

Carta Estratégica da Reforma Administrativa de Minas Gerais *

Raymundo Nonato de Castro

Esta é uma declaração de opções, uma definição da metodologia para o mais recente esforço de reforma administrativa do serviço público de Minas Gerais. Em verdade, a expressão *reforma administrativa* é insuficiente, insatisfatória, imprópria mesmo, para caracterizar o elenco de mudanças, principalmente comportamentais, com que há de vitalizar-se a nossa administração pública. Com efeito, à luz da experiência brasileira, reforma administrativa tem sido um movimento teleologicamente finito porque suas metas se esgotam num projeto ou lei geral de reforma; temporalmente finito, porque a prazo determinado; e socialmente finito, porque circunscritos a um grupo ou govêrno.

O atual esforço de modernização do setor público estadual em que o ETRA se empenha desvia-se muito, principalmente em termos de estratégia, das linhas e diretrizes de nossas experiências de reforma administrativa. Em primeiro lugar, por ser concebido como um movimento teleo-

* O documento constitui uma versão desenvolvida da conferência pronunciada no encerramento do I Seminário de Estudos Administrativos pelo Sr. RAYMUNDO NONATO DE CASTRO, Diretor-Geral do ETRA — ESCRITÓRIO TÉCNICO DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, que é a agência central coordenadora da Reforma Administrativa em Minas Gerais.

lógicamente infinito, cujos objetivos extravasam do alcance de uma lei, por mais abrangente que seja. Assim, não haverá uma lei *geral* de reforma administrativa, mas tantas leis, decretos, portarias e atos normativos *específicos* quantos reclamados pelas situações que se apresentarem aos agentes de mudança. O *processus* da reforma há que ser heurístico, e não determinístico ou apriorístico, no sentido de que suas metas não serão prefixadas, predeterminadas, mas emergirão e serão hierarquizadas *ao longo* desse processo. Em suma, esta há que ser uma *reforma em participio presente*. Em segundo lugar, o atual esforço de modernização do setor público estadual difere das experiências brasileiras de reforma administrativa por ser concebido como tarefa infundável, permanente, contínua, e não esgotável, episódica, intermitente, ou concluível com a implantação de uma lei. Muito pelo contrário, as próprias conquistas da modernização gerarão novas necessidades, novas frentes de operação, novos serviços, novas metas para o processo reformista que, por natureza, estará sempre aquém de suas próprias possibilidades e será, assim, inconcluível, inesgotável. Finalmente, distingue o atual movimento modernizador a preocupação constante, o compromisso em evitar a sua apropriação por um ou outro grupo, inclusive — e especialmente — o grupo do ETRA, tornando-o, assim, um movimento socialmente desconcentrado, pelo qual sejam responsáveis não apenas as chefias e assessorias de todos os níveis, nem apenas o servidor público, mas o empresário, o operário, o lojista, o profissional liberal, o estudante, o cidadão enfim, no mais amplo sentido da palavra. Para tornar-se auto-sustentado o *processus* da reforma, é preciso desvinculá-lo deste ou de qualquer governo, das pessoas que eventualmente o conduzam; é preciso institucionalizá-lo, sem personalizá-lo.

Julguei indispensável iniciar esta Carta pela qualificação do que compreendemos no ETRA como *reforma administrativa*. Doravante, neste e noutros documentos, a expressão será usada sempre em seu mais amplo sentido, o de movimento permanente, sem objetivos apriorísticos, que transcende a grupos ou governos. Os destinatários desta Carta Estratégica não são os Senhores Secretários de Estado, apenas, nem somente os responsáveis pela direção superior do setor público, mas todos aqueles que, por posição hierárquica ou disposição de espírito, por obrigação funcional ou desafio profissional, devam, possam e queiram participar do esforço de reforma da nossa administração pública.

Nossa experiência de reforma administrativa tem sido rica em lições. Muitas previsões têm sido confirmadas, muitos desafios vencidos e muitas ilusões desvanecidas. É dessa experiência — de seus êxitos, surpresas, dúvidas, confirmações *e até mesmo de suas falhas* — que emerge esta Carta Estratégica. Ela procura, assim, ratificar, reforçar orientações que a experiência comprovou acertadas e retificar, corrigir orientações ineficazes. Para ganhar maior potência, maior impacto sobre a realidade administrativa estadual, a ação reformista deve nortear-se pelas diretrizes estratégicas aqui formuladas. É indubitável que determinados casos

e circunstâncias poderão exigir desvios da rota. Quando são tomadas conscientemente, porém, tais desvios serão compreendidos como exceções, confirmando, pois, o compromisso com a regra geral de ação.

A necessidade de formulação de uma estratégia, de uma definição das diretrizes metodológicas que deverão orientar todo o processo reformista tornou-se incontestável, logo ao início deste esforço. Em verdade, os pontos fundamentais desta Carta Estratégica já foram propostos e advogados em muitos de meus pronunciamentos. Não ficou, porém, um documento escrito, específico, sintetizado e interrelacionando aqueles pontos, de modo a constituir um *documento de trabalho* para os agentes da reforma. É isso o que procuro oferecer-lhes agora — um documento de trabalho — como subsídio para suas decisões e opções no processo de modernização do nosso serviço público. O que tenho aprendido e apreendido aqui e ali sobre reforma administrativa está agora impresso num documento acessível, sintético e, mais que tudo, integrador de várias experiências. Com efeito, este documento não reflete apenas a minha experiência e as minhas opiniões, mas incorpora as de titulares e ex-titulares de Secretarias de Estado, as de meus assessôres imediatos e as de várias das chefias e assessorias que se têm preocupado com a reforma do setor público de Minas Gerais.

Confio em que a distribuição desta Carta aos principais líderes da reforma facilitará de muito a sua marcha. Primeiro porque quanto maior for o consenso a respeito da metodologia da reforma, de suas prioridades, de como se pretende implantá-la, mais *coerente* será também a ação dos agentes da reforma. Assim, em vez de iniciativas desencontradas ou mesmo contraditórias — fruto de uma indefinição de direções — espero maior homogeneidade de ação. As providências e esforços das Secretarias de Estado, especialmente do Conselho Estadual do Desenvolvimento, das entidades de administração indireta e dos técnicos do ETRA ganharão maior compatibilidade se as diretrizes desta Carta Estratégica forem observadas.

Antes de analisar cada uma das cinco opções estratégicas que compõem esta Carta e que deverão orientar a ação reformadora, devo assinalar que elas emergiram da experiência de vários anos e de muitas pessoas. Não são produtos de gabinete, nem de abstrações acadêmicas. Pelo contrário, os esforços mais bem sucedidos de formulação e implantação de mudanças administrativas em nosso Estado obedeceram, em maior ou menor grau, às diretrizes aqui formuladas. Conquanto não devam ser adotadas rigidamente, mas como indicações de caminhos, essas diretrizes devem nortear a ação dos agentes da reforma. Na medida em que isso ocorrer, estou certo, aquela ação repercutirá com muito maior profundidade sobre a dinâmica administrativa do serviço público mineiro.

É em função dessas experiências, portanto, que proponho as seguintes opções estratégicas para a reforma administrativa estadual:

1. Orientação para problemas, em vez de orientação estrutural-funcional

Esta opção refere-se ao foco para o qual se deve orientar a ação da reforma. Para efeito de análise, é útil distinguir entre reformas cuja ação é orientada precipuamente para estruturas (divisão do trabalho, definição de competências), ou para funções (fluxos de trabalho, rotinas) ou, ainda, para comportamentos (atitudes do pessoal, motivação, moral do grupo). Assim, de acôrdo com a *predominância do seu foco de ação*, as reformas administrativas podem classificar-se em *estruturais, funcionais e comportamentais*.

No nível federal, a experiência de reforma administrativa apresenta uma certa evolução no sentido de reformas estruturais para reformas comportamentais. Os frustrados projetos de reforma total do Executivo anteriores ao Decreto-lei n.º 200 preocupavam-se sobretudo com a arquitetura geral do Governo, com a criação de novos ministérios, a subdivisão ou integração de órgãos, a redefinição de competências.

Em Minas Gerais, por igual, essas reformas *organogramáticas* não chegaram a desencapsular, já que nenhum organograma opera, *per se*, qualquer reforma. Isto porque as mudanças envolvidas numa reforma administrativa, antes de constituírem problemas tecnológicos, são problemas sociológicos e — na acepção mais ampla do termo — políticos.

A estratégia da atual reforma administrativa federal, pelas próprias características de seu lançamento e movimentos iniciais — a chamada Operação Desemperramento — classifica-se mais adequadamente como funcional que como estrutural. Com efeito, essa reforma tem sido orientada muito mais para a fisiologia que para a anatomia administrativa, tanto assim que o objetivo da Operação Desemperramento foi a aceleração e a simplificação do processo administrativo. De qualquer modo, não se conseguiu ainda, na órbita federal, firmar a orientação da reforma para os aspectos comportamentais.

Contudo, há que perguntar: até que ponto a concentração da reforma nos aspectos comportamentais garantiria o êxito das mudanças pretendidas? A única resposta sensata à pergunta seria a de que somente a experiência poderia revelar os resultados de tal estratégia. Não tendo sido ainda tentada e, portanto, testada, essa estratégia só pode ser discutida em teoria. De qualquer modo, permito-me registrar duas observações, com as quais os estudiosos do assunto hão de convir. Primeiro, não creio que a concentração da reforma nos aspectos comportamentais conduzis-se a resultados *imediatos, a curto prazo*, de modo a atender às imposições de urgência na solução de certos problemas críticos com que se debate o Governo. *Não defendo o imediatismo como atitude fundamental, como posição permanente*. Mas insisto em que é perigoso adiar respostas. Em segundo lugar, tenho sérias reservas ao que se tem compreendido, no Brasil, como reforma comportamental. Isso porque, em muitos casos, os *comportamentalistas* são ainda os arautos da hoje tradicional escola das Relações Humanas, cujas teorias vêm sofrendo profundas revisões no país de origem, os Estados Unidos. Tais revisões não foram ainda conscienci-

zadas pela maioria dos comportamentalistas brasileiros, que continuam a falar em motivação, moral de grupo, lealdade institucional e outros conceitos, *sem vinculá-los* a aspectos como divisão adequada de atribuições, eliminação de contrôles parasitários e definição de objetivos organizacionais, aspectos estes também fundamentais para a eficiência administrativa. Assim, muitos dos que proclamam a primordialidade do comportamento se esquecem de que, como uma estrutura adequada pode fracassar pela falta de motivação do elemento humano, também é verdadeiro que, sem o apoio de uma estrutura apropriada de autoridade e de instrumentos simplificados de operação, mesmo o grupo mais motivado pode ver seus esforços traduzidos num produto insignificante, diluindo-se então, progressivamente, seu entusiasmo e motivação. Em suma, nem a motivação dispensa a organização nem esta prescinde daquela.

Se a ação da reforma não se deve concentrar primariamente na estrutura, nem no funcionamento, e nem no comportamento, qual, então, o foco prioritário de ação da reforma?

A resposta à pergunta é bem simples: a ação da reforma deve ser orientada para *problemas*. Noutros termos: não devemos reformar uma estrutura *por hora* à estrutura, nem simplificar uma rotina *por honra* à rotina, ou induzir comportamento *por honra* a comportamentos. É preciso, antes de tudo, perguntar: Qual é o problema, ou problemas, que precisamos ou queremos resolver? Somente após identificar problemas a ação reformista ganhará sentido, perspectiva, consequência. Nenhuma estrutura, rotina ou comportamento é importante em si, mas pelas implicações que tenham sobre certo problema. A experiência tem revelado que as reestruturações não conduzem necessariamente à solução (podem até aumentá-los) e, mesmo quando o fazem, o seu efeito pode confinar-se a problemas irrelevantes, secundários ou terciários. Da mesma forma, uma rotina de 50 passos pode ser infinitamente mais importante que outra de 500 passos; isto porque, no primeiro caso, a atividade constitui um problema para o Governo, enquanto no segundo caso a atividade é irrelevante, à luz da escala de prioridades do sistema governamental. Portanto, uma simplificação de 20 passos na primeira rotina seria incomparavelmente mais significativa que uma redução de 200 passos na outra. Se a orientação da reforma for funcional (e não para problemas), essas diferenças não serão visíveis, pois *o importante será, no caso, simplificar a rotina e não solucionar o problema, coisas que não coincidem necessariamente*. Idêntico raciocínio se aplica a projetos de cursos e seminários destinados a desenvolver atitudes e comportamentos no pessoal. Se não forem vinculados a problemas, tais projetos degenerarão muitas vezes em "agradável oportunidade de renovação intelectual", ou "convivência interessante com professores e especialistas em Administração", ou "excelente atualização de conhecimentos", sem a devida compensação, em termos de mais ou melhores serviços às clientelas do serviço público. *Não se confunda desenvolvimento individual com desenvolvimento organizacional*. Quando se faz treinamento *por honra* a treinamento, o indivíduo pode desenvolver-se; isto não significa, porém, que a organização se desenvolva *necessariamente*.

Vale ressaltar que a orientação para problemas não exclui a alteração de estruturas e rotinas, nem dispensa, tampouco, a mudança de atitudes e comportamentos. Muito pelo contrário, a orientação para problemas permite a integração daqueles três aspectos — o estrutural, o funcional e o comportamental — *subordinando-os*, porém, à solução de um determinado problema. Assim, em vez de partir da estrutura, o agente da reforma deve limitar-se aos aspectos estruturais que dificultem a solução do problema, deixando intocados os demais aspectos. Da mesma forma, somente as rotinas especificamente envolvidas com o problema devem ser reformuladas. Em muitos casos, essa estratégia conduzirá à concepção de uma rotina inteiramente nova, ditada pelas necessidades, em vez de se partir do que existe, procurando racionalizar uma rotina que, em princípio, não deveria sequer existir (nestes casos, a simplificação da rotina redundaria no que se poderia chamar de *racionalização do erro*). Finalmente, os programas, jornadas ou cursos de treinamento devem ser orientados especificamente para a solução do problema, contando para isso, como *instrutores*, com o *peçoal da casa*, além de professores especializados.

A orientação para problemas apresenta inúmeras outras vantagens de ordem estratégica, das quais se destaca o efeito que terá sobre as resistências às mudanças. Tais resistências, em qualquer reforma, agigantam-se quando se aborda uma estrutura em sua totalidade; a orientação para problemas atenuará essas resistências na medida em que limitar a ação reformista aos pontos da estrutura cuja transformação seja imprescindível, evitando, pois, que a reforma *compre brigas* desnecessárias. O mesmo raciocínio é válido relativamente à simplificação de rotinas. Para que aplicar recursos e esforços em alterações que não tenham implicações diretas sobre o problema a ser resolvido? Por que despertar oposições e reações que podem permanecer adormecidas?

Em suma, a referência fundamental, primária e primeira, a orientar a ação reformadora deve ser um problema; em função dessa referência, e só em função dela, é que devem ser considerados os aspectos estruturais, funcionais e comportamentais que exijam transformações a fim de solucionar-se o problema. Assim concebida, a reforma, em vez de visar *em princípio* à reestruturação de determinada Secretaria, ou à simplificação de rotinas, ou a programas de treinamento de pessoal, visará, isto sim, à solução de dois, três ou quatro problemas que, *no entender do Secretário de Estado e de seus assessôres imediatos, sejam os problemas administrativos inadiáveis, prioritários, da Secretaria*. Idêntico raciocínio se aplica à reforma em quaisquer outros órgãos ou entidades do setor público.

2. Gradualismo. em vez de globalismo

Esta opção refere-se à amplitude, à abrangência da ação de uma reforma. Quanto a este aspecto, pode-se diferenciar entre reformas que incidem sobre todas as frentes *de uma vez só* e reformas que atacam determinadas áreas, estendendo-se progressiva e sucessivamente a outras, segundo crité-

rios de prioridade. Assim, de acôrdo com a *abrangência de ação*, as reformas administrativas podem classificar-se em *globalistas* e *gradualistas*.

A experiência brasileira de reforma administrativa se tem pautado pelo globalismo, de que são ilustrações mais remotas as tentativas de implantação do sistema do mérito e da centralização das compras governamentais. Tentou-se condicionar ao concurso, *de uma só vez*, as nomeações para *todos* os cargos de *todo* o serviço federal. A estratégia de implantação do sistema centralizado de compras foi idêntica. Os resultados dispensam maiores comentários. Basta dizer que, hoje, a proporção de concursados, no serviço civil, não alcança 10%, e o fracasso do Departamento Federal de Compras tornou insustentável a sua sobrevivência. Dentre os exemplos mais recentes do globalismo das reformas federais incluem-se todos os projetos-de-lei anteriores ao Decreto-lei n.º 200, de reforma global do Executivo. O próprio Decreto-lei n.º 200 configura uma reforma global (o que se explica e talvez até se justifique pelas circunstâncias de que emergiu) mas, *sabidamente, estabelece que sua implantação seja gradual, por etapas* (art. 146).

Optar por uma estratégia gradualista impõe a definição de prioridades, a adoção de critérios seletivos dos problemas a serem atacados. Tal seletivismo apóia-se na premissa de que nem todos os problemas do Governo têm igual importância, em determinado momento, para a sociedade, para o público. O enfoque globalista, *per contra*, reflete uma percepção de que *tudo é importante*, sem noção de prioridade. É inegável que, no momento atual da administração mineira, certos *sistemas* são críticos para o funcionamento governamental. Da mesma forma, *atividades* há que, embora deficientes, não têm significação prioritária para a ação do Governo junto aos usuários dos serviços públicos. Como os recursos, humanos e materiais, são escassos, é mister concentrá-los nos problemas críticos, de maior repercussão social a prazo mais curto, estendendo-se a reforma progressivamente a problemas menos agudos. Tentar reformar uma secretaria como um todo é aplicar esforços inobjetivamente, partindo de uma perspectiva *organogramática*, segundo a qual os órgãos situados no mesmo nível hierárquico de um organograma têm o mesmo *valor*. Essa perspectiva simétrica se contrapõe a uma outra, que poderia ser designada como *perspectiva programática*, segundo a qual a reforma seria concentrada seletivamente em certos problemas ou órgãos, independentemente da posição destes no organograma. É indispensável selecionar objetivos, pontos críticos, problemas inadiáveis. Em verdade, é preciso não esquecer que a reforma é um processo infinito — é obra que transcende a um governo.

Nos termos de uma estratégia gradualista, o programa da reforma será um conjunto de projetos específicos, selecionados com base na importância — em termos de custo, repercussão social e urgência — de problemas e atividades que reclamem estudos e modificação. Cabe ao grupo de assessoramento superior de cada área de atuação do Governo selecionar os respectivos problemas críticos e prioritários a serem abordados. Esse grupo, com muito mais propriedade que os técnicos do ETRA ou de qualquer escritório de assistência técnica em organização, terá condições de

experiência e contigüidade com os respectivos problemas para distinguir os inadiáveis dos transferíveis, os calamitosos dos toleráveis, os sociais dos pessoais. Os problemas selecionados serão detalhados em projetos específicos (projetos-impacto e projetos a curto, médio e longo prazo), com base nos quais se elaborará um Programa do ETRA.

Dessa forma, o próprio ETRA adotará a *organização por projeto* como critério de estruturação interna de suas atividades. Cada projeto, confiado a determinado grupo de trabalho com responsabilidade específica e temporária, será objeto de um cronograma de execução e estará sujeito ao *acompanhamento* do ETRA. Além de um controle mais efetivo do tempo de execução e dos resultados do projeto, êsse arranjo permitirá a formação (indispensável do ponto de vista estratégico) de grupos mistos de trabalho, integrados por técnicos das secretarias, do ETRA e, ainda, de organizações particulares especializadas, *êstes últimos sem vínculo empregatício permanente*, mas contratados para colaborar em determinado projeto por determinado período.

São essas, portanto, as principais vantagens estratégicas da opção gradualista: senso de prioridade, repercussão social mais rápida, alocação mais econômica de recursos humanos e financeiros, controle mais efetivo do ritmo e dos resultados da reforma mediante a organização por projeto, participação direta e essencial dos grupos de assessoramento superior das secretarias e entidades governamentais, e possibilidade de utilização *controlada* de técnicos de organizações particulares. É em função de tais vantagens que endosso integralmente a opção gradual.

Para concluir com uma síntese, sugiro que a ação reformista não se dinamize *indiferenciadamente*, mas concentre-se em determinados problemas selecionados conjuntamente pela agência central do planejamento estadual (Gabinete de Planejamento e Controle, do Conselho Estadual do Desenvolvimento), pelo assessoramento superior da administração e pelo ETRA; que a ação reformista seja predominantemente monocrônica, isto é, que cada grupo de trabalho se concentre em um problema de cada vez; enfim, que o Plano do ETRA seja um conjunto de projetos e que a própria estrutura interna do Escritório reflita uma organização por projeto.

3. Orientação finalística, em vez de orientação processualística

Esta opção refere-se à natureza das atividades — fins ou meios — sobre as quais a ação da reforma deve incidir. Pode-se distinguir aqui, entre reformas que se concentrem em atividades — meios, como pessoal, material, patrimônio, ou documentação, e reformas precipuamente orientadas para atividades-afins, como educação, saúde, ou agricultura. Portanto, conforme a natureza das atividades em que se concentram, as reformas administrativas podem classificar-se como processualisticamente (ou instrumentalmente) orientadas e finalisticamente orientadas.

A experiência federal de reforma administrativa tem obedecido quase invariavelmente a uma orientação processualística. De fato, todo o elenco

de reformas tentadas desde 1931, com a Comissão Central de Compras, e prosseguindo, em 1935, com o estabelecimento da Comissão Permanente de Padronização, em 1936 com o Conselho Federal do Serviço Público Civil, e em 1938 com o DASP, demonstra a preocupação com os meios administrativos. Por via reflexa e partindo da premissa apressada, impressionística, sem lastro na realidade — de que a existência de meios eficientes é condição *suficiente* para o funcionamento adequado das atividades-fins, o movimento de reforma da burocracia em Minas Gerais tem-se restringido quase exclusivamente aos meios — centralização do sistema de compras, instituição de normas para ingresso e progresso na função pública, classificação de cargos e funções, simplificação de fluxos e rotinas, padronização de material.

Os resultados dessa orientação processualística aí estão. O saldo de quase 40 anos de reformas, na área federal como na estadual, nem de longe compensa o investimento financeiro do Governo e o *psicológico* dos reformadores. Nossa administração pública cresceu muito, mas se desenvolveu pouco. *Em nossa burocracia, despacha-se cada vez mais e decide-se cada vez menos.*

Em verdade, no Brasil, é preciso *reeducar* o próprio cliente de assistência técnica em Administração, no sentido de retificar a sua percepção de que a competência — e, portanto, a área de atuação — do Técnico de Administração confina-se a projetos de classificação de cargos, regulamentos de promoções, regimentos internos e outros dessa natureza. Com efeito (embora haja exceções), dificilmente ocorre a um diretor de escola que problemas como o de excedentes e o de aperfeiçoamento de professores podem e *devem* incluir-se dentre as metas fundamentais de uma reforma administrativa, com prioridade absoluta sobre problemas como a reorganização do quadro de pessoal ou a padronização de material. Dessa forma, o concurso do técnico de administração e de outros profissionais empenhados na reforma deverá ser orientado para os primeiros e não para os segundos problemas. Minha experiência em Administração tem-me ensinado que, neste campo, talvez mais do que no da medicina, o cliente confunde muito sintomas com causas e quase sempre solicita *remédios* inadequados. A maior parte dos *clientes* de reformas administrativas tende a diagnosticar os males de suas organizações em termos de "... o que nós precisamos é de uma nova estrutura", ou "... nosso problema crítico é organizar o quadro de pessoal", ou ainda "... o que nos emperra são as normas de contabilidade e prestação de contas". São esses os remédios solicitados ao técnico de administração, ao reformador; este, por sua vez, também orientado para os meios (tanto por formação acadêmica quanto por experiência), em vez de reorientar o *cliente* para problemas-fins, concorda com a diagnose feita e, portanto, com o remédio solicitado. *E um círculo vicioso se completa, sempre em torno das atividades-meios.*

Dentre as inúmeras conseqüências negativas da orientação processualística, a que me parece mais grave é que as reformas administrativas têm sido *reformas com e para o funcionalismo público apenas, e não reformas*

com e para o público. Realmente ao se pronunciar uma reforma administrativa hoje, apenas o funcionalismo (em verdade, uma parte dêste) se interessa pelo assunto. Nem poderia deixar de ser assim, pois o grande público, a sociedade em geral, o contribuinte, não tem sensibilidade para reformas destinadas a classificar os cargos ou racionalizar o sistema de compras. A opinião pública será sensibilizada pela reforma administrativa na medida em que esta seja orientada para as atividades-fins, resultando em mais vagas nas escolas, melhor abastecimento d'água, maiores facilidades de transporte, melhor serviço de saúde, maiores possibilidades de financiamento habitacional, melhor serviço de segurança, e assim por diante. Em suma, enquanto não adotar uma orientação finalística, a reforma não alcançará eco, não ganhará ressonância geral, não atingirá o público.

É com base nas falhas do passado, de uma experiência cuja característica mais nítida foi, a meu ver, a orientação processualística da estratégia da reforma, que advogo a opção por uma estratégia finalisticamente orientada mediante a qual a ação reformadora se concentre em atividades e problemas-fins da administração pública. Mais ainda, é missão precípua da Reforma *converter, mediante treinamento, recursos humanos de atividades-meios para atividades-fins*. A grande maioria dos que hoje são, o mais das vezes injustamente, rotulados de ociosos podem contribuir de forma inestimável, se receberem treinamento adequado, para reforçar quantitativa e qualitativamente a prestação de serviços públicos dos mais variados, desde campanhas de vacinação até as de alfabetização de adultos. A não ser pela orientação finalística, a reforma administrativa carecerá de qualquer sentido. Somente a orientação finalística permitirá que se constitua o contribuinte, o cidadão, em verdadeiro destinatário da reforma.

4. Liderança por co-participação, em vez de liderança por insulação

Esta opção refere-se ao grau de concentração ou, contrariamente, de desconcentração da competência para executar uma reforma. Dêsse ponto de vista, as reformas administrativas podem distinguir-se entre aquelas cuja liderança, cuja responsabilidade, cuja competência decisória e executiva tende a se difundir, envolvendo camadas cada vez mais amplas de chefias e assessorias do sistema, e reformas cuja liderança tende a permanecer concentrada, numérica e hierarquicamente, retraindo-se, engolfando-se, isolando-se das chefias e assessorias que, em última análise, têm realmente o poder de implantar... ou *arquivar*... a reforma. Assim, de acordo com o *grau de concentração da competência para decidir e executar*, as reformas administrativas podem classificar-se em reformas de liderança por co-participação e reformas de liderança por insulação.

O estilo insulativo, isto é, de isolamento da liderança da reforma, é o que tem caracterizado a experiência reformista brasileira. Em minha opinião, e na de vários outros participantes e estudiosos de nossa evolução administrativa, foram a liderança por insulação e a orientação processua-

lística as inadequações mais graves da estratégia de atuação dos órgãos ou grupos de pessoas incumbidos de reformas administrativas. Tivessem eles recorrido mais ostensivamente à participação — decisória, e não apenas executória — das lideranças do serviço público no processo das reformas e muitas de suas conquistas teriam perdurado, ganho legitimidade. Não foi assim, porém. As chefias nunca se sentiram responsáveis pelas reformas anteriores e, conseqüentemente, não tiveram compromissos morais ou atitudinais com as tentativas de mudança. Se se pode dizer assim, as chefias tinham apenas compromissos *legais, estatutários*, para com as reformas. E tais compromissos são insuficientes para garantir mudanças. Tanto assim que, rompidos os compromissos legais ou com um governo, as chefias e assessorias glosaram, gradual mas incontinentemente, as diretrizes, critérios e princípios que com tanto esforço se conquistaram.

Estou convicto de que a reforma não *pertence* ao ETRA nem é, tampouco, responsabilidade exclusiva de qualquer Secretaria de Estado. É preciso responsabilizar as chefias e assessorias do setor público pela reforma, envolvendo-as, *convencendo-as... e convencendo-se... de que ou as chefias implantam a reforma ou ninguém a implantará*.

Para que se compreenda a firmeza desta minha posição, desejo repetir, nesta Carta, o que tantas vezes tenho dito a meus colaboradores imediatos: espero que, a certa altura da implantação da reforma, o ETRA, a Secretaria de Administração, o Conselho Estadual do Desenvolvimento, enfim, *passem a não saber mais* de tudo o que se esteja modificando, pois só então as chefias estarão *fazendo mesmo* a reforma. O que pretendo dizer, com isto, é em última análise que deve partir do Conselho Estadual do Desenvolvimento, do ETRA, da Secretaria de Administração e de outros órgãos centrais o exemplo de descentralização e de delegação.

Por tudo isso, a liderança superior da reforma — ETRA — Secretaria de Administração — Conselho Estadual do Desenvolvimento — deve constituir o *centro de pensamento e orientação*, e nunca o *centro de execução direta* da reforma. Temos, hoje, vários milhares de chefias no setor público estadual. Por que desperdiçar tamanho potencial de criatividade e de apoio? Por que reforçar resistências, criar antagonismos? Por que não incentivar a iniciativa em favor da reforma? Por que *ignorar, ignorantemente*, que muitas soluções adequadas já foram mentalizadas, imaginadas pelas chefias? É preciso acabar de vez com o mito da incompetência do funcionário público; há muito mais competência do que se imagina: o maior problema, a meu ver, é o da *inapetência* ou, como o chamam os psicólogos, o da *motivação*.

Ora, a liderança por insulação tende naturalmente a *impor* as mudanças pretendidas, em vez de procurar consegui-las mediante o *convencimento* daqueles que terão sobre os ombros a responsabilidade direta pela reforma. Essa influência de tipo impositivo é um detergente poderoso contra qualquer motivação.

Quando a liderança é orientada para a co-participação, contudo, criam-se condições favoráveis à motivação do funcionalismo. O ETRA continua-

rá desenvolvendo um esforço considerável no sentido de motivar o funcionalismo para a reforma, através de seminários, cursos intensivos de treinamento e conclaves com dirigentes de alto nível, inclusive com os Secretários de Estado. Esse trabalho é fundamental, sendo indispensável estimular as Secretarias a promoverem autônomoamente esse treinamento não só de informação mas, tão ou mais importante ainda, de *motivação* para a reforma.

Cumpra aos agentes da reforma, aos chefes e assessôres dos diversos níveis, imaginar formas de participação das chefias e do funcionalismo em geral. Essa participação, sempre viável, há de assegurar, tenho certeza, maior cometimento, maior entusiasmo, maior compromisso, enfim, das chefias com a reforma. É indubitável a penúria financeira do funcionário público em geral. Minha experiência, contudo, tem-se sensibilizado para um outro tipo de penúria, freqüentemente negligenciado face à evidência quase afrontosa do problema financeiro. Refiro-me à *penúria psicológica*, à frustração diária, à sensação de inutilidade, “ao não saber para que serve” ao sentir-se disponível, desnecessário. É isso o que a grande maioria vive, dia após dia, ano após ano, quinqüênio após quinqüênio. Em muitos casos, as dificuldades financeiras corroem menos o funcionário que suas frustrações psicológicas no trabalho.

Mais que em qualquer das outras opções desta Carta, tenho absoluta segurança em afirmar que, sem o desenvolvimento de uma liderança por co-participação, a reforma será *inviável*, ficando, como outras que a precederam, no papel... ou no arquivo. O maior desafio aos agentes da reforma será, mesmo, êsse de criar condições motivacionais, de envolvimento psicológico, de responsabilização das chefias e assessorias, de participação financeira e atitudinal do funcionalismo, buscando condições de aceitação e apoio para a reforma, potenciando o seu impacto sobre o ritmo e a qualidade operacional do setor público. Só assim, repito, a reforma terá vindo para ficar.

5. Divulgação dirigida e concomitante, em vez de divulgação geral e *a posteriori*

Esta opção refere-se à especificação e ao tempo das mensagens e notícias que pretendem divulgar uma reforma. Pelo menos em termos de hipótese, é possível e útil distinguir entre reformas cuja divulgação é orientada para clientela ou públicos específicos (funcionários, estudantes, funcionários-estudantes, chefes, engenheiros, médicos, enfim, grupos com determinadas afinidades de formação ou de interesse), e reformas cuja divulgação é vazada em linguagem geral *para todos os públicos*. A diferença é importante, pelas implicações sobre os meios escolhidos para a divulgação e sobre o *tipo de linguagem* a ser empregada. Observe-se que muitas mensagens *gerais*, destinadas a *todos*, não chegam a ninguém por falta de uma linguagem suficientemente específica para interessar determinado público e ser por êle compreendida. Por outro lado, é tam-

bém possível, em termos hipotéticos, distinguir entre reformas cuja divulgação é feita passo a passo, concomitantemente com as decisões e realizações, e reformas que são narradas num único documento, o *relatório final*, elaborado e publicado *após* a conclusão da reforma. Essa diferença também é importante, pois a divulgação *a posteriori*, além de omitir muitos aspectos relevantes do processo de reforma, reduz consideravelmente a utilização da divulgação como instrumento motivador, como forma de *manter a chama acesa*.

Não me deterei, como no caso das opções anteriores, a examinar a experiência brasileira, federal e estadual de reforma administrativa, no que respeita às características da estratégia de divulgação adotada. Além de quase impossível a coleta de informações precisas, hoje, quanto ao que haja sido feito no sentido de divulgação das reformas anteriores, parece-me de menor importância criticar o passado que alertar para o presente e para o futuro.

Quanto ao esforço planejado, sistemático, de divulgação, as reformas administrativas experimentadas em Minas Gerais deixaram muito a desejar, tanto no sentido de não anunciarem, *dirigida e antecipadamente*, muitas das realizações que pretenderam, como no sentido de não publicarem, não informarem, *dirigida e concomitantemente*, o que conseguiram. Em suma, não temos divulgado com objetividade e continuidade o que temos feito.

Sugiro, pois, como uma dimensão estratégica fundamental ao êxito da reforma administrativa, uma divulgação *dirigida*, isto é, orientada especificamente para as clientelas e grupos interessados em determinadas medidas, e *concomitante*, isto é, procedida *pari passu*, ao mesmo tempo em que as transformações ou reformas estejam ocorrendo. É ilusório acreditar na força de convocação das mensagens *gerais*; precisamos informar especificamente, pois nem tudo interessa a todos.

Por outro lado, as mensagens *a posteriori* são meios de *documentação*, mas não têm qualquer utilidade como instrumentos de *motivação*. Além de *fazer a reforma — ou melhor, até para poder fazê-la —* é preciso *contá-la e cantá-la à medida em que ela acontece*.

ATIVIDADES DO CIOS

As atividades do CIOS — **Conseil International pour l'Organisation Scientifique** — baseiam-se na convicção de que o intercâmbio acelerado de conhecimentos e experiências na arte e ciência da administração, em todos os níveis de esforço humano, favorece o crescimento espiritual, intelectual e material de todos os povos. Com êsse objetivo, o CIOS e seus filiados, entre os quais o IDORT — Instituto de Organização Racional do Trabalho, incentivam essa aceleração de intercâmbio através de:

- Congressos Internacionais de Administração, realizados cada três anos.
- Conferências Internacionais Regionais de Administração.
- Seminários Internacionais Regionais de Administração.
- Reuniões Internacionais para funcionários das organizações membros do CIOS.
- Programas de **Viagens com o CIOS**, para conferencistas, executivos e diretores, a fim de visitar membros do CIOS.
- Publicação de um Boletim Informativo para os membros do CIOS, em inglês e francês.
- Medalhas de ouro outorgadas no decorrer dos Congressos, como prêmio por serviços relevantes prestados à administração.
- Prêmio literário do CIOS, concedido durante os Congressos a um diretor com menos de 35 anos de idade, pelo melhor trabalho apresentado sobre um dado tema de administração.
- Intercâmbio de informações sobre administração para fins específicos de ensino.
- Programa de Bôlsas de Estudo, proporcionando um ano de treinamento prático em comércio e indústria americanos, para que estudantes estrangeiros possam completar seus estudos em colégios e universidades dos Estados Unidos.
- Seminários Regionais para executivos profissionais de associações ou institutos de administração.

Relatório-Estudo DNER *

Análise Institucional

A reforma, tal como concebida pela Fundação Getúlio Vargas, tem por objetivo aumentar a eficiência do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, isto é, desenvolver sua capacidade operacional para captar e processar recursos, bem como cumprir satisfatoriamente as metas que lhe são atribuídas pela Política Nacional de Transportes e responder às solicitações de entidades públicas e particulares, direta ou indiretamente envolvidas com as atividades rodoviárias do País.

Para conceber e desenvolver a reforma, procedeu-se à conceituação do problema DNER em três áreas ou faixas interdependentes de análise:

a) *A organização administrativa* do DNER como instrumentalidade de ação institucional.

b) *O meio-ambiente* com o qual o Departamento interage, trocando influências.

c) *O quadro de objetivos*, declarados e latentes, que o DNER se propõe atingir.

A integração das análises setoriais de cada uma dessas áreas produziu informações para a avaliação relativa da capacidade operacional do Departamento, segundo preceitos de economia, eficiência e racionalidade, maximizadores de recursos e de eficácia quanto ao cumprimento satisfatório das metas que lhe são fixadas.

Orienta, ademais, êsse conjunto de análises uma preocupação permanente com os vários aspectos dinâmicos do sistema DNER, o qual se cons-

* O presente documento é parte do Relatório-Estudo DNER sobre reorganização do Departamento, que está sendo realizada em decorrência de contrato firmado entre DNER e a FGV.

O trabalho foi elaborado por uma equipe técnica do Centro de Administração Aplicada da Escola Brasileira de Administração Pública, sob a cooperação do Prof. JOSÉ SILVA DE CARVALHO.

A divulgação deste documento na RAP foi autorizada pelo Dr. ELIZEU REZENDE, Diretor-Geral do DNER. Escolhemos para publicação os dois trechos do Relatório que melhor refletem a orientação metodológica e a filosofia adotadas nos trabalhos de reforma que a FGV está executando. (N.R.)

titui em agente principal no contexto formado pelo ambiente e pelos objetivos. Emanam dêsse contexto problemas que impõem condicionamentos ao Sistema e originam um processo de estímulo-reação DNER-contexto. Esse processo, que funciona em ritmo de causação circular, manifesta-se da seguinte forma: problemas gerados fora de suas fronteiras institucionais (no ambiente) impõem-lhe influências, desencadeando problemas *dentro* de suas fronteiras, os quais, por sua vez, podem ocasionar efeitos *fora*, e assim sucessivamente.

1. Análise dos Condicionamentos Ambientais do DNER

Para realizar seu objetivo declarado de implantar o sistema rodoviário brasileiro e seu objetivo latente de sobreviver, desenvolver-se e aperfeiçoar-se como instituição líder no setor rodoviário do País, engaja-se o DNER num processo de influência recíproca com o meio-ambiente. O sucesso com que se conduz nesse processo é conseqüência imediata da constância com que a sociedade global e, particularmente o meio-ambiente, reconhece e atribui valor econômico, social e político às suas finalidades e ao seu desempenho institucional.

De modo geral, o Departamento tem-se comportado de maneira institucionalmente satisfatória diante do volume das influências que recebe através do processo de relações que o ligam e iniciativas dentro do campo rodoviário. Essas relações se processam através de cinco tipos de elos: a) normativos e capacitadores; b) funcionais; c) competitivos; d) emulativos; e e) difusos.

a) *Elos normativos e capacitadores* ligam o DNER a instituições e organizações de onde emanam os parâmetros legais e os recursos financeiros dentro dos quais sua atividade institucional se deve conter. Êstes elos veiculam relações em que o DNER é sujeito a intensa e permanente influência a curto e médio prazos.

Incluem-se nesta categoria de elos, entre outras instituições, os Ministérios dos Transportes, do Planejamento e Coordenação Geral, da Fazenda, o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) e agências de financiamento nacionais e internacionais.¹ Pelas suas características, êstes elos englobam elementos da burocracia federal que comandam os destinos do Departamento e, ao mesmo tempo, ocasionam a maioria dos seus problemas diários.

Com efeito, a multiplicidade de leis, decretos, portarias e circulares, no campo tributário e administrativo, provenientes daquelas instituições, cria para o DNER não só a impossibilidade prática de viver sua condição jurídica de autarquia, mas também clima pouco propício a uma gestão administrativa ágil e fluente.

Dentre os integrantes dêste grupo de elos destaca-se o Ministério dos Transportes, em cujo âmbito o Departamento se integra. Embora sejam

¹ Não se incluí o Poder Legislativo, uma vez que suas relações com o DNER se operam através de outros órgãos do Poder Executivo, e não diretamente. O mesmo raciocínio aplica-se ao GEIPOP.

do conhecimento público os esforços e iniciativas dessa Secretaria de Estado, com o objetivo de dar ao País melhores soluções nesse setor da economia nacional, as lacunas ainda existentes no campo da formulação política e da ação executiva repercutem sensivelmente no DNER.

Este, de fato, sempre experimentou grande ambigüidade acêrca da sua identidade operacional, e o Ministério dos Transportes não determinou ainda os caminhos que deve o DNER seguir, dentro do emaranhado de iniciativas que caracteriza a atividade rodoviária no Brasil.

Apenas para gizar os contornos do problema, note-se a insuficiência de mecanismos, iniciativas e ações capazes de integrar e coordenar a Política Nacional de Transportes. Basta que se registre que não existe um único documento definindo de maneira suficiente e eficaz as metas e diretrizes dessa política.²

A ação, de caráter programático e normativo-financeiro, dos Ministérios do Planejamento e Coordenação Geral e do da Fazenda é canalizada para o DNER através do Ministério dos Transportes e se processa de modo a ensejar sensíveis repercussões na vida do Departamento. Estas relações oferecem, contudo, campo para especulações diferentes daquelas feitas anteriormente, já que se processam em função de posições doutrinárias no campo econômico.

A inclusão do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) como integrante do grupo de elos normativos e capacitadores é decorrente do seu papel central na área da administração de pessoal, a qual, pela sua natureza crítica, envolve problemas e dificuldades que de certo modo suplantam todos os demais com que luta o Departamento.

As relações que se estabelecem entre o Departamento e agências de financiamento, especialmente Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e Agência Internacional para o Desenvolvimento (AID) visam, do ponto de vista do DNER, à captação de meios financeiros para execução de seus programas de obras.

b) *Elos funcionais* ligam o DNER a instituições e organizações que de certa forma podem ser caracterizadas como executoras dos seus objetivos declarados. Embora o Departamento exerça, sobre êsses elos, influência notôriamente superior à que recebe, é relevante assinalar que sua capacidade de sobrevivência está diretamente ligada ao papel que desempenham êsses elos.

Fazem parte dêste grupo os Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem; os Departamentos Municipais de Estradas de Rodagem; a Diretoria de Vias de Transporte do Ministério do Exército; firmas empreiteiras e tôda a indústria rodoviária, além de grupos de pressão, especialmente os de natureza política, interessados nas atividades rodoviárias.

A ação dos elos funcionais chega ao DNER por via direta e indireta, e é exercida através dos elos normativos e capacitadores visando a dimi-

² Na realidade, o documento *Diretrizes de Governo - Programa Estratégico de Desenvolvimento*, Imprensa Oficial, julho de 1967, p. 65-72, contém intenções que não chegam a habilitar o desencadear de ações executivas, e a recém-aprovada Lei n.º 5.450, de 5/6/68, limita-se a distribuir recursos financeiros para iniciativas no setor.

nuir as iniciativas do Departamento no campo da execução de obras por administração própria e, conseqüentemente, aumentar o volume de realizações por delegação e adjudicação. Como se pode notar, estas relações repercutem na própria contextura dos objetivos do Departamento, pois se êste resolvesse tomar a si o encargo direto de construir estradas, encontraria, sem dúvida, dificuldades para ir à frente com tal decisão.

As relações com êsse grupo de instituições e organizações podem ser analisadas segundo duas perspectivas: a do Departamento e a dos elos funcionais. Dedicase o Departamento, principalmente, à fiscalização das obras adjudicadas, para conformá-las a especificações técnicas e cronogramas de progresso. Essa atividade, aliás, é desempenhada em ritmo bastante lento e precário, devido, por um lado, à deficiência de métodos e processos de trabalho e, por outro, à escassez de recursos para realizar uma programação adequada dos fluxos de caixa. Os elos funcionais, por sua vez, encontram nessas limitações razão para suas principais críticas à deficiência do Sistema.

c) *Elos competitivos* ligam o DNER a instituições que têm objetivos similares aos seus e recebem recursos financeiros das mesmas fontes. A forma e o conteúdo do processo de influência estabelecido através desses elos têm caráter peculiar, visto que o Departamento dispõe de recursos vinculados. Mesmo assim, não parece que o volume de influências que o Departamento recebe nesse tipo de transação seja superior ao que exerce.

Incluem-se entre os principais elos competitivos as seguintes instituições: Departamento Nacional de Estradas de Ferro; Rêde Ferroviária Federal S.A.; Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis; *Rodobrás*; ³ Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); DERs; DMERs; Diretoria de Vias de Transporte do Ministério do Exército e Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT).

São relevantes para a compreensão da posição do DNER face a essas instituições o volume de influências que injetam nas decisões dos elos normativos e capacitadores, bem como os processos para isso utilizados, com a finalidade de orientar os critérios de rateio de recursos, apoio político, cobertura institucional e transformação de objetivos.

d) e e) *Elos emulativos e elos difusos* ligam ao DNER instituições e organizações que têm interesse no seu desenvolvimento institucional, porque para elas o aumento de importância do Departamento tem repercussões positivas. Dada a sua natureza, as relações veiculadas por êsses elos não constituem influência direta.

São considerados elos emulativos a indústria de petróleo, especialmente a PETROBRÁS; a indústria automobilística; o Instituto de Pesquisas Rodoviárias; a Associação Rodoviária do Brasil e outras instituições de caráter similar.

Constituem elos difusos, entre outros, o Clube de Engenharia; o Sindicato Nacional de Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos,

³ Embora a *Rodobrás* não se enquadre formalmente neste grupo, por estar hoje em dia sob a jurisdição do DNER, na realidade atua como elo competitivo.

Aeroportos, Barragens e Pavimentação; a Associação Brasileira de Engenheiros Rodoviários; associações de servidores do DNER; contingentes não específicos de mão-de-obra; órgãos de imprensa e os dependentes dos servidores do Departamento. A característica principal deste grupo, cuja ação se manifesta quando fatos ou circunstâncias específicas afetam seus campos de interesse, é a intermitência de vida ativa junto ao Departamento.

Fato digno de registro com relação aos elos emulativos e difusos diz respeito à possibilidade de metamorfose de sua natureza. Os elos emulativos, por exemplo, podem transformar-se em competitivos e os difusos podem, associando-se a aspectos específicos, tornar-se normativos e capacitadores.

A título de ilustração, hipóteses podem ser aventadas quanto às relações DNER-Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR), caso o Departamento venha a adotar medidas para implantação de atividades de treinamento, cooperação técnica e pesquisa, que atualmente constituem o cerne das preocupações daquele Instituto. Se tal viesse a ocorrer, as relações entre as duas organizações adquiririam caráter competitivo, na acepção usada neste estudo. Outro exemplo poderia ser encontrado nas relações DNER-ABER (Associação Brasileira de Engenheiros Rodoviários), as quais, de difusas, poderiam ganhar caráter normativo. Na medida em que se generalizasse, no Departamento, maior infusão de valores, espírito institucional e espírito de classe rodoviária, a ABER poderia crescer de vulto e importância, a ponto de firmar posições rígidas sobre os critérios para o preenchimento de certos cargos, especialmente os de chefia, reduzindo sensivelmente a liberdade de escolha para o quadro dirigente do Departamento.⁴

A ilustração "Sistema de Interações do DNER com o Meio-Ambiente", apresentada abaixo, pretende oferecer uma visão global dos elos que, nos termos deste estudo, parecem geradores de influências que interferem no comportamento institucional da Autarquia.⁵

2. Análise da Natureza do Sistema de Objetivos do DNER

A natureza dos objetivos a serem atingidos pelo DNER constitui o ponto central da análise institucional realizada neste estudo.

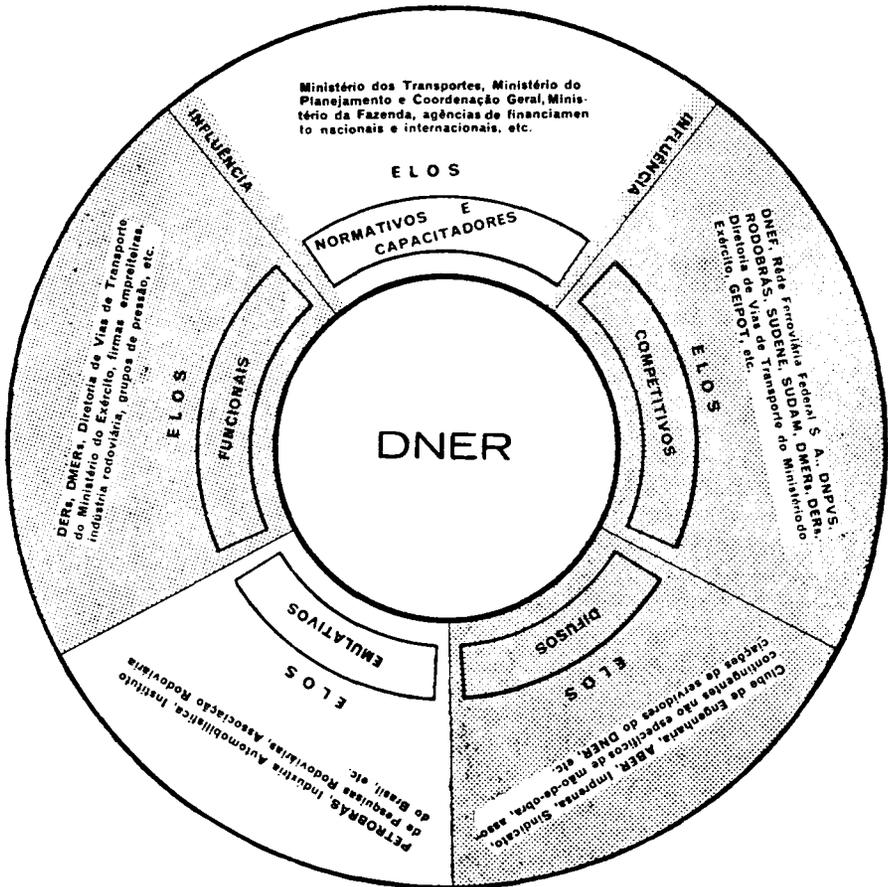
Tivesse o DNER objetivos econômicos, sociais e políticos diferentes, o conjunto de instituições com as quais interage, recebendo e exercendo influências, seria outro. Cabe, portanto, análise mais específica da natureza do sistema de objetivos do Departamento.

Em 1945, para melhor atingir sua finalidade de integrar e sistematizar a política rodoviária brasileira, foi o DNER transformado em autarquia.

⁴ Ao observador de fora não deixa de chamar a atenção o fato de, no DNER, os cargos de chefia, a partir do nível divisional, serem de preenchimento preferencial de engenheiros, mesmo em áreas de atividades especializadas, como contabilidade, finanças, economia e administração.

⁵ Não houve a preocupação de analisar as influências que o DNER certamente exerce na vida e no comportamento das instituições e organizações com que se relaciona. O processo de influência é, por certo, recíproco, não havendo quem somente receba ou somente exerça influências em caráter permanente; a troca é real e inevitável.

ILUSTRAÇÃO N.º 1
SISTEMA DE INTERAÇÃO DO DNER



Decorridas duas décadas, não ocupou êle inteiramente o espaço funcional que lhe fôra reservado, ensejando o aparecimento de vários outros órgãos para preencher os vazios existentes, renascendo o estado de desarticulação da atividade rodoviária.

Numa formulação específica, o DNER tem como atribuições a projeção de obras rodoviárias, a construção e conservação de estradas, a fiscalização do trânsito rodoviário, a adjudicação de obras e respectiva fiscalização, e o controle administrativo dessas ações. No que respeita à construção por administração direta, as atividades do DNER são marcadamente reduzidas, já que a ênfase é posta na adjudicação a terceiros. A fiscalização

administrativa do andamento dos contratos e a conservação de estradas consomem, realmente, grande parte dos recursos do DNER.

O sistema de objetivos declarados do DNER é inespecífico e de pequeno valor, como elemento de orientação para uma eficiente ação administrativa baseada em atividades de planejamento, programação e controle. De fato, não se podem identificar, na atividade global do Departamento, evidências de que êle seja um órgão exclusivamente normativo, executivo, fiscalizador, facilitador, normativo-executivo ou catalisador.

Encontram-se, sim, indícios dessas características, os quais, a rigor, não fornecem base para definições a respeito da posição mais adequada do Departamento em termos globais.

Uma das alternativas de definição de objetivos que o DNER pode eleger, por decisão das autoridades governamentais e de seus dirigentes, consistiria em tornar-se o órgão central incumbido de formular e expedir normas reguladoras das atividades rodoviárias no País.

Concomitantemente, encarregar-se-ia de realizar obras de caráter prioritário a fim de adquirir *know-how* atualizado para fundamentar sua ação normativa e canalizar para a prática sua capacidade técnica, contribuindo para a ampliação da rede rodoviária.

Êsse esquema prevê, portanto, um DNER normativo-executivo orientado para a concepção e implantação de normas, ação rodoviária e execução de programas especiais.

O caminho indicado concilia vários fatores de primordial importância para a vida presente e futura da Autarquia, especialmente a sua identificação com a orientação geral do Governo, no sentido de que órgãos centrais adotem medidas descentralizantes pela redução de atividades executivas e institucionalização das funções de planejamento, coordenação e controle.

Tomando-se, portanto, como viável a concepção de um DNER normativo-executivo, cabe analisar os propósitos a serem atingidos, bem como os obstáculos que alguns dos seus problemas atuais representariam para a obtenção, a médio prazo, dessa nova caracterização.

A conceituação da atividade normativa só será viável se o DNER tiver condições para centralizar e comandar os recursos financeiros internos e externos destinados ao setor rodoviário e aplicar sanções financeiras a órgãos e instituições que não observarem sua orientação normativa.

A questão é clara: é inerente à autoridade o poder de sanção sobre os que não se submetem às normas estabelecidas. Para que o DNER se torne normativo, não basta, portanto, que como tal seja definido por lei ou decreto. Será necessário que tenha força bastante para dar consequência às normas que vier a estabelecer. Na medida em que a Instituição não conseguir comandar recursos adequados estará minando essa capacidade normativa. Para que tal não ocorra, *deve o Departamento, em primeiro lugar, otimizar a utilização dos recursos disponíveis e, em segundo, procurar novas fontes de receita.*

No que respeita às atividades executivas, deve o Departamento dimensioná-las de maneira a obter resultados que justifiquem seu papel como executor de obras rodoviárias. Para isso será necessário: a) estabelecer padrões de qualidade e especificações técnicas que constituam as bases de sua atividade normativa; b) formular programas de execução direta e, por adjudicação, de obras para a expansão da rede rodoviária do País; c) dimensionar programas de obras que permitam aos seus engenheiros e outros técnicos especializados contacto real com as peculiaridades do trabalho de campo, possibilitando-lhes, assim, trazer para as funções burocráticas experiência mais real.

Estabeleceu-se, neste documento, como premissa metodológica básica de análise, que entre o DNER, como organização administrativa, e seus objetivos existe uma barreira de resistências ativas e passivas, representada pelas forças atuantes do meio-ambiente, barreira essa que deve ser transposta para que o Departamento possa realizar seus fins institucionais.

A remoção desses obstáculos pode processar-se de três maneiras distintas, mas não mutuamente excludentes: a) obtenção de nível de excelência, em termos de presteza e eficiência, da instrumentalidade de ação representada pela organização administrativa; b) reconhecimento da relevância de objetivos para a coletividade, em termos de utilidade e consenso social; c) associação das duas formas anteriores. hipótese em que o sistema atinge nível superior de eficácia.

3. Metodologia de Ação

Três faixas integradas de análise enformam, tecnicamente, o estudo visando à reforma do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, a saber: a) o DNER como *organização administrativa*; b) o *meio-ambiente* com o qual o Departamento interage; c) o *quadro de objetivos declarados e latentes* que o Departamento se propõe atingir.

Para os efeitos do estudo:

a) *organização administrativa* é o conjunto de normas e procedimentos (elementos legais), arranjos formais (elementos estruturais), recursos humanos, tecnológicos e financeiros (elementos estruturantes), planos e programas de ação (elementos doutrinários) do Departamento;

b) *meio-ambiente* é o conjunto de forças e influências externas que incidem sobre o Departamento, com atuação no sentido de facilitar e/ou dificultar a consecução de seus objetivos;

c) *objetivos* representam os planos e programas de ação institucional, para cuja execução o Departamento mobiliza elementos da sua organização administrativa; são chamados *declarados* quando expressos em documentos ou expedientes oficiais (leis, decretos, portarias, ofícios etc.), e *latentes* quando, por extensão ou em consequência dos primeiros, ou ainda por concentração de recursos, constituam categoria visível de ação no Departamento.

No quadro de análise técnica delineada, a organização administrativa do DNER constitui o foco principal de estudos, e os outros elementos —

meio-ambiente e objetivos — o contexto de onde defluem problemas que condicionam a organização administrativa do Departamento e determinam, ao mesmo tempo, um engajamento de ação-reação DNER-ambiente-objetivos.

Considerada desta perspectiva, avaliou-se a *organização* DNER com base em critérios de ordem estrita — eficiência, economia e racionalidade e bem ainda com base num critério globalizante: eficácia (*effectiveness*).

As análises realizadas visaram, basicamente, a angariar elementos que proporcionassem uma avaliação do desempenho da organização administrativa do DNER face às exigências, influências e expectativas do meio-ambiente no processo de atingimento de seus fins institucionais.

No processo de ação-reação mencionado, duas categorias de problemas surgem naturalmente para o DNER: problemas gerados *fora* das suas fronteiras organizacionais, que lhe impõem influência positiva e/ou negativa, desencadeando problemas *dentro* das suas fronteiras, os quais podem, por sua vez, ocasionar efeitos *fora*, e assim sucessivamente, em ritmo de *causação circular*, culminando o processo num conceito do DNER perante a sociedade brasileira.

Com efeito, o DNER engaja-se num processo de recíprocas influências com o meio-ambiente para realizar seu objetivo principal de implantar, ou fazer implantar, o sistema rodoviário brasileiro, bem como seu objetivo latente de sobreviver e desenvolver-se como instituição. Naturalmente, o êxito com que o Departamento se conduz é consequência imediata da constância com que a sociedade reconhece valor econômico, social e político às suas finalidades e ao seu desempenho institucional para as concretizar.

Com o objetivo de captar as várias facetas do DNER como organização em movimento — especialmente capacidade de resolução de problemas, essência dos métodos e procedimentos de trabalho, aptidão para auto-integração como organização administrativa — trinta funções, campos de atividades ou áreas-problemas foram identificados como objeto de pesquisas, entrevistas e observações tendentes à diagnose do Sistema.

Para estudo e análise das áreas de atividades referidas, constituiu a Fundação Getúlio Vargas dezessete equipes técnicas de trabalho, especificadas na página seguinte.

As equipes se movimentaram dentro do DNER de acordo com planejamento prévio, que visava a estabelecer completa cobertura das unidades do Departamento, como demonstra o quadro n.º 2 — Esquema de Cobertura Equipe FGV — Unidade DNER. Evidentemente, as equipes não se limitaram aos contactos preestabelecidos no esquema, tendo agido segundo a própria expansão ou concentração dos dados em demanda em uma ou mais unidades. Com o desenvolvimento dos trabalhos, surgiu um padrão quase natural de associação Equipe FGV — Unidade DNER, reforçando assim a operacionalidade do plano constante do gráfico n.º 5, Esquema de Relações Interequipes, previamente estabelecido para intercâmbio de dados e informações. As equipes coletaram dados e informações no DNER com o auxílio de um roteiro-padrão¹⁸ apresentado no final deste anexo.

¹⁸ Para esse fim foi utilizado o Roteiro para Prospecção, original de JOSÉ SILVA DE CARVALHO, cuja aplicação ao presente projeto mostrou-se adequada.

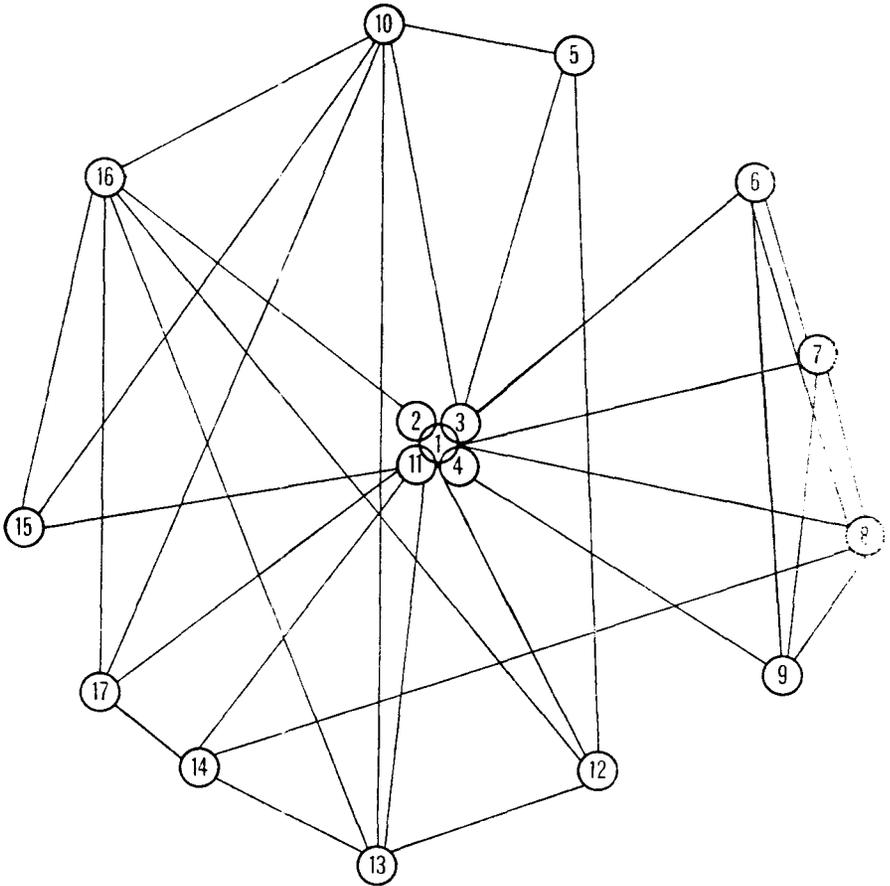
QUADRO N.º 1
Especificação das Equipes

Número de equipe	DENOMINAÇÃO E ÁREA DE AÇÃO DA EQUIPE	Número de atividades estudadas pela equipe
1	Coordenação Geral	- (-)
2	Legislação	1 (1)
2	Estrutura	1 (2)
4	Administração de Pessoal	1 (3)
5	Orçamento Contabilidade Tesouraria	3 (4) (5) (6)
6	Comunicações Telecomunicações Arquivo Patrimônio Zeladoria.	5 (7) (8) (9) (10) (11)
7	Documentação Biblioteca Divulgação	3 (12) (13) (14)
8	Atividades Gráficas	1 (15)
9	Relações Públicas	1 (16)
10	Estatística Pesquisa Planejamento	3 (17) (18) (19)
11	Automação	1 (20)
12	Contabilidade de Custos	1 (21)
13	Engenharia de Qualidade	1 (22)
14	Administração de Material	1 (23)
15	Análise e Planejamento Econômico	1 (24)
16	Atividades Substantivas: Estudos e Projetos Implantação Básica Pavimentação Conservação-Cooperação Engenharia de Tráfego	5 (25) (26) (27) (28) (29)
17	Licitações	1 (30)

QUADRO N.º 2
ESQUEMA DE COBERTURA EQUIPE FGV – UNIDADE DNER

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	EQUIPES	UNIDADES
●																		CONSELHO RODOVIÁRIO NACIONAL
								●										DIREÇÃO-GERAL
●		●																SUBDIRETORIA ADMINISTRATIVA
●		●																SUBDIRETORIA TÉCNICA
	●					●												PROCURADORIA-GERAL
																●		COMISSÃO DE CONCORRÊNCIA
			●		●													DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO
												●	●					DIVISÃO DE APROVISIONAMENTO
					●												●	COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS
				●														DELEGAÇÃO DE CONTRÔLE
									●							●		DIVISÃO DE COOPERAÇÃO
				●							●							DIVISÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA
					●	●	●	●	●	●								DIVISÃO DE PROCESSAMENTO E INFORMAÇÕES
								●		●				●	●			DIVISÃO DE PLANEJAMENTO
								●	●								●	DIVISÃO DE ESTUDOS E PROJETOS
																	●	DIVISÃO DE CONSTRUÇÃO
																	●	DIVISÃO DE CONSERVAÇÃO
																	●	DIVISÃO DE OBRAS E PAVIMENTAÇÃO
									●								●	DIVISÃO DE TRÂNSITO
													●					DIVISÃO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS
												●						DIVISÃO DE EQUIPAMENTO MECÂNICO
			●	●	●			●	●		●	●	●				●	DISTRITOS RODOVIÁRIOS FEDERAIS

ESQUEMA DE RELAÇÕES INTEREQUIPES



A coleta de dados fora da Guanabara, junto aos Distritos, foi atendida em dois planos. Num plano especializado, pela visita de equipes a Distritos, abrangendo senão todos, pelo menos grande número deles; e, num plano geral, por intermédio de uma equipe volante que cobriu todos os Distritos, aplicando sete questionários-padrão (anexo 8.2), os quais forneceram não só dados às equipes, mas também um quadro comparativo dos DRFs, no tocante às dimensões pesquisadas.

Além das informações pedidas pelo roteiro, cada equipe investigou, à base de amostragem, questões específicas de sua área. Os dados obtidos foram transpostos para um modelo fundamental dividido em três partes e visando ao desencadeamento da ação reformista:

a) *Características atuais do DNER* em cada uma das trinta atividades investigadas. O levantamento dessas características possibilitou um *como que retrato sem retoque* revelador das dimensões, profundidade e complexidade do *problema DNER*.

b) *Diagnose crítica das características atuais do DNER* orientada em três instâncias: *o que revitalizar* — procedimentos ou características técnicas que já foram adequadas, mas apresentam-se com pouca ou nenhuma substância em decorrência do formalismo, descaso, esclerosamento, etc.; *o que reformar* — restauração ou complementação de partes; e *o que mudar* — concepção de novos métodos de trabalho.

c) *Indicação de ação corretiva* que, em decorrência da análise conjunta dos itens a) e b), se apresentou como *solução viável* dentro do contexto DNER, através de ações de natureza estrutural e/ou funcional e/ou comportamental, conforme as exigências de cada caso.

Com o crescimento do volume de informações sobre o Departamento, as equipes passaram a constituir grupos maiores, como manobra de integração, para a primeira análise global do DNER. Tal agregação, iniciada exatamente no dia 14/4/68, ganhou caráter específico com a constituição, no dia 2/5/68, de três grupos de equipes aglutinadas em torno de uma equipe de agregação sob a orientação técnico-metodológica da Equipe 1. Foram formados, assim, os seguintes grupos:

Grupo A: constituído de equipes 5, 10, 12, 13, 14, 15, 16 e 17, tendo a Equipe 10 como agregadora.

Grupo B: constituído das Equipes 6, 7, 8 e 9, tendo a Equipe 6 como agregadora.

Grupo C: constituído das Equipes 2, 3, 4 e 11, tendo a Equipe 1 como agregadora.

Obtida a primeira análise global resultante dos trabalhos realizados, consubstanciada em três relatórios setoriais apresentados pelos Grupos, a Coordenação Geral elaborou, com base naqueles documentos, anteprojeto de Relatório-Estudo sobre o DNER.

Para rever conclusões, enfatizar aspectos relevantes dos vários problemas pesquisados e indicar as linhas prioritárias de mudança e ação reformista constantes do anteprojeto da Coordenação, os três grupos foram, no dia 17/8/68, transformados em um único, denominado grupo Executivo do Projeto FGV-DNER, liderado pela Coordenação Geral.

O Grupo Executivo elaborou o Relatório-Estudo submetido pela Fundação Getúlio Vargas às autoridades do DNER na data aprezada em contrato, ou seja, em 17 de setembro de 1968.

A documentação que vem a seguir arrolada dá bem a medida, não só da massa de subsídios compulsados, mas também do acurado trabalho de

pesquisa, que representa valioso repositório de informações, que constituíram fundamento para elaboração do presente Relatório-Estudo:

1. Relatórios da Equipe 1	
1.1 Relatório Preliminar	96 páginas
1.2 Relatório-Estudo Anteprojeto	322 páginas
1.3 Relatório-Estudo	200 páginas
2. Relatórios das Equipes	
2.1 Equipe 2	486 páginas
2.2 Equipe 3	30 páginas
2.3 Equipe 4	175 páginas
2.4 Equipe 5	65 páginas
2.5 Equipe 6	280 páginas
2.6 Equipe 7	114 páginas
2.7 Equipe 8	121 páginas
2.8 Equipe 9	288 páginas
2.9 Equipe 10	159 páginas
2.10 Equipe 11	111 páginas
2.11 Equipe 12	44 páginas
2.12 Equipe 13	49 páginas
2.13 Equipe 14	83 páginas
2.14 Equipe 15	24 páginas
2.15 Equipe 16	169 páginas
2.16 Equipe 17	290 páginas
3. Material de Pesquisa	
3.1 Imagem do DNER Questionário e Relatório Analítico	5.224 páginas
3.2 DRFs — Levantamentos Respostas dadas pelo DRFs ao questionário da Equipe Volante	855 páginas
3.3 Pesquisa Salarial Material colhido nas empresas pesquisadas	70 páginas
3.4 Caixa de Sugestões Material colhido junto aos servidores	127 páginas
4. Total Geral de Páginas	
Equipe 1 — Relatórios	618 páginas
Equipes — Relatórios	2.488 páginas
Material de Pesquisa	6.276 páginas
Total	9.382 páginas

Administração Pública e Administração de Empresas *

O Ilustre Diretor desta Escola apresentou-me dizendo de início que eu ia ministrar uma aula; em seguida, que eu ia fazer uma conferência. Eu pediria permissão a Sua Senhoria para colocar as minhas pretensões sobre o nosso trabalho: não pretendo ministrar aula num cenáculo em que estão presentes também professores de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, nem fazer uma conferência aos moços de hoje, para os quais, acredito, o simples título conferência já traz alguma coisa de quadrado. Preferia que me recebessem aqui muito simplesmente como um amigo que adquiriu alguma experiência no setor público em virtude do cargo que foi levado a exercer e que também, por designação do Governador do Estado, foi incumbido de coordenar a reforma administrativa do serviço público do Estado de São Paulo. Aliás, tenho plena consciência, senhores professores, senhores alunos, de que não terá sido por méritos pessoais meus, que praticamente não existem, mas tão-só em virtude de ter sido Secretário da Fazenda na qualidade de Coordenador da reforma administrativa do serviço público do Estado, a autoridade que encaminhou os entendimentos satisfatoriamente concluídos com o convênio assinado entre o Estado de São Paulo e a Fundação Getúlio Vargas. Muito mais em razão disso, repito, é que me foi dada a honra do convite para inaugurar o ano letivo na nova e já tradicional Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

Já que me era dada a honra de iniciar os cursos da Escola de Administração de Empresas num momento em que esta Escola assume também a responsabilidade de cursos de Administração Pública, pareceu-me que seria oportuno debater com este auditório alguns problemas relativos às conexões, às relações entre a Administração Pública e a Administração de Empresas.

* Palavras do Dr. LUIZ ARROBAS MARTINS, Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, por ocasião da aula inaugural do novo ano letivo, no dia 3 de março de 1969, na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Nesta data, a EAESP, além de reiniciar seus cursos de Administração de Empresas, lançou também, em São Paulo, o seu primeiro curso de Administração Pública, em nível de graduação, em convênio com o Governo do Estado de São Paulo. (N.R.)

Qualquer melhoria no serviço público, qualquer tentativa para aperfeiçoar a máquina da administração, e em particular, qualquer reforma administrativa, não pode ser concebida simplesmente, e como de ordinário o é, como uma simples mudança, como uma simples transformação, ou de estrutura ou de rotinas ou de equipamentos. É óbvio que qualquer tentativa de melhoria do serviço público há de atentar para estes três aspectos: o aspecto estrutural, o aspecto do funcionamento ou das rotinas obedecidas e o aspecto dos equipamentos à disposição do servidor público. Mas a mim me parece que acima de tudo isso existe um outro fator que geralmente é esquecido. A maioria das reformas administrativas do serviço público que temos tido, não apenas em nosso Estado, mas em todo o nosso País, geralmente, como não me canso de repetir, se atém aos aspectos formais, aos aspectos estruturais; de fato, é muito mais fácil, muito mais rápido, mudar-se a estrutura de um órgão, reagrupar-se unidades já existentes, caminhar para uma nova forma de departamentalização dos órgãos públicos, refazer estruturas consideradas obsoletas ou já sem condições para apressar o serviço que a atualidade requer. Geralmente, os reformistas do serviço público se perdem nas delícias da formulação de grandes arcabouços arquitetônicos em que os organogramas representam o papel fundamental. Baixam vistosos e belos organogramas em que geralmente acham que deve haver uma certa simetria: que se pela esquerda descem muitos órgãos, há necessidade de criar outros pela direita, para equilibrar. E o resultado, na maioria das vezes, é simplesmente o resultado estético do prazer arquitetônico, porque mudam-se órgãos, passam-se unidades de uma para outra repartição, dividem-se ou agrupam-se secretarias mudam-se os nomes e as estruturas das secretarias já existentes, e tudo continua como sempre foi. Por quê? Porque não se atenta exatamente para o segundo problema a que eu me referi, embora este, a meu ver, ainda não seja o mais importante. Porque não se atenta para as rotinas. Muito mais importante, muito mais proveitoso e profícuo para a administração pública é alterar as rotinas, alterar as velhas formas de trabalho, alterar as velhas fôrmas em que se prendem, em que se escravizam os processos de decisão burocrática, para abrir-lhes janelas para o mundo a fim de que através dessas janelas entre o ar que renove o ambiente e areje as mentalidades que vão ficando obscurecidas pelas capas em diversas camadas do tempo.

INGENIEROS, um escritor hoje já não mais acreditado nem lido, mas que em outros tempos foi famoso, no seu famoso *El Hombre Mediocre* dizia que as rotinas ou os homens rotineiros são os esqueletos fósseis cujas peças resistem à carcoma dos séculos. Mas antes dêle, já o latino SÊNECA, no seu *De tranquillitate animi*, dizia que as rotinas e os homens rotineiros são os rebanhos que não seguem para onde devem, e sim para onde estão acostumados, e a estes rebanhos de carneiros que seguem sempre para onde estão acostumados, em vez de seguirem para onde devem seguir, se se lhes puser no caminho que costumam seguir qualquer obstáculo, qualquer arapuca, qualquer armadilha, eles continuam seguindo, caem na armadilha, esbarram no obstáculo, e no dia seguinte renovam o mesmo caminho a que estão habituados. Para o funcionamento de qualquer or-

ganismo, para o funcionamento de qualquer organização administrativa, muito mais importante, muito mais fundamental e de resultados muito mais práticos e mais enérgicos é fazer-se com que se alterem as rotinas do que mudar-se simplesmente o lugar em que se colocam os órgãos e transformar-se denominações ou estruturas, porque o que emperra a máquina, seja a máquina da empresa privada — e esta, é claro, em proporção muito menor, porque também é muito menor — o que emperra a máquina, tanto a máquina da empresa privada quanto a do serviço público, é menos a má estrutura do que as péssimas rotinas.

Também não basta, ao reformar as estruturas, ao alterar as rotinas, renovar os equipamentos à disposição do servidor público. É óbvio que há necessidade, impõe-se a renovação dos equipamentos, porque não mais se compreende que continue existindo, por exemplo, como na Secretaria da Fazenda, sob a minha direção, ainda hoje, infelizmente para mim e para o Estado, máquinas obsoletas ou inexistência de máquinas na Contadoria Geral do Estado, quando em qualquer empresa privada, hoje, a contabilidade é feita em máquinas de contabilidade, quando não em computadores eletrônicos. Entretanto, meus caros amigos, ainda que se forneçam aos servidores e aos funcionários novas estruturas, novos equipamentos, e que se lhes imponham novas rotinas, pouco se conseguirá se também não se obtiver a mudança da mentalidade do servidor, a mudança da mentalidade do funcionário, a mudança da mentalidade do administrador, e isto vale tanto para a empresa privada quanto para a empresa pública. Estruturas, rotinas, equipamentos, não passam de instrumentos a serviço do homem, compreendido este como agente capaz de esforço intelectual e físico para realização de uma obra ou de um serviço. Sem que se renove, se atualize a mentalidade do servidor, a mentalidade do administrador pouco obterá êle, ainda que tenha à sua disposição máquinas as mais modernas, estruturas as mais lógicas, rotinas as de melhor funcionamento.

Como disse PASCAL na sua *Les Pensées*: “*L’homme est visiblement fait pour penser*” — o homem foi visivelmente feito para pensar. A principal função do homem é, enquanto homem, enquanto ser racional que do animal irracional se quiser distinguir, *pensar*. É por isso que o homem jamais deve abdicar da sua capacidade, da sua liberdade de pensar. O que se impõe, portanto, para que uma reforma administrativa, para que a melhoria do serviço público frutifique, é fazer com que o homem pense, quer o homem sem função de chefia, quer o homem administrador como parte de um organismo estatal ou privado. Fazê-lo pensar sobre o que está fazendo, obrigando-o a repor em questão as rotinas, as estruturas e os equipamentos com que trabalha, a ver se são de fato os melhores, se são os que dão os melhores resultados ou se ainda há a possibilidade de reformulá-los para tirar deles resultados mais satisfatórios. É portanto sobre o homem que se tem que atuar para conseguir um aperfeiçoamento da máquina administrativa. E atuando sobre o homem, atuando sobre o servidor, repito, sem responsabilidade de chefia ou sobre o servidor com responsabilidade de direção, o que em primeiro lugar se deve fazer é mudar-lhes a concepção mesma que têm do serviço público.

Até recentemente fôra perdido o sentido, por exemplo, dos resultados dêsses recursos. Predominava a preocupação com os aspectos-meios, e é por isso que as repartições públicas eram chamadas, como no epigrama de SARTRE, *cemitérios* cuja única legenda deve ser: *Aquí jaz alguma coisa*. Não se havia ainda aprendido, e a novidade é recente também no setor privado, que, de um modo geral, qualquer atividade administrativa se desenvolve em quatro estágios interdependentes: a organização, o planejamento, a execução e o contrôle. Até agora apenas duas coisas eram vistas: a organização e a execução. Não se cuidava nem do planejamento, nem do contrôle, e quando dêstes se cuidava, isso era feito com concepções e visões falsas. É óbvio que havendo uma organização administrativa para executar um determinado serviço público, tratava-se de aparelhar convenientemente esta organização e fazer com que ela executasse. Mas a execução não era planejada, portanto, era uma execução a êsmo, era uma execução que se operava à medida que as necessidades vinham surgindo, ou à medida que a necessidade impunha a movimentação da máquina. Em consequência, os resultados surgiam sempre com atraso e eram sempre colocados fora de um contexto que harmonizasse a todos na concepção comum do objetivo da melhoria do atendimento do público e das obras realizadas pela administração. Quanto ao contrôle, fôra esquecido que contrôle significa basicamente a avaliação dos resultados. Na administração pública, quando se pensava em contrôle ou em fiscalização, pensava-se imediatamente em tribunais de contas e em órgãos fiscalizadores. Quer dizer, pensava-se sempre e exclusivamente em um contrôle meramente formal, em um contrôle meramente aparente, que não entrava no mérito da execução do serviço, e é por isso mesmo que já pude observar casos concretos, plenamente aprovados pelo Tribunal de Contas de São Paulo, em que, se êste Tribunal tivesse entrado no mérito da despesa, no mérito do serviço executado, tenho certeza de que não o teria aprovado, mas aprovou-o. Por quê? Porque se ateu aos meros aspectos formais da questão. Verificou, por exemplo, se havia sido indicado o recurso próprio pelo qual deveria ocorrer a despesa, se fôra emitido o empenho, se houvera concorrência, etc., mas não examinou, suponhamos, se a despesa era necessária, se o custo do serviço compensava em face dos resultados previstos. Esta avaliação dos resultados é que está ainda quase inteiramente ausente da administração pública, tanto no âmbito federal quanto no plano do Estado. E é aqui, exatamente, que o exemplo da empresa privada se fêz sentir benêficamente sôbre a administração pública. Na empresa privada, o resultado é imediatamente perceptível e mensurável através do lucro, mais do que isso, a apuração dos resultados é indispensável à sua própria sobrevivência. Se o resultado do exercício não acusa lucros, ou pelo menos equilíbrio, a empresa privada acaba perecendo, vai à falência. Como a administração pública não vai à falência, embora, como ouvi dizer recentemente, possa levar muitos outros à falência, confundia-se a noção de que ao Estado não compete auferir lucros, com a idéia de que ao Estado não compete obter resultados. Com isso a ação do Estado ficava sem objetividade. Foi com a introdução das modernas técnicas de planejamento na administração pública, com a consequente

necessidade de avaliação de resultados, efeito natural e normal de um planejamento, que surgiu a necessidade de se adotarem também processos de mensuração da produção e do nível de atendimento do serviço público. Hoje, o mais importante do serviço público é, exatamente, implantar nêle, *mutatis mutandis*, a mentalidade empresarial para que o servidor execute o seu serviço com vistas ao resultado a ser obtido, isto é, desenvolver uma mentalidade, tanto quanto possível, empresarial dentro do serviço público, guardadas logicamente as diferenças de natureza entre uma e outra.

Não se trata de pura e simplesmente procurar o lucro, mesmo porque, nos dias de hoje, para a empresa privada também, o lucro, antes de um rendimento à disposição do empresário, é um recurso para reinvestimento, a fim de que a expansão da empresa possa acompanhar o constante aumento da demanda e a incessante renovação tecnológica. Também para o Estado o resultado deve significar, antes, recurso para ampliação de sua capacidade para atender às necessidades sociais e econômicas. Na administração pública gasta-se mais tempo para justificar o que não foi feito ou para fiscalizar o que vai ser feito, do que para fazer o que precisa ser feito. Acredito que seja esta mentalidade *justificativa e fiscalizadora*, se assim a posso denominar, mais que o crescente número de mulheres no funcionalismo, a responsável pelos numerosos *mexericos* e alcovites que caracterizam as nossas repartições públicas. Há tanta coisa a justificar, tanta coisa a fiscalizar, tanta coisa a demonstrar, que os diz-que-diz-que campeiam à solta, lembrando a célebre peça de *D. Juan* de TIRSO DE MOLINA e a sua *comadreja que concibe por la oreja para parir por la boca*.

O que importa realmente é saber se aumentou, por exemplo, o número de vagas nas escolas, se foi pavimentada maior extensão de rodovias, se se executou um serviço que levava quinze dias em cinco, quanto custou cada um dêles. Esta nova mentalidade evitará tanto aquilo que pejorativamente se chama burocracia, quanto a perda de tempo e desperdício. Quem planeja antes de executar e controla os resultados da execução não se perde em atalhos e descaminhos burocráticos, nem perde tempo na execução de obra ou de serviço cujo resultado não compensa esta perda ou custo respectivo e nem desperdiça, portanto, tempo ou dinheiro. Adotada esta nova forma de conceber um serviço público, deixarão de ser feitos os serviços e obras de baixo nível de atendimento e que, se devessem ser cobertos com sua própria remuneração, levariam a organização executora à falência.

Para administrar é preciso hoje o domínio de certas técnicas específicas, sem as quais o administrador poderá ser bom, mas estará desatualizado e sem condições de produzir em termos modernos. Falei há pouco em máquinas de contabilidade. Lembro agora o processamento eletrônico de dados, o controle de execução pelo sistema PERT ou de Caminho Crítico. Um administrador que não puder controlar a execução das obras ou serviços sob a sua direção, através dêsses métodos modernos de fiscalização, é um administrador que não obterá os resultados que dêle se tem direito de exigir, porque a administração principalmente nos casos superiores de direção, significa principalmente supervisão, informação e

contrôle de execução após o planejamento. É para estas novas idéias que eu pretendia chamar a atenção dos estudantes da Escola de Administração de Empresas e dos que agora iniciam os novos cursos de Administração Pública, uma e outras da Fundação Getúlio Vargas. Foi tendo em vista esta mudança de mentalidade, antes de tudo, que o Governo do Estado de São Paulo concluiu os convênios assinados com a Fundação Getúlio Vargas, a fim de que tanto os seus atuais funcionários quanto aqueles que pretendam ingressar no serviço público aperfeiçoem a sua capacidade técnica. No mundo especializado de hoje, já não se compreende mais nem o administrador privado sem conhecimentos especiais de administração de empresas, nem o administrador público sem conhecimentos técnicos de administração pública, e esses conhecimentos técnicos especializados são requeridos em todos os níveis da administração, tanto pelo simples escriturário que quase executa um trabalho mecânico, até o mais alto responsável, um secretário de estado, ou um governador, ou um presidente da república. Se o secretário de estado, o governador, ou o ministro, ou o presidente da república são homens ou órgãos antes políticos que administrativos, é indispensável que os seus ocupantes saibam juntar, amalgamar, harmonizar convenientemente a política no seu alto sentido e a administração em todos os seus sentidos, porque o estadista é exatamente aquele que administra politicamente, não aquele que só administra sem visão política, nem aquele que utiliza o cargo público para fazer política, esquecido de que sob a sua chefia se encontram órgãos incumbidos de atender às necessidades sociais e aos reclamos do público.

Uma boa organização administrativa bem aparelhada e em funcionamento eficiente é condição prévia para qualquer programa estatal de desenvolvimento. Os planos são executados pela máquina, e se esta não fôr eficaz, de nada valerão os planos. Pouco adiantará que um governo de estado ou um governo federal elabore magníficos planos de desenvolvimento econômico e social se estes planos, que deverão ser executados especialmente pela máquina administrativa do estado, ao serem entregues aos seus executores esbarrem numa máquina emperrada, rotineira, obsoleta, incapaz de responder aos estímulos do bom administrador como “a palavra que esbarrava no molambo da língua paralítica”, no famoso verso de AUGUSTO DOS ANJOS.

Em 1951, já há quase 20 anos, portanto, o Comitê Especial da ONU sobre problemas de Administração Pública, no seu relatório intitulado *Standard and Techniques of Public Administration with special reference to technical assistance for underdeveloped countries*, assim se expressava: Qualquer programa de fomento, econômico ou fiscal, para melhorar as condições educativas, sanitárias, sociais e de trabalho ou realizar reformas e reorganizar qualquer dos serviços públicos, só pode alcançar bons resultados se se apóia numa organização administrativa cujos métodos estejam inspirados em princípios corretos que se adaptem à situação desse país. Para o conhecido JOHN KENNETH GALBRAIGHT é a primeira tarefa para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos o aperfeiçoamento da sua máquina administrativa.

ARTHUR LEWIS descreveu no seu *Development Planning*: “Uma boa administração civil é parte importante da infra-estrutura, pois que a qualidade de todos os serviços públicos dependerá da qualidade da administração pública civil. Assim, uma boa administração pública é até, em certa medida, um pré-requisito do crescimento acelerado. Dificilmente se pode planejar o desenvolvimento enquanto o País não tiver estabelecido uma administração pública capaz de implementar os planos.

Eis aí, meus amigos, a razão fundamental em vista da qual o atual Governo do Estado de São Paulo resolveu envidar todos os esforços ao seu alcance para desemperrar, para desenferrujar a obsoleta máquina administrativa do nosso Estado.

Constantemente recebo secretários e altos funcionários de outros estados da Federação, que acorrem a São Paulo em busca de experiências inovadoras, de novas técnicas e de inspiração. É verdade que, em relação aos demais estados, São Paulo talvez se possa colocar em posição um pouco mais vantajosa, mas cada vez que sou obrigado a abrir-lhes as portas da administração pública paulista, para que vejam o que nós temos e possam haurir conhecimentos na nossa experiência, sinto-me envergonhado ao comparar a nossa Administração Pública do Estado de São Paulo que, em sendo a melhor do País, ainda está atrasadíssima de anos e anos — de antes da última guerra, pelo menos — em relação às administrações públicas realmente eficientes do Mundo Ocidental.

Vimos, com a citação de um relatório imparcial da ONU, com a citação de dois ou três economistas, a unanimidade com que os próprios planejadores e os próprios economistas têm a administração pública eficiente como a condição primeira, a condição básica para que qualquer país possa aplicar planos de desenvolvimento. E então eu me pergunto e pergunto aos jovens que me ouvem: qual é o primeiro dever dos nossos governos neste instante, quando em todo o País as mentalidades môças ou velhas são abaladas pelo desejo do desenvolvimento? O que é que primeiro se deve fazer, se não criar os instrumentos indispensáveis à execução planejada desse desenvolvimento? Foi para obter a melhoria da sua máquina administrativa, o aperfeiçoamento da organização do Estado, particularmente a atualização das rotinas burocráticas e uma completa reformulação da mentalidade do servidor público, que o Governo do Estado de São Paulo apelou para a Fundação Getúlio Vargas e esta incumbiu da tarefa a sua Escola de Administração de Empresas. Não estamos, como acabo de demonstrar, apenas procurando melhorar o nível técnico dos nossos funcionários, as estruturas das nossas repartições e funcionamento dos órgãos do Estado; antes de tudo é preciso enxergar tôdas as conseqüências dos atos; estamos, antes de tudo, procurando dar ao Estado de São Paulo o instrumento básico, o instrumento fundamental, para que possa partir decididamente para a superação do subdesenvolvimento, cuja barreira, demos graças aos céus, o nosso Estado já começa a vencer. Nesta caminhada, nesta missão, na obtenção dêste ideal, não são apenas os funcionários públicos os convocados, não são apenas os políticos os chamados, não apenas os professores aquêles para os quais se apela. São especial-

mente os moços e os moços estudantes, aquêles que têm a responsabilidade de assumir resolutamente êsses encargos, de tomar sôbre os ombros as tarefas e de romper quaisquer barreiras que se lhes anteponham para erguer êste País ao nível que nós tanto sonhamos e que já tarda tanto a chegar. E, com a iniciativa que tomamos através do Convênio e com estas despreziosas palavras que dirijo aos jovens que me ouvem, se eu tiver conseguido despertar as energias dos moços para esta nobre missão, eu me darei por bem pago. Porque ninguém se deve esquecer que DOSTOIEWSKY pôs na bôca de um dos irmãos KARAMAZOV: "O segredo do ser humano não é sômente viver, mas ter alguma coisa para a qual viver". Se nós no Brasil vivermos para vencer o subdesenvolvimento do nosso país, teremos conseguido alcançar um ideal para o qual é digno viver.

A Administração Chinesa ¹

Philippe Ardant

Que sabemos da China atual? Seu fascínio decorre, em boa parte, do seu mistério. Muitas vezes estamos mais bem informados sobre a organização social e a vida quotidiana de um povoado amazônico, ou mesmo de uma cidade que existiu no Mediterrâneo muitos séculos antes de Cristo, do que das condições em que funciona, bem perto de nós, a maior sociedade nacional contemporânea, com seus 700 milhões de habitantes.

E, se existe um campo onde esta lacuna chega às raias da ignorância, êsse campo é o da administração. Como se difundem as diretrizes e as ordens emanadas do poder superior, a fim de serem aplicadas na base? E como consegue a base, reciprocamente, influir sobre o Poder? Existe uma função pública? Quais as relações entre o Partido e a administração? Estas interrogações, entre muitas outras possíveis, encontram bem poucos elementos para respostas. E poderemos nós pretender que compreendemos a China, enquanto permanecem tantas incertezas?

O direito chinês é um direito oculto — não apenas para o estrangeiro, mas também para o próprio cidadão chinês hoje como na Antiguidade, e como sempre ocorre cada vez que surge um novo sistema político, pois êle representa uma forma de poder para os iniciados. Isso talvez provenha também da tradição chinesa — seguindo os ensinamentos de CONFÚCIO — hostil às formulações jurídicas e à lei, em benefício da sabedoria, da ordem natural das coisas, que se adapta bem, nesse silêncio, ao ideal comunista de uma sociedade sem direito.

Dispomos, na verdade, de uma visão teórica da administração chinesa. Textos constitucionais e leis orgânicas esquematizaram estruturas, delimitaram competências e delegaram o poder de nomeação.² Princípios tira-

¹ O presente artigo foi traduzido do *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, n.º 7, julho/setembro de 1968, mediante autorização do Instituto, através do chefe de seu Departamento da América-Latina, Sr. HENRI ROSON.

O interesse despertado por êste artigo levou a direção do Instituto à publicação de uma separata para atender a numerosas solicitações de várias partes do mundo.

² Êstes textos datam dos primeiros anos do regime. Nenhuma regulamentação foi publicada após 1956.

dos do marxismo, tais como o centralismo democrático, foram postos em prática por esta regulamentação. Quem não percebe, porém, que a realidade é outra e bem diversa? A Constituição de 1954, por sua própria natureza, está ultrapassada em diversos pontos. As reorganizações da administração local vêm-se sucedendo há quinze anos sem que os textos básicos sejam publicados: a revolução cultural investiu contra a administração e os funcionários, bem como contra tôdas as estruturas existentes e todos os indivíduos em função. Além disso, a tradição chinesa e a longa história do mandarinato certamente marcaram os hábitos e as mentalidades o suficiente para impedir ou alterar, após menos de vinte anos de regime comunista, os desejos e os objetivos dos detentores do poder. As restrições à burocracia não têm cessado, desde o início da revolução cultural. Não está aí a prova de que a administração chinesa não é exatamente o que deveria ser?

Até agora os técnicos chineses pouca atenção têm dedicado a êste problema. A política monopoliza seu interesse e, se por acaso dela se afastam, é para avaliarem o progresso realizado na economia. Ora, se a experiência chinesa tem um valor de exemplo, isso se deve, para além do terreno da ideologia, àqueles que realizam os objetivos indicados pela política, às estruturas que permitem essa realização e aos homens que fazem parte dessas estruturas. É provável que exista aí um modelo ainda não perfeito, mas que, incontestavelmente, merece ser conhecido.

A finalidade do presente estudo é dimensionar a nossa ignorância, discriminar o terreno das nossas certezas, sugerir o das probabilidades e definir os limites do possível. As interrogações e as dúvidas ultrapassarão o número das afirmações e das certezas; evidenciar-se-ão, sem receio, algumas lacunas; êste estudo terá de ser um esboço, e não um retrato.

Embora êste método não seja perfeito, é nos textos que deverão ser procurados os primeiros dados que permitam descrever a administração chinesa. Evidentemente, o valor dos textos de um sistema marxista não é o mesmo de uma democracia ocidental. Seria, mesmo, ridículo procurar a realidade nêles encoberta procedendo a uma análise minuciosa, de acordo com o processo familiar aos juristas europeus. Isto não impede que, no nível das atribuições e das relações entre autoridades, se os textos não dizem tudo, êles apresentem, entretanto, um bosquejo que é respeitado em suas linhas gerais e em tôrno do qual a realidade se desenvolve.

O quadro teórico dentro do qual se expande a vida da administração chinesa foi traçado pela Constituição de 20 de setembro de 1954. Se êle não atravessou incólume os catorze anos transcorridos desde então, sua orientação básica permaneceu relativamente inalterada; o esquema geral parece ter sido apenas retocado, e não modificado substancialmente. O sistema de 1954 será, pois, apresentado antes das instituições atuais. Em seguida, será animado o quadro assim descrito, buscando-se, no estudo das fôrças e dos homens que aí atuam, a conceituação do que é a administração chinesa.

I. O Esquema Inicial

As bases do direito público chinês foram estabelecidas em 1954. O regime, consolidado por cinco anos de poder assegura então sua autoridade, outorgando-se uma Constituição e elaborando as grandes leis orgânicas que permitirão sua aplicação. O modelo soviético ainda parece ser seguido e as autoridades chinesas o adaptaram a uma realidade levemente diferente, pelo caráter unitário do Estado e pela evolução política menos avançada na maioria da população.

A organização administrativa, assim como a organização política, obedece ao princípio marxista do centralismo democrático. No relatório sobre o projeto de Constituição, LIU-CHAO-CHI assinala: “Nosso sistema político apresenta um alto grau de centralização, mas esta se baseia em um alto grau de democracia”. E mostra como é possível conciliar as duas em uma democracia popular, a despeito dos sarcasmos dos autores burgueses prisioneiros de suas categorias intelectuais. Este centralismo é uma inovação na China, onde, durante séculos, a autoridade do poder central só se exercia até o nível de subprefeitura (*hsien*). Nesse país, quase exclusivamente rural, os burgos e aldeias gozavam de autonomia administrativa “graças a uma espécie de delegação moral”,³ livre da presença de qualquer funcionário do Estado.

A Constituição de 1954 criou, portanto, um sistema administrativo muito centralizado. Mas a participação popular encontra-se presente em todos os níveis, já que o órgão que no Ocidente seria chamado de executivo é estreitamente controlado por uma Assembléia eleita. Enquanto as linhas da administração central são relativamente simples, as da administração local são muito mais complexas.

A) GOVERNO CENTRAL

A Constituição de 20 de setembro de 1954 dá uma descrição básica da administração central, que foi regulamentada em 21 de setembro de 1954 pela lei orgânica do Conselho dos Negócios de Estado.⁴

À testa da administração chinesa situa-se o Conselho dos Negócios do Estado, qualificado pelo artigo 47 da Constituição como *órgão administrativo supremo do Estado*. Ele é o governo da República Popular Chinesa, o executivo da Assembléia Popular Nacional (A.P.N.). Sua situação, porém, não deve ser interpretada conforme as normas da democracia liberal, baseada numa separação dos poderes. O Conselho dos Negócios de Estado não tem autonomia em relação à Assembléia e, até certo ponto, está subordinado ao Presidente da República. Esta dupla subordinação é aliás bastante original no mundo marxista e deve ser cotejada com o lugar especial que a Constituição destinou ao Presidente da República.

³ GUILLERMAZ, Jacques. *Histoire du Parti Communiste Chinois (1921-1949)*, Paris, 1968, p. 15.

⁴ Muitas destas disposições são a transposição do regime instituído pela lei de 29 de setembro de 1949 relativa ao governo central do povo. Apesar deste documento ser de incontestável interesse, preferimos não alongar este estudo com o exame da referida lei.

O princípio da unidade do poder origina uma subordinação do Conselho dos Negócios de Estado, tanto em relação à Assembléia quanto ao Presidente. Trata-se de certo modo de um delegado para a execução das decisões da Assembléia, de seu representante, que age em seu nome, mas que a qualquer momento pode deixar de ter seus atos ratificados, sem que sua responsabilidade seja atingida: todos os membros, um ou vários deles, são demissíveis *ad nutum* por uma decisão conjunta da Assembléia Popular Nacional e do Presidente.

1. Organização

O Conselho Dos Negócios de Estado (freqüentemente chamado apenas de Conselho de Estado) compõe-se do Primeiro-Ministro, dos vice-primeiro-ministros, dos ministros, dos presidentes de comissões e do secretário-geral (*Constituição*, art. 48).

A Constituição não fixa o número dos vice-ministros, dos ministros e presidentes. Quando da discussão do projeto constitucional, houve quem propusesse que o texto especificasse os nomes dos diferentes ministérios e comissões. Tal ponto de vista não foi adotado pela comissão de elaboração da Constituição. Seu relator, o Sr. LIU CHAO-CHI, justificou a decisão tomada alegando razões de flexibilidade: à medida que a sociedade chinesa mudar, será necessário adaptar a estrutura do Conselho de Negócios de Estado — ajustamento da superestrutura à infra-estrutura — e convém evitar a necessidade de se recorrer a emendas constitucionais. A denominação das comissões e dos ministérios foi então transferido à lei orgânica de 21 de setembro de 1954.⁵

A criação dos ministérios ou comissões, sua supressão ou fusão, são da competência da Assembléia Popular Nacional ou, quando esta não estiver em sessão, de seu comitê permanente, por recomendação do Primeiro-Ministro.⁶

a) O PRIMEIRO-MINISTRO

Este, que desde 1954 é o Sr. CHU EN-LAI, é verdadeiramente o chefe do Conselho, visto ser quem escolhe os ministros e os presidentes de comissões, cujos nomes propõe à aprovação da Assembléia Popular Nacional (*Constituição*, art. 27, al. 5).

A Constituição expõe de maneira confusa o processo de nomeação do Primeiro-Ministro. Sua nomeação é realmente atribuída sucessivamente à Assembléia Popular Nacional (art. 21, al. 5) e ao Presidente da República (art. 40). Parece que na prática cabe na verdade ao Presidente da República a escolha de um candidato; a Assembléia ratifica essa escolha e o Presidente procede então à nomeação; seria um processo em três fases, exigindo a colaboração da Assembléia e do Presidente, a quem o Primeiro-

⁵ Cf. LIU CHAO-CHI. *Rapport sur le Projet de Constitution de la République Populaire de Chine*, edição francesa, Pequim, 1961, p. 73.

⁶ Lei orgânica de 21 de setembro de 1954, art. 2.^o.

Ministro é subordinado. Este pode ser exonerado de suas funções segundo o mesmo processo, se bem que nesse caso a Constituição (art. 28) mencione a competência da Assembléia, sem indicar se esta se exerce mediante proposta do Presidente.

b) OS VICE-PRIMEIROS-MINISTROS

Os colaboradores mais diretos do Primeiro-Ministro são os vice-primeiros-ministros, que *o assistem em seu trabalho*.⁷ O Conselho nomeado pela primeira Assembléia Popular Nacional, em 1954, compunha-se de doze membros. Embora os textos de 1954 não determinem o âmbito de suas atividades, verifica-se, entretanto, que vários deles acumulam essas funções com as de chefe de um departamento ministerial — os responsáveis pelos ministérios mais importantes são ao mesmo tempo vice-primeiros-ministros — existindo uma distribuição de atribuições entre êles, cada um ordenando as atividades de diversos órgãos. Há uma hierarquia entre os vice-primeiros-ministros. Como sempre, na China, seus nomes não são citados por ordem alfabética e nada se faz ao acaso. A ordem de citação traduz uma prioridade que, sem dúvida, não se limita às questões de precedência e, a êsse título, sua lista é cuidadosamente analisada por especialistas dos negócios chineses em cada relatório de cerimônia ou ato oficial.

Os vice-primeiros-ministros são aprovados pela Assembléia Popular Nacional mediante proposta do Primeiro-Ministro e nomeados pelo Presidente da República. Da mesma maneira são exonerados de suas funções.⁸ Como a Constituição e a lei orgânica de 21 de setembro de 1954 não prevêem seu número, parece que o Primeiro-Ministro tem o direito de propor à A.P.N. tantos nomes quanto queira.

c) OS MINISTROS E PRESIDENTES DE COMISSÕES

A lei orgânica de 21 de setembro de 1954 enumera trinta ministérios e cinco comissões que compõem o Conselho de Estado. Esta multiplicidade de departamentos ministeriais é característica das democracias marxistas, sendo os diversos ramos da economia cuidadosamente diferenciados e geridos por administrações distintas. As vantagens de tal sistema não são evidentes; tem principalmente o efeito de atribuir um nível ministerial e *status* político à autoridade que, na França preencheriam as funções de diretor-geral ou mesmo de diretor; seu alcance parece ser mais de ordem psicológica.

Não é fácil compreender porque determinado departamento é batizado de ministério e um outro de comissão; o processo de nomeação, o *status*, não são diferentes. Pode-se admitir, quando muito, que o Plano e a Cons-

⁷ Constituição, art. 50.

⁸ Constituição: art. 27, al. 5; art. 40; art. 28, al. 2. Se a A.P.N. não estiver reunida, o Comitê permanente exerce êsses poderes (art. 31, al. 8), mas êle não tem autoridade sobre o Primeiro-Ministro.

trução Nacional sejam comissões,⁹ talvez porque haja interferência de suas atribuições com as de outros departamentos; se a educação física e os esportes, as questões de nacionalidades, as dos chineses de além-mar não gozam de *status* ministerial, é porque não se quis dar-lhes uma importância excessiva.¹⁰

À testa de cada departamento encontra-se o ministro ou o presidente da comissão; este é o chefe da administração colocada sob suas ordens e dispõe de um poder regulamentar subordinado às leis e decretos, assim como às decisões do Conselho de Negócios de Estado (Constituição, artigo 51).

Os ministros e presidentes de comissões são escolhidos pelo Primeiro-Ministro. Esta escolha é ratificada pela Assembléia, e o Presidente da República procede à sua nomeação (Constituição, arts. 27 e 40). A Assembléia Popular Nacional tem o direito de exonerá-los de suas funções.¹¹

Uma das particularidades do sistema é a existência, ao lado do ministro ou do presidente, de vice-ministros ou vice-presidentes, cujo número não está limitado e varia de um para outro departamento. Suas atribuições correspondem às de um diretor de administração nos departamentos ministeriais franceses; são nomeados pelo Conselho dos Negócios de Estado (e por este exonerados de suas funções). Pode ainda acontecer que um ministro também tenha a qualidade de vice-ministro em uma outra entidade pública, o que lhe confere um direito de supervisão em alto nível nos assuntos de serviços alheios ao seu ministério. Existe assim um total de cento e vinte a cento e cinquenta pessoas que têm o nível de ministro.

Abaixo dos vice-ministros e vice-presidentes de comissões encontram-se os assistentes dos ministros e os membros das comissões — personalidades importantes nomeadas pelo Conselho de Estado. Enfim, como último grau da hierarquia dos altos funcionários das administrações centrais, comissionados pelo Conselho dos Negócios de Estado, estão os presidentes e vice-presidentes de departamento e os diretores e vice-diretores de serviços. A alta administração está, pois, colocada na inteira dependência do governo como um todo, não tendo o ministro o poder de escolher e de nomear, por si só, seus principais colaboradores.

d) O SECRETÁRIO-GERAL

A Constituição de 1954 instituiu também uma secretaria-geral do Conselho de Estado, dirigida por um secretário-geral nomeado e exonerado de suas funções nas mesmas condições que os ministros. Compete ao Conselho nomear suplentes para o secretário-geral.

⁹ E *Comissões de Estado*, epíteto que os diferencia das outras *Comissões*.

¹⁰ A lista dos ministérios fornecida pela lei de 21 de setembro de 1954 determina também a ordem hierárquica de seus titulares. As três comissões, de Educação Física, das Nacionalidades e dos Chineses de Além-mar, vêm no final desta enumeração.

¹¹ Também, neste caso, a decisão definitiva cabe ao Presidente. Quando a A.P.N. não está em sessão, seu comitê permanente exerce suas atribuições.

2. Atribuições

As atribuições do Conselho dos Negócios de Estado são objeto de uma enumeração em 17 itens do artigo 49 da Constituição. A lista aliás não é limitativa, podendo outras funções ser-lhe atribuídas pela Assembléia Nacional Popular.

Esses poderes agrupam-se sob quatro rubricas:

- Iniciativa e execução de leis, inclusive o poder regulamentar.
- Direção da administração: poderes de nomeação (cf. art. 9.º, da lei de 21 de setembro de 1954), de reforma e de anulação, delimitação e fixação do *status* das circunscrições territoriais secundárias.
- Direção ou controle de setores técnicos: planificação, orçamento, comércio, saúde.
- Manutenção da ordem pública: polícia, exército, relações exteriores.

A delimitação dessas atribuições não tem, aliás, muita importância, tratando-se de um sistema em que inexiste a separação dos poderes. A enumeração tem assim, essencialmente, valor indicativo; o Conselho dos Negócios de Estado age sempre como um delegado da Assembléia Popular Nacional, à qual deve prestar contas de sua atividade, podendo a Assembléia unicamente deixar de ratificá-las, se assim lhe parecer. Na China é inconcebível a hipótese de um conflito entre o Conselho e a Assembléia Nacional Popular — a exemplo dos que conhecemos na França sobre a interpretação dos artigos 34 e 37 da Constituição.

Ao Primeiro-Ministro cabe dirigir os trabalhos do governo; aos ministros e presidentes, os de seus respectivos departamentos. Respeitando as leis, regulamentos e decisões do Conselho de Estado, eles podem elaborar decretos em seus respectivos setores.¹²

3. Funcionamento

O Conselho dos Negócios de Estado pode convocar dois tipos de reuniões. Reúne-se periodicamente em sessão plenária, que compreende todas as personalidades citadas até os vice-ministros, excluindo-se os vice-presidentes de comissões. O Primeiro-Ministro pode também fazer idêntica convocação quando julgar necessário. A dificuldade de dirigir reuniões com cerca de cinquenta pessoas provocou a realização de sessões restritas ou *executivas* das quais participam apenas o Primeiro-Ministro, os vice-primeiros-ministros e o secretário-geral. O Primeiro-Ministro preside estas sessões e dirige os trabalhos. Em diversos pontos dos textos legais sua autoridade sobre os outros membros do Conselho é indiretamente afirmada. Está ainda previsto que cabe ao Conselho, por iniciativa do Primeiro-Ministro e com autorização do comitê permanente, criar órgãos colocados sob sua autoridade e encarregados de determinadas atribuições. Dêsse modo, uma série de serviços estão diretamente ligados ao Conselho dos

¹² Mme. ENGELBORGHs, na obra *La République Populaire de Chine, Cadres Institutionnels et Réalisations*, Bruxelas, 1963, p. 135, faz uma distinção entre os poderes dos ministros e dos presidentes de comissões que nos parece sem fundamento.

Negócios de Estado, tais como o Banco da China, a Agência Nova China (*Hsin-hua*), o Bureau Central de Meteorologia, etc.

Para completar, é necessário acrescentar que duas administrações têm *status* constitucional próprio: o Conselho de Defesa Nacional e a Justiça. O Conselho da Defesa Nacional é presidido pelo Presidente da República; seus vice-presidentes e membros são nomeados pela Assembléia mediante proposta do Presidente. A organização da Justiça é objeto de um capítulo especial da Constituição e de uma lei orgânica de 21 de setembro de 1954.

Não se pode dizer que o governo chinês descrito pela Constituição de 1954 apresenta uma grande originalidade. Duas idéias se destacam, entretanto: de um lado, a estreita dependência dos ministros com relação à Assembléia Popular Nacional; e de outro, a pouca autoridade do ministro sobre seus colaboradores imediatos, que não lhe devem a nomeação. Mas não estará isso de acordo com os princípios de direito público marxista?

B) ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Em 1949, as autoridades comunistas enfrentaram o mesmo problema com que sempre se defrontaram uma quinzena de dinastias e uma república, ao longo de vinte e dois séculos de história: como administrar um território de cerca de 10 milhões de quilômetros quadrados, como enquadrar uma população avaliada na época em 600 milhões de habitantes e cuja densidade varia de menos de um a mais de 400 habitantes por quilômetro quadrado? No decorrer da história, a unidade política da China não passou, muitas vezes, de mera ficção; o poder central exercia sobre as províncias apenas uma autoridade nominal, só respeitada na medida em que ela renunciava a manifestar-se. O episódio dos *senhores da guerra*, os embates entre o Kuomintang e os comunistas, a luta contra o invasor japonês, a que assistimos durante cerca de quarenta anos, acabaram de abalar ou de arrasar o que restava da administração. Se se acrescentar que ao lado da maioria *han* existia perto de cinquenta minorias étnicas e lingüísticas que ocupavam aproximadamente 60% do território e que era precária a adesão ao novo regime por parte de grandes camadas da população, compreende-se a amplitude da tarefa de MAO TSE-TUNG e seus companheiros tinham pela frente.

Os cinco anos decorridos entre 1949 e 1954 permitiram dominar a população e estabelecer a autoridade governamental em todo o território. Assim, em 1954, pôde a Constituição instaurar uma organização local, cujas linhas gerais são ainda atuais. Dois princípios fundamentam essa organização: a vontade de pôr em funcionamento a regra do centralismo democrático e o cuidado de não deixar que as minorias nacionais sejam absorvidas pela massa dos *han*. A primeira destas idéias traduz-se pela coexistência, em todos os níveis, de funcionários designados pelo poder central e de representantes eleitos direta ou indiretamente pelo povo; a segunda, pela criação de unidades administrativas especiais destinadas a reagrupar de maneira homogênea as minorias.

A existência de dois tipos de circunscrição administrativa complica consideravelmente a estrutura da administração local. De fato, nem sempre as minorias nacionais se acham distribuídas pelo território em grandes grupos compactos; alguns agrupamentos de dezenas de milhares ou de alguns milhares de indivíduos estão isolados em meio de populações *han*, e, inversamente, células de população *han* podem encontrar-se inseridas em uma população não *han*. A presença de ilhas mais ou menos vastas de populações minoritárias, com organização administrativa própria, acarreta uma complexa superposição de estruturas administrativas: a circunscrição mais importante (a província) divide-se em circunscrições menos amplas (as *Hsien*) — entre elas, algumas reúnem minorias nacionais — as quais, por sua vez, também se decompõem em circunscrições de base (as *Hsiang*), algumas povoadas de minorias, enquanto outras — em um dos *Hsien não han* — serão compostas de *han* minoritários. Nesse mosaico, entretanto, preponderam as circunscrições povoadas de *han*.

1. *Circunscrições*

A articulação das diferentes circunscrições administrativas é complicada pela coexistência de três tipos de unidades territoriais emaranhadas: as do direito comum, as que reúnem as populações urbanas e as próprias às minorias nacionais:

a) *As Circunscrições Comuns*

No sistema de 1954, a organização administrativa de direito comum tem três níveis: o *Sheng* (província), o *Hsien* (distrito), o *Hsiang* (cantão). Esta subdivisão corresponde à divisão administrativa tradicional.

Existiam assim 22 províncias, aproximadamente 2.000 *Hsien*, e mais de 200.000 *Hsiang*,¹³ variando a população das províncias de alguns milhões até muitas dezenas de milhões de habitantes,¹⁴ a dos *Hsien* tendo em média de 200.000 a 300.000 pessoas, e o *Hsiang* médio compreendendo 1.500 almas.

Além disso, intercala-se um nível administrativo intermediário entre a província e o *Hsien*, o *Chou* (escritório de região administrativa), que abrange diversos *Hsien*. Trata-se de um nível local da administração central, composto de funcionários nomeados pelo governo (cf. lei de 21 de setembro de 1954, art. 9.º, al. 3), que atua em qualquer colaboração ou controle de representantes eleitos pelo povo. Não estando os cidadãos associados ao seu trabalho, os textos são praticamente omissos no tocante a esta instância da administração, cujos papel e atribuições se desconhecem.¹⁵

¹³ Cf. TANG, Peter S. H. *Communist China Today*, Nova Iorque, 1956, p. 197.

¹⁴ A mais populosa, Setchuan, tem aproximadamente 70 milhões de habitantes; a que tem menos habitantes, Tsinghai, 2 milhões, Cf. JEN-YU-TI, *Geographie de la Chine*, Pequim, 1965, p. 8-9.

¹⁵ Cf. TOWNSEND, James R. *Political Participation in Communist China*, California Press, 1967, p. 104, nota 1.

A simplicidade desta disposição é desmentida pela necessidade de dar lugar a dois outros tipos de circunscrições.

b) *As Circunscrições Urbanas*

As populações urbanas apresentam uma organização particular que existe, quer independentemente das circunscrições de direito comum, quer em combinação com elas. As três maiores cidades da China, Pequim, Changai e Tientsin, têm o *status de municipalidades especiais*, que as coloca, como as províncias, sob o contróle direto do poder central. No interior das *Sheng* (províncias), além disso, algumas aglomerações urbanas recebem a denominação de *municipalidades*, que correspondem ao *Hsien* do meio rural. Êste, por sua vez, compreende, ao lado dos *Hsiang* e no mesmo plano da hierarquia das circunscrições administrativas, os *Chen* (comunas), que são unidades administrativas urbanas. As *municipalidades especiais*, enfim, e as mais importantes das municipalidades dividem-se em *Chu* (distrito), circunscrição homóloga ao *Hsiang*, cuja criação é no entanto facultativa.¹⁶ Assim, a cada nível da administração de direito comum corresponde uma circunscrição própria às localidades urbanas.

c) *As Circunscrições Autônomas*

A Constituição chinesa dá um lugar de destaque à organização administrativa autônoma instituída em favor das minorias nacionais. Na verdade, no território chinês vivem quarenta milhões de indivíduos (6% da população) que não são de raça chinesa (ou *han*).¹⁷ Êstes grupos minoritários estão estabelecidos na periferia da China; as zonas por êles ocupadas constituem mais da metade do território chinês.

Os comunistas chineses encontraram aqui um problema idêntico ao das autoridades soviéticas e, se o resolveram de uma maneira muito menos liberal — não mencionando por exemplo o direito à independência — entretanto elaboraram um sistema destinado a proteger, tanto quanto possível, a autonomia dessas comunidades, na sua língua, seus costumes, crenças, cultura e sentimentos. Êste sistema baseia-se na garantia de uma certa representação nos órgãos políticos e administrativos — se se trata de populações diluídas na massa dos *han*¹⁸ — e na criação de circunstâncias administrativas autônomas quando existir um povoamento minoritário homogêneo suficientemente numeroso.¹⁹ Ê este segundo aspecto o que nos interessa no momento.

¹⁶ Se a importância da população não justifica a criação, a municipalidade permanece sendo a circunscrição de base.

¹⁷ Há assim cêrca de cinquenta minorias nacionais, das quais apenas uma dezena reúne mais de um milhão de habitantes. A mais importante, os Chuang, é composta de seis milhões de almas. Cf. KOLMAS, Joseph. *The Minority Nationality in Contemporary China*, Nova Iorque, 1966.

¹⁸ As "decisões sôbre as medidas que é preciso tomar para o estabelecimento de governos locais de coalizão democrática", de 22 de fevereiro de 1952, previam esta representação cada vez que a minoria se elevava a mais de 1-1/2% da população global. Se as circunstâncias o justificassem, a representação podia ser estabelecida, mesmo se esta percentagem não fôsse alcançada. Regras quase idênticas foram adotadas pela lei eleitoral de 1.º de março de 1953.

¹⁹ Ê preciso notar que uma população minoritária pode estar em minoria no seio de um grupo de minorias.

É possível criar regiões autônomas para administrar as minorias importantes distribuídas em um vasto território.²⁰ As cinco atualmente existentes — a região autônoma do Tibet é a mais recente, criada a 1.º de setembro de 1965 — subordinam-se diretamente ao poder central. Os níveis subseqüentes da administração autônoma podem constituir tanto subdivisões de circunscrições autônomas como unidades inseridas na administração de direito comum, a fim de assegurar um *status* especial a um grupo de população minoritária. Trata-se do *Chu* autônomo (departamento), de *distritos* autônomos que são o equivalente dos *Hsien* e de cantões de nacionalidades que correspondem aos *Hsiang*. Também podem ser criadas circunscrições urbanas autônomas, análogas às municipalidades, *Chu* e *Chen*.

A subdivisão do território chinês, estabelecida por essas bases judiciosas, não fixa definitivamente as diferentes circunscrições. No relatório sobre o projeto de Constituição, o Sr. LIU CHAO-CHI esclarecera não ser oportuno enumerar no texto as unidades administrativas territoriais, visto que a divisão do país, efetuada em determinada fase da evolução econômica, seria revista no decorrer da edificação da economia. Aliás, a partir de 1954, a criação, supressão, ou fusão de unidades administrativas importou na modificação dos limites de grande número de circunscrições. O relator do projeto constitucional frisava, entretanto, que não se deveriam introduzir modificações impensadamente e sem motivos importantes. Também a divisão administrativa das províncias, regiões autônomas e municipalidades especiais é da competência da Assembléia Nacional Popular; a dos departamentos autônomos, distritos, distritos autônomos e municipalidade é ratificada pelo Conselho dos Negócios de Estado.

A distinção entre êsses tipos de circunscrições acrescenta-se uma diferenciação dos órgãos administrativos.

2. Órgãos Administrativos

Em tôdas as circunscrições já enumeradas encontram-se três tipos de órgãos administrativos:²¹ funcionários nomeados pelo poder central, assembléias eleitas pelo povo, conselhos designados pelas assembléias. Cada um apresenta variantes segundo o nível de circunscrição e seu caráter rural, urbano ou autônomo.

a) Os Funcionários Nomeados pelo Poder Central

Sua existência é quase a única certeza que temos a seu respeito. As disposições que a êles se referem são raras e vagas; seus *status* e atribuições dificilmente atravessam êsse mutismo. Representam o aspecto *centralismo* da administração, e os documentos são muito menos explícitos sobre êste que sobre o aspecto *democracia*: no regime marxista, mais que em qualquer outro, o mistério é uma das molas essenciais do poder.

²⁰ "A autonomia regional é aplicada em tôdas as regiões onde as minorias nacionais vivem em grupos compactos" (*Constituição de 1954*, art. 3.º).

²¹ Exceto nas repartições das regiões administrativas (Chou). Cf. supra, p. 17.

À testa de cada circunscrição encontra-se assim um funcionário cuja denominação varia: governador de província, prefeito de um município, chefe de *Hsien*, de distrito, de *Hsiang* ou de *Chen*. A seu lado figuram os vice-governadores, vice-prefeitos, chefes adjuntos, etc., cujo número depende da importância da circunscrição.

Os textos, tanto o da Constituição como os das leis orgânicas, são omissoes sobre a autoridade que lhes outorga o poder e os autores mantêm um silêncio prudente a esse respeito. Tais funcionários não são eleitos pelas assembleias ou conselhos locais;²² também não figuram na lista de funcionários nomeados pelo Conselho dos Negócios de Estado. Nestas condições, só nos resta formular hipóteses. A mais plausível combina o direito de apresentação pelos conselhos locais e o direito de nomeação reservado à autoridade central de nível superior. Como se verá adiante, em uma sociedade marxista estes arranjos jurídicos têm uma importância restrita.

b) *As Assembleias Eleitas Pelo Povo*

O centralismo chinês não vai até eliminar toda participação na administração local. Ele se diz democrático, e assim encontram-se, em cada circunscrição, assembleias populares eleitas que são *os órgãos locais do poder do Estado*.²³ Esta participação, no entanto, é imperfeita, limitada e reticente. Em 1954, não estava o regime bastante seguro de sua estabilidade para associar estreitamente a população à gestão de assunto importante. Ademais, a massa do povo chinês era ainda pouco evoluída; os analfabetos constituíam a maioria e raros eram os administradores qualificados. Uma dupla preocupação de lealdade política e competência técnica explica as soluções adotadas para a escolha dos representantes.

Antes de tudo, o povo só é convidado a escolher diretamente os representantes que participarão da gestão de assuntos necessariamente de menor importância nas circunstâncias de base: municipalidade não divididas em regiões administrativas (*arrondissements*), regiões administrativas (*Chu*), *Hsiang*, de nacionalidade *Hsiang* e *Chen*. Para evitar escolhas imprevistas e indesejadas, a eleição pode ocorrer pelo simples levantar de mãos.²⁴ Em todos os outros níveis da administração local, a designação dos representantes se faz através do sufrágio indireto, que permite selecionar eficazmente indivíduos de confiança. Para as assembleias populares dos *Hsien*, dos distritos autônomos e das municipalidades divididas em regiões administrativas (*arrondissements*), a eleição se faz em segundo grau; os membros das assembleias de base designam os representantes em escrutínio secreto. No nível das províncias e das municipalidades especiais, a eleição é de terceiro grau, sendo os representantes escolhidos pelas assembleias de nível inferior.

²² A lei orgânica de 21 de setembro de 1954 dispõe que um conselho popular local se compõe (...) do governador provincial (...) assim como dos membros do conselho eleitos pela assembleia popular (...) da província. Faz assim uma nítida distinção entre estas duas categorias de membros.

²³ Constituição, art. 55.

²⁴ Lei de 21 de setembro de 1954, art. 15.

Por outro lado, o sistema adotado assegura a super-representação das regiões em relação às zonas rurais nas assembleias eleitas por sufrágio indireto. A lei eleitoral de 1.º de março de 1953 fixa minuciosamente a composição das diversas assembleias locais, estabelecendo proporções entre a população e o número de representantes. A lei concede considerável privilégio às populações urbanas, já que estas delegam às assembleias superiores em número proporcionalmente muito mais elevado de representantes. Assim, por exemplo, um *Hsiang* de 6.000 habitantes terá dois delegados na assembleia do *Hsien*, enquanto que uma cidade de população idêntica disporá de doze representantes.²⁵ É incontestável que a intenção foi elevar o grau de competência e de lealdade das assembleias locais superiores.²⁶

Uma série de disposições garante, enfim, a semelhança dos representantes e das assembleias: possibilidade de *recall* do eleito por seus eleitores, participação dos delegados escolhidos por sufrágio indireto nas deliberações das assembleias que os elegeram, frequência da renovação das assembleias de base (dois anos), e o mínimo de reuniões das assembleias de províncias ou de municipalidades especiais (uma por ano).²⁷

Tal é, em linhas gerais, os sistema de participação da população na administração local, sistema êsse que, em 1954, o Sr. LIU CHAO-CHI reconheceu decorrer das *condições concretas* existentes na China naquela época. O relator do projeto de Constituição afirma que êste se aperfeiçoaria e fixava como ideal a ser atingido o “sufrágio universal, igual, direto e secreto”.²⁸ Como adiante se verá, não parece que o modelo proposto em 1954 tenha, nesse ponto, mudado fundamentalmente.

c) *Os Conselhos Eleitos Pelas Assembleias*

As assembleias populares, órgãos de decisão por vezes numerosas e que se reúnem intermitentemente, não podem assegurar diretamente a gestão da circunscrição. Elas designam então *conselhos populares locais* por intermédio dos quais fica assegurada a continuidade da administração. O *status* desses conselhos é bastante complexo, já que se encontram ao mesmo tempo sob a autoridade da assembleia que os designou e sob a da administração do Estado. São realmente os órgãos executivos das assembleias locais e os escalões locais da administração central,²⁹ acumulando atribuições descentralizadas e desconcentradas.

Cada conselho executivo é presidido por um dos agentes nomeados pelo poder central, já estudados: governador de província, prefeitos, chefes de distrito, etc. Os vice-governadores, vice-prefeitos, etc. também têm as-

²⁵ Lei eleitoral de 1.º de março de 1953, art. 11.

²⁶ Nas regiões de autonomia nacional, a forma dos órgãos de administração é “determinada segundo os desejos da maioria dos membros da nacionalidade” beneficiada pela autonomia (Constituição, art. 67). Nenhum quadro uniforme foi imposto às minorias nacionais, que podem administrar-se de acordo com suas tradições, mas respeitando a Constituição.

²⁷ A lei de 21 de setembro de 1954 organiza com minúcias o funcionamento das assembleias locais, as imunidades dos representantes, o processo das deliberações. Só apresentamos os aspectos que nos parecem mais importantes.

²⁸ Cf. LIU CHAO-CHI. *Op. cit.*, p. 43.

²⁹ Constituição, art. 62.

sento. A assembléia local correspondente escolhe os demais membros. O número de membros eleitos varia de cinqüenta e cinco a três, de acôrdo com a população e o nível da circunscrição na hierarquia administrativa.³⁰ Seu mandato tem a mesma duração que o da respectiva assembléia. O Conselho é controlado pela assembléia de que emana e, também, pelo conselho executivo de escalão administrativo superior que, no caso das províncias e municipalidades, será o Conselho dos Negócios de Estado. Igualmente, os conselhos populares locais não se reúnem permanentemente; reúnem-se uma ou duas vêzes por mês. Mas têm a faculdade de criar não só um comitê permanente, como também, com a aprovação da autoridade administrativa superior (Conselho de Estado ou conselho executivo de nível superior),³¹ os órgãos administrativos necessários à gestão dos assuntos públicos da circunscrição.

São êstes órgãos administrativos que constituem o corpo da administração chinesa. São êles que, na realidade, executam a ação administrativa. Em suma, os conselhos populares representam indubitavelmente, células de estimulação e de controle, segundo sua natureza colegiada. A organização dêsses serviços públicos encontra-se na lei de 2 de setembro de 1954, que estabelece em cada circunscrição uma reprodução em miniatura da administração central que, em cada nível, mais se simplifica. De fato, percebe-se que o legislador estabeleceu de certo modo dois regimes, um para as circunscrições de base, onde os problemas são reduzidos e o enquadramento é difícil; outro aplicável às outras circunscrições.

Nas circunscrições colocadas na cúpula da hierarquia, províncias, regiões autônomas, municipalidades diretamente subordinadas ao poder central, encontram-se serviços que são o prolongamento dos ministérios; neste nível a administração local é, com pouca diferença, a reprodução da administração central. No nível do *Hsien*, os serviços são ainda numerosos, mas a autoridade de certas administrações do nível superior se exerce sem cessar no interior da circunscrição. O conselho executivo nomeia diretamente os agentes dêsses serviços.³²

Nas circunstâncias de base, cujo arquétipo é o *Hsiang*, não mais existem pròpriamente *serviços administrativos*, e sim comitês aos quais cabem setores pouco numerosos: assuntos civis, segurança, forças armadas, cooperativas de produtores, finanças e alimentação, cultura e educação, conciliação de litígios.³³ A máquina administrativa é reduzida ao mínimo, prevenendo-se que os comitês se componham tanto de deputados à assembléia local como de outras pessoas qualificadas. O pessoal competente é raro, é preciso utilizá-lo o mais eficientemente possível, sendo estimulada a acumulação de funções. Tem-se a impressão de que, neste nível, não existe mais exatamente uma administração profissional coerente e organizada, porém uma fórmula de congregação de pessoas de boa-vontade.

³⁰ Lei de 21 de setembro de 1954, art. 25.

³¹ *Ibid*, art. 36.

³² *Ibid*, art. 26, al. 7.

³³ *Ibid*, art. 35.

3. *Atribuições Administrativas*

Pelo que foi dito sôbre os órgãos administrativos e particularmente sôbre os conselhos populares, já se tem uma idéia da divisão das atribuições entre os diversos níveis da administração local. Os diferentes órgãos dispõem de atribuições, tanto delegadas como próprias, estas últimas exercendo-se em setores mais ou menos amplos, de acôrdo com o tipo de circunscrição.

a) As assembléias populares asseguram antes de tudo a observância e execução das leis e decretos na respectiva região administrativa. São também responsáveis pela execução das decisões das assembléias dos níveis. A Constituição de 1954, complementada pela lei orgânica de 21 de setembro de 1954, confia-lhe ainda uma série de atribuições próprias. As das assembléias de *Hsien* e dos níveis superiores podem ser grupadas da seguinte maneira:

- Elaboração de planos de desenvolvimento econômico e cultural, de obras públicas e de projetos de assistência.
- Exame e aprovação do orçamento e das contas do exercício.
- Proteção do patrimônio público, manutenção da ordem e salvaguarda dos direitos dos cidadãos e das minorias.
- Reformulação ou anulação de decisões mal fundamentadas das assembléias populares e dos conselhos populares de nível inferior.

As atribuições próprias das assembléias de base são semelhantes, porém mais concretas, e seus poderes são menores. Assim, a assembléia do *Hsiang* só tem poder para aprovar os planos de produção agrícola e artesanal estabelecidos por autoridade superior. Ela examina as receitas e despesas previstas, sem dispor de poder de decisão. Mais uma vez vemos manifestar-se a reserva das autoridades chinesas em relação às massas camponesas ainda muito rústicas.

b) Os mesmos princípios governam as atribuições dos conselhos populares. Asseguram a aplicação das ordens e regulamentos dos níveis administrativos superiores e da assembléia que os designou, dispondo, além disso, de poderes de decisão em setores que variam conforme a natureza da circunscrição.

No nível *Hsien*, e acima dêste, os conselhos podem intervir nos principais setores, a saber:

- Elaboração de decisões administrativas.
- Direção do trabalho dos serviços administrativos que lhes são subordinados, assim como os dos conselhos dos níveis inferiores (dos quais podem reformular ou anular as decisões); suspensão das decisões mal fundamentadas das assembléias de nível inferior.
- Execução dos planos econômicos e do orçamento; arrecadação de impostos.
- Contrôle do mercado e das emprêsas estatais subordinadas à autoridade local; assistência à transformação da economia; orientação da agricultura, do artesanato e do desenvolvimento da cooperação agrícola.

- Administração dos meios de comunicação e das obras públicas.
- Direção do trabalho cultural, educativo, da melhoria da saúde pública, de serviços de assistência.
- Administração de assuntos militares; proteção da ordem pública; do patrimônio público, dos direitos dos cidadãos e das minorias.
- Formulação de propostas à assembléia a que os setores estão subordinados.

Os conselhos das circunscrições de base têm atribuições mais limitadas: não lhes cabe a execução orçamentária, não dirigem as atividades de serviços públicos e não controlam empresas públicas. Isto confirma que a verdadeira unidade administrativa no sistema de 1954 era o *Hsien* e não o *Hsiang*.

Um aspecto deste sistema merece particular atenção: a estreita tutela que pesa em tôdas as engrenagens da administração. A assembléia e conselhos estão subordinados ao contrôle de órgãos homólogos de nível superior que podem suspender, reformular ou anular suas decisões. Por outro lado, os conselhos estão colocados sob a vigilância do govêrno e das administrações centrais. O centralismo democrático marca profundamente estas instituições.

II. As Instituições Atuais

O esquema de 1954 sofreu retoques, mas os que poderíamos crer mais revolucionários não lhes modificaram essencialmente a estrutura. Se em um sistema marxista, conseqüentemente caracterizado por uma concepção relativista do direito, é normal que a regulamentação tenha apenas a vida efêmera das condições concretas que lhes deram origem, é preciso crer que na China as grandes linhas da organização administrativa traçadas por ocasião da Libertação correspondiam a constantes da Sociedade chinesa, visto que podemos encontrá-las quase intactas após a experiência das comunas populares e a contestação da revolução cultural.

Embora permanecendo fiel ao quadro do modelo soviético, a organização administrativa adaptou-se às condições nacionais; achinesou-se. Como em tantos outros domínios, as autoridades tentaram encontrar um caminho chinês que conduzisse à administração socialista. Esta, porém, nem sempre tem a originalidade afirmada nos discursos.

É verdade que a partir deste ponto, freqüentemente só será possível formular impressões e não constatações sãbiamente apoiadas. As incertezas aumentam à medida que nos aproximamos do momento presente, os textos regulamentares tornam-se raros, os testemunhos diretos são parciais e discutíveis, o material de que dispomos é insuficiente.

A) GOVÊRNO CENTRAL

A estrutura do poder central pouco mudou depois de 1954. Cúpula do edifício institucional, êle é menos sensível às transformações das condições

concretas do que os níveis intermediários da administração; sua adaptação é mais lenta e geralmente complementa um movimento de reforma que vem da base.

O Conselho dos Negócios de Estado continua sendo a mais alta autoridade administrativa e suas atribuições, assim como o *status* de seus membros, não sofreram modificações depois de sua criação. Entretanto, as atividades do Estado chinês multiplicaram-se e diversificaram-se: a crescente complexidade das tarefas administrativas repercutiu na cúpula da superestrutura governamental. Novos ministérios e comissões surgiram; as pastas ministeriais aumentaram de número. Tal evolução confere um certo gigantismo ao governo central, criando-lhe difíceis problemas de coordenação.

Quando da organização de 1954, o Conselho dos Negócios de Estado compreendia trinta ministérios e cinco comissões; em 1965, comportava trinta ministérios e nove comissões.³⁴ Deve-se esta inflação essencialmente à crescente intervenção do Estado no domínio econômico, transformando serviços em ministérios autônomos ou, por vezes, dividindo um departamento ministerial em diversas administrações independentes. Surgiram, com efeito, o Ministério da Indústria Química; seis novos ministérios da construção de máquinas (elevando assim o número para oito;³⁵ outro ministério da indústria leve (aumentando seu número para dois); e o Ministério das Fazendas Estatais, o Ministério dos Produtos Aquáticos, o Ministério do Fornecimento de Equipamentos,³⁶ as Comissões de Economia e da Construção de base,³⁷ a Comissão de Assuntos Científicos e Tecnológicos, Comissão das Relações Econômicas com o Estrangeiro. Todos os setores da vida econômica acham-se, assim, estreitamente controlados pelo Conselho dos Negócios de Estado. Ao mesmo tempo, multiplicaram-se os postos ministeriais, principalmente no nível dos vice-ministros e vice-presidentes de comissão, como conseqüência do crescimento das atribuições das administrações centrais: o ministro dos negócios exteriores é assistido por oito vice-ministros: seu colega da agricultura e das florestas é assistido por dez pessoas da categoria ministerial. Encontra-se a mesma progressão ao nível dos vice-primeiros-ministros, cujo número passou de doze, para dezesseis, e nos serviços da secretaria geral, que reúne hoje um secretário-geral e oito vice-secretários-gerais. Em 1965, o recenseamento apurou, ao todo, 374 ministros, vice-ministros, presidentes ou vice-presidentes de comissão.³⁸ Se se acrescentar que o Conselho de Estado criou dezoito diretorias para assisti-lo em sua tarefa,³⁹ mais um certo número de organismos diversos com atribuições mal definidas — como o departa-

³⁴ Só dispomos de informações sérias e completas até 1965. Cf. *Who's who in Communist China*, Hong Kong, Union Research Institute, 1966.

³⁵ O oitavo ministério da construção de máquinas nasceu da reorganização do ministério da construção de máquinas agrícolas.

³⁶ Criado em 1964. Suas atribuições pertenciam anteriormente a um departamento.

³⁷ Provavelmente oriundas do desdobramento da antiga comissão da construção nacional.

³⁸ O número real de personalidades de categoria ministerial é menor, já que algumas acumulam diversas pastas. Este número porém é de aproximadamente 350. Cf. *Who's who in Communist China*, *op. cit.*

³⁹ Provavelmente hoje não restam mais de 17. É possível realmente que o departamento de assuntos religiosos tenha sido suprimido em agosto de 1966, no início da revolução cultural.

mento dos secretários e o serviço dos conselheiros — obtém-se uma idéia das consideráveis proporções que o govêrno central chinês atingiu.

Evidentemente, deve ser difícil fazer funcionar um mecanismo tão completo, sendo indispensável coordenar a ação de serviços com atribuições muitas vêzes confinantes e freqüentemente complementares. Assim, surgiram vários processos de simplificação e harmonização das atividades das administrações centrais.

Como é inconcebível dirigir reuniões ministeriais plenárias, parece que a maior parte dos problemas são discutidos em comissões interministeriais restritas, que reúnem os ministros interessados em uma determinada questão; e que reuniões organizadas no nível dos vice-primeiros-ministros, espécies de conselhos de gabinete, constituem a formação habitual do govêrno. Esta prática é facilitada pelo fato de que, dos dezesseis vice-primeiros-ministros, dez encontram-se à testa de departamentos ministeriais da maior importância e dois ocupam postos de vice-ministro ou de vice-presidente de comissão.

Por outro lado, o Conselho de Estado criou seis *serviços*, dos quais cinco são dirigidos por vice-primeiros-ministros, cujo campo abrange o conjunto da atividade governamental: negócios interiores, negócios exteriores, finanças e comércio, indústria e comunicações, agricultura e florestas, cultura e educação. A finalidade dêstes organismos é a de coordenar a ação dos diferentes ministérios. Não se trata de simples órgãos de ligação, mas de verdadeiros super-ministérios, como o indica o alto nível de seus diretores na hierarquia do Estado. Tais serviços são engrenagens essenciais da máquina administrativa, constituindo seu aparecimento a única modificação de maior importância do govêrno central depois de 1954.

A coesão da ação governamental é enfim facilitada pela acumulação de funções de um certo número de ministros. O detentor de uma pasta ministerial pode na realidade ocupar também funções de vice-ministro ou de vice-presidente de comissão em um departamento cuja atividade lhe diz respeito. Exemplo marcante desta situação é dada pelo caso do Sr. Po I-po. Êste era ao mesmo tempo vice-primeiro-ministro, diretor do serviço da indústria e das comunicações, presidente da comissão econômica e vice-presidente da comissão de planejamento.⁴⁰ A acumulação destas funções traduzia incontestavelmente a intenção de estabelecer vínculos entre administração orgânicamente distintas, mas de responsabilidades confinantes.

A estabilidade das estruturas no nível da máquina governamental contrasta com as experiências tentadas na administração local.

B) ADMINISTRAÇÃO LOCAL

As tentativas da edificação do socialismo fizeram-se sentir principalmente na base do edifício administrativo. A vontade de estabelecer novos laços

⁴⁰ O Sr. Po I-po foi destituído durante a revolução cultural.

de produção, de coletivizar a economia, de assegurar-lhe o desenvolvimento centralizado e planejado originou a procura de reformas e estruturas administrativas adaptadas a êsse fim.

De 1954 a 1958, manifestou-se um movimento de adaptação das circunscrições administrativas de base às necessidades de produção. Na segunda metade de 1956, por ocasião da coletivização da agricultura, o número de *Hsiang* havia sido reduzido. Em 1.º de janeiro de 1958, passaram de 220.466 a 95.843, ao passo que os *Chu* urbanos passavam, no mesmo período, de 821 a 388. Esta reforma havia, aliás, provocado uma certa confusão, sendo nomeados funcionários da base para os níveis administrativos superiores, donde uma hipertrofia dessas administrações, que provocou uma denúncia de “uma política de cabeça pesada e pé leve”.⁴¹ Mas foi preciso esperar até 1958 para ver surgir uma corrente de reforma mais radical.

A experiência iniciada em 1958 com a criação das comunas populares foi levada a efeito com muita flexibilidade e, mediante sucessivas alterações, resultou na transformação da circunscrição administrativa de base em região rural. Transposta para o meio urbano, a reforma parece ter dado resultados menos claros e a organização de 1954 ainda representa a situação habitual.

A revolução cultural, lançada em 1966, em sua contestação de tôdas as estruturas anteriores, não poupou a organização regional e local. Preconizou a criação de comitês revolucionários destinados a substituir os órgãos administrativos anteriores, os quais, progressivamente, se instalam em tôda a China.

1. *Comunas Rurais Populares*

A constituição de comunas rurais populares é fruto de um movimento, a princípio espontâneo, que surgiu em abril de 1958 na província de *Hê-Nan*.⁴² Camponeses pertencentes a cooperativa de forma superior decidiram reunir-se para cultivar e melhorar suas terras, criar indústrias locais, escolas, estradas e organizar em comum sua administração e sua segurança. O quadro econômico antigo, por demais acanhado, estalava e dava lugar a uma unidade mais ampla, da qual se esperava maior eficácia.

Esta iniciativa foi bem acolhida pelos poderes públicos; a 7 de agosto de 1958 foi publicado um estatuto-módulo dêste novo gênero de organização; a 29 de agosto o comitê central do Partido Comunista baixou uma resolução generalizando a experiência e criando *Comunas* em todo país (resolução chamada *Pei Tai-hê*. A denominação *comuna* impusera-se naturalmente em razão do eco sentimental e do simbolismo que desperta nos marxistas. A partir de então o movimento assumiu uma amplitude fulminante, pois um mês mais tarde já se haviam constituído 10.000 co-

⁴¹ Cf. *China News Analysis*, 15 de fevereiro de 1957. CHOU EN-LAI, relatório sobre o trabalho do governo, primeira sessão do primeiro congresso da A.P.N.

⁴² Cf. *Les Comunes populaires en Chine*, Pequim, 1958. Esta brochura dá informações sobre a Comuna do Wei-hsing (Sputnik), constituída no Hê-nan pela fusão de 27 cooperativas distribuídas em 4 *Hsiang*. Ela grupava 9.300 famílias e 43.000 pessoas, o que a fazia uma das maiores comunas populares da China.

munas populares que reuniam 40 milhões de famílias; em novembro, 27.000 comunas existiam englobando 120 milhões de famílias; em fins de 1958, 99% da população rural congregava-se em comunas. Esta progressão era porém demasiado rápida e os excessos resultantes dessa precipitação tiveram de ser corrigidos pela resolução de Wu-han de 10 de dezembro de 1958.⁴³

O sistema de comuna popular não modificou fundamentalmente as estruturas existentes; trouxe-lhes algumas transformações. Na origem, a criação de comunas populares visava a um objetivo econômico — organizar a produção e a mão-de-obra em grande escala — e a experiência não se preocupou muito com a organização administrativa em vigor. As primeiras comunas constituíram-se em torno de cooperativas, isto é, no quadro de divisões econômicas, e não nos limites de uma circunscrição administrativa. Foi só quando o movimento começou a disciplinar-se e a organizar-se que êle considerou o quadro do *Hsiang* como o que mais se prestava ao desenvolvimento de comunas populares.

Na resolução de Pei Tai-hê, de 29 de agosto de 1958, o Comitê Central do Partido Comunista dava alguns conselhos para a constituição de comunas populares. Os dirigentes do Partido desejavam que a comuna não fôsse muito extensa nem muito populosa, para que formasse uma eficaz unidade administrativa e de produção. Essas diretrizes levavam em conta as condições topográficas e de densidade de população para recomendar a criação de uma comuna para cada 2.000 famílias de camponeses, em média. Esse número não precisaria ser atingido nas regiões de população dispersa e podia ser ultrapassado para elevar-se a 5.000 ou 6.000 famílias quando se tratava de regiões de população muito densa.⁴⁴ Na província de Hê-Pei, o comitê do Partido Comunista dava conselhos ligeiramente diferentes: a criação, nas planícies, de uma comuna para 10.000 famílias; nas colinas, 5.000; nas montanhas, de 2.000 a 3.000. A rigor, entretanto, nas planícies, em uma região onde as comunicações eram fáceis, a comuna poderia agrupar 15.000 famílias, ao passo que na montanha, onde freqüentemente a população é dispersa, as comunas poderiam constituir-se de menos de 2.000 famílias.⁴⁵ Estas regras provocaram a criação de 27.000 comunas, reunindo em média 5.000 famílias, e dispondo cada uma de 4.200 a 4.500 hectares de terras aráveis. Verificou-se logo, porém, haver sido um êrro desprezar a divisão administrativa tradicional e que, além disso, no plano econômico, as unidades de produção assim constituídas eram por demais vastas. A partir de 1961, desdobraram-se as comunas, cujo número passou para 74.000, reunindo cada uma delas aproximadamente 8.000 habitantes.⁴⁶ Desde então, a divisão das comunas coincide aproximadamente com os limites dos antigos *Hsiang*.

No momento atual, a comuna popular tornou-se a circunscrição administrativa de base na China rural; ela é a “organização de base do poder

⁴³ Foi assim, por exemplo, que a constituição de comunas populares foi refreada no Tibet, onde esta forma de organização poderia parecer prematura.

⁴⁴ *Communist China. Policy documents with analysis, 1955-1959*, Harvard, 1962.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 470.

⁴⁶ BETTELHEIM, CHARRIÈRE, MARCHISIO. *La construction du socialisme en Chine*, Paris, 1968, 2.^a edição, p. 65.

socialista do Estado” (Resolução de *Wu-han*). Se ela se subdivide em dois níveis, a brigada e a equipe, estas não constituem, propriamente, unidade administrativa, porém quadros de organização da produção.

Efetivamente, a equipe de produção compreende, em média, trinta famílias; a reunião de cinco a dez equipes constitui uma brigada. Determinada superfície do solo lhe é atribuída; ela é a célula elementar de organização do trabalho, de produção e de distribuição. Os órgãos de direção são muito rudimentares, pois se constituem de um chefe de equipe, de seu adjunto e de um contador que, eleitos pelos membros da equipe, acumulam essas funções com o cultivo do solo. Convocam-se periodicamente reuniões de todos os membros da equipe para estudo das questões técnicas e de pessoal.

A brigada de produção reúne de 200 a 500 famílias e corresponde aproximadamente a uma das antigas cooperativas, cuja fusão deu origem à comuna. Existem, assim, de cinco a trinta brigadas por comuna. Suas tarefas lhes são fixadas pela comuna, porém dispõem de grande autonomia para a organização do trabalho, fixação do programa de colheitas, realização de pequenos investimentos. A resolução de Wu-Han reforçou consideravelmente suas atribuições; pode-se dizer que no plano econômico ela representa hoje a engrenagem essencial da comuna popular, dispõe de fundos próprios e administra também a educação e os assuntos militares de seu território. É dirigida por um comitê eleito pelas equipes, as quais nomeiam seu chefe, um chefe adjunto e um contador. De tempos em tempos pode-se realizar uma reunião de todos os membros da brigada.

Esta estrutura interna da comuna nada tem de rígido. De uma comuna para outra encontram-se diferenças importantes quanto ao número de brigadas ou das equipes, o número dos quadros de pessoal, as atribuições conferidas a determinado escalão. Os poderes públicos não impuseram nenhum estatuto geral e, dentro das grandes linhas definidas pelo Partido Comunista, cada comuna distribuiu as tarefas como bem lhe aprouve.

Isto torna difícil a descrição da organização administrativa da própria comuna. Na realidade, não se dispõe de um texto oficial que se aplique a todos, comparável à lei orgânica de 1954 da administração local, e a solução é estudar os estatutos particulares de certas comunas que foram publicados e monografias ou testemunhos de estrangeiros que tiveram oportunidade de observar determinada comuna.⁴⁷

Em princípio, conforme se encontra em todos os comentaristas particulares ou oficiais, a comuna popular caracteriza-se pela “fusão da administração do governo local e da direção da comuna”,⁴⁸ ou, em outros termos, a administração do *Hsiang* tornou-se a própria comuna e o conselho popular do *Hsiang* veio a ser o conselho da comuna.⁴⁹

⁴⁷ Cf. principalmente COURVAL, Hélène. *Visite à la commune populaire de Guoxiang*, Cahiers Franco-chinois, dezembro 1969; CROOK, Isabel e David. *The first years of Yangyi Commune*, Londres, 1966; *Les Communes populaires en Chine*, Pequim, 1958; ROBINSON, Joan. *Organization of Agriculture in Contemporary China*, Nova Iorque, 1966.

⁴⁸ TAO TCHOU. *Les Communes Populaires vont de l'avant*, Pequim, 1964, p. 9.

⁴⁹ Cf. Resolução de Pei Tai-hê, anteriormente citada.

Porém, na prática, nem sempre foi assim, visto que muitas vezes, na origem, a comuna foi constituída no território de diversos *Hsiang*, sendo portanto necessário fundir os órgãos administrativos dessas circunscrições. Por outro lado, a já assinalada flexibilidade de estrutura dada às comunas acarretou adaptações variáveis de uma comuna para outra.

Entretanto, encontra-se obrigatoriamente o esquema tríplice instituído em 1954: uma assembléia, um conselho, um chefe.

A assembléia popular da comuna é eleita de dois em dois anos pelos seus habitantes. Parece que a idade mínima do eleitorado é de 16 anos e a da elegibilidade, 18 anos. Mas, de acôrdo com a regra habitual do direito chinês, diversas categorias de indivíduos não gozam do direito de voto: os antigos proprietários, os camponeses ricos, os contra-revolucionários. Tôdas as brigadas são representadas na assembléia proporcionalmente a sua importância,⁵⁰ bem como às diferentes categorias sociais: mulheres, jovens, velhos, trabalhadores intelectuais, pessoal da saúde pública, comerciantes, etc. Parece, além disso, que os quadros das equipes e das brigadas são membros de pleno direito da assembléia. A assembléia popular da comuna congrega, assim, diversas centenas de pessoas,⁵¹ o que explica que, embora ela seja o órgão supremo da comuna, só se reúna duas vezes por ano. Suas atribuições reduziram-se, desde que em 1958 foi outorgada à brigada precedência como unidade autônoma de produção. A assembléia popular da comuna aprova o plano e delibera sobre sua execução, vota o orçamento, as normas de remuneração e as regras de disciplina do trabalho, e elege os representantes da comuna na assembléia dos *Hsien*.

O segundo órgão administrativo da comuna popular é o conselho, eleito pela assembléia pelo prazo de dois anos, e que reúne-se uma vez por mês. Compreende de 30 a 50 membros. O conselho é o órgão executivo da assembléia, prepara o plano em função das possibilidades da comuna e dos imperativos do plano nacional; distribui a mão-de-obra entre as diferentes atividades; prepara o orçamento; administra as emprêsas criadas pela comuna (fabricação e reparo de material, etc.) e as instituições de assistência; nomeia o pessoal dos serviços que lhe são subordinados. Tem-se a impressão de que a comuna operou certa descentralização, já que ela exerce atribuições que anteriormente pertenciam ao escalão superior: administração de cooperativas de crédito, de abastecimento, de vendas, educação, comunicações, etc.⁵²

Finalmente, encontra-se no tôdo da comuna um diretor. A incerteza paira sobre o *status* deste e em particular sobre o processo de sua nomeação. É pouco provável que ele constitua uma autoridade inteiramente descentralizada eleita pelo conselho: o poder central não pode desinteressar-se da escolha dos homens investidos da pesada responsabilidade de dirigir as comunas populares. Mas não é impossível que sua nomeação seja proposta pelo conselho a uma autoridade que poderia ser o chefe do

⁵⁰ Comuna de Guoxiang: um representante para 120 membros. Cf. COURVAL, Hélène. *Op. cit.*

⁵¹ Comuna de Guoxiang: 740 pessoas.

⁵² Cf. CHEN CHU-YI. *La Réforme Agraire en Chine*, Bulletin SEDEIS n.º 796, 1961.

Hsien; existindo um processo análogo para a designação dos diretores de fábricas, tal paralelismo nada tem de surpreendente, tanto mais que esta fórmula permite escolher indivíduos que gozam ao mesmo tempo da confiança dos administradores e do poder central.

O diretor da comuna popular é assistido por alguns vice-diretores, preside o conselho da comuna, é o chefe da administração comunal e ao mesmo tempo o delegado do poder central na comuna, beneficiando-se, assim, de uma espécie de desdobramento funcional análogo ao do prefeito (*maire*), na organização administrativa francesa. Para exercer suas atribuições, conta com um *staff* de funcionários permanentes, dez ou vinte, e dispõe de um certo número de serviços especializados (segurança, assuntos militares, indústria e comércio, educação e cultura, agricultura, finanças, etc.), cujo pessoal é nomeado pelo conselho. Estes serviços são o prolongamento, na comuna, de diferentes ramos da administração central que exercem um controle sobre suas atividades; coincidem com os que já existiam no *Hsiang*.

O funcionamento da administração comunal é supervisionado por um comitê especial eleito pela assembléia. Este comitê de controle compõe-se de um presidente, de um vice-presidente, e de alguns membros, agindo em ligação com os órgãos de controle estatal. A existência deste órgão autônomo de controle corresponde, ao que parece, à aplicação de um princípio de direito soviético que, aliás, vem curiosamente ao encontro da tradição da China imperial, em que a supervisão dos funcionários estava nas mãos de uma instituição especial.

Seria possível afirmar que a comuna popular constitui, definitivamente, uma unidade administrativa original? A comparação com o sistema de 1954 e com as soluções adotadas em matéria de organização local, no mundo inteiro, não permite responder afirmativamente. A coexistência de uma assembléia, de um conselho e de um chefe é comum, sendo normal que a dosagem das tarefas e das responsabilidades entre esses três órgãos, assim como a parte deixada à descentralização, variem de um sistema para outro. Se a experiência das comunas populares representa algo de novo, é no plano da organização e da remuneração do trabalho, e não no da organização administrativa local.

2. *Comunas Urbanas*

A reforma de 1958 praticamente não tocou nos escalões intermediários da administração. Diversas vezes — especialmente nas Resoluções de Pei Tai-hê e de Wu-han — os poderes públicos aconselham às comunas rurais que se confederassem no quadro do *Hsien* e que tentassem elaborar o planejamento naquele nível. Esta orientação, paralelamente ao objetivo econômico, destinava-se a um outro fim, desta vez político: evitar que os membros da comuna limitassem seu interesse ao pequeno quadro da comuna, para assim facilitar-lhes o desenvolvimento de uma consciência

política. Não se encontram, no entanto, informações sobre a atividade de tais federações de comunas.⁵³

Em outro domínio, entretanto, apareceu em 1958 uma nova forma de organização administrativa. As comunas populares deixavam de lado efetivamente as zonas urbanas. Quando uma cidade estava englobada em uma comuna, o que às vezes ocorria, ela fazia parte de seu setor administrativo, mas dêle não dependia no plano econômico⁵⁴ já que problemas econômicos das cidades são inassimiláveis aos do campo). Esta situação não era muito satisfatória e por isso, a partir do verão de 1958, foram instituídas algumas comunas urbanas.⁵⁵

Parace que a primeira destas comunas tenha sido a de Hsitaikanglu, perto de Chengchow. Porém, ao contrário do que acontecera com as comunas rurais, a acolhida das autoridades foi muito reticente. As comunas urbanas não são mencionadas na Resolução de Pei Tai-hê e sua criação é encarada com a mais extrema prudência na Resolução de Wu-han. Neste documento, o comitê central opina que esta medida poderia ser adiada nas grandes cidades,⁵⁶ exceto quanto a algumas providências preparatórias, e que ela só seria generalizada após o levantamento de um certo número de experiências.

O movimento teve de esperar até 1960, quando foi oficializado e adotado em larga escala. A 30 de março de 1960, LI FU-CHUN, presidente da comissão de planejamento, evocou as comunas urbanas perante a Assembléia Popular Nacional, reunida para sua segunda sessão. Neste mesmo dia — e não por acaso *Le Quotidien du Peuple* historiava êsse tipo de organização. A 8 de abril do mesmo ano, um porta-voz oficial anunciava que perto de 20 milhões de pessoas estavam reunidas em comunas urbanas; a 4 de junho de 1960, LI HSIEN-NIEN avaliava em 1.000 o número de comunas urbanas, compreendendo 42 milhões de pessoas. O fenômeno difundiu-se com uma velocidade comparável à da criação, dois anos antes, das comunas rurais.

Entretanto, a simetria com as comunas rurais é apenas aparente. Os problemas que se apresentavam nas cidades eram, como já o havia acentuado a Resolução de Wu-han, muito diferentes dos das zonas rurais. A economia nas aglomerações urbanas era inteiramente socializada; nelas a população já trabalhava nas fábricas ou oficinas estatais ou em órgãos administrativos, podendo-se dizer que ela era comunizada, mesmo que a ideologia burguesa não tivesse desaparecido completamente. O objetivo visado pela comuna rural, a socialização da agricultura, não tinha equivalente na cidade.

⁵³ Cf. a diretiz de 29 de agosto de 1968 do Comitê Provincial do Partido para a província de Hê-Pei (já citada e publicada pelo *Hung-chi* a 16 de setembro de 1958, que trata incidentalmente da remodelação do *Hsien*. Preconiza a constituição de *Hsien* reunindo 800.000 pessoas na planície (entre 700.000 e 900.000), 400.000 a 500.000 nas colinas, e 200.000 a 300.000 nas montanhas. Estas fusões de *Hsien* deveriam ser aprovadas pelo Comitê Provincial do Partido e pela assembléia dos *Hsien* interessados. É difícil descobrir a solução que foi dada a esta sugestão.

⁵⁴ Cf. COURVAL Hélène. *Op. cit.*

⁵⁵ Cf. LETHBRIDGE, H. J. *The Urban Communes*, in KIRBY, E. Stuart. *Contemporary China, 1959-1960*, Hong-Kong, 1961, p. 27-48.

⁵⁶ *Wên Hui-pao*, diário de Xangai, publicara em outubro e novembro de 1958 sugestões para a criação de uma comuna urbana em Xangai.

A comuna urbana aparece então como uma *organização residual*,⁵⁷ que o termo comuna caracteriza bastante mal. Seus objetivos são a mobilização dos desocupados — mas a maior parte da população já trabalha, escapando assim aos empreendimentos da comuna — que constituirão pequenas oficinas de produção de material de equipamento e de consumo; a emancipação das donas de casa com a criação de creches, cantinas, serviços de auxílio mútuo nas ruas e ação sobre o consumo; luta contra a preguiça de uns e a estafa de outros. A comuna urbana, em suma, tem apenas as atividades de regulamentação do trabalho, sem qualquer comparação possível com as da comuna rural.

Ao passo que se tem pelo menos uma idéia dos campos de ação da comuna urbana, quando se começa a procurar-lhe a estrutura entra-se em terreno desconhecido.⁵⁸ Sabe-se apenas que ela abrange ou uma cidade toda ou apenas um *Chu*, tudo o mais é obscuro, a começar pela conciliação de suas instituições com as de municipalidade ou do *Chu*. Quer-nos parecer, entretanto — mas trata-se apenas de uma hipótese — que a comuna urbana não tenha assumido o posto das antigas circunscrições, mas com elas coexiste, visto não se ter a impressão de que ela tenha qualquer vocação administrativa.⁵⁹

Essa falta de informações sobre as comunas urbanas significa talvez que a experiência tenha sido outra vez suspensa após a nova tentativa de 1960. A imprensa chinesa raramente evoca tais circunscrições, e a revolução cultural fez surgir em 1967 novos organismos administrativos que atualmente polarizam a atenção.

3. Comitês Revolucionários

“A grande revolução cultural do proletariado”, iniciada na primavera de 1966, incluiu uma revisão da maioria das autoridades existentes e de todas as estruturas, tanto do Estado como do Partido. A administração encontrou-se inevitavelmente no centro desta contestação, tendo-se abtido sobre seus quadros uma severa depuração e a reforma de algumas constituições desprestigiadas.

Foi então que surgiram, ao que parece de maneira espontânea em sua origem, os *comitês revolucionários*, que constituem hoje os órgãos provisórios supremos do poder em todos os níveis da administração territorial. Em que consistem tais comitês? Os comitês revolucionários não são, propriamente, órgãos administrativos novos. Executam antes uma forma original de representação da população no seio das estruturas herdadas do período anterior. Sua história esclarece seu significado. Um dos principais temas da revolução cultural é a luta entre *duas linhas* no Partido

⁵⁷ LETHBRIDGE, H. J. *Op. cit.*

⁵⁸ GINSBURG, M. Victor. *La République Populaire de Chine, cadres institutionnels e réalisations*, t. II, Bruxelas, 1963, p. 73. Informa que cada comuna elege um *bureau de rua* e que as comunas são dirigidas por um *bureau urbano*.

⁵⁹ Certos autores parecem não encontrar qualquer laço entre a comuna urbana e a não circunscrição já existente, pois explicam que a comuna se constitui seja uma zona suburbana, seja à volta de uma ou diversas fábricas ou minas, ou ainda em torno de órgãos administrativos (Cf. LETHBRIDGE, *op. cit.*).

e no Estado. A linha correta — a *linha vermelha* — deve assumir o poder até então exercido pelos seguidores da *linha negra*. Para tanto, cumpre, em uma primeira fase, realizar o que se chamou de *grande aliança* de todas as organizações de massas revolucionárias surgidas desde o verão de 1966. Estas devem unir-se, fundir-se em uma aliança e colaborar para, numa segunda fase, formar com as unidades do Exército Popular de Libertação (E.P.L.), de um lado, e os quadros revolucionários de outro, a *tríplice união*; esta, em uma fase derradeira, arrancará o poder das mãos dos contra-revolucionários da linha negra, eliminando-os das posições que controlam; ela então os substituirá nessas instituições, criando um comitê revolucionário. Os baluartes que a tríplice união deve derrubar são constituídos principalmente pelos conselhos populares e comitês do partido em todos os escalões. É mister que os comitês revolucionários sejam colocados em todos os órgãos dirigentes, não só do Estado e do Partido, como também das empresas, estabelecimentos de ensino e serviços administrativos. A constituição de um comitê revolucionário é a consagração e o símbolo da tomada do poder pela tríplice união. MAO TSE-TUNG, em uma instrução datada do mês de março de 1967, teria preconizado a criação de tais instituições, ao mesmo tempo que as batizava de comitês revolucionários.⁶⁰

Em resumo, os comitês revolucionários asseguram a substituição dos quadros conservadores, desacreditados e derrotados por um pessoal dedicado aos objetivos e ao ideal da revolução cultural. Um comitê revolucionário é, pois, essencialmente um grupo de pessoas que exercem o poder em uma circunscrição territorial (província, *Hsien*, comuna popular, municipalidade, etc.) ou em entidades econômicas ou profissionais (fábricas, minas, escolas, hospitais, etc.). No plano administrativo, porém, a inovação não vai muito além dessa mudança pessoal.

a) *Composição dos Comitês Revolucionários*

O efetivo dos comitês varia, é óbvio, de um para outro, sem que se conheça todavia de maneira precisa o número de pessoas que os compõem. É provável, entretanto, que os diferentes comitês tenham aproximadamente a mesma importância em número que os conselhos aos quais sucederam, com uma certa contração, talvez, visto que seu aparecimento coincidiu com uma campanha contra as administrações pléticas e o crescimento dos serviços burocráticos.⁶¹

Três categorias de membros, que representam os componentes da *tríplice união*, encontram-se nos comitês: os delegados das massas revolucionárias, os das unidades da A.P.L. estacionados na circunscrição, os dos quadros revolucionários. O *Bandeira Vermelha (Hung-Chi)*, órgão teórico do Partido Comunista Chinês, julgou de bom alvitre salientar que os representantes das massas não deviam ser considerados simples *figurantes*,⁶² e as autoridades muito insistiram na acolhida que se deveria dar aos

⁶⁰ Cf. editorial do *Quotidien du peuple*, transcrito por *Pekin Information*, 1968, n.º 14, p. 6.

⁶¹ Cf. Instrução de MAO TSE-TUNG já citada.

⁶² *A Propos de la triple union*, 1967, p. 5.

quadros de pessoal em razão de sua experiência como veteranos da luta de classes.⁶³

Estas diretivas refletem as dificuldades que às vezes duas dessas categorias devem ter tido para se infiltrar nos comitês. Quanto aos militares, só têm assento nos comitês de *Hsien* e nas circunscrições colocadas acima; no escalão da comuna popular, são substituídos pelos representantes da milícia. Em certos casos, aliás, “se os representantes do exército são em número insuficiente (...) poderemos abrir mão deles provisoriamente”.⁶⁴

Uma incógnita subsiste: a dosagem entre as diferentes categorias de membros no interior dos comitês. As indicações numéricas são raras e difíceis de sistematizar. É verossímil que ainda aqui não haja uma regra imperiosa e que a situação varie de uma circunscrição para outra em função de certa relação de forças por ocasião da criação do comitê. De qualquer modo, não parece que a representação dos três componentes seja em geral igual, como o testemunha a composição do Comitê Revolucionário de Pequim: trinta e sete representantes de massas, trinta do E.P.L., vinte e seis dos quadros revolucionários.⁶⁵

A mesma incerteza abrange o *status* dos membros dos comitês revolucionários. Sabe-se que eles não são eleitos pelo conjunto da população. No entanto, a decisão do Comitê Central do Partido Comunista Chinês de 8 de agosto de 1966 havia preconizado que se recorresse a “um sistema de eleições semelhantes ao da Comuna de Paris”. Listas teriam sido propostas pelas massas após *amplas consultas*, uma vez que as eleições só ocorreriam após *repetidas discussões* dessas listas pelas massas.⁶⁶ Porém, as circunstâncias da revolução cultural e especialmente as lutas, por vezes violentas, às quais ela deu origem não permitiram a organização dessas eleições. Parece também que os membros dos comitês revolucionários são ou nomeados diretamente por seus mandantes ou, às vezes, eleitos por um colégio eleitoral restrito.⁶⁷ Com bastante freqüência, realmente, a criação do comitê foi precedida pela constituição de um *grupo preparatório*, que estudou a composição do novo órgão.

Os membros dos comitês revolucionários não abandonam necessariamente suas antigas atividades para se consagrar à administração. A maioria continua a ocupar os empregos precedentes e, se devem abandoná-lo

⁶³ Cf. *Pekin Information*, 1968, n.º 17, *op. cit.* É muito provável que, na origem, os quadros hajam sido acolhidos com bastante reserva nos novos organismos.

⁶⁴ *Hung-chi*, *op. cit.*

⁶⁵ Estas informações provêm de um cartaz manuscrito com grandes caracteres, lido em Pequim no mês de abril de 1967. São portanto fornecidos com a maior reserva. A contagem exata é de 24 operários, 13 camponeses, 17 militares, 13 oficiais de milícia, 14 estudantes, 6 ginásianos, 6 universitários e 4 indeterminados. Nota-se-á que não há própria representação dos quadros, e que são os delegados do ensino que os representam. Fonte mais fidedigna revelou que no *Hsien* de Pingkou, perto de Pequim, as massas revolucionárias dispunham de 15 assentos no comitê. Mas como não conhecemos o efetivo global do comitê, este dado é praticamente inutilizável. (*Pekin Information*, 1968, p. 17).

⁶⁶ Decisão do Comitê Central do Partido Comunista Chinês, de 8 de agosto de 1966.

⁶⁷ Na província de Shan-Hsi, foi uma assembléia composta de 4.000 delegados dos três elementos que compõem a *tríplice união* que elegeu o comitê revolucionário (*Pekin Information*, 1967, n.º 13, p. 5).

para exercer o mandato, reservam um ou diversos dias por semana para o trabalho manual.⁶⁸

Existe, enfim, uma hierarquia no interior dos comitês revolucionários. À testa encontra-se um presidente, assistido por um ou vários vice-presidentes (dos quais um pode ter o título de primeiro vice-presidente),⁶⁹ e de um número variável de membros. Nota-se que são numerosos os militares nos cargos elevados. Porém, mais uma vez não se encontra aqui qualquer indicação de como essas funções são distribuídas e ignora-se, por exemplo, quem designa o presidente do comitê revolucionário. Poderemos entretanto admitir que o poder central não se manifeste por ocasião dessa designação?

b) *Funcionários dos Comitês Revolucionários*

Os comitês revolucionários não se mantêm em sessão permanente. O órgão é demasiado amplo para administrar diretamente e, como já se viu anteriormente, grande número de seus membros reparte o tempo com outras atividades.

Os comitês realizam, portanto, sessões cuja periodicidade deve variar de um comitê para outro, e talvez, também segundo o escalão administrativo em que se situa. Como regra geral, parece plausível uma reunião por mês.⁷⁰

Existem dois tipos de reuniões: aquelas em que tomam parte exclusivamente os membros do comitê e reuniões mais amplas, das quais participam mediante convite — com direito a voz consultativa, possivelmente — pessoas estranhas ao comitê.⁷¹

A continuidade do trabalho administrativo é assegurada por um *bureau* permanente, composto de pessoal de tempo integral, eleito pelo comitê dentre seus próprios membros.⁷²

Ao que parece, nenhum limite foi fixado provisoriamente para a duração das funções desses organismos.

c) *Papel dos Comitês Revolucionários*

Os comitês revolucionários dispõem da totalidade do poder em suas circunscrições, com a única reserva do controle das autoridades de grau superior.

Primeiramente, sucedem aos antigos conselhos populares e assumem tôdas as suas atribuições administrativas, financeiras, econômicas, cultu-

⁶⁸ *Pekin Information*, 1968, n.º 15 e n.º 17.

⁶⁹ Na província do *Hê-peí*: um primeiro vice-presidente e cinco vice-presidentes (*Pekin Information*, n.º 6).

⁷⁰ No Shan-Tung, o comitê revolucionário criado a 3 de fevereiro de 1967 encerrou sua sessão a 2 de abril de 1967. (*Pekin Information*, 1967, n.º 11, p. 17 e n.º 15, p. 14).

⁷¹ No Shan-tung. *Pekin Information*, 1967, n.º 27.

⁷² Cf. por exemplo: comitê revolucionário sob a bandeira do baixo Hongkin, *Pekin Information*, 1968, n.º 15. Comitê revolucionário do *Hsien* do Pingkou, *Pekin Information*, 1968, n.º 17.

rais, militares, de conformidade com a antiga distribuição de funções entre os diferentes níveis da administração.

Além disso, e aí reside um dos pontos essenciais da reforma, eles também herdam os poderes dos comitês do Partido de sua circunscrição. Esta fusão é proclamada, por exemplo, pelo comitê revolucionário de HEI LUNG-CHIANG, em 31 de janeiro de 1967: "Todos os poderes — os do Partido, do governo, das finanças e da cultura — que detinham os antigos comitês provinciais do Partido e o conselho popular da província, daqui por diante pertencem ao comitê revolucionário desde a data de sua criação. A direção do comitê provincial do partido e do conselho popular provincial termina então".⁷³

A fusão dos órgãos do Estado com os do Partido é uma inovação capital, cuja idéia fôra lançada no momento da criação das comunas populares, mas que na época havia sido rejeitada. Ela pôde ser realizada no contexto da revolução cultural porque corresponde a um desejo de unificar o poder para "fazer a revolução e estimular a produção".⁷⁴ A luta nessas duas frentes — política e econômica — deverá prosseguir ainda durante certo tempo, sendo, porém, indispensável que ela seja conduzida por um órgão único. Os comitês revolucionários, porém, são instituições provisórias. Quando os elementos revolucionários tiverem triunfado definitivamente, quando as antigas máquinas tiverem sido destruídas, "uma forma inteiramente nova de poder estatal será criada, que corresponderá à base socialista da economia".⁷⁵ É provável que nessa fase reapareça a distinção entre os órgãos do Estado e os do Partido.

O Presidente MAO TSE-TUNG fixou, enfim, um último objetivo aos comitês revolucionários: simplificar os mecanismos administrativos, dar maior eficácia à administração, aproximando-a ao mesmo tempo das massas.⁷⁶ São instados para reagir contra as tendências burocráticas das antigas máquinas administrativas para encontrar um estilo de trabalho "decididamente proletário", para devolver à produção os funcionários inúteis.⁷⁷ A reforma desejada atinge tanto as estruturas como as mentalidades.

Mas, como sempre é um dos paradoxos desse regime, que se intitula centralizador, e talvez a característica essencial da organização administrativa — a regra parece ser a flexibilidade, a maleabilidade das estruturas. São fixados objetivos, traçadas as linhas gerais de uma organização, dentro das quais se deixa aos interessados uma grande latitude para a adaptação e a aplicação das regras. As soluções chinesas são muito variadas, muito ricas, ao inverso, por exemplo, das que procedem do molde esterilizador da administração francesa. Compreende-se entretanto esta

⁷³ Peking Information, 1967, n.º 7, p. 13. Cf. também comitê revolucionário do Tsinghai, *Peking Information*, 1967, n.º 34, p. 23.

⁷⁴ Trata-se de um dos *slogans* mais difundido pela China desde o início da revolução cultural.

⁷⁵ *Hung-chi*, 1967, n.º 3. Da luta dos revolucionários proletários pela tomada do poder.

⁷⁶ "Os comitês devem exercer uma direção única, acabar com as estruturas administrativas superpostas, ter um pessoal melhor e mais reduzido, uma administração simplificada e constituir-se numa direção revolucionária ligada às massas". Instrução de março de 1967, já citada.

⁷⁷ O comitê revolucionário do Kwei-chu criticava numa declaração os antigos organismos do Estado, "entumescidos, enormes e repetidos". *Bulletin Agence Hsin-Hua*, 24 de fevereiro de 1967, n.º 2.186.

falta de uniformidade se a considerarmos como a tradução da vontade expressa de tomar em consideração situações concretas. O centralismo não é incompatível com a diversidade, êle apenas postula uma unidade na ação e em seus objetivos.

A descrição das instituições administrativas da China contemporânea encerra-se assim em tórno dessas incertezas. Atravessando um período de revolução — controlada — a China vive sob o signo do provisório. Os organismos nascidos durante êsses últimos meses terão talvez uma existência efêmera, mas é igualmente possível que êles se enraizem, que sobrevivam ao torvelinho ou, mais simplesmente, que renunciem as instituições de amanhã.

Neste ponto do nosso estudo seria temerário pretendermos conhecer a administração chinesa. A pesquisa, efetivamente, foi conduzida de maneira mais ou menos intemporal, fora do espaço e das realidades chinesas. Sem dúvida, percorremos uma paisagem, mas, agora, é necessário tentar examinar as forças que nela se movem, os homens que a animam e, através dêles, interrogarmo-nos sôbre a concepção chinesa de administração.

III. A CONCEPÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO

A administração chinesa tem certamente um passado, mas terá ela realmente uma grande história? Poderá seu passado ser analisado como um longo esforço que, através de avanços e recuos, teria tido o intento de beneficiar os homens a seu serviço, de aperfeiçoar seus métodos, assegurar a ordem, a paz e a felicidade dos cidadãos? Não é esta a impressão que se tem, e não se pode dizer que o mandarim — êsse personagem místico em quem se apoiava a administração — tenha deixado um nome com evocações elogiosas, já é unânime a oposição à concepção de administração por êle simbolizada.

Na China imperial, os funcionários eram letrados cuja formação, recrutamento e gênero de vida os afastavam dos problemas dos administrados e da vida quotidiana. Eram êles pouco numerosos: quinze mil mandarins no máximo, representando o conjunto dos servidores do Estado, militares, escribas e técnicos, uma percentagem de 3% da população sob a dinastia Han, 4% sob os Sui, 7% sob os Tang.⁷⁸ A administração não era compreendida como um serviço mas como uma profissão, fonte de honrarias e de rendas. O *Kuomintang* só agravou esta situação, favorecendo a corrupção de autoridades públicas pouco competentes e desprovidas de espírito público.

O regime comunista, independentemente de suas próprias idéias sôbre o papel da administração, teve que levar em conta êsse passado contestável, tanto em virtude da aversão que os servidores do poder inspiravam ao povo, quanto da maneira como êsses últimos desempenhavam seu papel. Foi preciso reabilitar a administração, purificá-la, fazer desapa-

⁷⁸ Cf. TSIEN, Josiane e TCHÉ HAO-TSIEN. *Histoire de la fonction publique en Chine traditionnelle*, in *Annali della Fondazione Italiana per la storia amministrativa*, 1965, vol. 2.

recer as práticas corruptas, autoritárias e burocráticas, para impor a imagem de uma administração do povo a serviço do povo. Isto não foi feito sem dificuldade, pois a herança dos séculos precedentes era pesada. As campanhas de renovação da administração sucederam-se desde 1949, acompanhadas cada vez de uma depuração dos quadros; e a atual revolução cultural, sob muitos aspectos, é o prosseguimento desta vontade de impor uma nova concepção da administração. Esta se diferencia evidentemente da que existe nas democracias de tipo ocidental: o marxismo a impregna profundamente demais para que se possa estabelecer um parentesco com os sistemas baseados no liberalismo. Sua originalidade manifesta-se também com relação ao modelo soviético; as condições concretas são diferentes na China e, ao mesmo tempo, os chineses dão ao marxismo uma interpretação mais exigente, mais austera, que repercuta no estilo da administração.

Se tentarmos delimitar os traços característicos da concepção chinesa de administração, perceberemos então, de imediato, que, para os discípulos de MAO TSE-TUNG, a administração é um instrumento a serviço do partido Comunista, o que a distingue das administrações do tipo ocidental e, em seguida, que, por uma infinidade de minúcias, a função pública chinesa possui uma fisionomia própria que se afasta daquela que se delineou na União Soviética.

A) O PAPEL DO PARTIDO COMUNISTA

O Partido Comunista era o grande ausente da descrição que até aqui fizemos da administração chinesa. Na prática, entretanto, é ele que anima tôdas as instituições, tôdas as engrenagens que foram examinadas, que define os objetivos, que controla sua realização. A administração chinesa não passa de um instrumento nas mãos do Partido Comunista.

Mas, se é conhecida esta subordinação da administração ao Partido, que aliás não é oculta, visto os estatutos do Partido Comunista, o dizerem expressamente, é ainda mais difícil saber como ela se manifesta concretamente, quais os processos utilizados para a sua efetivação. Esta dificuldade, já considerável antes de 1966, agravou-se depois da revolução cultural, principalmente em virtude da fusão de certos órgãos do Partido com órgãos da administração local dentro dos comitês revolucionários.⁷⁹

Parece, entretanto, que dois fenômenos têm uma parte capital nesta subordinação: de um lado, o paralelismo dos órgãos do Partido com os do Estado, e de outro, a acumulação de funções na máquina do Estado e na do Partido.

1. *Paralelismo dos Órgãos*

O organograma do Partido Comunista Chinês se superpõe mais ou menos exatamente ao esquema da administração traçada em 1954. As circunstâncias territoriais são as mesmas: províncias, *Hsien*, *Hsiang* e, mais

⁷⁹ Cf. supra, p. 157-160.

tarde, comuna popular; a única diferença provém da existência de organizações primárias do Partido nas fábricas, minas, escritórios, escolas, ruas, etc.

Além disso, em todos os escalões, é a organização do Partido calcada na da administração: uma assembléia eleita por todos os membros do Partido reúne-se, em princípio, uma vez por ano e toma decisões concernentes à orientação da política do Partido em seu nível; designa um comitê que dirige o trabalho do Partido entre as sessões, o qual constitui na realidade o órgão fundamental.

Este paralelismo é voluntário: a concordância dos órgãos facilita o trabalho, pois os estatutos do Partido Comunista estabelecem efetivamente relações estreitas entre os comitês do Partido e os órgãos da administração. O artigo 34 deste estatuto prevê que o “contrôle central dirige o trabalho dos órgãos centrais do Estado (...) por intermédio de grupos diretores de membros do Partido que nêle se encontram”. Fórmulas análogas confiam aos comitês do Partido no nível da província, do *Hsien* e de outras circunscrições territoriais papel idêntico com relação aos órgãos locais da administração. Além disso, compete a êstes comitês elaborar sistematicamente sobre a atividade destes órgãos administrativos e dirigilos ao comitê central.⁸⁰

Assim, a política da administração é definida pelo Partido, não dispondo os serviços administrativos de qualquer autonomia diante de suas instâncias. Não se trata apenas de uma tarefa de estimulação, mas também de um controle exercido sobre a administração em todos os níveis: o Partido não se contenta em fixar as linhas de conduta, êle fiscaliza estreitamente a realização dos empreendimentos da administração.

Em certos casos, parece mesmo que o órgão administrativo supremo de nível local seja constituído pela reunião do conselho local e do comitê do Partido. Dois autores ingleses ISABEL e DAVID CROOK, relatam o caso de uma comuna popular.⁸¹ Nessa circunscrição, os dois órgãos tinham assento conjuntamente sob a presidência do primeiro secretário do Partido da comuna, deliberavam sobre os problemas da vida quotidiana e tomavam decisões cuja execução seria acompanhada por um de seus membros.⁸²

Êstes laços estreitos e constantes entre os órgãos do Partido e os da administração reduzem a suas verdadeiras dimensões alguns problemas encontrados na primeira parte deste estudo.

Efetivamente, o Partido assegura a coesão da administração em seus diversos escalões, a participação na vida administrativa e condena qualquer veledade de crítica por parte de autoridade local. Assim, por exemplo, a questão da nomeação de autoridades colocadas à testa das diferentes circunscrições⁸³ tem apenas uma importância secundária, visto que, em definitivo, o candidato designado será obrigatoriamente aquêle que detém a confiança do Partido. Nestas condições, não será inútil determo-

⁸⁰ Estatuto do Partido Comunista Chinês, art. 40 e 45.

⁸¹ *The First Years of Yangxi Commune*, Londres, 1966.

⁸² Aplicação do princípio: direção coletiva e responsabilidade individual.

⁸³ Cf. *supra*, p. 156 e *infra*, p. 164.

nos longamente sôbre o papel respectivo da assembléa local e das autoridades locais em sua nomeação? Do mesmo modo, todos os eventuais perigos da descentralização são compensados pela presença dêsse formidável elemento centralizador que é o Partido. A organização administrativa de 1954, como o esquema que lhe seguiu, são apenas fachadas que só encontram seu verdadeiro significado se nos lembrarmos que o Partido está sempre por trás das instituições administrativas, que cada órgão administrativo é acompanhado de um órgão do Partido, que o dirige e o controla. Além disso, no próprio seio da administração, o Partido está presente na massa dos funcionários e, principalmente, nos postos-chaves.

2. *Acumulação de Funções*

O Partido Comunista é a *vanguarda das massas* e seus membros, com exceção de alguns *permanentes*, ocupam cargos em todos os campos de atividade da sociedade chinesa.

Encontram-se, pois, nas administrações, muitos funcionários membros do Partido, que podem explicar à sua volta a política do Partido, conquistando para êle o apoio das massas.⁸⁴ A existência dêstes simples agentes constitui um trunfo precioso para o Partido; por seu intermédio, êste difunde suas palavras de ordem e se informa da atividade dos diferentes serviços, bem como do comportamento dos indivíduos.

Todos os membros do Partido estão, aliás, sob a fiscalização ideológica e política de organização primária do Partido na sua respectiva administração.⁸⁵ Não estão portanto entregues a si mesmos; recebem diretivas e são constantemente controlados.

Entretanto, como regra geral, os membros do Partido não permanecem em funções subalternas: a severa seleção por que passaram antes de entrar no Partido dá-lhes acesso a cargos de responsabilidade. A proporção dos funcionários membros do Partido Comunista é grande,⁸⁶ e o fenômeno é particularmente notório nas administrações. Ora, na hipótese em que pelo menos três membros do Partido ocupam algum cargo em um órgão diretor de um organismo estatal, formam um *grupo diretor* cujas tarefas consistem, segundo o artigo 59 dos estatutos do Partido Comunista, em “difundir a política e as decisões do Partido, fortalecer a unidade dos quadros não pertencentes ao Partido, cimentar os laços com as massas, reforçar a disciplina do Partido e do Estado e combater a burocracia”. Como escreve o General GUILLERMAZ: “Assim os não-comunistas vêem-se fiscalizados no interior das organizações por esta espécie de comitê cujos membros, formando um grupo, igualmente escapam melhor às influências externas do Partido”.⁸⁷

⁸⁴ Cf. estatutos do partido comunista chinês, art. 51.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ CROOK, Isabel e David. *Op. cit.* Dão para a comuna de Yangyi 1.000 membros do partido para 2.000 quadros e acrescentam que grande número de adeptos do Partido ocupam cargos nos quadros.

⁸⁷ GUILLERMAZ, Jacques. *La Chine Populaire*, P.U.F., 1967, p. 77.

Por outro lado, é freqüente que nos órgãos administrativos eletivos, tais como os conselhos populares locais, sejam designados delegados na qualidade de membros do Partido. Quando êstes conselhos se reúnem juntamente com os comitês do Partido, a representação dêste fica assim consideravelmente acrescida no seio da assembléia da comuna, não encontrando grande oposição para fazer valer sua política.⁸⁸ Esta dupla qualidade, membro do Partido-alto funcionário encontra-se principalmente nos mais altos cargos da hierarquia, nas administrações do Estado ou nos órgãos locais.

Se estudarmos a lista dos dezesseis vice-primeiros-ministros do Conselho dos Negócios do Estado às vésperas da revolução cultural, percebe-se que êles eram membros do Comitê Central do Partido e que dez dentre êles tinham assento no Bureau Político. Quanto aos ministros, parece que, em sua totalidade, são membros do Partido, e muitos dentre êles pertencem também ao comitê central.⁸⁹

Encontra-se a mesma acumulação na administração provincial, na qual os governadores de províncias ou prefeitos de municipalidades especiais são simultâneamente dignatários do Partido. Dos 29 governadores, prefeitos ou presidentes de regiões autônomas, apenas cinco⁹⁰ não são também secretários do Partido em sua circunscrição; cinco são primeiros-secretários do Partido;⁹¹ dezoito são segundos-secretários ou simples secretários, um é secretário suplente.⁹² Aliás, quando o governador não é secretário, tem sempre a seu lado um ou diversos vice-governadores que têm esta qualidade; ao todo, 41 vice-prefeitos (de municipalidades especiais), vice-governadores ou vice-presidentes são ao mesmo tempo secretários do Partido.⁹³

Tudo leva a crer que assim seja também nos outros escalões da organização local e que o chefe da administração seja geralmente um responsável de alta categoria do Partido. As verificações que pudemos fazer pessoalmente comportam testemunhos de muitos observadores que verificaram, por exemplo, a freqüência com que os diretores das comunas populares eram simultâneamente secretários do Partido para a comuna.⁹⁴ Já não se trata mais de um papel de estimulação ou de contrôle do Partido Comunista: êste exerce verdadeiramente e de maneira direta as responsabilidades do poder administrativo. Em definitivo, a administração chinesa não passa de um agente executivo do Partido.

⁸⁸ CROOK, Isabel e David. *Op. cit.* O conselho da comuna comportava 31 membros; o comitê do partido, 28, porém muitos membros do comitê haviam sido eleitos pela assembléia do conselho. O colegiado assim formado tinha então menos de 59 membros, cabendo a maioria aos comunistas.

⁸⁹ *Who's who in communist China. Op. cit.*

⁹⁰ Shan-hsi, Kan-su, Chê-chiang, Hu-nan, Tibet.

⁹¹ Pequim, Xangai, Mongólia Interior, Ning-hsia, Kuang-hsi.

⁹² An-hui.

⁹³ *Who's who in communist China. Op. cit.*

⁹⁴ Cf., por exemplo, MYRDAL, Jan. *Un Village de la Chine Populaire*, Paris, 1964, p. 381.

B) PROBLEMA DA FUNÇÃO PÚBLICA

Os comunistas chineses refletiram longamente nos problemas apresentados pelo lugar que devem ocupar os servidores do Estado na sociedade, na atitude que lhes cumpre adotar com relação às massas populares e nos perigos da formação de uma casta de funcionários. Desde 1949, esta preocupação permanente do regime deu à função pública um estilo que parece original e que sob muitos aspectos poderia servir de exemplo, tanto para as sociedades ricas como para as nações proletárias.

A idéia mestra parece ser impedir a formação de uma burocracia que isolaria o funcionário dos cidadãos. Este grande temor manifesta-se através do estatuto especial elaborado para o funcionário, ou melhor, como veremos adiante, pela ausência de estatuto específico dos agentes públicos.

1. *Luta Contra a Burocracia*

Uma das finalidades que se atribuiu ao Partido Comunista nos estatutos de 1956 é o de combater as práticas burocráticas. A burocracia é na verdade um dos pesadelos para os regimes comunistas e a China oferece, ademais, terreno particularmente favorável ao seu desenvolvimento.

O principal reproche que as autoridades comunistas fazem à burocracia é o de cortar os liames entre as massas e a administração. Certamente elas não negligenciam o perigo — mais acentuado no Ocidente — de ver as repartições exercerem demasiada influência nos assuntos do governo, de ver a vontade dos agentes do Estado substituir a do povo, mas elas julgam que o risco é bastante teórico, visto que a coordenação geral da atividade política e administrativa é realizada pelo Partido Comunista. O que mais receiam os marxistas é que se crie um abismo entre a administração e os administradores, que surja uma casta de funcionários.

Ora, é preciso reconhecer que a centralização, princípio capital da organização marxista, não oferece necessariamente tal concepção da administração. Mesmo se se dá ênfase ao caráter democrático do centralismo, a tentação dos agentes públicos é impor seu ponto de vista, dar ordens às massas, infringindo os procedimentos regulares, ignorar as reivindicações das bases, até onde chega naturalmente, dos altos níveis, o poder da autoridade.⁹⁵ Daí para que o funcionário se sinta um estranho, de fora, para não dizer superior às massas, há apenas um passo.

Esta tendência é agravada pelo fato de que o regime denuncia continuamente inimigos dissimulados no seio do povo e dos quais é necessário desconfiar ou contra eles lutar. Certa suspeita pesa então sobre a lealdade e o comportamento dos administradores, o que pode incitar os funcionários a usarem métodos arbitrários para executar as tarefas que lhes foram atribuídas. Animados das melhores intenções, eles agem unilateralmente.

A China, além disso, era mais particularmente exposta a tais práticas burocráticas, que só poderiam reproduzir a situação anterior à chegada

⁹⁵ Este aspecto foi destacado por LIU CHAO-CHI, em 1956, no relatório que apresentou ao 8.º Congresso do Partido Comunista.

dos comunistas ao poder. Efetivamente, a tradição dos mandarins havia formado, no decorrer dos séculos, a imagem de uma administração isolada do povo, orgulhosa de seus privilégios e consciente da categoria social que as funções administrativas conferiam. A burocracia chinesa é provavelmente a que teve um passado mais longo e mais característico.

Enfim, a necessidade que os comunistas sentiram em 1949 de, após uma depuração sumária, utilizar os serviços de grande número de funcionários do regime anterior, havia introduzido na nova administração elementos impregnados do antigo estado de espírito e pouco dispostos ou pouco aptos a reconsiderar suas relações com a massa dos administrados.

Compreende-se logo que a luta contra a burocracia tenha sido, desde 1949, uma das teses favoritas do regime. Não contente em denunciar sem cessar o *capitalismo burocrático* (isto é, a utilização do poder político para a defesa de interesses pessoais), o Partido Comunista diversas vezes empreendeu campanhas contra a burocracia na administração. Assim foi por ocasião do movimento *Sanfan* (dos três anti: corrupção, desperdício, burocracia), em 1951, que deu origem a sanções contra 4,5% dos funcionários estatais⁹⁶ quando da campanha antidireitista de 1957 e, finalmente, no decorrer do “grande salto para a frente”, de 1958.

De sua parte, MAO TSE-TUNG atacou diversas vezes os males do burocracismo, particularmente no célebre discurso de 27 de fevereiro de 1957 intitulado: *Da justa solução das contradições no seio do povo*. Insistia na contradição existente “entre certos trabalhadores do Estado, que praticam um estilo de trabalho burocrático, e as massas populares”, reconhecendo que haviam estourado agitações em 1956 em razão da *burocracia dos dirigentes*.⁹⁷

Mas a luta contra a democracia não se limita à denúncia repetida de seus perigos; ela acarreta também medidas concretas destinadas a eliminar o risco e a dar um novo estilo à administração.

A mais espetacular das medidas talvez seja a obrigação imposta aos funcionários de efetuarem periodicamente estágios de trabalho manual. Com isso, deseja o regime pô-los em contato direto com as massas, com a vida quotidiana do povo, com os problemas de sua existência profissional. Acredita-se que os funcionários muito têm a *aprender das massas* e que, assim, assimilarão sua mentalidade, transformando em compensação a deles própria. Corretamente utilizados, êses períodos de trabalho manual devem dificultar o aparecimento de um espírito de casta nos funcionários públicos. Como disse MAO TSE-TUNG “é esta uma medida de fundamental importância em regime socialista, que contribui para vencer a burocracia a impedir o revisionismo e o dogmatismo”.⁹⁸

Os funcionários são então enviados a intervalos regulares para as fábricas ou, mais freqüentemente, para o campo onde, durante diversas semanas ou diversos meses, compartilham a vida dos operários ou dos

⁹⁶ SCHURMANN, Frans. *Ideology and Organization in Communist China*, University of California Press, 1966, p. 318.

⁹⁷ MAO TSE-TUNG. *Quatre essais philosophiques*, Pequim, 1966, p. 90 e 136. Cf. também: *A propos des méthodes de direction* (Resolução de 1943).

⁹⁸ Citado por *Pekin Information*, 1968, n.º 17.

camponeses. Dêste modo, a freqüência às repartições chinesas habitua o público ao desaparecimento insólito de funcionários que ressurgem de maneira não menos imprevista, após um certo tempo, o rosto bronzado e as mãos calosas. Assim, todos os anos, diversas centenas de milhares de funcionários vão ao Lao-tung, não para um castigo qualquer, mas para fins educativos. Todos os escalões da hierarquia a isso estão sujeitos, pois a imprensa anunciava há alguns meses que dois dos vice-prefeitos de Pequim acabavam de trabalhar, durante alguns meses, em uma equipe de limpadores de privadas.

Entretanto, as virtudes do trabalho manual não bastam para formar um bom funcionário comunista. Também a educação política é permanente nas administrações. A *reunião política* é uma instituição ritual, da mesma forma que o chá nas repartições britânicas. Em um ritmo variável — provavelmente de uma vez por semana a uma ou duas vezes por dia — que a revolução cultural em muito acelerou, os funcionários comparecem à sessões de estudo e de reflexão política durante o horário de trabalho, nos próprios locais da repartição. Os problemas do momento são aí abordados, mas a reunião é essencialmente destinada ao estudo do pensamento do Presidente MAO TSE-TUNG. Os participantes são convidados a *aderir à escola de MAO TSE-TUNG*, de modo a se tornarem funcionários *vermelhos e altamente qualificados*.

Durante essas reuniões, também a atitude de cada um dos funcionários é passada pelo crivo. A prática da crítica e da auto-crítica é considerada eminentemente favorável ao desenvolvimento de uma mentalidade *autenticamente socialista* no interior da administração.

No período de intensa exaltação política (como por exemplo em certos momentos da revolução cultural), o trabalho pode cessar quase completamente nas repartições públicas. Todo o pessoal participa então da ação política, toma parte nas manifestações de massas, desfila pelas ruas, redige e prega os *ta tzu-pao* (cartazes com grandes letras), distribui panfletos ou jornais revolucionários. Os processos podem acumular, as decisões, esperar; êsses inconvenientes não os detêm; o aspecto político domina o profissional e, no caso, o político é a educação política do funcionário.

A qualidade do agente estatal não assegura privilégio algum: com isso o regime quer lutar contra os erros da China imperial e do Kuomintang, impedir a constituição de uma casta de burocratas. Esta situação dificulta, naturalmente, uma definição do funcionário chinês.

2. *Funcionários*

Pouco se sabe do funcionário chinês. Aliás, a própria noção de funcionário seria provavelmente recusada por um jurista comunista chinês. Os textos legais praticamente nunca utilizam êste termo, que manifesta uma vontade de separar, de diferenciar do conjunto da coletividade; êles falam de *kan-pu*, isto é, de *quadro*, expressão também utilizada para designar os dirigentes e os responsáveis, tanto no campo como nas fábricas. E, se pouco se sabe sobre o funcionário chinês, talvez seja exatamente

porque o regime pretende considerá-los como cidadãos iguais aos outros, o que é fácil em uma sociedade socialista onde todos os empregados e salários emanam da coletividade, onde a distinção entre um setor público e um setor privado não tem sentido. Mas o regime, guiado pela célebre afirmação de MAO TSE-TUNG segundo a qual “os quadros de nosso partido e de nosso Estado são trabalhadores comuns e não senhores que ficam com todo o seu pêso esmagando o povo”,⁹⁹ leva ainda um pouco mais longe que na União Soviética o cuidado de nivelamento ou de fusão dos agentes públicos com a massa do povo.

Daí resulta ser difícil separar os traços característicos do estatuto do funcionário chinês, e as informações mais interessantes que podemos fornecer dizem respeito à sua conduta.

a) *O Estatuto do Funcionário*

Pròpriamente falando, não existe um estatuto do funcionário e os elementos concretos de que dispomos tendem a salientar a assimilação do funcionário ao trabalhador comum. A situação do funcionário parece ser regida simplesmente pelo código do trabalho, documento do qual se conhece a existência, de cujo conteúdo as autoridades chinesas fornecem pormenores sem dificuldade, mas que é impossível de se obter.

Ignora-se tudo sôbre o modo de recrutamento de funcionários e da formação que receber antes de entrar para a administração. Parece que não existe instituição análoga à de uma escola de administração e os documentos oficiais e as informações colhidas não mencionam também qualquer ciclo de estudos superiores que possam preparar para a administração. Uma Faculdade de Direito funcionava bem na Universidade Peit'a de Pequim, antes da revolução cultural, porém contava menos de uma centena de estudantes, número êsse que nada significa em relação às necessidades da China no que concerne aos administradores.

Podemos até imaginar que as autoridades chinesas não dão, propositadamente, aos seus futuros funcionários uma formação que os distinga dos demais estudantes. Em um país em que as raízes do mandarinato estão ainda vivas, tudo o que desenvolve um certo particularismo, ou favoreça o aparecimento de um espírito de casta, é cuidadosamente evitado.

É preciso dizer também que a formação do jovem chinês nunca é exclusivamente técnica. Na Faculdade de Ciências, por exemplo, êle receberá educação cívica e política, juntamente com os ensinamentos puramente científicos; discutirá, nas reuniões políticas, tanto os grandes problemas do momento, assim como os da coletividade em que vive, o que lhe dá certamente facilidades de adaptação às tarefas administrativas.

Se bem que a Constituição de 1954 proclame a igualdade de todos os cidadãos chineses diante da lei, diversas categorias de pessoas, por razões políticas, não podem ter acesso à função pública. A legislação chinesa cassa os direitos cívicos dos adversários de classe, suspeitos de se haverem

⁹⁹ In *Le pseudo-communisme de Kruchev et les leçons historiques qu'il donne au monde*, 14 de julho de 1964.

oposto à construção da sociedade socialista: latifundiários, capitalistas, antigos *compradores*,¹⁰⁰ antigos agentes do Kuomintang. A mesma suspeição pesa sobre seus filhos, que são igualmente afastados dos cargos públicos.

Por outro lado, é certo que o jovem chinês não escolhe sua entrada para a administração, nem para qualquer outra profissão. Ao término dos estudos, primários, secundários ou superiores, êle já tem seu destino fixado pelo Partido, que o designa para ocupar determinado cargo em um serviço público.¹⁰¹ Ficarà êle nessas funções? Será êle mais tarde designado para uma fábrica ou uma comuna popular? Não é impossível, mas de qualquer modo, isto não dependerà dêle, mas dos planos que o Partido tenha sobre sua pessoa.

Nestas condições, não se pode falar de uma carreira de funcionário. Certamente não existe promoção automáticas por antigüidade ao nível superior; também o acesso depende da apreciação que o Partido faz da competência e da conduta do funcionário, e como o regime insiste em que é preciso *ser vermelho* antes de *ser competente*, não é vedado pensar que o comportamento público tem maior pêsco que a capacidade profissional.

A remuneração dos funcionários é comparável à dos outros trabalhadores, o que significa que o vencimento médio é de 65 a 70 *yüan*;¹⁰² os principiantes recebem aproximadamente a metade desta soma e os funcionários superiores, um pouco mais de 100 *yüan*. Considerando o baixo custo da alimentação, da moradia¹⁰³ e dos serviços de utilidade pública,¹⁰⁴ esta remuneração assegura um nível de vida bastante satisfatório. Antes da revolução cultural, a faixa dos vencimentos era mais ampla, porém o espírito de igualitarismo que anima êsse movimento provocou uma diminuição dos salários mais elevados.

Os funcionários trabalham seis dias por semana, oito horas por dia, o que corresponde ao direito comum. Em princípio os homens são aposentados aos 60 anos e as mulheres aos 55. O regime de assistência social em vigor atinge a totalidade das despesas de doença do segurado, porém apenas 50% das despesas do cônjuge não-assalariado e dos filhos.¹⁰⁵ Têm direito a cinco dias de férias pagas por ano.

Em última análise, a responsabilidade dos funcionários é fixada pela Constituição (art. 97), segundo um processo não necessariamente jurisdicional. Os cidadãos que quiserem apresentar queixa contra um funcionário podem acionar, escrita ou oralmente, "qualquer órgão do Estado em qualquer nível que seja" por violação da lei ou descumprimento de dever. A expressão *órgão do Estado* inclui tanto as autoridades judiciárias quanto as autoridades administrativas. A repartição em causa poderá decidir sobre o pagamento de uma indenização, caso o cidadão tenha tido algum prejuízo. A Constituição não prevê que a indenização deva ser

¹⁰⁰ Palavra portuguesa usada na China que significa "agente nativo e intermediário de uma casa de negócios". (N.T.).

¹⁰¹ Quando se pergunta a um estudante chinês que pretende êle fazer ao término de seus estudos, êste responde invariavelmente: "O que o partido me mandar fazer".

¹⁰² Um *yüan* corresponde a dois francos franceses.

¹⁰³ A moradia absorve menos de 3% do salário.

¹⁰⁴ Nas cidades, a água e electricidade absorvem aproximadamente 5% do salário.

¹⁰⁵ As mulheres grávidas têm direito a uma licença de gestação de 56 dias.

paga pelo funcionário; trata-se, portanto, de uma responsabilidade indireta do poder público pelos atos de seus agentes. Não parece que o Estado possa ser diretamente processado, e ignora-se se este pode exercer direito regressivo contra o funcionário culpado (de qualquer modo, a modicidade do patrimônio deste último tornaria aleatório tal recurso).

b) *O Comportamento dos Funcionários*

Na aparência externa, nada distingue um funcionário de qualquer outro trabalhador. Não há burocratas engravatados; facilmente se pode confundir um agente do Wai Chiao-pu (Ministério das Relações Exteriores) com um operário metalúrgico ou um ferroviário. Isto também ocorre dentro das repartições, em que o diretor do serviço se veste como o ascensorista e tem praticamente a mesma maneira de caminhar, o mesmo porte. Como já sabemos, no Exército todos os galões de posto foram suprimidos a 1.º de junho de 1965 e, na China, tudo o que se faz no Exército serve de exemplo para todo o país. Isto não quer dizer que tenha desaparecido toda a hierarquia, ao contrário, ela conserva uma grande importância. As listas de personalidades publicadas na imprensa no dia seguinte das manifestações oficiais são elaboradas com um minucioso respeito pelas precedências, mas a hierarquia não se manifesta por qualquer sinal visível.

As mulheres são pouco numerosas nas administrações, a não ser nos postos subalternos. Não se encontra uma única mulher no Conselho dos Negócios de Estado, nem no Comitê Central do Partido.¹⁰⁶ Se desde a Libertação o regime se esforça para transformar a situação da mulher, os progressos são lentos e se manifestam apenas nos níveis inferiores da hierarquia. As mulheres não introduzem nas repartições qualquer elemento que rompa a uniformidade das aparências: assim como os homens, elas vestem uma túnica reta abotoada até o pescoço e ornamentada com uma insígnia representando MAO TSE-TUNG, uma calça larga e, às vezes, um gorro; no trabalho como na vida privada, elas abdicaram de qualquer faceirice e não reivindicam consideração especial alguma.

Embora se ignore o número de pessoas empregadas nos serviços públicos, é evidente que ele é muito elevado. Observa-se efetivamente nas repartições administrativas o mesmo excesso de pessoal freqüentemente notado nas fábricas. A noção de produtividade é estranha à administração assim como ao mundo industrial; o desaparecimento do desemprego tem como contrapartida a multiplicação dos empregados sem levar em conta as necessidades reais. É preciso lembrar também que muitas pessoas participam da atividade da administração, sem por isso terem a qualidade de funcionário permanente. É assim que em 1953-54, por ocasião das primeiras eleições gerais organizadas após a Libertação, houve 5.699.144 representantes eleitos nas assembléias das organizações de base (*Hsiang*

¹⁰⁶ Há menos de 10% de mulheres entre os membros do Partido. No passado muitas mulheres ocupavam cargos ministeriais.

e *Chu*). Mais tarde este número foi um pouco reduzido para 4.500.000 eleitos, aproximadamente.¹⁰⁷

Os funcionários das administrações centrais trabalham em prédios modernos de estilo soviético, sem graça nem imponência. A parcimônia das dotações de custeio explica presumivelmente a mediocridade da conservação. As fachadas são sujas e, se bem que o interior seja em geral mais bem conservado, a impressão de que se tem é de austeridade e pobreza. Nos escritórios o mobiliário é de madeira, o equipamento é sumário e a decoração se compõe exclusivamente de retratos e bustos de MAO TSE-TUNG. Depois da revolução cultural, este aspecto mudou um pouco. As paredes externas como as dos corredores estão cobertas de cartazes em grandes caracteres, fruto do trabalho político dos agentes; quando não há lugar suficiente, os cartazes são muitas vezes dispostos sob a forma de cortinas que caem do teto barrando o corredor e devendo ser afastadas pelo visitante.

O comportamento dos funcionários está impregnado de uma grande lentidão. A abundância de recursos humanos atua sobre o ritmo de trabalho para torná-lo mais lento. Em uma repartição chinesa, não se sente jamais a tensão, a pressa, o excesso de trabalho. Ao contrário, tudo é silencioso e calmo. O funcionário público chinês examina com minúcia o problema que lhe é apresentado, sendo freqüentemente até excessivamente cauteloso. Os documentos são examinados, *descascados*, recobertos de vistos, carimbos, assinaturas sem fim e o menor erro suspende o andamento do assunto como nos tempos do antigo direito romano. Como explicar esta lentidão e este formalismo?

O princípio da decisão coletiva, que parece muito freqüentemente utilizado para os assuntos um pouco delicados, não acelera a solução dos problemas: é preciso reunir todos os interessados — sejam eles outros funcionários ou representantes das massas — expor-lhes o processo, deixar cada um apresentar seu ponto de vista e talvez consultar seus superiores, a rapidez da ação é sacrificada a esta preocupação de responsabilidade coletiva. Os funcionários chineses tomam pouca iniciativa, seja porque o processo de decisão a isso se oponha, seja porque eles não o desejam; o formalismo é então uma garantia de segurança para eles.

A descrição de uma entrevista de um diplomata estrangeiro com uma autoridade chinesa permite ilustrar o processo da decisão nas repartições. O diplomata é recebido em uma sala do Ministério das Relações Exteriores por um funcionário de nível semelhante ao seu — os chineses dão muita importância a isto — assistido por um intérprete e dois ou três secretários, dos quais um toma nota integral da conversa. Após as amabilidades e considerações climáticas habituais, cada um expõe seu ponto de vista, mas a decisão não surgirá desta troca de argumentos. Efetivamente, o funcionário chinês entrou na reunião com uma argumentação pré-estabelecida, de maneira coletiva, e com uma decisão que ele deve esforçar-se para que a outra parte a aceite; não dispõe da menor liberdade para adaptar sua tese aos imprevistos da controvérsia e também não está

¹⁰⁷ TOWNSEND, James R. *Op. cit.*, p. 105-106.

qualificado para modificar a decisão tomada coletivamente. Assim, muitas vezes, se a conversa toma um rumo inesperado, terá de limitar-se a repetir indefinidamente os mesmos argumentos e o seu interlocutor irritar-se-á com êsse diálogo de surdos. Embora nenhuma decisão possa ser tomada durante o encontro, não é impossível que algum tempo mais tarde, as autoridades chinesas tendo feito um exame coletivo da entrevista, seja marcado um novo encontro, durante o qual será proposta uma decisão diferente.

O processo de decisão e a falta de iniciativa dos agentes não são os únicos responsáveis pela lerdeza da administração. A falta de recursos materiais já assinalada e os problemas quase invencíveis que apresenta a modernização do equipamento têm a sua parte. Será que se sabe, por exemplo, que não existem propriamente máquinas de escrever com caracteres chineses?¹⁰⁸ Todos os documentos são compostos a mão, seja sob a forma de manuscritos ou de pequenas impressoras de tipo artesanal. Também não é possível telegrafar diretamente um texto redigido em chinês; cada caráter é representado por um grupo de algarismos, cuja chave tem que ser procurada em um registro especial. Pode-se bem avaliar como as particularidades do sistema de ideogramas complicam a tarefa dos funcionários e é de lamentar que a revolução cultural tenha pôsto fim a uma tentativas de alfabetização da escrita.

Esta lentidão se concilia de maneira surpreendente, *a priori*, com uma eficácia segura. Os serviços passíveis de serem julgados pelo estrangeiro funcionam muito corretamente. O correio chega a seu destino, o telefone não falha (há duas tarifas para as comunicações não automáticas: normal e urgente. Com esta última, fala-se de Pequim a Cantão, numa distância de mais de 2.000 quilômetros, em poucos minutos); os funcionários alfandegários são corteses e insubornáveis; a polícia — será necessário dizê-lo? — é onipresente; os serviços industriais e comerciais de utilidade pública (estradas de ferro, eletricidade, gás, água) funcionam geralmente bem. No conjunto, é incontestável que o regime comunista conseguiu a transformação da administração.

Isto se deve em grande parte aos funcionários. Se estes nem sempre são de uma competência excepcional, dão prova de uma grande consciência profissional — pelo menos, é verdade, em seus contatos com os estrangeiros, o que limita o alcance do testemunho. Mas, principalmente, adquiriram uma virtude bastante rara no período anterior: a honestidade. A luta contra a corrupção foi eficaz, o fato de que os discursos oficiais não mais mencionem a questão mostra que esta tara foi eliminada. Neste ponto, o regime atingiu um dos objetivos que persegue com constância há quase vinte anos. Transformou o homem; fez com que o funcionário tomasse consciência da prioridade do interesse geral sobre o interesse particular, deu-lhe a noção de dedicação, a consciência do exemplo que deveria ser para todos no exercício de sua missão.

¹⁰⁸ Às vezes é empregada uma máquina com diversos teclados móveis, cada um composto de várias centenas de caracteres. É preciso mudar o teclado cada vez que o caráter desejado não se encontra no teclado em uso no momento.

Fora das atividades rotineiras, as relações entre a administração e os usuários revestem-se de um aspecto educativo acentuado. O funcionário expõe o ponto de vista da administração, justifica-o por seus motivos ideológicos, referindo-se inevitavelmente ao pensamento de MAO TSE-TUNG, esforça-se por fazer compreender e aceitar a decisão tomada. Se necessário, êle insistirá até que seu interlocutor reconheça explicitamente o fundamento da medida tomada e, se o comportamento do usuário tiver algo de irregular, o funcionário não hesitará em fazer-lhe uma longa preleção e terminará sua admoestação solicitando-lhe uma promessa de não reincidir. Esta atitude, que pode parecer ingênua ou paternalista, tem a intenção de suprimir a distância entre a administração e os indivíduos, fazendo compreender a êstes últimos que seu interesse se dissolve no interesse geral, que as decisões administrativa não são *diktats* incompreensíveis e vexatórios, e sim elementos de uma obra que é levada adiante em seu próprio benefício e à qual êles devem associar-se.

Em definitivo, podemos perguntar-nos se a principal originalidade da administração chinesa não estará em sua não existência, pelo menos na qualidade de órgão autônomo com características próprias, obedecendo a regras particulares; em resumo, possuindo um estatuto e prerrogativas especiais. Se, efetivamente, no sentido funcional, as tarefas administrativas, como as tem tôda sociedade organizada, existem e são executadas, elas são obra de instituições e de homens que em nada se diferenciam dos que se consagram a outras tarefas.

Tal conclusão seria provavelmente um pouco prematura mas serviria para antecipar a realização de um desejo muito caro aos dirigentes chineses. Êstes retomam para si a ambição de PROMETEU de criar um nôvo homem. Querem remodelar o homem e sonham com uma sociedade em que todos os indivíduos seriam não iguais, mas intercambiáveis e polimorfos, ao mesmo tempo camponês, soldado, operário e *kan-pu*. Em tal universo não há lugar para o particularismo de uma administração estranha aos cidadãos e que confira aos que dela fazem parte um estatuto diferente daquele dos outros indivíduos.

Ela também seria, talvez durante algum tempo, paradoxal. Em um sistema centralizado, o enquadramento de uma sociedade subdesenvolvida e ainda subevoluída exige uma multiplicação de estruturas animadas por representantes da autoridade, as quais constituem inevitavelmente uma máquina administrativa imponente, que ressalta em fortes traços sobre a massa de indivíduos. A preocupação demonstrada pelos administradores de fundirem-se na massa, *de aprender com a massa*, bem demonstra que na fase atual êles ainda se diferenciam do conjunto dos cidadãos.

No futuro, entretanto, esta diluição da administração no seio do povo não seria mais que um aspecto do depercimento do Estado que os dirigentes chineses — como todos os chefes marxistas — prometem àqueles que os seguirão no milênio comunista.