dos estudos sobre as reformas e o desenvolvimento do governo e considerar a criação de um governo de serviços como uma importante tarefa das reformas do governo da China e a escolha do modelo administrativo do governo chinês. Simultaneamente, a introdução do mecanismo de mercado nos produtos e serviços públicos também deve merecer maior atenção dos estudiosos<sup>22</sup>.

#### **IV. O regime da administração pública e as reformas institucionais**

As reformas do regime administrativo são um grande tema da realidade, colocado pelo desenvolvimento sócio-político-económico; por isso, deve ser uma questão nuclear dos estudos das reformas da administração pública, que pode desenvolver-se à volta de 6 problemas:

<sup>20</sup> Wang Ziqiang, *As vagas reformistas planetárias e a modernização da administração da China*, in *Ciências Sociais de Jiangsu*, n.º 2 de 2000.

<sup>21</sup> Zhang Lirong e Leng Xiangming, *A escolha das vias para as reformas da administração pública*, in *Estudos de Ciências Políticas*, n.º 1 de 2005.

<sup>22</sup> Fang Chongqing e outros, *Um Governo de serviços: a escolha das reformas administrativas da China*, in *Procura da verdade dos factos*, n.º 2 de 2005.

## 1. Problemas existentes no regime administrativo

De acordo com estudos analíticos, os principais problemas existentes no regime administrativo do interior da China são: a conflitualidade entre a coexistência da economia planeada e a economia de mercado; as contradições entre as funções do tradicional regime económico planeado e as exigências que a economia de mercado requer das funções governamentais; as contradições entre a cientificidade das criações institucionais e a sua objectividade; as contradições entre a instituição dos departamentos da gestão económica e a instituição dos departamentos do desenvolvimento económico geral; a divisão administrativa das instituições horizontais e verticais coexistentes; as contradições entre as instituições permanentes e não permanentes, as contradições entre o excesso de pessoal e a falta dele e a superestrutura e os múltiplos níveis das instituições.

Para Liu Zhifeng<sup>23</sup>, os principais problemas que enfrentam as instituições do governo chinês são: a estabilidade das instituições governamentais; o baixo grau de normalização e legalização das instituições governamentais; a indefinição durante muito tempo das funções governamentais e a não normalização das relações entre o Partido Comunista da China e o governo que influencia as instituições governamentais. Devido à posição nuclear do Partido Comunista da China nas áreas política, económica e social, entre outras, as relações entre o Partido Comunista da China e o governo constituem as relações políticas mais básicas e mais importantes da sociedade chinesa<sup>24</sup>. Este relacionamento condiciona necessariamente em grande medida as instituições governamentais e exerce uma grande influência sobre elas. As relações entre o Partido Comunista da China e o governo também se traduzem em todos os aspectos do regime político da China. Do ponto de vista administrativo, apresenta uma peculiar estrutura de “dupla administração” ou “dupla administração do Partido Comunista da China e do governo”. Há quem defenda que a estrutura governamental não passa de um sistema auxiliar do Partido Comunista da China<sup>25</sup>. Finalmente, é a particularização das instituições do governo.

<sup>23</sup> Liu Zhifeng (dir.), *A sétima revolução — Memorial das reformas institucionais da China em 1998*, Pequim, Editora do Diário Económico, 1998.

<sup>24</sup> Hu Wei, *O processo do Governo, Hangzhou*, Edições do Povo de Zhejiang, 1998.

<sup>25</sup> Idem.

## **2. Problemas nucleares das reformas do regime administrativo**

Em relação a estes problemas, as opiniões são diferentes, das quais as 3 mais representativas são:

Tomar a agilização como o centro do pensamento reformista;

Tomar as reformas do regime administrativo, principalmente a estrutura organizativa, a formação do pessoal e o mecanismo funcional como os principais conteúdos;

Tomar a transformação das funções e o reordenamento das relações como o conteúdo nuclear.

Estes 3 pontos de vista representam de facto as diferentes fases do desenvolvimento de opiniões sobre os problemas nucleares das reformas do regime administrativo. Na actualidade, a maioria das opiniões concentram-se na transformação das funções governamentais e reordenamento das relações.

Principais problemas das reformas do sistema administrativo: como conseguir uma combinação entre a cultura tradicional, o regime moderno e a tecnologia; como manter a autoridade necessária de que o governo precisa no desenvolvimento da modernização para garantir a estabilidade social e ao mesmo tempo levar a cabo as reformas que permitam ao governo estar em contacto com o público.

## **3. Metas das reformas do regime da gestão pública**

As metas gerais consistem em criar um regime de gestão administrativa, dentro das exigências modernas, com características chinesas, de funções completas, de estrutura racional, de funcionamento integrado, de flexibilidade e de alta eficiência. Como metas imediatas, agilizar as instituições, aumentar a eficiência e transformar as funções.

A julgar pelas metas imediatas, a primeira a atingir é reduzir os custos e as pressões da gestão social, melhorar a qualidade dos funcionários e reduzir o seu número. A segunda meta é resolver o problema da existência de grupos de interesses especiais dentro do aparelho de Estado. Trata-se de grupos de interesses profissionais e sectoriais, que transformem a monopolização interna em diversificação, a unificação em disseminação

que acabará na perda das autoridades do Estado. No que diz respeito ao reajuste do quadro de interesses, é preciso resolver o problema da sectorização dos interesses. Relativamente à criação do regime de políticas, é preciso resolver também a sectorização das políticas.

As metas a longo prazo são promover as reformas dos controlos sociais da China para poder ter uma grande energia e flexibilidade e poder dar apoio e promoção eficaz ao regime da economia de mercado: 1. divisão racional de partilha de poderes com as empresas e as organizações intermediárias sociais (auto-gestão social, auto-organização do mercado, auto-restricção profissional, redução dos custos transaccionais, que são 4 grandes funções das organizações intermediárias sociais). 2. Levar a cabo uma cooperação entre as autoridades e a sociedade civil na prestação dos serviços públicos. 3. concretizar a racionalização das funções internas do sistema do governo<sup>26</sup>.

#### **4. Metodologia das reformas do regime administrativo e institucional**

A organização administrativa inclui a sua componente vertical e horizontal. A estrutura vertical refere-se à hierarquização, na qual há dois factores que são os níveis administrativos e a envergadura administrativa. Esta refere-se ao número de subalternos ou pessoas que um dirigente administrativo pode controlar directa e eficazmente num determinado nível de instituição administrativa. As reformas da estrutura organizativa apresentam as seguintes características: A primeira é a sua tendência nivelada, reduzir os níveis hierárquicos e aumentar a envergadura administrativa. A segunda é a institucionalização dos trabalhos em equipa. O que é preciso ser esclarecido é que uma estrutura organizativa nivelada e em equipa só pode eliminar alguns males provocados pelo excessivo desenvolvimento da tradicional estrutura organizativa hierárquica. Apenas tem funções corretoras, mas não funções de substituição. Uma “Matrix structure” é uma organização temporária dinâmica para a realização de uma determinada tarefa.

---

<sup>26</sup> Xu Yuansheng e outros, *Os motivos profundos e as maiores dificuldades para as reformas institucionais dos governos autárquicos*, in *Gestão Administrativa da China*, n.º 2 de 2002.

Conforme alguns pontos de vista tradicionais, os conflitos organizativos são origem de instabilidade. Porém, a energia produzida pelos conflitos construtivos é uma importante energia para as inovações organizativas, por isso, é preciso estabelecer a diferença entre os conflitos construtivos e os destrutivos.

As reformas estruturais do sistema administrativo: Primeiro, a reestruturação organizativa. Dividir as instituições existentes ou criar novas, ou através de fusão reduzir as instituições, ou mudar as relações de dependência e reajustar as suas funções. Isto geralmente acontece nos tempos eleitorais para a mudança do governo; Segundo, a descentralização que parte de cima para baixo, mas é preciso evitar a perda da autoridade central com a descentralização; Terceiro, as reformas da privatização e Quarto, a adequação da envergadura.

As posições diferentes residem na interpretação das reformas das denotações e das conotações, isto é, as reformas que têm a agilização das instituições e a mudança das funções como os principais temas. As reformas simples ou compostas, isto é, as reformas administrativas propriamente ditas ou as reformas administrativas sincronizadas com as reformas do regime político e económico. As reformas radicais ou paulatinas, isto é, as reformas de acção imediata ou de acção paulatina.

Os reajustes das funções exigem o apoio das reformas da estrutura organizativa enquanto a partilha de poderes e a descentralização são conteúdos nucleares das mudanças estruturais. As principais medidas das reformas residem em decompor os departamentos governamentais para que as funções decisórias se concentrem nos departamentos mais nucleares, ao mesmo tempo, transformar os níveis médio e básico em departamentos executivos independentes, que recebam autorização para uma gestão descentralizada. Portanto, os responsáveis dos departamentos executivos lembram aos gerentes empresariais e vão trabalhar com os métodos de funcionamento das empresas comerciais para poder competir com as organizações não lucrativas e as empresas privadas, o que representa um pensamento de reformas de separação entre a decisão política e a sua execução. As reformas estruturais produzem uma série de mudanças nas organizações administrativas; por exemplo, transformar as antigas relações de dependência hierárquica entre os superiores e os subalternos em relações contratuais e tornar assim os níveis administrativos e hierárquicos numa estrutura nivelada.



## 5. Estudos sobre o mecanismo do funcionamento administrativo

É opinião geral que o mecanismo do funcionamento do monopólio burocrático representa a eficácia e a exactidão, mas também tem a tendência de condicionar as pessoas e transformar-se num mecanismo de participação. Se o governo pode separar a sua função de “timoneiro”, da sua função de “remador”, tanto a capacidade decisória como a eficiência dos serviços do governo poderiam ser aumentadas.

Os principais conteúdos dos estudos sobre o mecanismo do funcionamento administrativo incluem a diferença e a ligação entre o regime administrativo e o mecanismo do funcionamento administrativo; o estudo sobre as componentes do mecanismo do funcionamento administrativo; o estudo sobre o corpo, as metas, as forças motrizes, o ambiente, o controlo, o modo, o processo e a garantia do funcionamento administrativo. Ao mesmo tempo, devem incluir estudos sobre os diferentes mecanismos do funcionamento administrativo, tais como os mecanismos de reajustes, de coordenação, de incentivos, de prémios, de adaptação e de restrição, etc.

As práticas das reformas do mecanismo do funcionamento administrativo levadas a cabo pelos poderes locais têm despertado o interesse dos estudiosos. Por exemplo, a reforma das “três divisões administrativas” que introduz a divisão dos poderes e o mecanismo do equilíbrio na estrutura administrativa para poder quebrar o tradicional quadro da “administração sectorial”, levada a cabo em Shenzheng. O Distrito Shunde da Província de Guangdong está a experimentar a combinação das “quatro instituições (o Comité do Partido Comunista da China, o governo, a Assembleia Popular Nacional e a Conferência Consultiva Política do Povo Chinês) numa agência”, o supermercado dos assuntos governamentais, a “agência única” e as formas dos regimes de licenças administrativas, etc.

## 6. Reformas do orçamento financeiro

Os estudos sobre as reformas no orçamento financeiro residem principalmente em apresentar e analisar medidas e metodologias que estão em voga no Ocidente. As metas das reformas orçamentais e financeiras visam eliminar o défice orçamental, usar eficazmente os recursos financeiros e aumentar a consciência dos custos dos departamentos governamentais. Dispor do saldo orçamental, alargar a autonomia do uso do orça-

mento dos departamentos e adoptar técnicas e planos de usar de maneira científica e racional o orçamento público são as principais temáticas das reformas do orçamento financeiro. Dispor do saldo orçamental significa que os departamentos podem dispor da diferença entre o orçamento anual e as despesas anuais feitas. Os departamentos podem usá-lo com certa autonomia e sem influenciar no orçamento do ano seguinte. A disposição do saldo orçamental contribui para conter o aumento anual dos orçamentos sectoriais e a tendência de esbanjar os recursos financeiros e fornecer incentivos para que os departamentos usem de maneira racional os recursos financeiros. O alargamento da autonomia do uso do orçamento deve incluir o alargamento do prazo orçamental e simplificar as categorias orçamentais, exigindo que o prazo para o orçamento seja alargado de três para cinco anos, o que ajudará o governo a planear a utilização dos fundos a longo prazo; ao mesmo tempo, estimula que os fundos possam ser usados em categorias orçamentais diferentes e simplifica o princípio do uso específico de cada fundo. A utilização da avançada técnica do orçamento público deve ter como base a avaliação do desempenho dos departamentos. Através dela, ordenam-se as prioridades dos projectos para poder ter tratamentos diferenciados, aquando da elaboração do orçamento, com o fim de suspender os projectos com resultados não muito bons e dissolver as instituições correspondentes. As reformas que residem em aumentar a autonomia orçamental encontram-se em dificuldade, devido aos obstáculos políticos, de maneira que a disposição do saldo orçamental pode ajudar a poupar fundos para lhe dar um destinado limitado. A introdução da avançada técnica do orçamento público deve ser considerada como principal meio para o racional uso de fundos e a redução do orçamento.

## **V. Forças motrizes e obstáculos para as reformas administrativas**

### **1. Forças motrizes para as reformas administrativas**

Das forças motrizes externas para as reformas administrativas, o factor directo mais importante é o político. As mudanças no regime político exigem necessariamente correspondentes mudanças no regime administrativo.

É preciso procurar forças motrizes contínuas para promover as reformas administrativas e institucionais. Os “factores externos” vindos do

governo central, a “sinergia” vinda das organizações governamentais e económicas, dos departamentos governamentais e as “iniciativas próprias” da Função Pública constituem três forças motrizes para promover as reformas institucionais do governo. A “sinergia” é a mais duradoira. No entanto, há um ponto de vista<sup>27</sup> que acha que as forças motrizes directas para as formas administrativas vêm do seu promotor que é o próprio governo central. A opinião pública e as exigências das reformas vindas por várias vias mostram que no actual ambiente institucional, o que a sociedade tem feito nas áreas das reformas administrativas é o único factor motriz. Por isso, é preciso mobilizar de maneira completa os cidadãos para participar nas reformas administrativas e as apoiar, numa tentativa de conseguir o maior apoio e participação dos cidadãos, o que constitui condição primordial para o sucesso das reformas administrativas.

Após o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio, as reformas administrativas da China deixam de ser “factores externos” para entrar num período de dupla função de factores “internos” e “externos”<sup>28</sup>.

## 2. Obstáculos para as reformas administrativas

Sobre os obstáculos para as reformas administrativas, pode fazer-se uma análise a partir do ambiente administrativo e do sistema administrativo.

Eis os obstáculos a nível do ambiente administrativo: a ambiguidade do sistema económico, o carácter incompleto da economia de mercado e a deficiente resposta do sistema social.

Os maiores obstáculos para as reformas administrativas vêm do sistema administrativo do governo e dos seus funcionários. As próprias reformas administrativas da China constituem um paradoxo muito peculiar: o governo é o projectista, organizador, executor e promotor das reformas administrativas e ao mesmo tempo, o fim e o objecto; quer dizer é simultaneamente o corpo e o objecto. Por isso, as reformas em grande medida

<sup>27</sup> Liu Degang, *Os pontos fulcrais para as actuais reformas administrativas da China*, in *Fórum dos Quadros do Partido Comunista da China e do Governo da China*, n.º 6 de 2004.

<sup>28</sup> Zeng Jun, *As duplas forças matrizes do desenvolvimento administrativo*, in *Diário de Pequim*, edição de 20 de Novembro de 2000.

realizam-se sob pressões externas e numa “autooperação” passiva. Mas se esta operação atingir certa profundidade, ao ponto de tocar nos poderes e no quadro dos interesses do governo e dos seus funcionários, então surgem obstáculos para estas reformas. As restrições resultantes deste paradoxo são reforçadas pelos funcionários públicos que são os executores das reformas. Evidentemente, os projectos para as reformas administrativas por mais científicos e aperfeiçoados que sejam, se encontrarem obstáculos dos próprios funcionários públicos, nunca podem ser concretizados exactamente como se planearam, podendo sofrer alterações, até fracassos. Os obstáculos vindos dos funcionários públicos podem ser sintetizados da seguinte maneira: resultantes dos reajustes sobre os interesses e os direitos, resultantes dos hábitos e da mentalidade do sistema da hierarquia burocrática, resultantes da incerteza, da dependência e das interpretações torcidas<sup>29</sup>.

## VI. Eficiência da gestão administrativa

O estudioso japonês Urabe Kuniyosi frisa: “Uma vez criada uma organização, a sua sobrevivência constitui a meta final dela.”

Os economistas North, Douglass e Roberts P. Thomas acham que a chave do surgimento do mundo ocidental reside em que os países ocidentais têm fornecido um conjunto de sistemas eficientes; quer dizer que os países ocidentais que têm eficiência institucional têm conseguido a eficiência técnica e a eficiência dinâmica continuada. Acabaram por prevalecer no mundo, tornando-se em países desenvolvidos<sup>30</sup>.

A eficiência da gestão administrativa divide-se em três níveis: a eficiência organizativa procurada pelos dirigentes; o nível intermediário, isto é, o nível de gestão procura a eficiência administrativa. A eficiência mecânica é procurada pelos executores. A eficiência organizativa depende principalmente da recolha de informações e das decisões científicas e racionais que se fazem com base nas informações de retorno. A eficiência administrativa depende principalmente do nível da coordenação geral e do nível da gestão. A eficácia mecânica depende principalmente da capa-

<sup>29</sup> Wang Yongcheng, *A propósito dos obstáculos para as reformas administrativas da China— uma análise sobre as suas origens e as correspondentes políticas de resolução.*

<sup>30</sup> North, Douglass & Roberts P. Thomas, *The Rise of Western World: a New Economic History.* (edição chinesa), Editora Huaxia, 1999.

cidade dos funcionários que executam com exactidão as políticas e resolver da melhor maneira os assuntos a eles entregues.

Critérios para a eficiência da gestão administrativa: Primeiro, o grau racional do sistema; segundo, o grau de fluidez do processo; terceiro, os impactos dos efeitos sociais.

Da “primazia da eficiência” à “primazia da qualidade”. Nos tradicionais estudos sobre a eficiência, existe o fenómeno da “primazia da eficiência”, no entanto, a tendência actual é a passagem para a “primazia da qualidade”. A “primazia de eficiência” significa “Prioridade para a eficiência, mas também acumulando outros aspectos”. O desempenho como uma metodologia de avaliar os resultados das actividades governamentais inclui 3 aspectos: a economia, a eficiência e a eficácia (a qualidade, os resultados e o grau de satisfação dos clientes). Os indicadores de desempenho podem dividir-se em económicos, eficientes e qualitativos, etc.

Um governo eficaz deve ser um governo técnica e institucionalmente eficiente e deve ser ainda um governo com eficiência institucional. A dinâmica do governo eficiente é a dinâmica que se adapta às alterações para, com adequados reajustes, atingir a eficiência em todos os aspectos. Deve dizer-se que a eficiência de todos os aspectos é muito importante. Os estudos sobre as técnicas, as necessidades dos consumidores e a comparação dos custos de todos os aspectos, a mentalidade, os processos evolutivos de todos os aspectos do mundo, são temas extremamente importantes. No passado, foi dado realce à eficiência técnica do governo, sem ter conseguido uma boa percepção nem da eficiência distributiva, nem da eficiência dinâmica, nem da eficiência institucional. Evidentemente, os valores eficientes desses aspectos são importantes, mas não passam do nível prático. Em termos lógicos, Mao Shoulong acha que o mais importante destes quatro aspectos é a eficiência institucional, isto é, a consolidação da primazia institucional<sup>31</sup>.

O desempenho do governo inclui os 3 aspectos económico, social e político, que se distribuem nos níveis macro e microanalítico. Devido à flexibilidade e às dificuldades em avaliar o “put out” do governo, não é fácil medir e avaliar o desempenho do governo. Precisamente por esta razão, a avaliação do desempenho do governo tem merecido grande atenção nos países ocidentais. Os Estados Unidos da América têm publicado

<sup>31</sup> Mao Shoulong, *A lógica básica do Governo eficiente*, veja <http://www.wiapp.org>.

a Lei do desempenho e resultados do governo, que legisla sobre o conceito e o regime da avaliação do desempenho do governo. O governo britânico da administração Margaret Hilda Thatcher introduziu as famosas práticas de Rayner Scrutiny Programme e o MINIS —Management Information System for Ministers, entre outras.

Nos últimos anos, muitos governos e departamentos autárquicos da China têm usado a criação da eficiência das instituições governamentais e a avaliação do desempenho dos departamentos públicos como interface para continuar com os estudos e experiências da avaliação do desempenho dos sectores públicos. O sistema da responsabilidade, da carta de qualidade dos serviços sociais, a vigilância da eficiência, a construção da eficiência, a avaliação da ética profissional, entre outros regimes de avaliação para melhorar o desempenho dos departamentos públicos, têm surgido umas atrás de outras e com resultados muito destacados. No entanto, no seu conjunto, a avaliação do desempenho do governo chinês, seja a nível teórico ou prático, ainda está imatura. Encontra-se na sua fase do arranque, faltam-lhe os critérios unificados. Ainda não foi criado um sistema de indicadores de avaliação científicos de modo a que o processo de avaliação do desempenho não deixa de ter uma grande aleatoriedade. Nas actuais molduras institucionais, é preciso estudar como adequar as distribuições institucionais dos departamentos do quadro, as reformas orçamentais dos departamentos financeiros, os trabalhos de auditoria dos departamentos editoriais, a vigilância dos departamentos de fiscalização e também a avaliação dos funcionários públicos por parte dos departamentos de pessoal para poder construir um sistema de gestão de avaliação do desempenho dos órgãos do governo da China<sup>32</sup>.

Além destes temas, os estudos sobre as reformas da administração pública no Continente da China ainda se referem ao relacionamento entre os poderes central e autárquicos, a imagem do governo, o governo electrónico, a cultura administrativa assim como muitos estudos específicos que têm as reformas da administração pública como o objecto. Por uma questão de economia de espaço, não vamos desenvolver mais as temáticas correlacionadas neste texto.

---

<sup>32</sup> Zhang Anding e outros, *A avaliação do desempenho: Nova estratégia para as reformas administrativas e a reconstrução do Governo*, in *Gestão Administrativa da China*, n.º 9 de 2004.