

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

KATHERINE MARJORIE MENDONÇA DE ASSIS

RELAÇÃO PORTO CIDADE: Modelo Institucional de Relacionamento entre
Instituições Públicas e Privadas no Complexo Portuário do Itaqui.

São Luís
2014

KATHERINE MARJORIE MENDONÇA DE ASSIS

RELAÇÃO PORTO CIDADE: Modelo Institucional de Relacionamento entre
Instituições Públicas e Privadas no Complexo Portuário do Itaqui.

Monografia apresentada ao Curso de
Administração da Universidade Federal do
Maranhão, para obtenção de grau em
Administração.

Orientador: Prof. Msc. Sérgio Sampaio Cutrim

São Luís
2014

Assis, Katherine Marjorie Mendonça de Assis.

Relação Porto Cidade: modelo institucional de relacionamento entre instituições públicas e privadas no Complexo Portuário do Itaqui/ Katherine Marjorie Mendonça de Assis. – São Luis, 2014. 104 f.

Impresso por computador (Fotocópia).

Orientador: Sérgio Sampaio Cutrim.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Administração, 2014.

1. Governança portuária. 2. Gestão portuária. 3. Relação porto cidade. 4. Porto do Itaqui. I. Título.

CDU 658.627.214 (812.1)

KATHERINE MARJORIE MENDONÇA DE ASSIS

RELAÇÃO PORTO CIDADE: Modelo Institucional de Relacionamento entre
Instituições Públicas e Privadas no Complexo Portuário do Itaqui.

Monografia apresentada ao Curso de
Administração da Universidade Federal do
Maranhão, para obtenção de grau em
Administração.

Aprovação em: 16 de julho de 2014.

ORIENTADOR: Msc. Sérgio Sampaio Cutrim

1º EXAMINADOR

2º EXAMINADOR

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu forças para enfrentar toda a longa caminhada da graduação.

Aos meus pais, Claudio Alexandre e Edna Maria, meus pilares, investidores no meu conhecimento, a quem quero retribuir todos esses anos de trabalho e dedicação à minha formação. A minha irmã, Karoline Assis por todo o apoio e por ficar ao meu lado mesmo nas madrugadas enquanto escrevia minha monografia. Ao meu tio Aerton Mendonça, meu segundo pai, que onde quer que esteja espero que tenha orgulho de onde cheguei. A toda minha família que foi compreensível com as minhas ausências nos eventos do fim de semana.

Aos meus professores Sérgio Cutrim e Léo Tadeu Robles que junto com o grupo de pesquisa GELNEP me fizeram despertar o amor que sinto pelos assuntos portuários e foram decisivos para este estudo.

Aos meus amigos da Universidade, Bruno Elias, Monique Moraes e Maricy Fideles, meus inseparáveis escudeiros que viveram comigo todas as delícias e desesperos de uma graduação. Quero levá-los comigo sempre.

A todos meus companheiros de FENEAD-MA, Estratégica, SEAD e AIESEC que cruzaram meu caminho durante este período e foram essenciais para minha formação profissional.

Aos meus companheiros de estágio na UNA-SUS UFMA, em especial à Deborah Baesse, Eurides Castro e Hudson Santos que foram extremamente compreensíveis e apoiadores deste trabalho.

A Maryane Santana que me auxiliou imensamente na obtenção dos resultados desta pesquisa.

Aos meus amigos, Andrea Mendonça, André Brandão, Raul Lobato, Jonas Sakamoto, Rosângela Almeida e Thálya Maciel por toda força e motivação.

E por último, mas não menos importante, ao meu companheiro, mais que amigo, Igor Leite, por estar ao meu lado, por não me deixar desistir e por me dizer as palavras certas nas horas certas.

RESUMO

A governança portuária é um assunto atual e complexo em sua aplicação prática devido a uma série de atores e interações que estes desenvolvem nos diversos modelos de gestão portuária existentes. O porto e a cidade possuem uma relação de interdependência que está diretamente relacionada à governança portuária. Ao longo da história essa relação deu-se por processos de fratura e de aproximação entre estes atores. Este trabalho é um estudo de caso tem como objetivo a criação de um modelo adequado de relação porto cidade para ser aplicada ao Porto do Itaqui em São Luís - MA. A metodologia utilizada foi realizada por revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas. Para o desenvolvimento da pesquisa buscou-se inicialmente analisar a relação do Complexo Portuário do Itaqui com as instituições envolvidas. Analisou-se o Plano Diretor de São Luís e constatou-se que não existe alinhamento às atividades portuárias. Em seguida, realizaram-se entrevistas, segundo critério de acessibilidade, com os representantes da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Controladoria Geral do Estado do Maranhão – CGE, Secretaria do Planejamento e Orçamento do Maranhão - SEPLAN e comunidade do Rio dos Cachorros situada próximo às instalações portuárias. Identificou-se que algumas destas relações não são harmônicas e organizadas como na SEPLAN e na comunidade. Posteriormente identificaram-se por meio de pesquisas em sítios especializados quais dos 34 portos públicos brasileiros possuíam alguma secretaria estadual ou municipal para tratar de assuntos portuários. Destes foram constatados que os portos de Salvador, Aratu, Ilhéus, Itaguaí, Santos e Paranaguá possuem uma secretaria estadual ou municipal responsável pelo setor. Através de entrevistas realizadas com representantes destas entidades ou pesquisas em seus sítios (critério de acessibilidade) analisaram-se as informações do funcionamento destas secretarias, com exceção de Paranaguá cujos dados não estavam disponíveis. A partir dos dados obtidos com esta análise pôde-se criar uma proposta de modelo de Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos para São Luís cujo objetivo é estimular o setor portuário proporcionando desenvolvimento; maior interação entre atividades portuárias e retroportuárias e integração entre sociedade e porto.

Palavras-chave: Governança Portuária. Relação Porto Cidade. Porto do Itaqui.

ABSTRACT

Port governance is a current and complex issue in practice because a lot of actors and interactions are developed in several port management models that exist. The port and the city have an interdependent relationship that is directly related to port governance. Throughout history this relationship was made by processes of fracture and approach between these actors. This paper is a case study aims to establish a suitable relationship model port city to be applied to Itaqui Port Complex in São Luís - MA. The methodology was conducted by literature review, document analysis and interviews. To develop the research we sought to initially analyze the relationship between the Itaqui Port Complex with the institutions involved. We analyzed the São Luís' Master Plan and found out that there is no alignment to port activities. Then, there were interviews, with criteria of accessibility, with representatives of the National Agency for Waterway Transportation - ANTAQ, Comptroller General of the State of Maranhão - CGE, Department of Planning and Budget of Maranhão - SEPLAN and Rio dos Cachorros community located close to port facilities. It was identified that some of these relationships are not as harmonious and organized like in SEPLAN and community. Subsequently identified through research in specialized sites of which 34 Brazilian ports had some public state or municipal office to deal with port issues. These were verified that the ports of Salvador, Aratu, Ilheus, Itaguaí, Santos and Paranaguá have a state or municipal office responsible for the sector. Through interviews with representatives of these entities or surveys on their websites (accessibility criteria) were analyzed information from the operation of these departments, with the exception of Paranaguá whose information were not available. From the information obtained from this analysis it was possible to create a proposal for the Department of Maritime Affairs and Port to São Luis model whose objective is to stimulate the port sector providing development; greater interaction between port and retro port activities and integration between society and harbor.

Keywords: Port Governance. Relation Port City. Itaqui Port.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	A relação entre firma e governo em um modelo de governança.	21
Figura 2 -	Modelo de governança no contexto de um processo de reforma portuária.	22
Figura 3 -	Modelo de gestão portuária segundo o Banco Mundial.	23
Figura 4 -	A qualidade da governança de um cluster segundo Langen (2002).	30
Figura 5 -	Histórico da Administração Portuária no Brasil.	34
Figura 6 -	Estrutura Organizacional dos Setores Portuário e Hidroviário.	36
Figura 7 -	As oito Administrações Hidroviárias do Brasil.	40
Figura 8 -	As etapas da relação porto/cidade segundo Hoyle (1998).	44
Figura 9 -	Etapa de evolução da Relação Porto Cidade segundo Llaquet (2204) e Henry (2006).	45
Figura 10 -	Fatores e processos envolvidos no desenvolvimento de porto/cidade.	46
Figura 11 -	Localização estratégica do Porto do Itaqui.	50
Figura 12 -	Formação do Complexo Portuário do Itaqui.	51
Figura 13 -	Integração Multimodal do Porto do Itaqui.	52
Figura 14 -	Acesso terrestre ao Porto do Itaqui.	53
Figura 15 -	Canal de Acesso e Área de Fundeio do Porto do Itaqui.	54
Figura 16 -	Berços do Porto do Itaqui.	55
Figura 17 -	Linha Regular de Cabotagem pela empresa Login – Serviço Costa-Norte.	57
Figura 18 -	Linha Regular de Cabotagem pela empresa Aliança.	58
Figura 19 -	Linha Regular de Longo Curso pela empresa CMA CGM.	58
Figura 20 -	Análises da movimentação de carga no Porto do Itaqui em 2013.	59
Figura 21 -	Estrutura Organizacional e Administrativa da EMAP.	61
Figura 22 -	Análise Estratégica do Porto do Itaqui.	64
Figura 23 -	Etapas do Processo de Coleta de Dados.	69
Figura 24 -	Agentes de relação com a Empresa Maranhense de Administração Portuária.	72
Figura 25 -	Etapas para elaboração da proposta de modelo de relação entre Complexo Portuário do Itaqui e Instituição Pública.	84
Figura 26 -	Estrutura Organizacional da SEPORT – Santos.	85
Figura 27 -	Organograma da proposta de Secretária de Assuntos Portuários de São Luís.	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Modelo de Governança Portuário - Matching Framework.	26
Quadro 2 -	Siglas Utilizadas – Principais Agentes ao Longo do Tempo.	35
Quadro 3 -	Instituições Vinculadas ao Setor Portuário por Grupo.	37
Quadro 4 -	Autoridades Portuárias de Portos Marítimos, por Vínculo e Tipo.	39
Quadro 5 -	Portos Brasileiros e data de sua construção.	48
Quadro 6 -	Características Físicas dos Berços de Atracação do Porto do Itaqui.	56
Quadro 7 -	Funções dos Órgãos Colegiados e das Diretorias da EMAP.	62
Quadro 8 -	Entrevista com representantes das Instituições que interagem com o Complexo Portuário do Itaqui.	73
Quadro 9 -	Entrevista com representante da Comunidade Rio dos Cachorros que interage com o Complexo Portuário do Itaqui.	74
Quadro 10 -	Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 1 - não possuem uma secretaria específica (municipal ou estadual) para assuntos portuários ou relação institucional com alguma secretaria.	77
Quadro 11 -	Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 2 - possuem relação institucional com alguma secretaria municipal.	77
Quadro 12 -	Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 3 - possuem relação institucional com alguma secretaria estadual.	78
Quadro 13 -	Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 4 - possuem secretaria municipal específica para assuntos portuários.	78
Quadro 14 -	Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 5 - possuem secretaria estadual específica para assuntos portuários	79
Quadro 15 -	Caracterização das Secretarias Específicas de Assuntos Portuários.	80
Quadro 16 -	Competências das Seções da Coordenadoria de Desenvolvimento Portuário e Retroportuário.	86
Quadro 17 -	Competências das Seções da Coordenadoria de Relações Portuárias e Retroportuárias.	87
Quadro 18 -	Projetos da Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de São Luis.	91

LISTA DE SIGLAS

ABTP – Associação Brasileira dos Terminais Portuários.

AH – Administração Hidroviária.

AHIMOC – Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental.

AHIMOR – Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental.

AHINOR – Administração das Hidrovias do Nordeste.

AHIPAR – Administração da Hidrovia do Paraguai.

AHITAR – Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia.

AHRANA – Administração da Hidrovia do Paraná.

AHSFRA – Administração da Hidrovia do São Francisco.

AHSUL – Administração das Hidrovias do Sul.

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

AP – Administrações Portuárias.

APPA – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina.

APSFSA – Administração Portuária de São Francisco do Sul.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento.

CAP – Conselhos de Autoridade Portuária.

CDC – Companhia Docas do Ceará.

CDP – Companhia Docas do Pará.

CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro.

CENEP – Centro de Excelência Portuária.

CGE – Controladoria Geral do Estado.

CGU – Corregedoria Geral da União.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

CODEBA – Companhia Docas do Estado da Bahia.

CODERN – Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte.

CODESA – Companhia Docas do Espírito Santo.

CODESP – Companhia Docas do Estado do Pará.

CODOMAR – Companhia Docas do Maranhão.

COMAP – Companhia Municipal de Administração Portuária.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento.

CONFINS – Conselho Fiscal.

CONIT – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte.

CONPORTOS e CESPORTOS – Comissões de Segurança Portuária.

CONSAD – Conselho de Administração.

DAF – Diretoria de Administração e Finanças.

DEM – Diretoria de Engenharia e Manutenção.

DHI – Departamento de Hidrovias Interiores.

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre.

DNPN – Departamento Nacional de Portos e Navegação.

DNPRC – Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais.

DNPVN – Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis.

DNTA – Departamento Nacional de Tráfego Aquaviário.

DOE – Diário Oficial do Estado.

DOP – Diretoria de Operações Portuárias.

DP – Departamento de Portos.

DPD – Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento.

DPC – Diretoria dos Portos e Costas.

DPF – Departamento da Polícia Federal.

DPH – Departamento de Portos e Hidrovias.

EMAP– Empresa Maranhense de Administração Portuária.

GEIPOT – Grupo Executivo para Integração das Políticas de Transporte.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

IBCG – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.

IPRC – Inspeção Federal dos Portos, Rios e Canais.

MINFRA – Ministério de Infraestrutura.

MPU – Ministério Público da União.

MT – Ministério dos Transportes.

MVOP – Ministério de Viação e Obras Públicas.

OGMO – Órgãos Gestores da Mão de Obra.

PAC – Problemas de Ação Coletiva.

PDZ – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento.

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil.

SBDC – Sistema Brasileiro da Concorrência.

SDA/MAPA – Secretaria da Defesa Agropecuária.

SEDINC – Secretaria de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Maranhão.

SEINP – Secretaria Extraordinária de Indústria Naval e Portuária da Bahia.

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SEP – Secretária Especial de Portos.

SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado.

SEPORT – Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de Santos.

SUPRG – Superintendência do Porto de Rio Grande.

TCU – Tribunal de Contas da União.

TEGRAM – Terminal de Grãos.

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo.

USP – Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 GOVERNANÇA PORTUÁRIA.....	18
2.1 Introduzindo a abordagem de governança.....	18
2.2 Governança aplicada aos portos marítimos.....	19
2.2.1 Modelo de governança segundo Baltazar e Brooks.....	20
2.2.2 Modelo de governança segundo Brooks e Cullinane.....	21
2.2.3 Modelo de governança segundo Brooks e Pallis.....	23
2.2.4 Modelo de classificação de gestão portuária segundo o Banco Mundial.....	24
2.2.4.1 Modelo <i>Service Port</i>	25
2.2.4.2 Modelo <i>Tool Port</i>	25
2.2.4.3 Modelo <i>Landlord Port</i>	25
2.2.4.4 Modelo <i>Private Service Port</i>	26
2.3 Cluster Portuário.....	27
2.3.1 Governança em <i>Cluster</i> Portuário.....	28
3 ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL.....	31
3.1 Histórico da Administração Portuária no Brasil.....	31
3.2 Sistema Portuário Nacional Atual.....	35
4 RELAÇÃO PORTO CIDADE.....	42
4.1 Evolução da Relação Porto Cidade.....	44
4.2 Relação Porto Cidade na História do Brasil.....	48
5 PORTO DO ITAQUI.....	50
5.1. PORTO DO ITAQUI.....	50
5.2 Caracterização do Porto.....	50
5.3 Infraestrutura e superestrutura do Complexo Portuário do Itaqui.....	55
5.4 Operações do Porto do Itaqui.....	57
5.1.4 Gestão Estratégica no Porto do Itaqui.....	61
6 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	68
6.1 Caracterização da Pesquisa.....	68
6.2 Universo e Amostra.....	69
6.3 Coleta de Dados.....	69
6.4 Análise e Apresentação de Dados.....	70
7 RESULTADOS DA PESQUISA.....	72

7.1 Análise da atual relação do Complexo Portuário do Itaqui com a cidade de São Luís.....	72
7.2 A Relação dos Portos Públicos Brasileiros com Instituições Públicas.....	77
7.3 Proposta de Modelo de Relação entre Complexo Portuário do Itaqui e Instituição Pública.....	84
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS.....	97
APÊNDICES.....	102

1 INTRODUÇÃO

O Estado de Maranhão tem vivenciado uma conjuntura econômica das mais favoráveis relativamente a investimentos públicos e privados e as perspectivas para os próximos anos consolidam o Estado como alternativa para implantação de empreendimentos de infraestrutura e industriais de grande porte.

Entre os investimentos em andamento e previstos, podem ser citados a implantação de Usina Termelétrica, a Refinaria de Petróleo do Maranhão, a expansão dos portos maranhenses, notadamente, sob responsabilidade da Companhia VALE e fábrica de celulose da Suzano. Esses investimentos representam a geração de novos postos de trabalho relativos à mão de obra qualificada e especializada tecnicamente. Diante deste contexto a atividade portuária assume um caráter estratégico.

A atividade portuária se apresenta de forma sistêmica na movimentação de mercadorias e pessoas entre a “parte molhada” e a “seca”. Nesse sistema interagem a infraestrutura e equipamentos de acesso terrestre, equipamentos e instalações de apoio à armazenagem e movimentação de mercadorias para carregamento ou descarga nos navios, equipamentos especializados de carga e descarga, berços de atracação, operação dos navios, sistemas de controle e de navegação de acesso e saída às instalações terrestres. A par desses processos físicos, se apresentam os mecanismos institucionais da gestão portuária, a interação com órgãos anuentes e intervenientes, suas exigências de procedimentos e documentação e a relação que se estabelece entre os portos e as cidades que os abrigam.

Não menos importante é a questão da sustentabilidade dessa infraestrutura e operação em suas três dimensões básicas: a econômica, relativa a vultosos investimentos que exigem escala de produção e produtividade; a ambiental, pois as atividades impactam o meio ambiente antes e durante sua implantação e depois na sua operação e; a social, na interação com as comunidades e populações que passam a ser direta ou indiretamente afetadas pelo porto e seus negócios correlatos.

O relacionamento institucional do Porto do Itaqui com os atores envolvidos se apresenta de forma complexa. Primeiro pela quantidade de agentes intervenientes somando no total de 33 agentes (PORTO DO ITAQUI, 2011).

Segundo pela variedade nos tipos de relacionamentos nos setores de fiscalização, regulação, promoção, políticas públicas, controladoria, planejamento, política e desenvolvimento econômico. Desta forma o presente estudo possui foco no relacionamento institucional entre a Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP, Autoridade Portuária do porto do Itaqui, e os setores públicos municipais e estaduais, tomando como base modelos praticados em outros portos públicos brasileiros.

A justificativa se dá pela importância da função do Porto do Itaqui para a economia do Estado do Maranhão, pela necessidade do alinhamento e convergência entre as políticas públicas para o setor, pela efetividade do Plano Diretor Municipal com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto do Itaqui e demais sinergias que possam surgir a partir de um novo arranjo de governança e relacionamento institucional envolvendo todos os atores.

O conhecimento e a experiência que será produzida por este trabalho criará uma proposta de modelo adequado de relação entre estes atores contribuindo para a geração de vantagens competitivas na relação Porto-Cidade no Maranhão.

A problemática apresentada nesta conjuntura é qual o modelo de relacionamento institucional envolvendo os órgãos públicos municipais, estaduais e a autoridade portuária, de forma que o Porto seja beneficiado, seus objetivos estratégicos sejam alcançados, os atritos e conflitos sejam reduzidos?

A hipótese que norteia este trabalho é de que existe uma conjuntura de sobreposições e disfunções nas competências das instituições que atuam no setor, existe uma relação não eficiente entre as instituições estaduais, municipais, federais e a autoridade portuária e que uma das soluções seria a criação de uma secretaria municipal para tratar exclusivamente desta temática.

A metodologia utilizada neste trabalho será de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas, cujo objetivo geral é o de propor um modelo institucional adequado de relacionamento entre os órgãos públicos municipais e estaduais de São Luis e a EMAP. E como objetivos específicos: mapear o relacionamento entre o complexo portuário do Itaqui e as instituições envolvidas; identificar quais portos no Brasil possuem instituições públicas específicas para gerenciar a relação porto-cidade; comparar a relação porto-cidade, especificamente o relacionamento institucional, do complexo portuário do Itaqui com

outros portos identificados no objetivo anterior e criar um modelo de relacionamento institucional para o complexo portuário do Itaqui.

Nos dois capítulos iniciais busca-se entender os conceitos básicos de governança sob um olhar mais geral e em seguida analisa-se este conceito no âmbito portuário descrevendo os modelos propostos por Baltazar e Brooks (2006), Brooks e Cullinane (2006) e Brooks e Pallis (2007); apresenta também o modelo do Banco Mundial que analisa as relações do poder público e privado nas diferentes categorias de portos existentes e ainda o modelo de governança aplicada ao conceito de divisão portuária por *cluster*.

No capítulo seguinte faz-se um apanhado sobre a Administração Portuária a nível nacional. Apresenta-se um breve histórico da mesma e uma análise sobre a situação atual deste cenário observando as mudanças que ocorreram na estrutura dessas relações com a aprovação das últimas leis no setor.

No quarto capítulo se discorrerá sobre a Relação Porto Cidade, a evolução desta baseada na teoria de Hoyle (1998) de aproximação e afastamento dos portos e cidades ao longo do tempo, os impactos que esta relação origina além de um breve aparato histórico deste cenário no Brasil. Estes capítulos teóricos introdutórios serão essenciais para embasar as análises posteriores do trabalho.

No quinto capítulo faz-se uma descrição do campo de pesquisa do trabalho trazendo informações sobre o Complexo portuário do Itaqui, descrevendo sua estrutura e características. Em seguida apresenta-se a metodologia utilizada para se alcançar os resultados desta pesquisa tais como seu contexto, os participantes, os instrumentos de coleta e os procedimentos realizados para a análise dos dados.

No capítulo subsequente faz-se a análise da atual situação da Relação Porto-Cidade que se configura no Porto do Itaqui e demais instituições, apresentando ainda o modelo utilizado em outros portos. Ao final, verificam-se quais as mudanças podem ser realizadas na atual relação do Itaqui baseadas nos modelos encontrados para se criar um modelo adequado de relacionamento institucional envolvendo órgãos públicos municipais, estaduais e autoridade portuária.

2 GOVERNANÇA PORTUÁRIA

2.1 Introduzindo a abordagem de governança

O termo governança surge para explicar os processos de tomada de decisão de caráter coletivo diferenciando-se do processo decisório realizado unilateralmente e de controle hierárquico. Alinhado com este entendimento, Hirst (2000, apud VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT, 2013) afirma que o conceito de governança tem relação com as práticas de coordenação de atividades através de redes. A definição de governança ainda é debatida atualmente, devido sua ampla diversidade de conceitos, porém para este estudo, pode-se definir governança como: “processo por meio do qual as sociedades ou as organizações tomam decisões importantes, determinam quem deve ser envolvido e como devem prestar contas.” (SANTOS; COELHO; SANTOS, 2004, p. 289). Para os autores, este processo baseia-se em um sistema que envolva elementos formais como constituição, legislação, políticas e convenções que definirão como o processo deva funcionar. Porém no seu contexto prático devem ser considerados as tradições informais, os atores, as condutas não escritas e práticas aceitas já que estas determinam de fato como a governança funciona.

Segundo Geiger (2009 apud VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT, 2013), um modelo de governança deve responder a três questões básicas: 1) Quem governa? 2) Como governa? e 3) O que governa? Onde quem governa será a estrutura de governança; como governa serão as ações de governança e o que governa serão os elementos da governança. A estrutura compreende a parte institucional e normativa; as ações de governança são os mecanismos de coordenação e os elementos são os atores pertencentes às transações realizadas.

A prática da “boa governança” compreende a habilidade de um governo de manter a paz social, promover ou criar condições necessárias para o crescimento econômico, garantir a lei e a ordem assegurando o mínimo de segurança social. Cabe aos governantes a habilidade de reconhecer os benefícios destas práticas e ter a capacidade de executá-las. No setor público essa boa prática deve ser refletir na capacidade de macro coordenação que possibilite a construção de fluxos de comunicação verticais garantindo o recebimento de informações válidas e relevantes ao longo da cadeia de informação.

No setor corporativo, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBCG, a governança define-se como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo as práticas e os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas da governança neste setor, os princípios são convertidos em recomendações objetivas, alinhado os interesse com o intuito de otimizar o valor da organização contribuindo para sua longevidade e seu acesso ao capital.

A governança possui um papel importante no desenvolvimento já que suas estruturas são determinantes para definir a coesão ou conflito social, o sucesso ou não do desenvolvimento econômico, respeito ou violação dos direitos humanos e a preservação ou deterioração do meio ambiente.

2.2 Governança aplicada aos portos marítimos

A governança portuária é um assunto atual e complexo em sua aplicação prática devido a uma série de atores e interações que estes desenvolvem nos diversos modelos de gestão portuária existentes. Para Brooks (2004) este tema deve ser considerado prioridade na gestão portuária nos próximos anos. No contexto atual os portos não devem mais ser vistos como corredores ou fim de um processo produtivo, mas sim coordenadores e facilitadores de uma cadeia logística cujas relações vão além dos clientes, operadores ou agentes logísticos, mas abrangem os governos locais e regionais, com a sociedade e com todos os tipos de *stakeholders* envolvidos.

No caso da governança portuária existem dois conceitos diferentes: governança da autoridade portuária, que está relacionada às questões de governança corporativa; e a governança portuária em si que considera o porto como uma aglomeração empresarial, considerando todos os atores envolvidos na cadeia logístico-portuária e os meios de coordenação destas relações (VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT, 2013).

Na literatura existem poucos estudos acerca dos modelos de governança. O de maior destaque é o proposto por Baltazar e Brooks (2006) que criaram um modelo denominado de *matching framework* que faz uma análise dos fatores que influenciam a performance portuária e suas relações. Os demais modelos

desenvolvidos por Brooks e Cullinane (2006) e Brooks e Pallis (2007) são um aprofundamento do primeiro modelo onde são intensificados os estudos acerca das relações e as consequências das mesmas no cenário portuário. Além destes dois modelos, encontra-se também um modelo de classificação portuária ou de gestão portuária muito utilizado para explicar as interações principalmente entre o público e privado que ocorrem no setor portuário. Porém o mesmo é considerado muito simples e não é classificado realmente como um modelo de governança portuária.

2.2.1 Modelo de governança segundo Baltazar e Brooks

O modelo de governança portuária proposto por Baltazar e Brooks baseia-se na teoria de contingência de Donaldson. Esta teoria afirma que existem diversos tipos de contingências como estratégia, tamanho incerteza com relações a tarefas e tecnologia e estas características refletem a influência do ambiente no qual está inserida a organização, portanto ela precisa adequar suas estruturas e fatores contingenciais a este ambiente para que ela se torne efetiva. Por esta razão esse modelo foi chamado de *matching framework* onde existe um processo de gerenciamento das incertezas do ambiente a partir do processo de adequação de estruturas e estratégias (VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT, 2013).

Esta incerteza ambiental corresponde a todos os fatores que afetam as atividades industriais e seus atores; as estruturas correspondem às relações hierárquicas da organização, tais como relacionamentos entre atores, procedimentos operacionais e sistemas de informação e de controle; e a estratégia é definida pela relação de produto-mercado (em quais mercados e com quais produtos/serviços o porto irá trabalhar) e pela abordagem competitiva (liderança em custo, diferenciação...) (VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT, 2013).

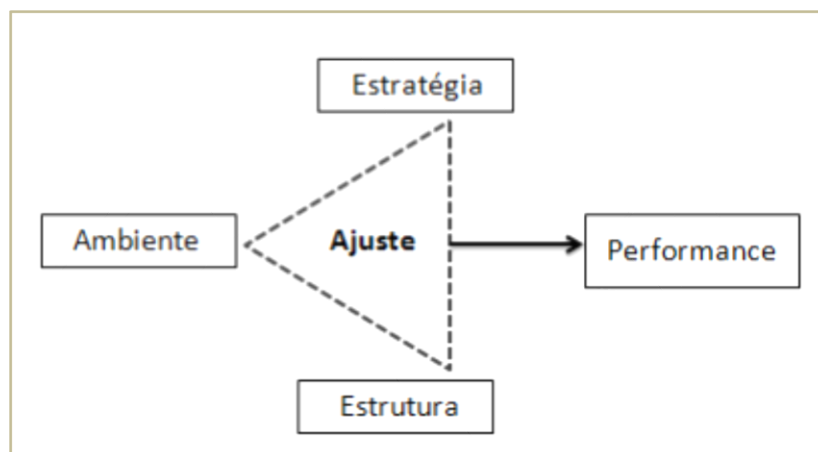
A ênfase contingencial foi utilizada, segundo Baltazar e Brooks (2006), pois eles afirmam que não existe uma única forma válida a ser utilizada, mas sim uma forma mais adequada condizente a determinada situação e a teoria contingencial permite esta flexibilidade.

O *matching framework* baseia-se em três elementos principais: 1) ambiente operacional ao qual o porto está inserido, que possui diferentes níveis de incerteza dependendo do grau de complexidade; 2) estruturas utilizadas que serão influenciadas pela relação produto-mercado e competitividade; 3) estrutura que

considera os elementos de centralização ou descentralização de acordo com o ambiente. Estes 3 elementos, em conjunto, são determinantes para a prover a performance portuária.

Para os autores, ambientes que possuem menor grau de complexidade, dinamismo e incertezas têm a propensão de serem mais eficientes produzindo grandes volumes de produtos ou serviços a partir de uma estrutura mais centralizada e padronizada. Já os ambientes com maior incerteza implicam em uma diferenciação dos produtos e serviços destinados para clientes com necessidades particulares, o que leva conseqüentemente, a estruturas menos centralizadas e processos menos padronizados. Desta forma, não se trata de uma eleição entre um ou outro tipo de estrutura, mas sim de uma orientação maior a determinado tipo de estrutura. O esquema do modelo é apresentado na figura 1.

Figura 1 - Modelo de Governança Portuário - *Matching Framework*.



Fonte: VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT, 2013.

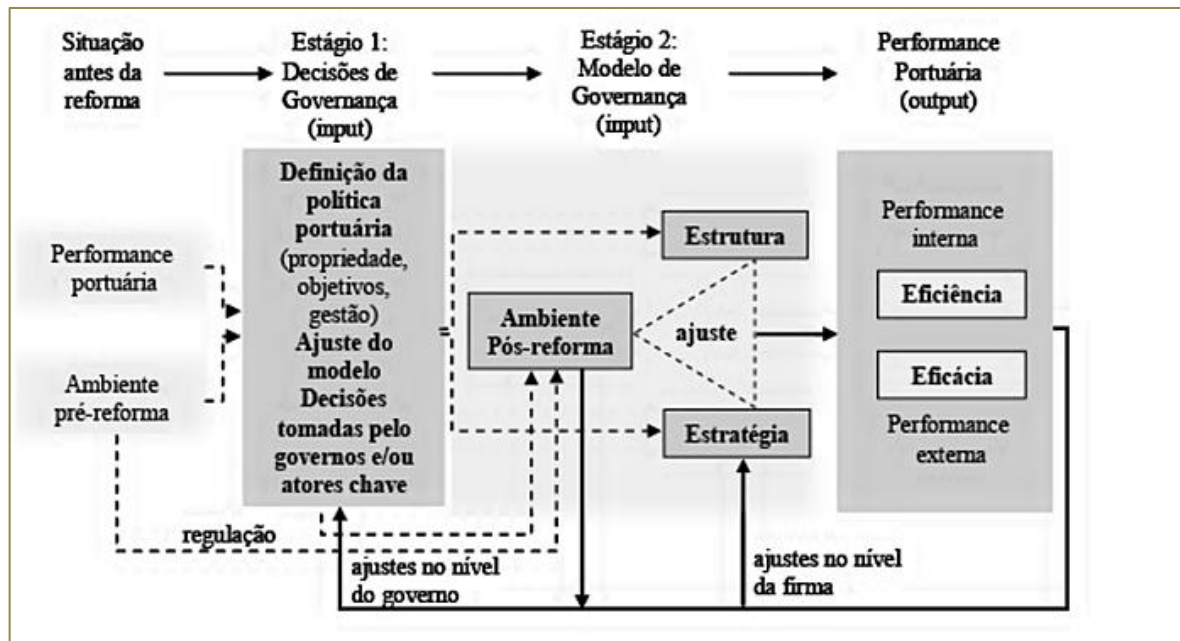
2.2.2 Modelo de governança segundo Brooks e Cullinane

Partindo do conceito de *matching framework* de Baltazar e Brook (2006), Brooks e Cullinane (2006) aprofundaram este conceito inserindo os níveis de governo e empresas ao modelo. Segundo eles, os resultados da governança no nível do governo seriam um elemento do ambiente de governança no nível das empresas e os resultados no nível das empresas como um componente para a análise do ambiente de governança em nível governamental, como representado na figura 2.

2.2.3 Modelo de governança segundo Brooks e Pallis

Brooks e Pallis (2007) desenvolveram um modelo de governança também baseado no modelo de *matching framework* (2006), porém, este modelo tem o enfoque voltado para eficiência e eficácia do porto. Segundo os autores, este conceito funciona como um processo de *feedback*, onde mensurados a performance (chamada de output = eficiência e eficácia) e informadas as mudanças que ocorreram no ambiente econômico, as Autoridades Portuárias e as agências de governo ou outros atores relevantes podem elaborar decisões que estejam mais adequadas ao sistema e implementá-las. Estas decisões, por sua vez, quando aplicadas, gerarão um novo cenário que trará novas mudanças que deverão ser analisadas novamente, formando um ciclo de retroalimentação como mostra a figura 3.

Figura 3 - Modelo de governança no contexto de um processo de reforma portuária.



Fonte: VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT, 2013.

Todos estes modelos evidenciam a necessidade existente de buscar novos estudos acerca da governança portuária principalmente em um âmbito mais amplo envolvendo todo o ambiente e seus atores. Por este motivo atualmente faz-se uso da análise dos *clusters* portuários para dar um enfoque mais holístico ao tema o qual será apresentado nos próximos capítulos.

2.2.4 Modelo de classificação de gestão portuária segundo o Banco Mundial

O Banco Mundial criou um documento chamado de *Port Reform Toolkit* (Manual de Reforma do Porto) que traz uma série de medidas para reformas na área de administração portuária e o módulo 3 deste documento apresenta tipologias de modelos utilizadas geralmente na atualidade. Segundo Brooks (2004):

A escolha do modelo adotado em cada país será influenciada pela maneira como o porto é organizado, estruturado e administrado. Estes fatores incluem características como as estruturas socioeconômicas do país, do desenvolvimento histórico do porto, o local do porto (região urbana ou isolada), e os tipos de carga que são geralmente manejadas (cargas líquidas ou secas, contêineres) (BROOKS, 2004, p.169).

Os quatro modelos de administração citados no manual são o de *Service Port* (Porto Público), *Tool Port*, *Landlord Port* e o *Private Service Port* (Porto Privado). Estes modelos se diferenciam pelas características dos seus serviços se são públicos, privados ou de propriedade mista, a quem pertencem sua superestrutura (maquinário e veículos) e equipamentos e de onde são provenientes os serviços nas docas e a administração. Porém, de acordo com Brooks e Cullinane (2006) estas classificações são apenas um primeiro passo para entender a alocação da responsabilidade do investimento de capital no porto (infraestrutura e superestrutura), e a administração e as operações no porto, mas falha em prover o entendimento sobre as estratégias do porto e seu papel na economia, por exemplo.

Segundo os mesmos autores, este modelo não deve ser visto como um modelo de governança, pois ele apenas apresenta a distribuição das responsabilidades destes atores e não indicam o conjunto de indicadores completo como ocorre nos modelos de governança como quem assume os riscos ou quais são as linhas de prestação de contas, por exemplo. Ele é visto como um modelo simples, mas que possibilita uma definição prática sobre as principais relações do público e privado que se desenvolvem no cenário atual e são de extrema relevância para este estudo.

2.2.4.1 Modelo *Service Port*

Modelo geralmente utilizado pelos países em desenvolvimento onde a Autoridade Portuária detém todos os ativos (fixos e móveis), executa as funções regulatórias e de atividades do porto. As operações são realizadas por empregados ligados à Autoridade Portuária e o porto é geralmente controlado pelo Ministério dos Transportes que se reporta a Autoridade Portuária.

Um ponto forte deste modelo é a centralização das operações e administração, entretanto a falta de competição interna gera a falta de inovação e não conduz o porto a orientar-se para o cliente e o mercado além da dependência dos recursos públicos o que pode gerar um gasto desnecessário ou um baixo volume de investimentos.

2.2.4.2 Modelo *Tool Port*

Esse modelo se caracteriza pela divisão operacional das responsabilidades. A Autoridade Portuária é a responsável por deter, desenvolver e manter a infraestrutura e superestrutura portuária. A mão de obra da Autoridade Portuária geralmente realiza a operação dos equipamentos, mas outras atividades nos navios e cais são executadas por empresas privadas na sua maioria de pequeno porte.

O principal ponto fraco deste modelo é a fragmentação das responsabilidades pelo manuseio das cargas que pode levar a conflitos entre as empresas, os trabalhadores do porto e a administração portuária. Além disso, o controle dos investimentos pelo setor público gera volume de investimento inferior às necessidades do porto e prejudica as inovações.

2.2.4.3 Modelo *Landlord Port*

Neste modelo, a Autoridade Portuária é a proprietária da área do porto enquanto que a infraestrutura é arrendada a empresas privadas de operações. Portanto, cabe a Autoridade Portuária desenvolver os terrenos, manter a infraestrutura básica e a exploração econômica, enquanto que as empresas privadas

mantém sua própria estrutura e seu equipamento e o trabalho nas docas fica a cargo dessas empresas.

Os pontos fortes desse modelo estão na maior capacidade das empresas privadas atenderem as exigências do mercado e o fato de uma mesma entidade executar tanto as operações portuárias e ser a proprietária dos equipamentos de movimentação de carga, estimulando o seu comprometimento com o porto e a realização dos investimentos. Contudo pode existir um excesso na capacidade e duplicação nos esforços de marketing devido a concorrência entre os operadores portuários.

2.2.4.4 Modelo *Private Service Port*

Esse modelo caracteriza-se pela ausência do setor público na atividade portuária, sendo o setor privado responsável pelas atividades operacionais e funções regulatórias além dos próprios terrenos onde o porto está localizado. Este modelo permite que o desenvolvimento seja mais orientado pelo mercado e contribui para uma flexibilidade nos investimentos. Por outro lado, o modelo pode gerar monopólios e a perda da capacidade do poder público desenvolver estratégias e políticas econômicas de longo prazo.

O quadro 1 apresenta um resumo deste modelo proposto pelo Banco Mundial.

Quadro1 - Modelo de gestão portuária segundo o Banco Mundial.

Modelo	Investimentos		Serviços	
	Infraestrutura	Superestrutura	Estiva	Outros
Public Service Port	Pública	Pública	Pública	Predominantemente públicos
Toolport	Pública	Pública	Privada	Público-privados
Landlord Port	Público-privada	Privada	Privada	Público-privados
Private Serviceport	Privada	Privada	Privada	Predominantemente privados

Fonte: VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT; RODRIGUES; RAMOS, 2011.

2.3 Cluster Portuário

Ao se falar de gestão portuária atualmente utiliza-se o conceito de *cluster* portuário. Existe uma diversidade de conceitos na literatura sobre *cluster*. Segundo Porter (1990, apud LANGEN, 2003) *cluster* seria um grupo de empresas concentradas espacialmente que competem ou não na mesma indústria estando ligadas através de relações verticais ou horizontais.

Langen (2003) afirma que existem cinco características principais em um *cluster*. Primeiramente eles devem ser vistos como uma população e não como uma entidade. Esse aspecto é importante para ilustrar a heterogeneidade que existe dentro destas relações. Segundo é o aspecto geográfico. Delimitar a região do *cluster* é importante, porém difícil, já que na maioria das vezes essas relações se constroem além das delimitações geográficas. Terceiro, a população de um *cluster* consiste em unidades de negócios, associações e organizações públicas e privadas.

Para o autor, é mais apropriado utilizar o termo unidades de negócios do que empresas, já que a unidade empresas pode estar presente em diferentes *clusters* ao mesmo tempo. Quarto, as unidades de negócios são inclusas na população quando elas possuem um forte potencial econômico para interagir com outras unidades de negócios e com as associações públicas e privadas ocorre o mesmo processo já que um *cluster* é formado por uma população de empresas que competem e se complementam. Por fim, a população de um *cluster* é centrada em um foco, ou em uma especialização econômica o que irá definir todas as suas relações e atividades.

A conceituação de *cluster* para Sugden, Wei e Wilson (2006, apud, DAMASCENO 2009) se assemelha com a ideia de Langen (2003) no ponto em que um *cluster* existe a partir do momento em que organizações e instituições se interconectam tendo o foco em uma atividade produtiva e o modo como se dão as relações entre os atores econômicos, porém estes autores dão um foco maior na análise de relações de poder dentro de um *cluster*. Eles ainda afirmam que uma análise qualitativa dessas relações no *cluster* não vem recebendo a devida atenção acreditando ser um equívoco, pois as mesmas são mais importantes do que focar nos aspectos geográficos e industriais de um *cluster*.

Langen (2003) apresenta a estrutura do *cluster* formada por aglomerações econômicas - economias decorrentes de um aumento na escala de

produção que alimentam uma concentração geográfica; competição interna – competição entre as empresas localizadas no mesmo *cluster* gerando o dinamismo no mesmo; barreiras do *cluster* – são as barreiras para entrar, sair ou para começar uma nova especulação em um *cluster* e; heterogeneidade no *cluster* – a variedade das empresas em um *cluster* aumenta sua produtividade.

No âmbito portuário, Langen (2004, apud, VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT; RODRIGUES; RAMOS, 2011) afirma que um *cluster* portuário consiste em todas as atividades relacionadas à chegada de navios e de cargas localizadas na região do porto, ou seja, trabalha com a ideia de comunidade portuária onde as empresas interdependentes estão comprometidas com atividades relacionadas ao porto.

Para Winkelmanns (2008, apud, VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT; RODRIGUES; RAMOS, 2011), todos os indivíduos que têm algum interesse ou são afetados pelas atividades portuárias serão considerados atores do *cluster* portuário. Estes indivíduos ou grupos podem ser classificados em quatro categorias: (1) os *stakeholders* internos, são os gestores do porto, os colaboradores do porto, os membros do conselho de administração e os *shareholders*; (2) os *players* (atores) do mercado, formados pelos órgãos de gestão de mão de obra avulsa, os operadores de transporte ferroviário, rodoviário e de cabotagem, as companhias de navegação e seus agentes, os *freight forwarders* (agentes internacionais de carga) e demais prestadores de serviços logísticos, os práticos, os rebocadores, os embarcadores e consignatários de cargas etc.; (3) a administração pública, que inclui os diferentes departamentos de governo em nível local, regional, nacional e supranacional; e (4) a comunidade em geral (moradores do entorno portuário, consumidores, grupos de pressão ambiental etc.).

A análise a partir deste modelo permite um maior entendimento da rede assim como as relações entre os atores desse *cluster* e como seus papéis no desenvolvimento local. Pode-se ter uma visão menos limitada levando em conta aspectos econômicos, sociais e culturais que interferem e criam essas relações.

2.3.1 Governança em *Cluster* Portuário.

A governança em *cluster* é um “mix das relações entre vários mecanismos de coordenação usados em um *cluster*” (LANGEN, 2003). Estes mecanismos seriam

a governança. Ele estuda o papel da autoridade portuária dos outros atores no processo de governança do *cluster* portuário acreditando que o comportamento da autoridade portuária é influenciado pelo comportamento dos outros atores no *cluster*. Para afirmar esta relevância ele apresenta o seguinte conceito:

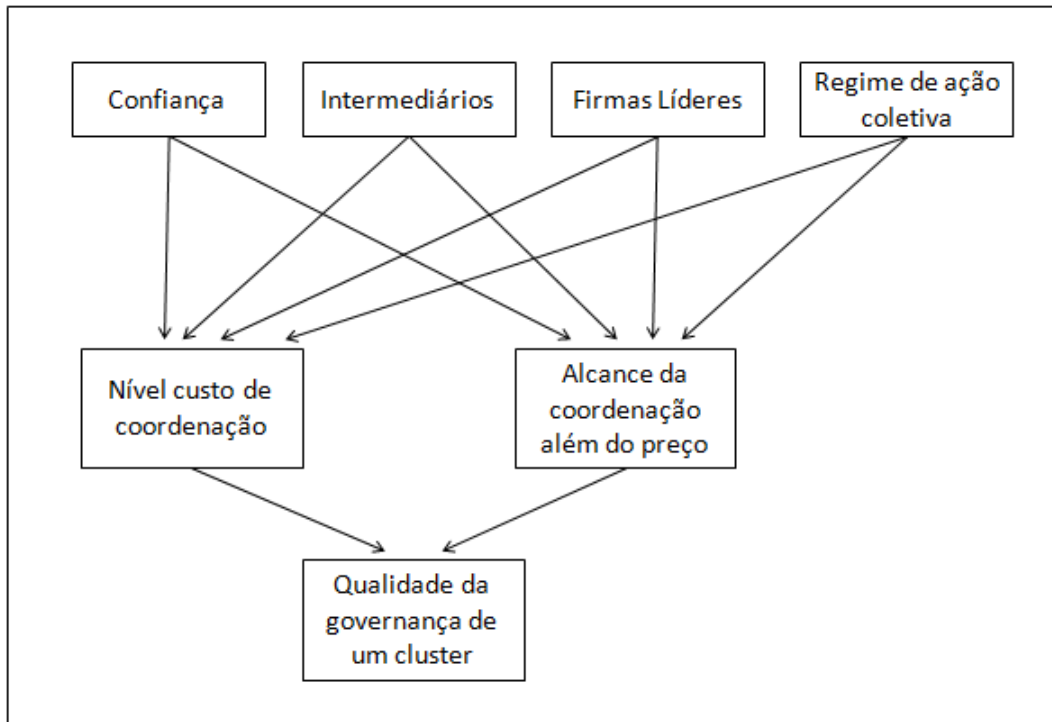
Um porto moderno pode ser descrito como uma comunidade de empresas independentes vinculadas pelo interesse comum em assuntos marítimos. O centro dessa comunidade é uma entidade conhecida como autoridade portuária, sempre um regulador, geralmente um proprietário de terra, frequentemente um fomentador e às vezes um operador do terminal (DREWRY SHIPPING CONSULTANTS, 1998, *apud*, LANGEN, 2003, p. 84).

Apesar de toda a importância dada às autoridades portuárias, Langen (2003) afirma que os outros atores também devem ser considerados, já que a autoridade portuária não é a única envolvida no processo de governança portuária.

O autor ainda define a autoridade portuária como gestor do *cluster* (*cluster manager*). Esse gestor deve incentivar o investimento no cluster e investir nas atividades do mesmo que gerem benefícios para o *cluster* como um todo.

Para que esse cluster obtenha qualidade em sua governança, Langen (2003) adota um modelo com quatro variáveis que influenciarão os resultados sendo elas: (1) Confiança – reduzindo as incertezas, a confiança aumentaria e os custos da coordenação diminuiriam. Para Langen este é um aspecto fundamental que define a performance de um *cluster*; (2) Intermediários – seriam as associações, corretores e agentes marítimos responsáveis por diminuir o custo da coordenação já que serão diminuídos os custos da busca por parceiros; (3) Firms Líderes – geram externalidades positivas para outras firms do *cluster* com o seu investimento o que leva a competitividade dentro do ambiente; e (4) Regime de ação – corresponde a um conjunto de modos de governança que serão adequados para solucionar os problemas de ação coletiva (PAC) que acabam por envolver todos os atores do *cluster*, e quanto mais eficiente for este regime maior será a eficiência do *cluster*. Este esquema é apresentado na figura 4.

Figura 4 – A qualidade da governança de um *cluster* segundo Langen (2002).



Fonte: DAMASCENO, 2009.

Através da exposição destes conceitos, nota-se a relevância do entendimento da governança no contexto atual movido pelas exigências trazidas pela globalização que tornou mais complexas as interações e os números de atores que participam das relações levando a adoção do conceito de cluster portuário que permite uma visão mais abrangente e holística da cadeia logística portuária. Tais relações são influenciadas fortemente pelo modo de governança que por sua vez influencia nos resultados das operações. Fala-se atualmente de rede e não mais do porto como um ator isolado que era o fim de um processo de produção. Portanto é de fundamental importância ter um olhar amplo sobre o setor, analisando todos os seus atores, interconexões, ações e reações oriundas da dinâmica exercida nessas interações.

3 ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL.

3.1 Histórico da Administração Portuária no Brasil.

A relevância do setor portuário brasileiro remonta desde o período colonial onde grande parte da história do país deu-se através deste segmento, permitindo o transporte dos imigrantes vindos da Europa e a comercialização das mercadorias destacando a influência das atividades portuárias para a economia principalmente no âmbito internacional.

Segundo Rocha e Morato (2009) em 1912, o Ministério de Viação e Obras Públicas (MVOP) cria a Inspeção Federal dos Portos, Rios e Canais (IPRC), porém existia um questionamento de se estabelecer sob a mesma administração os portos e a navegação o que levou em 1934 a criação do Departamento Nacional de Portos e Navegação (DNPN) que administrava os dois segmentos. Porém em 1943 foram novamente separados, dando origem ao Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (DNPRC), cuja função era promover orientar e instruir as questões relativas à construção, melhoramento, manutenção e exploração dos portos e vias de água do país. Em 1963 cria-se o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN) para substituir o DNPRC, como autarquia a partir do Decreto-Lei n. 200/67 que incentivou a administração portuária por empresas públicas originando as Companhias Docas.

Em 1965 surge o GEIPOT (Grupo Executivo para Integração das Políticas de Transporte) que exerceu importantes funções nas áreas de planejamento e formulação de políticas públicas até 2001. Em 1975 surge a Empresa Brasileira de Portos S.A. (Portobrás) para substituir o DNPVN centralizando a administração do setor portuário.

Até 1990 os principais atores na gestão portuária eram a Portobrás, pelas companhias Docas e por concessionários privados e estaduais. Porém segundo Tovar e Ferreira (2006, apud ROCHA; MORATO, 2009) quando a Portobrás é extinta em 1990 a União através do Decreto 99.475, de agosto de 1990, autorizou o Ministério de Infraestrutura a descentralizar, a administração dos portos, hidrovias e eclusas às sociedades de economia mista subsidiárias da Portobrás ou às unidades federadas, com prazo de um ano por meio de convênios.

A partir desta época o setor administrativo portuário sofre muitas modificações tendo como marco a Lei de Modernização Portuária de 1993 (Lei

8.630) que viabilizou a participação do setor privado na administração portuária. De acordo com o artigo 1º desta Lei, os portos organizados são explorados pela União de forma direta ou através de concessões. A União, por sua vez, pode transferir o direito de exploração para o estado ou município que pode explorar o porto através de uma autarquia ou promover sua concessão a uma entidade privada.

Segundo Lacerda (2005) os principais portos que foram delegados para estados e municípios após 1996 foram: Rio Grande e Porto Alegre para o Rio Grande do Sul; Itajaí para o município do Itajaí (SC); Paranaguá para o Paraná; Cabedelo para Paraíba; Itaqui para o Maranhão; Manaus para Amazonas e Porto Velho para Rondônia. Outros portos foram mantidos sob o controle da União como Santos, Sepetiba, Rio de Janeiro, Vitória, portos da Bahia, do Pará e o porto de Fortaleza.

De acordo com Tovar e Ferreira (2006, apud ROCHA; MORATO, 2009), existem três modalidades de transferências das operações do setor público para o privado:

1) Concessão da administração Portuária onde é realizada uma licitação e a entidade privada que vencê-la e explorar o porto;

2) Qualificação e atuação de operadores portuários privados, onde a autoridade portuária através de um ato administrativo permite a qualificação e a prestação de serviços de movimentação de cargas, efetuados exclusivamente por operadores privados;

3) Arrendamentos de áreas e instalações portuárias, onde através de licitação (concorrência ou leilão), ocorre a seleção para exploração das atividades portuárias, exceto quando o interessado for titular do domínio útil da área.

A Lei de Modernização Portuária de 1993 (Lei. 8630) também criou figuras para a administração portuária como Conselhos de Autoridade Portuária - CAP, as Administrações Portuárias – AP e os Órgãos Gestores da Mão de Obra - OGMO que serão detalhadas adiante.

A Lei dos Portos é considerada como um marco institucional para o sistema portuário brasileiro, pois:

Permitiu o aumento da participação privada na movimentação e na armazenagem de cargas e resultou na capacitação dos portos brasileiros para atender ao grande aumento do comércio exterior brasileiro observado nos últimos anos (LACERDA, 2005, p. 312).

Ainda em 1993, o setor portuário passa a ser submetido ao Departamento de Portos e Hidrovias do Ministério dos Transportes, desmembrado em 1995 dando origem ao Departamento de Portos e ao Departamento de Hidrovias Interiores coordenados pela Secretária de Transportes Aquaviários do Ministério.

O ano de 2001 foi um marco para o setor portuário segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES (2012). A Lei 10.233/2001 trouxe alterações para a organização institucional portuária criando figuras importantes como:

1) CONIT – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, responsável por criar políticas públicas para a integração dos diversos modais de transporte;

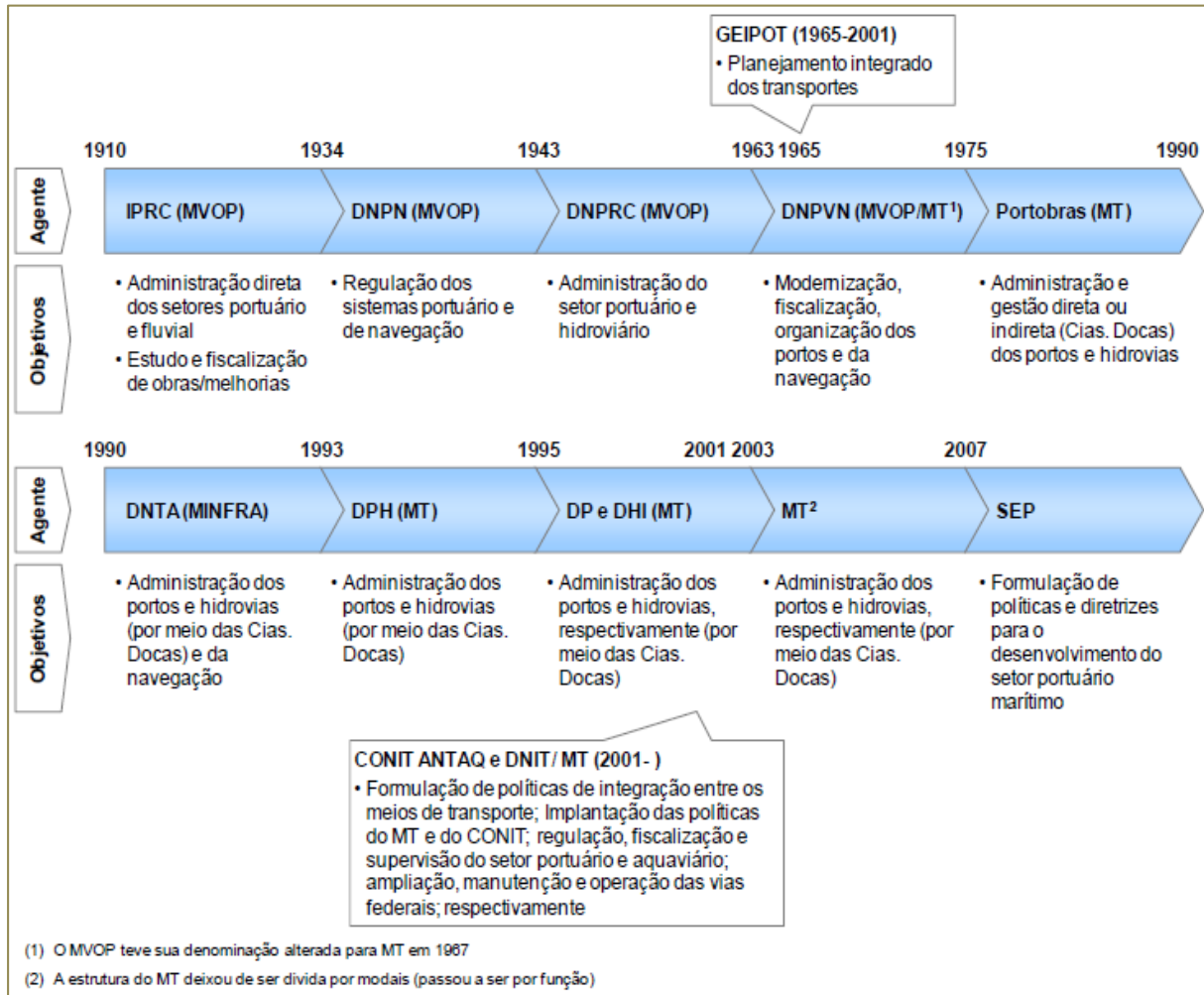
2) ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários, responsável pela regulação, fiscalização e supervisão das atividades desempenhadas pelo setor; e o

3) DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, responsável pela infraestrutura do Sistema Federal de Viação.

Em 2007, cria-se a Secretária Especial de Portos – SEP, cujo principal objetivo é incentivar o desenvolvimento dos portos e terminais portuários, executando medidas, programas e projetos que fomentem o segmento.

Mais recentemente, em junho de 2013 foi sancionada a Lei nº 12.815 que traz mudanças para o setor que estimulam ainda mais a participação privada no segmento; fim da distinção entre carga própria e carga de terceiros; o CAP passa a ser um órgão apenas consultivo e não deliberativo; centralização do planejamento no governo federal; transferência de responsabilidades da Autoridade Portuária para a ANTAQ e a SEP e a possibilidade do operador portuário contratar funcionário apenas via Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e não utilizar a mão de obra avulsa através do OGMO. Este histórico é apresentado na figura 6.

Figura 6 - Histórico da Administração Portuária no Brasil.



FONTE: BNDES, 2012.

Quadro 2 - Siglas Utilizadas – Principais Agentes ao Longo do Tempo.

SIGLA	AGENTE
IPRC	Inspetorias de Portos, Rios e Canais
MVOP	Ministério de Viação e Obras Públicas
DNPN	Departamento Nacional de Portos e Navegação
DNPRC	Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais
DNPVN	Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis
MT	Ministério dos Transportes
GEIPOT	Grupo Executivo para Integração das Políticas de Transporte
Portobras	Empresa de Portos do Brasil
DNTA	Departamento Nacional de Tráfego Aquaviário
MINFRA	Ministério de Infraestrutura
DPH	Departamento de Portos e Hidrovias
DP	Departamento de Portos
DHI	Departamento de Hidrovias Interiores
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
SEP	Secretaria de Portos

FONTE: BNDES, 2012.

3.2 Sistema Portuário Nacional Atual

Atualmente, a estrutura do Setor Portuário Nacional é complexa e possui vários atores que atuam de forma direta ou indireta. Por este motivo o Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES (2012) dividiu seis categorias de agentes que atuam sob o setor para o melhor entendimento (Figura 6 e Quadro 3):

- 1) Agentes de Formulação de Políticas, Planejamento e Regulação Setorial;
- 2) Agentes de Administração Portuária Marítima;
- 3) Agentes de Autoridade Marítima;
- 4) Agentes da Administração Hidroviária e Portuária Fluvial e Lacustre;
- 5) Agentes Intervenientes; e
- 6) Órgãos de Controle.

Quadro 3 - Instituições Vinculadas ao Setor Portuário por Grupo.

Grupo	Órgão/Instituição
1. Agentes de Formulação de Políticas, Planejamento e Regulação Setorial	Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP)
	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)
	Ministério dos Transportes (MT)
	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)
	Conselho Nacional de Políticas de Integração de Transportes (CONIT)
2. Agentes de Administração Portuária Marítima	Autoridade Portuária (AP)
	Conselho de Autoridade Portuária (CAP)
	Órgão Gestor de Mão de obra (OGMO)
3. Agentes de Administração Hidroviária e Portuária Fluvial e Lacustre	Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR)
	Administração Hidroviária (AH)
4. Agentes de Autoridade Marítima	Diretoria de Portos e Costas (DPC)
	Capitanias dos Portos
5. Agentes Intervenientes	Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)
	Secretaria da Defesa Agropecuária (SDA/ MAPA)
	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
	Demais Agentes Anuentes da Importação e Exportação de Cargas
	Departamento da Polícia Federal (DPF)
	Comissões de Segurança Portuária (CONPORTOS e CESPORTOS)
	Sistema Brasileiro da Concorrência (SBDC)
	Demais Instituições Intervenientes
6. Agentes de Controle	Tribunal de Contas da União (TCU)
	Ministério Público da União (MPU)
	Corregedoria Geral da União (CGU)

FONTE: BNDES, 2012.

No segmento de Políticas, Planejamento e Regulação Setorial encontram-se a SEP, com objetivo de “formular políticas e diretrizes para o desenvolvimento do setor e executar projetos de infra e superestrutura portuária [...]” (BNDES, 2012, p. 91); ANTAQ, cuja finalidade é implementar as políticas formuladas pelo MT, CONIT e SEP e a regulação e fiscalização do setor aquaviário e portuário garantindo o

acesso dos usuários ao serviço e harmonizando os interesses entre os diversos agentes; o MT que formula políticas nacionais e realiza o planejamento do setor de transportes; DNIT, que deve construir, manter ou operar as vias e terminais de sua esfera de atuação e o CONIT que tem como objetivo principal propor medidas que busquem a integração multimodal.

Na categoria de Administração Portuária, fazem parte as Autoridades Portuárias (APs) são entidades cujo papel é o de administração dos portos sob a sua jurisdição e a supervisão de todos os serviços relativos à exploração portuária e dentre as autoridades portuárias destacam-se as Companhias Docas que são sociedades de economia mista que estão ligadas a SEP que atualmente administram 18 dos 33 portos marítimos sob-responsabilidade da SEP (BNDES, 2012); CAPs, “órgão voltado para a administração, fiscalização, planejamento e promoção da melhoria da eficiência qualitativa e quantitativa do porto.” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS – ABTP, 2001, p. 7), sendo integrada por representantes dos segmentos interessados na atividade portuária divididos em quatro blocos: poder público, operadores portuários, trabalhadores e usuários e; OGMO, uma entidade sem fins lucrativos que administra todo o fornecimento de mão de obra para o setor.

Quadro 4 - Autoridades Portuárias de Portos Marítimos, por Vínculo e Tipo.

Vínculo	Tipo da AP	Autoridade Portuária (AP)	Porto	UF
Governo Federal (SEP)	Sociedade de Economia Mista	CDP - Companhia Docas do Pará	Porto de Santarém	PA
			Porto de Belém	PA
			Porto de Vila do Conde	PA
		CDC - Companhia Docas do Ceará	Porto de Fortaleza	CE
			Porto de Natal	RN
		CODERN - Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte	Porto de Maceió	AL
			Terminal Salineiro de Areia Branca	RN
			Porto de Salvador	BA
		CODEBA - Companhia Docas do Estado da Bahia	Porto de Aratu	BA
			Porto de Ilhéus	BA
			Porto de Barra do Riacho	ES
		CODESA - Companhia Docas do Espírito Santo	Porto de Vitória	ES
			Porto de Niterói	RJ
		CDRJ - Companhia Docas do Rio de Janeiro	Porto do Rio de Janeiro	RJ
			Porto de Itaguaí	RJ
			Porto de Angra dos Reis	RJ
CODESP - Companhia Docas do Estado de São Paulo	Porto de Santos	SP		
	Porto de Laguna*	SC		
Governo Estadual	Sociedade de Economia Mista	Porto do Recife S.A.	Porto do Recife	PE
		Companhia Docas de São Sebastião	Porto de São Sebastião	SP
		Companhia Docas da Paraíba	Porto de Cabedelo	PB
		APPA - Administração dos Portos de Paranaguá e	Porto de Antonina	PR
			Porto de Paranaguá	PR
		APSFS - Administração Portuária de São Francisco do Sul	Porto de São Francisco do Sul	SC
		Superintendência de Portos e Hidrovias	Porto de Porto Alegre	RS
	Porto de Pelotas		RS	
	SUPRG - Superintendência do Porto de Rio Grande	Porto de Rio Grande	RS	
	Empresa Pública	EMAP - Empresa Maranhense de Administração Portuária	Porto do Itaqui	MA
Suape Complexo Industrial Portuário		Porto de Suape	PE	
Prefeitura Municipal	Autarquia Municipal	Superintendência do Porto de Itajaí	Porto de Itajaí	SC
	Empresa Pública	Companhia Docas de Santana	Porto de Macapá	AP
	Sociedade de Economia Mista	COMAP - Companhia Municipal de Administração Portuária	Porto de Forno	RJ

*Porto cuja administração foi descentralizada à CODESP pela SEP, segundo Decreto 6.336/2007.

FONTE: BNDES 2012.

Com a nova Lei nº 12.815, algumas responsabilidades das APs foram passadas para a ANTAQ e SEP como, por exemplo, o planejamento que agora fica a cargo da SEP e a contratação pode ser feita de forma avulsa, via CLT e não somente através do OGMO.

No segmento de Agentes de Administração Hidroviária e Portuária Fluvial e Lacustre encontram-se duas figuras: a CODOMAR e as Administrações Hidroviárias. A primeira, vinculada ao Ministério dos Transportes e mediante convênio firmado com o DNIT, é responsável pela gestão das hidrovias, manutenção e melhorias das vias navegáveis e portos fluviais e lacustres. Enquanto as AHs são responsáveis por executar estudos, obras e operação das vias navegáveis assim como portos fluviais e lacustres. São 8 AHs cuja responsabilidade respeita a composição das bacias hidrográficas (AHIMOC - Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental; AHIMOR - Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental; AHINOR - Administração das Hidrovias do Nordeste; AHIPAR - Administração da Hidrovia do Paraguai; AHITAR - Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia; AHRANA - Administração da Hidrovia do Paraná; AHSFRA - Administração da Hidrovia do São Francisco e AHSUL - Administração das Hidrovias do Sul).

Figura 7 - As oito Administrações Hidroviárias do Brasil.



FONTE: BNDES, 2012.

Os agentes de Autoridade Portuária são representados pela Diretoria de Portos e Costas - DPC que é vinculada à Diretoria Geral de Navegação da Marinha e possui como principal atribuição à realização da normatização do tráfego aquaviário; e pela Capitania dos Portos que fiscalizam o cumprimento das normas, sendo órgãos descentralizados vinculados ao Comando de Operações Navais.

Os agentes a seguir não são voltados exatamente para o setor portuário, mas interagem com o mesmo através de algumas atividades. Os agentes intervenientes têm por finalidade realizar a segurança e o controle das operações portuárias, quer sejam voltadas a área ambiental, de saúde ou legal como órgão como ANVISA, IBAMA e DPF, por exemplo. Já os agentes de controle são responsáveis pela fiscalização das entidades públicas ou de economia mista que estão envolvidas na administração ou setor portuário como o TCU, MPU e CGU.

4 RELAÇÃO PORTO CIDADE

O processo de Gestão Portuária é cada vez mais influenciado por um ambiente complexo, em constante reorganização, oriundo de relações intensas de globalização de ordem econômica, social, política e tecnológica além de uma variedade de partes externas interessadas que possuem objetivos específicos com as operações portuárias (DAMASCENO, 2009).

Este cenário impulsiona mudanças na estrutura mundial dos portos produzindo novos métodos de cargas, novas tecnologias, mão de obra especializada e maior eficiência. Porém, esta eficiência, segundo Monié e Vidal (2006, p 977): “[...] não se limita apenas às instalações e à capacidade dos navios, mas principalmente ao seu entorno, dadas as atividades produtivas que fazem uso dos seus serviços, ou seja, sua hinterlândia”. Desta forma, as mudanças geradas nas operações portuárias afetarão direta ou indiretamente as cidades que possuem relação com o porto.

Segundo Oliveira (2011):

Um ponto essencial para entender a relação porto cidade é que não se trata de uma linha, de uma fronteira claramente definida em um mapa ou plano que irá marcar a ruptura entre dois mundos diferentes, com formas totalmente diferentes de funcionamento. É muito mais uma questão de superfície, naturalmente estendida longitudinalmente, mas que possui uma certa profundidade e que nem sempre é homogênea (OLIVEIRA, 2011, p.9).

Portanto, entende-se que existe uma forte relação de interdependência entre portos e cidades na dinâmica das operações e esta relação caracteriza-se por sua complexidade em atingir aspectos sociais, ambientais e legais e por constante mutabilidade seguindo os reflexos do processo contemporâneo de globalização.

Para Ornelas (2008):

A relação porto/cidade centra-se, de modo geral, fundamentalmente na zona urbano costeira, ou seja, na interface entre o porto e a cidade onde o mesmo está localizado. Tal relação baseia-se, sobretudo, e vínculos funcionais e espaciais, ou seja, na relação existente entre o porto e a cidade em razão de atividades industriais, comerciais, de transporte e da proximidade espacial entre eles (ORNELAS, 2008, p.21).

A evolução dessas relações ao longo do processo histórico deu-se, de acordo com alguns pesquisadores, por processos de fratura e de aproximação entre eles. Rodrigue e Slack (2006) exemplificam bem esta situação ao afirmarem que

porto e a cidade estão frequentemente competindo pelo mesmo espaço e esta competição implica no desenvolvimento e crescimento de ambos. Portanto, o jogo dessas relações é complexo e frequentemente conflitante. Para Llovera (1999, apud ORNELAS, 2008), em seus estudos acerca das cidades portuárias da América Latina e do Sul da Europa, afirma que estes conflitos surgem, pois portos e cidades são administrados por organismos diferentes e que se ignoram.

De acordo com Bird (apud Wiegmans e Louw, 2011) a relação porto-cidade está ligada à forma e função do porto e o espaço com o qual ele se relaciona é visto como uma sucessão cronológica de distintas fases. Ele explica que cada uma das “eras” foi marcada pelo crescimento do volume de transporte ou avanços técnicos no transporte de mercadorias por via marítima ou do manuseio nos portos. Em cada época, as novas instalações portuárias foram construídas mais afastadas do que as instalações da antiga 'era', resultando em uma crescente separação geográfica do porto e cidade.

Hoyle (1998) chama esse processo de separação entre porto e cidade como recuo da frente marítima (*the retreat from the waterfront*) é um fenômeno, provocado por fatores tecnológicos, espaciais, socioeconômicos e ambientais. No âmbito tecnológico ele destaca a evolução das tecnologias marítimas como o aumento das embarcações, a utilização de contêineres e dos modernos métodos de manuseio de cargas; a necessidade de vastos espaços de terras e água para comportar as estruturas portuárias e industriais compreende o fator espacial; atrelado a isso segue o aspecto ambiental oriundo dessas atividades e o declínio marcante dos empregos relacionados aos portos nas cidades portuárias caracteriza o fator socioeconômico.

Para Silva e Cocco (1999, apud ORNELAS, 2008) afirmam que esse conflito existe quando o porto passa a ser visto apenas como um dispositivo tecnológico de circulação de mercadorias, sendo um “intruso” no desempenho da economia urbana. Mostram ainda que o isolamento das instalações portuárias dificulta a sua assimilação por parte do cotidiano da comunidade local.

Porém essa separação não deve ser vista como uma tendência já que existem cidades portuárias, geralmente na Europa e na América do Norte que oferecem um conjunto de serviços e infraestruturas de transportes, sendo polos de controle, organização e serviços tecnologicamente avançados. (LLOVERA, 1999, apud ORNELAS, 2008). Desta forma, a cidade torna-se o elo principal de articulação

entre a economia regional e o porto, bem como entre àquela e os mercados globais. Conseqüentemente, os planejamentos e a produção de infraestruturas portuárias estão sempre vinculados às políticas de desenvolvimento local, municipal.

O tema além de ser relativamente novo, originou-se da necessidade de ganhos de produtividade na movimentação das mercadorias, e as mudanças nem sempre foram imunes aos conflitos. Assim, a relação porto-cidade somente é compreendida quando refletida nas sequencias das transformações globais (sociais, políticas e econômicas), bem como as interfaces necessárias para um porto global: sistemas de trocas mundiais, sistemas econômicos, dinâmicas econômicas locais e dinâmicas urbanas específicas.

4.1 Evolução da Relação Porto Cidade

A relação entre porto-cidade foi estudada por diversos autores ao longo dos anos, dentre eles Ducreut em 2005, Gravari-Barbas em 1996, Chaline em 1994 e Bird na década de 60, todos relatam 3 etapas básicas principais dessa relação (OLIVEIRA, 2008). A primeira onde os portos tinham uma grande ligação com as cidades, logo no seu surgimento; em um segundo momento, a adição de tecnologias e melhoria nos processos provocou a expansão tanto das atividades urbanas quanto das portuárias e no terceiro momento temos a saturação desta relação.

Porém o modelo mais utilizado recentemente pelos pesquisadores é o modelo de Hoyle (1998), que faz uma análise cronológica da relação em cinco pontos básicos como mostra a figura 8.

Figura 8 - As etapas da relação porto/cidade segundo Hoyle (1998).

ETAPA	SÍMBOLO		PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
	Cidade	Porto		
I - Porto-Cidade primitivos			Antiguidade/ Medieval Até o século XIX	Íntima associação espacial e funcional entre cidade e porto
II - Porto-Cidade em expansão			Século XIX – início do século XX	Rápido crescimento comercial/industrial, forças de crescimento para o porto desenvolver-se mais além do limite com a cidade, com cais linear e indústrias de carga fracionada.
III - Porto-Cidade industrial moderno			Metade do século XX	O crescimento industrial (especialmente as refinarias) e a introdução de contêineres/ro-ro(roll-on/roll-off) impõe ao porto a necessidade mais espaços
IV - Recuo da frente marítima			1960-1980	As mudanças na tecnologia marítima induzem o crescimento das áreas de desenvolvimento industrial e marítimo separadas
V - Remodelação da frente marítima (waterfront)			1970-1990	O porto moderno consome grandes áreas (de terra/mar): renovação urbana do núcleo original

FONTE: OLIVEIRA, 2008.

Na fase I compreendida da idade-medieval até o século XIX, os portos e cidades possuíam uma relação de interdependência funcional espacial.

Na etapa II, entre os séculos XIX e XX, o intenso desenvolvimento industrial que acarretou na utilização de novas tecnologias, como navios a vapor e estradas de ferro, abalaram as estruturas existentes até então.



No momento III, na segunda metade do século XX, o crescimento industrial move-se juntamente com o do setor portuário, permitindo a instalação das indústrias nas áreas portuárias, assim como o processo de containerização e o surgimento de grandes navios modificam consideravelmente as ligações entre esses dois personagens.

Na fase IV, nas décadas de 60 a 80 a tecnologia continua avançando e os portos tornam-se cada vez mais informatizados diminuindo os postos de trabalho necessários, impactando socialmente a relação.

Na fase V, de 70 a 90 os portos consomem grandes áreas de terra/mar e projetos de reconversão de áreas portuárias abandonadas surgem.

Atualmente alguns pesquisadores como Llaquet e Henry (2004 - 2006, *apud* OLIVEIRA, 2008) tem dado continuidade ao modelo de Hoyle adicionando uma última etapa que compreende ao momento atual onde a globalização e a intermodalidade criam novas associações porto-cidade e promovem uma maior integração dos dois, o que eles chamam de renovação dos laços porto/cidade como mostra a figura 9.

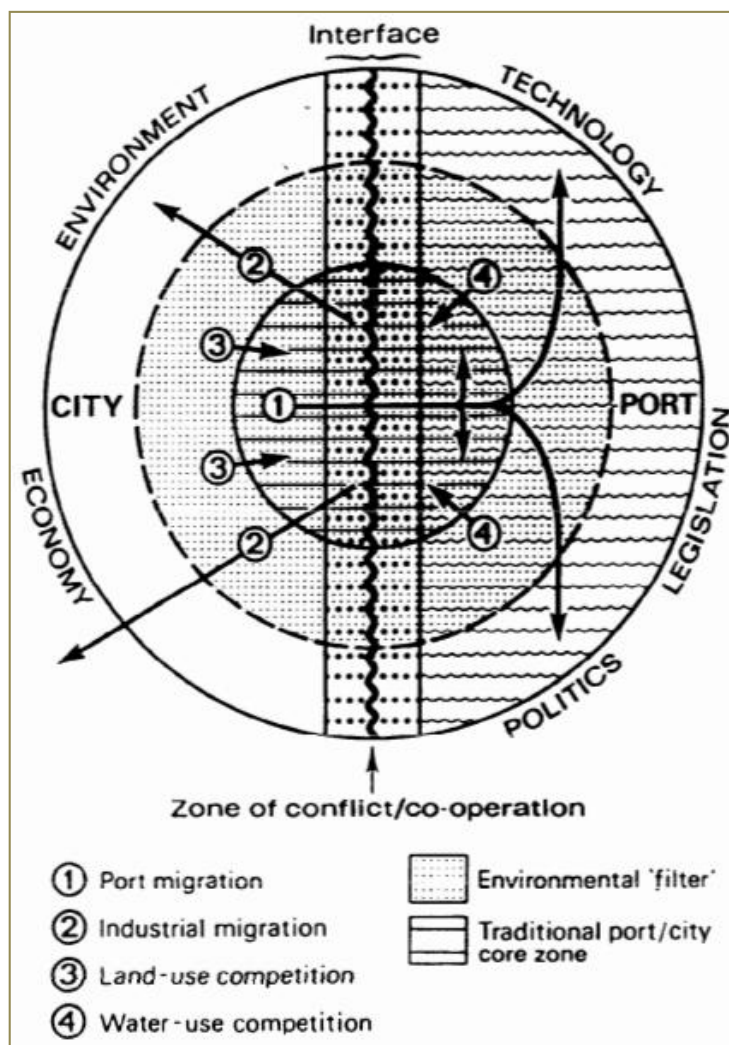
Figura 9 - Etapa de evolução da Relação Porto Cidade segundo Llaquet (2204) e Henry (2006).

ETAPA	<p style="text-align: center;">SÍMBOLO</p> <p>Cidade Porto</p> 	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
VI - Renovação dos laços porto-cidade		1980-2000	A globalização e a intermodalidade transformam o papel dos portos: novas associações porto-cidade; a reconversão urbana estreita a integração porto-cidade

FONTE: OLIVEIRA, 2008.

Hoyle (1998) também cria outro modelo que explica outros aspectos da geografia portuária de uma forma muito mais holística, levando em consideração aspectos econômicos, políticos, ambientais e tecnológicos promovendo uma visão muito mais ampla e detalhista das relações portuárias com o meio e como ocorre o desenvolvimento de porto/cidade.

Figura 10 - Fatores e processos envolvidos no desenvolvimento de porto/cidade.



FONTE: HOYLE, 1998.

A análise desta figura permite a percepção de todos os agentes envolvidos entre a relação porto (lado direito) / cidade (lado esquerdo). Do lado do porto aparecem os aspectos políticos, de legislação e tecnologia e do lado das cidades destacam-se a economia e o meio ambiente. Estes fatores interagem (interface) gerando a zona de conflito ou cooperação, extremamente sensível, que deve ser administrada de maneira cautelosa.

Para Oliveira (2011) as grandes cidades portos do mundo como Hamburgo, Roterdã, Hong Kong e Cingapura, por exemplo, tiveram sua expansão econômica e conseqüente prosperidade de seus habitantes através do regime da economia de mercado, com a livre concorrência tanto para as empresas quanto para os trabalhadores. Ele afirma que:

A plena liberdade de ação existente favorece sobretudo a entrada de capitais estrangeiros que investem não só nas atividades portuárias propriamente ditas como na indústria, no comércio e nos serviços, criando riquezas e novos postos de trabalho. Sente-se na população dessas cidades o orgulho pela eficiência e prestígio de seus portos que, direta ou indiretamente, garantem o emprego de quase todos os habitantes. (OLIVEIRA, 2011, p. 34).

4.2 Relação Porto Cidade na História do Brasil.

A expansão marítima iniciada no século XV na Europa trouxe intensas transformações para o mundo. Tem início assim o intercâmbio comercial, a importância dos portos e das cidades portuárias. A construção de portos torna-se inevitável para dar suporte a este processo e com isso influencia a trajetória de ocupação dos espaços de acordo com suas condições portuárias locais, fator determinante para o desenvolvimento das regiões (ROMANZINI, 2009).

Este contexto não foi diferente no Brasil. Quando os portugueses estabeleceram-se aqui, foram em busca de locais estratégicos para consolidar a exploração de matérias primas e recursos minerais em sua hinterlândia. Foram criados, desta forma, os primeiros núcleos urbanos portuários do país com o surgimento de prédios e outras construções que subsidiassem a atividade portuária.

Com isso o povoamento do Brasil iniciou-se pela faixa litorânea (KOSHIBA e PEREIRA, 2003), onde os primeiros portos foram instalados e acabaram tornando-se difusores do assentamento humano e exploração da colônia. Nesta época a situação das cidades e esta relação eram precárias, porém este cenário começa a mudar quando em 1869, é concedida a empresas estrangeiras, por meio de decretos imperiais, a construção dos portos do Rio Grande e de Maceió. Em 1888 constrói-se o porto de Santos e em 1889, quando é proclamada a república no Brasil estende-se o processo de concessão para a construção de outros portos, já que o novo governo não detinha de capital e tecnologias suficientes para fazê-los (ROMANZINI, 2009). Os portos construídos nos séculos XIX e XX e suas respectivas construtoras/concessionárias são apresentados no quadro 5.

Quadro 5 - Portos Brasileiros e data de sua construção.

Porto	Construtora e/ou concessionária
Rio Grande (1869)	Compagnie Française Du Port de Rio Grande/Governo do Estado do Rio Grande.
Maceió (1869)	The National Brazilian Harbour Company Ltda.
Santos (1888)	José Pinto de Oliveira, Candido Gaffrée e Eduardo Palacin Guinle/Gaffrée, Guinle & Cia.
Rio de Janeiro (1890)	Empresa Industrial de Melhoramentos do Brasil e The Rio de Janeiro Harbour and Docks.
Salvador (1891)	Companhia Docas e Melhoramentos da Bahia.
Manaus (1899)	B. Rymkiewics & Co./Companhia Manaus Harbour Limited.
Belém (1906)	Port of Pará Co.
Recife (1909)	Société de Construcion di Port de Pernambuco.

FONTE: PORTO, 2007, p.61, *apud* ROMANZINI, 2009.

Outro ponto crucial para o desenvolvimento de operações e da relação porto/cidade foi a construção do sistema ferroviário brasileiro com início em 1854 com a estrada de Ferro Petrópolis, ligando Porto Mauá à Frágoso, no Rio de Janeiro (IPHAN, 2014). Segundo Gitahy (1992, *apud* ROMANZINI, 2009) a ferrovia Santos-Jundiaí em 1867 alavancou o processo de produção agrícola, tornando a infraestrutura do porto de Santos precária para o transporte do alto volume produzido, ou seja, a ferrovia impulsiona a construção do porto moderno e essa relação reflete no porto/cidade.

Para a autora, as seguintes questões são básicas:

- a) A estrutura comercial próxima ao porto é influenciada pela modernização do mesmo que aumenta sua produtividade de embarque e desembarque refletindo no comércio do município já que toda uma estrutura é criada para acompanhar o avanço, como indústrias e bancos, por exemplo;
- b) Esse aumento de produtividade dos portos gera a migração de mão de obra para realizar as operações proporcionando o desenvolvimento urbano e consequentemente a construção civil;

- c) A elite que está ligada aos negócios portuários cresce na cidade trazendo consigo cultura e lazer;
- d) A movimentação operária surge tendo em vista as condições insalubres pelas quais os trabalhadores daquela época eram expostos;
- e) O afastamento dos municípios das decisões portuárias inicia-se através da concessão dos contratos que são geridos pelo governo federal e explorados pela iniciativa privada.

No século XX, a modernização do setor portuário, visando atender um mercado global, trouxe um impacto sócio econômico negativo para as cidades a princípio, já que grande parte da mão de obra ficou desempregada neste processo. Os portos reordenaram os seus espaços e construíram outros terminais de carga nas novas áreas. Porém, apesar de toda essa mudança, os benefícios não foram refletidos na relação porto/cidade já que as transformações portuárias ocorreram de forma palatina, obedecendo à demanda, faltando neste contexto maiores investimentos governamentais em infraestrutura, planejamento, visão estratégica e integrada à realidade local (ROMANZINI, 2009).

5 PORTO DO ITAQUI

O Porto do Itaqui é um porto marítimo, ou seja, uma área protegida localizada na beira do mar/oceano/lago destinada ao atracamento de embarcações (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2014). É integrante do Complexo Portuário do Itaqui, de natureza pública que fica localizado na Baía de São Marcos no município de São Luis, Maranhão. É atualmente administrado por uma empresa de caráter estatal – Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP, 2014).

Uma das principais características do porto é a sua localização estratégica já que está próximo aos grandes centros do mercado mundial como a Europa, América do Norte e o Canal do Panamá (LABTRANS, et al. 2012) como mostra a figura 11.

Figura 11 - Localização estratégica do Porto do Itaqui.



FONTE: EMAP, 2014

O porto do Itaqui faz parte do Complexo Portuário do Itaqui que também é formado por mais 4 terminais administrados pela EMAP – Terminal do Cujupe, Terminal Ponta da Espera, Terminal Pesqueiros e Terminal de São José de Ribamar; além de mais dois terminais de uso privativo – Terminal da VALE de Ponta da Madeira e Terminal da ALUMAR. Conta ainda com um serviço de *ferryboat* que opera entre a Ponta da Espera e o Terminal de Cujupe com capacidades variando entre a máxima de 1.200 passageiros e 70 veículos e a mínima de 400 passageiros

e 25 veículos. (PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011). Para investimentos futuros a EMAP aponta o Terminal Grandis Suzano como apresentado na figura 13.

Figura 12 - Formação do Complexo Portuário do Itaqui.



FONTE: EMPRESA MARANHENSE DE ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA – EMAP, 2008, apud, FERREIRA, 2009.

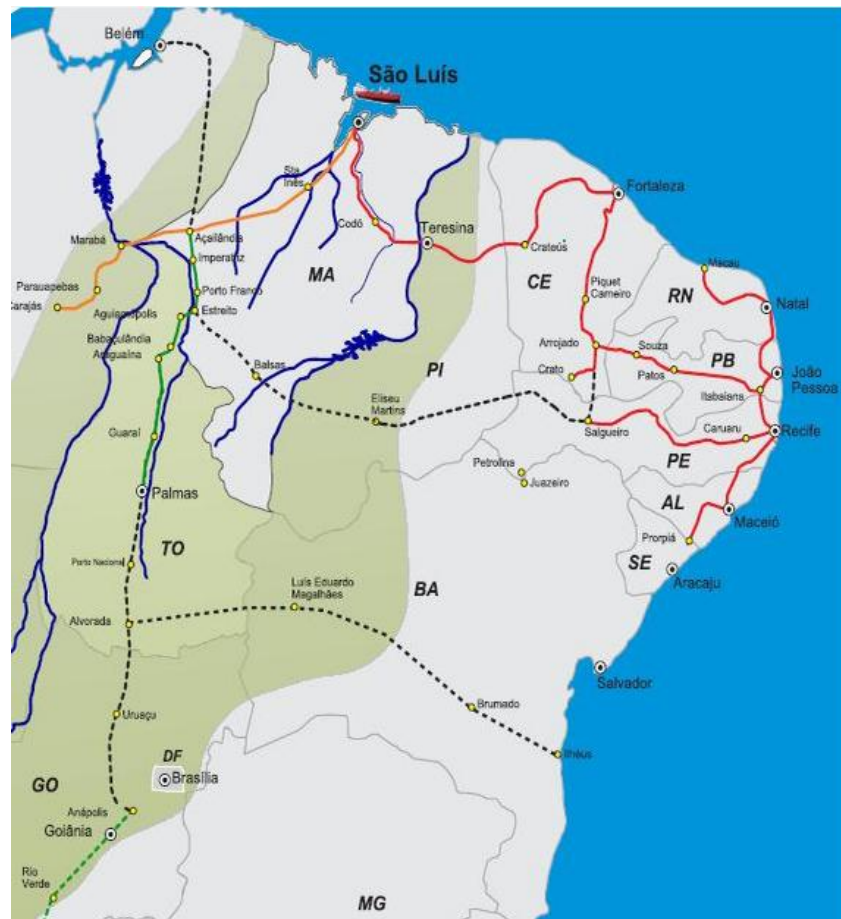
As obras para construção do porto tiveram início em 1960, sob responsabilidade na época pelo DNPRC – Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, através do processo de licitações. Após uma série de trocas de empresas responsáveis pelas construções, em 1973 cria-se a CODOMAR – Companhia Docas do Maranhão para administrar as novas instalações daquela etapa. E só então em 1974 as operações começaram. A EMAP passa a administrar o porto apenas em 2001, através de um convênio entre Ministério dos Transportes e o Governo do Maranhão (FERREIRA, 2009).

Além da localização privilegiada, o porto do Itaqui também conta com uma integração multimodal extensa, formada por uma rede rodoviária com mais de

55.000 km, ligando rodovias federais, estaduais e municipais (BR-135, BR 316, BR 322, BR 230, BR 226, BR 010 e MA 230); uma rede ferroviária formada pelas ferrovias: Transnordestina, Estrada de Ferro Carajás e Ferrovia Norte-Sul; presença de hidrovias e proximidade do Distrito Industrial de São Luís e o Aeroporto Internacional (EMAP,2014).

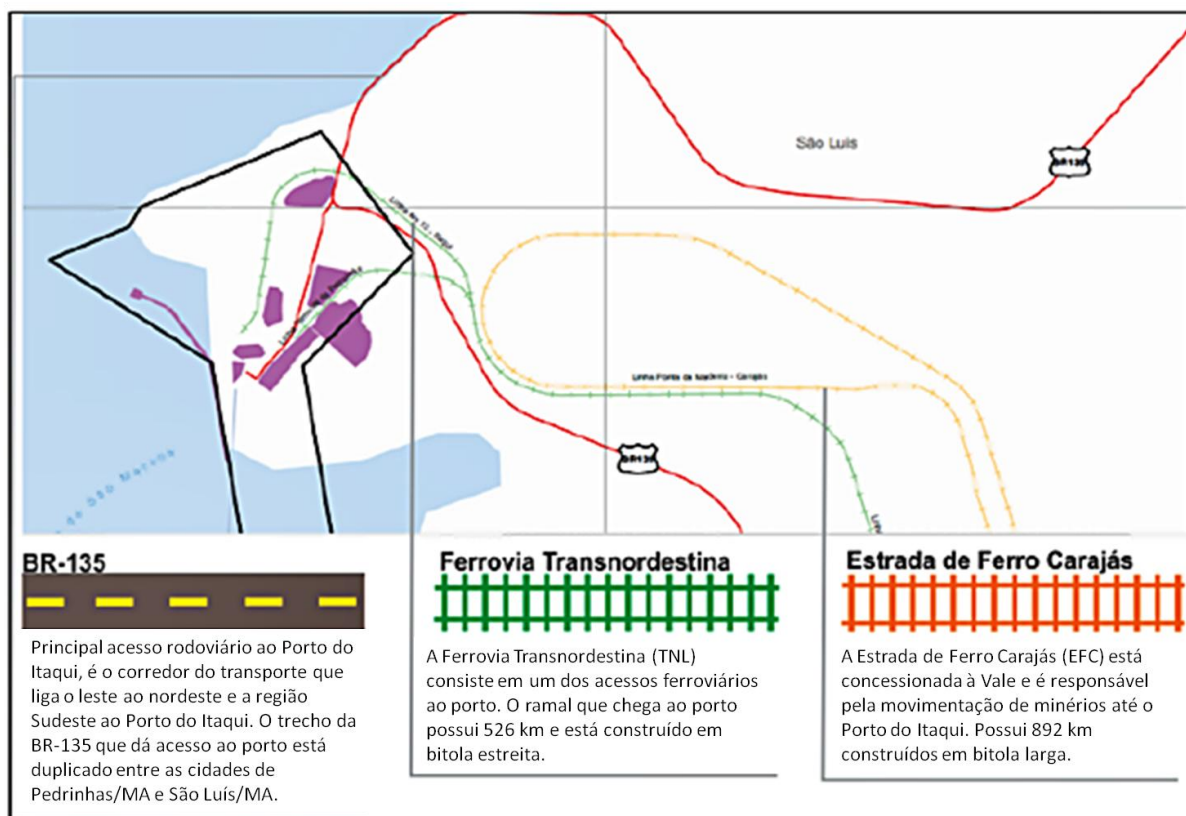
Essa integração multimodal é de extrema importância já que o Porto do Itaqui utiliza estes meios para realizar conexões com suas hinterlândias: Piauí, Tocantins e Pará (PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011) como mostram as figuras 13 e 14.

Figura 13 - Integração Multimodal do Porto do Itaqui.



FONTE: EMAP, 2014.

Figura 14 – Acesso terrestre ao Porto do Itaqui.

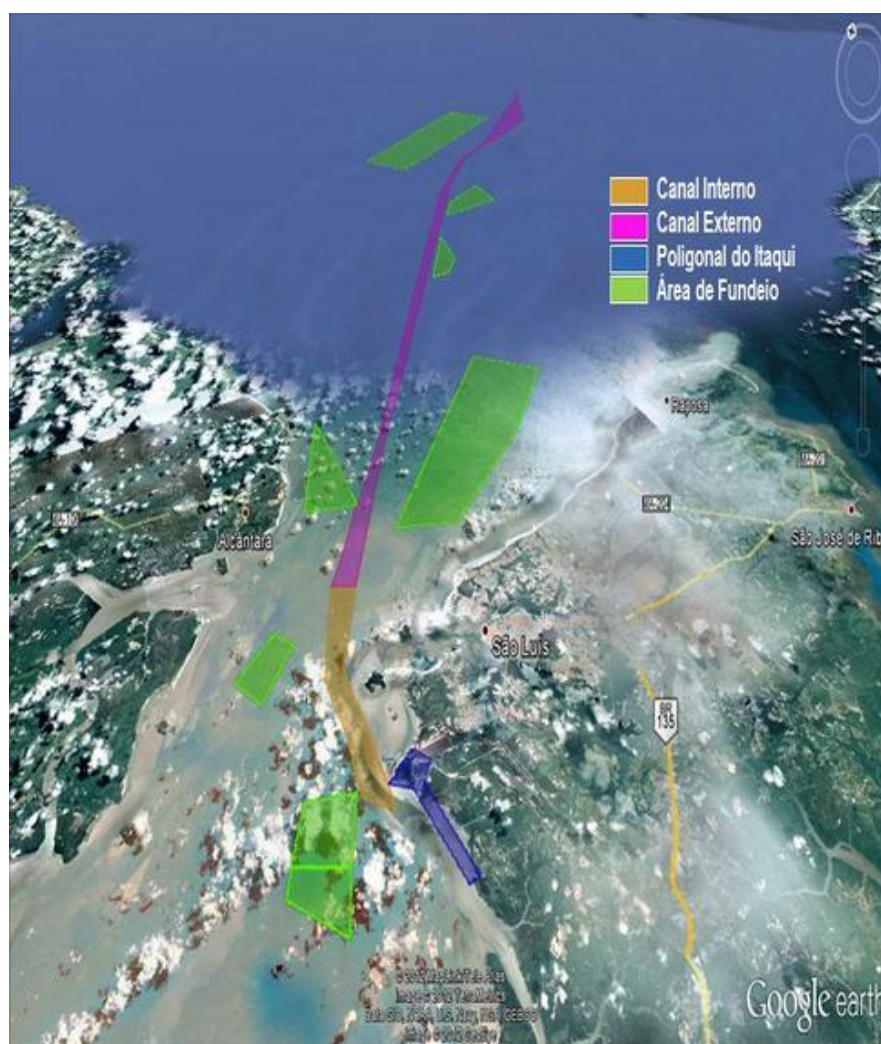


FONTE: EMAP, 2014.

Além de todo o acesso por hidrovias, ferrovias e rodovias ainda existem os acessos via dutovias que transporta graneis líquidos pertencentes às empresas Transpetro, Granel Química e Temmar. Possui também correias transportadoras que movimentam granéis sólidos vegetais e minerais (principalmente ferro-gusa, cobre e soja) conectados de seus respectivos armazéns até o cais. Ainda é prevista a construção de mais duas linhas de correias para interligar o Terminal de Grãos – TEGRAM aos cais 103 e 100 (PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011).

O Porto do Itaqui possui um canal de acesso extenso, largo e profundo. Ao todo, o canal possui 55 milhas (101,86 quilômetros aproximadamente) de extensão na direção sul-sudeste. A largura do canal é de 1.000 m em quase toda a extensão, porém existem trechos cuja largura mínima é de 500m. O canal possui uma profundidade mínima de 23 metros o que possibilita o recebimento de navios de grande porte (figura 15). O Complexo Portuário de São Luís dispõe também de uma vasta área de fundeio para os navios que se destinam aos portos do Itaqui, Ponta da Madeira (Vale) e Terminal Privativo da Alumiar.

Figura 15 - Canal de Acesso e Área de Fundeio do Porto do Itaqui.



FONTE: EMAP, 2014.

5.1 Infraestrutura e superestrutura do Complexo Portuário do Itaqui.

A área do porto organizado do Itaqui é formada por instalações terrestres: cais entre 9 a 19 m e píeres de atracação e de acostagem. Conta ainda com armazéns (da EMAP, Vale, Companhia Nacional de Abastecimento – Conab e da empresa Moinhos Cruzeiros do Sul S/A), tanques, pátios e vinte silos (pertencentes à empresa Moinhos e à Conab), edificações em geral e vias rodoviárias e ferroviárias de circulação interna. Com o projeto de construção do Terminal de Grãos – TEGRAM é prevista a construção de mais quatro armazéns para grãos vegetais. A infraestrutura marítima é composta por acessos aquaviário, áreas de fundeio, bacia de evolução, e áreas adjacentes. (LABTRANS, et al. 2012).

O porto ainda dispõe atualmente de um cais acostável de 1.671 metros de extensão com cinco berços de atracação (1.191 metros entre os berços 101 e 105) e um píer petroleiro (480 metros), compreendendo os berços 106 e 107, este último desativado. Ainda é projeto da EMAP a construção de mais 2 berços, o 100, já em construção e o 108 (PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011).

Figura 16 - Berços do Porto do Itaqui.



FONTE: PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO PORTO DO ITAQUI, 2011.

No porto estão presentes também as instalações chamadas de suprimento como energia elétrica, de abastecimento de água, drenagem e esgoto e de telecomunicações, áreas alfandegadas e áreas arrendadas, com termos de autorização ou de ordens de serviço para outras empresas.

Ainda no quesito infraestrutura, o porto do Itaqui possui empilhadeiras para a movimentação de contêineres, guindastes multiuso, empilhadeiras de garfo e carregadores de navios sobre trilhos. Todos estes equipamentos são utilizados nas diversas operações que ocorrem no porto (EMAP, 2014).

5.2 Operações do Porto do Itaqui.

O porto do Itaqui movimenta granéis sólidos, líquidos e carga geral, dentre os quais se destacam na exportação: alumínio, ferro-gusa e minério de manganês; e na importação: arroz, fertilizante e trigo, todas essas cargas são movimentadas nos berços 101, 102, 103, 104 e 106 (quadro 6). Desta forma, Itaqui é caracterizado como sendo um porto graneleiro, com destaque para movimentação de cargas derivadas do petróleo. No berço 105 é transportado basicamente o cobre, farelo de soja, ferro-gusa, minério de ferro e soja (PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI 2011).

Quadro 6 - Características Físicas dos Berços de Atracação do Porto do Itaqui.

Berço	Comprimento (m)	Profundidade (m)	Profundidade Prevista (m)	Cargas Operadas
100	320	-	15	Em construção
101	231	9	12	Biodiesel/derivados, carga geral e ferro-gusa.
102	235	10	12	Alumínio, arroz/trigo, carga geral, ferro-gusa, fertilizante e manganês.
103	252	12	12	Alumínio, arroz/trigo, biodiesel/derivados, carga geral e fertilizante.
104	200	13	13	Alumínio, biodiesel/derivados e carga geral.
105	280	18	18	Cobre, ferro-gusa, minério de ferro, manganês, soja e granéis líquidos.
106	420	19	19	Biodiesel/derivados.

FONTE: PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011.

A movimentação dessas cargas entre 2001 a 2010 representaram um aumento de aproximadamente 4% ao ano nos berços 101 a 104 e 106 do porto.

Segundo a EMAP (2014), o porto do Itaqui possui atualmente 3 linha regulares sendo duas de navegação de cabotagem (navegação entre portos do mesmo país) e 1 para movimentação de contêineres. A primeira de cabotagem foi

inaugurada pela empresa Login em 2012 realizando o serviço Costa-Norte com frequência quinzenal, passando pelos portos do Itaqui, Vila do Conde (PA), Suape (PE) e Fortaleza (CE) como mostra a figura 17.

Figura 17 - Linha Regular de Cabotagem pela empresa Login – Serviço Costa-Norte.



FONTE: EMAP, 2014.

A outra navegação de cabotagem pertence ao armador Aliança que iniciou essa linha regular em Julho de 2013 movimentando inicialmente o alumínio produzido pelo consórcio Alumar e agora vem diversificando a gama de produtos movimentados. Com grande potencial para movimentação de o algodão, manganês e carnes frigorificadas serem movimentadas em contêineres no porto. Sua rota é: Manaus, Itaqui, Pecém, Suape, Santos, Itapoa (SC) voltando por Sepetiba, Suape, Pecém e Manaus (EMAP, 2014).

Figura 18 - Linha Regular de Cabotagem pela empresa Aliança.



FONTE: EMAP, 2014.

A linha de transporte de contêineres de longo curso foi iniciada em 2011 pela empresa CMA CGM iniciando com exportação de níquel e atualmente possuem um portfólio diversificado de produtos transportados. A rota passa por Itaqui, Belém, Vila do Conde, Santana, Santarém, *Fort-De-France* e *Port of Spain* (EMAP, 2014).

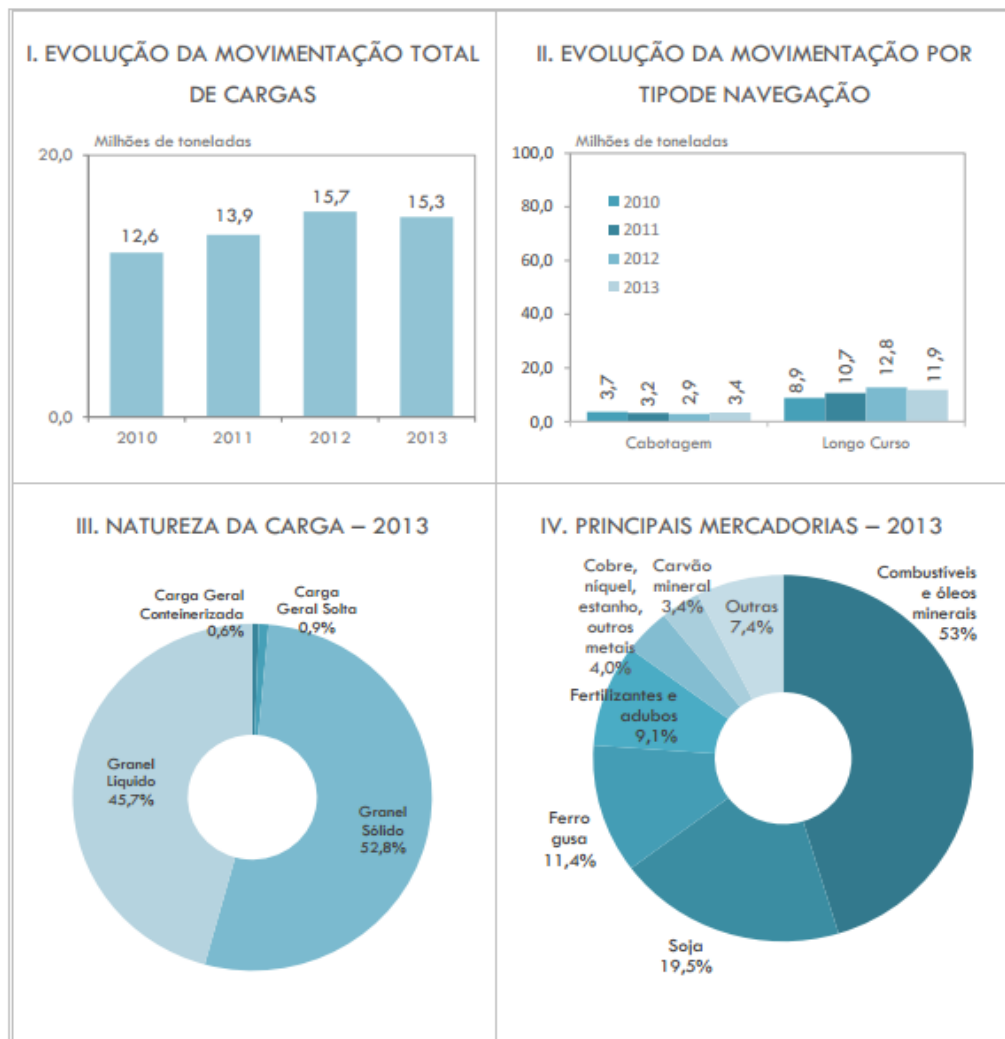
Figura 19 - Linha Regular de Longo Curso pela empresa CMA CGM.



FONTE: EMAP, 2012.

A movimentação de cargas no Porto do Itaqui em 2013 foi responsável por 1,6% de toda a movimentação observada nas instalações portuárias brasileiras em 2013, perfazendo um total de 15,3 milhões de toneladas de cargas. Porém, este total é menor que no ano de 2012 quando o porto movimentou 15,7 milhões de toneladas. Com relação à natureza das cargas os graneis sólidos tiveram destaque com 52,8% de movimentação em 2013. As principais cargas movimentadas foram combustíveis e óleos minerais, soja e ferro gusa caracterizando mais de 80% do total de todas as cargas movimentadas neste ano. A navegação de longo curso movimentou 11,9 milhões de toneladas em 2013 enquanto que na cabotagem a movimentação chegou a 3,4 milhões de toneladas (ANTAQ, 2014). Estes dados são apresentados na figura 20.

Figura 20 - Análises da movimentação de carga no Porto do Itaqui em 2013.



FONTE: ANUÁRIO 2013 ANTAQ, 2014.

O Porto do Itaqui ainda possui a projeção de trabalhar novas mercadorias nos próximos anos como celulose, *pellets* de madeira (biocombustível) e açúcar. Com o início da linha de contêineres em 2011, o porto recebeu propostas para trabalhar ainda com a movimentação de proteína animal congelada (PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011).

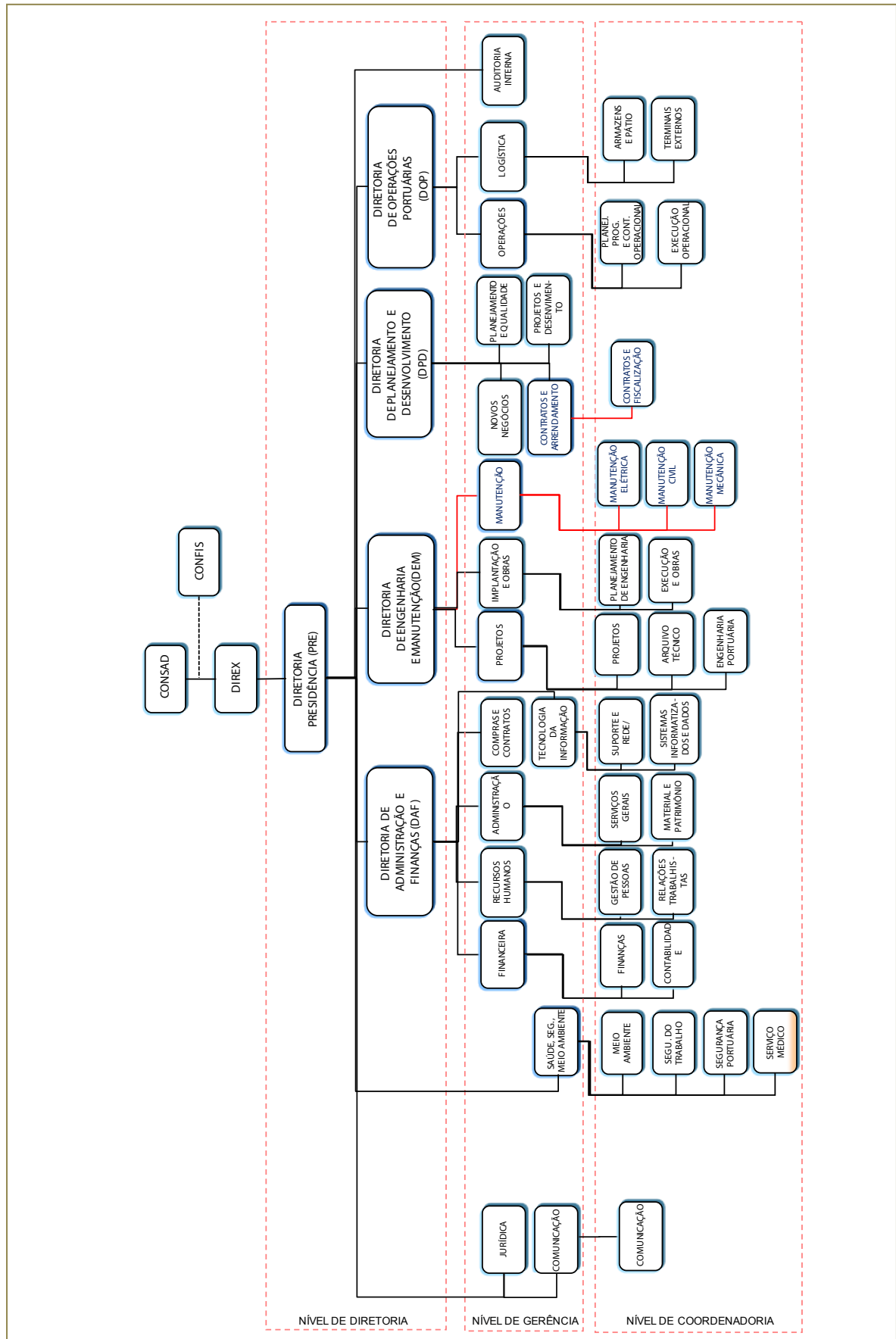
5.3 Gestão Estratégica no Porto do Itaqui.

Atualmente a administração e exploração comercial do Porto do Itaqui são de responsabilidade da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP, empresa pública, de responsabilidade jurídica de direito privado. Constituída pela Lei Estadual nº 7.225, de 31 de agosto de 1998, e alterada pelo Art. 66. Da Lei Estadual nº 7.356, de 29 de dezembro de 1998. Sediada no Porto do Itaqui e vinculada à Secretaria de Estado da Indústria e Comércio (PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011).

Com a missão de “garantir serviços portuários integrados com excelência, destacando-se pela inovação e segurança em nossas operações por meio de práticas sustentáveis”, a EMAP busca essa sustentabilidade através de operações portuárias ágeis, competitivas, seguras e confiáveis. Visam desta forma, “estar entre os dez melhores portos do mundo em competência, eficiência e competitividade até o ano de 2020” (EMAP, 2014).

“Conforme Decreto Nº 27.879 de 29 de novembro de 2011, a Emap é administrada por um Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva, os quais, com o Conselho Fiscal, formam a administração superior da empresa” (PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011, p. 16).

Figura 21 - Estrutura Organizacional e Administrativa da EMAP.



FONTE: PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011.

É possível observar que o organograma possui níveis hierárquicos de gerência, de modo que toda a organização desenvolve suas atividades conforme o que é aprovado e decidido pelos Órgãos Colegiados. Os demais níveis do organograma constituem a Diretoria Executiva, as Gerências e as Coordenadorias. (LABTRANS, et al. 2012, p. 107).

O quadro 7 faz a descrição das funções dos Órgãos Colegiados e Diretorias.

Quadro 7 - Funções dos Órgãos Colegiados e das Diretorias da EMAP.

	Área	Função
Órgãos Colegiados	Conselho de Administração (CONSAD)	Orientar os negócios da empresa; Aprovar o Plano Estratégico de Desenvolvimento, Orçamentos Anuais e Plurianuais de Custeio e Investimento; Acompanhar as execuções e o desempenho dos Planos.
	Conselho Fiscal (CONFINS)	Acompanhar a execução patrimonial, financeira e orçamentária da Empresa; Fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários; Pronunciar-se sobre assuntos de sua atribuição que lhe forem submetidos pelo Conselho de Administração ou pela Diretoria Executiva.
Diretoria Executiva	Diretor Presidente	Coordenar e controlar as atividades da Emap e as quatro diretorias.
	Diretoria de Administração e Finanças (DAF)	Administrar os recursos humanos, patrimoniais e financeiros, o suprimento de bens e a prestação de serviços; Realizar licitações para aquisição de bens e prestação de serviços.
	Diretoria de Engenharia e Manutenção (DEM)	Realizar os estudos e elaborar ou acompanhar a elaboração de projetos de engenharia; Fiscalizar e acompanhar a execução das obras.

	Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento (DPD)	<p>Desenvolver o planejamento estratégico do Porto do Itaqui e outros planos;</p> <p>Realizar estudos para o desenvolvimento de negócios;</p> <p>Celebrar contratos operacionais e de arrendamento.</p>
	Diretoria de Operações Portuárias (DOP)	<p>Coordenar e controlar as operações portuárias, serviços de manutenção e instalações de equipamentos;</p> <p>Realizar a segurança portuária.</p>

FONTE: ADAPTADO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DO ITAQUI, 2011.

Dentro desse contexto existe ainda a figura do CAP – Conselho de Autoridade Portuária, instituído pela Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/1993), formado pela comunidade, poder público, prestadores de serviços e usuários cuja responsabilidade é auxiliar nas decisões dos Conselhos (LABTRANS, et al. 2012).

Segundo LABTRANS, et al. (2012), a análise estratégica do Porto do Itaqui se configura da seguinte maneira:

Figura 22 - Análise Estratégica do Porto do Itaqui.

	Positivo	Negativo
Ambiente Interno	Acessos terrestres, principalmente ferroviário	Baixa eficiência do carregador principal do berço 105
	Profundidade no canal de acesso e de cais	Baixa produtividade das operações com graneis líquidos nos berços 104 e 106
	Ligação com Usina Termelétrica MPX	Baixas produtividades nas operações nos berços 101, 102 e 103
	Gestão Portuária	Contratos de arrendamento
	Situação Financeira	Filas de espera na barra
	Expansões futuras bem definidas e PDZ bem elaborado e recente	Grau de geração de caixa para investimentos
	Modernização de infraestrutura e tubulações de cais reformadas	Tarifa portuária defasada
	Parcerias privadas com terminais e empresas	Jornada de trabalho de 20h/dia
	Promoção ambiental no planejamento	
	Quantidade e qualificação dos funcionários	
Ambiente externo	Armazenagem: Equipamentos e Capacidade	
	Perspectiva de crescimento da demanda	Baixa atividade industrial regional
	Deslocamento da fronteira agrícola	Competidores Potenciais
	Proximidade com Canal do Panamá, EUA e Europa	Crise econômica internacional
	Acesso ferroviário	Grandes distâncias com demais regiões produtoras e consumidoras do país
	Crescimento de navegação de cabotagem	

FONTE: LABTRANS, et al. 2012.

Como aspectos positivos internos, são destacados:

1) Os acessos rodoviários e ferroviários possuem capacidade para cargas de grande porte, com acesso pleno, o que facilita o escoamento dos grãos para o Porto;

2) Profundidade do canal de acesso e de cais que permite a embarcação de navios de grande porte;

3) Ligação com a Usina Termelétrica da MPX através de uma correia transportadora de 5,5 km até o berço 101 permitirá uma grande movimentação de carga;

4) A gestão portuária que recentemente foi alterada e dispõe de profissionais capacitados, com um planejamento portuário alinhado com as políticas estaduais e federais;

5) Expansões futuras bem definidas como a construção do Terminal de Grãos – TEGRAM e o berço 100, ambos apresentados no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ elaborado no ano de 2011;

6) Modernização recente da estrutura e reforma nas tubulações de cais;

7) A presença de empresas como Transpetro, Vale e Alumar que operam no porto trazem uma maior otimização das atividades;

8) O PDZ de 2009 apresenta um planejamento ambiental com várias propostas dentre elas: identificação das áreas de influência; principais aspectos da vegetação da área de influência direta e indireta; unidades de conservação e etc.;

9) O porto possui um excelente índice de produtividade de tonelada movimentada por número de funcionários; e

10) O porto possui armazéns e equipamentos em bom estado de conservação.

Como pontos negativos internos foram citados:

1) O berço 105 possui equipamentos com mau estado de conservação o que compromete a operação no mesmo;

2) A produtividade dos berços 104 e 106 está abaixo dos berços similares em outros portos públicos do Brasil;

3) O fato de os contratos de arrendamento do porto não possuírem cláusulas de produtividade com bonificação por eficiência o que pode prejudicar a produtividade geral do porto;

4) Existe um elevado tempo de espera no porto para atracação de navios o que gera um custo elevado nas operações;

5) Os indicadores financeiros da EMAP demonstram que a participação de capitais de terceiros têm aumentado o que deve ser analisado pelo grau de endividamento da organização;

6) As tarifas portuárias da EMAP estão defasadas;

7) A jornada de trabalho atual no porto é de 20 horas.

Como aspectos positivos externos estão destacados:

1) O porto possui uma ótima perspectiva de aumento de demanda com destaque para combustíveis, soja e milho, o que pode estimular o crescimento industrial da região;

2) Com a tendência do deslocamento da fronteira agrícola da região centro-oeste para o norte estimulará o crescimento dos portos do norte e nordeste;

3) A proximidade com o Canal do Panamá, EUA e Europa é considerado um diferencial competitivo pelo custo benefício do transporte;

4) O porto do Itaqui possui um dos melhores acessos ferroviários do Brasil, com exemplo da ferrovia norte-sul que interliga as regiões do centro-oeste com produção de grãos e do Pará com a mineração;

5) A tendência pela utilização do transporte de cabotagem, devido seu baixo custo, pode ser uma grande oportunidade de expansão de operações.

Como aspectos negativos externos são mencionados:

1) A produtividade industrial baixa do Maranhão não impulsiona de forma expressiva as operações do porto;

2) Com a modernização da malha ferroviária nordestina, os portos de Suape e Pecém são competidores em potencial;

3) Ásia e Europa são atualmente os maiores parceiros comerciais do Itaqui e a crise nesses países ou redução de crescimento afeta as operações;

4) A distância de outras regiões produtoras do país dificulta o acesso por meio das rodovias.

6 METODOLOGIA DA PESQUISA

6.1 Caracterização da Pesquisa

De acordo com Lakatos e Marconi (1987) pesquisa é:

Procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. Pesquisar significa muito mais do que apenas buscar a verdade, encontrar respostas para questões propostas, utilizando método científico. (LAKATOS E MARCONI, 1987, apud, LIMA, 2008, p. 9).

Desta forma, esta pesquisa possui caráter exploratório, já que busca familiarizar-se com o fenômeno que está sendo investigado envolvendo levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram, ou têm experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2009).

Este trabalho parte de revisão bibliográfica na temática englobando artigos técnicos e acadêmicos, pesquisa em sítios especializados na temática portuária e governança portuária realizando a análise qualitativa dos dados. A pesquisa qualitativa segundo Neves (1996, p.1) “compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados”.

A metodologia básica utilizada é a do estudo de caso que se caracteriza pelo estudo aprofundado de objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento detalhado, não tendo como objetivo generalizações (Gil, 2009).

Para Yin (2001), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência. É um método a ser utilizado em situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas, caracterizando-se pela capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações.

6.2 Universo e Amostra

Segundo Gil (2009) universo ou população é um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características. Enquanto a amostra é subconjunto desse universo, a amostra deve ser obtida de uma população específica e homogênea por um processo probabilístico aleatório, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características do mesmo. No universo de 34 portos públicos brasileiros realizou-se um censo nos sites dos portos, governos do Estado, municípios e através de contato por telefone para investigar quais deles possuem instituições públicas específicas para gerenciar a relação porto-cidade.

A partir desta amostra gerada fez-se um levantamento por meio de entrevistas realizadas com representantes destas secretarias ou através de pesquisa documental para avaliar como funciona a relação destas entidades com os portos e demais atores. Analisou-se então o relacionamento institucional dos portos encontrados com o complexo portuário do Itaqui para criação de uma proposta de modelo de relacionamento institucional para o complexo portuário.

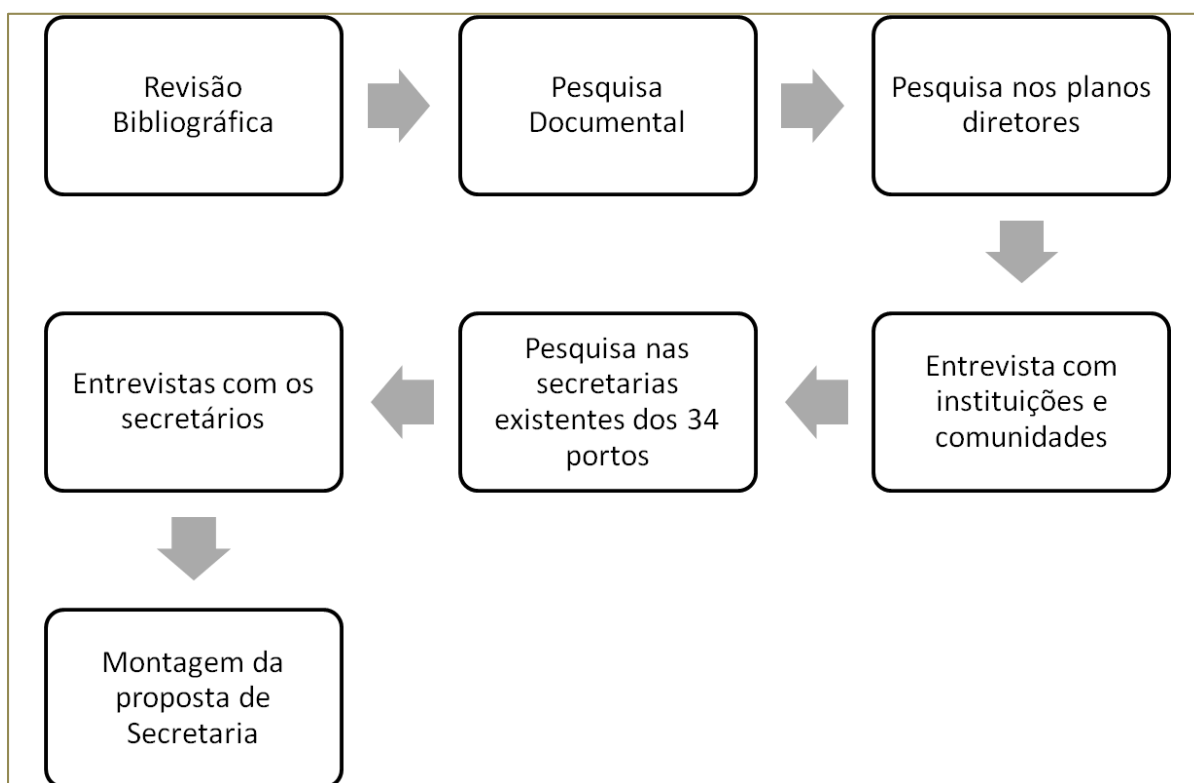
6.3 Coleta de Dados

Os dados iniciais para o trabalho foram coletados através de pesquisa bibliográfica e documental; nos sítios dos portos, autoridades portuárias e demais agentes reguladores. Segundo Gil (2009), a pesquisa documental assemelha-se muito a pesquisa bibliográfica, a diferença essencial entre elas esta na natureza das fontes. Enquanto na pesquisa bibliográfica se utiliza várias informações de diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Realizou-se entrevistas com instituições envolvidas com o Complexo Portuário do Itaqui e com representantes das Secretarias de Assuntos Portuários encontradas na amostra desta pesquisa, de acordo com critério de acessibilidade, cujo contato pessoal, por e-mail ou telefone foi exitoso.

As etapas de coleta de dados para esta pesquisa encontram-se na figura 23.

Figura 23 – Etapas do Processo de Coleta de Dados.



FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Primeiramente foi realizada revisão bibliográfica e pesquisa documental sobre o tema do trabalho. Em seguida, pesquisaram-se os planos diretores dos municípios para embasar a relação porto cidade. Posteriormente realizaram-se entrevistas semiestruturadas com instituições e comunidades que possuem relação com o Complexo Portuário do Itaqui. O levantamento nos 34 portos públicos para identificar quais possuíam secretarias específicas para o setor foi a etapa seguinte. Em seguida, realizaram-se entrevistas com as Secretarias identificadas para então criar a proposta de modelo para este estudo de caso.

6.4. Análise e Apresentação de Dados

Para realizar a análise de dados utilizou-se de ferramentas para organização de informações como planilhas e quadros para agrupar todos os dados coletados na pesquisa documental e entrevistas e assim realizar as observações.

Os dados foram apresentados primeiramente fazendo-se as análises das entrevistas com as instituições que possuem relações com o Complexo Portuário do

Itaqui; em seguida buscaram-se quais portos públicos brasileiros possuem alguma instituição pública que trate de assuntos portuários; posteriormente analisou-se o funcionamento das instituições encontradas e em seguida cria-se a proposta de modelo para a instituição pública de assuntos portuários em São Luís.

7 RESULTADOS DA PESQUISA

7.1 Análise da atual relação do Complexo Portuário do Itaqui com a cidade de São Luis

A relação porto-cidade compreende a interação entre atividades industriais, comerciais, de transporte e da proximidade espacial entre o porto e a cidade (ORNELAS, 2008). Partindo deste conceito procurou-se verificar a relação do Porto do Itaqui com a cidade de São Luís por meio de três pesquisas:

1) Analisar como o porto do Itaqui é tratado nos instrumentos de planejamento urbano de São Luís:

Foi analisado o Plano Diretor de São Luís de 2006, apresentado na Lei Municipal nº 6.705, de 16 de outubro de 2010 o qual não menciona qualquer atividade portuária ou ao setor. Este fato indica uma falta de alinhamento da cidade com os fluxos portuários.

Esta situação é diferente em outras cidades, como Santos, por exemplo, cujo plano diretor de 2013 (LEI COMPLEMENTAR Nº 821, DE 27/12/2013) apresenta na Seção I – Desenvolvimento das Atividades Portuárias e Logísticas diversas ações de interação entre a cidade e porto, por exemplo: incentivar ações de valorização da cultura de cidade portuária; incentivar a empregabilidade de mão de obra local e fomentar ações de proteção da população contra eventuais impactos ambientais causados por atividades portuárias poluentes.

Atualmente o Complexo Portuário do Itaqui vive uma ótima fase. Segundo o Governo do Estado o porto apresentou diversos recordes nos anos de 2011 a 2013 como a movimentação de 45 milhões de toneladas de produtos nestes 3 anos, o tempo médio de espera dos navios para graneis sólidos reduziu 59% e a ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) considerou a gestão ambiental do porto como a quarta melhor do país. (MARANHÃO, 2014)

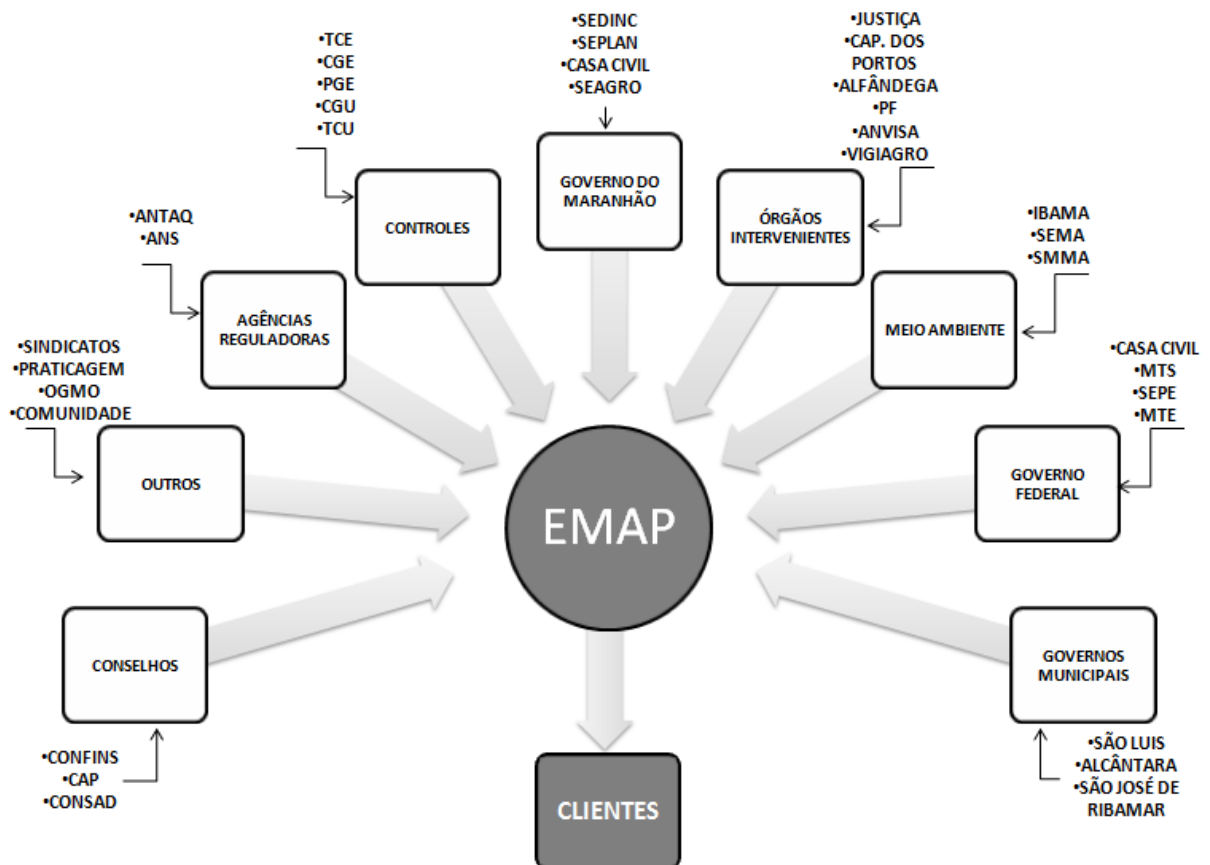
Em 2014 o porto movimentou nos dois primeiros meses do ano cerca de 2 milhões de toneladas de cargas, volume superior em cerca de 18% ao total registrado em igual período do ano passado. E a meta do Itaqui para 2014 é bater o recorde histórico para o porto e realizar a movimentação de 17 milhões de toneladas (EMAP, 2014). Esta evolução indica a necessidade de que a cidade encare a

atividade portuária de forma mais concreta de modo que possa usufruir do período de bons resultados do porto.

2) Analisar a atual relação do porto com as instituições envolvidas

Atualmente o porto do Itaqui possui relacionamento típico do Setor Portuário Nacional, com 33 agentes divididos nas categorias de Governos Municipais, Governo Federal, Meio Ambiente, Órgãos Intervenientes, Governo do Maranhão, Controle, Agências Reguladoras, Conselhos e Outros como mostra a figura 24 (PORTO DO ITAQUI, 2011).

Figura 24 – Agentes de relação com a Empresa Maranhense de Administração Portuária.



FONTE: PORTO DO ITAQUI, 2011.

Foram entrevistados, seguindo critério de acessibilidade, os representantes dos seguintes agentes: Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado – SEPLAN (Governo Estadual), Controladoria Geral do Estado – CGE (Órgão de Controle), Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ (Agência Reguladora) e Representante da Comunidade Rio dos Cachorros – comunidade localizada próxima às instalações portuárias (Outros/Sociedade Civil).

Os resultados das entrevistas são descritos nos quadros 7 e 8 a seguir no qual são identificadas o tipo de relação (harmônica ou conflituosa) que estas instituições possuem com o porto e quais os benefícios, problemas e sugestões de melhora podem ser apresentadas.

Quadro 8 – Entrevista com representantes das Instituições que interagem com o Complexo Portuário do Itaqui.

Natureza do entrevistado	Entrevistado	Tipo de Relação	Relação Harmônica ou Conflituosa	Benefícios da Relação	Problemas na Relação	O que pode ser feito para melhorar a relação?
Governo do Maranhão	Secretaria de Planejamento do Estado - SEPLAN	Relação Indireta. A SEPLAN coordena o Planejamento e Orçamento do Porto.	Harmônica	Não existem	Não existem	Não existem problemas na relação
Órgão de controle	Controladoria Geral do Estado - CGE	Relação Direta. O CGE controla as despesas e receitas, licitações, concursos, análise da situação patrimonial com base nos relatórios, auditoria anual.	Harmônica	Acessibilidade à EMAP	Existe um problema quanto ao uso da legislação de licitação já que existem a lei federal e a estadual e porto não sabe quando usar cada uma o que gera conflito nas auditorias do CGE.	O Tribunal de Contas do Estado optasse pelo uso da legislação federal ou estadual.
Agência Reguladora	Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq	Relação Direta. A Antaq é responsável pela fiscalização, controle e aplicação de sanções e a concessão por meio de licitação.	Harmônica	Com as mudanças porpostas pelo novo arco regulatório a EMAP tem uma relação mais direta com os operadores portuários e focada no comércio já que toda a parte de fiscalização ficou a cargo da Antaq.	Não existem	Não existem problemas na relação

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Quadro 9 - Entrevista com representante da Comunidade Rio dos Cachorros que interage com o Complexo Portuário do Itaqui.

Natureza do entrevistado	Entrevistado	Tipo de Relação	Relação Harmônica ou Conflituosa	Benefícios da Relação	Problemas na Relação	O que pode ser feito para melhorar a relação?
Outros	Representante da Comunidade Rio dos Cachorros	Relação Indireta. A Comunidade é impactada com as atividades realizadas pelo porto.	Conflituosa	Não existem	São de ordem territorial e ambiental. Os avanços ocasionados pelo desenvolvimento industrial avançam os limites de suas terras prejudicando na sua principal atividade de subsistência que é o cultivo.	Que a questão ambiental e territorial fosse respeitada, principalmente e que as comunidades pudessem usufruir mais das atividades portuárias com empregabilidade e capacitação.

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Alguns pontos relevantes foram apontados nas entrevistas com as instituições que possuem relação com o Itaqui. O representante da Secretaria de Planejamento do Estado afirmou que o porto não dá a devida atenção aos seus principais clientes internos, dentro do Estado do Maranhão, como Açailândia, Balsas, Imperatriz e Porto Franco. E criticou o papel do porto no processo de captação de investimentos, principalmente por conta de dificuldades de se comunicar com possíveis investidores estrangeiros, pela falta do conhecimento em outros idiomas.

Com a representante da comunidade Rio dos Cachorros foi levantado o descaso com os assuntos ambientais e territoriais das comunidades que são diretamente afetadas pelas atividades portuárias. Segundo a mesma, as atividades desenvolvidas pelo porto avançam os limites territoriais o que impacta no aspecto ambiental e prejudica na agricultura local, o principal meio de subsistência da região. Apontaram também que as comunidades poderiam se beneficiar mais das atividades portuárias, principalmente com oferta de postos de trabalho e capacitação.

Pode-se analisar também uma disparidade entre as relações com o tipo de agente relacionado. Com as instituições citaram-se que as relações eram harmoniosas, porém com a comunidade o cenário é diferente e esta relação configura-se como conflituosa. Outro ponto em destaque é a relação de benefícios que em dois casos foram apontados como inexistentes, SEPLAN e Comunidade, o

que explicita uma relação com problemas e que necessita ser melhorada, já que ambos os atores devem ter benefícios mútuos nesta relação.

Outro aspecto relevante nesta análise se configura nos problemas destacados em cada relação. A nível institucional o único aspecto citado como problema diz respeito apenas ao uso da legislação de licitação o que gera conflitos na auditoria do CGE. Entretanto para a comunidade o problema da relação afeta diretamente seu meio de subsistência já que as atividades portuárias avançam os limites territoriais e causam um maior impacto na rotina destas pessoas. Observa-se uma clara divisão de conflitos apenas com quem tem menor poder nesta relação. Neste contexto, uma entidade poderia promover um maior diálogo entre as partes facilitando as relações.

3) Analisar a atual situação da Relação do Porto com as Secretarias do governo ou do município

Através de pesquisas realizadas nos sítios eletrônicos do governo do Maranhão, município de São Luís e através de contatos por telefone identificou-se que atualmente a EMAP se relaciona à Secretaria de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Maranhão – SEDINC. A EMAP está caracterizada, no organograma da Secretaria, como entidade vinculada. Entretanto, a mesma não se prontificou para a realização de entrevista para maiores esclarecimentos.

A SEDINC:

Tem como finalidade atrair e desenvolver parcerias comerciais e industriais, gerando novas oportunidades de negócios e melhorando a distribuição de renda no Estado. Tem como missão elaborar, coordenar, articular e promover o desenvolvimento das atividades relacionadas com o agronegócio, em parceria com os demais órgãos da administração pública e privada, visando à ampliação das cadeias produtivas agroindústrias; ampliar a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Maranhão nas compras da Administração Pública Estadual, através das Compras Governamentais, promovendo o desenvolvimento dessas empresas em parceria com os setores produtivos, resultando na geração de emprego e renda para a população; desenvolver ações de incentivo à exploração dos recursos minerais do Estado, à industrialização do alumínio, à implantação de empreendimentos no campo da siderurgia no Estado, à produção de materiais utilizados na construção civil; e prover de infraestrutura básica, readequação de lotes e manutenção dos distritos industriais existentes, além de promoção, coordenação e acompanhamento a desapropriação amigável e litigiosa de áreas de interesse do Estado, localizadas nos Distritos Industriais existentes ou a serem implantados (MARANHÃO, 2014).

As ações da SEDINC em relação às atividades portuárias são indiretas não se identificando trabalhos específicos.

7.2 A Relação dos Portos Públicos Brasileiros com Instituições Públicas

A partir desta primeira análise percebe-se que não existe uma relação formal e efetiva entre a EMAP e a cidade/Estado.

Para tanto, buscou-se identificar, por meio a visitas a sítios eletrônicos relativos aos 34 portos públicos brasileiros em quais localidades em que se situam existe instituições públicas dedicadas à relação porto-cidade. A partir dos resultados encontrados caracterizou-se os portos em 5 categorias:

a) Categoria 1: Portos que não possuem uma secretaria específica (municipal ou estadual) para assuntos portuários ou relação institucional com alguma secretaria de outra área de atuação que também aborde a questão portuária;

b) Categoria 2: Portos que possuem relação institucional com alguma secretaria municipal;

c) Categoria 3: Portos que possuem relação institucional com alguma secretaria estadual;

d) Categoria 4: Portos que possuem secretaria municipal específica para assuntos portuários;

e) Categoria 5: Portos que possuem secretaria estadual específica para assuntos portuários.

Desta forma foram classificados 14 portos na categoria 1; 2 portos na categoria 2; 12 portos na categoria 3; 3 portos na categoria 4 e 3 portos na categoria 5 como apresentam os quadros 10 a 14. No levantamento realizado, os portos de categoria 1 foram caracterizados pela ausência de uma secretaria a nível estadual ou municipal específica para assuntos portuários ou pela falta de alguma relação institucional com qualquer outra secretaria. Os portos do tipo 2 possuem secretarias municipais que apesar de não serem específicas, dentro de suas missões as atividades portuárias estão inclusas; nos dois casos levantados tem-se a Secretaria de Desenvolvimento Econômico municipal como responsável. Os do tipo 3 possuem secretarias estaduais que apesar de não serem específicas, dentro de suas missões as atividades portuárias estão inclusas; nos casos levantados observaram-se as Secretarias de Desenvolvimento ou de Infraestrutura exercendo este papel. Para os portos de categorias 4 e 5 existem Secretarias municipais ou estaduais,

respectivamente, que são específicas para os assuntos portuários, voltadas totalmente ao setor, com políticas e planos visando o desenvolvimento da área.

Quadro 10 – Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 1 – não possuem uma secretaria específica (municipal ou estadual) para assuntos portuários ou relação institucional com alguma secretaria.

Portos categoria 1	
Portos	Situação
Santarém	Não possui nenhuma relação institucional.
Vila do Conde	Não possui nenhuma relação institucional.
Belém	Não possui nenhuma relação institucional.
Santana	Não possui nenhuma relação institucional.
Fortaleza	Não possui nenhuma relação institucional.
Areia Branca	Não possui nenhuma relação institucional.
Natal	Não possui nenhuma relação institucional.
Maceió	Não possui nenhuma relação institucional.
Barra do Riacho	Não possui nenhuma relação institucional.
Vitória	Não possui nenhuma relação institucional.
Forno	Não possui nenhuma relação institucional.
Niteroi	Não possui nenhuma relação institucional.
Rio de Janeiro	Não possui nenhuma relação institucional.
Angra	Não possui nenhuma relação institucional.

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Quadro 11 – Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 2 - possuem relação institucional com alguma secretaria municipal.

Portos categoria 2	
Portos	Situação
S. Francisco do Sul	Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município.
Imbituba	Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município.

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Quadro 12– Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 3 - possuem relação institucional com alguma secretaria estadual.

Portos categoria 3	
Portos	Situação
Manaus	Secretaria de Estado de Infraestrutura.
Cabedelo	Secretaria Estadual de Infraestrutura.
Recife	Secretaria de Desenvolvimento do Estado.
Suape	Secretaria de Desenvolvimento do Estado.
São Sebastião	Secretaria de Logística e Transporte.
Antonina	A Secretaria de Infraestrutura e Logística do Estado.
Itajaí	Secretaria de Infraestrutura do Estado.
Laguna	Secretaria de Infraestrutura do Estado.
Porto Alegre	Secretaria de Infraestrutura e Logística do Estado.
Pelotas	Secretaria de Infraestrutura e Logística do Estado.
Rio Grande	Secretaria de Infraestrutura e Logística do Estado.
Itaqui	Secretaria de Desenvolvimento de Indústria e Comércio do Maranhão.

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Quadro 13 – Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 4 - possuem secretaria municipal específica para assuntos portuários.

Portos categoria 4	
Portos	Situação
Paranaguá	Prefeitura Municipal - Secretaria de Integração Portuária
Santos	Prefeitura Municipal - Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de Santos
Itaguaí	Prefeitura Municipal - Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de Itaguaí.

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Quadro 14 – Portos Públicos Brasileiros classificados na categoria 5 – possuem secretaria estadual específica para assuntos portuários.

Portos categoria 5	
Portos	Situação
Salvador	Governo do Estado - Secretaria Extraordinária de Indústria Naval e Portuária.
Aratu	Governo do Estado - Secretaria Extraordinária de Indústria Naval e Portuária.
Ilheus	Governo do Estado - Secretaria Extraordinária de Indústria Naval e Portuária.

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Para este estudo, a amostra trabalhada compreendeu os portos que possuem uma Secretaria específica a nível estadual ou municipal, a saber:

- 1) Salvador, Aratu e Ilhéus (BA) - Secretaria Estadual Extraordinária de Indústria Naval e Portuária;
- 2) Santos (SP) – Secretaria Municipal de Assuntos Portuários e Marítimos de Santos;
- 3) Itaguaí (RJ) - Secretaria Municipal de Assuntos Portuários e Marítimos;
- 4) Paranaguá (PR) – Secretaria Municipal de Integração Portuária.

A partir da amostra identificada, realizou-se uma pesquisa nos sítios das secretarias destacadas ou dos respectivos governos e municípios para analisar como as mesmas funcionam, quando foram criadas e qual sua missão. Apesar de grandes dificuldades em encontrar informações mais precisas sobre estas Secretarias, a pesquisa conseguiu ser realizada com as Secretarias de Itaguaí, Santos e Bahia. Com Paranaguá não foram encontradas informações disponíveis e o contato telefônico com a instituição não foi exitoso.

Quadro 15 – Caracterização das Secretarias Específicas de Assuntos Portuários.

Secretaria	Nível Estadual ou Municipal	Portos Relacionados	Criação	Missão	Principais Projetos
Secretaria Extraordinária de Indústria Naval e Portuária da Bahia - SEINP	Governo da Bahia	Salvador, Aratu e Ilheus.	DOE de nº 20.089 de 23 de Setembro de 2009	Atuar, fomentar, articular, dinamizar e viabilizar as ações referentes ao desenvolvimento dos segmentos naval, portuário e náutico, assumindo a coordenação desses processos junto aos órgãos governamentais, segmento empresarial e instituições não governamentais.	<ul style="list-style-type: none"> * Investimento em integração multimodal; * Investimento na infraestrutura dos portos de Aratu, Ilheus e Salvador; * Terminal de Passageiros no Porto de Salvador.
Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de Santos - SEPORT	Município de Santos	Santos	Lei Complementar nº 542 de 27 de setembro de 2005	Contribuir com o Prefeito para o cumprimento do programa de metas estabelecido no plano plurianual de governo para o setor; implantar e ampliar atividades relacionadas ao setor; apoiar a formação e aprimoramento permanente de trabalhadores portuários e retroportuários; obter investimentos públicos estaduais e federais nas operações portuárias e retroportuárias do Porto de Santos.	<ul style="list-style-type: none"> * Conclusão do Projeto de Revitalização do Porto Valongo; * A criação do CENEP - Centro de Excelência Portuária de Santos; * Instalação da extensão dos cursos de ciências do mar da UNIFESP e do Instituto do Mar da USP na cidade de Santos.
Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de Itaguaí	Município de Itaguaí	Itaguaí	Lei Municipal nº 3.084 de 18 de abril de 2013	Implantar e formular a política municipal para assuntos portuários, marítimos, retroportuários e atividades afins; avaliar e acompanhar projetos, planos e programas relativos ao desenvolvimento do porto; obter investimentos públicos, estaduais e federais nas operações portuárias e retroportuárias; propor medidas tendentes a reparar eventuais prejuízos suportados pelo Município decorrentes da atividade portuária.	<ul style="list-style-type: none"> * Programas de integração do porto com o município através dos projetos: “Programa de Integração do Porto à Cidade” e “Programa de Visitas ao Porto”; * Estreitamento de relações com as principais empresas instaladas na cidade: Vale, MMX, ICN, Odebrecht; * Captação de 2.625 vagas de cursos de Formação Inicial Continuada (FIC), junto ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), numa parceria inédita, através do Programa PRONATEC Brasil Maior

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Através destas informações é possível notar que todas as secretarias estão diretamente envolvidas no desenvolvimento do setor portuário em sua região. Este trabalho está presente na sua missão. Utilizam de projetos que fomentem o setor, que atraíam investimentos e que criem novas oportunidades.

Porém percebe-se também que as secretarias municipais e os seus projetos possuem um papel muito mais atuante na relação porto-cidade e realizam um maior estímulo nessa interação. O CENEP – Centro de Excelência Portuária e outros investimentos em cursos criados pela SEPORT de Santos, por exemplo, são responsáveis por oferecer cursos nas áreas de operação de equipamento de simulação de operações portuárias; trabalhadores portuários avulsos (TPA); operação de pás-carregadeiras; conferência em operações de granéis sólidos; logística de terminais de contêineres etc. (COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – CODESP, 2013) possibilitando uma oportunidade de emprego para a sociedade. Assim como os projetos da SEPORT de Itaguaí que integram a comunidade ao porto, proporcionando aos alunos de escolas públicas vivenciarem as atividades portuárias despertando a importância do setor na região.

Com a obtenção destas informações buscou-se entender como é a relação destas secretarias com seus principais agentes envolvidos: porto, governo e Secretaria Especial de Portos. E ainda levantar as principais dificuldades enfrentadas por estas instituições e os resultados positivos que as mesmas já colheram. Portanto, elaborou-se um questionário enviado por e-mail para os representantes das três secretarias que se mostraram acessíveis – Santos, Itaguaí e Bahia. Entretanto, retornaram respostas apenas o Secretário da SEPORT Santos e o Coordenador Geral da SEPORT Itaguaí.

No que tange a relação das Secretarias com seus respectivos portos, conforme os entrevistados foi apontado que o papel da instituição é o de funcionar como um elo entre Porto e a Administração Municipal, para que seja possível a viabilização de desenvolvimento de ambos defendendo as melhores alternativas. Desta forma, como informado, as Secretarias são responsáveis por analisar os projetos das autoridades portuárias contribuindo para a melhoria da sua qualidade e para assegurar a minimização dos possíveis impactos negativos.

Na ligação das Secretarias com a SEP – Secretaria Especial de Portos, duas situações distintas foram apresentadas. O representante da SEPORT de Santos aponta que existe a relação com esta instituição desde sua criação. Desde

os primeiros projetos da SEPORT a SEP está presente, como no exemplo citado pelo entrevistado do Projeto de Revitalização de áreas portuárias não operacionais que integram o Centro Histórico da Cidade de Santos que contou com a presença com um coordenador designado pela SEP. Outros projetos foram citados que possuem a participação desta instituição como questão logística das safras e concessionárias das rodovias e ferrovias. Porém citou-se na resposta um impasse na relação com a SEP, que envolve o arrendamento de área para grãos na margem direita do porto (Ponta da Praia). Já no cenário de Itaguaí foi apontado que ainda não existe nenhuma relação, porém está nos planos da mesma que isto ocorra o mais breve possível.

Na interação destas instituições com o Governo Estadual foram descritos os seguintes cenários: em Itaguaí, o Estado do Rio de Janeiro tem adotado na sua forma de gestão de acompanhamento de grandes projetos, mecanismos modernos que visam integrar o empreendimento a toda a sua área de influência direta e indireta como medida de trazer efetivamente benefícios a região. Isto reduz ou até mesmo elimina os impactos negativos no contexto social, econômico e ambiental. Já em Santos a relação se caracteriza de forma mais complexa. Segundo o Secretário, o porto de Santos possui dimensões metropolitanas – já que as instalações do porto estão presentes em Santos, Cubatão e próximo ao município de Guarujá – por esta razão o Governo do Estado mantém em Santos uma Agência Metropolitana que, além de outras atribuições, se preocupa com as questões portuárias. Os assuntos relacionados principalmente com os acessos ao porto e da mobilidade são tratados em câmaras especializadas. Desta forma, existe um relacionamento coordenado e que também envolve outras esferas do governo estadual.

Foram apontadas por ambos entrevistados que existem dificuldades nesse relacionamento devido ao envolvimento de vários atores que possuem interesses distintos. Cada um possui suas prioridades, questões orçamentárias e linhas de decisão. Porém apontam que as relações vêm amadurecido e grandes resultados vêm sido alcançados.

Alguns problemas relacionados à execução das atividades foram destacados nas respostas: investimentos na infraestrutura, superestrutura (parte de construção acima do nível do solo) e sua mobilização; gestão logística (movimentação de produtos e veículos, aumento da capacidade de recepção e armazenagem de cargas, etc.); revisão de processos (operacionais e aduaneiros,

com a redução da burocracia e tempo de liberação das cargas); manutenção do emprego e renda (treinamento e qualificação de trabalhadores) e relação com a comunidade (mitigação de impactos, integração do cidadão com a realidade portuária, etc.) e a instalação de negócios próximos à área do porto.

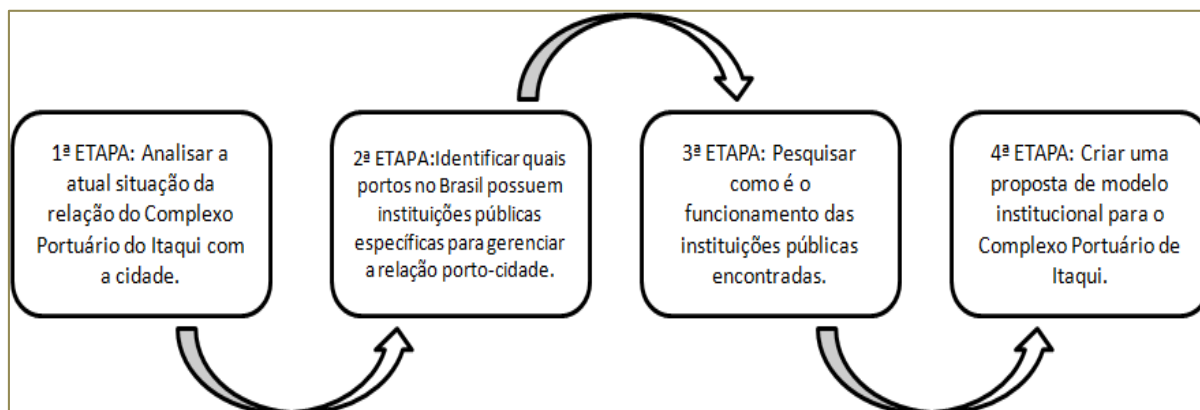
Em relação a parcerias os respondentes informaram a existência de conexões com organizações públicas ou privadas para os projetos. Em Itaguaí foram destacadas as parcerias com a Companhia Docas (Autoridade Portuária) e os Arrendatários dos Terminais portuários de Itaguaí. Já em Santos destacam-se a Companhia Docas de São Paulo – CODESP (Autoridade Portuária), Conselho de Autoridade Portuária – CAP do Porto de Santos, universidades locais (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, a Universidade de São Paulo – USP), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, entidades empresariais e o Órgão Gestor da mão de obra do trabalho portuário – OGMO – Santos.

Como resultados atingidos foram citados a maior integração da sociedade com o porto, maior visibilidade, criação de instituições de ensino como CENEP já citado anteriormente e a extensão de cursos voltados para a área na UNIFESP e no Instituto do Mar da USP na cidade de Santos, implantação de dois trechos da via perimetral portuária em Santos e ainda desenlaces positivos em questões conflituosas nas relações trabalhistas.

7.3 Proposta de Modelo de Relação entre Complexo Portuário do Itaqui e Instituição Pública

Para alcançar a proposta de modelo de relação entre o Complexo Portuário do Itaqui e instituição pública foram seguidas as etapas como mostra a figura 25.

Figura 25 - Etapas para elaboração da proposta de modelo de relação entre Complexo Portuário do Itaqui e Instituição Pública.

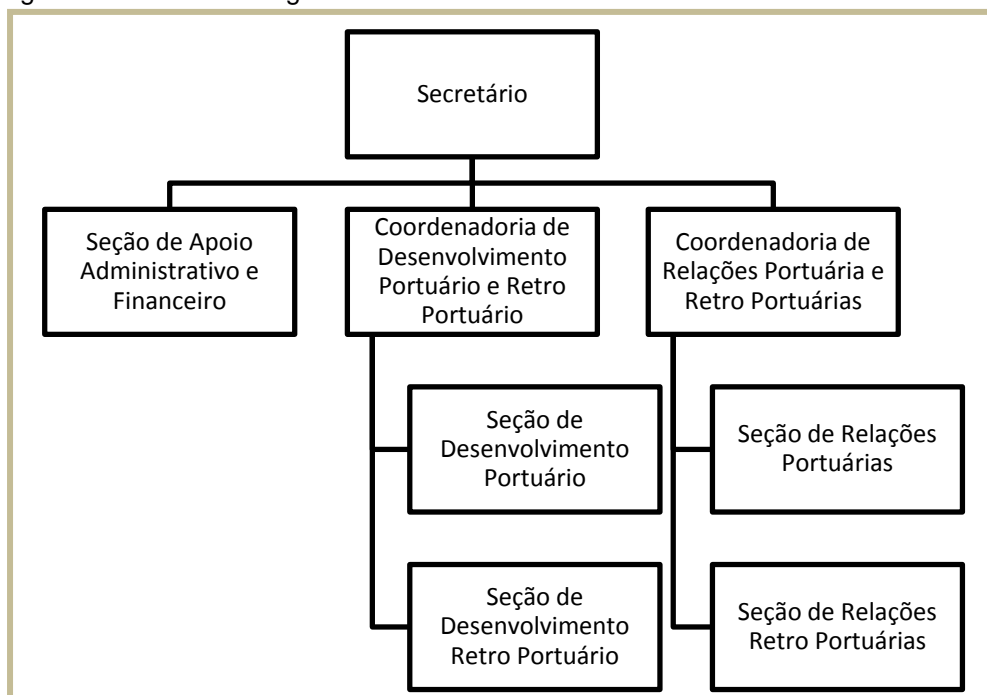


FONTE: AUTORIA PRÓPRIA, 2014.

Na primeira etapa, com as análises da atual situação da relação Porto e cidade de São Luís, foram levantadas situações que remetem à necessidade de criação de uma instituição específica para o setor. Na segunda etapa, percebeu-se que atualmente 6 dos 34 portos públicos brasileiros possuem uma instituição específica para o setor. Na terceira etapa levantaram-se as características dessas entidades para criação da proposta deste estudo e notou-se que estas instituições têm como missão principal promover o desenvolvimento do setor portuário na região e fomentar a integração entre o porto e a cidade.

Tendo em conta as análises realizadas anteriormente, trabalhou-se em uma perspectiva de criação da proposta de modelo baseado principalmente na estrutura da Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de Santos - SEPORT. Esta foi a primeira Secretaria criada no Brasil com esta finalidade e possui uma estrutura mais sólida em relação as demais, preocupada tanto com questões portuárias como com retroportuárias – toda área cujos movimentos e instalações estão na retaguarda do porto (PORTOGENTE, 2010) - apresentada na Lei de criação da SEPORT (LEI COMPLEMENTAR Nº 542, ARTIGOS 597 A 605 DE 27 DE SETEMBRO DE 2005) a estrutura da instituição se configura da seguinte maneira:

Figura 27 – Estrutura Organizacional da SEPORT – Santos.



FONTE: ADAPTADO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 542 DE 27 DE SETEMBRO DE 2005, SEÇÃO I, ARTIGO 597.

A Coordenação de Desenvolvimento Portuário e Retroportuário possui como atribuições (LEI COMPLEMENTAR Nº 542 DE 27 DE SETEMBRO DE 2005, SUBSEÇÃO I, ARTIGO 599):

- a) Analisar planos, programas e projetos portuários e retroportuários;
- b) Promover a troca de conhecimento permanente sobre o tema da Coordenadoria com instituições de pesquisa, universidade e demais órgãos e entidades especializados;
- c) Fortalecer a conscientização da importância estratégica do porto de Santos na economia brasileira e do Mercosul organizando, apoiando e participando de reuniões, palestras, cursos, seminários ou encontros;
- d) Propor medidas em prol do desenvolvimento econômico do porto de Santos, com inclusão social.
- e) Executar outras tarefas correlatas, a critério do Secretário Municipal de Assuntos Portuários e Marítimos (SANTOS, 2005).

Esta coordenação é subdividida em duas seções: Seção de Desenvolvimento Portuário e Seção de Desenvolvimento Retroportuário, cujas funcionalidades são apresentadas no quadro 16.

Quadro 16 – Competências das Seções da Coordenadoria de Desenvolvimento Portuário e Retroportuário.

Seção de Desenvolvimento Portuário	Seção de Desenvolvimento Retro Portuário
Estudar, analisar, emitir relatórios e pareceres técnicos à Coordenadoria sobre planos, programas e projetos de implantação, reforma e ampliação de instalações portuárias de carga localizadas em Santos ou instalações aquaviárias, tais como marinas, terminais pesqueiros, estaleiros e similares;	Estudar, analisar, emitir relatórios e pareceres técnicos à Coordenadoria sobre planos, programas e projetos de implantação, reforma e ampliação de instalações retro portuárias de carga localizadas em Santos; escritórios de armadores ou polo de desenvolvimento de tecnologia com inclusão social.
Acompanhar os programas e projetos portuários localizados na região metropolitana, estudando o eventual reflexo nas atividades portuárias do município de Santos;	Acompanhar os programas e projetos retro portuários e de serviços afins localizados na região metropolitana, estudando o eventual reflexo nas atividades do porto de Santos;
Executar estudos técnicos relativos à implantação de programas de incremento de atividades portuárias em Santos;	Executar estudos técnicos relativos à implantação de programas de incremento de atividades retro portuárias em Santos;
Executar outras tarefas correlatas, a critério do Coordenador de Desenvolvimento Portuário e Retro Portuário.	Executar outras tarefas correlatas, a critério do Coordenador de Desenvolvimento Portuário e Retro Portuário.

FONTE: ADAPTADO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 542 DE 27 DE SETEMBRO DE 2005, SUBSEÇÃO I, ARTIGOS 600 E 601.

A Coordenação de Relações Portuárias e Retroportuárias possui como atribuições (LEI COMPLEMENTAR Nº 542 DE 27 DE SETEMBRO DE 2005, SUBSEÇÃO II, ARTIGO 602):

- a) Apoiar as relações portuárias e retroportuárias;
- b) Promover troca de conhecimento permanente sobre o tema da Coordenadoria com lideranças, instituições de pesquisa, universidade e demais órgãos e entidades especializados sobre o desenvolvimento de normas técnicas, regramentos, decretos e leis relacionadas às atividades portuárias e retroportuárias;
- c) Organizar, apoiar e participar de reuniões, palestras, cursos, seminários e encontros para fortalecimento da conscientização da importância estratégica do porto de Santos na economia brasileira e do Mercosul;
- d) Propor medidas em prol do desenvolvimento econômico do Porto de Santos, com inclusão social;
- e) Executar outras tarefas correlatas, a critério do Secretário de Assuntos Portuários (SANTOS, 2005).

Esta coordenação é subdividida em duas seções: Seção de Apoio às Relações Portuárias e Seção de Apoio às Relações Retroportuárias, cujas funcionalidades são apresentadas no quadro 15.

Quadro 17 – Competências das Seções da Coordenadoria de Relações Portuárias e Retroportuárias.

Seção de Apoio às Relações Portuárias	Seção de Apoio às Relações Retro Portuárias
Manter atualizadas as informações, cópias de apresentações, estudos técnicos e posicionamento de lideranças sobre atividades e movimentações empresariais relacionadas às atividades portuárias e aquaviárias afins e sobre a situação de categorias profissionais envolvidas nas atividades portuárias e aquaviárias afins, no município e região metropolitana;	Manter atualizadas as informações, cópias de apresentações, estudos técnicos e posicionamento de lideranças sobre atividades e movimentações empresariais relacionadas às atividades retro portuárias e serviços afins, especialmente atividades logísticas, plataformas industriais, terminais e, estacionamentos para veículos de carga e a situação de categorias profissionais envolvidas nas atividades retro portuárias e serviços afins, no município e região metropolitana;
Manter atualizados o cadastro de representatividades públicas, privadas, laborais e do terceiro-setor relacionadas às atividades portuárias e aquaviárias afins do município e região metropolitana;	Manter atualizados o cadastro de representatividades públicas, privadas, laborais e do terceiro-setor relacionadas às atividades retro portuárias e serviços afins do município e região metropolitana;
Acompanhar a elaboração, discussão e aprovação de normas técnicas, regimentos, decretos e leis relacionadas ao tema da Seção;	Acompanhar a elaboração, discussão e aprovação de normas técnicas, regimentos, decretos e leis relacionadas ao tema da Seção;
Manter atualizado banco de dados com informações estatísticas e relatórios técnicos de outros portos, legislação vigente em outros municípios, estados e países relativas à Seção;	Manter atualizado banco de dados com informações estatísticas e relatórios técnicos de outros portos, legislação vigente em outros municípios, estados e países relativos à Seção;
Executar outras tarefas correlatas, a critério do Coordenador de Relações Portuárias e Retro Portuárias.	Executar outras tarefas correlatas, a critério do Coordenador de Relações Portuárias e Retro Portuárias.

FONTE: ADAPTADO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 542 DE 27 DE SETEMBRO DE 2005, SUBSEÇÃO I, ARTIGOS 603 E 604.

A partir dos dados levantados na análise da atual situação da relação porto cidade do Complexo Portuário do Itaqui, optou-se pela proposta de criação de uma Secretária Municipal de Assuntos Portuários e Marítimos para São Luis já que

na atual estrutura de relacionamento, a integração com o município não é efetiva e a atual autoridade portuária do Complexo Portuário do Itaqui – EMAP, já está compreendida no nível governamental. Essa Secretaria tem em vista melhorar e facilitar a relação do Complexo Portuário do Itaqui com São Luís, promover maior integração entre comunidade e porto e fomentar o desenvolvimento do setor na região. Desta forma, pode proporcionar ganhos mútuos entre as duas esferas.

Com esta proposta, baseada na SEPORT de Santos, a Secretaria teria as funções de:

1) Auxiliar o Prefeito:

a) No cumprimento de metas relacionadas a Assuntos Portuários estabelecidos no Plano Plurianual do Município;

b) Na formulação e implantação de política municipal para assuntos portuários e atividades correlatas, que incentivem o desenvolvimento econômico com inclusão social; a implantação e ampliação das atividades ligadas ao porto e retro porto como indústrias manufatureiras ou de montagem e arranjos produtivos relacionados ao setor; formem e capacitem constantemente os trabalhadores portuários e retro portuários e conscientizem a população ludovicense e regional sobre a importância do setor portuário para a economia brasileira;

c) Na análise, acompanhamento, posicionamento sobre apoio a programas e projetos de desenvolvimento do Complexo Portuário do Itaqui que busquem a melhoria da infraestrutura de acesso, movimentação e estacionamento para todos os modais de transporte terrestre de carga e passageiros; a melhoria das condições de navegação no estuário, acostagem de navios e da infraestrutura de carga e descarga de mercadorias, embarque e desembarque de passageiros; a ampliação da qualidade e produtividade, o desenvolvimento tecnológico e a melhoria das relações do trabalho no porto e retroporto;

d) Na obtenção de investimentos públicos estaduais e federais nas operações portuárias e retro portuárias do Complexo Portuário do Itaqui, por meio de atuação conjunta com as lideranças municipais, regionais, estaduais e federais;

2) Estabelecer e implantar estratégias e monitoramento relacionado à ampliação da participação do município nas arrecadações tributárias estaduais e federais incidentes na movimentação de mercadorias pelo porto e retroporto;

3) Incentivar a melhoria das condições de segurança e saúde ocupacional dos trabalhadores em instalações portuárias e retroportuárias;

4) Interagir com órgãos e entidades regionais, estaduais e federais nos temas relativos aos interesses das atividades portuárias e retroportuárias do município e região. Participando de câmaras e projetos intersetoriais, e da consolidação da rede de colaboração governo-sociedade, com interface nos Assuntos Portuários;

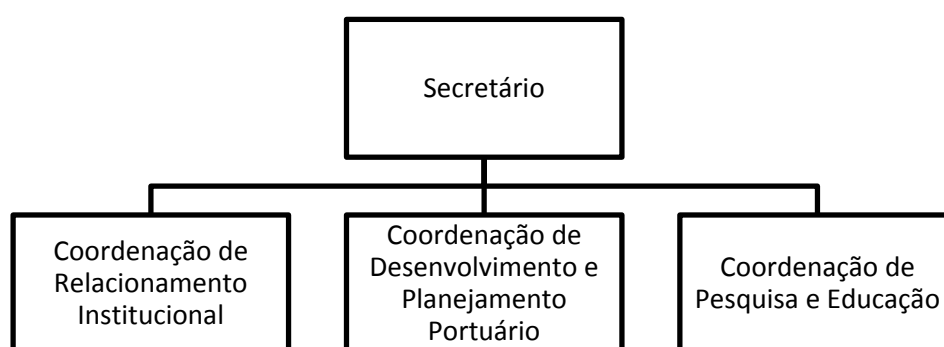
5) Incentivar as atividades portuárias e retro portuárias do município em relação à competitividade frente aos demais portos do país, envolvendo em especial a aplicação isonômica das legislações e regramentos aplicáveis;

6) Propor outras medidas que visem atender outros interesses do Município e região em relação às atividades portuárias, retroportuárias e afins

7) Desenvolver outras tarefas correlatas, a critério do Prefeito Municipal.

Para realizar todas estas competências, a proposta de Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de São Luis contaria com a seguinte estrutura:

Figura 27 – Organograma da proposta de Secretária de Assuntos Portuários de São Luís.



FONTE: Autoria Própria, 2014.

A estrutura proposta apresenta o Secretário como topo da hierarquia organizacional gerindo as três Coordenações: Coordenação de Relacionamento Institucional, Coordenação de Desenvolvimento e Planejamento Portuário e de Pesquisa e Educação, cujas atividades serão detalhadas a seguir:

A Coordenação de Relacionamento Institucional tem como objetivo realizar a interação e alinhar os agentes envolvidos no setor – comunidades, instituições estaduais, municipais, federais e a sociedade em geral. Seja através da realização ou participação de eventos, firmando parcerias com instituições que possam trazer benefícios às atividades portuárias ou realizando projetos com a

comunidade e sociedade civil em geral. Seu papel é de despertar o interesse da população e autoridades pelos assuntos portuários e promover uma melhor relação do porto com a cidade.

A Coordenação de Desenvolvimento e Planejamento é responsável por promover o desenvolvimento portuário, fomentar a economia regional de forma alinhada ao desenvolvimento portuário, participar do planejamento municipal, estadual e federal relacionado ao porto. Seja captando recursos para realização de projetos, incluindo os assuntos portuários no planejamento do município e alinhando-os com as metas do porto. Seu papel é de realizar a conexão entre objetivos da cidade e do porto para que ambos estejam alinhados e possam usufruir dos resultados.

A Coordenação de Pesquisa e Educação deve promover o desenvolvimento de projetos de pesquisa que auxiliem na tomada de decisão, no planejamento estratégico e no alinhamento da relação porto cidade com os principais agentes envolvidos através de parcerias com instituições de ensino. A partir de projetos que fomentem a pesquisa na área portuária, promovam capacitação gerando empregabilidade e inclusão social, o papel da Coordenação é promover avanços através de pesquisa e qualificação.

A partir desta estrutura, a Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de São Luis será responsável por estimular o setor portuário proporcionando desenvolvimento; maior interação entre atividades portuárias e retroportuárias e integração entre sociedade e porto.

Para realizar esta missão propõem-se projetos de atuação principalmente nos setores de educação, relacionamento com comunidades e demais atores, pesquisa e planejamento como demonstrados no quadro 18.

Quadro18 – Projetos da Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de São Luís.

Projeto	Responsável	Objetivo	Descrição
Educação para o Porto	Coordenação de Pesquisa e Educação	Promover capacitação aos trabalhadores portuários	Firmar parcerias com instituições de ensino e promover cursos em todos os níveis, do técnico à pós-graduação
Pesquisa em ação	Coordenação de Pesquisa e Educação	Promover projetos e pesquisas visando o desenvolvimento portuário e retro portuário	Firmar parcerias com instituições de ensino e grupos de pesquisa para realizar os projetos
Novo emprego	Coordenação de Pesquisa e Educação	Capacitar os moradores da comunidade há trabalharem nas empresas atuantes no complexo portuário do Itaqui	Através de convênio com as empresas
Eventos	Coordenação de Relacionamento Institucional	Realizar eventos que fomentem a discussão das atividades portuárias e retro portuárias	Criar um calendário fixo de eventos com o tema
Porto e Comunidade	Coordenação de Relacionamento Institucional	Aproximar comunidade e porto e diminuir o impacto causado pelas ações portuárias e retro portuárias às mesmas	Apoiar e criar projetos de cunho social e ambiental para as comunidades próximas ao porto promovendo integração entre estes atores
Visita ao Porto	Coordenação de Relacionamento Institucional	Promover a integração porto cidade e relevância do Complexo Portuário do Itaqui	Realizar visitas programadas ao porto principalmente com alunos do ensino médio e superior
Participação da atualização do Plano Diretor do Município e do PDZ do Porto	Coordenação de Desenvolvimento e Planejamento Portuário	Promover alinhamento entre ações do Porto e da Cidade	Inserir Políticas Portuárias no Plano Diretor de São Luis alinhadas com as metas do PDZ do Porto

FONTE: Autoria Própria, 2014.

Estes projetos atuam nos principais setores apontados nesta pesquisa que necessitariam de uma maior intervenção para solucionar os gargalos levantados. Os projetos da Coordenação de Pesquisa e Educação visam capacitar os trabalhadores proporcionando a oportunidade de empregabilidade, além de promover pesquisas que impulsionem o desenvolvimento das atividades portuárias. São os seguintes:

- a) Educação para o Porto: através de parcerias com instituições de ensino, promover cursos para todos os níveis aos trabalhadores portuários. Este projeto capacita a mão de obra, conecta portos e instituições de ensino e desenvolve as atividades portuárias e os envolvidos no projeto;

- b) Pesquisa em Ação: através de parcerias com instituições de ensino, promover pesquisas em diversas áreas que visem o desenvolvimento das atividades portuárias. Com este projeto promove-se maior discussão acerca dos assuntos portuários, implanta projetos de desenvolvimento para o porto além de incentivar o desenvolvimento das habilidades dos envolvidos em sua criação;
- c) Novo Emprego: através de parcerias com empresas, realizar a capacitação dos moradores das comunidades para trabalharem em empresas que atuem no Complexo Portuário do Itaquí. Este projeto gera inclusão social, empregabilidade e desenvolvimento para a comunidade local.

Na Coordenação de Relacionamento Institucional busca-se, através dos projetos, aproximar as atividades portuárias das instituições e sociedade, tornando o relacionamento mais harmônico entre os agentes envolvidos e despertando o interesse da sociedade para o porto. Sendo:

- a) Eventos: criar um calendário de realização de eventos fixos ou participação em eventos. Com este projeto promove-se a interligação da sociedade, instituições e porto tornando os assuntos portuários mais próximos da realidade e levantando discussões sobre o tema;
- b) Porto e Comunidade: apoiar ou criar projetos sociais e ambientais das comunidades próximas. Este projeto integra porto e comunidade auxiliando para o desenvolvimento de uma relação harmônica entre ambos;
- c) Visita ao Porto: realizar visitas programadas e contínuas ao porto com alunos do ensino médio e superior. A partir deste projeto desperta-se o interesse pelos assuntos portuários e estreita relações entre sociedade e porto.

A Coordenação de Desenvolvimento e Planejamento Portuário desenvolve projetos que insiram os planos e atividades portuárias ao planejamento e plano municipais alinhando os objetivos e construindo, assim, mútuos benefícios. Sendo:

- a) Participação da atualização do Plano Diretor do município e do PDZ do Porto: inserir políticas e metas alinhadas ao planejamento do porto

e vice-versa. Com este projeto busca-se alinhar interesses e objetivos visando a obtenção de resultados compartilhados.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como intuito analisar a atual situação da relação do Complexo Portuário do Itaqui e as instituições envolvidas e propor um modelo de relação adequado entre os órgãos públicos municipais e estaduais de São Luis e a EMAP - Empresa Maranhense de Administração Portuária. Para alcançar este objetivo foram traçados os seguintes objetivos específicos mapear o relacionamento entre o porto do Itaqui e as instituições envolvidas; identificar quais portos no Brasil possuem instituições públicas específicas para gerenciar a relação porto-cidade; comparar a relação porto-cidade, especificamente o relacionamento institucional, do complexo portuário do Itaqui com outros portos identificados no objetivo anterior e criar um modelo de relacionamento institucional para o complexo portuário do Itaqui.

Desta maneira realizaram-se entrevistas com representantes da Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado – SEPLAN; Controladoria Geral do Estado – CGE; ANTAQ – Agência de Transportes Aquaviários; além de representante da comunidade Rio dos Cachorros, localizada próxima às instalações do complexo e impactada com as atividades portuárias. A partir destas entrevistas notou-se uma clara divisão de conflitos apenas com quem tem menor poder nesta relação.

Outro aspecto levantado foi o não alinhamento das metas municipais e do porto a partir da análise do atual Plano Diretor do Município que não possui políticas voltadas para o desenvolvimento portuário. Assim como a não existência de um órgão específico que trate dos assuntos portuários a nível municipal ou estadual.

Buscaram-se nos 34 portos públicos brasileiros quais possuem instituições específicas para os assuntos portuários e constatou-se que os portos de Salvador, Aratu, Ilhéus, Santos, Paranaguá e Itaguaí possuem Secretarias que atuam especificamente para o setor portuário.

Através de pesquisas em sítios e entrevistas com representantes das Secretarias acessíveis, de Santos e Itaguaí, concluiu-se que estas instituições trabalham para o desenvolvimento das atividades portuárias e realizam a conexão do porto com a cidade através de diversos projetos.

Com base nessas informações criou-se uma proposta de modelo de Secretaria de Assuntos Portuários para São Luis, cujas Coordenações de Pesquisa e Educação, Relacionamento Institucional e Desenvolvimento e Planejamento

Portuário realizam projetos nas áreas de educação; capacitação; responsabilidade ambiental; planejamento e integração entre sociedade, instituições e porto visando melhorar a integração entre porto e cidade e promover um desenvolvimento para ambos. Deste modo o objetivo do trabalho foi alcançado.

A importância da função do Porto do Itaqui para a economia do Estado do Maranhão, a necessidade do alinhamento e convergência entre as políticas públicas para o setor, a efetividade do Plano Diretor Municipal com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto do Itaqui e demais sinergias que possam surgir a partir de um novo arranjo de governança e relacionamento institucional envolvendo todos os atores tornam esta pesquisa relevante.

Durante a execução do trabalho encontrou-se dificuldade para colher informações de determinadas instituições que não se mostraram acessíveis ou não possuíam mais dados em seus sítios. Portanto, para as próximas pesquisas, aconselha-se a realização de levantamento de dados com as instituições que não estavam acessíveis durante este trabalho: outras instituições que possuem relação com o Porto do Itaqui, com a Secretaria Estadual Extraordinária de Indústria Naval e Portuária da Bahia e realizar pesquisas sobre a relação porto/cidade no cenário internacional como em Antuérpia e Roterdã, referências no cenário portuário exterior.

REFERÊNCIAS

- ANTAQ. **Boletim Anual de Movimentação de Cargas 2013**. Brasília. 2014. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2013/Tabelas/AnaliseMovimentacaoPortuaria.pdf>>. Acesso em 23 maio 2014.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS. **Competências e Responsabilidades dos Conselhos de Autoridade Portuária – CAPs**. Agosto. 2001. Disponível em: <<http://www.sintermar.com.br/downloads/CAP.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2014.
- BALTAZAR, R.; BROOKS, M. R.; **Port governance, devolution and the Matching framework: a configuration theory approach**, Research in Transportation Economics, vol. 17 (1), p. 379-403. 2006. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0739885906170171>>. Acesso em: 14 abr 2014.
- BNDES. **Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro**. Booz&Company: Rio de Janeiro. Nov. 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/chamada_publica_FEP0110_resultado_vol_1.pdf>. Acesso em: 02 maio 2014.
- BRASIL. **Lei de Modernização Portuária de 1993, no 8630**. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). Brasília, 25 fev. 1993; 172º da Independência e 105º da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm>. Acesso em: 20 abr. 2014.
- BRASIL. **Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, 5 jun. 2001. Disponível em <<file:///C:/Users/Katherine%20Marjorie/Downloads/Lei%20No%2010233-2001%20Cria%20o%20DNIT.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2014.
- BRASIL. **Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013**. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nos 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nos 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nos 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Brasília, 5 jun. 2013; 192º da Independência e 125º da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm>. Acesso em: 01 maio 2014.

BROOKS, Mary R. **The Governance Structure of Ports**. Review of Network Economics, Canada, vol. 3. Issue 2. Junho 2004. Disponível em: <<http://www.degruyter.com/view/j/rne.2004.3.2/rne.2004.3.2.1049/rne.2004.3.2.1049.xml?format=INT>>. Acesso em: 14 abr 2014.

BROOKS, M. R.; CULLINANE, K.; **Governance models defined**. Research in Transportation Economics, vol. 17 (1), p. 405-435. 2006. Disponível em: <<http://202.114.89.60/resource/pdf/2042.pdf>>. Acesso em: 12 abr 2014.

BROOKS, M. R.; PALLIS, A. A.; **Assessing port governance models: process and performance components**. Maritime Policy and Management, vol. 35 (4), 411-432. 2007. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03088830802215060#.U7S0xflVam>>. Acesso em: 13 abr 2014.

COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – CODESP. **DPC credencia CENEP para ministrar cursos a portuários**. 21 ago 2013. Disponível em: <<http://www.portodesantos.com.br/pressRelease.php?idRelease=701>>. Acesso em: 06 jun 2014.

DAMASCENO, Cristina Ribeiro. **Governança no Cluster Portuário: Um Estudo de Caso de uma tomada de decisão estratégica no Porto de Salvador**. Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2009. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/9741/1/CRISTINA%20RIBEIRO%20DAMASCENO.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2014.

EMAP. **Localização e Situação Hidrográfica**. 2014. Disponível em: <<http://www.emap.ma.gov.br/portoitaqui/institucional/aceso/localizacao/41033%3B62737%3B093601%3B0%3B0.asp>>. Acesso em: 25 maio 2014.

EMAP. **Missão**. 2014. Disponível em: <<http://www.emap.ma.gov.br/portoitaqui/institucional/missao/41033%3B62738%3B0937%3B0%3B0.asp>>. Acesso em: 25 maio 2014.

EMAP. **Organograma**. 2014. Disponível em: <<http://www.emap.ma.gov.br/portoitaqui/institucional/administrativo/organograma/40983%3B59358%3B090103%3B0%3B0.asp>>. Acesso em: 25 maio 2014.

EMAP. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto do Itaqui**. São Luis – MA. Dezembro, 2011.

EMAP. **Sobre o Porto de Itaqui**. 2014. Disponível em: <<http://www.emap.ma.gov.br/portoitaqui/sobrenos/40983%3B68466%3B16%3B0%3B0.asp>>. Acesso em: 25 maio 2014.

FERREIRA, Giselly Danniela de Albuquerque Cavalcanti. **Impasses na Aplicação da Lei da Modernização dos Portos: O Caso do Porto de Itaqui**. Universidade São Marcos. São Paulo. 2009.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HOYLE, Brian S. **Cities na Ports: Concepts and Issues**. Vegueta, n. 3, 1997-1998, (263 – 278). Disponível em: <http://www.webs.ulpgc.es/vegueta/num_ant_vegueta/downloads/03-263-278.pdf>. Acesso em: 07 maio 2014.

IPHAN. **Histórico das Ferrovias no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=15833&sigla=IIstituicon&retorno=detalheInstitucional>>. Acesso em: 25 maio 2014.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil ocidental: ensino médio**. 8 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atual, 2003.

LABTRANS, et al. **Plano Mestre Porto do Itaqui**. Florianópolis. 2012. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/pnpl/arquivos/planos-mestres-versao-completa/porto-de-itaqui.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2014.

LACERDA, Sander Magalhães. **Investimentos nos Portos Brasileiros: Oportunidades da Concessão da Infra-estrutura Portuária**. BNDES. Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2209.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2014.

LANGEN, Peter. **Governance in seaport clusters**. Maritime Economics & Logistics, vol. 6, p. 141–156, Junho, 2003. Disponível em: <<http://www.palgrave-journals.com/mel/journal/v6/n2/pdf/9100100a.pdf>>. Acesso em: 10 abr 2014.

LIMA, Manolita Correia. **Monografia: a engenharia da produção acadêmica**. 2. Ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARANHÃO. **Emap apresenta resultados históricos do Porto do Itaqui durante a 20ª Intermodal South America**. 31 mar 2014. Disponível em: <<http://www.casacivil.ma.gov.br/2014/03/31/emap-apresenta-resultados-historicos-do-porto-do-itaqui-durante-a-20a-intermodal-south-america/>>. Acesso em: 04 jun 2014.

MARANHÃO. **Secretaria de Desenvolvimento, Indústria e Comércio**. 2014. Disponível em: <<http://www.ma.gov.br/index.php/governo/?id=10011>>. Acesso em: 05 jun 2014.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Principais Portos**. 2014. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/05-mar/princ-portos.html>>. Acesso em: 25 maio 2014.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria do S. C.; **Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva**. Revista Scielo, Rio de Janeiro, v. 40 (6), Nov./ dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/03.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2014.

NEVES, José Luis. **Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades**. Caderno de Pesquisa em Administração. São Paulo, V.1, nº 3, 2º sem./1996. Disponível em: <http://www.dcoms.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf>. Acesso em: 22 de maio de 2014.

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Modernização dos Portos**. 5 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2011.

ORNELAS, Ronaldo dos Santos. **Relação Porto/Cidade: O Caso de Santos**. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-10022009-123934/pt-br.php>>. Acesso em: 05 maio 2014.

PORTO DO ITAQUI. **Apresentação Porto do Itaqui**. São Luis, abril 2011. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/Palestras/SeminarioMaranhao2011/Apresentacao_PORTO_DE_ITAQUI_Abril2011.pdf>. Acesso em: 22 mai 2014.

PORTOGENTE. **Terminal retroportuário, a rota da carga**. 10 jul 2006. Disponível em: <<http://portogente.com.br/noticias/transporte-logistica/terminal-retroportuario-a-rota-da-carga-6519>>. Acesso em 06 jun 2014.

ROCHA, Claudia Bueno; MORATO, Renato Alves. **GESTÃO PORTUÁRIA: Análise Comparativa entre Modelos Internacionais e Propostas ao Modelo Atual Brasileiro**. VII Enaber – Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo. 2009. Disponível em: <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/66.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

RODRIGUE, Jean-Paul; SLACK, Brian. **The Geography of Transport Systems**. Taylor and Francis Group. Abingdon, Oxon. 2006. Disponível em: <http://geonas.at.ua/_Id/0/34_The_Geography_o.pdf>. Acesso em 05 maio 2014.

ROMANZINI, Dione. **Cidade, Porto e Planejamento: Guaruva, Cidade Passagem**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/92647/275817.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 maio 2014.

SANTOS. **Lei Complementar nº 542 de 27 de setembro de 2005**. Estabelece a Estrutura Organizacional da prefeitura municipal de santos, a composição das unidades administrativas, cargos em comissão e funções gratificadas que menciona e dá outras providências. Prefeitura José Bonifácio. 2005. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/2005/54/542/lei-complementar-n-542-2005-estabelece-a-estrutura-organizacional-da-prefeitura-municipal-de-santos-a-composicao-das-unidades-administrativas-cargos-em-comissao-e-funcoes-gratificadas-que-menciona-e-da-outras-providencias-2005-09-27.html>>. Acesso em 07 jun 2014.

SANTOS. **Lei Complementar nº 821, de 27/12/2013**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá outras providências. Palácio José Bonifácio. 2013. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/sites/default/files/conteudo/LC%20821_2013_Plano%20Diretor.pdf>. Acesso em: 01 jun 2014.

SANTOS, Marcio de Miranda; COELHO, Gilda Massari; SANTOS, Dalci Maria. Foresight, engajamento social e novos modelos de governança. In: **Ciência, Tecnologia e Sociedade Novos Modelos de Governança**. Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. Brasília. nov. 2005. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/publicacoes/governanca.php>>. Acesso em: 13 abr 2014.

SÃO LUÍS. **Lei Municipal nº 6.705, de 16 de outubro de 2010**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. Palácio de la Ravardière. 2006. Disponível em: <http://www2.mp.ma.gov.br/caouma/legis_mun.asp>. Acesso em: 07 jun 2014.

VIEIRA, Guilherme Bergmann Borges; KLIEMANN NETO, Francisco José; MONFORT, Arturo Mulinas. **Gobernanza em cadenas logístico-portuarias de contenedores: proposición de um modelo conceptual**. Revista Espacios, Caracas – Venezuela, vol. 34. p. 6. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a13v34n10/13341006.html>>. Acesso em: 10 mai 2014.

WIEGMANS, BART W.; LOW, ERIK. **Changing port–city relations at Amsterdam: A new phase at the interface?**. Journal of Transport Geography, 19. 2012. Disponível em: <www.elsevier.com/locate/jtrangeo> Acessado em: 07 maio de 2014.

YIN, R. K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Perguntas das entrevistas realizadas com os representantes da Secretaria de Planejamento e Orçamento, Controladoria Geral do Estado e Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

1- Descreva o tipo de relação direta e indireta que sua instituição/órgão que tem com a EMAP/Porto do Itaquí, caracterizando as principais atividades, funções, responsabilidades e processos envolvidos.

2- Quais os principais benefícios ou ganhos existentes no relacionamento entre a sua instituição e a EMAP/Itaquí, por exemplo, acordos de cooperação, acessos e outros.

3- Quais os principais conflitos/problemas existentes no relacionamento entre a sua instituição e a EMAP/Itaquí, por exemplo, referente a interferências, recursos disponíveis, custos, comunicação, legislação, produtividade, eficiência, etc.

4-Como o Sr.(a) define a relação com a EMAP/Itaquí? Harmônica, difícil, conflituosa ou neutra?

5-No seu entender, quais as principais consequências desses conflitos/problemas para a EMAP/Itaquí?

6-Quais as principais consequências dos conflitos/problemas apresentados para a sua instituição?

7-Quais as principais consequências dos conflitos/problemas apresentados para o nosso Estado?

8-Quais as possíveis soluções para os conflitos/problemas apresentados?

APÊNDICE B - Perguntas da entrevista realizada com representante da comunidade Rio dos Cachorros.

1 - Quais os principais problemas envolvendo a sua comunidade e o porto do Itaqui?

2 - Existe algum benefício na relação entre o Porto e a sua comunidade?

3 - Existe algum tipo de canal de comunicação direta entre o porto e a comunidade?

4 - Como você define a relação da sua comunidade com o Itaqui? Harmoniosa, difícil, conflituosa ou neutra?

5 - O que poderia ser feito para melhorar a relação entre o Porto e a sua comunidade?

APÊNDICE C – Perguntas realizadas aos representantes das Secretarias de Assuntos Portuários e Marítimos de Santos e Itaguai.

- 1) Como funciona a relação da SEPORT com as seguintes entidades:
 - a) o porto de Santos?
 - b) Secretaria Especial de Portos - SEP?
 - c) com o Governo do Estado?

- 2) Existe alguma dificuldade nessas relações? Se sim, qual?

- 3) Qual a missão da SEPORT para com o porto de Santos ou Itaguai?

- 4) Quais as principais problemas que a SEPORT encontra atualmente para cumprir essa missão?

- 5) A SEPORT possui atualmente alguma parceria para auxiliar no alcance de sua missão?

- 6) Quais seriam os resultados positivos que a SEPORT possui nos seus anos de atuação?