

REFORMA ADMINISTRATIVA NO JAPÃO: TENDÊNCIAS RECENTES

YASUO WATANABE*

1. *Antecedentes da atual reforma administrativa; 2. O enfoque e os problemas da reforma administrativa; 3. Estabelecimento da Segunda Comissão Provisória da Reforma Administrativa.*

1. *Antecedentes da atual reforma administrativa*

O começo dos anos 80 tem presenciado apelos por reformas administrativas. As tendências e as condições da sociedade japonesa que enfatizaram a necessidade da atual reforma administrativa podem ser resumidas da maneira apresentada a seguir.

O primeiro fator envolve a posição ocupada e o papel desempenhados pelo Japão na comunidade internacional. Até agora, a política do país tem sido "alcançar e suplantando os países ocidentais". Debaxo do "guarda-chuva" dos países organizados em torno dos EUA, o Japão tentou progredir economicamente, enquanto evitava assumir responsabilidades ou ter voz ativa na sociedade internacional. O Japão tem de fato uma economia desenvolvida e é pobre em recursos naturais. Não pode, assim, evitar um estreito relacionamento com a economia internacional. Gostando ou não, precisa desincumbir-se de suas responsabilidades e desempenhar papel decisivo na sociedade internacional. É vital para o país considerar a maneira pela qual responderá à internacionalização.

O segundo fator diz respeito à condição financeira do Japão. Tornou-se impossível, para a economia, chegar à elevada taxa de crescimento do passado, e é inevitável uma taxa estável, ou mais lenta. É difícil, portanto, a formulação de diversas políticas antecipatórias de um aumento automático da receita tributária ou, em outras palavras, é impossível considerar políticas partindo da premissa habitual de crescimento "mais elevado". No presente, a execução de políticas exige o planejamento da prioridade de alocação, a consideração de ônus futuros e a revisão e avaliação das políticas existentes, e é por isso que medidas como as leis de declínio (*sunset laws*), revisão gerencial e base zero (*zero base*) estão sendo advogadas.

O terceiro fator refere-se a mudanças na sociedade japonesa. Está havendo uma rápida urbanização, levando a uma concentração demográfica nas grandes cidades e nas áreas circunvizinhas, e trazendo problemas urbanos à vida das populações. Mais de três quartos da população do país, de 118 milhões de habitantes, vive nas cidades, enquanto menos de um quarto habita as áreas agrícolas. Cerca de 30% da população vive nas cidades em que se localizam os órgãos governamentais a nível de prefeitura. O problema da excessiva densidade

* Professor na Universidade Cristã Internacional (Japão).

populacional nos distritos urbanos é, ao mesmo tempo, acompanhado pelo problema da subpopulação nas zonas rurais. Melhores padrões de vida, melhor educação, mais tempo de lazer, a primazia da indústria terciária e o desenvolvimento das comunicações de massa estão mudando a mentalidade e o comportamento do povo japonês.

A sociedade japonesa amadurece, passando do padrão agrícola para o urbano, e assim levantam-se questões sobre a conveniência de se executarem políticas uniformes de âmbito nacional, sob a liderança do governo central, e políticas apoiadas pelo poder autoritário, e sobre a competência governamental em relação a cada aspecto dessas políticas. É por essa razão que tem sido reclamada a atualização do antiquado sistema de autorização e aprovação, tanto quanto a garantia de normas administrativas adequadas, a participação do povo, a descentralização da autoridade e a presença da energia e da iniciativa particulares. Mais ainda, a inovação tecnológica processa-se em ritmo acelerado. Por exemplo, a total mecanização dos serviços de escritório ou automação — *office automation (OA)* — ao que se espera, deverá ter enorme influência na administração das unidades de serviço e esse fato não pode ser ignorado, porque afeta profundamente as relações entre os órgãos do governo central e suas ramificações, as administrações central e municipal e os cidadãos. É por essa razão que estão sendo tomadas medidas preparatórias para enfrentar esse impacto.

O quarto fator envolve o rápido envelhecimento da sociedade japonesa. A proporção de pessoas com mais de 65 anos de idade era de 7,9%, em 1975, e de 9% em 1980, mas existe a previsão de que atingirá 11% em 1990, 14,3% em 2000, 16,7% em 2010 e 18,8% em 2020.¹ É claro que o efeito do envelhecimento da população sobre a estrutura industrial será grande, principalmente tendo-se em vista que a indústria pesada e a indústria química, tanto quanto a assistência social, requerem enormes somas de dinheiro. Nas empresas, como as administrações governamentais, mudanças em formação educacional e estrutura etária trarão à tona os problemas relativos ao tratamento dispensado às pessoas idosas e de meia-idade, e costumes tradicionais, como o emprego vitalício e a regra da antigüidade, terão que ser modificados, levando igualmente à necessidade de revisão do sistema salarial. Por essa mesma razão estão sendo discutidos temas como educação continuada e salários vitalícios.

O quinto fator diz respeito à confiabilidade do governo japonês. Para ganhar a confiança do povo, é essencial que o governo possa assegurar que a carga fiscal que pesa sobre o mesmo é distribuída de maneira justa, ou que a máquina governamental funciona livre de corrupção, por exemplo. Infelizmente, porém, o pagamento de impostos pelos assalariados, empresários e agricultores é desigual. O público critica o governo por desconfiança de freqüentes subornos, pela atitude que leva à crença de que “o governo vai pagar as despesas”, por ineficiência e por falta de interesse relativamente às medidas de economia, às praxes políticas condenáveis e aos níveis de salários, aposentadorias e pensões dos funcionários públicos. Considerando esses aspectos, deveriam ser seriamente discutidos os problemas que envolvem a maneira pela qual o governo poderia reconquistar a confiança do povo, e porque determinadas medidas, como o sistema do *ombudsman* e a liberdade de informação, deveriam ser examinadas.

¹ Proposta urgente da Comissão de Reforma Administrativa, pelo Instituto de Gerência Administrativa, p. 46.

Nessas circunstâncias, vem-se manifestando uma tendência crescente a reclamar uma reavaliação do papel e das praxes governamentais, o que levou à forte ênfase na necessidade da reforma administrativa.

2. O enfoque e os problemas da reforma administrativa

A medida que a sociedade se torna mais complexa, as funções do governo aumentam, seja ele central ou municipal, e torna-se mais importante o papel que o mesmo desempenha com relação à regulamentação, à coordenação e à prestação de serviços. Nessa hipótese, o papel ou função de natureza concreta que o governo desempenha não é senão a função administrativa da formulação de planos, da elaboração de projetos de lei e de regulamentos e da ação, consoante seu próprio critério. É por isso que os Estados modernos são descritos como Estados administrativos. No Japão de hoje há cerca de 900 mil funcionários no nível nacional (excetuando-se as Forças de Autodefesa), quase 3.020 mil funcionários municipais e quase 900 mil empregados em empresas públicas, totalizando cerca de 5 milhões, em todo o setor público.

A relação, em 1976, de servidores públicos por mil elementos da população ativa era de 92, constituindo o índice mais baixo, quando comparado com desenvolvidas nações ocidentais, como o Reino Unido (215), a França (150), os EUA (169) e a Alemanha Ocidental (179).² O número adequado de funcionários do setor público, em última análise, é determinado mais pelo consenso nacional, de acordo com a situação social e econômica, do que por uma decisão *a priori*. Contudo, pelo menos em termos numéricos, a escala do governo japonês não pode ser particularmente grande, graças à gerência coletiva do trabalho de escritório, à mecanização, à administração delegada a organizações externas como associações comunitárias paragovernamentais e cooperativas agrícolas, à redução da responsabilidade do governo mediante cortes de pessoal nas empresas, à limitação do número de funcionários públicos subordinados à Lei Fixadora do Número Total de Cargos (*Total Staff Number Law*) e ao método de organização dos órgãos administrativos mediante abolição de uns precedendo a criação de outros.*

Considerando-se que, a partir de agora, o Japão passa a ser uma sociedade em rápido envelhecimento, as necessidades da assistência social irão crescer muito, de modo que é preciso estar preparado para um certo aumento no número de funcionários públicos, no futuro. Em consequência, há necessidade de serem considerados os estilos a que deverão obedecer as organizações administrativas e o serviço civil.

O governo é parte integrante da vida das pessoas. Por isso, quando as políticas não são inteiramente coordenadas ou ajustadas, o povo sofre as consequências de discriminação e ineficiência. A menos que o governo seja capaz de adaptar-se à situação social, altamente mutável, se transformará numa burocracia rígida e, caso se manifeste uma tendência para seu crescimento, maiores esforços precisam ser feitos no sentido da eficiência. Não é preciso lembrar que o governo deverá ser um organismo responsável e aberto, já que funciona com impostos que o povo paga.

² Enciclopédia da despesa, compilada pela Divisão do Orçamento. Ministério da Fazenda. p. 32.

* N. da R. *Scrap-and-build method*, na versão em inglês.

Assim, a qualquer tempo, especialmente em período de crescimento das funções administrativas, o governo deveria constituir uma organização adaptável, eficiente e responsável, que dispusesse de políticas coordenadas, para o que é necessário esforço continuado. Não deveria haver necessidade de ser ainda mais enfatizada a reforma administrativa, mas se for difícil para a organização burocrática adaptar-se espontaneamente ao ambiente e suplantar voluntariamente seu formato anterior, é natural que sejam feitas periodicamente tentativas de reforma administrativa de larga escala. Fazendo um enorme retrospectivo dos últimos 30 anos, desde o fim da II Guerra Mundial (1945), vê-se que houve primeiro uma drástica reforma administrativa, para acompanhar a introdução de uma nova ordem constitucional e, depois, reduções de pessoal em larga escala. Após o término da ocupação pelas Forças Aliadas, foram feitos aperfeiçoamentos do sistema administrativo, ajustado à nova situação de independência.

Mal havia a economia japonesa iniciado o período de grande crescimento econômico, quando os órgãos administrativos e o número de empregados públicos começaram a crescer gradualmente. As funções da administração espalharam-se por setores como os da previdência social, da ciência e da tecnologia e das obras públicas. A necessidade de coordenação administrativa e do fortalecimento das funções do gabinete foi então reconhecida, focalizando-se também a atenção no tardio despertar do governo, em comparação com os esforços da iniciativa privada em matéria de inovação e gerência racional.

A Primeira Comissão Provisória de Reforma Administrativa funcionou de 1961 a 1964, promovendo um exame geral do conjunto da administração. Esse projeto de reforma deu poucos frutos, mas desde então foram instituídas as funções de coordenação do desenvolvimento geral do solo nacional e de preservação do meio ambiente, foi introduzido o método extinção/criação, para restringir o aumento do número de organizações e foi posta em vigor a lei que fixou o total dos cargos públicos e os planos de redução de pessoal, para limitação do número de servidores públicos e para redistribuí-los, até um total pré-fixado. A partir do começo dos anos 70, tendo como ponto de partida o surgimento dos problemas energéticos, o Japão enfrentou uma nova fase, que o levou à situação atual. A necessidade de reforma administrativa defendida, agora, tem como termo de comparação o antecedente histórico ao qual nos referimos.

A oportunidade de execução da reforma administrativa foi proporcionada pela urgente necessidade de recuperação das finanças governamentais, no anseio de promovê-la e, ao mesmo tempo, evitar aumentos de tributação no ano fiscal de 1982.

O grau de dependência de títulos públicos, no contexto da conta geral da receita, foi de 33,5% em 1980 e de 26,2% em 1981, e o grau de dependência de títulos públicos especiais, para despesas operacionais de cobertura do déficit da receita foi de 7,3% e de 5,5%, respectivamente, nesses anos. Em 1980, as finanças municipais dependeram de títulos públicos para cerca de 10,6% de suas necessidades; as condições financeiras do nível municipal são melhores do que as do governo central porque os títulos públicos são emitidos apenas para despesas de capital. Contudo, tanto o governo central quanto o local precisam lutar pelo equilíbrio financeiro. Deixando de lado a questão de saber se a reconstrução financeira deve ou não ficar centralizada na conta geral do Estado, os reembolsos de empréstimos públicos especiais começarão em 1985, constituindo meta do governo não emitir títulos públicos especiais por volta de 1984.

Muito embora a reconstrução financeira seja problema urgente, isso não significa, necessariamente, que a reforma administrativa e a reconstrução financeira sejam a mesma coisa. Será necessário encontrar meios para aumentar a receita e reduzir a despesa anual, mas se isso redundar em equilíbrio da conta geral do Estado apenas no papel, sem qualquer melhoria na qualidade da administração e sem um exame das estruturas e sistemas existentes, então o sistema atual continuará como é. Portanto, não se deve esquecer o fato de que a reforma administrativa que agora está sendo defendida constitui uma tentativa de análise da estrutura de políticas e de administração, ou da gerência administrativa ou do mecanismo da política.

A primeira consideração, na reforma administrativa, refere-se àquilo que o governo deverá fazer, ou seja, como as funções públicas e privadas devem ser partilhadas, como as responsabilidades dos vários níveis de governo ou das organizações paragovernamentais, como as corporações públicas, devem ser conjuntamente assumidas, e de que maneira deverá funcionar o governo, isto é, se ele deve fazer tudo sozinho, e se e como o setor público poderá confiar determinadas funções aos setores privados. A segunda providência é o reexame do funcionamento de sistemas tradicionais, como o de orçamento e contabilidade, o serviço civil, a supervisão, as relações entre os governos central e municipais etc., necessário para haver certeza quanto a estarem os mesmos em condições de enfrentar as mudanças.

Como terceiro passo, é preciso considerar a forma de lidar com problemas urgentes como o dos recursos (particularmente os energéticos), previdência social e ciência e tecnologia. Em quarto lugar, o fato de que um determinado partido político tem segurado as rédeas do governo durante cerca de 30 anos estabeleceu estreita relação entre o partido governante e a burocracia. A base desse partido, em particular, foi formada através de subsídios distribuídos pelo governo, e partidos políticos e grupos de pressão que se sistematizaram em torno de organizações burocráticas, o que deu lugar a algumas situações escandalosas. Precisamos considerar a maneira de mudar a cultura e o clima político e administrativo que permitiram práticas como a extorsão e os gastos exagerados, que se desenvolveram por tantos anos. Dessa forma é que medidas cuja natureza é de reforma administrativa poderiam levar à reforma política.

3. Estabelecimento da Segunda Comissão Provisória de Reforma Administrativa

As tendências aqui anteriormente mencionadas conduziram à aprovação, em dezembro de 1980, de uma lei estabelecendo a Comissão Provisória de Reforma Administrativa, que iniciou suas atividades em março de 1981. O propósito dessa Comissão é “investigar as questões fundamentais relativas à gerência administrativa, promovendo um exame geral das realidades da administração”, “contribuir para que se estabeleça uma administração justa e racional, sensível a mudanças no panorama social e econômico” e “apresentar recomendações ao primeiro-ministro e responder às suas perguntas”.

A Comissão compõe-se de nove membros (chefiados por Toshio Doko, presidente-honorário da Federação de Organizações Econômicas), de 21 técnicos para pesquisa e discussão de temas específicos, 6 assessores e 55 consultores. Foi também estabelecido um sistema de subcomitês, o primeiro dos quais com o objetivo de examinar e discutir as idéias básicas da atual reforma administrativa

e as perspectivas da administração a médio e a longo prazo. Dois outros subcomitês especiais foram também formados, para discussão de assuntos urgentes, do ponto de vista da reconstrução financeira, a tempo de permitir a elaboração do orçamento para 1982. O trabalho do primeiro consistia em examinar e discutir a redução da despesa e o aumento da receita nos governos central e municipais, com base numa revisão do papel adequado da administração, fundamentado na qual o segundo subcomitê especial examinaria e discutiria os meios de racionalizar e aperfeiçoar a eficiência administrativa nesses níveis de governo.

Os referidos subcomitês começaram suas atividades cheios de entusiasmo, e cada um deles apresentou um relatório à Comissão, que em seguida apresentou ao primeiro-ministro, no princípio de julho de 1981, o "Primeiro relatório da Reforma administrativa". Com base nesse relatório, o governo elaborou um pacote de projetos sobre reforma administrativa e financeira. Diversos projetos de reforma administrativa, incluindo o "Projeto especial referente à Reforma Administrativa", foram submetidos à Dieta Nacional, em sua sessão legislativa ao final de setembro, transformando-se em lei no fim de novembro.

Paralelamente a essas providências no governo e na sessão legislativa da Dieta Nacional, a Comissão, até então empenhada no exame de problemas urgentes, recomeçou suas atividades visando à elaboração de um relatório básico, no período compreendido entre o outono de 1981 e o verão de 1982, e de um relatório final, na primavera de 1983.

Com tal propósito, foram estabelecidos outros quatro subcomitês, logo que expirou o período de funcionamento dos dois anteriores, sendo suas funções, respectivamente: 1) o papel da administração e a condução de importantes políticas administrativas; 2) a organização administrativa e o sistema administrativo básico; 3) a divisão de funções entre o governo nacional e os governos municipais e o papel da assistência e da regulamentação emanadas do governo; 4) empresas públicas e outras organizações paragovernamentais.

O segundo subcomitê compõe-se de três comitês subordinados, estudando: 1) serviço civil; 2) a divulgação de informações e métodos administrativos; 3) elaboração orçamentária e Programa Fiscal de Investimento e Empréstimo. O terceiro subcomitê estabeleceu também dois comitês subordinados, para examinar: 1) a efetivação e a racionalização de um sistema de autorização e aprovação; 2) o relacionamento entre os governos central e municipais.

Esses subcomitês apresentaram seus relatórios à Comissão no final de maio e esta, baseada principalmente neles, elaborou o seu "Terceiro relatório da Reforma Administrativa" (que se seguiu ao "Segundo relatório", de fevereiro, tratando da reforma dos métodos de autorização e concessão de licenças), apresentando-o ao primeiro-ministro em fins de julho de 1982.

Uma vez que a Comissão Provisória de Reforma Administrativa ainda continua desempenhando seus deveres, não pode ser apresentada aqui uma avaliação de seu trabalho, focalizando-se, no entanto, a atenção na forma pela qual essa Comissão irá recomendar os planos finais de reforma e na maneira pela qual serão os mesmos executados pelo governo.

A execução da reforma administrativa requer liderança política, cooperação de cada setor da administração e apoio da opinião pública. A administração moderna representa o entrelaçamento de vários interesses, e a oposição à reforma, bem como pressões para proteção de interesses constituídos mostram-se muito fortes. Da mesma forma, os funcionários públicos tendem a se mostrar

muito ativos quando se trata de conseguirem maiores recursos orçamentários, ou de verem aumentados seu número e sua autoridade, mas, uma vez conseguido seu intento, relutam quanto à sua revisão e reconsideração. Tudo pode acabar em mudanças de pouca importância. Contudo, no início da década de 80, e diante de rápidas mudanças ambientais, esperamos, de fato, por um drástico plano de reforma, com visão do futuro, a ser elaborado e implementado como um legado à próxima geração.³

³ Ensaaios, discussões em mesa-redonda, simpósios etc., já publicados pelo autor, não estão claramente indicados neste estudo, mas como este trabalho de novo os reúne, em alguns trechos os assuntos e as descrições são repetidos. Este artigo foi originalmente publicado na revista *Administrative Management in Japan*, do Instituto de Gerência Administrativa e, no texto presente, foram feitas modificações de pouca importância.