

ESFORÇOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE PÓS-GUERRA NO JAPÃO

GENROKURO FURUHASHI*

1. Introdução; 2. Reformas administrativas desde a II Guerra Mundial; 3. Reformas administrativas atualmente em marcha; 4. Conclusão.

1. *Introdução*

As comparações internacionais de reformas administrativas são bastante difíceis, porque a história, a estrutura, as funções e responsabilidades da administração pública variam de país para país. Contudo, o estudo das reformas administrativas promovidas em outros países pode, pelas razões apresentadas a seguir, ajudar muito no planejamento das reformas em nosso próprio país:

1. Nos últimos anos, todos os países se defrontaram com os mesmos tipos de problemas, como as crises financeiras governamentais e a dificuldade de revitalização das economias nacionais, diante dos limitados e irregulares suprimentos de energia e de matérias-primas.

2. A reforma administrativa, por sua própria natureza, envolve elementos racionais e técnicos. Gostaria, em primeiro lugar, de delinear as reformas administrativas implementadas no Japão, a partir da II Guerra Mundial, e depois descrever o estado atual dos programas de reforma administrativa, executados de acordo com as recomendações contidas nos relatórios da Segunda Comissão Provisória de Reforma Administrativa.

2. *Reformas administrativas desde a II Guerra Mundial*

A história da reforma administrativa no Japão, desde o fim da II Guerra Mundial, em 1945, pode ser dividida em períodos de cerca de 10 anos, nos quais podem ser observados sucessivos consensos quanto à natureza da reforma desejável. Tentativas de reformas abrangentes ocorreram a intervalos de, aproximadamente, 20 anos.

1. A primeira fase (1945-54) viu a implementação da reforma administrativa sob a ocupação. Foi decretada uma nova Constituição japonesa, promovendo-se drástica reorganização e democratização das instituições administrativas que haviam permanecido, em grande parte, inalteradas desde a Restauração Meiji. Houve, em seguida, uma grande redução no pessoal do governo, por pressão das Forças Aliadas. Depois que o Tratado de Paz foi assinado em São Francisco, em setembro de 1956, o Japão promoveu outras reformas, para livrar suas instituições de indesejáveis alterações introduzidas durante a ocupação e torná-las plenamente compatíveis com a nova independência do país.

* Conselheiro do Serviço de Gerência Administrativa (Japão).

2. A segunda fase (1955-64) caracterizou-se pela expansão administrativa, para enfrentar o elevado índice de crescimento econômico. A máquina administrativa expandiu-se e as empresas públicas aumentaram de número. O setor privado, a essa altura, promovia a inovação tecnológica e a modernização e racionalização da gerência. A distância, em termos de eficiência, existente entre o setor privado e o governo era reconhecida por muita gente, dentro e fora do governo, e essas pessoas apoiavam enfaticamente uma reforma administrativa ampla, capaz de resolver os problemas crescentes da administração. Subseqüentemente, em 1962, a Primeira Comissão Provisória de Reforma Administrativa foi instituída, junto ao Gabinete do Primeiro-Ministro. A Comissão tomou como modelo a Segunda Comissão Hoover, que apresentou seus relatórios ao Congresso americano em 1955.

A Comissão, conduzida por sete importantes personalidades oriundas do setor privado e provida de uma equipe de 21 especialistas auxiliados por 70 pesquisadores, tinha o poder de promover amplas pesquisas e de comunicar suas conclusões ao primeiro-ministro. Em setembro de 1964, depois de dois anos de estudos intensivos, a Comissão apresentou seu relatório ao Governo. O relatório propunha importantes reformas, incluindo:

- a) maior coordenação entre organizações públicas, especialmente entre o gabinete e os ministros;
- b) democratização da administração, mediante o fortalecimento da autonomia municipal;
- c) limitação da excessiva expansão da administração pública, embora atendendo, ainda, às necessidades de novos serviços.

3. Durante a terceira fase (1965-71), as recomendações da Primeira Comissão foram implementadas e os esforços de reforma administrativa dirigiram-se para a consecução de maior coordenação entre os órgãos governamentais e para o aumento da eficiência e da racionalidade da administração como um todo. Esse esforço, para aumentar a eficiência e a coordenação interministerial, levou à criação, em julho de 1971, da Agência do Meio Ambiente, que tem a responsabilidade geral da implementação da política ambiental e, em junho de 1974, à instituição da Agência Nacional de Terras, que supervisiona a utilização do solo.

Com a finalidade de modernização e racionalização da administração pública, foi implementada, em 1968, uma política de eliminação de um serviço em cada ministério e órgão governamental, independentemente de sua dimensão. Esse corte de caráter geral causou certa perturbação, mas foi eficaz como tratamento de choque, para restringir a expansão do governo central. O sofrimento causado pelos cortes foi igualmente aceito com facilidade, porque se distribuiu de maneira uniforme pelo conjunto todo.

Esse tratamento de choque estabeleceu o princípio de "demolir e construir", que, desde 1968, vem permitindo a criação de um novo órgão apenas quando um outro, de menor importância, é eliminado. Em conseqüência, o número total de órgãos nos ministérios e órgãos do governo central tem-se mantido, desde então, bastante estável.

Semelhantemente, para conter o crescimento das equipes ministeriais, foi promulgada, em 1969, a lei que fixa o número total de funcionários nos órgãos administrativos. A lei estipula que o total de pessoas engajadas no serviço público nacional, excluídas as forças de autodefesa e as cinco empresas estatais, não pode exceder 506.571, total existente ao fim do ano fiscal de 1967, po-

dendo o Gabinete determinar a lotação de cada ministério e órgão. Essa disposição deu ao Gabinete o poder de gerenciar a mão-de-obra governamental de maneira muito flexível. Além disso, um Plano Nacional de Redução de Pessoal suplementa a lei que fixa o total de funcionários. De acordo com o plano, que estabelece a política fundamental para a administração do pessoal a serviço do governo, este pode agrupar ou redistribuir funcionários de departamentos ociosos ou desnecessários por outros que precisem de mais pessoal para atender a novas demandas administrativas, contribuindo, assim, para manter baixo o número total de pessoas no serviço público nacional. Conseqüentemente, de então até agora foi eliminado um total de mais de 10 mil cargos civis, no governo central do Japão, a despeito das crescentes demandas por educação e assistência médica ministradas pelo governo. O sistema de controle do número de elementos dos quadros de pessoal despertou a atenção de muitos países estrangeiros.

4. A quarta fase (de 1975 até agora) tem-se caracterizado por esforços para manter inalterado o tamanho da máquina administrativa do governo central. Depois da crise do petróleo ocorrida em outubro de 1973, o Japão passou de um elevado nível de crescimento econômico para um crescimento estável e já não pôde mais admitir a expansão das dimensões governamentais.

Entre reformas importantes da máquina administrativa, podemos arrolar a eliminação, ou incorporação a outras divisões, de 51 divisões de ministérios e órgãos (5% do total, à época) nos anos fiscais de 1978 e 1979, e a adoção de um sistema de revisão gerencial que capacita ministérios e agências a analisar, conferir e aperfeiçoar, eles próprios, suas estruturas organizacionais e seu funcionamento. Outra reforma empreendeu uma minuciosa reorganização e modernização de órgãos de assessoramento, levando à consolidação ou extinção de 48 conselhos (correspondente a uma redução líquida de 36) e à dispensa de mil conselheiros. Foram também reorganizados órgãos locais do governo central.

Além das reduções de equipes efetuadas em obediência à Lei de Fixação do Número Total de Pessoal dos Quadros, ficou também decidido que 18 empresas públicas deveriam ser consolidadas ou extintas, e essa medida está sendo agora gradualmente implementada. Além disso, nos últimos dois anos cerca de mil (ou 10%) das quase 10 mil normas para concessão de licenças foram atualizadas e, num período de quatro anos, que começou no ano fiscal de 1980, um quarto do total dos programas de subsídios deverá ser cortado, afetando 950 diferentes categorias de subsídios.

Visando proporcionar oportunidade para que funcionários jovens contribuam para a melhoria da eficiência da administração, foi ainda aprovada uma lei estipulando que, a partir de 1985, a idade para aposentadoria seja, em princípio, 60 anos.

3. Reformas administrativas atualmente em marcha

3.1 Estabelecimento da Segunda Comissão Provisória de Reforma Administrativa

Como foi mencionado anteriormente, conquanto respondesse às necessidades da época, o governo promoveu reformas administrativas na estrutura gerencial,

nos níveis de pessoal e nas empresas públicas. Contudo, quase 20 anos se passaram desde a apresentação das recomendações da Primeira Comissão, em 1964 e, depois de duas crises de combustível, mudanças drásticas ocorreram, tanto na comunidade nacional quanto na internacional. No futuro, o Japão terá que superar muitas dificuldades, como, por exemplo, limitados recursos energéticos, o rápido envelhecimento de sua população e o déficit governamental acumulado, assim como novos problemas que surgirão à medida que o Japão se ajustar ao lento crescimento econômico e ao papel cada vez mais importante que, como país desenvolvido, desempenhará na comunidade internacional.

Diante dessas drásticas mudanças nos ambientes sócio-econômicos nacional e internacional, o governo instituiu a Segunda Comissão Provisória de Reforma Administrativa (daqui em diante mencionada como "a Comissão"), em março de 1981. A Comissão tem poderes para investigar e fazer recomendações sobre mudanças institucionais necessárias para preparar o país para a década de 80 e as posteriores, rever a organização e as práticas administrativas em vigor e elaborar planos de médio ou longo prazo para futura reforma administrativa.

Subordinada ao Gabinete do primeiro-ministro, a Comissão, no momento, foi autorizada a funcionar por dois anos como órgão de pesquisa e deliberação do primeiro-ministro. É constituída por nove membros, em regime de tempo integral, os quais têm a assistência de 21 especialistas e de uma equipe de 63 pessoas, no Escritório Executivo. São todos nomeados pelo primeiro-ministro, com autorização das duas Casas da Dieta. A Comissão é um conselho assessorial de caráter deliberativo, que reuniu os melhores especialistas do país, recrutados em vários setores, com a incumbência de articular propostas radicais de reforma administrativa e de moldar, sobre esses assuntos, o consenso público.

3.2 Atividades da Comissão

A Comissão apresentou seu primeiro relatório, envolvendo reformas relativas à reconstrução das finanças públicas, em julho de 1981. Seu segundo relatório, que tratou da reorganização e da racionalização de autorizações e licenças, foi apresentado em fevereiro de 1983, e o terceiro, definindo a "filosofia" da reforma administrativa e seus planos básicos, apareceu em 30 de julho também do ano passado.

3.3 Características das reformas administrativas propostas

Já que não é possível fazer aqui uma análise detalhada das recomendações da Comissão, gostaria de passar em revista, segundo uma perspectiva ampla, o estágio atual da reforma administrativa, salientando algumas características dos esforços que estão sendo feitos.

Gostaria de comparar, em primeiro lugar, as reformas estimuladas pela atual Comissão com as que foram recomendadas pela primeira. Enquanto as reformas propostas por esta orientavam-se no sentido de tornar as normas administrativas mais abrangentes, mais eficientes e mais adequadas, a Segunda Comissão está estudando importantes reformas nas diretrizes administrativas do Japão e nos sistemas e organizações governamentais básicos.

A comissão atual delineou as metas que procura atingir, ao propor reformas na administração pública. Acredita ela que as metas essenciais do Japão, como uma sociedade, consistem em produzir uma vigorosa cultura e uma próspera economia que atendam, com equidade, às necessidades de seus membros. Para chegar a esses objetivos, os relatórios da Comissão recomendam que os japoneses:

a) façam maiores esforços individuais para garantia de educação e de segurança social;

b) modifiquem os papéis atribuídos à administração pública e à intervenção do Estado, para dar maior liberdade ao setor privado.

A Comissão afirma também que o Japão precisa contribuir positivamente para a comunidade internacional, e seus relatórios recomendam:

a) o aperfeiçoamento das condições organizacionais para a coleta, a análise e a transmissão de informações sobre a situação internacional;

b) a abertura dos mercados e das empresas do Japão à participação estrangeira;

c) o cultivo do bom entendimento da cultura e do sistema social do Japão, por parte dos estrangeiros;

d) a busca de soluções para problemas globais, como o crescimento populacional, a poluição, a fome;

e) o aumento da ajuda e da cooperação ultramarinas.

Em segundo lugar, a Comissão tem defendido a reconstrução financeira do governo através de cortes nas despesas. Essa política é um pressuposto importante dos atuais esforços de revisão da administração pública: na tentativa de alcançar as metas referidas, o Japão não se encaminhará para o “Big Government”, para hipertrofiados programas de assistência social, evitando, assim, os pesados ônus fiscais que atormentam as nações ocidentais.

“Reconstrução das finanças do governo por meio de cortes nas despesas” significa que a reabilitação financeira deverá ser conseguida sem a decretação de novas medidas tributárias, que levariam ao aumento geral dos impostos (presentemente 25,4% da renda nacional). O governo quer evitar problemas surgidos nos países do Ocidente que enfrentaram pesados ônus fiscais e pesadas responsabilidades de previdência social antes da década de 70 e, em vez de dificultarem politicamente o aumento dos tributos, passaram a financiar o déficit para enfrentar aumentos de despesa, no período que se seguiu à segunda metade dessa década.

O terceiro ponto que eu gostaria de assinalar refere-se aos temas em que os reformadores de hoje se concentram. Aquilo que havia sido a principal meta de reforma da Primeira Comissão — o *hardware* do governo, ou seja, as estruturas administrativas e os níveis de pessoal — a Segunda Comissão tem suplementado concentrando atenção no *software*: medidas visando melhorar as relações governamentais com o público e garantir a confiança pública no governo, inclusive pela divulgação de informações de interesse público, racionalização das normas administrativas e introdução do sistema do *Ombudsman*. A Segunda Comissão tem recomendado, também, que seja estudada a idéia da transferência da Empresa Pública Japonesa de Fumo e Sal (Japan Tobacco and Salt Public Corporation), das Estradas de Ferro Nacionais Japonesas (Japanese National Railways) e da Empresa Pública Nipônica de Telégrafos e Telefones (Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation), que são de todas as corporações públicas as mais orientadas para a prestação de serviços ao público, para o setor privado. As empresas públicas foram estabelecidas porque a supervisão do governo foi considerada necessária para garantir a harmonia entre os aspectos

público e empresarial das organizações. Contudo, o envolvimento político, a intervenção de órgãos supervisores e uma administração permissiva reduziram a rentabilidade dessas empresas e ameaçam prejudicar até seu caráter público. Diante disso, a Segunda Comissão recomenda maiores mudanças — novas formas de gerência e maior competição — em vez de uma simples retificação do sistema existente. A Segunda Comissão tem recomendado, ainda, que, em obediência ao princípio da distribuição de funções entre os governos central e municipais, os assuntos administrativos relativos aos residentes nas comunidades sejam, tanto quanto possível, tratados pelos órgãos públicos locais a que os mesmos tenham acesso. Em consequência, a Comissão está fazendo propostas sobre a racionalização dos órgãos públicos locais, assunto que não fora discutido pela Primeira Comissão.

De maneira específica, tem ela recomendado estrito controle do número de funcionários dos governos locais, através do estabelecimento de níveis máximos de lotação de pessoal nos órgãos públicos locais, recomendando também que seus salários sejam mantidos baixos. Vale a pena observar aqui que a Comissão tem recomendado que os órgãos locais tornem pública a informação sobre o número e os salários de seus empregados, de modo que os residentes nas comunidades possam julgar se tais números são apropriados, em comparação com os de órgãos similares.

Em quarto lugar, a implementação de reformas administrativas deveria também ser rapidamente esboçada. Primeiro, para garantir a coordenação do apoio às recomendações da Comissão, o governo e o Partido Liberal Democrático estabeleceram o Quartel-General Conjunto Governo/PLD para Promoção da Reforma Administrativa (daqui em diante referido como o Quartel-General), instituído em 7 de abril de 1981. O Quartel-General, chefiado pelo primeiro-ministro, está encarregado dos esforços para garantir a execução da reforma administrativa. Compõe-se do primeiro-ministro, dos membros do Gabinete e dos funcionários executivos do PLD.

Em outros países, a reforma administrativa, na maior parte das vezes, parece ocorrer sempre que um novo presidente toma posse, ou quando um partido de oposição assume o poder. No Japão, porém, o PLD tem estado continuamente no poder há quase 30 anos, e instituiu o Quartel-General diante do reconhecimento de que, para que se promova a reforma administrativa, é extremamente importante criar apoio, para tal reforma, dentro do Partido.

O segundo ponto que cabe assinalar aqui é que, ao contrário da Primeira Comissão, que apresentou suas recomendações depois de dois anos de estudo, a Segunda as está apresentando à medida que são formuladas, partindo o governo para a ação imediata de apoio a elas ou, como diz o provérbio, “malhando o ferro enquanto está quente”. Essa estratégia tem acelerado a implementação governamental das sugestões e levado a uma constante cobertura do tema “reforma administrativa” pelos meios de comunicação. Em consequência, o interesse público pela reforma tem-se mantido em níveis elevados, o que, por sua vez, estimula a Comissão e Governo a um empenho cada vez maior nesse sentido.

De fato, agindo de acordo com as recomendações de ordem orçamentária para reconstrução das finanças públicas, incluídas no primeiro relatório apresentado em julho de 1981, o governo propôs um Projeto Especial de Reforma Administrativa, aprovado durante a sessão extraordinária da Dieta, no outono de 1981. Agindo também conforme uma recomendação da Comissão, o governo decidiu adotar mais um plano nacional de cinco anos para redução do funcionalismo

público. Em harmonia com o segundo relatório, apresentado em fevereiro de 1982, a Dieta aprovou uma lei de simplificação e racionalização das normas de concessão de autorizações e licenças, que eliminou ou reviu outras 355 leis.

Depois da divulgação do terceiro relatório, todos os membros do Gabinete e funcionários executivos do PLD encontraram-se no Quartel-General, em 10 de agosto de 1982, e concordaram em promover a implementação das recomendações da Comissão. No mesmo dia, o Gabinete votou prioridade absoluta para as recomendações da Comissão e essa resolução tem sido, firmemente, traduzida em ação.

4. Conclusão

Tem-se observado, com freqüência, que os esforços em favor de reformas administrativas malogram pelas seguintes razões: a) forte oposição à reforma; b) má administração durante a implementação da reforma; c) propostas de reforma sem sentido realista.

Agora, quando estão para ser postas em prática as recomendações da atual Comissão, volto os olhos para a liderança do governo e para o público, buscando a compreensão e o apoio de ambos, na luta contra interesses especiais que se opõem à reforma. O governo precisa preparar-se para traduzir em ação as medidas propostas e evitar qualquer tipo de má administração na implementação.

Passando em revista esforços anteriormente feitos para reformas administrativas, parece que nunca elas foram mais necessárias à nação e mais merecedoras da atenção do público.

Espero que este simpósio venha a estimular o interesse público pelas reformas administrativas.

O BELTRÃO MANDOU.

Mandou desburocratizar o país. Mandou economizar o papelório. Leia e desburocratize, você também, as comunicações na sua empresa.

