

### O Aumento da Consciência dos Cidadãos e o Estímulo à Autoridade Local



*Edifícios do Governo Metropolitano de Tóquio*

### O Relacionamento Entre os Governos Central e Local

---

O sistema japonês de governos locais está fundado em dois princípios básicos. O primeiro possibilita o direito de estabelecer entidades públicas autônomas que são, até certo ponto, independentes do governo nacional. O segundo se baseia na idéia de "governo local dos cidadãos", no qual os residentes desses locais são participantes e lidam, dependendo da sua posição, com atividades ligadas às entidades públicas locais. O sistema japonês de governos locais originou-se no período antes da Segunda Guerra Mundial, primeiramente a partir dos conceitos de entidades locais autônomas. Após a guerra, o conceito de governos locais foi incorporado em uma proporção maior.

Os princípios fundamentais dos governos locais japoneses estão definidos na Lei Autônoma Local (Chiho Jichi Ho), o qual atribui validade legal ao princípio de autonomia local, como assegurado pelo capítulo VIII da Constituição do Japão. A Lei Autônoma Local especifica os tipos e a maneira de executar os trabalhos nas entidades públicas locais, bem como estipula a forma de se conduzir a sua

administração. A lei ainda especifica as relações básicas entre essas entidades locais e o governo central.

As entidades públicas locais do Japão, chamadas de cidades, municípios e vilas (*shichoson*), o distrito de Tóquio (*tokubetsuku*), e as províncias (*todofuken*) são referidos como governos locais. Em outubro de 2012, o Japão tinha um total de 768 cidades (*shi*), 747 municípios (*cho*), e 184 vilas (*son*), para um total de 1.699 *shichoson*. Com o acréscimo dos 23 distritos de Tóquio, esse total chega a 1.742. O Japão possui 47 províncias: 1 to (Tóquio To), 1 do (Hokkaido), 2 fu, (Osaka Fu e Kyoto Fu), e 43 ken.

O Ministério de Assuntos Internos e Comunicações é a entidade governamental principal responsável pelos assuntos que envolvem os governos locais, sendo esses assuntos de responsabilidade de três departamentos ministeriais. O Departamento de Administração Local ocupa-se com a localização, consolidação da municipalidade, sistemas de servidores públicos locais, sistemas eleitorais, planejamento das cidades, e promoção da tecnologia da informação local. O Departamento de Finança Local é responsável pelo sistema financeiro local, planos financeiros locais, fixação das taxas, títulos locais, condições financeiras locais, e empresas públicas locais. O Departamento de Taxa Local é encarregado pelas taxas das províncias, taxas municipais, taxas fixas de propriedade, e outras taxas locais.

Após a Segunda Guerra Mundial, de acordo com as provisões da constituição e da Lei de Autonomia Local, os governos locais receberam amplo reconhecimento de sua autonomia em níveis formais e operacionais, no que tange ao seu relacionamento com o governo central. Entretanto, embora eles sejam considerados entidades autônomas, como a fonte de sua renda e orientação vêm do governo central, é o governo central que executa o controle de várias maneiras.

Em abril de 2000, um pacote de revisões relacionadas à lei de descentralização foi implementado, o que delegou uma ampla gama de operações administrativas do governo central aos governos locais. Como parte da redução do sistema de controle do governo central sobre as administrações locais, uma porção significativa da Lei de Autonomia Local foi também revisada. Com a finalidade de se incrementar o nível e a eficiência dos serviços de administração em nível local e, desse modo, contribuindo para um melhor gerenciamento de sua autoridade ao lidar com questões como o envelhecimento etário e a severa situação fiscal, o governo nacional está promovendo ativamente a consolidação das cidades, municípios e vilas em unidades maiores.

Em agosto de 2002, o governo implementou a Rede de Sistema de Registro Residencial Básico. Esse sistema une os registros residenciais básicos que servem como base para as atividades administrativas dos governos locais. Os objetivos desse sistema são melhorar a eficiência administrativa e aperfeiçoar o nível dos serviços fornecidos aos cidadãos.

## Governos Locais

---

Como estipulado na Lei de Autonomia Local, as províncias são administrativamente chefiadas pelos governadores (*chiji*), enquanto as cidades, municípios, e vilas são chefiadas por prefeitos. Esses oficiais representam os governos locais em questões externas e servem como representantes executivos nas assembleias locais e em fóruns de discussão das questões locais. Governadores e prefeitos são eleitos para mandatos de quatro anos por meio de voto direto popular e são responsáveis pela cidadania local.

As assembleias locais são compostas de membros eleitos por cidadãos locais. Entre as funções dessas assembleias estão o estabelecimento ou abolição de decretos locais, determinação de orçamentos do governo local, e aprovação das contas públicas. Elas também fiscalizam o trabalho realizado por organismos locais por sua própria iniciativa ou quando delegado por órgãos do governo central. Dessa maneira, elas solicitam audições às comissões de auditorias locais e tem voz ativa na seleção de cargos oficiais importantes (vice-governador, vice-prefeitos e etc.). O seu trabalho é amplamente realizado pelos comitês (*jonin iinkai*).

Como órgãos de discussão e de decisão, as assembleias locais, juntamente com os órgãos executivos centralizados nos escritórios dos governadores e dos prefeitos, são os mais importantes constituintes do governo local. Entretanto, foi apontado que as iniciativas autônomas e as atividades dessas assembleias tendem a ser inadequadas, enquanto a maioria das propostas que eles consideram são de fato inicialmente elaboradas e apresentadas pelo gabinete do governador ou deputado.

Os chefes dos governos locais são eleitos diretamente pelos cidadãos. Isso acontece em contraste com a forma indireta em que o primeiro-ministro é escolhido, o qual é nomeado por meio dos votos dos membros da Dieta. As assembleias locais, as quais são órgãos deliberativos e executores, e os chefes dos governos locais, os quais são, por assim dizer, os órgãos executivos, são ambos escolhidos pelos cidadãos e têm posição paralela. O estabelecimento desse modelo democrático tem a intenção de contribuir para o funcionamento adequado dos governos locais por meio do controle mútuo que os líderes dos governos locais exercem neles.

As pessoas que são empregadas por entidades públicas locais ou sob a jurisdição da sua província são chamadas de servidores públicos locais. Esse termo geralmente se refere a pessoas que ocupam cargos do serviço público, excluindo-se os postos de governador, vice-governador, prefeito, vice-prefeito, oficial de contas, e etc. Assuntos relacionados com remuneração e condições de trabalho dos servidores públicos locais são decididos de acordo com os regulamentos que são similares àqueles que afetam os servidores públicos nacionais e que são estipulados pela Lei de Servidores Públicos Locais.

### O Sistema da “Cidade Grande”

---

Em resposta às necessidades administrativas especiais que as grandes cidades requerem, a Lei de Autonomia Local designa alguns regulamentos especiais que as difere das cidades, municípios e vilas comuns. Em termos de ordenanças, as grandes cidades podem ser enquadradas em algumas categorias especiais, sendo a maior delas designada (*seirei shitei toshi*), para cidades que possuam ao menos 500 mil habitantes (quase todas possuem mais de 1 milhão). Em abril de 2012, existiam 20 cidades com esse perfil (a capital nacional, Região Metropolitana de Tóquio, está em uma categoria à parte); elas são: Sapporo, Sendai, Saitama, Chiba, Yokohama, Kawasaki, Sagami-hara, Niigata, Shizuoka, Hamamatsu, Nagoya, Kyoto, Osaka, Sakai, Kobe, Okayama, Hiroshima, Kita Kyushu, Fukuoka e Kumamoto.

Nessas cidades, a autoridade em mais de 18 categorias da atividade pública (bem-estar, higiene, planejamento urbano, etc.), que geralmente estão sob a administração da província e do governador, é transferida para os mecanismos administrativos das cidades. A transferência de autorizações legais adicionais segue outros elementos de controle da província e de autoridade das cidades, com o resultado que eles são tratados, na prática, em caráter de igualdade com a das províncias. Cada uma dessas cidades está dividida em vários distritos para facilitar o trabalho da administração, e cada subdivisão geográfica tem um escritório distrital que emprega um chefe distrital e outros servidores públicos.

A segunda maior categoria de designação é a da “cidade nuclear” (*chukaku shi*), a qual corresponde a uma cidade com população entre 300 mil e 500 mil habitantes, e com área de, pelo menos, 100 km<sup>2</sup>. Às cidades nucleares, que em abril de 2012 somavam 41, são delegadas muitas das mesmas responsabilidades que a das cidades mencionadas, com a exceção das funções restritas aos níveis da província.

A terceira maior categoria de designação é a da “cidade especial” (*tokurei shi*), a qual corresponde a uma cidade com pelo menos 200 mil habitantes. As cidades especiais, que somavam 40 em abril de 2012, possuem um grau de soberania similar ao das cidades nucleares nas áreas de preservação ambiental e planejamento administrativo da cidade.

Como entidades internas da Região Metropolitana de Tóquio, os 23 distritos de Tóquio (*ku*) no passado foram sujeitos às várias restrições com relação à sua autoridade fiscal e administrativa, em se

comparando com as cidades (*shi*). As reformas implementadas em abril de 2000, entretanto, definiram que os distritos como entidades públicas locais com nível similar ao das cidades.

## A Finança Pública Local

---

A cada ano o Gabinete deve elaborar um documento com o montante total estimado das receitas e despesas dos governos locais para o ano fiscal seguinte. Esse documento deve ser tornado público e submetido à Dieta. Conhecido como “plano de financiamento local”, ele é considerado o principal documento de orientação financeira para as operações dos governos locais. A escala das finanças locais atingiu um pico de 101,6 trilhões de ienes no ano fiscal de 1999. Desde então, tem diminuído anualmente, caindo para 81,8 trilhões de ienes no ano fiscal de 2012. Aproximadamente 60% dos gastos públicos totais são canalizados por meio dos governos locais.

As taxas locais (*chihozei*), que constituem uma espécie autônoma de receita para os governos locais, são recolhidas pelas administrações locais com o limite da sua autoridade para criar impostos. Existem tanto impostos provinciais como impostos cobrados pelas cidades, municípios e aldeias. Ambos os tipos de impostos são definidos como “impostos com propósito especial”, para ser utilizado para certos fins designados, e “impostos comuns”, cuja utilização não é especificamente designada. Um sistema de arrecadação local de impostos foi instituído em 1997 como um meio de se aumentar os recursos financeiros do governo local a fim de promover a autonomia local.

A “reforma tripla” foi implantada ao sistema de arrecadação de impostos entre o ano fiscal de 2004 e 2006. Como resultado, os impostos locais estão gradativamente aumentando e, no ano fiscal de 2007, eles representavam 43,3% da receita do governo local. O déficit é composto por outras fontes, como locações e impostos de transferência (*chiho kofuzei* e *chihoujoyozei*; 17,8%), despesas do tesouro nacional (*kokko shishutsukin*; 11,2%), e títulos locais (*chihosai*; 11,8%).

As taxas de locações locais são usadas pelo governo central como forma de regular a administração das finanças locais com a perspectiva de assegurar certo nível de igualdade administrativa em todo o país. Os recursos são distribuídos como receitas que os governos locais podem utilizar da maneira que lhes for conveniente.

Em particular, a “reforma tripla” tem resultado na significativa redução da alocação de impostos locais (cerca de 5,1 trilhões de ienes). Por outro lado, cerca de 3 trilhões de ienes foram transferidos do governo central aos governos locais como forma de se reduzir o imposto de renda (imposto nacional) e aumentar o imposto individual (imposto local). A reforma dos subsídios do Tesouro também foi realizada, resultando em uma redução de 4,7 trilhões de ienes. As reformas também contribuíram para o devido esclarecimento dos encargos suportados pelo governo central e governos locais, com relação às contribuições para projetos públicos sob o controle direto do governo nacional, o que era um pedido antigo dos governos locais. Como resultado, os governos locais contribuíram com cerca de 641,5 bilhões de ienes para esses projetos no ano fiscal de 2011.

## O Crescimento da Consciência dos Cidadãos

---

Os governos locais do Japão têm dispositivos para a democracia direta que não são vistos em nível nacional. Por exemplo, após recolher assinaturas de 2% dos eleitores registrados em uma determinada localidade, os residentes podem solicitar que os líderes do governo estabeleçam, mudem ou abolem algum decreto. Ou, com a mesma porcentagem de assinaturas, os residentes locais podem solicitar que uma comissão de auditoria local realize uma auditoria nos trabalhos de entidades públicas ou de um líder público eleito. Ao coletar as assinaturas de um terço ou mais eleitores, as solicitações podem ser encaminhadas às comissões de administração eleitoral da localidade com o fim de dissolver a assembléia local ou exonerar um representante eleito ou líder local. Além desse tipo de petição direta, residentes locais tem o direito garantido pela constituição (artigo 95) de votar diretamente em casos de leis especiais aplicáveis apenas a uma entidade pública local.



*Assembléia Metropolitana de Tóquio  
(Foto cortesia da Assembléia Metropolitana de Tóquio)*

Como resultado das mudanças no ambiente político e o despertar da consciência dos cidadãos, um número crescente de governantes locais está estabelecendo regras para o voto, permitindo a moradores que participem do pleito em questões relevantes. Essa tendência não se baseia na Lei de Autonomia Local, mas no direito constitucional de se estabelecer leis locais. Atualmente, as portarias locais foram estabelecidas dessa maneira para questões como na construção de usinas nucleares, nos planos de assoreamento de pântanos, na presença continuada das bases militares do EUA e na construção de instalações de métodos de reaproveitamento de lixo.

Refletindo a necessidade de se responder as queixas residentes sobre o governo local, sistemas foram estabelecidos para o emprego de um encarregado local investido de poderes para investigar a administração local, sendo que o primeiro sistema foi implantado em 1990 na cidade de Kawasaki, na Província de Kanagawa. Esse encarregado tem poderes necessários para realizar investigação relativa às queixas e, nos casos em que for comprovado que as razões das queixas são fundamentais em defeitos sistêmicos ou de administração deficiente, o encarregado tornará a sua opinião pública e enviará uma solicitação ao líder administrativo local para que este solucione os problemas.