

OBJETIVO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

YASUHIRO NAKASONE*

1. Estrutura básica do governo japonês; 2. Órgãos da administração nacional e sua estrutura; 3. Empresas públicas; 4. Pessoal do serviço público no Poder Executivo; 5. Racionalização da administração das concessões de licenças; 6. Finanças do governo; 7. Sistema de governo municipal e sua reforma; 8. Comissão Provisória de Reforma Administrativa; 9. Implementação das recomendações da Comissão Provisória de Reforma Administrativa.

A reforma administrativa tem dois aspectos: a remoção daquilo que sobrou do passado e a preparação e mudança para o futuro.

O Japão, a partir do período Meiji, tem feito grandes esforços para alcançar os países desenvolvidos do Ocidente. O governo central tem exercido forte liderança e efetiva orientação, controle e vigilância dos governos municipais e do setor privado, o que resultou no sistema compartimentalizado e centralmente desequilibrado de uma administração pública que dispõe de serviços regionais através do país inteiro, para implementação de suas atividades. Além disso, no período de acelerado crescimento econômico que se seguiu à guerra, o papel do governo rapidamente se expandiu, o que levou à proliferação da burocracia.

No presente, o Japão alcançou, em muitos aspectos, os países ocidentais, como se verifica facilmente pelas estatísticas, e atravessa um período de crescimento econômico estável. Já é mais que hora de uma revisão da estrutura e do sistema que prevalecem na administração pública, de modernização da burocracia e de eliminação das regras de excessivo controle governamental.

O país está agora, também, estreitamente vinculado à comunidade internacional e estão muito próximas uma sociedade de alta tecnologia e uma sociedade em processo de envelhecimento. Torna-se urgente a moldagem da estrutura ideal de governo. Para planejar e implementar os programas de reforma é indispensável dispor-se de uma visão prospectiva, a médio e longo prazos, de tópicos fundamentais, como o da espécie de relações que deverão ser mantidas entre o governo central e governo municipal, ou como os setores público e privado deverão dividir seus papéis na sociedade.

Diante desses antecedentes, o governo estabeleceu a Comissão Provisória de Reforma Administrativa, para conseguir soluções eficazes para os problemas mencionados, e moldar, sobre tais assuntos, o consenso dos cidadãos.

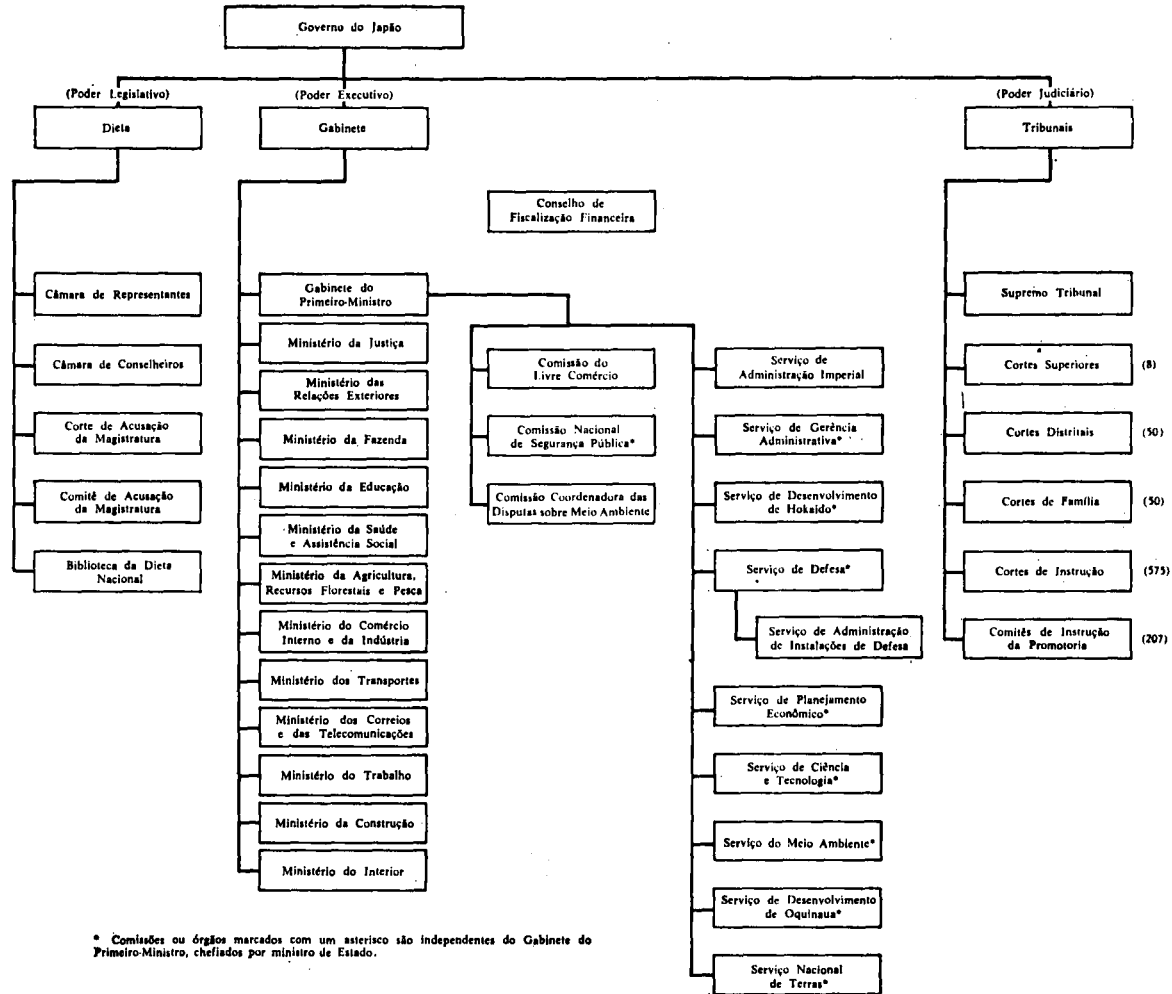
A reforma administrativa constitui tema de importante política nacional, visando o próximo século. É um grande desafio que o governo, assim como todos os cidadãos, precisam encarar, para construir um brilhante e próspero futuro para este país.

1. Estrutura básica do governo japonês

A Constituição do Japão estabelece rígida separação de poderes, dando o poder legislativo à Dieta, o poder executivo ao Gabinete e o poder judiciário aos Tribunais.

* Ministro de Estado — diretor-geral do Serviço de Gerência Administrativa (Japão).

Gráfico 1



* Comissões ou órgãos marcados com um asterisco são independentes do Gabinete do Primeiro-Ministro, chefiados por ministro de Estado.

1.1 Dieta

A Dieta compõe-se de duas Casas, ou seja, a Câmara de Representantes e a Câmara de Conselheiros, é o mais alto órgão de poder estatal e o único órgão legiferante do Estado.

A Câmara de Representantes é composta de 511 membros, diretamente eleitos pela população de 130 distritos eleitorais ditos médios (em geral, 3 a 5 membros por distrito).

O mandato dos membros da Câmara de Representantes é de quatro anos, mas pode encerrar-se com a dissolução da Câmara.

A Câmara de Conselheiros é composta de 252 membros eleitos diretamente pelo povo. Enquanto 100 deles provêm do eleitorado nacional, 152 são oriundos dos 47 distritos eleitorais dos municípios (2 a 8 membros por distrito eleitoral municipal). O mandato é de seis anos, e as escalas são organizadas de tal modo que as eleições de metade dos membros ocorrem de três em três anos.

O sufrágio universal é garantido e não há discriminação de raça, credo, sexo, situação social, origem familiar, educação, posse de bens ou renda.

A Dieta inicia sua sessão ordinária de 150 dias em meados de dezembro, todos os anos, e somente ela pode determinar, apenas uma vez, a extensão desse período. O Gabinete pode convocar sessões extraordinárias sempre que considerar necessário.

Cada Câmara dispõe de um Secretariado e de um Serviço Legislativo.

As duas Casas dispõem praticamente de igual poder, mas em casos excepcionais as decisões tomadas pela Câmara dos Representantes têm precedência sobre as da Câmara de Conselheiros.

1.2 Gabinete

O poder executivo está nas mãos do Gabinete, que é constituído pelo primeiro-ministro e 20 ministros de Estado (incluindo ministros sem pasta, o secretário-chefe do Gabinete e o diretor-geral do Gabinete do primeiro-ministro) e responde, coletivamente, perante a Dieta. O Gabinete deve renunciar em massa, quando o cargo de primeiro-ministro se torna vago, ou quando é convocada a primeira sessão da Dieta, em seguida a uma eleição geral de membros da Câmara de Representantes. Se a Câmara de Representantes aprova uma moção de desconfiança ou rejeita uma moção de confiança, o Gabinete terá que renunciar em massa, a menos que a Câmara de Representantes seja dissolvida dentro de dez dias.

O primeiro-ministro, escolhido dentre os membros da Dieta por resolução sua, é nomeado pelo imperador e tem que ser um civil. Detém, normalmente, o cargo de presidente do partido no poder (no momento, o Partido Liberal Democrático), nomeia os ministros de Estado e pode demiti-los a seu critério. Representando o Gabinete, o primeiro-ministro submete os projetos de lei à Dieta, informa-a, em relatórios, sobre os negócios gerais do país e sobre relações exteriores, e exerce controle e supervisão sobre diversos setores administrativos.

O governo do país é organizado sob a supervisão do Gabinete e se compõe do Gabinete do primeiro-ministro e de doze Ministérios estabelecidos conforme as respectivas leis orgânicas e relacionados na Lei Orgânica do Governo Na-

cional, bem como do Secretariado do Gabinete, do Serviço de Legislação do Gabinete, da Autarquia Nacional de Pessoal e do Conselho de Defesa Nacional.

Há também o Conselho de Fiscalização Financeira (Board of Audit), constituído por três comissários cujo *status* independente é assegurado pela Constituição.

1.3 Judiciário

Todo o poder judicial está investido no Supremo Tribunal e nos tribunais que lhe são inferiores, tais como as Cortes Superiores, as Cortes Distritais, as Cortes de Família e as Cortes de Instrução.

Não podem ser estabelecidos tribunais extraordinários, nem qualquer órgão do Poder Executivo dispõe de poder judiciário final.

Os juizes do Supremo Tribunal, com exclusão do juiz-presidente, que é nomeado pelo imperador, são nomeados pelo Gabinete. Os juizes dos tribunais inferiores são também nomeados pelo Gabinete, mas só podem ser escolhidos dentre as pessoas de uma lista indicada pelo Supremo Tribunal.

2. *Órgãos da administração nacional e sua estrutura*

2.1 Organização do Governo Nacional

A Lei Orgânica do Governo Nacional estabelece quatro tipos de órgãos administrativos: a) gabinetes a nível ministerial; b) ministérios; c) serviços; d) comissões.

O primeiro objetivo da lei é definir o critério de estruturação desses órgãos administrativos.

Os órgãos mais importantes são os gabinetes a nível ministerial e os ministérios. As agências e as comissões estão em outro nível, sendo estabelecidas num Ministério ou num Gabinete a Nível Ministerial como órgãos independentes, mas sob seu controle.

No momento, apenas um órgão administrativo é classificado como Gabinete a Nível Ministerial: é o Gabinete do primeiro-ministro. Há doze Ministérios.

Cada Ministério, com exceção de três (Fazenda; Agricultura, Recursos Florestais e Pesca; Comércio Internacional e Indústria), deve ter um vice-ministro administrativo. Os três mencionados têm, cada um, dois vice-ministros parlamentares. O vice-ministro parlamentar tem por função assessorar o ministro, participar da formulação de políticas e do planejamento de programas, conduzir os assuntos de natureza política e, previamente autorizado pelo ministro, desempenhar as funções deste, em sua ausência (Lei Orgânica do Governo Nacional, art. 17-3).

Cada Ministério tem um vice-ministro administrativo, que dá assistência ao ministro de forma a manter em ordem os assuntos do Ministério e a exercer supervisão sobre o funcionamento dos respectivos serviços e divisões, órgãos vinculados e ramificações regionais.

No Gabinete do primeiro-ministro há um cargo de diretor-geral e dois de diretores-gerais substitutos. O ministro de Estado ocupa o cargo de diretor-geral.

Como foi mencionado anteriormente, serviços e comissões podem ser estabelecidos como órgãos independentes de um Gabinete a Nível Ministerial ou de um Ministério mas, em casos especiais, eles podem ser constituídos numa comissão ou serviço, cuja chefia cabe a um ministro de Estado.

Constitui-se um serviço quando certa área de atividades com que lida um Ministério é de grandes dimensões, ou quando o caráter das atividades é diferente dos demais, tornando conveniente que essa área seja separada das outras e constitua responsabilidade de uma chefia (substancialmente independente do ministro), do ponto de vista da eficiência.

Uma comissão pode ser estabelecida quando o controle e a supervisão exercidos em grau substancial pelo ministro podem inibir a consecução de objetivos de um trabalho específico, que pode ser desempenhado por um grupo, dispensando controle e supervisão diretos de um ministro.

A criação ou extinção de Gabinetes a Nível Ministerial, de Ministérios, Serviços ou Comissões é matéria definida em lei.

Os órgãos administrativos são hierarquicamente estruturados, e o ministro, presidente ou diretor-geral detêm a posição mais elevada.

A Lei Orgânica do Governo Nacional classifica a estrutura interna em três grupos: subdivisões internas, escritórios regionais e organizações vinculadas.

A. Subdivisões internas

Constituem as subdivisões internas o Gabinete do primeiro-ministro, as agências chefiadas ou não por um ministro e as comissões. Esses órgãos são formados por secretariados, serviços e departamentos, com exceção das agências não chefiadas por um ministro e as comissões que não têm serviços.

O *Secretariado* é a unidade constituída para o trabalho de assessoramento. Geralmente, é responsável pelos arquivos e documentos, orçamento, lotação de pessoal, relações públicas, estatística, pesquisa etc., e controla e coordena as atividades de vários serviços e departamentos.

Os *serviços* e *departamentos* são órgãos de linha, diretamente responsáveis pelos encargos do órgão administrativo.

O estabelecimento de secretariados, serviços e departamentos é disciplinado por lei.

As *divisões* são instituídas no secretariado, serviço e departamento e sua criação ou extinção é determinada por uma Ordem do Gabinete.

B. Escritórios regionais

Esses escritórios são criados por lei para cuidar de parte dos assuntos afetos aos órgãos administrativos, em locais situados fora dos escritórios centrais.

C. Órgãos vinculados

Há muitos tipos de organizações pertencentes à categoria prevista no art. 8.º da Lei Orgânica do Governo Nacional, incluindo conselhos assessoriais, la-

boratórios experimentais, institutos de pesquisa, instalações educacionais e de assistência médica.

O governo institui conselhos assessoriais para obter informações de especialistas em diversos campos, garantir imparcialidade na administração, ajustar interesses conflitantes e coordenar diversos setores administrativos. Esses órgãos têm ajudado o governo a se manter atualizado em relação a desenvolvimento de natureza social, econômica e tecnológica.

2.2 Revisão da estrutura organizacional

Mudanças no ambiente social, econômico ou político podem demandar reorganização, para que sejam asseguradas as medidas capazes de enfrentá-las adequadamente. Quando um ministério deseja proceder a uma reorganização, por exemplo, à criação, extinção ou reformulação de suas próprias unidades organizacionais e das empresas públicas sob sua jurisdição, o plano deve ser examinado e aprovado pelo Serviço de Gerência Administrativa e é a esse Serviço que cabe a responsabilidade.

O Serviço realiza também, continuamente, estudos e levantamentos sobre os órgãos governamentais. Esse trabalho, essencial para manutenção da racionalidade administrativa de todo o Poder Executivo, pode conduzir ao planejamento e desenvolvimento de programas de reorganização governamental. Muitas das reorganizações departamentais promovidas no passado foram produto desses esforços.

A. Órgãos centrais

Tem havido pouca mudança nos órgãos centrais do governo japonês, depois da grande reorganização ocorrida logo após a assinatura do tratado de paz, em abril de 1952.

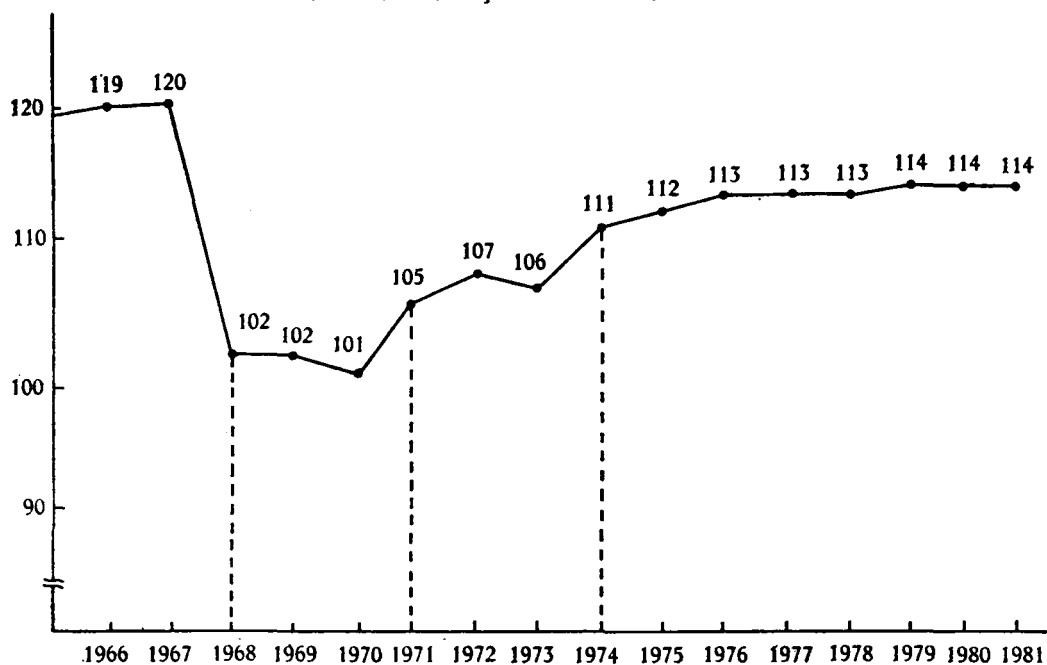
Reorganizações recentes, a nível central, criaram o Serviço do Meio Ambiente (1971), o Serviço de Desenvolvimento de Okinawa (1972), o de Recursos e Energia (1973) e o Serviço Nacional de Terras (1974).

B. Serviços internos

O governo japonês mantém uma política de controle da proliferação de órgãos a nível de serviço, só permitindo a criação de um novo serviço à custa da extinção de outro, adotando o princípio de "demolir e construir".* Como resultado, o número de serviços tem sido mantido praticamente estável, nos últimos 14 anos.

* N. da R. *Scrap & build*, na versão em inglês.

Gráfico 2
Número de serviços nos escritórios centrais



Nota: A política de extinção de um serviço de cada ministério resultou em drástica redução em 1968. O Serviço do Meio Ambiente foi estabelecido em 1971. O Serviço Nacional de Terras foi estabelecido em 1974.

C. Escritórios regionais

Cerca de 3.800 escritórios foram extintos durante os últimos 10 anos, a maioria deles escritórios e estações de campo de escalão inferior. Vários escritórios regionais e municipais foram igualmente extintos.

D. Conselhos assessoriais

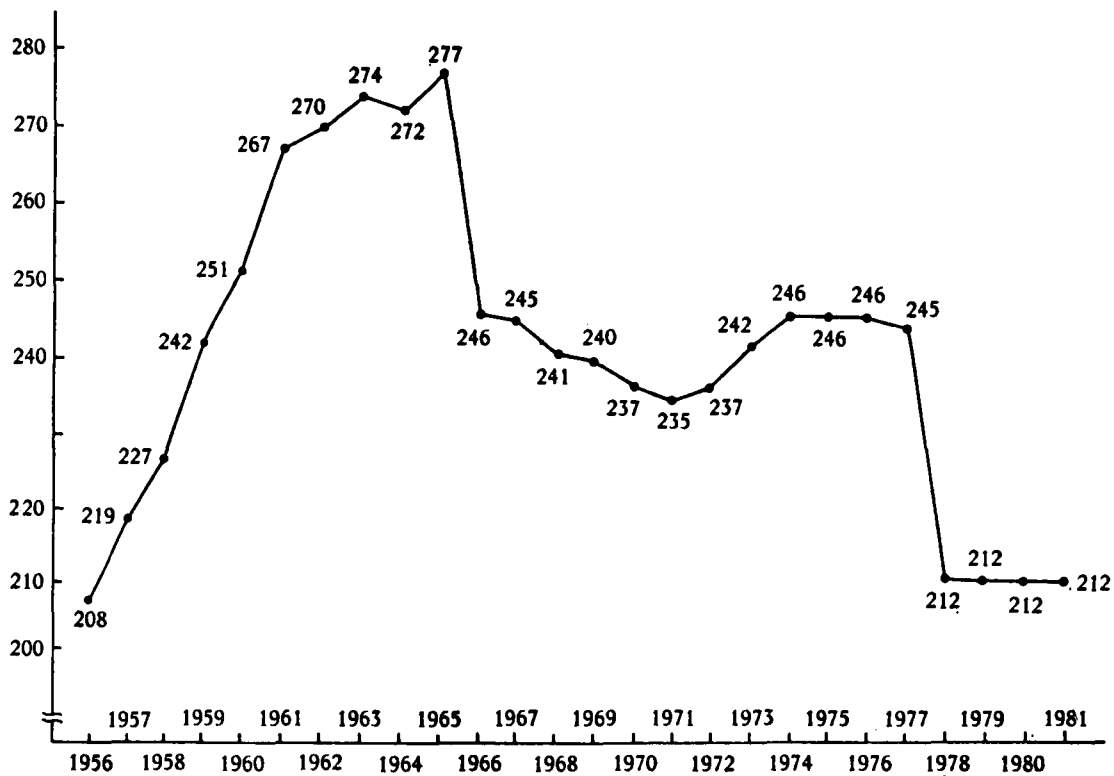
O número de conselhos assessoriais tem declinado, de um máximo de 277, em 1975, a 212, em 1981, em consequência de várias reorganizações pelas quais passaram esses conselhos e que envolveram a extinção de alguns, inativos ou desnecessários, e a fusão de outros, com funções similares.

3. Empresas públicas

3.1 Definição e classificação de empresas públicas

A empresa pública (ou *Tokushu-Hōjin*, em japonês, o que significa, literalmente, uma empresa com *status* especial) é estabelecida pelo governo nacional como um instrumento de operações empresariais necessárias ao Estado.

Gráfico 3
Número de conselhos assessoriais



A empresa pública é estabelecida, principalmente, quando é possível que se consiga maior eficiência no desempenho empresarial do que sob operação direta dos órgãos do governo nacional, ou quando é necessária maior flexibilidade de gerência financeira e de pessoal, em comparação com a que é normalmente possível sob as leis e regulamentos pertinentes e que regem as agências governamentais.

Atualmente o Japão conta com 106 empresas públicas, cujos campos de atuação abrangem uma ampla área de política social e econômica, de obras públicas para assistência social. Os títulos, as estruturas organizacionais, as formas de controle pelo governo nacional e outros aspectos dessas empresas variam também, de acordo com a natureza das operações.

As empresas públicas podem ser aproximadamente classificadas, por seus títulos em japonês, nas seguintes nove categorias:

A. *Kōsha*

Kōsha é, dentre todas as empresas públicas, aquela que mais se orienta no sentido da prestação de serviços públicos. Seu capital é inteiramente financiado pelo governo nacional. As empresas classificadas nessa categoria são as Ferrovias Nacionais Japonesas, a Empresa Pública de Fumo e Sal do Japão e a Empresa Pública Nipônica de Telégrafos e Telefones.

B. *Kōdan*

Uma *kōdan* é estabelecida para a execução de projetos de obras públicas para atender a necessidades sociais. Os projetos executados são em geral complexos e de grande porte e a empresa opera em base autofinanciável.

As empresas classificadas nessa categoria são 15 ao todo, incluindo a Empresa de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e a Empresa Pública das Rodovias Japonesas. A operação dessas empresas cobre um vasto seguimento de áreas de projeto, tais como o do desenvolvimento global dos recursos hídricos, a construção de rodovias, desenvolvimento florestal e desenvolvimento das terras agrícolas.

C. *Jigyōdan*

Jigyōdan é usada como instrumento para implementação de programas de política econômica e social do país, excluindo os programas de obras públicas pelos quais a *kōdan* é especialmente responsável. A *jigyōdan* é de porte menor que a *kōdan* e não tem caráter fortemente comercial. Classificadas nessa categoria estão 16 empresas, incluindo o Serviço Nacional Japonês de Desenvolvimento Espacial e a Empresa de Projetos para Promoção de Emprego.

D. *Kōko*

Kōko é uma empresa financeira cujo capital é inteiramente financiado pelo governo nacional. Suplementa a operação das instituições financeiras comerciais, financiando projetos específicos, a uma taxa de juros estabelecida segundo a política econômica do Estado. São 10 as organizações classificadas nessa categoria, incluindo a Empresa Financeira para Agricultura, Recursos Florestais e Pesca e as Empresas de Empréstimos para Habitação.

E. *Ginkō*

Ginkō tem em comum com *kōko* os seguintes aspectos: a) seu capital é inteiramente financiado pelo governo nacional; b) exerce papel suplementar relativamente às instituições financeiras comerciais, financiando projetos específicos, a uma taxa de juros de orientação política.

Goza, contudo, de maior autonomia operacional que a *kōko*, pertencendo a essa categoria o Banco de Desenvolvimento do Japão e o Banco Japonês de Exportação e Importação.

F. *Kinko*

A *kinko* é uma empresa criada com a finalidade de financiar cooperativas. O Banco Central Cooperativo para Agricultura e Recursos Florestais e o Banco Central de Cooperativas Comerciais e Industriais pertencem a essa categoria.

G. *Eidan*

A *eidan* é uma empresa cuja atividade são os serviços de transporte público e a Autarquia Teito de Trânsito Rápido é a única que se classifica nessa categoria.

H. *Tokushu-Gaisha*

O capital da *Tokushu-Gaisha* é financiado, ao mesmo tempo, pelo governo nacional e por particulares; presta serviços públicos sob a forma de empresa acionária, com grande autonomia empresarial. As empresas classificadas nessa categoria chegam a 11, incluindo a Companhia de Linhas Aéreas Japonesas Ltda. e a Kokusai Denshin Denwa Co., Ltd.

I. Outras

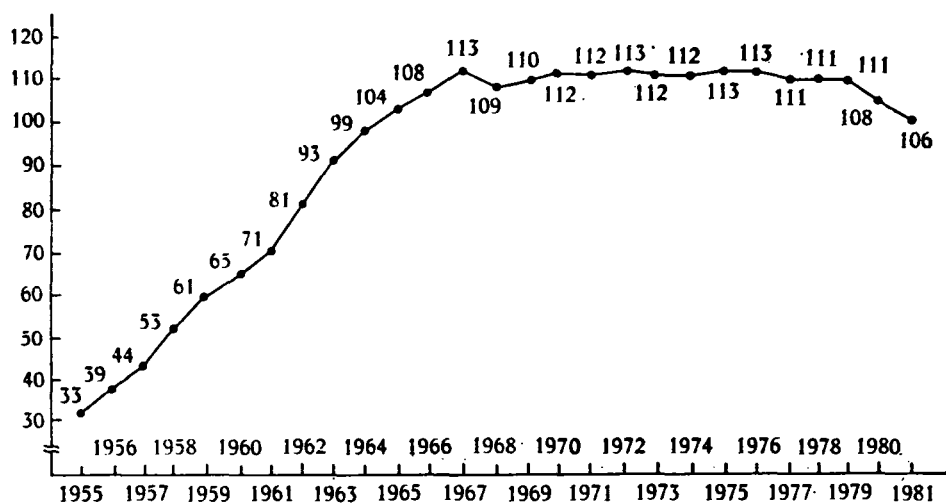
Há 46 empresas classificadas nessa categoria, ostentando títulos como *Shin-kōkai* (empresa para promoção de determinadas atividades importantes para a

sociedade), *Kenkyūsho* (instituto de pesquisa) e *Kyōsai-Kumiai* (sociedade de benefícios mútuos, que promove pagamento e presta serviços assemelhados a trabalhadores de determinadas categorias profissionais).

3.2 Reforma das empresas públicas

O número de empresas públicas tem aumentado rapidamente, acompanhando a expansão das funções do governo na economia e na sociedade, desde a década de 60. O governo vem seguindo a política de controlar esses aumentos e de racionalizar as empresas públicas. Elaborou, recentemente, um plano de extinção de 18 empresas, implementado em 1980.

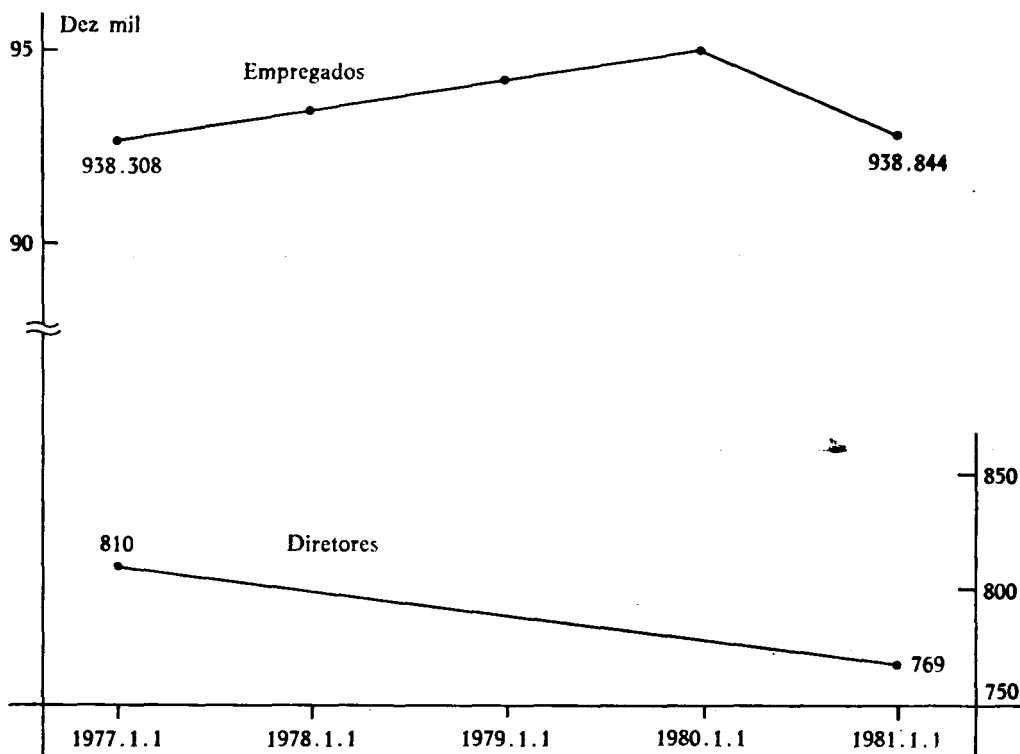
Gráfico 4
Número de empresas públicas



O governo vem, além disso, mantendo estreita vigilância sobre as empresas públicas, do ponto de vista do número adequado de diretores administrativos ou da racionalização da gerência. As Ferrovias Nacionais Japonesas (Japanese National Railways — JNR), por exemplo, vêm lutando com grandes déficits, o que levou o governo a autorizar um plano de reabilitação de suas finanças,

através de medidas de racionalização, tais como a redução do número de empregados (de 420 mil para 350 mil) e a desativação de ramais ineficientes, que operavam com déficits.

Gráfico 5
Número de diretores e empregados



4. Pessoal do serviço público no Poder Executivo

4.1 Número de funcionários no serviço público nacional

O número de funcionários permanentes de tempo integral no serviço público nacional, ramo executivo, no final de fevereiro de 1981, era estimado em 898.265 — agências do governo nacional (não industriais): 544.115; cinco empresas governamentais (industriais): 354.150, excluindo-se o pessoal da defesa: 271.180. As tabelas 1 e 2 mostram a distribuição do pessoal do serviço público. Informação sobre o pessoal de defesa e dos Poderes Legislativo e Judiciário (30.644), incluindo ministros e vice-ministros parlamentares) é mostrada, também, junto com dados sobre os governos central e municipais. A relação entre os empregados do setor público (excluindo o órgão de defesa) e o total da população era de 42 por mil, em 1980.

Tabela 1
Número total de funcionários do serviço público nacional
(Final de fevereiro de 1981)

Não-industriais		Industriais (cinco empresas governamentais)		Forças de Defesa	Dieta, tribunais, Conselho de Fiscalização Financeira, pessoal autárquico etc.
544.115		354.150		271.180	
					30.644
Ministérios e serviços	Escolas, hospitais e sanatórios nacionais	Serviço postal	Florestas, imprensa, cunhagem de moeda, monopólio do álcool		
364.229		312.702	41.448		
	179.886				
898.265					
1.200.089					

Tabela 2
Número total de funcionários do serviço público

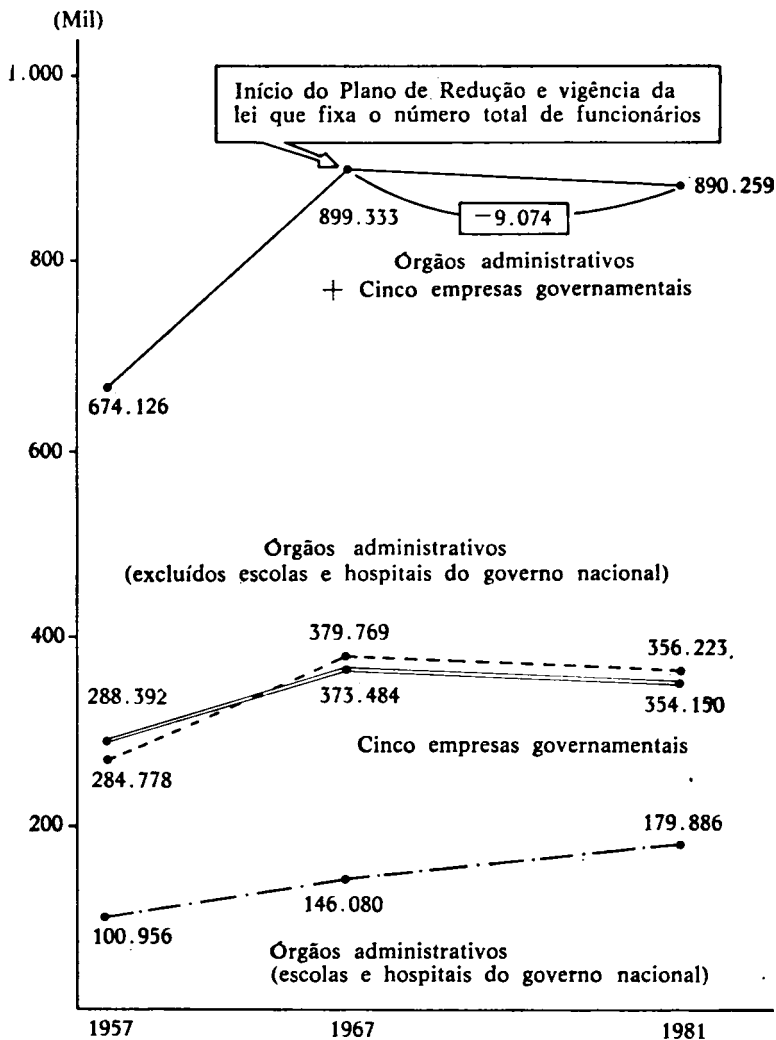
Funcionários do serviço público nacional (31 de março de 1982)	Empresas vinculadas ao governo etc. (empresas públicas) (1.º de janeiro de 1981)			Funcionários dos serviços públicos locais (1.º de abril de 1981)	
1.200.089	Ferrovias Nacionais Japonesas	Empresa Pública Nipônica de Telefones e Telefones	Outras	Prefeitura	Município e confederações
	420.815		189.321	1.705.587	
		328.708			1.462.157
	938.844			3.167.744	
	5.306.677				

Obs.: o número total de funcionários do serviço público é indicado aqui no mais amplo sentido, incluindo o pessoal do serviço nacional e dos serviços públicos locais, assim como os empregados do setor público, tais como os das empresas vinculadas a governo.

4.2 Controle do número de integrantes das equipes funcionais

Através da Lei que Fixa o Número Total de Funcionários dos Órgãos Administrativos e do Plano Nacional de Redução de Pessoal, o Serviço de Gerência Administrativa (Administrative Management Agency — AMA) controla o número de funcionários e sua distribuição para atender às necessidades mutáveis da administração. Graças às medidas mencionadas, o número total de integrantes dos quadros do serviço público nacional, sujeitos a controle e administração da AMA, vem declinando de ano para ano, conforme mostra o gráfico 6.

Gráfico 6
Total geral de pessoal do serviço público nacional



Obs.: estão excluídos desse total as forças de defesa (271.180) e funcionários públicos em Oquinaua (8.006), em 1981.

A. Aprovação da Lei que Fixa o Número Total de Funcionários dos Órgãos Administrativos

Essa lei foi aprovada em 1969, com a finalidade de permitir que o governo redistribuísse o pessoal do serviço público, capacitando-o, assim, a atender às crescentes necessidades de funções administrativas, de maneira muito mais rápida e flexível. A lei estipula o número total de funcionários, abrangendo todos os ministérios e agências oficiais, e dentro desse limite o governo pode determinar um número específico de funcionários para cada ministério ou agência, mediante decretos do Gabinete. Essa medida tem contribuído de modo significativo para a administração eficaz da mão-de-obra e para que as operações administrativas atinjam por completo os propósitos da reforma.

B. Plano Nacional de Redução de Pessoal

Em 1969, o governo adotou o Plano Nacional de Redução de Pessoal, cuja sexta fase está agora em marcha (primeira fase: 1969-71; segunda fase: 1972-74; terceira fase: 1975-76; quarta fase: 1977-79; quinta fase: 1980-81 e sexta fase: 1982-86).

O sexto plano nacional de redução de pessoal foi aprovado em 11 de setembro de 1981, devendo reduzir o número de funcionários do serviço público nacional em cerca de 5%, ou seja, 44.886, num período de cinco anos, em consonância com o que preceituava o primeiro relatório da Comissão Provisória de Reforma Administrativa.

Nos termos do plano, 27.179 funções do serviço público nacional, em serviços administrativos, deverão ser cortadas do total atual de 543.567, e 17.707 empregos serão igualmente eliminados das cinco empresas governamentais, até o fim do ano fiscal de 1986.

1. Salvo no que se refere às forças de defesa, o número de funcionários do serviço público nacional será reduzido ainda em 5%.

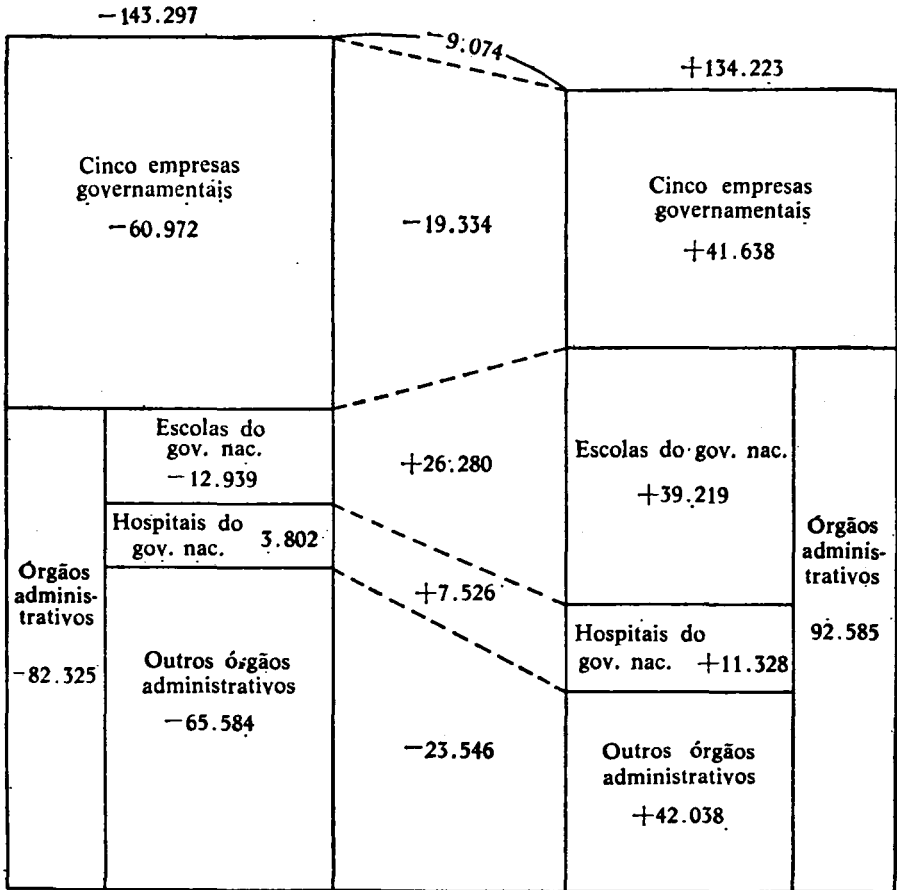
2. A redução total de pessoal será, por assim dizer, “englobada” e constituirá o limite em que terão que ser considerados os pedidos de aumento dos efetivos de pessoal.

Esse plano tem sido considerado instrumento muito eficaz na implementação da reforma administrativa e vem, de fato, criando muitas oportunidades, para que ministérios e órgãos governamentais procedam à adoção de computadores, à transferência de serviços para o setor privado ou à simplificação de normas de concessão de licenças e subsídios.

Por volta de fevereiro de 1981, tinha havido uma redução de 143.297 funcionários no serviço público nacional, conforme esses planos. Enquanto isso e até essa data, mais 135.223 funções tinham sido criadas em universidades, hospitais etc., do governo nacional. Mesmo com essas alterações, o total de pessoal desse nível de governo, sujeito ao controle e à administração da AMA, foi mantido abaixo do nível de 1967.

Gráfico 7

Redução e aumento do número de funcionários do serviço público nacional



5. Racionalização da administração das concessões de licenças

As licenças, tais como autorizações de natureza comercial em várias áreas de negócios, ou o registro profissional, são exigidas do público pelo governo, de acordo com as diversificadas necessidades da administração. Muito embora representem elas papel fundamental na promoção da assistência pública, em diversas áreas da vida nacional, em alguns setores as reformas se fazem necessárias para redução dos ônus que pesam sobre o povo e modernização das operações administrativas. Assim, a reforma no campo da concessão de licenças vem constituindo uma das importantes tarefas nas reformas administrativas anteriores.

No que diz respeito à reforma do setor, várias recomendações foram feitas anteriormente, e entre elas figuram o Relatório da Comissão Provisória de Reforma Administrativa (chamada, geralmente, a Comissão Rincho), apresentado em 1964, e a Resolução do Gabinete sobre a racionalização da concessão de licença, no Plano de Reforma Administrativa, em 1968 e 1969, bem como o Relatório sobre Medidas de Aperfeiçoamento Relativas à Concessão de Licenças, da Comissão de Gerência Administrativa e Inspeção, em 1974.

O Serviço de Gerência Administrativa já procedeu à racionalização de cerca de 6.200 itens de licenciamento, com base nessas recomendações, fazendo uso dos resultados das inspeções administrativas do Serviço de Inspeção Administrativa.

Os resultados da observância dessas recomendações figuram na tabela apresentada a seguir.

As diretrizes de natureza política nas medidas de racionalização das licenças são as seguintes:

- a) eliminação de licenças não mais necessárias, em razão de mudanças nas condições sócio-econômicas;
- b) eliminação de licenças que representem desnecessária restrição à competição e desestímulo aos incentivos do mercado;
- c) consolidação do maior número possível de licenças que correspondam a uma duplicação de itens de atividades similares;
- d) maior delegação de competência para concessão de licenças aos escritórios regionais do governo central ou aos governos municipais;
- e) simplificação dos formulários de licença e redução do número de cópias exigidas.

Nos termos da Resolução do Gabinete sobre a Implementação da Reforma Administrativa, de 29 de dezembro de 1980, o governo formulou um plano de reforma para a racionalização de cerca de mil itens relativos às licenças, tais como sua eliminação ou consolidação, delegação de poderes, para sua concessão, a escritórios regionais ou a governos municipais, simplificação das práticas administrativas etc., no decorrer dos anos fiscais de 1981 e 1982.

Enquanto isso, a segunda Comissão Rincho está procedendo a uma revisão global das licenças e apresentou um relatório, em fevereiro de 1982.

O governo reexaminou o método empregado anteriormente para racionalização de licenças em bases individuais e está fazendo esforços para chegar a um critério de caráter geral, dando, por exemplo, maior importância ao vigor do

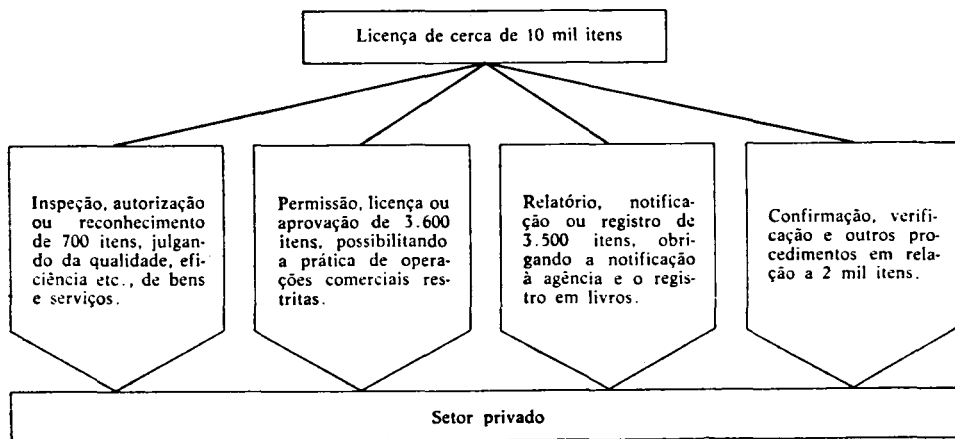
Tabela 3
Racionalização da administração das concessões de licença
(março de 1981)

Recomendações	Número de itens recomendados	Número de itens implementados
Comissão Rincho		
<i>Recomendações relativas à racionalização da concessão de licenças</i>		
(setembro de 1964)	379	275
Plano de Reforma Administrativa		
Primeiro: outubro de 1968 } Segundo: julho de 1969 } Resolução do Gabinete	3.277	3.153
Comissão de Gerência Administrativa e Inspeção		
<i>Relatório sobre medidas de aperfeiçoamento relativas à concessão de licenças</i>		
(novembro de 1974)	219	157
Plano de Racionalização de Licenças		
(dezembro de 1977 — Resolução do Gabinete)	1.240	1.186
Plano de Redução de Licenças		
(dezembro de 1979 — Resolução do Gabinete)	1.477	1.340
Outros	—	58
Total	(6.592)	6.169

setor privado, eliminando a indesejável influência sobre a competição de mercado, exercida pela excessiva intervenção da administração pública.

A situação atual, em matéria de licenças, é a seguinte:

Gráfico 8
Situação das licenças



6. Finanças do governo

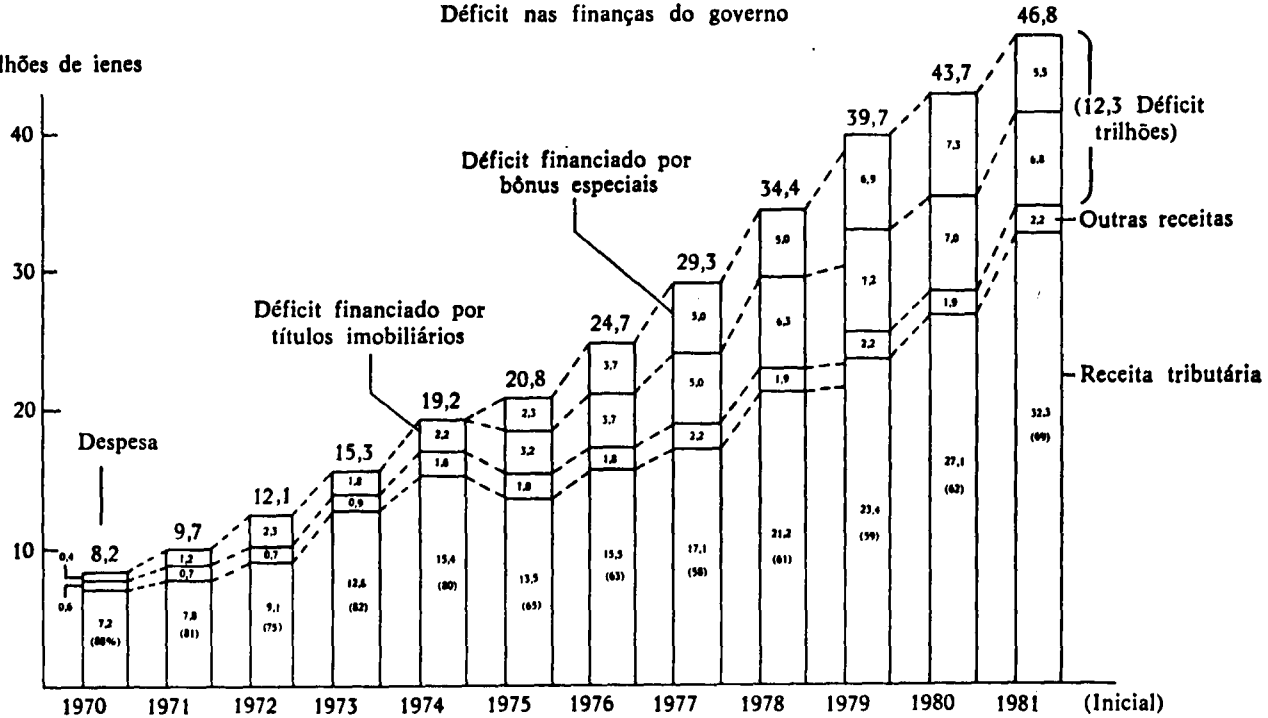
6.1 Reconstrução das finanças públicas

Durante anos, desde fevereiro de 1975, as finanças do governo estiveram na dependência da emissão de grande volume de títulos públicos, incluindo bônus especiais (para financiamento de débito). Muito embora tenham contribuído para a vigorosa atuação da economia japonesa de nossos dias, assim como para melhor prestação de serviços públicos, essas grandes emissões de títulos representam sério perigo, podendo constituir-se em um impedimento às operações das políticas fiscal e monetária.

Dessa forma, o governo estabeleceu como meta a eliminação dos bônus especiais até fevereiro de 1984, tendo o orçamento de fevereiro de 1980 representado um primeiro passo nessa direção, com redução de 1 trilhão de ienes nas emissões de títulos públicos. O orçamento de fevereiro de 1981, com tais emissões reduzidas em cerca de 2 trilhões de ienes, é outro decisivo passo no sentido da reconstrução das finanças públicas. Para conseguir isso, torna-se necessário estabelecer limites rigorosos aos gastos e proceder a uma completa revisão tanto de despesas quanto de receitas, sem deixar de considerar ainda o nível dos serviços públicos prestados e o ônus comum a ser partilhado, incluindo aquilo que é recebido em troca.

Gráfico 9
Déficit nas finanças do governo

Trilhões de ienes



Obs.: os números entre parênteses indicam a parcela correspondente à receita tributária, na receita federal.

Tabela 4
Emissões de títulos públicos (conta geral-inicial)
(bilhões de ienes)

Ano	Montante de emissões		Taxa de dependência	Taxa de dependência de bônus para financiamento de débito	Dívida pública ativa (A)	(A)/PIB	Serviço da dívida nacional (B)	(B) Total da conta nacional
		Bônus para financiamento do débito						
			%	%		%		%
1966	730,0		16,9		875,0	2,3	48,9	1,1
1967	800,0		16,2		1.595,0	3,5	115,3	2,3
1968	640,0		10,9		2.054,4	3,8	201,3	3,5
1969	490,0		7,2		2.463,4	3,8	278,8	4,1
1970	430,0		5,4		2.811,2	3,7	290,9	3,7
1971	430,0		4,5		3.952,1	4,8	319,3	3,4
1972	1.950,0		17,0		5.818,6	6,0	455,4	4,0
1973	2.340,00		16,4		7.550,4	6,4	704,3	4,9
1974	2.160,0		12,6		9.658,4	6,9	862,2	5,0
1975	2.000,00		9,4		14.973,1	9,8	1.039,4	4,9
1976	7.275,0	3.750,0	29,9	19,3	22.076,7	12,8	1.664,7	6,9
1977	8.480,0	4.050,0	29,7	17,8	31.902,4	16,7	2.348,7	8,2
1978	10.985,0	4.935,0	32,0	18,4	42.615,8	20,4	3.222,7	8,2
1979	15.270,0	8.055,0	39,6	27,1	56.251,3	25,0	4.078,4	10,6
1980	14.270,0	7.485,0	33,5	22,00	(70.700,0)	29,1	5.310,4	12,5
1981	12.270,0	5.985,0	26,2	14,4	(82.000,0)	31,0	6.654,2	14,2

6.2 Racionalização dos subsídios

Os subsídios concedidos pelo governo são instrumentos de política para implementação de importantes programas públicos em áreas como previdência social, educação e obras públicas. Do montante total de subsídios, aproximadamente 80% são recebidos pelas municipalidades.

Os subsídios oficiais, em sua maior parte, atendem a propósitos úteis, estreitamente ligados à vida do povo, mas alguns deles não valem aos problemas de obsolescência e ineficácia. Sendo assim, o governo vem fazendo esforços especiais para sua racionalização, do ponto de vista do uso adequado dos recursos públicos e do funcionamento eficiente dos órgãos administrativos. Em fevereiro de 1981, esse esforço resultou numa redução de 169 milhões de ienes em subsídios.

Gráfico 10
Subsídios governamentais pelas principais funções
(bilhões de ienes)

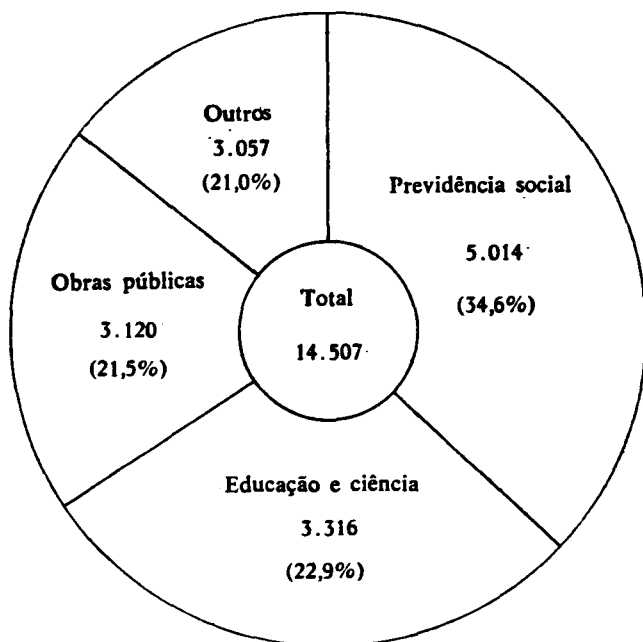
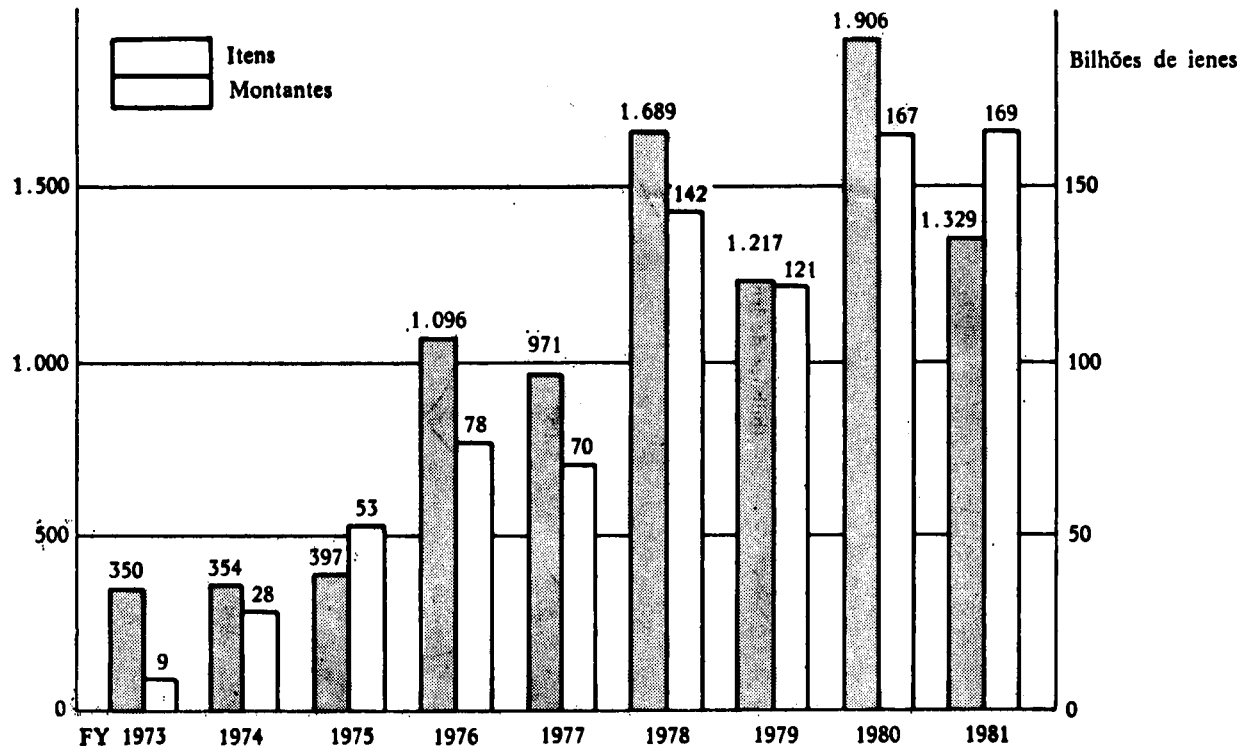


Gráfico 11
Racionalização dos subsídios



7. Sistema de governo municipal e sua reforma

7.1 Sistema de governo municipal

A Constituição, reconhecendo o importante papel do governo municipal numa democracia, define claramente o sistema de governo local como um dos sistemas administrativos do Japão. Nos termos da Constituição, os órgãos públicos a nível municipal têm o direito de gerir suas propriedades, tratar de seus negócios, promover-lhes a administração e expedir seus próprios regulamentos. Deverão formar as respectivas assembleias, compostas de membros eleitos pelo voto popular direto. O principal funcionário executivo de cada órgão público local deverá também ser eleito pelo voto popular direto. Assim, esses órgãos dispõem de duas entidades principais: a assembleia, como órgão deliberativo; e a principal autoridade executiva, como órgão executivo.

Os órgãos públicos municipais são classificados, de modo geral, em dois tipos: órgãos municipais comuns e órgãos municipais especiais. Suas categorias mais detalhadas e seu número, em 1.º de dezembro de 1980, são mostrados no gráfico 12.

7.2 Reforma do governo municipal

Aprovação de uma verdadeira reforma administrativa requer a conjugação dos esforços dos governos central e local e de suas inter-relações. Envolve, basicamente, o esclarecimento dos princípios de distribuição de funções entre esses governos e a alocação dos assuntos administrativos e dos recursos financeiros ao longo dessa hierarquia, e esse é um dos principais problemas que estão sendo discutidos pela Comissão Provisória de Reforma Administrativa.

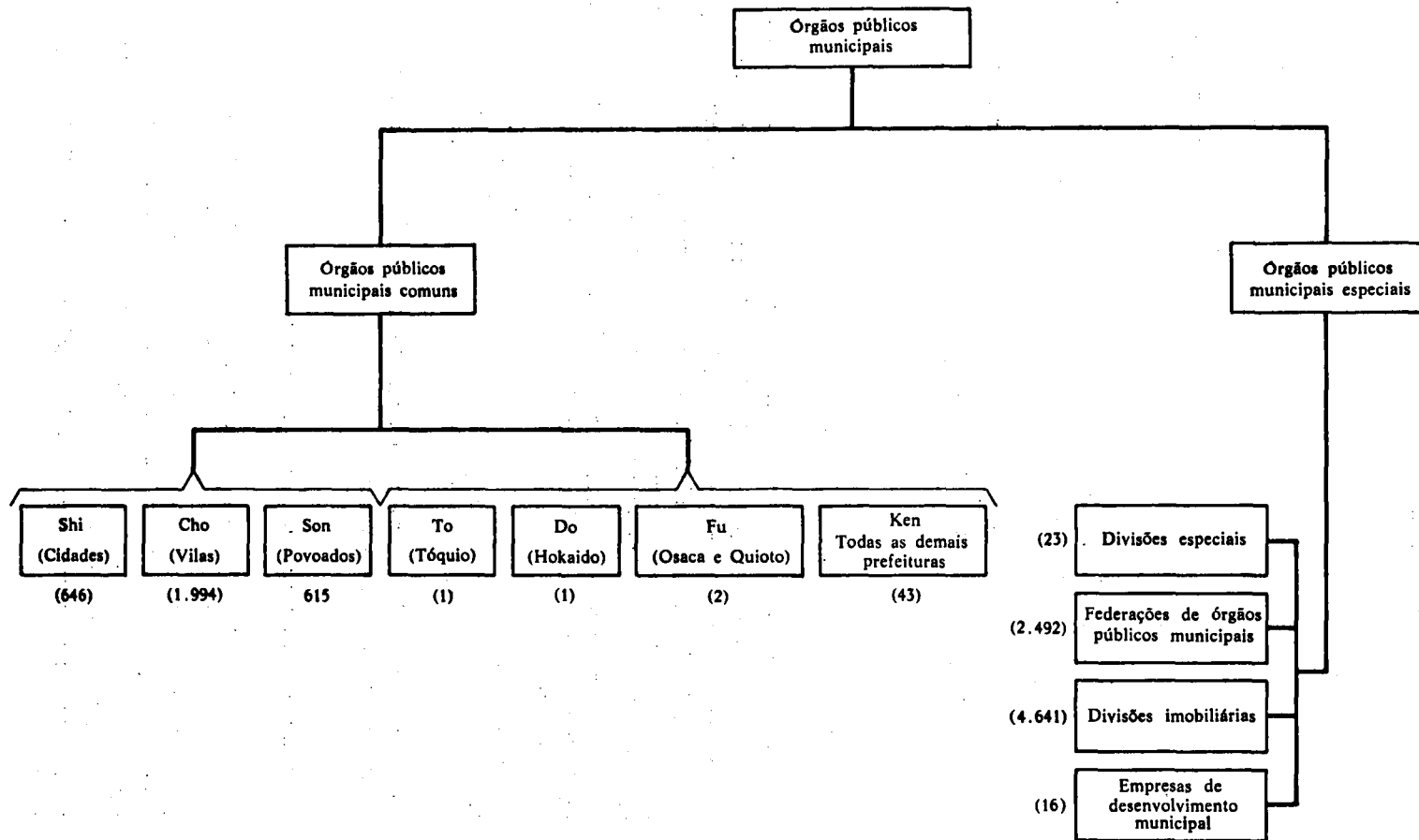
É necessário também modernizar e racionalizar a administração municipal, particularmente quanto às dimensões da organização governamental e ao número de funcionários.

Do ponto de vista do governo central, é necessário fazer uma revisão dos assuntos de sua competência que são administrados pelos governos locais e em relação aos quais o poder central faz exigências que podem resultar no aumento do número de funcionários municipais. Em contraposição, é necessário que os governos municipais controlem o aumento desse número, da forma como foi controlado pelo governo central.

8. Comissão Provisória de Reforma Administrativa

Na década de 60, quando o Japão conseguiu substancial crescimento econômico, as atividades governamentais foram também consideravelmente ampliadas, para atender a demandas por novos ou maiores serviços, o que levou à proliferação de organizações governamentais e empresas públicas. No período subsequente, o Japão experimentou significativas mudanças no ambiente social e econômico, entrando num período de "crescimento modesto, ou desacelerado". O governo, sobrecarregado, veio a sofrer com as difíceis condições financeiras.

Gráfico 12
Tipos e números de órgãos públicos municipais



Diante dessas mudanças e condições financeiras, o governo estabeleceu a Comissão Provisória de Reforma Administrativa (daqui por diante chamada "a Comissão"), criando-a em março de 1981 como órgão de assessoramento do primeiro-ministro. Em termos gerais, a Comissão deve fazer a revisão da administração pública como um todo e apresentar recomendações para melhoria dos sistemas e processos administrativos da administração pública segundo perspectivas de médio ou longo prazo.

A Comissão compõe-se de nove membros, nomeados pelo primeiro-ministro com autorização de ambas as Casas da Dieta. O Sr. Toshio Doko, presidente-honorário da Federação das Instituições Econômicas, foi nomeado presidente da Comissão (ver o anexo sobre membros da Comissão).

Vinte e um membros-especialistas foram também nomeados pelo primeiro-ministro, agrupados em quatro comitês especializados, cada um com a incumbência de examinar assuntos que lhes sejam encaminhados pela Comissão e decidir sobre eles. Conselheiros, comissionados pelo presidente da Comissão, participam também das reuniões dos comitês especializados.

A Comissão dispõe de seu próprio Gabinete Executivo, com cerca de 100 funcionários, para prestação de serviços de apoio. A lei que instituiu a Comissão Provisória de Reforma Administrativa designa o vice-ministro Administrativo do Serviço de Gerência Administrativa como diretor-executivo desse Gabinete. Há aproximadamente 70 pessoas trabalhando como assistentes de pesquisa, recrutadas nas agências do governo central. Estão distribuídas por onze forças-tarefas e fazem pesquisas principalmente sobre aspectos técnicos dos assuntos a serem tratados pelos comitês especializados e pela Comissão.

Diante das difíceis condições financeiras, o primeiro-ministro solicitou à Comissão que apresentasse seu primeiro relatório no verão de 1981. Atendendo a esse pedido, o primeiro relatório foi apresentado em 10 de julho, com recomendações específicas para economia na elaboração orçamentária e para simplificação ou racionalização da administração pública. Em 10 de fevereiro de 1982 a Comissão apresentou seu segundo relatório, que trata da reforma dos processos de autorizações e licenças. Depois desses relatórios, a Comissão focaliza agora sua atenção em problemas básicos, relativos aos sistemas e processos de administração pública.

Alguns dos assuntos sobre os quais a Comissão está pedindo aos comitês especializados que decidam são os seguintes:

1. Comitê Especializado I:

- a) "filosofia", ou orientação geral da reforma administrativa;
- b) inovação quanto a políticas básicas, em áreas importantes de programas substantivos, tais como agricultura, previdência social, energia, ciência e tecnologia.

2. Comitê Especializado II:

- a) reorganização das agências do governo central;
- b) aperfeiçoamento gerencial, incluindo os sistemas de orçamento e contabilidade;
- c) reforma do serviço civil;
- d) métodos administrativos, incluindo o sistema de acesso do público aos registros e documentos oficiais.

3. Comitê Especializado III:

- a) relações entre os governos central e municipal;
- b) simplificação e racionalização de programas de regulamentação.

4. Comitê Especializado IV:

a) racionalização de empresas públicas e de atividades industriais do governo.

A Comissão planeja apresentar neste verão o relatório em que tratará de muitos desses assuntos e, quanto aos demais, o relatório final deverá ser apresentado em meados de março de 1983, quando expira o prazo de vigência da lei que instituiu a Comissão Provisória de Reforma Administrativa.

9. *Implementação das recomendações da Comissão Provisória de Reforma Administrativa*

9.1 Organização para implementação das recomendações

Para a implementação, em esforços coordenados, das recomendações da Comissão Provisória de Reforma Administrativa (daqui por diante denominada "a Comissão"), o governo e o Partido Liberal Democrático (PLD) estabeleceram, em 7 de abril de 1981, o Quartel-General do Governo e do PLD, chefiado pelo primeiro-ministro e formado pelos membros do Gabinete e pelos funcionários executivos do PLD.

No âmbito do Quartel-General, o comitê executivo, dirigido pelo diretor-geral do Serviço de Gerência Administrativa, fica encarregado de decidir sobre a política para implementação das recomendações da Comissão.

9.2 O primeiro relatório da Comissão e a Ação Governamental

1. O primeiro relatório da Comissão foi apresentado ao primeiro-ministro em 10 de julho de 1981. Uma semana mais tarde, o Quartel-General anunciou sua decisão de adotar rapidamente as medidas necessárias, dando a maior atenção às recomendações da Comissão, contidas em seu primeiro relatório. O governo, através de uma Resolução do Gabinete, expedida nesse mesmo dia, declarou a mesma coisa.

2. O governo ocupou-se, em seguida, do planejamento de um programa de reforma imediata, com o Ministério da Fazenda e o Serviço de Gerência Administrativa coordenando as políticas dos ministérios interessados: o primeiro nas matérias relacionadas com o orçamento, o segundo, em assuntos de caráter mais geral, ligados à racionalização e à ação eficaz da administração.

3. Uma vez completados esses trabalhos preparatórios, uma resolução do Gabinete, denominada "Política básica sobre a reforma imediata da Administração e da Fazenda", foi expedida em 25 de agosto de 1981.

A resolução consta de duas partes: "Promoção da reconstrução das finanças públicas, mediante cortes das despesas etc.", e "Racionalização e ação eficaz da Administração".

4. Na "Promoção da reconstrução das finanças públicas", define-se, em primeiro lugar, a política de racionalização e redução dos subsídios governamentais, incluindo o corte de 10% no total geral dos subsídios de cada ministério e órgão, excluindo-se aqueles sujeitos a racionalização ou corte de caráter individual.

A resolução determina também que, para as medidas relacionadas com cortes de despesas, exigindo ação legislativa, haverá um projeto global de 36 leis, a ser submetido à Dieta. O projeto abrange medidas fiscais especiais e temporárias, com vigência em 1984, para redução dos déficits governamentais, incluindo a diminuição da contribuição do governo central para o Fundo de Pensão da Assistência Social.

5. Na “Racionalização e ação eficaz da administração” estão especificadas as medidas para atender a necessidades urgentes que requerem atenção imediata, como a redução dos custos administrativos, inclusive os de pessoal. Abrangem elas: 1) intensificação do plano de redução de pessoal no governo nacional; 2) limitações ao aumento salarial dos funcionários desse nível; 3) retificação do número de funcionários municipais e das suas escalas salariais; 4) racionalização das empresas públicas.

9.3 Deliberação da Dieta sobre o Projeto Especial de Reforma Administrativa

O projeto global anteriormente mencionado foi denominado “Projeto Especial de Reforma Administrativa”, sendo submetido à Dieta em 24 de setembro de 1981, data de convocação dessa sessão extraordinária, denominada sessão da reforma administrativa. Um Comitê Especial de Reforma da Administração e da Fazenda foi organizado em cada uma das Casas da Dieta. O projeto, depois de mais de 180 horas de deliberação nesses comitês especiais, foi transformado em lei em 27 de novembro de 1981.

9.4 Rumos da reforma administrativa no futuro imediato

O Primeiro-Ministro Suzuki promoveu, em 30 de novembro de 1981, uma reorganização do Gabinete, destacando como duas das maiores tarefas do novo Gabinete a reforma administrativa e o comércio. Para cumprimento dessas tarefas, o Ministro de Estado Yasuhiro Nakasone foi de novo nomeado diretor-geral do Serviço de Gerência Administrativa e o governo está agora bem preparado para determinar e implementar, periodicamente, medidas apropriadas para pôr em prática novas recomendações de ampla reforma administrativa, oriundas da Comissão Provisória de Reforma Administrativa.

Anexo

Membros da Comissão Provisória de Reforma Administrativa

Presidente: Sr. Toshio Doko, presidente-honorário da Federação das Instituições Econômicas.

Vice-Presidente: Sr. Jiro Enryoji, conselheiro-chefe da Nihon Keizai Shinbun, Inc.

Outros membros:

Sr. Keizo Hayashi, presidente da Cruz Vermelha Japonesa.

Sr. Kagayaki Miyazaki, presidente da Asahi Chemical Industry Co., Ltd.

Sr. Ryuzo Sejima, conselheiro da C. Itoh & Co., Ltd.

Prof. Kiyooki Tsuji, professor da Universidade Cristã Internacional.

Sr. Hiroshi Tanimura, presidente da Bolsa de Valores de Tóquio.

Sr. Hidenobu Kanasugi, vice-presidente da Confederação Japonesa do Trabalho, presidente da Confederação Japonesa dos Sindicatos de Trabalhadores em Engenharia e Construção Naval.

Sr. Yasuo Maruyama, vice-presidente do Conselho Geral de Sindicatos Trabalhistas do Japão, Presidente da Confederação de Todos os Trabalhadores Japoneses em Prefeituras e Municipalidades.