

## A REFORMA ADMINISTRATIVA NA CHINA NACIONALISTA

URBANO C. BERQUÓ

A extraordinária resistência que a China vem oferecendo nestes últimos meses aos exércitos aguerridos do Mikado constitue um motivo de surpresa para o mundo inteiro. Como, perguntam a si mesmos numerosos leitores do serviço telegráfico dos jornais, pode um país, sem dúvida imenso e populosíssimo, mas desorganizado e corroido por uma guerra civil endêmica, encontrar os recursos necessários para fazer frente a um adversário tão poderoso? Para os que ignoram a obra formidável de reconstrução levada a efeito neste último decênio, pelo governo nacionalista do Kuo Min Tang, é realmente espantoso o vigor demonstrado numa emergência tão terrível por um regime que mal tivera tempo de consolidar-se.

Depois de ter, em 1927, libertado inteiramente o Kuo Min Tang da influência maléfica dos comunistas por meio de uma *purga* impiedosa, mas que se tornara indispensável, o generalíssimo Chiang Kai-shek, *leader* incontestado do movimento de renovação nacional da China, tratou imediatamente de iniciar a execução de um vasto programa construtivo inspirado principalmente pelos ensinamentos do dr. Sun Yat-sen. O que o Governo de Nankin conseguiu realizar no espaço de dez anos — período verdadeiramente insignificante na vida de qualquer nação e, com mais razão ainda, na da China — assombra por sua magnitude. O *New Deal* chinês, a despeito dos numerosos obstáculos de toda ordem colocados em seu caminho, vinha se tornando uma realidade com uma rapidez imprevista mesmo por seus mais ardentes entusiastas.

Nosso objetivo não é, entretanto, falar sobre o conjunto das reformas operadas nesse colossal país do Extremo Oriente pelo regime consolidado e liderado por Chiang Kai-shek. O que pretendemos — em inteira conformidade, aliás, com o programa desta *Revista* — é examinar, à *vol d'oiseau* naturalmente, a parte desse programa de

reerguimento nacional relativa à administração pública. Por diversos motivos, segundo se verá em seguida, a *experiência* chinesa contemporânea nesse domínio é de molde a nos interessar altamente.

A China foi o primeiro país em que o recrutamento dos servidores do Estado se fez sobre a base do mérito, pois o estabelecimento do regime de concursos para provimento dos cargos administrativos e judiciários remonta à Dinastia Tang, onze séculos antes do início da era cristã. Em um artigo intitulado "*Some hard words about Confucius*" (*Harpers Magazine*, maio de 1937) dizia o filósofo Lin Yutang: "A prática frequente e ininterrupta dos concursos tornou possível, na China de outrora, que homens capazes e ambiciosos ascendessem na escala social e econômica". O sistema dos concursos no antigo Celeste Império, dada a amplitude de seu emprêgo, era, de fato, um fator poderoso de estímulo àquela *circolazione delle classe elette*, cuja importância na vida social foi tão magistralmente estudada por Vilfredo Pareto em seu "*Tratatto di Sociologia Generale*".

A presente organização constitucional chinesa se caracteriza pela existência de cinco poderes, *Yuans*, a saber: o *executivo*, o *legislativo*, o *judiciário*, o *censório* e o *examinador*. Essa divisão em cinco poderes, desconcertante para muitos estudiosos superficiais, instituiu-a Sun Yat-sen visando combinar, da forma mais harmônica, o que a tradição chinesa continha de mais vital e o que nos ensinamentos do Ocidente se lhe afigurava de mais aproveitável para edificação do novo Estado por êle ideado. Sob o milenar regime monárquico os tres primeiros poderes estavam enfeixados nas mãos do imperador, enquanto que os dois últimos gozavam de uma independência quasi completa.

Em seu famoso livro sobre "*Le Principe des Droits du Peuple*", Sun Yat-sen salientava que

“a tradição do recrutamento de homens de valor através as dinastias, por meio de concursos, tem constituído, durante milhares de anos, um fato característico da China. Os intelectuais estrangeiros, estudando recentemente as instituições chinesas, fizeram um vivo elogio da larga independência assegurada à função examinadora. Ha países que imitaram o sistema chinês de concursos para o recrutamento de homens de valor. Citaremos o exemplo da Inglaterra, que instituiu recentemente o concurso para funcionários civis. Todavia, o sistema dos concursos na Inglaterra visa apenas a nomeação dos funcionários civis e não possui ainda o verdadeiro espírito de independência que teve na China”. Não ha, portanto, concepção mais profundamente enraizada no espírito do povo chinês do que essa que podemos assim exprimir: *todos os cargos públicos, todas as funções de interesse para a coletividade devem ser ocupados ou exercidos por homens que se tenham demonstrado os mais capazes em provas de competição realizadas com êsse objetivo especial*. Tais provas, entretanto, davam um peso preponderante, na avaliação da capacidade dos candidatos, às qualidades mnemônicas, o que é perfeitamente explicável em uma civilização petrificada, na qual o sentido da conservação era absolutamente dominante.

A China nacionalista de nossos dias precisa de *conservar* e de *innovar*: isto é, de manter-se fiel ao que a sua tradição tem de melhor e de peculiar e, ao mesmo tempo, adaptar-se às condições resultantes, em última análise, do prodigioso desenvolvimento industrial do Ocidente desde o último terço do século XVIII. As grandes transformações operadas na vida administrativa dêsse imenso país, tanto no plano nacional como no provincial e no local, pelo Govêrno do Kuo Min Tang, são bastante expressivas dessa orientação, tradicionalista sob um aspecto e renovadora sob outro. O Govêrno de Nankin antes de levá-las a efeito procurou, aliás, informar-se cuidadosamente a respeito das experiências, dos estudos e das investigações mais recentes das nações ocidentais mais avançadas nesse domínio, ou sejam os Estados Unidos e a Inglaterra.

Durante três mil anos toda a vida dos chineses foi estritamente regulamentada de acôrdo com as prescrições de toda ordem contidas no monumental livro sagrado que é o *Tchéouli*. Diz Emile Hovelacque em sua interessante obra “*La*

*Chine*”: A ordem hierárquica de todos os órgãos do Estado, notadamente a dos diferentes ministérios, foi regulada com o mesmo rigor. Havia seis: e ninguém ousou jamais modificar o seu número ou a sua hierarquia, até que o último imperador, em 1898, sob a pressão das potências se viu forçado a fazê-lo. Foi então, e então somente, que um Ministério dos Negócios Estrangeiros foi acrescentado aos outros e elevado ao primeiro lugar, malgrado todos os protestos contra êsse sacrilégio imposto pela necessidade. A ação dêsses ministérios era determinada até o mínimo detalhe”. Mesmo após êstes quasi três decênios de violentas e incessantes convulsões, é fácil calcular que fôrça tremenda ha de representar ainda hoje a tradição petrificada da burocracia chinesa!

O filósofo Hu Shih, um dos grandes animadores do nacionalismo chinês, referia-se, em conciso e brilhante ensaio sôbre “*The Civilizations of the East and the West*”, ao exemplo oferecido ao mundo, mas especialmente à China, pelo Japão durante o longo reinado do glorioso imperador Matsuhito. “Quando Perry forçou as portas do Japão, êste país vivia mergulhado num sono medieval. Após um breve período de resistência, êle compreendeu que era forçoso aceitar a influência do Ocidente. Sob a ameaça do perigo iminente da ruína e da humilhação nacional, não houve hesitação em deixar de lado os cultos medievais e os costumes feudais, afim de se entregar de corpo e alma ao trabalho de equipar-se com os mais modernos meios e instrumentos de guerra e de comércio, máquinas de produção e métodos de organização”. Foi com êsse exemplo admirável do Império Nipônico diante dos olhos que Chiang Kai-shek e seus colaboradores deram início a sua tarefa construtora.

Compreendeu o generalíssimo chinês que nenhuma outra reforma superava em importância e urgência a da estrutura e do mecanismo da administração pública, motivo pelo qual, mesmo nas horas mais incertas e sombrias do regime por êle personificado, jamais deixou de acompanhar atentamente a sua marcha. O professor W. F. Willoughby, uma das maiores autoridades norte-americanas em questões de administração pública e cujo livro “*Principles of Public Administration*” talvez seja o que de melhor se escreveu até hoje sôbre o assunto, asseverou num artigo publicado em “*Silver Jubilee Edition of China Press*” que

"a adoção de uma base constitucional adequada para o Estado assegura somente o primeiro passo na via da manutenção de um sistema satisfatório de direção política — um passo que deve ser acompanhado da adoção de métodos administrativos graças aos quais a crescente tarefa governamental possa ser eficientemente desempenhada". Conforme já salientámos em um dos números anteriores desta *Revista*, a eficiência administrativa é, mais do que nunca, indispensável nesta época em que as atribuições do Estado dia a dia mais se estendem.

O *Yuan* Examinador, instituído em 1928, é, segundo diz o jurista Chen Fou-choen em "*La Revolution Chinoise*", "o mais alto órgão do Governo Nacional incumbido de organizar concursos e de fixar as condições exigidas para o ingresso no serviço civil. Os funcionários públicos só serão nomeados após aprovação em concurso, isto é, quando for reconhecido que o candidato possui os conhecimentos necessários ao cargo que aspira". Esse *Yuan* se compõe de dois departamentos: a *Comissão de Concursos para o Serviço Civil* e o *Serviço de Pessoal*, cujo funcionamento, até a irrupção do presente conflito, se mostrava crescentemente proveitoso para a nação. O esforço conjugado desses dois departamentos vinha concorrendo visivelmente para aumentar o endimento do trabalho administrativo.

Dadas as enormes dificuldades que apresentava uma reclassificação completa do *pessoal*, contentou-se o Governo de Nankin em modificar a *Lei de Classificação*, de 10 de novembro de 1917, que, aliás, já sofrera anteriormente várias alterações. O Serviço Público Civil chinês se divide em quatro categorias, a saber: 1ª — *Ter jen*, 2ª — *Chien jen*, 3ª — *Chei jen*, 4ª — *Wei jen*; subdivididas, com exceção da primeira, em diversos *graus* aos quais correspondem determinados vencimentos. Os funcionários do *Jen* mais elevado percebem \$800 mensais; os do segundo, distribuídos em oito *graus*, recebem de \$430 a \$680 (diferença de \$30 por *grau*); os do terceiro, que consta de doze *graus*, ganham de \$180 a \$400 (diferença de \$20 por *grau*); os do quarto, que se compõe de dezesseis *graus*, têm uma remuneração que varia de \$55 a \$200 (diferenças de \$20, \$10 e \$5 por *grau*).

A *Comissão dos Concursos para o Serviço Público Civil* estabeleceu tres tipos de provas a que devem submeter-se os candidatos: o *superior*,

o *geral* e o *especial*. Os dois primeiros se destinam ao provimento de cargos a que correspondem funções de caráter administrativo propriamente dito, enquanto que o último visa o recrutamento de técnicos em várias especialidades, tais como: sanitaristas, arquitetos, etc. Os candidatos aprovados são nomeados a título precário, segundo a ordem de classificação, ficando sujeitos a um período de prova, terminado o qual, conforme o caso, a nomeação é confirmada ou anulada.

As promoções e transferências são feitas levando-se em conta unicamente a eficiência demonstrada pelo funcionário, avaliada em conformidade com normas de caráter objetivo. Da mesma forma que as *promoções*, fazem-se também, sobre essa base, *rebaixamentos* e *demissões*, sendo assim eliminados anualmente os elementos que mostram menor aptidão para o serviço numa proporção de dois por cento pelo menos. Apesar das imperfeições desse sistema de *efficiency ratings*, os bons efeitos decorrentes de sua prática já se estavam tornando apreciáveis ultimamente.

A *Comissão de Eficiência Administrativa*, instituída em 1933 e que hoje é parte integrante do *Yuan* Executivo, faz lembrar a *Commission on Efficiency and Economy* norte-americana, mas o seu campo de ação é mais vasto do que o desta, pois abrange a administração central e as administrações locais. O Sr. Ray Chang, conselheiro do *Yuan* Executivo e presidente dessa Comissão, em recente e sintético estudo sobre "*Trends in chinese public administration*" (Febr. 1937), observa que "o Governo chinês se acha colocado sobre uma base mais sadia do que anteriormente, ao passo que os funcionários públicos manifestam um novo espírito de responsabilidade e um moral mais elevado. Todavia, deve-se reconhecer que a presente maquinaria da administração, bem como o sistema do Serviço Civil, são ainda defeituosos em muitos aspectos". Essa elevação do *standard* moral dos servidores do Estado é devida indubitavelmente à aplicação sistemática da *regra do mérito*.

Encarece o Sr. Ray Chang no referido opúsculo, a necessidade imperiosa de um esforço perseverante de estudo e investigação dos meios próprios para elevar o rendimento da ação administrativa. A êsse respeito, êle salienta os excelentes resultados obtidos com a publicação de uma revista mensal consagrada ao exame e ao

debate amplo e superior das questões atinentes à administração pública. Diz textualmente: "Conforta verificar que a publicação de um periódico, pela Comissão de Eficiência Administrativa, sob o título de "*Administrative Research Monthly*" (antigamente conhecida como "*Administrative Efficiency Monthly*"), tem atraído larga atenção para a importância dos problemas administrativos. Cursos de administração pública foram introduzidos nos *curricula* de vários colégios e universidades, e eficiência administrativa se tornou um assunto habitual de discussões animadas, tanto em círculos governamentais como educacionais".

A Comissão de Eficiência Administrativa da China havia elaborado e estava executando um ambicioso programa, que o Sr. Ray Chang condensou em onze pontos. São eles: "1) a análise funcional dos vários ministérios que fazem parte do Yuan Executivo e das repartições a eles pertencentes, afim de alcançar uma compreensão clara e definida de suas funções estatutórias e de seu funcionamento efetivo, apresentando-a sob a forma de monografias de serviços, e de formular planos para o reajustamento da maquinaria administrativa visando um grau maior de coordenação, eficiência e economia; 2) a análise do trabalho do pessoal que serve nas supra-mencionadas repartições, com o objetivo de utilizar mais vantajosamente os elementos disponíveis, preparando a adoção de um sistema sadio de administração do pessoal; 3) o estudo dos orçamentos e de outros meios de controle administrativo, tais como a supervisão de programas em execução, o exame de relatórios e as inspeções correntes e periódicas; 4) o estudo do presente sistema de subsídio do Governo central aos vários Governos provinciais e locais, com o fim de formular planos de subvenção baseados sobre a utilidade da obra a ser feita, em relação às necessidades locais, em substituição ao sistema de dotações concedidas sem um critério seguro; 5) o estudo das possibilidades de ser instituído um sistema de compras centralizado que assegure um controle mais eficaz e uma maior economia; 6) a investigação cuidadosa dos méritos e dos defeitos dos vários planos de reforma das administrações locais, bem como do funcionamento das administrações provinciais e distritais; 7) a investigação das novas atividades empreendidas pelas administrações locais sob o chamado *New Deal*, tais como controle, educação,

reabilitação e proteção, afim de verificar os seus respectivos efeitos sobre as condições de vida gerais do povo; 8) o estudo das finanças das províncias e dos *hsiens*, tomando-se especialmente em consideração o aumento de despesas motivado pelas novas atividades, afim de se descobrirem meios concretos para melhoria do sistema de impostos, com o objetivo de garantir maior renda e uma distribuição mais equitativa dos encargos tributários; 9) o estudo comparativo dos vários serviços e distritos *hsiens*, para se organizarem distritos de inspeção administrativa e administração provinciais modelos; 10) pesquisas sobre problemas relativos à administração municipal de grandes cidades, dando-se particular atenção à parte das despesas; 11) compilação de dados significativos para a preparação de textos, manuais e boletins de informações para uso de funcionários, trabalhadores em obras sociais e estudantes". Um programa tão vasto evidentemente se achava ainda na fase inicial de execução quando deflagrou a presente luta.

A experiência chinesa de reforma administrativa, cujas linhas gerais acabamos de expor muito ligeira e imperfeitamente, apresenta, sem dúvida, vários aspectos muito instrutivos e por isso mesmo dignos de ser conhecidos em outros países. O exame dos métodos empregados em qualquer nação para resolver os problemas que atualmente se impõem a todas as nações, com modalidades diferentes, por certo, é da maior utilidade, por ser suscetível de trazer sugestões positivas valiosas e de concorrer para que se evitem certos erros, frequentes em toda obra de reforma. A cópia servil do que se faz no estrangeiro, quer se trate dos Estados Unidos, da Alemanha, ou da China, é sempre perniciosa e constitui uma demonstração de inferioridade do povo que a faz; mas a atitude contrária, ou seja a ignorância deliberada do que se vem fazendo em outros países, demonstra uma perigosa incompreensão da natureza dos problemas capitais de nosso tempo.

Gigantescas transformações de ordem material e espiritual estão se processando na vida de todos os povos, tornando necessária uma mudança considerável na maneira de encarar certas questões de significação básica sob o ponto de vista social. Um dos traços característicos desta fase é incontestavelmente o representado pela extensão impressionante do poder e da responsabilidade social do Estado, que, por toda parte, vai

assumindo uma feição administrativa dominante. Daí o sentido simultaneamente *mundial e nacional* que possui agora o problema da adaptação da estrutura estatal às exigências da situação histórica em que vivemos.

O Sr. Ray Chang afirma com razão que "os problemas do reajustamento da maquinaria administrativa são naturalmente tão complicados e técnicos que se torna necessário congregar os melhores talentos da nação para prestar auxílio ao

Govêrno na procura de soluções adequadas". A *regra do mérito* adquiriu por tal motivo uma importância que excede de muito a que lhe foi reconhecida em tantos países em épocas variadas. A formação de um *peçoal administrativo* de alta qualidade, o que só pode realizar-se mediante uma estrita observância dessa *regra*, é matéria de interesse primordial para todos os dirigentes nacionais autênticos, norte-americanos ou portugueses, da América do Sul ou do Extremo Oriente.