

GOVERNO CENTRAL, GOVERNOS LOCAIS E INICIATIVA PRIVADA NOS PORTOS DO JAPÃO

*João Antonio Junqueira Teixeira**

Introdução

Desde o começo do século, a cooperação entre o Governo Federal e o Estado no desenvolvimento do sistema hidroportuário foi conduzida harmonicamente e levou-nos ao Contrato de Novação de 1934. Em 13 de agosto de 1994, expira esse contrato de 60 anos de vigência. Por força dele, o Governo Federal deu, em concessão, a exploração dos três portos organizados do Rio Grande do Sul ao seu Governo Estadual.

Baseada nesse contrato, foi criada toda uma estrutura administrativa e operacional conhecida como Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais (DEPRC). E agora estamos nos aproximando da época em que seu substrato legal se extinguirá. Que tipo de organização aparecerá para substituir a atual?

Em nosso país, as entidades portuárias, em sua quase-totalidade, são administradas pelo Governo da União. Nossos três portos, administrados pelo Governo do Estado, são exceção. Mas, por outro lado, essa estrutura tornou-se pouco flexível, está acumulando déficits orçamentários desde 1985 e não poderá sobreviver além de 1994 sem uma reformulação radical. Em que direção apontará essa reformulação?

A política de desenvolvimento de nossos portos depende de tais aspectos institucionais, na medida da definição de que tipo de investimento, público ou privado, será carreado ao complexo hidroportuário do Estado.

Nas circunstâncias referidas, conhecer a experiência japonesa na administração de portos é de extrema utilidade na formulação de alternativas para o nosso caso real e preocupante.

Outro agravante, nesse cenário complexo, é o fato de o Congresso Nacional estar em vias de aprovar a desregulamentação que modificará substancialmente a legislação portuária vigente, para permitir maior participação privada na exploração dos portos. Portanto, maior número de opções devem ser delineadas para se poder escolher as que mais se adaptem às condições vigentes em 1994, e todo o tipo de conhecimento, para a composição de um quadro o mais abrangente possível, é bem-vindo.

Como participante do Seminário sobre Administração de Portos 1991 (1991 Port Administration and Management Seminar), organizado pela Japan International

* Engenheiro do Quadro Permanente do DEPRC.

Cooperation Agency (JICA) e conduzido pelo Ports and Harbours Bureau — Ministry of Transport of the Government of Japan, em Tóquio, durante outubro e novembro próximo passados, estamos tentando colaborar nesse sentido com o presente trabalho.

Evolução histórica

Em 1858, como resultado da pressão exercida pelo Comodoro Matthew Perry, da Marinha dos Estados Unidos, quatro portos japoneses (Yokohama, Kobe, Hakodate e Nagasaki) foram abertos ao comércio exterior, após o período de isolamento decretado pelo Xogunato em 1639, como meio de preservar a integridade da estrutura política e social erigida por Tokugawa Ieyasu, o primeiro Xogum estabelecido em Edo, hoje Tóquio.

A criação de uma nação moderna, na Era Meiji, que começou em 1868, conduziu ao início da construção do Porto de Yokohama, em 1889, pelo Governo Central. Organizações comerciais locais mostravam desejo de participar da construção e da gerência do Porto. Esse interesse levou a Cidade de Yokohama, em 1906, a participar do segundo estágio da construção do Porto. Essa foi a primeira ocasião em que um governo municipal participou de atividades portuárias no Japão. Dos ¥ 8.000.000 gastos nessa fase, a Cidade de Yokohama participou com ¥ 2.700.000.

Em 1907, todos os portos do Japão foram divididos em dois grupos:

- 1º grupo - portos controlados e geridos pelo Governo Central. A participação financeira era permitida somente aos governos locais. O Porto de Yokohama estava neste grupo, com Kamon e Tsuruga.
- 2º grupo - portos controlados e geridos por governos locais, financeiramente suportados pelo Governo Central. Dez portos formavam este grupo (Tokyo, Osaka e outros).

Antes da Segunda Guerra Mundial, grupos financeiros privados tentaram controlar os principais portos do país, mas não lograram alcançar o seu intento. Em 1943, começou a organização do Ministério do Transporte, com a finalidade de tornar os portos mais fortes no contexto do esforço de guerra global.

Após a Segunda Guerra, houve uma grande mudança na organização dos portos, como resultado da nova Constituição adotada. A política do Quartel General das Forças Americanas de Ocupação (GHQ, como era conhecido no Japão) foi a de permitir mais autonomia aos governos locais, como forma de democratizar as decisões. Assim, em 1947, o GHQ determinou a organização de uma nova maneira de administrar os portos. A despeito do apoio dado pelos governos locais à política do GHQ, o Governo Central procurou manter o sistema antigo. Em 1949, o GHQ enviou ao Governo Central uma carta propondo a introdução do sistema de Port Authority em lugar do sistema vigente. O Governo Central respondeu que adotaria tal proposição e decidiu que os 10 portos maiores passariam a autoridades portuárias.

Ao mesmo tempo, o Governo Central estava tentando estabelecer uma nova legislação portuária. As Cidades de Yokohama e Kobe pressionaram para conseguir o controle de seus portos, mas o Governo Central não estava disposto a concedê-lo.

Em 1950, o Parlamento aprovou a Port and Harbour Law, que se mantém até hoje, com algumas modificações. Apesar de a Lei dos Portos ter estabelecido o sistema de gerência por autoridade portuária, somente um porto (Niigata) o utiliza presentemente.

A maioria dos portos é gerida pelo Port Management Body (PMB), subordinado aos governos municipais e previsto na Lei dos Portos como uma exceção que poderia ser adotada.

Desde 1950, a economia cresceu muito rapidamente, e as indústrias, localizadas próximas ao litoral e portos, tornaram-se sobrecarregadas. Com a finalidade de resolver os problemas de escoamento relacionados com o aumento da produção industrial, o Governo Central decidiu empreender a construção de novas facilidades portuárias, e, mais uma vez, os governos locais foram contra essa idéia.

Nessa época, iniciou-se a containerização, única grande mudança no cenário portuário japonês desde a aprovação do Port and Harbour Law. Então, o Governo Central e os governos municipais decidiram cooperar, e, em 1957, as Port Development Authorities de Tokyo e Osaka foram fundadas. Essas Autoridades para o Desenvolvimento Portuário construíram muitas facilidades portuárias, incluindo berços para porta-contêineres e berços para *liners* de carga geral. Eram subordinadas ao Governo Central, mas os governos locais podiam participar financeiramente delas. Tais Autoridades para o Desenvolvimento Portuário foram extintas, e seu patrimônio foi entregue aos Port Management Bodies. A Port Development Authority of Yokohama tornou-se a Yokohama Port Terminal Corporation, presentemente administrando oito terminais para contêineres e oito para carga geral não containerizada.

Fronteiras atuais entre as atividades do Governo Central, dos governos municipais e das companhias privadas

Ao Governo Central cabe estabelecer as linhas básicas de desenvolvimento dos portos, conforme determina o artigo nº 3-2 da Lei dos Portos. A Cidade de Yokohama, por exemplo, elabora o plano de desenvolvimento portuário para cinco anos, em sintonia com o Plano Básico de Desenvolvimento da Bacia de Tokyo, para discuti-lo com o Governo Central. Como o Porto de Yokohama é estratégico para o Japão, o plano de cinco anos deve ser aprovado pelo Conselho Central de Governo.

O Ministério do Transporte suporta financeiramente a construção e a melhoria de facilidades na área portuária (exceto manutenção), incluindo quebra-mares, cais ou píeres e canais de acesso. Em geral, o Ministério dá suporte à construção de facilidades sobre as quais o Porto de Yokohama não pode recolher taxas. Por outro lado, a Cidade de Yokohama investe em outras facilidades portuárias rentáveis.

Quando a Cidade de Yokohama necessita suporte financeiro, ela se dirige ao Ministério de Assuntos Locais e o obtém, após a aprovação conjunta com o Ministério do Transporte. As Cidades de Yokohama e Kobe, por sua importância portuária, têm o mesmo tratamento.

O controle do tráfego marítimo, a polícia sanitária e a alfândega estão subordinados ao Governo Central. A Cidade de Yokohama controla todas as facilidades no Porto de Yokohama e cede-as para uso das corporações privadas. A bacia de evolução e os trabalhos de dragagem e aterro nela são também controlados pela Cidade de Yokohama.

Nos portos japoneses, somente companhias privadas podem realizar tarefas relacionadas com o manuseio de cargas, conforme dispõe o artigo nº 13 da Lei dos Portos. No Porto de Yokohama, algumas corporações possuem pieres para seu uso privado, e, nesses casos, elas provêem estiva e/ou capatazia e armazenagem.

Como as companhias privadas são selecionadas para operar as instalações portuárias

Nos portos japoneses, somente companhias privadas manuseiam as cargas. Para operar nos terminais públicos, as companhias estivadoras devem obter a aprovação do Ministério do Transporte, porque o manuseio de cargas é considerado serviço público, feito sob concessão do Governo Central. A licença é concedida observados o número e a especialização dos empregados, o número e o tipo dos equipamentos, a área disponível para operação das cargas, etc. Então, o Port Management Body concede às companhias os terminais públicos para estas atenderem às necessidades de armadores, exportadores e outros usuários das instalações portuárias. O período básico de concessão é de 15 dias, que podem ser renovados. Na hipótese de um armador requerer o uso de uma instalação, o Porto de Yokohama, por exemplo, concede-lhe um curto período, de modo a obrigá-lo a acelerar sua operação. Pequenas companhias de navegação necessitam organizar-se em *pools* para usarem as facilidades portuárias.

Após o aterro, quando um terrapleno está disponível e o Porto de Yokohama resolve permitir construção sobre ele, o Porto recebe propostas das companhias privadas através de suas associações. Naturalmente, cada companhia deseja áreas tão grandes quanto possível, e a escolha é feita de acordo com os propósitos da companhia em satisfazer as intenções do Porto sobre o uso dessa área. Por conseguinte, a decisão é baseada levando-se em conta como as companhias pretendem usar a área e não quanto elas podem pagar pela mesma.

A Yokohama Port Terminal Corporation usa esse sistema na seleção de empresas para o *leasing* de seus berços para contêineres. Nesse caso, também o importante é a quantidade de contêineres a ser movimentada através do berço e não o quanto a companhia pode pagar por ele. A Yokohama Port Terminal Corporation recebe anualmente ¥ 1.000.000.000 (US\$ 8.000.000) pelo uso de terminais de contêineres.

Fiscalização dos serviços e estabelecimento de tarifas

O Governo Central fiscaliza os Port Management Bodies em certos casos, tais como tratamento inadequado aos usuários. O Ministério do Transporte verifica se a companhia estivadora tem sua licença e se as taxas cobradas têm sua aprovação. Se há queixas dos usuários, o Ministério notifica a companhia para que modifique os procedimentos ou melhore a qualidade dos serviços.

Nos portos japoneses, as taxas portuárias são cobradas por facilidade utilizada e não, como em portos norte-americanos, por faturamento global. No cálculo do valor de uma taxa, a remuneração do investimento é considerada de acordo com a quantidade

de dinheiro gasto na construção da instalação e com o número de anos em que será utilizada.

Por outro lado, as taxas portuárias são uma questão de mercado e, desde 1983, permanecem as mesmas. A competição mantém as taxas tão baixas quanto possível. As taxas para o uso de facilidades portuárias são iguais para os oito principais portos do Japão.

Transferência de experiência japonesa para a nossa realidade

"Os sistemas de gerência de portos foram desenvolvidos no contexto histórico de países específicos (...) por conseguinte, (...) não é exagero dizer-se que não existe um sistema geral aplicável em todos os portos do mundo; é improvável ser apropriado transferir qualquer sistema de um país para outro, sem alguma modificação adequada às 'condições locais'",

é o que afirma uma publicação do Ministério do Transporte do Japão.

Não há sequer um país do Mundo que tenha aplicado o modelo japonês. Mesmo no Sudeste Asiático, a influência japonesa não chegou ao ponto de exportar o sistema de gerência de portos a qualquer país dali.

Como generalização, podemos dizer que o desenvolvimento portuário japonês requer tal quantidade de recursos financeiros que é difícil o mesmo poder ser deixado a cargo da iniciativa privada.

Em 1990, o déficit do Porto de Yokohama foi cerca de ¥ 6.000.000.000 (US\$ 48.000.000) e foi coberto por impostos pagos pelos contribuintes da Cidade de Yokohama. Mesmo com esse ônus, a Cidade de Yokohama não deseja permitir que outra entidade administre seu porto.

No Japão, rodovias, estradas de ferro, aeroportos e portos marítimos são considerados "infra-estrutura social" e devem ser suportados financeiramente pelo Governo Central.

Finalmente, ainda que a experiência japonesa não possa ser simplesmente transposta para a nossa realidade, cabe assinalar que os tópicos aqui apresentados podem servir para enriquecer o conjunto de alternativas suscitadas nesta ocasião, em que o Congresso Nacional reexamina o relacionamento entre o poder público, os sindicatos e a iniciativa privada na gestão portuária brasileira.