

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**MARYANE MAÍRA ANCHIETA SANTANA**

**ORGANIZAÇÃO PORTUÁRIA: CONFLITOS, SOBREPOSIÇÕES E DISFUNÇÕES**

São Luís  
2014

**MARYANE MAÍRA ANCHIETA SANTANA**

**ORGANIZAÇÃO PORTUÁRIA: CONFLITOS, SOBREPOSIÇÕES E DISFUNÇÕES**

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

Orientador: Prof. Me. Sérgio Sampaio Cutrim.

São Luís  
2014

Santana, Maryane Máira Anchieta

Organização portuária: conflitos, sobreposições e disfunções / Maryane Máira Anchieta Santana – São Luís, 2014, xx folhas.

Impresso por computador (fotocópia).

Orientador: Sérgio Sampaio Cutrim.

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

1. Organização Portuária. 2. Setor portuário brasileiro. 3. Legislação. 4. Gestão Portuária. I Título.

CDU 658:627. 2

**MARYANE MAÍRA ANCHIETA SANTANA**

**ORGANIZAÇÃO PORTUÁRIA: CONFLITOS, SOBREPOSIÇÕES E DISFUNÇÕES**

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

Aprovação em: / /

---

SÉRGIO SAMPAIO CUTRIM

---

1º EXAMINADOR

---

2º EXAMINADOR

A Deus por toda determinação e resiliência que possuí durante todo o curso.

## AGRADECIMENTOS

Gratidão segundo o dicionário Aurélio significa a qualidade de quem é grato, reconhecimento, agradecimento. Na qualidade de expressar minha gratidão às pessoas que contribuíram, para que esse momento final fosse possível, elenco aos agradecidos:

- ✚ A Deus por me manter firme no meu sonho, por me dar sempre a certeza de que o caminho escolhido por mim era o correto e por me possibilitar física e mentalmente alcançar meus objetivos e metas.
- ✚ A minha amada família – a base dos meus valores, em especial, minha mãe, Cristina Santana, lutadora, e o exemplo meu e das minhas irmãs, em não desistir nunca. Obrigada pela fé e confiança depositada em mim em toda minha vida e pelo companheirismo eterno. Ao meu pai Santana, agradeço pelo apoio ora silencioso, ora de presença para que conseguisse conquistar esse sonho e por transmitir durante toda vida, ensinamentos de um profissional competente e ético. Às minhas irmãs, Nayane Santana e Susane Santana, por estarem na plateia em tudo o que já consegui e por possibilitarem eu continuar caminhando, me dando apoio e incentivo. Ao meu afilhado Eduardo, por ser o motivo de bons sorrisos meu e ser a personificação de que Deus existe e que protege minha família.
- ✚ Aos meus amigos, em especial à Cristina Becker pela parceria durante toda jornada acadêmica, com aprendizados ora por experiência, ora por vontade de aprender. À Mariana Amorim, por estar sempre ao meu lado com seu altruísmo tão característico seu e pela presença em todos os momentos importantes e difíceis desde que Deus me presenteou com sua amizade. À turma 2011.2 que me acolheu de forma tão carinhosa e compartilhou comigo a vida acadêmica. Aos queridos Mário Torres, Eduardo Mota, Gustavo Damianse, Ricardo Reis, Alina Nunes e Andrea Passos pelos momentos de alegria e companheirismo.
- ✚ Aos meus professores, em especial, Adriana Araújo por possibilitar meu crescimento profissional, ora me mostrando o melhor caminho, ora carregando no colo e botando no lugar certo. À Amanda Aboud pela atenção e paciência na disciplina de monografia e projeto. À Giselly Ferreira pelo carinho, atenção e exemplo. A Hélio Matos pela presteza, dedicação, carinho e atenção a mim dedicados. À professora e coordenadora Vilma Heluy por todo empenho despendido no curso, do qual fiz parte com muito orgulho, pela atenção ímpar a mim dedicada. Ao meu orientador Sérgio Cutrim pela confiança em me aceitar como orientanda, pelos conselhos, indicações e crescimento profissional durante minha jornada no grupo de pesquisa GELNEP. Ao professor Ricardo Carreira pelo fomento constante ao desenvolvimento de alunos empreendedores, inclusive, a mim.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal, identificar na organização do Setor Portuário brasileiro conflitos, sobreposições e disfunções em sua regulação, administração e legislação. O interesse por tratar de tal problemática surgiu a partir da análise do marco regulatório vigente, em que fora observada uma mesma competência em dois ou mais órgãos, bem como excesso de órgãos para comportar a sua estrutura. O contexto atual de crescente das relações comerciais entre países e importância do setor portuário para economia local, ratifica a importância sobre tal estudo, bem como os números do setor em que no anuário estatístico divulgado pela ANTAQ no ano de 2013, aponta para um crescimento de quase 27 milhões de toneladas a mais que no ano anterior, no total de 931 milhões de toneladas. Para chegar ao objetivo central, utilizou-se três objetivos específicos: análise do marco regulatório, com base nas leis nº 8.630/2013, lei nº 12.815/2013 e decreto nº 8.033/2013; identificação dos conflitos, sobreposições e disfunções nas responsabilidades e atuação dos órgãos que compõe o setor portuário buscando isso nas leis e sítios dos órgãos e proposição de um novo modelo de relacionamento/ação institucional no setor portuário, a partir da análise crítica do marco regulatório e da opinião de especialistas da área. Na metodologia, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, juntamente com o método de coleta de dados, *focus group* aplicado em um grupo de especialista da área portuária e que consiste em linhas gerais, em um debate a partir de um questionário conduzido por um intermediador e que possibilita diversas opiniões ou unanimidades sobre determinado assunto. Nessa fase, foram constatados vários conflitos, sobreposições e disfunções nos marcos regulatórios e nas leis de criação dos órgãos. Além disso, os especialistas relataram experiências vivenciadas na prática, que demonstrou outros conflitos na organização/composição do setor portuário. Pós-análise, houve proposição de um novo modelo, em que para os especialistas, dois dos órgãos-SEP e EPL deveriam deixar de existir e haver redistribuições das competências de acordo com a funcionalidade de cada órgão. Posteriormente, na opinião dos especialistas e em conformidade com a literatura de gestão portuária aponta, a iniciativa privada deveria ser a operadora e executora, cabendo ao setor público a regulação, fiscalização e planejamento. A conclusão Geral do trabalho se assenta no excesso de órgãos no setor, bem como má distribuição nas competências, gerando conflito, disfunções e sobreposições no setor e que uma nova distribuição das atribuições, funções e responsabilidade, assim como um reordenamento institucional, trariam mais eficiência e eficácia ao setor portuário Brasileiro.

Palavras-chave: Setor Portuário. Legislação. Organização portuária. Regulação.





## ABSTRACT

This study aims to identify the organization of the Brazilian Port Sector conflicts, overlaps and dysfunctions in its composition and legislation. The interest in dealing about this problem has arisen from the analysis of the current regulatory framework, which was observed the same competence in two or more public body of the public organization, as well as an excess of departments of work to hold its structure. The current context of increasing trade relations among countries and the importance of the port sector for the local economy, confirms the importance about this study, as well as the high number of the sector in which the statistical yearbook published by ANTAQ in 2013, points to growth around 27 million tons more than the previous year, totaling 931 million tonnes. To reach the main goal, it was used three specific goals: analysis of the regulatory framework, based on Act No. 8.630/2013, Law No. 12.815/2013 and Decree No. 8.033/2013; identification of conflicts, overlaps and dysfunctions about the responsibilities and activities of the public body that make the port sector up, seeking it in the laws of departments and sites and propose a new model of relationship / institutional action in the port sector, from the analysis of tables and experts opinion. In the methodology, we used the literature, and data collection method called focus group applied to a group of experts at the port area, which consists, in general, in a debate from a survey conducted by a mediator that allows diverse opinions, or unanimity about an issue. In this phase, various conflicts, overlaps and disruptions in regulatory frameworks and laws governing establishment of the public bodies, were found. Moreover, the experts reported experiences that showed other conflicts in the organization / composition of the port sector. Post-analysis, there was proposing of a new model according to experts, the public bodies-SEP and EPL should cease to exist and should have a redistribution of powers in accordance with the functionality of each public body. After that, experts in accordance with the literature of port management points, the private sector should have the command of the waterway mode. The general conclusion of the work is based on the excess of public bodies in the port sector as well as maldistribution on skills, generating conflict, dysfunction and overlaps in the industry.

Keywords: Port Sector. Legislation. Port organization. Regulation.

## Lista de Figuras

Figura 01 – Comparativo entre Administração Pública Burocrática e Nova Gestão Portuária.....	15
Figura 02 – Características dos Modelos de Administração Portuária .....	22
Figura 03 – Comparação dos conceitos de Reforma do Estado e Reformado aparelho do Estado .....	23
Figura 04 – Competências da Portobrás.....	26
Figura 05 – Competências do poder concedente.....	36
Figura 06 – Competências do titular da Pasta do Ministério dos Transportes.....	41
Figura 07 – Organograma do Ministério dos Transportes .....	42
Figura 08 – Medidas do PAC .....	45
Figura 09 – Medidas do PAC 2 .....	45
Figura 10 – Competências do SEP .....	48
Figura 11 – Áreas de desenvolvimento de ações de médio e longo prazo .....	49
Figura 12 – Organograma da SEP .....	50
Figura 13 – Esfera de Atuação da ANTAQ.....	51
Figura 14 – Planejamento Estratégico da ANTAQ .....	53
Figura 15 – Organograma ANTAQ.....	54
Figura 16 – Recursos da EPL .....	57
Figura 17 – Mapa dos Portos do Brasil .....	61

## Lista de Quadros

Quadro 01 – Entendimento do conceito de governança .....	16
Quadro 02 – Trechos de ferrovias a serem construídos e modernizados .....	46
Quadro 03 – Competências da EPL.....	55

## Lista de Gráficos

Gráfico 01 – Formação Acadêmica .....	68
Gráfico 02 – Titulação .....	69
Gráfico 03 – Experiência Profissional.....	69
Gráfico 04 – Faixa Etária.....	70

## Lista de tabelas

Tabela 01 – Planejamento do Setor Portuário.....	62
Tabela 02 – Fiscalização Portuária .....	64
Tabela 03 – Regulação do Setor Portuário .....	65
Tabela 04 – Execução no Setor Portuário.....	66
Tabela 05 – Perguntas do <i>Focus Group</i> .....	70
Tabela 06 – Modelo ideal de Organização do Setor Portuário segundo especialistas	73
Tabela 07 – Novo Modelo de Organização do Setor Portuário Brasileiro .....	74

## Lista de Siglas

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

AITP – Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso

AP – Autoridade Portuária

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAP – Conselhos de Autoridade Portuária

DNIT-Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes

DNPVN – Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis

EPL – Empresa de Planejamento e Logística S.A.

FITP – Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MT – Ministério dos Transportes

NGP – Nova Gestão Pública

OGMO – Órgão Gestor de Mão-de-Obra

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDZ – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento

PNLT – Plano Nacional de Logística e Transportes

PNLP – Plano Nacional de Logística Portuária

SEP – Secretaria de Portos

TUP – Terminal de Uso Privativo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 NOVA GESTÃO PÚBLICA</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Governança</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1.1 A Governança em Clusters Portuários</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1.1.1 Modelos de Administração Portuária</b> .....	<b>18</b>
<b>2.2 Governabilidade</b> .....	<b>22</b>
<b>3 SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO</b> .....	<b>25</b>
<b>3.1 Lei 8.630 – Lei dos Portos</b> .....	<b>28</b>
<b>3.2 Lei 12.815 – Novo Marco Regulatório</b> .....	<b>33</b>
<b>3.2.1 Decreto Nº 8.033/2013</b> .....	<b>36</b>
<b>4 ÓRGÃOS QUE COMPÕE O SETOR PORTUÁRIO</b> .....	<b>40</b>
<b>4.1 Ministério dos Transportes</b> .....	<b>40</b>
<b>4.1.1 Programas e Planos para a área de Transporte</b> .....	<b>43</b>
<b>4.1.1.1 Plano Nacional de Logística e Transportes</b> .....	<b>43</b>
<b>4.1.1.2 Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes</b> .....	<b>43</b>
<b>4.1.1.3 Programa de Aceleração Do Crescimento</b> .....	<b>44</b>
<b>4.1.1.4 Programas de Investimento em Logística</b> .....	<b>46</b>
<b>4.2 SEP</b> .....	<b>47</b>
<b>4.3 ANTAQ</b> .....	<b>51</b>
<b>4.4 EPL</b> .....	<b>54</b>
<b>5 METODOLOGIA</b> .....	<b>58</b>
<b>5.1 Método de Coleta de Dados</b> .....	<b>58</b>
<b>5.2 Universo e Amostra</b> .....	<b>58</b>
<b>6 DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA- SISTEMA PORTUÁRIO NACIONAL</b> .	<b>60</b>
<b>7 DISCUSSÕES E RESULTADOS</b> .....	<b>62</b>
<b>7.1 Disfunções e Sobreposições na Administração do Setor Portuário</b> .....	<b>62</b>
<b>7.2 Aplicação do Focus Group</b> .....	<b>68</b>
<b>7.2.1 Perfil dos Participantes</b> .....	<b>68</b>
<b>7.2.2 Resultado do Focus Group</b> .....	<b>70</b>
<b>7.3 Proposição de novo modelo para Setor Portuário Brasileiro</b> .....	<b>74</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>79</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Diante do cenário que aponta para um mercado competitivo e com a crescente das relações comerciais entre países, a organização tornou-se um fator imprescindível para o sucesso de uma nação.

Na economia de um país, há diversos segmentos que fazem dela um setor de importância que afetada dentre outras coisas, a qualidade de vida de uma sociedade. Dentre os segmentos que a compõe, está o setor de transportes. O atual cenário aponta que para o sucesso do transporte de uma nação, além da intermodalidade, cada modal deve funcionar de forma eficaz.

Atualmente, as rodovias são o meio de transporte mais utilizados no setor de transporte no Brasil. Entretanto, o modal aquaviário, pela sua possibilidade de movimentação de grande quantidade de carga e eminente redução de custos, nos últimos anos vêm ganhando atenção no mundo inteiro. No Brasil, foi criada uma série de programas de investimentos no setor, bem como leis e órgãos para gerir esse modal de transporte.

De acordo com a ANTAQ (2013), a importância do setor portuário é ratificada em números. No ano de 2013, segundo o órgão, a movimentação total de cargas nas instalações portuárias brasileiras no ano de 2013 foi de 931 milhões de toneladas, apresentando um incremento relativo de 2,9% e absoluto de 26,6 milhões de toneladas em relação ao ano de 2012.

O setor, entretanto, em sua regulação, administração e legislação tem em seu funcionamento uma série de inconsistências, que geram conflitos, como excesso de órgãos ou competências executadas por mais de um agente. O presente trabalho propende demonstrar a organização do setor portuário brasileiro, cujo foco está na identificação de conflitos, sobreposições e disfunções no atual modelo de organização.

Para chegar a esse objetivo macro, utilizaram-se três objetivos específicos: 1 – análise do marco regulatório, 2 – identificação dos conflitos, sobreposições e disfunções nas responsabilidades e atuação dos órgãos que compõe o setor portuário e 3 – proposição de um novo modelo de relacionamento/ação institucional no setor portuário.

O primeiro objetivo visa explicar sobre o primeiro grande marco regulatório do setor, a lei nº 8.630/1993, chamada lei dos Portos que trouxe grandes

contribuições para o setor, como as figuras dos Conselhos de Autoridade Portuária - CAP, as Administrações Portuárias – AP e os Órgãos Gestores da Mão de Obra - OGMO.

Dez anos depois, em 2013, a presidente Dilma Rousseff sancionou o novo marco regulatório do setor, a lei nº 12.815/2013 e posteriormente, o decreto nº 8.033/2013. Ambos trouxeram várias mudanças, entre as quais, maior participação da iniciativa privada e planejamento centralizado.

Para alcançar o segundo objetivo específico, utilizou-se o marco regulatório vigente, as leis de criação dos principais órgãos que fazem parte do setor portuário brasileiro, bem como informações acerca do histórico dos mesmos. Já o último objetivo, foi possibilitado pelo referencial teórico levantado, análise de tabelas de competências dos órgãos e a opinião de especialistas da área.

O setor portuário brasileiro nos últimos anos ganhou caráter estratégico, possibilitando aquecimento na economia brasileira. A importância desse estudo se assenta na valorização que modal aquaviário possui, com a ligação direta com a intermodalidade e com a crescente das movimentações de cargas no País e do setor logístico nacional e internacional.

De acordo com a ANTAQ (2013), a importância do setor portuário é ratificada em números. No ano de 2013, segundo o órgão, a movimentação total de cargas nas instalações portuárias brasileiras no ano de 2013 foi de 931 milhões de toneladas, apresentando um incremento relativo de 2,9% e absoluto de 26,6 milhões de toneladas em relação ao ano de 2012. Esses números e argumentos supracitado justificam a importância do trabalho.

Para alcançar os objetivos traçados no escopo do trabalho, utilizou-se na metodologia a pesquisa bibliográfica e, como instrumento de coleta de dados para a parte aplicada do trabalho, o *focus group*, aplicado a um grupo de especialistas do setor. Essas ferramentas juntas, auxiliaram na identificação dos problemas organizacionais.

Além disso, as ferramentas metodológicas possibilitaram a apresentação de um novo modelo, baseado na interpretação de uma tabela com as competências dos principais órgãos que compõe o setor, na opinião de especialistas da área, de gestores dos órgãos e do referencial bibliográfico.

O presente trabalho seguirá uma ordem sequencialmente lógica em que serão apresentados os conceitos acerca de governança, governança no setor

portuário, em que há o detalhamento dos modelos de gestão portuária, e governabilidade. Após isso, será explanada a evolução histórica do sistema portuário brasileiro, as leis que regem ou regiram o setor, a saber: lei nº 8.630/1993, lei nº 12.815/2013 e decreto nº 8.033/2013.

Também serão retratados os históricos, competências e funções dos principais órgãos da gestão portuária: Ministério dos Transportes, SEP – Secretaria de Portos, Empresa de Planejamento, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e Logística S.A. – EPL.

Após o levantamento bibliográfico supracitado, será apresentada a descrição do campo de pesquisa: O Sistema Portuário Nacional. Em seguida, a parte aplicada em que foi dividida em três partes: análise de tabelas, *focus group* e a proposição do novo modelo organizacional do setor.

As hipóteses de resultados são a existências de conflitos, sobreposições e disfunções na legislação e na prática vivenciada pelos especialistas.



## 2 NOVA GESTÃO PÚBLICA

Nos anos 80, a antiga Administração burocrática, com centralização estatal na promoção do desenvolvimento do País, com excessivo apego às regras e procedimentos, entrou em decadência. A década entre 80 e 90, não se ocupou de uma Administração para o desenvolvimento, mas de um modelo de “Administração para o Ajuste Fiscal”, em que o Estado saía da figura de agente centralizador e em que o mercado ganhava autonomia. (MARTINS, 2005).

Martins (2005) acrescenta pontuando em que esse cenário de transição acarretará nas próximas décadas:

O novo milênio traz de volta a discussão sobre o desenvolvimento e sobre o papel dos Estados na sua promoção. Essa discussão ilumina o advento de uma mudança de paradigmas de transformação institucional do Estado e da administração pública, e acena para uma nova Administração para o Desenvolvimento”. (MARTINS, 2005, p. 41)

Surgiu o que se chamara de Nova Gestão Pública (NGP) em que seu desenvolvimento e análise, a partir dos anos 1980, trouxeram questionamentos e inquietudes tradicionais da administração pública, em que estava contida a tarefa de compreender a evolução institucional, destacando-se seus princípios e avaliando-se sua eficácia e valor normativo.

A NGP, segundo Frederickson (2004) se propõe em acrescentar um componente à administração pública tradicional que em sua base, ocupa-se de uma razão maior cujos pilares são a economicidade e eficiência. A esse componente extra - equidade social - é posto a descrição de que deveria ser pautado em atividades projetadas que se ocuparia do aumento do poder político e do bem estar de minorias e que até então, tinham pouco poderio no processo decisório das chamadas políticas públicas.

Conforme pontua Gomes (2009) “na atualidade, a eficiência é parte do escopo da Nova Gestão Pública que, de certa forma, é um modelo para onde convergiram preocupações, preceitos e objetivos presentes nos modelos anteriores de reforma do Estado.”. Isso acontece desde o gerencialismo puro, como descrito por ABRÚCIO (1998), até perspectivas mais democráticas de gestão, como descrito por TEIXEIRA (2001) ou PETERS (2005).

Gomes (2009) acrescenta:

“de forma geral, na retórica da Nova Gestão Pública encontram-se presentes os objetivos destinados à obtenção do equilíbrio fiscal, foco

precípua das reformas gerencialistas, assim como objetivos de promover maior competição política e de suprir as crescentes necessidades sociais, por meio de um Estado reconstruído.” (GOMES, 2009.p. 11).

A transição do modelo chamado de burocrático para Nova Gestão Pública pode ser elucidado conforme características contrastadas, no quadro a seguir.

**Figura 01 – Comparativo entre Administração Pública Burocrática e Nova Gestão Portuária.**

Administração Pública Burocrática	Nova Gestão Pública
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apego à regras</li> <li>• Centralização das ações</li> <li>• Estado como agente de promoção do País</li> <li>• Separação entre planejar e o agir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior Autonomia do mercado</li> <li>• Descentralização</li> <li>• Eficiência e Economicidade</li> <li>• Participação da sociedade</li> <li>• Gestão por resultados</li> </ul>

Fonte: Autoria própria.

Dentre as mudanças e novos termos acrescentados à Administração, está a Gestão por resultados, que para o fomento disso, está associado a dois outros termos: Governança e Governabilidade.

## 2.1 Governança

Segundo Gomes (2009), as recentes reformas que os Estados passaram, sem contar questões intrínsecas às organizações públicas, sobretudo as voltadas à governança, introduziram novos desafios à chamada coordenação.

Para Bento (2003), governança “diz respeito aos pré-requisitos institucionais para otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegura a eficiência e a democratização das políticas públicas”. Diniz (1996) acrescenta que o termo diz respeito à capacidade

de o Estado implementar políticas e consecução de metas coletivas. Alia a isso, a participação da sociedade, de forma plural, expandindo os meios de interlocução.

Há um foco voltado para diversos níveis de organização pública entre estas e as privadas. (PRATS I CATALÁ, 2006). Em linhas gerais, para Lemos (2009):

“A governança, em linhas gerais, serve para compreender positivamente e reformar normativamente a estrutura e processos de governo em todos aqueles âmbitos em que a burocracia ou a nova gestão pública resultam inapropriadas. Ela não tem pretensões de universalidade.”

Prats i Catalã (2006) alerta que a governança não reduz o papel do governo apenas a uma figura na relação das redes de interdependência, reforça a sua legitimidade. Ele afirma ainda que a governança reforça o papel de empreendedor, facilitador, mediador, solucionador de conflitos, negociador e formulador de regras que corresponde ao governo. Peters & Pierre (1998) elencam argumentos para entendimento do conceito de governança:

#### **Quadro 01 – Entendimento do conceito de governança.**

<b>A importância das redes</b>	<b>Do controle para a influência</b>
A principal figura do modelo de governança são as redes que vieram para dominar a política pública. Essa amorfa coleção de atores, que não são instituições governamentais apenas, são os controladores da política. Se o governo tentar impor um controle sobre a política, as redes têm poder suficiente para resistir e se auto-organizarem para impedi-lo.	Para o modelo de governança, o Estado não é totalmente impotente, na verdade, ele perde capacidade de controle direto, substituindo-o por uma capacidade de influência. Os atores governamentais são conceituados como se estivessem em um contínuo processo de barganha com os membros das redes mais relevantes. O que mudou, no entanto, é que esses atores governamentais agora barganham com iguais ao invés de terem a capacidade de apelar ao poder para que seja feito o que eles querem.
<b>Misturando recursos públicos e privados:</b>	<b>O uso de instrumentos híbridos:</b>
O uso das redes leva a uma mistura dos recursos a serem utilizados. Um dos meios mais comuns é por meio da criação de parcerias formais entre atores do governo e atores do setor privado. Essa parceria permite que cada lado use os recursos uns dos outros, que podem não estar a sua disposição no momento. Algumas vezes, os setores público e privado se misturam em uma única organização, ou seja, organizações não governamentais ou do terceiro setor que têm se materializado como componentes da estrutura governamental. Esse novo formato permite a troca mútua de recursos e a mistura de atributos públicos e privados de maneira que não seria possível em estruturas governamentais mais convencionais.	As parcerias público-privadas para a execução das políticas públicas indica uma vontade de o governo utilizar a estrutura da governança para o desenvolvimento de novas formas de elaboração e implementação das mesmas. A adoção da perspectiva da governança permite que o governo intervenha menos diretamente para alcançar seus objetivos. Esses instrumentos podem parecer, a primeira vista, menos promissores que os anteriormente utilizados, mas, no governo em rede com atores do setor privado mais poderosos, eles podem vir a ser mais efetivos.

Fonte: Adaptado de Lemos (2009).

### 2.1.1 A Governança em *Clusters* Portuários

Segundo Vieira et al (2011), a nova concepção de gestão portuária aponta para uma sistemática do setor, envolvendo toda comunidade que o compõe, sejam partes integrantes de forma direta ou indireta. Nesse contexto, pontua ainda que a governança em clusters portuários é de relevância grande para o aumento de competitividade dos diversos setores exportadores do país, com impacto na economia de todo o mundo.

Expõe ainda que a governança focada no setor portuário diz respeito a um novo estilo de governar, em que a gestão é pautada em uma cooperação, diferente do modelo hierárquico em que, neste caso, a Autoridade Portuária exercia um poder soberano. É uma maneira pela qual as instituições estatais, sociais e privadas participam e cooperam assiduamente na formulação e na implantação de políticas (Vieira et al, 2011).

O TCU (2007) aponta:

“Além da correta atribuição de funções entre o setor público e o privado, o bom funcionamento dos portos depende do controle das estruturas corporativas, administrações portuárias e Autoridades Portuárias. O conceito de governança diz respeito à forma de direção e controle das estruturas corporativas, por meio da definição de direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da corporação, ou seja, diretoria, conselhos, acionistas majoritários e minoritários e das regras e procedimentos para a tomada de decisões.”( TCU, 2007.p 41)

Brooks (2004) afirma que a governança deve ser considerada uma das prioridades da gestão portuária nos próximos anos. O *chairman* da Conferência Europeia de Portos Marítimos – The European Seaports Conference (ESPO, 2008) vai ao encontro da ideia de Brooks, e pontua que os desafios das constantes mudanças no ambiente logístico e na sociedade em geral requerem que os portos deixem de serem meros expectadores passivos e burocráticos.

Acrescenta que os portos têm de seguir uma tendência voltada para uma coordenação dinâmica na comunidade portuária e agir como facilitadores. Isso deve ser pensado não só na relação com a comunidade portuária direta – clientes, operadores de terminais, agentes logísticos e outros provedores de serviço –, mas também com a sociedade e com todos os tipos de *stakeholders* envolvidos.

O protótipo da governança recebe influencia de fatores externos – em relação ao ambiente econômico – e internos – decisões definidas pelas autoridades portuárias competentes. Os fatores internos podem ser agrupados em duas

categorias: estrutura e estratégia – a primeira contempla aspectos como os processos desenvolvidos pelos portos; já a segunda ocupa-se de fatores associados ao escopo dos serviços prestados e do mercado portuário, além do plano estratégico em si (BROOKS; PALLIS, 2008).

Brooks e Pallis (2008) acrescentam que todos esses fatores compõem o processo de governança portuária e são o *input* (entrada) do referido processo em geral que tem como *output* (saída) o resultado ou desempenho portuário, que pode ser avaliada por seus indicadores de desempenho interno (eficiência) ou pela avaliação externa por parte dos *stakeholders* (eficácia).

### **2.1.1.1 Modelos de Administração Portuária**

Ao longo do contexto histórico do setor, sempre houve a influência da gestão pública na administração e operação portuária em todo mundo. No contexto em que o setor se encontra, há interesse pelo controle de fluxo sob vários aspectos, entre eles: aduaneiro, de imigração, ambiental, etc.

Levando em consideração que os interesses públicos nem sempre vão ao encontro com o que o setor privado apregoa, de maximização de lucro, cabe ao governo proteção aos que almeja o setor público. Sob esse aspecto e de acordo com o estudo feito pelo BNDES, no ano de 2012, à administração portuária, são admitidos modelos acerca dessa gestão em que diferem entre si, quanto aos arranjos de propriedade e ativos, obrigações de investimento em infraestrutura e superestrutura e responsabilidade pela operação portuária.

Leva-se se em conta, ainda de acordo com o estudo, os seguintes fatores:

- Estrutura socioeconômica do país;
- Desenvolvimento histórico;
- Localização do porto;
- Tipos de cargas movimentadas;
- Regras aplicadas à gestão das instituições públicas.

A administração do porto é exercida, sobretudo pela AP, que segundo definição do Banco Mundial (2007) é “órgão federal, estadual ou municipal, público ou privado, tipicamente responsável pela construção, administração e, às vezes, operação das instalações portuárias e, em certas circunstâncias, segurança”.

São definidos quatro modelos de administração portuária, sendo eles na ordem crescente de participação privada: *service ports*, *tool ports*, *landlord ports* e *private service ports*. (Vieira, 2011, et al)

O *Service Ports* é o primeiro modelo na escala de participação privada, logo, o com menor participação da mesma. O governo diretamente ou indiretamente, por meio das empresas públicas é responsável pela construção da infraestrutura do porto e de seu respectivo acesso, e sua superestrutura. É de sua competência também, adquirir equipamentos para os terminais, bem como a operação dessas instalações- mão de obra com vínculo com a AP. Além disso, administra o complexo portuário. (CNI, 2007)

De todos os modelos, é o com maior participação do governo em todas as formas de investimento (infraestrutura e superestrutura). Segundo o BNDES (2012), no Brasil, até 1993, era o *service ports* o modelo básico vigente.

Nesse modelo, o número de empregados era grande, sobretudo, em virtude da operacionalidade da capatazia. À época, não era comum o uso de contêineres, logo, para a movimentação fazia-se necessário o uso intensivo da mão de obra. O menor nível de tecnologia e menor facilidade de comunicação, também eram fatores preponderantes para esse uso mais abundante de trabalhadores.

A partir da lei 8.630/1993, denominada “lei dos portos”, abriu-se espaço para delegação da exploração portuária, por meio de autorização, permissão ou concessão, com a União como titular. Com isso, *service ports* perdeu espaço para outros dois modelos- *tool ports* e *landlord ports*.

A transição no Brasil para os respectivos modelos deu-se na segunda metade da década de 90. O *tool ports* difere-se do primeiro modelo supracitado na inserção da participação da iniciativa privada, no ponto que alguns serviços são prestados pela AP- operação de equipamentos, pertencentes à ela- e outros serviços, por terceiros- sem o uso de equipamentos da AP.

Conforme pontua o CNI (2007), o presente modelo apresenta características que o coloca como modelo de transição posto que, abre espaço, ainda que pequeno, para a participação privada, abrindo precedente para participação maior da mesma, apresentada em modelos posteriores. A

característica mista que o referido possui, remete também uma ligação ao modelo anterior, com características em comum, conforme elenca o BNDES (2012):

- Dependência do governo;
- Atividade portuária como serviço público;
- Responsável pelo desenvolvimento do porto.

O terceiro modelo da escala é o *Landlord Ports* que de acordo com o que o BNDES (2012) pontua em seu estudo, fatores, sobretudo econômicos, contribuíram para que os primeiros modelos fossem superados. Mediante a isso, foi conduzido a um modelo que fomentasse uma maior participação privada. Ao passo que a economia e o comércio exterior cresciam, favoreciam também o desenvolvimento dos navios especializados.

A partir disso, os valores gastos no desenvolvimento dos portos aumentaram fazendo com que o governo reforçasse a tendência da necessidade por buscar capitais privados, a fim de viabilizar isso e também, para otimizar a eficiência nas operações.

Nesse cenário, a maior parte dos países constituiu ou evoluiu para o modelo *landlord port*. Esse modelo possui relevante participação privada nas operações e investimentos, no entanto, preservando o caráter público da atividade portuária. Conforme o BNDES o *landlord port* tem o seguinte funcionamento:

"O porto é de propriedade do estado, que investe e administra a infraestrutura e as instalações de uso comum. Os terminais são concedidos à iniciativa privada, que adapta (ou eventualmente constrói) a infraestrutura de acostada, opera e transfere recursos para o estado a título de remuneração pelo uso de ativos públicos" (BNDES, 2012. p.471)

Aponta ainda, que uma virtude desse modelo é a competição intraportos, em que em diferentes terminais movimentam o mesmo tipo de carga e, logo, competem entre si, possibilitando preços e qualidade dos serviços, aos quais serão repassados aos clientes de forma adequada. No Brasil e na maioria dos países, é o modelo predominante.

No *landlord port*, a AP deve:

- Exercer a habilidade de coordenar e harmonizar interesses públicos e privados diversos, dentro de um ambiente de serviço de interesse público;

- Fiscalizar as operações e as licenças emitidas para operadores privados além de contratos de concessão/arrendamento firmados;
- Manter a infraestrutura de uso comum, especialmente acessos aquaviários e terrestres, além de prover facilidades como água, energia, e outras dentro da área do porto;
- Planejar e ordenar o uso das áreas do porto em prol da região sob sua influência, seguindo normas governamentais.

Em linhas gerais nesse modelo, a AP tem como atribuições ser coordenadora do porto, atuando como ente fiscalizador de operações, dentre outras, em que ela busca autonomia financeira e de gestão.

O derradeiro modelo, e, portanto, o com maior participação da iniciativa privada, conforme escala supracitada, o *private service ports*, representa o último estágio de desestatização dos portos. Tudo que cerca o porto - operação, administração, investimentos em infraestrutura e superestrutura e equipamentos - passam para responsabilidade da iniciativa privada.

A influência do setor público de modo geral, se restringe a atividade aduaneira, controle de tráfego. A atividade de exploração portuária passa a ser vista como uma atividade econômica qualquer. A AP é exercida pelo operador/ investidor. O presente modelo é possível ser encontrado no Reino Unido, combinado a outros modelos também existentes no país.

A seguir, um quadro comparativo de características dos quatro modelos de gestão portuária.



**Figura 02 – Características dos Modelos de Administração Portuária.**

Aspectos	<i>Service Ports</i>	<i>Tool Ports</i>	<i>Landlord Ports</i>	<i>Private Service Ports</i>
Operação portuária	Público	Privado/ Público	Privado	Privado
Investimento em superestrutura e equipamentos	Público	Público/ Privado <sup>656</sup>	Privado	Privado
Investimento em infraestrutura	Público	Público	Público/ Privado <sup>657</sup>	Privado
Administração portuária	Público	Público	Público	Privado
Propriedade da terra e ativos	Público	Público	Público	Privado

Fonte: BNDES (2012).

Observa-se a partir da figura, que os modelos seguem uma sequência lógica, em o foco do modelo considerado ideal, deve ter gestão por parte da iniciativa privada, conforme o modelo *Private Service Ports*. No Brasil, o modelo que está em vigência é o *Landlord Ports*.

## 2.2 Governabilidade

Embora sejam termos diretamente relacionados, há de se distinguir o conceito e aplicação de governabilidade dos ideais de governança. Para Bento (2003), governabilidade tem ligação com as condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações administrativas, “à base da legitimidade dos governos, credibilidade e imagem pública da burocracia.”.

Acrescenta dizendo que a diferença entre governabilidade e governança se assenta na também distinção respectiva da reforma do Estado e na reforma do aparelho do Estado.

### Figura 03 – Comparação de dos conceitos de Reforma do Estado e Reformado aparelho do Estado.

Reforma do Estado	Reforma do Aparelho do Estado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e sociedade civil, bem como com seus três poderes- Executivo, Legislativo e Judiciário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformulação da burocracia da administração e de prestação de serviços públicos, mediante a elaboração de novas ferramentas gerenciais, jurídicas, financeiras e técnicas, cujo objetivo consistem aprimorar a capacidade de implementação de políticas públicas que visem resultados eficientes.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Bento (2003).

Mediante a isso, governabilidade refere-se às condições materiais do exercício do poder, à legitimidade e sustentação política, nos governos para formulação de estratégias de desenvolvimento ou à capacidade do poder público intermediar os interesses da sociedade civil. (Araújo, 2002)

Segundo Bresser Pereira (1998), a governabilidade trata-se da capacidade política de governar em que é derivada da relação de legitimidade do Estado e de seu governo com a sociedade.

Diniz (1996) acrescenta:

“Às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema intermediação de interesses (corporativista ou pluralista, entre outras)”.

Para Gouvêa (2005), a governabilidade tem como base quatro pilares, são eles:

- a capacidade dos governos em diagnosticar problemas e demandas, e com isso, propor políticas capazes de superá-los;
- a capacidade de mobilização de recursos e instrumentos para implementar as políticas ora formuladas;

- a capacidade destacada de liderança de governo; e, por fim, porém não menos importante;
- a capacidade de tomada de decisão e implementação do executivo e de edição de leis pelos legislativos que sejam capazes de equacionar os conflitos.

### 3 SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO

A atividade portuária brasileira iniciou-se em torno de 1808, com a abertura dos portos, promovida pelo rei D. João VI. Nesse momento, efetivamente, o país se inseriu no cenário do comércio internacional. Isso foi feito, sob a premissa de atender aos interesses da Coroa. Esta tendência se tornou ainda mais acelerada a partir da promulgação da Lei das Concessões, em 1869. (BNDES, IPEA)

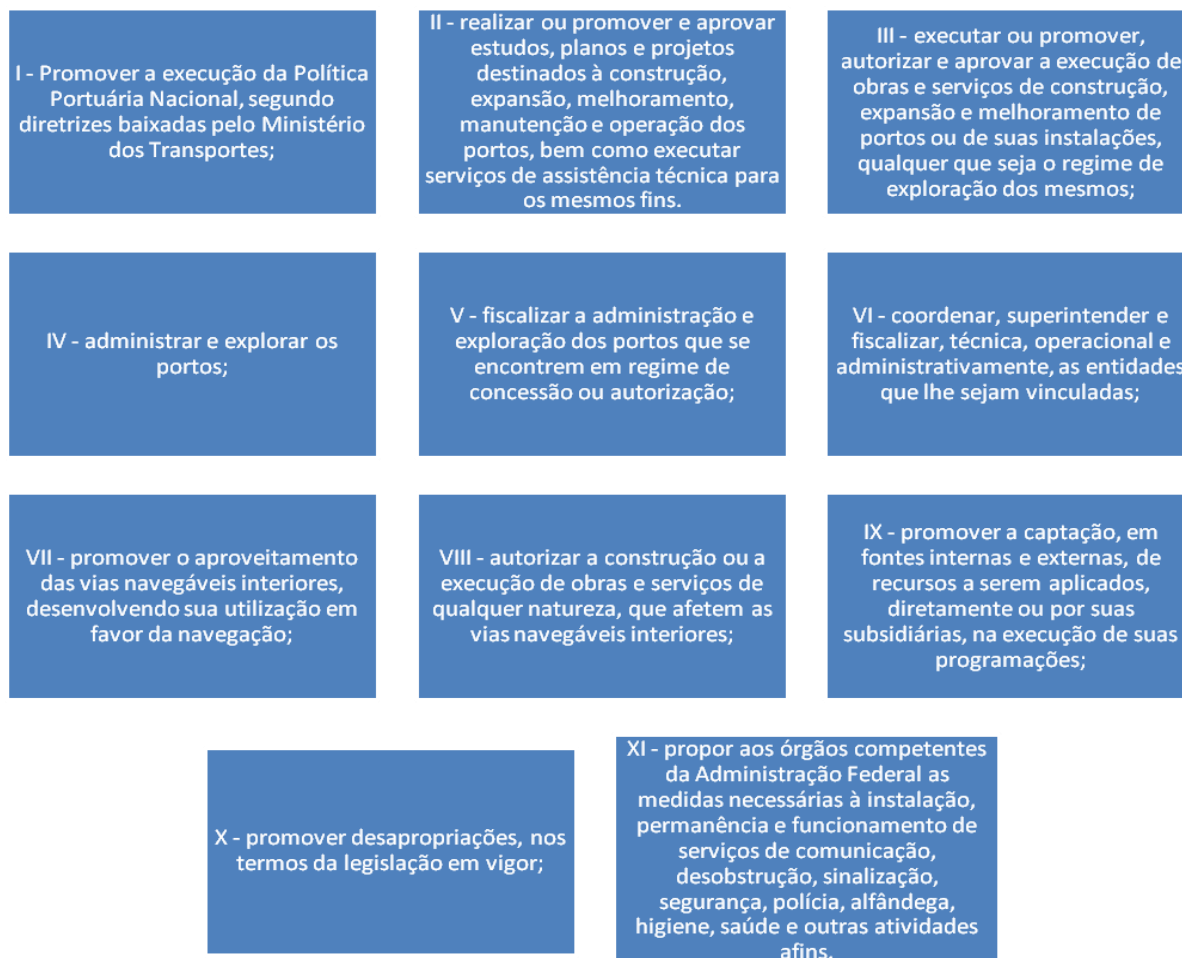
Nessa lei, o objetivo era a permissão de recursos privados na expansão do setor, na época. O interesse nisso pautava-se no aspecto rudimentar a que os portos operavam. O objetivo desta lei era permitir o financiamento privado de obras de expansão nos principais portos nacionais à época, os quais se localizavam em vilas da costa brasileira, para o atendimento ao fluxo de pessoas, de modo regional e de mercadoria, sobretudo trânsito entre colônia e Portugal. (IPEA)

Esse modelo privado de investimento durou até a década de 1930, quando o Estado passou a ser o grande financiador e operador desses ativos. O marco desse processo foi a criação e a ampliação da empresa Portos do Brasil S/A (Portobrás). (CURCINO, 2007) A mesma, fora criada pela lei Nº 6.222, DE 10 de julho de 1975, sendo ela vinculada ao Ministério dos transportes e a substituta do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis – DNPVN, órgão gestor de portos anterior a ela.

A Portobrás tinha sede em Brasília e foro nas capitais federais e tinha por objetivo realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização sobre tais atividades. (Lei nº 6.222, 1975).

A seguir, as principais competências da Portobrás.

**Figura 04 – Competências da Portobrás.**



Fonte: Adaptado da Lei 6.222/1975, art. 4º.

A empresa explorava o cais comercial como operador portuário e atuava ao mesmo tempo como autoridade portuária nacional, administrando os 35 principais portos comerciais do país. Na verdade, a Portobrás explorava os portos por meio de subsidiárias – Companhias Docas, sociedades de economia mista, que têm como acionista majoritário o Governo Federal- tendo assumido também a fiscalização das concessões estaduais e até mesmo dos terminais privativos de empresas estatais e privadas. (CURCINO, 2007).

Além disso, centralizou a administração do setor portuário, que se tornou um monopólio do Estado quando findou a concessão do Porto de Santos, no ano de 1980, depois de anos sob comando da Companhia Docas de Santos, portanto, sob gestão privada. Durante a sua gestão, houve avanços, embora poucos nos investimentos em infraestrutura portuária, possibilitados por uma melhor situação econômica do país, à época entre a década de 60 e 70. (BNDES)

Entretanto, no governo Collor, e sob forte cenário de crise, a Portobrás foi extinta em 1990, por meio de uma medida provisória, posteriormente convertida em na lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, em que seu art. 4º a dissolve.(BNDES, lei 8.029/1990, art.4º)

Após esse período, o sistema portuário brasileiro passou por grave crise, forçando a edição de diploma legal conhecido como Lei de Modernização dos Portos em 1993- contendo um capítulo a parte, no decorrer do trabalho.

Além da Portobrás, cabe destaque a outro órgão atuante, nesse período. Trata-se do GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. O GEIPOT foi criado pelo Decreto nº 57.003, de 11 de outubro de 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes e com sua direção superior formada por:

- Ministro da Viação e Obras Públicas
- Ministro de Estado da Fazenda,
- Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica
- Chefe do Estado Maior das Forças Armadas,

O Decreto-Lei nº 516, de 7 de abril de 1969, transformou esse grupo interministerial em Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, subordinando-o ao Ministro de Estado dos Transportes. Essa subordinação foi mantida pela posterior Lei nº 5.908, de 20 de agosto de 1973, que transformou esse Grupo de Estudos em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla GEIPOT. (GEIPOT)

Dentre os objetivos do órgão, estavam:

- prestar apoio técnico e administrativo aos órgãos do Poder Executivo que tenham atribuições de formular;
- orientar, coordenar e executar a política nacional de transportes nos seus diversos modais;
- promover, executar e coordenar atividades de estudos e pesquisas necessários ao planejamento de transportes no País.

Em sua duração, o órgão trouxe contribuições significativas para o setor portuário, conforme elucida:

“Durante 36 anos, o GEIPOT assessorou o Poder Executivo sob a orientação e aprovação do Ministério dos Transportes, no planejamento, na formulação e na avaliação das políticas públicas do setor. Com a reestruturação do Setor Transportes no ano de 2001, o GEIPOT colaborou

no acompanhamento e na realização de análises técnicas do projeto de Lei nº 1615/99, consolidado na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou o Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes Terrestres (CONIT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT). Com a instalação das Agências reguladoras e do DNIT, o GEIPOT entrou em processo de liquidação, de acordo com o Decreto nº 4.135, de 20.2.2002, publicado no Diário Oficial da União do dia 21 subsequente.” (GEIPOT)

O GEIPOT foi extinto pela Medida Provisória nº 427, de 9 de maio de 2008 (convertida na Lei nº 11.772/2008), oportunidade em que foi instituída a inventariança, cujos procedimentos estão disciplinados no Decreto nº 6.485, de 17 de junho de 2008.

Consoante a isso, a organização portuária passara por outras mudanças, tanto nos seus agentes, quanto no seu marco regulatório. Conforme conta no estudo do BNDES, atualmente, os principais componentes do setor, responsáveis pela gestão, são a ANTAQ, SEP, Ministério dos Transportes e EPL, além de outros agentes acessórios. Os agentes principais do setor serão retratados no decorrer do trabalho.

No que tange o marco regulatório, além das mudanças a que passou quanto à criação e extinção de agentes executores e em concordância com o que pontua o BNDES, a primeira transformação a que passou o setor, no que tange o âmbito jurídico, fora a lei 8.630/1993, a chamada lei dos portos. Dez anos depois, viria a lei 12.815/2013 e seu respectivo decreto 8.033/2013, que atualmente, rege o setor portuário.

### **3.1 Lei 8.630 – Lei dos Portos**

A Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias. Considera-se porto organizado “o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária” (Lei nº 11.314 de 2006, art. 21, pg. 8).

Entre as criações significativas trazidas pela Lei nº 8.630, estão:

a) A criação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), importante mecanismo de discussão e decisão, com competência para estabelecer m questões de desenvolvimento da atividade, promoção da competição, proteção normas de regulamentação e procedimentos para a operação portuária (art. 30), como também do meio ambiente e de formação dos preços dos serviços portuários e seu desempenho, além de instituir Centros de Treinamento Profissional destinados à formação e aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho de cargos e o exercício de funções e ocupações peculiares às operações portuárias e suas atividades correlatas (art. 32).

O CAP traduz em toda a plenitude a intenção de delegar à comunidade local tanto a supervisão da atuação da Administração do Porto, quanto a atribuição do planejamento e das decisões sobre o desenvolvimento de todos os portos organizados. Dessa forma, a lei transfere atribuições que tradicionalmente eram exercidas de forma centralizada em Brasília para o nível da sociedade local, em que representantes do poder público (federal, estadual e municipal), dos operadores portuários, dos trabalhadores e dos usuários passam a ter atribuições, tais como: homologar horário de funcionamento; opinar sobre orçamento; atrair cargas; aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto; entre outras. (art. 30)

b) A extinção do monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos, com a criação da figura do operador portuário e da continuidade dos programas de arrendamento. A gestão do aparelho portuário público permanece com a Administração do Porto, definida pelo art. 3º da Lei nº 8.630/93 como Autoridade Portuária.

c) A descentralização da gestão do subsetor – a partir da Lei nº 8.630/93 foi determinada a extinção do monopólio da administração do porto na operação portuária, transferida aos operadores privados dentro do porto. Paralelamente, foi implantado um mercado competitivo entre portos, anteriormente cerceado pela administração centralizada do subsetor. Tornou-se, assim, importante estabelecer limites, papéis e áreas de atuação dos setores públicos e dos novos parceiros, sendo necessária a clara definição dos marcos, instrumentos e estruturas regulatórias (art. 1º, § 1º, inciso IV).

Em âmbito federal, a União tem como funções regulatórias a supervisão da atuação das administrações portuárias (art. 33) e a implantação e



preservação de um mercado concorrencial entre portos. Para exercer essas funções regulatórias há o Ministério dos Transportes e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criada pela Lei nº 10.233/01 (Lei 10.233 de 2001, art. 1º, inciso IV).

O Ministério dos Transportes permanece com a função de elaboração, coordenação e implantação da política para o subsetor (Lei 10.233 de 2001, art. 15), à ANTAQ foram transferidas as funções regulatórias principais, com o objetivo de harmonizar os interesses das partes envolvidas, arbitrando conflitos e impedindo situações que configurem infração da ordem econômica, atuando em sintonia com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (Lei 10.233 de 2001, art. 23).

Essas competências serão exercidas pela ANTAQ em conjunto com as atribuições e competências das Autoridades Portuárias e dos CAP's, conforme determina a Lei 8.630/93 (art. 30). Dessa forma, a Agência atuará em um segundo plano em termos de regulação para o subsetor, assumindo funções antes executadas pelo Ministério dos Transportes, como as de indicar o presidente dos CAP's; decidir, em última instância administrativa, sobre recurso para arrendamento de áreas e instalações portuárias (§ 2º, art. 5º); e aprovar as propostas de revisão e reajuste das tarifas portuárias.

d) O estímulo à concorrência, analisado sob dois aspectos: o primeiro é a “concorrência intraporto”, que abrange as relações entre terminais de uso público e entre operadores portuários operando no cais público, ou, ainda, entre os terminais de uso público e os de uso privativo misto, localizados nos limites da Área do porto organizado, ou fora dessa, mas em suas proximidades. O segundo tipo é a “concorrência interporto”, também denominada “entre portos”, existente entre diferentes portos que disputam os mercados de carga de uma mesma região ou hinterlândia (Federação Nacional dos Operadores Portuários – FENOP).

e) A quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores portuários avulsos no fornecimento e escalação da mão-de-obra para as operações portuárias, que passam para uma nova entidade, o Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), formado por operadores portuários e trabalhadores avulsos – esse último, sem vínculo empregatício (art. 20).

Além dos fatores elencados acima, a Lei introduz mecanismos que ensejam:

- pleno funcionamento dos OGMO's na maioria dos portos;
- aumento da produtividade e redução dos custos portuários;
- maior participação da iniciativa privada na gestão e nos investimentos portuários;
- praticamente todos os principais terminais e instalações portuárias públicas foram arrendados à exploração de empresas privadas;
- a privatização da exploração dos portos organizados, através da concessão;
- a construção, reforma, melhoramento, ampliação, exploração e arrendamento de instalações portuárias, mediante contrato de concessão ou autorização do Ministério competente; e
- a privatização da prestação dos serviços portuários, através de pré-qualificação de empresas operadoras portuárias.

Quanto ao treinamento e à reconversão trabalhista, a Lei nº 8.630/93 estabelece que são tarefas a serem promovidas pelo OGMO, tendo o Conselho de Autoridade Portuária a atribuição de estabelecer os centros de treinamento em cada porto. A execução do programa pode ser terceirizada mediante convênios ou contratos entre os OGMO's e entidades de ensino, como universidades, fundações, escolas técnicas e outros (art. 32).

Para resolver a questão acerca da mão-de-obra excedente, poderão ser implantados Planos de Desligamento Voluntário, conjugados a programas de reconversão trabalhista para readaptar o trabalhador a novas funções ou atividades, preferencialmente diferentes daquelas antes desempenhadas e de maneira a permitir aos trabalhadores a criação do próprio negócio, de forma a minimizar o impacto social na região (art. 69)

Em relação aos problemas trabalhistas, a Lei nº 8.630/93 instituiu o Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (FITP), destinado a prover recursos para indenização do cancelamento do registro do trabalhador portuário avulso. O Fundo era formado pela arrecadação do Adicional de Indenização do Trabalhador

Portuário Avulso (AITP), incidente sobre as operações de embarque e desembarque de mercadorias importadas ou exportadas (art. 67).

Segundo a lei em questão, o AITP foi recolhido por um período de 4 anos, conforme disposto pela lei, tendo, assim, expirado em 31 de dezembro de 1997 (art. 61). Como resultado, até julho de 1998, 31% dos trabalhadores avulsos registrados e cadastrados haviam sido indenizados. Ainda se encontram pendentes mais de 5.203 requerimentos de indenizações para as quais não existem mais recursos do Fundo. Para este problema não há ainda qualquer perspectiva de fonte de recursos ou proposta concreta por parte do governo, apesar de diversos estudos que vêm sendo desenvolvidos pelos OGMO's para encontrar uma solução viável para o problema.

A partir da consolidação da Lei nº 8.630/93, o monopólio de exploração do porto organizado, até então privilégio da Administração Portuária, foi efetivamente quebrado pela introdução de operadores portuários e dos arrendatários privados de instalações nos portos. Os operadores portuários passaram a requisitar seus quantitativos de mão-de-obra diretamente ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra - OGMO, órgão que substituiu o Sindicato na escala e no pagamento do trabalhador (art. 8º, § 2º).

Com o lançamento do programa de arrendamentos, diversos terminais dedicados passaram para entidades privadas, formando um mercado concorrencial, ainda insipiente, intraporto e outro entre portos.

A descentralização gerencial deve ser mantida, tanto indiretamente com o aumento da autonomia financeira e administrativa das Administrações Portuárias e incentivo à atuação dos CAP, como diretamente pela delegação da exploração dos portos a estados e municípios. Nos casos em que as delegações não tenham sucesso, não havendo mais interesse do governo estadual ou municipal, recomenda-se que seja iniciado o processo de concessão à iniciativa privada. Com base na Lei dos Portos, os terminais são explorados por empresas que pagam o maior valor pela concessão do governo. (FENOP)

Segundo a FENOP, desses avanços, a maioria já foi implantada, embora tenham existido alguns obstáculos para a plena implementação da lei, entre esses: a dificuldade nos acordos entre empresários e trabalhadores para a adequação às novas regras, a resistência dos sindicatos ao OGMO e a falta de um órgão apropriado no governo federal para assumir a regulação do subsetor etc.

### 3.2 Lei 12.815 – Novo Marco Regulatório

A Lei nº 12.815, de 05 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 (art. 1º). Além disso, altera as Leis nºs: 5.025, 10.233, 10.683, 9.719 e 8.213, e revoga as Leis nºs 8.630 e 11.610 e os dispositivos das Leis nºs 11.314 e 11.518. De todas as alterações supracitadas, pode-se citar como a principal a da Lei nº 8.630, tendo em vista que esta, até então, era a principal fonte jurídica que regia o setor portuário brasileiro.

As mudanças trazidas pelo novo marco regulatório foram bastante significativas. O primeiro ponto da Lei a ser discorrido trata-se dos novos critérios para a exploração indireta dos portos e instalações portuárias. Segundo consta na referida lei, essa exploração ocorrerá por meio de concessão e arrendamento de bem público e a exploração das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização. Isso será concretizado mediante outorga a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, em face de sua conta e risco (art. 1º, § 1º, § 2º e § 3º).

Quanto aos novos critérios para a exploração indireta dos portos e instalações portuárias e arrendamento – que será estabelecido por meio de contratos de cessão para uso – para a iniciativa privada de terminais de movimentação de carga em portos públicos, pode-se explanar que a mudança entre a lei antiga e a atual é que, pela Lei dos Portos de 1993, ganha a licitação a empresa que pagar maior valor pela concessão do serviço portuário. Com a Lei nº 12.815, passa a valer o critério de maior eficiência com menor tarifa, ou seja, maior movimentação possível de carga pelo menor preço por tonelada.

O segundo ponto trata-se da definição de que porto organizado é um bem público. Os terminais de uso privado (TUP), localizados fora do porto organizado, deixam de ter a obrigatoriedade de movimentar somente carga própria. Cabe ao dono do terminal escolher se quer trabalhar apenas com carga de terceiros ou com carga de terceiros mais carga própria. Os TUPs serão explorados com autorização da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Além disso, essa modalidade de porto, baseada no investimento da iniciativa privada, precisa de autorização mediante chamada pública, um tipo de processo seletivo que dispensa licitação.

Assim, há agora a possibilidade de movimentação de terceiro nos terminais de uso privativo. Na nova lei não há diferenciação entre carga própria e carga de terceiros. Portanto, terminais operados pela iniciativa privada dentro do porto organizado e terminais totalmente privados disputarão a movimentação de cargas. Entretanto, novas instalações portuárias só podem funcionar de acordo com as diretrizes do planejamento do setor portuário, segundo a lei.

Em relação à prorrogação e renovação dos contratos de concessão, os prazos serão disciplinados em decretos de regulamentação. Após o término da autorização, que tem como prazo de 25 anos, prorrogável por vezes sucessivas desde que haja manutenção da atividade e investimentos em modernização na área e nos termos do §2º do art. 8º, a área e os bens a ela aliados, reverterão sem ônus à União.

Os contratos de arrendamento em vigor serão celebrados e terão prazos respeitados, tendo sua renovação condicionada aos critérios pelo novo marco regulatório estabelecido. Além disso, antes, a autoridade portuária era responsável pela comercialização, fiscalização e aplicações de sanções. A partir da lei, cabe à ANTAQ, entidade integrante da administração federal indireta, a responsabilidade pela fiscalização, concessão e autorização da exploração dos serviços portuários. Tanto o poder político quanto o jurídico, na Lei, fica a cargo da Secretaria de Portos – SEP, que representa o governo federal, logo o poder concedente diz respeito à ANTAQ. O CAP – Conselho da autoridade Portuária passa a ter um caráter consultivo para a Autoridade Portuária.

Quanto ao trabalho portuário no que tange à Lei nº 12.815, pode-se citar:

a) Constituição do OGMO

Os operadores portuários devem constituir, em cada porto organizado, um órgão gestor de mão de obra (OGMO), que possui, dentre outras, as seguintes atribuições:

- I - administrar o fornecimento da mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso;
- II - treinar e habilitar profissionalmente o trabalhador portuário;
- III - selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;
- IV - expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário;
- V - aplicar penalidades ao trabalhador portuário, quando couber;

VI - arrecadar e repassar aos beneficiários os valores devidos pelos operadores portuários relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.

b) Obrigações do OGMO

I - O órgão não responde por prejuízos causados pelos trabalhadores portuários avulsos aos tomadores dos seus serviços ou a terceiros (§ 1º do art. 33);

II - O órgão responde, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador portuário avulso e pelas indenizações decorrentes de acidente de trabalho (§ 2º do art. 33);

III - O órgão pode exigir dos operadores portuários garantia prévia dos respectivos pagamentos, para atender a requisição de trabalhadores portuários avulsos (§ 3º do art. 33).

Além dos fatores acima elencados, a Lei nº 12.815 trouxe outros avanços trabalhistas importantes: a previsão de renda mínima ao trabalhador portuário avulso (art. 43, parágrafo único); a inexistência de vínculo empregatício do trabalhador portuário avulso com o OGMO; não ser permitido, ao OGMO, ter fins lucrativos, como mostra o art. 39 (“O órgão de gestão de mão de obra é considerado como de utilidade pública, sendo-lhe vedado ter fins lucrativos, prestar serviços a terceiros ou exercer qualquer atividade não vinculada à gestão de mão de obra”); a permissão dada aos portos organizados de contratarem trabalhadores com vínculo empregatício – Segundo a nova Lei, o trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos (art. 40).

Desse modo, os trabalhadores portuários poderão ser avulsos (sem vínculo empregatício) ou com vínculo empregatício com o porto. No entanto, caso o porto deseje contratar trabalhadores portuários para atuar com vínculo empregatício, por força da lei, ele deverá selecioná-los dentre aqueles que já estão registrados no OGMO como trabalhadores portuários avulsos (§ 2º do art. 40); a autorização permitida pela Lei para que os litígios por conta de débitos que as concessionárias, arrendatárias, autorizadas e operadoras portuárias tenham perante a administração do porto ou a ANTAQ sejam resolvidos mediante arbitragem (art. 62);

e, por fim, a instituição do benefício assistencial mensal de até um salário mínimo para o trabalhador portuário avulso, desde que este atenda a três condições: ser maior de 60 anos, não preencha os requisitos para se aposentar e não possua meios para prover a sua subsistência.

### 3.2.1 Decreto Nº 8.033/2013

O decreto Nº 8.033 regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias.

O decreto, em seu início, estabelece que a Secretaria de Portos – SEP será a intermediadora, a responsável por conceder à exploração portuária, representando a Presidência da República. O art. 2º estabelece as competências do poder concedente:

#### **Figura 05 – Competências do poder concedente.**

I-Elaborar o plano geral de outorgas do setor portuário;

II-disciplinar conteúdo, forma e periodicidade de atualização dos planos de desenvolvimento e zoneamento dos portos;

III-definir diretrizes para a elaboração dos regulamentos de exploração dos portos;

IV-aprovar a transferência de controle societário ou de titularidade de contratos de concessão ou de arrendamento, previamente analisados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq

V-aprovar a realização de investimentos não previstos nos contratos de concessão ou de arrendamento, previamente analisados pela Antaq;

VI - conduzir e aprovar, sempre que necessários, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto da concessão ou do arrendamento; e

VII - aprovar e encaminhar ao Congresso Nacional o relatório de que trata o § 5º do art. 57 da Lei nº 12.815, de 2013.

Fonte: Adaptado do decreto nº 8.033/2013.

A ANTAQ, a partir do marco regulatório 12.815, ampliou as suas competências no setor. O decreto 8.033/2013 estabelece que é de responsabilidade da Reguladora as análises das transferências de controle societário ou de titularidade de contratos de concessão ou de arrendamento, bem como as propostas de realização de investimentos não previstos nos contratos de concessão ou de

arrendamento. Além disso, deve arbitrar no âmbito administrativo acerca dos conflitos de interesse e controvérsias sobre os contratos não solucionados entre administração do porto e arrendatária.

Compete-a, ainda, a apuração de práticas abusivas ou tratamentos discriminatórios, ressalvadas as competências previstas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 e, por fim, deve elaborar e encaminhar ao poder concedente o relatório de que trata o § 5º do art. 57 da Lei nº 12.815, de 2013.

O decreto estabelece também que à administração portuária compete estabelecer regulamento de exploração do porto, de acordo com as diretrizes do poder concedente e decidir sobre os conflitos que envolvam agentes que atuem no porto organizado, com as devidas ressalvas, as competências das demais autoridades públicas.

A concessão se dará por meio de licitação em que a Seção II do decreto trata a composição e dispostos do edital da mesma. De acordo com o artigo 9º do Decreto, nas licitações de arrendamentos e concessões, será utilizada como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga.

Entretanto, o edital poderá prever ainda a utilização de critérios de maior valor de investimento, melhor proposta técnica ou menor contraprestação do poder concedente. Estes somente serão legítimos se associados a um ou mais critérios previstos no caput do artigo.

O prazo adotado deve ser de trinta dias para apresentação das propostas, contados a partir da data da publicação do edital, segundo o art. 11 do decreto. Será de competência da ANTAQ convocar, com antecedência de no mínimo dez dias úteis, audiência pública que deverá ocorrer com antecedência mínima de 15 dias úteis da data prevista para publicação do edital.

Os contratos de concessão e de arrendamento terão a duração de até vinte cinco anos, prorrogável uma única vez, por período não superior ao originalmente contratado, a critério do poder concedente (art. 19).

As autorizações para instalações portuárias, tais quais: o terminal de uso privado, estação de transbordo de carga, instalação portuária pública de pequeno porte e terminal de turismo deverão ter sua requisição feita junto à ANTAQ. Às partes interessadas na autorização deverão confeccionar de acordo com o art.



27, memorial descritivo das instalações, com as especificações estabelecidas pela ANTAQ, as quais seguem:

- a) descrição da poligonal das áreas por meio de coordenadas georreferenciadas, discriminando separadamente a área pretendida em terra, a área pretendida para instalação de estrutura física sobre a água, a área pretendida para berços de atracação e a área necessária para a bacia de evolução e para o canal de acesso;
- b) descrição dos acessos terrestres e aquaviários existentes e a serem construídos;
- c) descrição do terminal, inclusive quanto às instalações de acostagem e armazenagem, seus berços de atracação e finalidades;
- d) especificação da embarcação-tipo por berço;
- e) descrição dos principais equipamentos de carga e descarga das embarcações e de movimentação das cargas nas instalações de armazenagem, informando a quantidade existente, capacidade e utilização;
- f) cronograma físico e financeiro para a implantação da instalação portuária;
- g) estimativa da movimentação de cargas ou passageiros; e
- h) valor global do investimento (8.033/2013, Art.37, I)

Passado o processo de chamada ou anúncio público, será de competência do poder concedente a análise de viabilidade locacional das propostas e sua adequação às diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário. Estabelece-se ainda na lei, a possibilidade de dois ou mais terminais se instalarem na mesma região geográfica, sob a condição que não gere impedimento operacional a qualquer um dentre eles.

O decreto acrescenta ainda três capítulos, tendo como destaque o capítulo que dispõe acerca do conselho da autoridade portuária, em que cada porto organizado possui um órgão consultivo da administração do porto em que as competências desse versa sobre as alterações do regulamento de exploração do porto, do seu plano de desenvolvimento e zoneamento, ações e medidas com o objetivo de desenvolver e estimular a competitividade. E acrescentando a isso, o parágrafo 2º diz que cabe ao conselho de autoridade portuária aprovar seu regimento interno.

Em conformidade com o art. 37, cada conselho de autoridade portuária será constituído pelos membros titulares e seus suplentes:

- I - do Poder Público, sendo:
  - a) quatro representantes da União, dentre os quais será escolhido o presidente do conselho;

- b) um representante da autoridade marítima;
  - c) um representante da administração do porto;
  - d) um representante do Estado onde se localiza o porto; e
  - e) um representante dos Municípios onde se localizam o porto ou os portos organizados abrangidos pela concessão;
- II - da classe empresarial, sendo:
- a) dois representantes dos titulares de arrendamentos de instalações portuárias;
  - b) um representante dos operadores portuários; e
  - c) um representante dos usuários; e
- III - da classe dos trabalhadores portuários, sendo:
- a) dois representantes dos trabalhadores portuários avulsos; e
  - b) dois representantes dos demais trabalhadores portuários.
- (Art. 37, 8.033/2013)

Na esfera trabalhista, o decreto trata do Órgão Gestor de Mão de Obra, retratando que este terá, obrigatoriamente, um conselho de supervisão e uma diretoria-executiva, em que o conselho será composto por três membros titulares e seus suplentes, cuja composição terá dois indicados pelas entidades de classe local das respectivas categorias econômicas e um indicado pelas entidades de classe local das categorias profissionais relativas às atividades previstas no § 1º do art. 40 da Lei nº 12.815, de 2013.

Além disso, no art. 39 fica instituído o Fórum Nacional Permanente para Qualificação do Trabalhador Portuário, com a finalidade de discutir as questões relacionadas à formação, qualificação e certificação profissional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso.

## **4 ÓRGÃOS QUE COMPÕE O SETOR PORTUÁRIO**

O setor portuário em sua composição tem diversos órgãos que de forma direta ou indireta, contribuem para o funcionamento do setor. De forma direta, quatro órgãos contribuem de forma mais incisiva e serão retratados de maneira detalhada no decorrer do trabalho: Ministério dos Transportes, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Secretaria de Portos (SEP) e Empresa Brasileira de Logística (EPL).

### **4.1 Ministério dos Transportes**

O Ministério dos Transportes, com essa denominação, foi criado em 19 de novembro de 1992. No entanto, desde o Regime Imperial foi instituído um órgão responsável pela expansão das ferrovias, através do Decreto 1.067, de 28 de julho de 1860, em função do desmembramento dos serviços de correios, telégrafos, estradas e obras públicas – a Pasta Ministerial, com o nome de Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (permanecendo com essa designação até 1891), dando início, assim, à longa trajetória institucional do órgão responsável pela condução dos transportes no Brasil.

Com a Proclamação da República em 1889, a administração do Brasil foi reestruturada, sendo criado o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, por meio da Lei nº 23 de 30/10/1891, para o qual passaram as atribuições da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em decorrência de sua extinção, em novembro de 1892. Depois disso, uma nova modificação ocorreu em 29 de dezembro de 1906, com o Decreto nº 1.606: o Ministério recebeu novas funções e outra denominação – Ministério da Viação e Obras Públicas.

Durante a década de 60, no período do regime militar, a reforma administrativa determinou profundas alterações estruturais na Pasta, elevando-a à designação de Ministério dos Transportes, por força do Decreto-lei nº 200 de 25/02/1967. O então Ministério tinha como áreas de competência os transportes: rodoviário, aquaviário, ferroviário, portos, vias navegáveis e marinha mercante, e a participação na coordenação dos transportes aeroviários.

No início de 1990 houve a fusão dos Ministérios dos Transportes, das Minas e Energia e das Comunicações, criando-se, então, a partir da Lei nº 8.028 de

12/04/1990, o Ministério da Infraestrutura (MINFRA), com competência nas áreas de: geologia, regime hidrológico e fontes de energia hidráulica, recursos minerais e energéticos, fiscalização com utilização de radiofrequência e serviços postais, mineração e metalurgia, e indústria do petróleo e de energia elétrica (inclusive nuclear).

No início de 1992 foi extinto o então Ministério da Infraestrutura e criado, a partir da Lei nº 8.422 de 13/05/1992, o Ministério dos Transportes e das Comunicações, que possuía atribuições na área dos transportes, telecomunicações e serviços postais. Seis meses depois, em 19 de novembro de 1992, cria-se o atual Ministério dos Transportes, com atribuições específicas em política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário e o fomento à marinha mercante.

Conforme a Lei nº 10.683/2003, as áreas de competência do Ministério do Transporte são:

- Política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário;
- Marinha mercante e vias navegáveis;
- Participação na coordenação dos transportes aeroviários.

Ainda segundo essa lei, são competências do titular da Pasta, citadas no parágrafo 8º:

### **Figura 06 – Competências do titular da Pasta do Ministério dos Transportes.**

1. A formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais

2. A participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos

3. A aprovação dos planos de outorgas

4. O estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes aos meios de transportes

5. A formulação e supervisão da execução da política referente ao Fundo de Marinha Mercante, destinado à renovação, recuperação e ampliação da frota mercante nacional, em articulação com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Planejamento, Orçamento e Gestão

6. O estabelecimento de diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação e para liberação do transporte de cargas prescritas

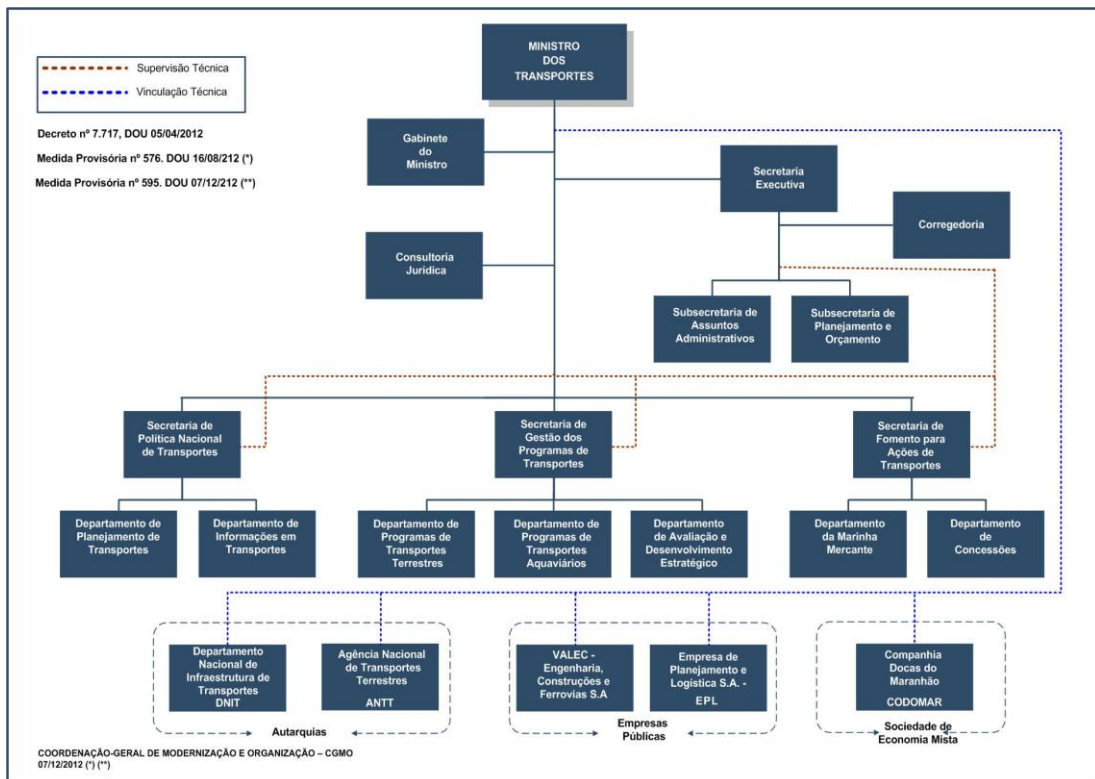
Fonte: Adaptado de Ministério dos Transportes.

Ao referido Ministério, são vinculadas as seguintes entidades, conforme seu sítio na internet:

- **Autarquias**
  - Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
  - Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)
  - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)
- **Empresas públicas**
  - Empresa de Planejamento e Logística – EPL
  - VALEC
- **Sociedades de economia mista**
  - Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR)

Conforme consta em seu sítio na internet, o Órgão tem como missão “Dotar o País de infraestrutura viária adequada, garantir a operação racional e segura do transporte de bens e pessoas, e cooperar para o desenvolvimento socioeconômico e a integração nacional e sul-americana.” E como visão, “atuar e ser reconhecido como agente indutor do desenvolvimento sustentável brasileiro pela oferta de uma infraestrutura e serviços de transportes com padrões internacionais de excelência.”. Sua estrutura organizacional segue conforme elucida a figura abaixo:

**Figura 07 – Organograma do Ministério dos Transportes.**



Fonte: Ministério dos Transportes.

#### **4.1.1 Programas e Planos para a área de Transporte**

No sítio da internet do Ministério dos Transportes, consta uma série de programas que tem por objetivo avanços em vários setores, como o de logística, transportes. Destacam-se quatro entre eles, a saber: Plano Nacional de Logística e Transportes; Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes; Programa de Aceleração do Crescimento e Programas de Investimento em Logística.

##### **4.1.1.1 Plano Nacional de Logística e Transportes**

O Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT foi desenvolvido em 2006 visando o desenvolvimento econômico do país com a participação da sociedade e demais atores envolvidos, como forma de racionalizar gastos públicos e de se conseguir eficiência nos serviços executados; desde então, vem sendo considerado, mundialmente, um caso de sucesso em planejamento estratégico de transportes. (Ministério dos Transportes)

Destacam-se os seguintes objetivos de grande relevância:

- a) identificação, otimização e racionalização dos custos envolvidos em toda a cadeia logística adotada entre a origem e o destino dos fluxos de transportes;
- b) adequação da atual matriz de transportes de cargas no País, buscando a permanente utilização das modalidades de maior eficiência produtiva.

Com o intuito de recuperar o planejamento estratégico no setor de transportes dotando-o de estrutura permanente de gestão, com base em sistema de informações georeferenciadas, contendo os principais dados de interesse do setor, tanto na parte da oferta, quanto na da demanda, o PNLT teve participação de uma equipe técnica de alto nível responsável pelo seu desenvolvimento, utilizando-se, inclusive, do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes – CENTRAN, fruto da colaboração entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes. (Ministério dos Transportes)

##### **4.1.1.2 Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes**

O Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes – CONIT é um órgão de assessoramento da Administração direta do Brasil, vinculado à Presidência da República, cujo objetivo consiste em propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, conforme o artigo 5º da Lei 10.233/01, que 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 Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.

Criado pelo artigo 5º da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 6.550, de 27 de agosto de 2008, o CONIT é atualmente composto por 10 Ministros de Estados, sendo que, destes, a presidência é ocupada pelo Ministro de Estado de Transportes.

O Decreto 6.550/08, em seu artigo 2º, estabelece como competências do CONIT:

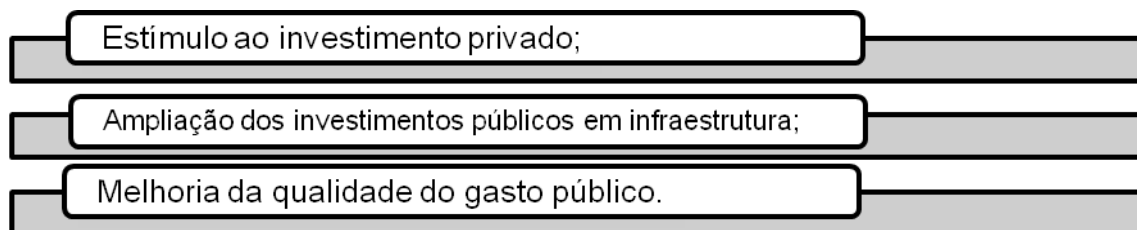
1. propor medidas que propiciem a integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais;
2. definir os elementos de logística do transporte multimodal a serem implementados pelos órgãos reguladores dos transportes aéreo, terrestre e aquaviário, pelo Ministério dos Transportes e pelas Secretarias de Portos e de Aviação Civil da Presidência da República;
3. harmonizar as políticas nacionais de transporte com as políticas de transporte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visando à articulação dos órgãos encarregados do gerenciamento dos sistemas viários e da regulação dos transportes interestaduais, intermunicipais e urbanos;
4. aprovar, em função das características regionais, as políticas de prestação de serviços de transporte às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo ao Presidente da República e ao Congresso Nacional as medidas específicas que implicarem a criação de subsídios; e
5. aprovar as revisões periódicas das redes de transportes que contemplam as diversas regiões do País, propondo ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional as reformulações do Sistema Nacional de Viação que atendam ao interesse nacional. (Ministério dos Transportes)

#### **4.1.1.3 Programa de Aceleração Do Crescimento**

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC é um plano do Governo Federal que visa estimular o crescimento da economia brasileira, por meio do investimento em obras de infraestrutura, entre elas: portos, rodovias, ferrovias, hidrovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia etc.

O PAC foi intituído pelo Decreto nº 6.025, de 22/01/2007, durante o Governo Lula, prevendo investimentos da ordem de 503,9 bilhões de reais até o ano de 2010, e abrangia medidas de:

**Figura 08 – Medidas do PAC.**



Fonte: Autoria Própria.

O conjunto de investimentos do programa está organizado em três eixos decisivos:

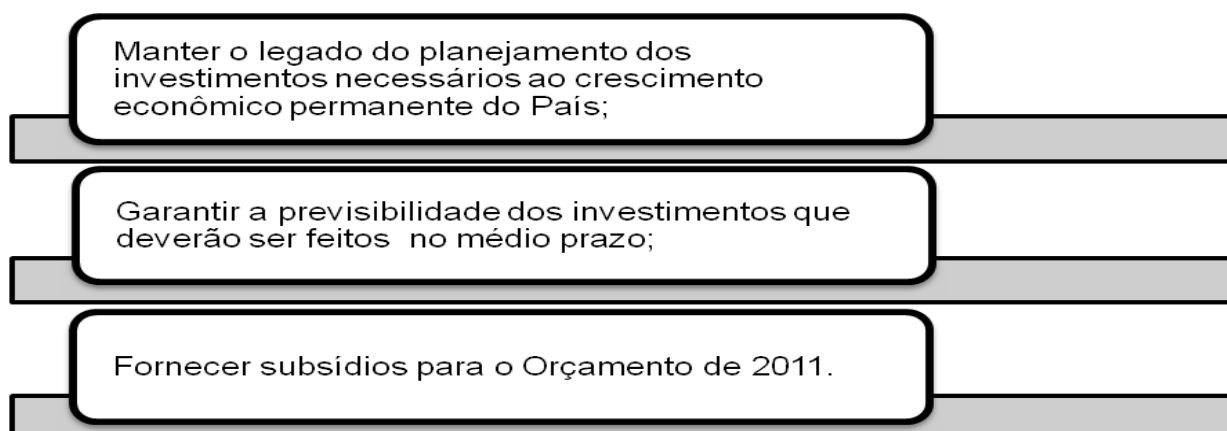
1. **Infraestrutura Logística:** envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias;

2. **Infraestrutura Energética:** correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e

3. **Infraestrutura Social e Urbana:** englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos.

No governo Dilma foi lançado o PAC 2, compondo uma ação de Estado, que tinha os seguintes objetivos:

**Figura 09 – Medidas do PAC 2.**



Fonte: Adaptado de Ministério dos Transportes.



O PAC 2 incluiu novos projetos com investimentos para o período 2011-2014 e pós-2014 com desafios de gestão, tais como o aperfeiçoamento dos modelos setoriais: concessão de rodovias e ferrovias, hidrovias, navegação de cabotagem, no que tange ao Ministério dos Transportes.

#### 4.1.1.4 Programas de Investimento em Logística

O Programa de Investimento em Logística – EPL foi lançado em 15 de agosto de 2012 com o intuito de dotar o País de um sistema de transporte adequado às dimensões do Brasil. Tendo como base um modelo de investimentos que privilegia a parceria entre o setor público e o privado, o EPL apresenta os seguintes objetivos:

- Elevar a escala dos investimentos em infraestrutura de transporte, dotando o país de uma rede ampla, moderna e com tarifas módicas;
- Reforçar a capacidade de planejamento do Estado e promover a integração entre rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos em articulação com as cadeias produtivas;
- Criar as bases para o crescimento sustentável do Brasil nos próximos 50 anos, dando início a um processo contínuo de planejamento e desenvolvimento de sua infraestrutura logística;
- Reduzir custos e ampliar a capacidade de transporte do País, resultando na promoção da eficiência e elevação da competitividade.

Trechos ferroviários que serão construídos e modernizados:

#### **Quadro 02 – Trechos de ferrovias a serem construídos e modernizados.**

FERROVIAS	UF
Açailândia – Porto de Vila do Conde (Barcarena)	MA/PA
Anápolis - Estrela d'Oeste - Panorama – Dourados	GO/MG/SP/MS
Lucas do Rio Verde - Campinorte - Palmas – Anápolis	MT/GO/TO
Rio de Janeiro - Campos – Vitória	ES/RJ
Feira de Santana – Suape	BA/PE

Salvador – Recife	BA/SE/AL/PE
Uruaçu - Corinto – Campos	GO/MG/RJ
São Paulo - Rio Grande	SP/PR/SC/RS
Belo Horizonte – Salvador	MG/BA
Maracaju - Eng Bley – Paranaguá	MS/PR
Ferroanel de São Paulo	SP
Feira de Santana - Parnamirim	BA/PE

Fonte: Ministério dos Transportes.

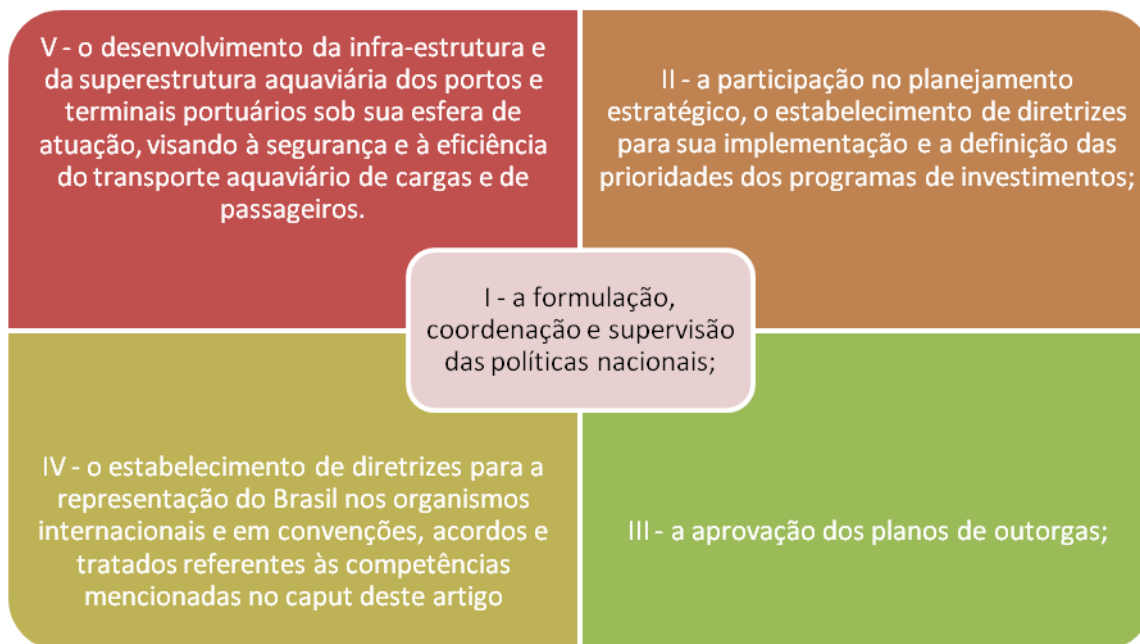
#### **4.2 SEP**

A Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR foi criada pela Medida Provisória nº 369, de 07 de maio de 2007. Posteriormente, a Medida fora convertida na Lei nº 11.518, de 05 de setembro do mesmo ano. O art. 3º da referida lei, dá outra redação ao art. 24-A da Seção II do Capítulo I da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003. Diz que é da competência da SEP assessorar de forma direta e indiretamente o Presidente da República no que tange a formulação de políticas e outras diretrizes para que o setor portuário seja desenvolvido.

Além disso, é responsável ainda pelo fomento de portos e terminais portuários marítimos em que há uma atenção especial à promoção da execução, além da avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos; e terminais portuários marítimos, e dos outorgados às companhias docas.

Nas competências supracitadas pelo art. 24-A, com a nova redação dada pela Lei 11.518/2007, compreendem competências mais especificadas ao longo do § 2º, as quais são:

**Figura 10 – Competências do SEP.**



Fonte: Adaptado da lei 11.518/2007.

Figuram ainda como competências, segundo sitio na internet da SEP, a elaboração de planos gerais de outorgas; a aprovação dos planos de desenvolvimento e zoneamento dos portos – PDZ – marítimos, fluviais e lacustres; estabelecer diretrizes para a representação do País nos organismos internacionais e em convenções e fixar compromissos de metas e de desempenho empresarial e a e a promoção da modernização, eficiência, competitividade e da qualidade das atividades portuárias.

Quanto ao Planejamento Estratégico da SEP, segundo consta em seu portal na internet, as diretrizes quanto ao Planejamento Portuário mudou ao longo dos anos. De acordo com a crescente no fluxo de mercadorias portuárias, cerca de 10% ao ano, segundo consta na página online da Secretaria, fez com que o Governo Federal repensasse o planejamento do setor. Após o novo marco regulatório do Setor Portuário, a Secretaria de Portos se encarregou da missão da elaboração de um planejamento setorial em que segue diretrizes de uma logística integrada.

O primeiro passo para isso, foi a construção do Plano Nacional de Logística Portuária-PNLP, em que consiste em uma ferramenta de base para o processo decisório e que fora desenvolvida antes mesmo do Marco Regulatório ter sido aprovado. Com o PNLP, a SEP elabora diagnósticos e prognósticos do setor

para avaliação de cenários e proposição de ações de médio e longo prazo que permitem a tomada de decisões nas seguintes áreas:

**Figura 11 – Áreas de desenvolvimento de ações de médio e longo prazo.**



Fonte: Autoria Própria.

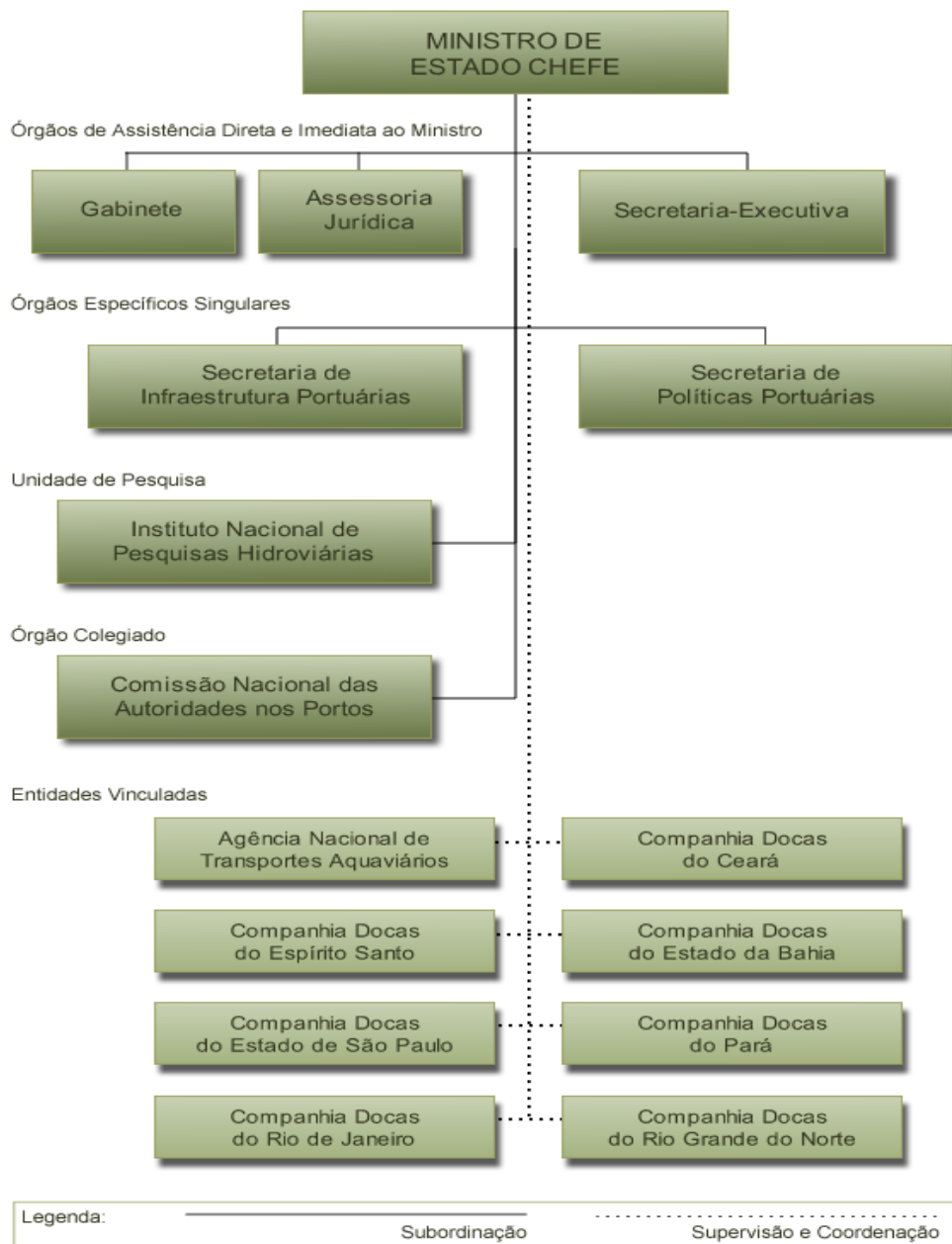
Além disso, o PNLP se ocupou ainda, de desenvolver Planos Diretores Estratégicos para 12 portos públicos, levando em consideração sua importância estratégica. Em continuidade ao desenvolvimento de estratégias para o fomento do setor portuário, em conformidade com a portaria número 3, do dia 08 de janeiro de 2014, da SEP, que institucionalizou-se além do PNLP, mais três instrumentos que formam o planejamento do setor portuário nacional. Sendo eles:

- O Plano Mestre - instrumento de planejamento de Estado voltado à unidade portuária, considerando as perspectivas do planejamento estratégico do setor portuário nacional constante do Plano Nacional de Logística Portuária - PNLP, que visa direcionar as ações, melhorias e investimentos de curto, médio e longo prazo no porto e em seus acessos.
- Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ - instrumento de planejamento operacional da Administração Portuária, que compatibiliza as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios, do estado e da região onde se localiza o porto, visando, no horizonte temporal, o estabelecimento de ações e de metas para a expansão racional e a otimização do uso de áreas e instalações do porto, com aderência ao Plano Nacional de Logística Portuária - PNLP e respectivo Plano Mestre.
- Plano Geral de Outorgas - PGO - instrumento de planejamento de Estado que consiste em um plano de ação para a execução das outorgas de novos portos ou terminais públicos e privados, reunindo a relação de áreas a serem destinadas à exploração portuária nas modalidades de arrendamento, concessão, autorização e delegação,

com respectivos horizontes de implantação, tomando como base o planejamento do Poder Concedente, das Administrações Portuárias e da iniciativa privada. (EPL)

No que tange a sua organização institucional elaborada tem sua composição estruturada conforme cronograma a seguir:

**Figura 12 – Organograma da SEP.**



Fonte: Decreto nº 8.088, de 02/09/2013

Fonte: SEP.

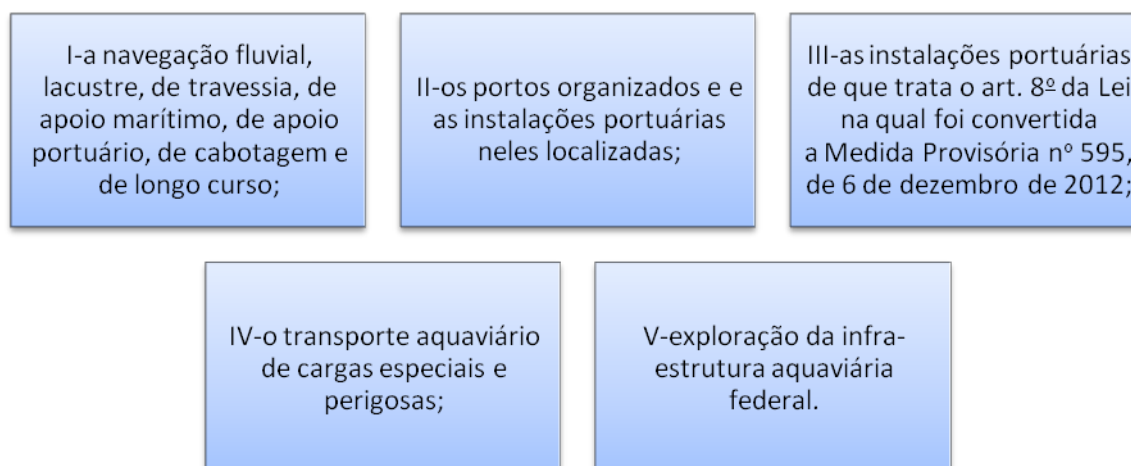
### 4.3 ANTAQ

A Agência Nacional de Transportes Aquaviário – ANTAQ, foi criada pela lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Conforme consta na lei, a reguladora é entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional, mandato fixo de seus dirigentes, vinculada ao Ministério dos Transportes e a Secretaria de Portos da Presidência da República, com sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais. Ainda segunda a lei, a ANTAQ tem como finalidade:

- I - implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte-CONIT, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001; e
- II - regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros, com vistas a:
  - a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
  - b) harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público; e
  - c) arbitrar conflitos de interesse e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica. (lei nº 10.233/2001)

A esfera de atuação da reguladora visa adotar medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuárias e de transporte aquaviário. Para tal, a esfera de atuação se dá conforme abaixo:

**Figura 13 – Esfera de Atuação da ANTAQ.**



Fonte: Autoria Própria.

Segundo consta no art. 20 de sua lei de criação, a reguladora tem como objetivo implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República. Além disso, cabe à ANTAQ, regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercidas por terceiros a fim de:

- Garantir a movimentação de pessoas e bens, com eficiência, segurança, regularidade e modicidade nos fretes e tarifas; harmonizar os interesses dos usuários e operadores, preservando o interesse público;
- Arbitrar conflitos entre prestadores de serviços e entre estes e os usuários, preservando a ordem econômica.

Em seu âmbito de atuação, segundo o art. 27 de sua lei de criação, a ANTAQ deve fomentar estudos específicos e aplicados que visem, respectivamente, à demanda portuária e a definição de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados. Além desses estudos, é de sua responsabilidade a promoção de estudos acerca da composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras.

Cabe-a, ainda, elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, além de celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso. A ANTAQ em sua atuação deve representar o Brasil junto aos organismos de navegação em convenções, acordos e tratados sobre transporte aquaviário.

Em redação dada pela lei 12.815/2013, foram modificadas algumas de suas responsabilidades, em que cabe à reguladora propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infraestrutura aquaviária e de prestação de serviços de transporte aquaviário.

De acordo com as mudanças propostas pelo novo marco regulatório do setor portuário, o referido Órgão deve estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários,

autorizatórios e operadores portuários. A elaboração de editais e instrumentos de convocação e promoção dos procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias, passam a ser de responsabilidade da ANTAQ, mas deve ser de acordo com as diretrizes do poder concedente, no caso, a SEP.

Em seu planejamento estratégico, define sua visão, missão e valores:

**Figura 14 – Planejamento Estratégico da ANTAQ.**



Fonte: Adaptado de ANTAQ.

Dentre suas metas, divide em três partes, segundo Mapa Estratégico disponibilizado em no sítio da internet da ANTAQ:

- Resultados para a Sociedade
  - (1) Garantir a efetividade das atividades de regulamentação
  - (2) Promover o desenvolvimento do setor regulado com sustentabilidade
  - (3) Fortalecer o relacionamento da ANTAQ com a sociedade
  - (4) Ser referência na produção e divulgação de informações
- Processos Internos
  - (1) Aperfeiçoar os marcos regulatórios
  - (2) Garantir a eficiência e eficácia das ações de Fiscalização
  - (3) Reestruturar a atuação na área Ambiental
  - (4) Fortalecer mecanismos de gestão e decisão
  - (5) Aumentar a agilidade e produtividade dos processos internos



(6) Assegurar a integridade, segurança e disponibilidade das informações

- Aprendizado e Conhecimento

(1) Modernizar as práticas de gestão de pessoas

(2) Promover a capacitação gerencial e técnica

(3) Aprimorar o Clima Organizacional

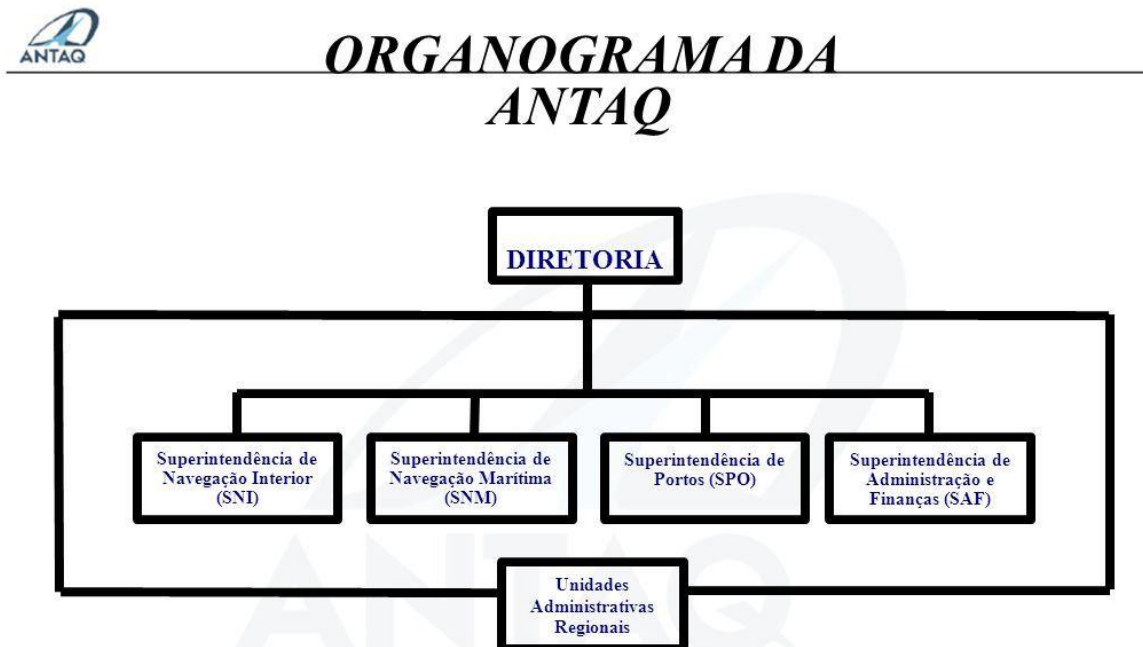
(4) Aprimorar a integração e comunicação interna

(5) Aumentar o conhecimento sobre o mercado regulado

(6) Garantir Infraestrutura tecnológica adequada

Em sua estrutura organizacional, conforme consta do art. 52 ao art. 65 da lei 10.233/2001, é composta segundo organograma abaixo.

**Figura 15 – Organograma ANTAQ.**



Fonte: ANTAQ.

#### 4.4 EPL

A Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL, empresa estatal, vinculada ao Ministério dos Transportes, foi criada pela lei Nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012. A EPL foi denominada assim em substituição da empresa Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. – ETAV, e teve suas competências ampliadas. Segundo o art. 01 da lei, a lei autorizou à União para a devida criação. Em correspondência ao parágrafo único, A EPL tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e escritórios em Campinas, Estado de São Paulo e no

Estado do Rio de Janeiro, mas com possibilidades de criação de outros escritórios, conforme necessidade de expansão dos negócios.

A EPL, segundo o art. 3º, tem como objetivo o planejamento e promoção do desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário, com alta velocidade, de modo a estar integrado às outras modalidades de transportes, no que tocam estudos, pesquisas e infraestrutura, dentre outros. É objeto ainda da EPL prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas, de modo a subsidiar o planejamento logístico do País, no que tange, sobretudo, serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário.

Sobre suas competências, o art. 5º as elenca:

### **Quadro 03 – Competências da EPL.**

I - elaborar estudos de viabilidade técnica, jurídica, ambiental e econômico-financeira necessários ao desenvolvimento de projetos de logística e transportes;	XI - promover estudos voltados a programas de apoio, modernização e capacitação da indústria nacional, objetivando maximizar a participação desta no fornecimento de bens e equipamentos necessários à expansão do setor de transportes;
III - planejar, exercer e promover as atividades de absorção e transferência de tecnologia no setor de transportes, celebrando e gerindo acordos, contratos e demais instrumentos congêneres necessários ao desempenho dessa atividade;	XII - elaborar estudos de curto, médio e longo prazo, necessários ao desenvolvimento de planos de expansão da infraestrutura dos setores de logística e transportes;
IV - participar das atividades relacionadas ao setor de transportes, nas fases de projeto, fabricação, implantação e operação, visando a garantir a absorção e a transferência de tecnologia;	XIII - propor planos de metas voltados à utilização racional e conservação da infra e superestrutura de transportes, podendo estabelecer parcerias de cooperação para esse fim;
V - promover a capacitação e o desenvolvimento de atividades de pesquisa e desenvolvimento nas instituições científicas e tecnológicas, organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, e sociedades nacionais, inclusive de tecnologia industrial básica, relacionadas ao setor de transportes;	XIV - coordenar, executar, fiscalizar e administrar obras de infra e superestrutura de transporte ferroviário de alta velocidade;
VI - subsidiar a formulação, o planejamento e	XVIII - administrar os programas de operação

a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte, de modo a propiciar que as modalidades de transporte se integrem umas às outras e, quando viável, a empreendimentos de infraestrutura e serviços públicos não relacionados manifestamente a transportes;	da infraestrutura ferroviária de alta velocidade nas ferrovias outorgadas à EPL;
VII - planejar e promover a disseminação e a incorporação das tecnologias utilizadas e desenvolvidas no âmbito do setor de transportes em outros segmentos da economia;	XVIII - administrar os programas de operação da infraestrutura ferroviária de alta velocidade nas ferrovias outorgadas à EPL;
VIII - obter licença ambiental necessária aos empreendimentos na área de infraestrutura de transportes;	XIX - prestar serviços aos órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em assuntos de sua especialidade;
VIII - obter licença ambiental necessária aos empreendimentos na área de infraestrutura de transportes;	XX - elaborar estudos especiais a respeito da demanda global e intermodal de transportes, por regiões, no sentido de subsidiar a incorporação desses elementos na formulação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades regionais, especialmente daquelas que tenham por finalidade estimular o desenvolvimento do sistema logístico nas Regiões Norte e Nordeste e em outras áreas territoriais abrangidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional;
XXI - elaborar projetos básico e executivo de obras de infraestrutura de transportes; e	XXII - exercer outras atividades pertinentes ao seu objeto, conforme previsão do Estatuto social.

Fonte: Adaptado da lei 12.743/ 2012.

De acordo com o artigo 7º é dispensada a licitação em contratação da EPL por órgão ou entidade da administração pública, com finalidade de realizar atividades condizentes aos seus objetivos. O art. 8º classifica a organização da EPL em sociedade anônima de capital fechado, em que seu capital será representado por ações ordinárias nominativas, das quais pelo menos 50% (cinquenta por cento)

mais 1 (uma) serão de titularidade da União. Em parágrafo único do referido artigo, elenca que “a União integralizará o capital social da EPL e promoverá a constituição inicial de seu patrimônio por meio de capitalização em dinheiro e bens suscetíveis de avaliação (NR)”.

Dentre os recursos da EPL estão:

### Figura 16 – Recursos da EPL.



Fonte: Autoria Própria.

Conforme consta no art.16, a EPL é habilitada a patrocinar entidade fechada de previdência privada nos termos da lei. Ela está sujeita à supervisão do Ministério dos Transportes e fiscalização da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União (art.17). Deverá ainda publicar em seu sítio eletrônico, de acordo com o estabelecido no art. 18, informações referente à parte de gestão em conformidade a sua atuação, incluindo contratos firmados e demais instrumentos congêneres em que sejam necessários para o exercício de suas atividades e de acordo com a Lei 12.527/2011.

## 5 METODOLOGIA

O tipo da pesquisa desenvolvida ao longo do trabalho é a pesquisa exploratória, que segundo Collis e Husse (2005) é realizada sobre um problema ou questão de pesquisa, quando há pouco ou nenhum estudo anterior em que o pesquisador ou outro público possa buscar informações acerca do mesmo. Tem como objetivo procurar padrões, ideias ou hipóteses, ao contrário de testar ou confirmar uma determinada hipótese.

A partir disso, usou-se a primeiramente a pesquisa bibliográfica. Para Martins (2000), neste tipo de pesquisa são elaborados estudos para aprofundar os conhecimentos a respeito das contribuições científicas em relação a determinado assunto, tendo como propósito recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre o tema do objeto de estudo.

### 5.1 Método de Coleta de Dados

O método trabalhado é análise qualitativa. Para Collis e Hussey, 2005, a pesquisa qualitativa é um método subjetivo que visa examinar e refletir no que tange as percepções que implicam em um entendimento. Merriam, 1998, utiliza o termo descritivo para definir e caracterizar a pesquisa qualitativa, o qual se refere à riqueza do materialismo e ao detalhamento das descrições de pessoas, situações e acontecimentos a que o pesquisador deve se ater.

No presente trabalho, foi utilizada a técnica de pesquisa *Focus Group*. O *focus group* tem, segundo Collis e Hussey (2005), sua origem na sociologia mas é utilizado nos dias de hoje, em outras áreas. Conceitua a técnica como um tipo de entrevista em profundidade, que tem sua realização em grupo, com características definidas quanto à proposta, tamanho, à composição e aos procedimentos de condução. Segundo Krueger (1994) as características do *focus group* são:

- Envolvimento das pessoas;
- Reuniões em série;
- Homogeneidade dos participantes quanto aos aspectos de pesquisa;
- Geração de dados;
- Natureza qualitativa;
- Discussão focada em um tópico;

Collis e Hussey(2005) pontuam ainda, que o *focus group* é recomendado para orientar e da referencial à investigação ou à ação em novos campos; gerar

hipóteses baseadas na percepção dos informantes; avaliar diferentes situações de pesquisa ou população de estudo.”.

Conforme pontua Oliveira e de Freitas (1997) a aplicação do método deve ser feita para um grupo de quatro a doze pessoas e a duração deve ser de uma a duas horas.

## **5.2 Universo e Amostra**

Segundo Gil (2010) universo ou população é um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características e amostra por sua vez, apresenta um subconjunto de elementos pertencentes à população.

Optou-se por aplicar o *focus group* em um grupo de especialistas pertencentes às empresas como Vale, Alumar, EMAP, entre outras.

## 6 DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA- SISTEMA PORTUÁRIO NACIONAL

Conforme salientado pela resolução 2969 da ANTAQ, registrada em 4 de Julho de 2013, existem 235 instalações portuárias no Brasil. Esta resolução define a classificação dos portos públicos, terminais de uso privado e estações de transbordo de cargas marítimas, portos fluviais e lacustres.

Tais estruturas logísticas são estratégicas para o país, uma vez que constituem uma das principais infraestruturas de apoio ao comércio exterior, passando por elas segundo a ANTAQ (2012) cerca de 95% das mercadorias que são comercializadas além das fronteiras nacionais.

Até junho de 2012, aproximadamente US\$ 178 bilhões em exportações e importações foram movimentadas nos portos brasileiros, o que equivale a afirmar que 78% do valor total gerado pela corrente do comércio exterior passaram pelos portos brasileiros no primeiro semestre do ano (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, 2012).

A evolução crescente do setor portuário como destaca a ANTAQ (2012) *apud* DIEESE (2012), vem batendo recordes nos últimos 15 anos. Entre 1998 e 2011 a movimentação geral de cargas nos portos e terminais brasileiros dobrou. Em 2011, esta movimentação foi 6,25% superior à de 2010. Pode-se dizer que o setor portuário em 2011 teve crescimento superior a duas vezes a taxa de crescimento do PIB nesse ano (2,7%).

Dos 34 portos públicos marítimos sob gestão da SEP, 16 encontram-se delegados, concedidos ou tem sua operação autorizada aos governos estaduais e municipais. Os outros 18 marítimos são administrados diretamente pelas Companhias Docas, sociedades de economia mista, que tem como acionista majoritário o Governo Federal e, portanto, estão diretamente vinculadas à Secretaria de Portos. (CODEBA)

**Figura 17 – Mapa dos Portos do Brasil.**



Fonte: SEP.



## 7 DISCUSSÕES E RESULTADOS

Na parte aplicada do presente trabalho, como supracitado na metodologia, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e o *focus group* para identificação dos conflitos, sobreposições e disfunções do setor. Para chegar ao questionário da ferramenta da coleta de dados, elaborou-se quatro tabelas, distribuindo competências associadas às quatro funções principais: planejamento, execução, regulação e execução.

### 7.1 Disfunções e Sobreposições na Administração do Setor Portuário

As análises discorrerão a partir das tabelas a baixo, sob a perspectiva das funções e competências da regulação do setor portuário.

As tabelas foram organizadas a partir das informações contidas nas respectivas leis de criação dos órgãos, ministérios e de regulamentação do setor, a saber: Lei nº 8.630/93, Lei 12.815/2013 nº e o decreto 8.033/2013. Foram agrupadas as funções e competências de cada órgão e instituição com o objetivo de identificar as disfunções e sobreposições e de servir de embasamento para o debate durante a realização do *focus group*.

**Tabela 01-Planejamento do Setor Portuário.**

Nº	Planejamento	SEP	ANTAQ	EPL	MT	CAP	AP
1	Elaborar o plano geral de outorgas do setor portuário;	x					
2	A formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais;	x			x		
3	A participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos;	x					
4	Planejar, exercer e promover as atividades de absorção e transferência de tecnologia no setor de transportes, celebrando e gerindo acordos, contratos e demais instrumentos congêneres necessários ao desempenho dessa atividade;			x			
5	Propor planos de metas voltados à utilização racional e conservação da infra e superestrutura de transportes, podendo estabelecer parcerias de cooperação para esse fim;			x			

6	Aprovar PDZ ;	x	
7	Desenvolver PDZ;		x
8	Sugerir alterações no plano de desenvolvimento e zoneamento do porto;		x
9	Subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte, de modo a propiciar que as modalidades de transporte se integrem umas às outras e, quando viável, a empreendimentos de infraestrutura e serviços públicos não relacionados manifestamente a transportes;	x	

Fonte: Adaptado de Lei nº 8.630/93, Lei 12.815/2013 nº, Decreto 8.033/2013 Lei nº 10.683/2003, Lei nº 11.518/2007, Lei 10.233/2001 e Lei Nº 12.743/2012.

Ao analisar a tabela 01, constatam-se sobreposições na organização pós lei 12.815/2013. A primeira delas está na divisão de competências da área de planejamento entre os órgãos, a qual a SEP fica com a maioria – quatro - seguida da EPL- três, e do Ministério dos Transportes, CAP e AP - uma, cada.

Na nova legislação é de responsabilidade da SEP a elaboração do planejamento setorial, com políticas e diretrizes de logística integrada. Entretanto, conforme aponta a lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, a EPL é o órgão responsável pelo planejamento da área de transportes.

O segundo ponto de sobreposição na sequência de criação do PDZ. Primeiro ele é desenvolvido pela Autoridade Portuária, passível de alterações pelo CAP e com posterior aprovação da SEP. Essa sequência, também é alçada pela EPL. Identifica-se aliada a isso, a competência macro, retratada no último quadro, que engloba competências de outros órgãos.

Outra inconstância apresentada na tabela é a disfunção da segunda competência da tabela, A formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais, em que ao mesmo tempo a SEP e o Ministério de Transportes estão responsáveis. Embora a SEP seja focada na área portuária, ao Ministério cabe também, pois este é responsável pelo setor de transporte e o modal aquaviário incluído neste.

**Tabela 02 – Fiscalização Portuária.**

Nº	Fiscalização	SEP	ANTAQ	EPL	MT	CAP	AP
1	Disciplinar conteúdo, forma e periodicidade de atualização dos planos de desenvolvimento e zoneamento dos portos;	x					
2	Regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros;		x				
3	Cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos e os contratos de concessão;						x
4	Fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;						x
5	Fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias;						x

Fonte: Adaptado de Lei nº 8.630/93, Lei 12.815/2013 nº, Decreto 8.033/2013 Lei nº 10.683/2003, Lei nº 11.518/2007, Lei 10.233/2001 e Lei Nº 12.743/2012.

Na tabela 02, a inconstância visível é a distribuição das competências relacionadas à função. A função de fiscalização é um dos pilares de atuação da ANTAQ, conforme pontua sua legislação de criação, citada durante o presente trabalho.

Entretanto, conforme percepção da tabela há uma concentração de competências na Autoridade Portuária. Embora a segunda competência aponte um texto geral, que contemple diversos quesitos, a fiscalização direta, ainda é de responsabilidade da AP.

Na segunda competência, “Regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros” empresa na lei nº 10.233/2001, em seu texto, a medida que o órgão responsável por ela tem de cumprir a lei, é responsável por fazer os demais órgãos cumprirem, atuando como fiscalizadora no cumprimento da lei externa, a qual ela própria é a gestora. Na última competência – Fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias – há dualidade quanto às

funções na mesma, onde ora a AP fiscaliza, ora executa obras na instalação portuária.

**Tabela 03 – Regulação do Setor Portuário.**

Nº	Regulação	SEP	ANTAQ	EPL	MT	CAP	AP
1	Definir diretrizes para a elaboração dos regulamentos de exploração dos portos;	x					
2	O estabelecimento de diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação e para liberação do transporte de cargas prescritas;				x		
3	O estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes às competências mencionadas no caput do artigo 24-a;	x					
4	O estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes aos meios de transportes;				x		
5	Regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros;		x				
6	Garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;		x				
7	Organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente;						x
8	Reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos;						x
9	Sugerir alterações do regulamento de exploração do porto;					x	

Fonte: Adaptado de Lei nº 8.630/93, Lei 12.815/2013 nº, Decreto 8.033/2013 Lei nº 10.683/2003, Lei nº 11.518/2007, Lei 10.233/2001 e Lei Nº 12.743/2012.

Nessa função, novamente a maioria – ou todas – as competências deveriam estar a cargo da ANTAQ, conforme pontua a lei de criação da referida Agência Reguladora. Entretanto há uma divisão quanto às competências, ficando sob responsabilidade do Ministério dos Transportes, ANTAQ, SEP e AP – duas cada e uma para o CAP.

Há disfunção quanto à terceira associada na lei de criação do Ministério dos Transportes – O estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes às competências mencionadas no caput do artigo 24-a – e quarta competências expressa na lei 11.518/2007 e associada à SEP – O estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes aos meios de transportes- as quais são semelhantes, com a diferença que terceira faz menção ao art. 24-a, que em seu texto remete ao setor portuário, e a quarta, ao setor de transporte em geral.

A sobreposição fica na primeira competência – definir diretrizes para a elaboração dos regulamentos de exploração dos portos- em que se trata de uma competência macro, e fica a cargo da SEP, conforme a lei 11.518/2007 e não do órgão responsável pela função – a ANTAQ.

**Tabela 04 – Execução no Setor Portuário.**

Nº	Execução	SEP	ANTAQ	EPL	MT	CAP	AP
1	Conduzir e aprovar, sempre que necessários, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto da concessão ou do arrendamento;	x					
2	Aprovar a realização de investimentos não previstos nos contratos de concessão ou de arrendamento, previamente analisados pela Antaq;	x					
3	A aprovação dos planos de outorgas	x			x		
4	O desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e terminais portuários sob sua esfera de atuação, visando à segurança e à eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros.	x					
5	Implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte-CONIT, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001		x				
6	Harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público;		x				
7	Arbitrar conflitos de interesse e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.		x				
8	Elaborar estudos de viabilidade técnica,						

	jurídica, ambiental e econômico-financeira necessários ao desenvolvimento de projetos de logística e transportes;	X	
9	Promover estudos voltados a programas de apoio, modernização e capacitação da indústria nacional, objetivando maximizar a participação desta no fornecimento de bens e equipamentos necessários à expansão do setor de transportes;	X	
10	Obter licença ambiental necessária aos empreendimentos na área de infraestrutura de transportes;	X	
11	Arrecadar os valores das tarifas relativas às suas atividades		X
12	Prestar apoio técnico e administrativo ao conselho de autoridade portuária e ao órgão de gestão de mão de obra;		X
13	Promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto;		X
14	Pré-qualificar os operadores portuários, de acordo com as normas estabelecidas pelo poder concedente;		X
15	Sugerir ações para promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias;		X
16	Sugerir medidas para fomentar a ação industrial e comercial do porto;		X
17	Sugerir ações com objetivo de desenvolver mecanismos para atração de cargas e medidas que fomentem a competitividade.		X

Fonte: Adaptado de Lei nº 8.630/93, Lei 12.815/2013 nº, Decreto 8.033/2013 Lei nº 10.683/2003, Lei nº 11.518/2007, Lei 10.233/2001 e Lei Nº 12.743/2012.

Cabe à SEP, poder concedente, representando a Presidência da República, a execução das atividades do setor portuário. Entretanto, das quatro tabelas, foi a que concentrou maior quantidade de competências ligadas à função.

Na divisão, coube à SEP e à AP quatro competências, à ANTAQ, à EPL e ao CAP, três e ao Ministério dos Transportes, uma. No que tange o texto das mesmas, observou-se disfunção quanto à aprovação do plano de outorgas, em que é de responsabilidade tanto da SEP, quanto do Ministério dos Transportes.

Foge da função precípua da ANTAQ a sexta competência que consta em sua lei de criação – Harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público – a qual remete a uma atuação fora da base de atuação da agência reguladora. Essa atuação, estritamente executiva visa que o órgão atue como intermediário entre os usuários e empresas concessionárias.

A nona competência – Promover estudos voltados a programas de apoio, modernização e capacitação da indústria nacional, objetivando maximizar a participação desta no fornecimento de bens e equipamentos necessários à expansão do setor de transportes – aponta para promoção de estudos que visa melhorias na indústria nacional, sem relação com planejamento do setor, a qual se ocupa a EPL, mas, a competência lhe está atribuída de acordo com sua lei de criação.

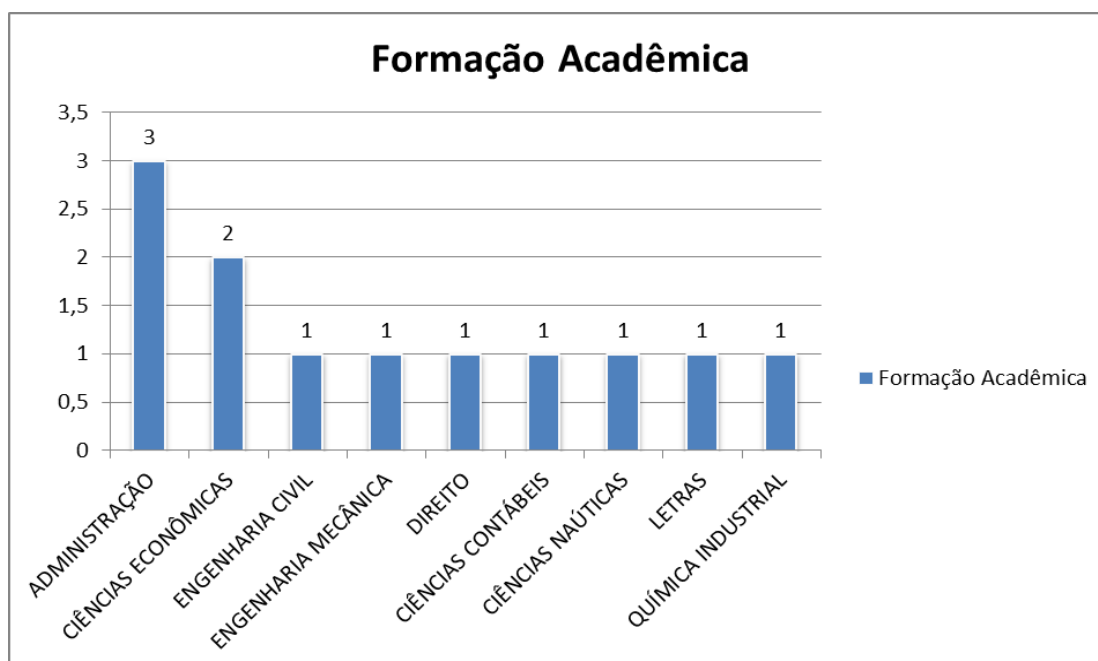
## 7.2 Aplicação do *Focus Group*

Foi aplicado o método *focus group* a um grupo de discentes, da Pós Graduação Lato Senso de Gestão Portuária, da Universidade Federal do Maranhão, no total de quarenta pessoas.

### 7.2.1 Perfil dos Participantes

Nesse subcapítulo, será conhecido o perfil dos participantes do *focus group*. Será retratada a formação acadêmica, titulação, experiência profissional e faixa etária dos especialistas participantes.

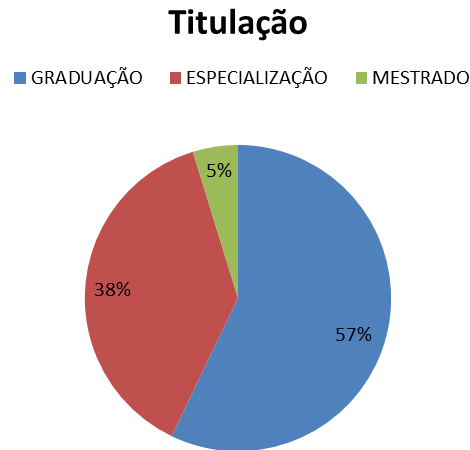
**Gráfico 01 – Formação Acadêmica.**



Fonte: Autoria Própria

O perfil da formação acadêmica é heterogêneo, em que são apresentadas nove formações distintas, com concentração no curso de Administração, com três pessoas.

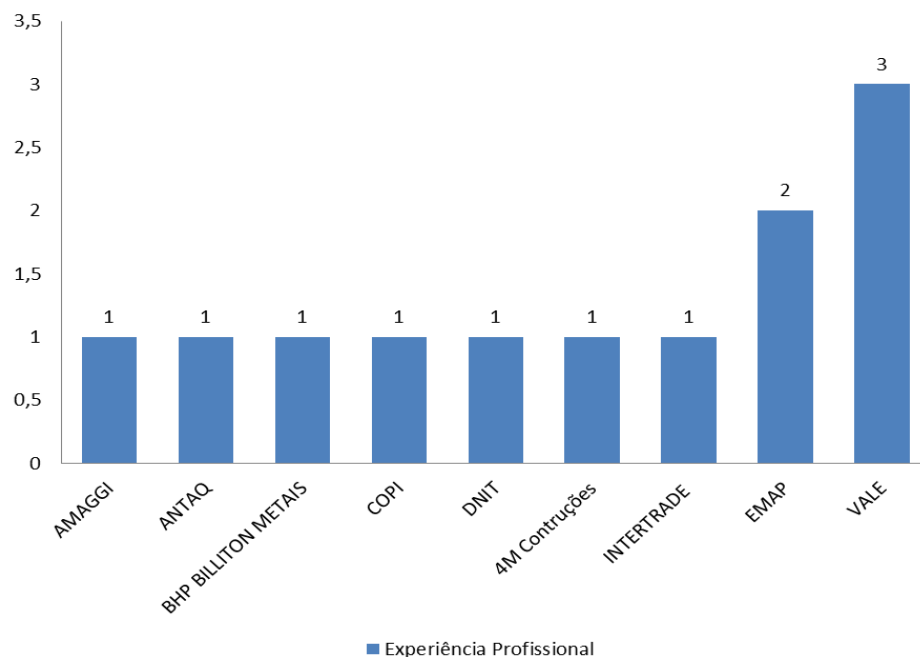
**Gráfico 02 – Titulação.**



Fonte: Autoria Própria.

A maior parte dos especialistas, 57%, é de graduados. 38% dos que foram submetidos ao método estão em sua segunda especialização e 5% possui mestrado.

**Gráfico 03 – Experiência Profissional.**

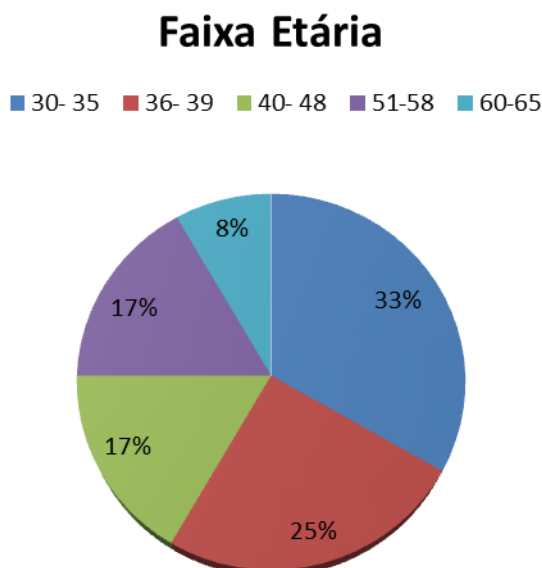


Fonte: Autoria Própria.



Há representantes de três órgãos públicos, ANTAQ, EMAP e DNIT. Os demais fazem parte da iniciativa privada, com três representantes concentrados na VALE.

**Gráfico 04 – Faixa Etária.**



Fonte: Autoria Própria.

A faixa etária dos participantes é a partir dos 30 anos. A idade varia de 30 anos a 65 anos, mostrando concentração na faixa dos 30 aos 35 anos e menor porcentagem na faixa de 60 a 65 anos.

### **7.2.2 Resultado do *Focus Group***

A esse grupo de discentes foi aplicado o *focus group*. Para tal, a partir e uma análise por parte deles das tabelas supracitadas, foram feitas seis perguntas que serviram para guiar e orientar o debate, as quais:

**Tabela 05 – Perguntas do *Focus Group*.**

---

**1- Qual quantidade ideal de instituições atuando no setor portuário?**

**2- Como deve ser feita a divisão das responsabilidades e funções: Planejamento, Regulação, Execução e fiscalização.**

**3- Qual modelo ideal de atuação do CAP?**

---

**4- Qual modelo ideal de divisão da propriedade?****5- O planejamento individual dos portos deve ser centralizado ou descentralizado?****6- Qual principal conflito (sobreposição e disfunções) do modelo atual?**

Fonte: Autoria Própria.

A aplicação do método fora realizada no dia 24 de junho do ano corrente com a duração, conforme pontua a literatura, de uma hora e meia. Dos quarenta integrantes do grupo, para fins de análise de dados, um grupo de doze pessoas, de forma aleatória, participaram da aplicação do questionário, também em conformidade ao que aponta a literatura.

Em conformidade com o que a literatura do método apregoa, durante a entrevista, foi utilizado um roteiro de entrevista, o qual incluía um grupo pequeno de questões – seis perguntas – contendo perguntas chaves, acerca do assunto abordado no presente trabalho, e, que foram feitas do grupo a partir da apresentação uma tabela composta por competências e divididas por funções.

Antes disso, o mediador auxiliar, apresentou a si e o tema do trabalho e a serventia dos dados coletados. Após isso, o mediador principal tomou a palavra, explicou o contexto a que a tabela foi feita, demonstrou-a, com alguns dos participantes já expondo opiniões, acerca da organização portuária.

Nessa fase, analisando a primeira função, a de planejamento, a qual a SEP recebe o maior número de competências, os especialistas pontuaram que o planejamento deveria ser feito no próprio porto, no caso, desenvolvido pela Autoridade Portuária. Esse pensamento foi justificado pela presença constante da AP, diferentemente dos outros órgãos citadas nas competências da referida função, EPL, SEP e Ministério dos Transportes, em que sua atuação centra-se na capital do país. O argumento expressado pelos especialistas se assenta em uma opinião do funcionamento portuário local e visto em outros estados também.

Quanto à função de fiscalização houve críticas do modo que ela é feita. Segundo eles, e partir da análise da tabela da função e de exemplos vividos na prática, há disfunção quanto à realização da mesma. Essa fiscalização deveria ser

feita por um órgão independente e sem vínculos – políticos ou de gestão. Para eles, esse papel na teoria é da ANTAQ, mas ela encontra-se distante e quem de fato faz a fiscalização portuária é a AP e segundo um dos especialistas, ela é feita de forma abusiva e em desrespeito ao que pontua a legislação vigente. Há por parte dos operadores portuários, segundo eles, dificuldade em saber a quem deve-se obedecer hierarquicamente, principalmente após a nova legislação 12.81.5/2013 Acrescentam que para fiscalizar, o órgão deve ser imparcial.

No quesito a respeito da regulamentação, segundo os participantes, está a cargo estritamente da ANTAQ, na representação de ser a Agência Reguladora do Setor. Conforme eles pontuam, a ANTAQ na prática não faz isso, e logo, o setor está desregulamentado. Além do papel prático da Reguladora não se fazer cumprir por completo, outro erro atual, de acordo com as experiências vivenciadas no cenário portuário local, é a AP achar que deve fiscalizar, regulamentar e notificar, sempre de maneira incisiva e que hoje, não é o papel macro dela.

Acrescenta, na última função em questão, a execução, que no setor portuário há muitos entes com poder, dificultando compreensão do que deve ou não ser cumprido e também, a quem deve-se dirigir para tratar os assuntos pertinentes ao setor. Além disso, elencarão que no novo marco regulatório, os contratos foram reportados à SEP. Questionaram, então, qual sentido de existir uma Autoridade Portuária, posto que a autonomia que ela tinha outrora foi atenuada significativamente, fazendo com que ela perca poder e pratique outras coisas que não estão em sua alçada, como o oferecimento comercial.

Além disso, houve críticas a cerca de uma competência que não é aplicada na prática. A décima quarta competência da tabela de execução refere-se à pré-qualificação. Segundo o grupo, não existe na prática. Não existem parâmetros da SEP e os meios que existem para tal, são burocráticos. Em função disso, não tem como se aferir o *know how* dos operadores e portam, são liberados para operar, sem exigência.

Acerca das perguntas, na primeira, a respeito da quantidade de órgãos ideal para o setor portuário, as opiniões divergiram. Entretanto, no final, chegaram perto de um modelo que a maioria consideraria o ideal. Caso os portos sejam privatizados, é ideal a existência de somente um órgão para fiscalizar as operações.

Seguindo o modelo atual, para os especialistas seria adequada a extinção da SEP e suas atribuições retornarem para o Ministério dos Transportes, pois, acredita-se que hoje exista retrabalho quanto às competências e funções que a SEP designa. Acreditam que de essencial, a ANTAQ e o Ministério dos transportes são necessários, fazendo as devidas adequações.

O segundo questionamento acerca da organização do setor portuário, refere-se à divisão de funções de planejamento, fiscalização, regulação e execução. Segundo eles, a melhor forma de aloca-las levando em conta a composição atual é:

**Tabela 06 – Modelo ideal de Organização do Setor Portuário segundo especialistas.**

<b>Ministério dos Transportes</b>	<b>ANTAQ</b>	<b>AP</b>	<b>Setor Privado</b>
Planejamento e diretrizes	Fiscalização e Regulação	Execução e planejamento local	Operação

Fonte: Autoria Própria.

O papel e modelo ideal de atuação do CAP foram questionados na terceira pergunta e o grupo teve opinião fragmentada quanto a ela. Uma parte, disse que o modelo anterior era adequado, em função de ser um modo de comunicação entre as partes envolvidas. Logo a opinião fora retrucada, lembrando que no modelo anterior havia conflito de interesses e excesso de influencia política. Uma outra parte, diz que o CAP deveria seguir um padrão e não ser tão subjetivo. E por fim, houve a opinião de que talvez a existência dele não fosse importante.

No quarto questionamento, no que tange a divisão entre público e privado, a opinião do grupo foi unanime: o privado deveria operar e o poder público somente regular e fiscalizar.

A quinta pergunta que fala a respeito do planejamento individual dos portos teve opinião direcionada para o planejamento ser descentralizado, somente com diretrizes nacionais. Como exemplo que daria certo, o grupo citou o PDZ que é feito de forma individual e com eficácia considerável. Entretanto, apontaram para um possível entrave que seria a influencia política ser maior que o objetivo focado na eficácia do setor.

Na derradeira pergunta, fora questionado no modelo atual, qual principal disfunção, conflito ou sobreposição e os especialistas foram pontuais ao afirmar que o principal conflito trata-se da existência de muitos órgãos com poderio que se confundem entre os componentes do setor. Além disso, não se põe em prática o que é necessário, sendo órgãos gestores mais preocupados no poder propriamente dito.

Outro ponto de conflito se assenta na falta de profissionalização do setor que faz com que a gestão seja focada em outros pilares que não sejam o funcionamento eficaz do setor portuário.

### 7.3 Proposição de novo modelo para Setor Portuário Brasileiro

Partindo das discussões possibilitadas pelo *focus group*, da revisão da literatura e da análise das tabelas de funções do setor, propõe-se o seguinte modelo organizacional.

**Tabela 07 – Novo Modelo de Organização do Setor Portuário Brasileiro.**

<b>Planejamento Nacional / Políticas Públicas</b>	<b>Fiscalização Nacional</b>	<b>Regulação</b>
<b>Ministério dos Transportes</b>	<b>ANTAQ</b>	<b>ANTAQ</b>
<b>Planejamento Regional</b>	<b>Fiscalização Regional</b>	<b>Execução</b>
<b>Autoridade Portuária</b>	<b>Autoridade Portuária</b>	<b>Setor Privado</b>

Fonte: Autoria Própria.

O referido modelo seria uma transição do atual modelo vigente, o *Landlord Ports* para o modelo considerado mais evoluído, o *Private Service Ports*. Nesse caso, EPL e a SEP, deixariam de existir, assim como o Conselho da Autoridade Portuária. O Ministério dos Transportes fica com a responsabilidade do

Planejamento Nacional e a Autoridade Portuária, com o Planejamento Regional. Reitera-se que ambos os planejamentos devem andar alinhados, em que o regional deve seguir as diretrizes do Nacional. As políticas públicas do setor devem está igualmente alinhadas com os planejamentos desenvolvidos.

A ANTAQ teria como competências as associadas à Regulação e Fiscalização Nacional, em que fiscaliza diretamente Autoridade Portuária. Esta, por sua vez, fica sob sua responsabilidade a fiscalização regional das operações portuária de cada porto. Cabe ressaltar que já de competência da ANTAQ as associadas à regulação e à fiscalização, logo, necessita que o órgão tenha maior atuação, cumprindo as competências atribuídas a ele em sua lei de criação e no marco regulatório vigente.

No futuro e de acordo com a opinião dos especialistas e a sequência evolutiva dos modelos, a administração do porto estará a cargo estritamente da iniciativa privada, de acordo com outros agentes fomentadores da economia atual.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto atual das crescentes relações comerciais entre países e a relevância do setor portuário para economia local, ratificam a importância sobre o presente estudo, bem como os números do setor em que no anuário estatístico divulgado pela ANTAQ no ano de 2013, aponta para um crescimento de quase 27 milhões de toneladas a mais que no ano anterior, no total de 931 milhões de toneladas. A problemática encontrada na regulação, administração e legislação do setor portuário deu subsídio para o desenvolvimento dos objetivos do presente estudo.

O presente trabalho buscou atingir ao objetivo principal de mostrar como está organizado o setor portuário brasileiro, buscando identificar os conflitos, sobreposições e disfunções existentes. Para isso, utilizou-se três objetivos específicos que foram: analisar o marco regulatório; identificar os conflitos, sobreposições e disfunções nas responsabilidades e atuação dos órgãos principais do setor, a saber: Ministério dos Transportes, SEP, ANTAQ e EPL e propor um novo modelo de Relacionamento/Ação institucional no setor portuário.

O primeiro objetivo específico foi alcançado com a análise dos três principais marcos regulatórios do setor: Lei nº 8.630/1993, Lei nº 12.815/2013 e o decreto que regulamenta esta, o de nº 8.033/2013. A primeira lei trouxe avanços para o setor, até então sem uma grande lei. A referida lei acrescentou as figuras do Operador Portuário, do Conselho da Autoridade Portuária e do Órgão Gestor de Mão de Obra. Além disso, houve perda de monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos, em função da criação do Operador Portuário.

Na lei 12.815/2013, a principal diferença se assenta na maior participação da iniciativa privada em função da exploração indireta e possibilidade de movimentação de carga de terceiros- perda de poder da Autoridade Portuária e centralização do planejamento portuário. A maior participação da iniciativa privada possibilita maior concorrência dentro do setor, visando qualidade maior nos serviços prestados. Na lei também foram acrescentadas competências à ANTAQ, atribuindo-a a responsabilidade pela fiscalização, concessão e autorização da exploração dos serviços portuários.

Já no decreto nº 8.033/2013 diz que a Presidência da República, enquanto poder concedente será representado pela Secretária de Portos. Estabelece mais competências à ANTAQ sendo de responsabilidade da Reguladora as análises das transferências de controle societário ou de titularidade de contratos de concessão ou de arrendamento, bem como as propostas de realização de investimentos não previstos nos contratos de concessão ou de arrendamento. Além disso, deve arbitrar no âmbito administrativo a cerca dos conflitos de interesse e controvérsias sobre os contratos não solucionados entre administração do porto e arrendatária.

No segundo objetivo específico, nas leis de criação dos quatro principais órgãos foram encontradas as competências a que os mesmos devem desempenhar. Nesse objetivo, foi possível identificar, bem como nos marcos regulatórios, o foco principal do presente trabalho – localizar os conflitos, sobreposições e disfunções do setor. A partir dessa identificação, desenvolveu-se tabelas, divididas por quatro funções: planejamento, regulação, fiscalização e execução. Após isso, alocou-se as competências localizadas nos marcos regulatórios e nas leis de criação dos órgãos, de acordo com sua função.

Como metodologia, no trabalho foi usada a pesquisa bibliográfica buscando todas as leis de criação, artigos, livros e sítios especializados na área e como método de coleta de dados, o *focus group*. O mesmo foi aplicado um grupo de discentes da Especialização em Gestão Portuária, da Universidade Federal do Maranhão. A aplicação seguiu o padrão da bibliografia, de doze participantes, com perfil igualmente condizente. Com essa metodologia, analisou-se sob o aspecto qualitativo.

Na análise das tabelas, encontrou-se conflitos, sobreposições e disfunções no que tangem a distribuição de funções. Uma mesma competência, exercida por dois agentes, competência de atuação de um agente, sendo exercido por outro. Com o *focus group*, foi perceptível encontrar mais dessas disfunções, como a dificuldade dos operadores portuários em saber a quem se reportar no caso de infrações ou, de fato, as competências deve ser de qual agente.

Uma das principais disfunções encontradas refere-se à atuação da EPL e SEP. Constatou-se um excesso de órgãos no setor em que, por exemplo, o Ministério dos Transportes e a SEP ocupam o mesmo espaço, sendo, portanto, segundo os resultados, um órgão desnecessário. A EPL concentra outras função,



que não a de planejamento e o planejamento seguido pelos portos, não fica a cargo da mesma, fazendo, portanto, dela um órgão também desnecessário.

Para atingir o terceiro objetivo, levou-se em consideração a revisão da literatura sob os tipos de administração portuária: *service ports*, *tool ports*, *landlord ports* e *private service ports*. Além disso, a análise das tabelas e aplicação do *focus group* foram fundamentais para proposição de um novo modelo organizacional para o setor.

No novo modelo, a SEP e ELP deixam de existir. O Ministério dos Transportes fica com o Planejamento Nacional, enquanto a Autoridade Portuária com o Planejamento Regional. A ANTAQ fica responsável pela fiscalização e regulação, enquanto as operações ficam a cargo da iniciativa privada.

A limitação da presente pesquisa esteve na concentração de representantes da iniciativa privada na aplicação do *focus group*. Para sanar tal limitação, recomenda-se reaplicação do *focus group* para um grupo de agentes públicos, no caso, os ausentes nesse primeiro momento: SEP, EPL e Ministério dos Transportes. Como sugestão de trabalhos futuros com a continuação desta linha de pesquisa sugerimos a introdução de métodos quantitativos para avaliação do problema da pesquisa. Como solução, recomenda-se adoção em uma futura pesquisa do método quantitativo AHP- Análise Hierárquica de Processos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** Em BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ARAÚJO, V. de C. **A conceitualização de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e de seu aparelho.** Texto de discussão. Brasília: ENAP, 2002. P.6

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Institucional da Antaq.** Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/Institucional.asp>> Acesso em: 20 de jun de 2014.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Anuário Estatístico Aquaviário.** Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/anuarios/anuario2011/body/index.htm>>. Acesso em: 27 jun de 2014.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Planejamento Estratégico.** Disponível em: <[http://www.antaq.gov.br/portal/Portal\\_Planejamento\\_Estrategico/pdf/MapaEstrategico.pdf](http://www.antaq.gov.br/portal/Portal_Planejamento_Estrategico/pdf/MapaEstrategico.pdf)>. Acesso em: 20 de jun de 2014.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Anuário Estatístico Aquaviário.** Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2013/index.htm>>. Acesso em 20 de jun de 2014.

ANTAQ, Agência Nacional de Transporte Aquaviários. **Portos Brasileiros – Resolução 2969.** Disponível em <[http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Classificacao\\_PortosPublicos\\_TUPs\\_Estacoes](http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Classificacao_PortosPublicos_TUPs_Estacoes)> Acesso em 20 de jun de 2014.

BANCO MUNDIAL. **Brazil Evaluating the Macroeconomic and Distributional Impacts of Lowering Transportations Costs.** Report n. 40020, 2007.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BRASIL. **Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm)>. Acesso em: 20 de jun de 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006.** Altera leis. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm)>. Acesso em: 20 de jun de 2014

BRASIL. **Decreto nº 6.485, de 17 de junho de 2008.** Regulamenta o parágrafo único do art. 22 da Medida Provisória nº 427, de 9 de maio de 2008, dispõe sobre a coordenação e a supervisão dos procedimentos administrativos relativos à inventariança da extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6485.htm)>. Acesso em: 20 de jun de 2014

BRASIL. **Decreto-Lei nº 516, de 7 de Abril de 1969.** Altera a denominação do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm)>. Acesso em: 20 de jun de 2014

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm)>. Acesso em: 20 de jun de 2014

BRASIL. **Lei nº 12.815 de 05 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)>. Acesso em: 20 de jun de 2014.

BRASIL. **Decreto Nº 8.033, de 27 de junho de 2013.** Regulamenta o disposto na Lei no 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D8033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8033.htm)>. Acesso em: 20 de jun de 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm)>. Acesso em: 20 de jun de 2014.

BRASIL. **Medida Provisória nº 369, de 7 de maio de 2007.** Acresce e altera dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Mpv/369.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Mpv/369.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.518, de 5 de setembro de 2007.** Acresce e altera dispositivos das Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11518.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11518.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm)>. Acesso em: 21 de junho de 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012.** Altera as Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 12.404, de 4 de maio de 2011, para modificar a denominação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. - ETAV para Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL, e ampliar suas competências; e revoga dispositivo da Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12743.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12743.htm)>. Acesso: 20 de junho de 2014

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

BRASIL. **Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891.** Reorganiza os serviços da Administração Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=64567>>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRASIL. **Decreto nº 1.067, de 28 de Julho de 1860.** Crêa huma nova Secretaria de Estado com a denominação de Secretaria de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1067-28-julho-1860-546420-publicacaooriginal-60429-pl.html>>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRASIL. **Decreto nº 1.606, de 29 de Dezembro de 1906.** Crea uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministerio dos Negocios da Agricultura, Industria e Commercio. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1606-29-dezembro-1906-582057-norma-pl.html>>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm)>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992.** Dispõe sobre a organização de ministérios e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8422.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8422.htm)>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRASIL. **Decreto nº 57.003, de 11 de Outubro de 1965** Cria o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) e o Fundo de Pesquisas de Transportes, dando outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-57003-11-outubro-1965-397243-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm)>. Acesso em: 27 jun de 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. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10233-5-junho-2001-338107-norma-pl.html>>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.222, de 10 de julho de 1975.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A.

PORTOBRÁS, dispõe sobre a extinção do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6222.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6222.htm)>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.550, de 27 de agosto de 2008.** Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6550.htm)>. Acesso em: 27 de jun de 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.p.33.

BNDES. **Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro.** São Paulo: Booz & Company, 2012.

BROOKS, M.R. & PALLIS, A.A. **Assessing port governance models: process and performance components.** *Maritime Policy & Management: The Flagship Journal of International Shipping and Port Research*, v.35, n.4, p.411-432, 2008.

BROOKS, M.R. **The governance structure of ports.** *Review of Network Economics*, v.3, n.2, p.168-183, 2004.

CNI. **Reforma Portuária:** O que falta fazer. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/files/00/8A9015D016F8981D0116F8C5BEDA730C/Reforma%20Portuaria.pdf>>. Acesso e: 20 de jun de 2014.

CURCINO, G. A. **Análise de adequabilidade de portos às novas teorias e práticas portuárias:** um estudo de caso no porto de Belém. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2007.

CODEBA. Companhia das Docas do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.codeba.com.br/eficiente/sites/portalcodoba/pt-br/home.php>>. Acesso em: 20 de jun de 2014.

COLLIS, J. HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração:** um guia prático para alunos de graduação e pós graduação. 2ª edição. São Paulo: Brookman, 2005.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Programa de Investimentos em Logística: Portos.** Disponível em: <[http://www.fnportuarios.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Coment%C3%A1rios-sobre-a-MP-595\\_20\\_12\\_2012.pdf](http://www.fnportuarios.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Coment%C3%A1rios-sobre-a-MP-595_20_12_2012.pdf)>. Acesso em: 20 de jun de 2014.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: Revista do Serviço Público, ano 47, v.120, maio/ago. de 1996.p.12.

**ESPO – European Sea Ports Organisation.** Annual Report 2007-2008. Brussels: ESPO, 2008. Disponível em: [www.espo.be/downloads/archive/8bf1fded-66f6-4e0f-8204-7e52754b9b69.pdf](http://www.espo.be/downloads/archive/8bf1fded-66f6-4e0f-8204-7e52754b9b69.pdf). Acesso em: 21. jun. 2014.

FENOP. Federação Nacional dos Operadores Portuários. **Reforma Portuária.** Disponível em: [http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria\\_relsintese.pdf](http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria_relsintese.pdf). Acesso em: 27 de jun de 2014

FREDERICKSON, H. G. **Toward a New Public Administration.** In: *SHAFRITZ, Jay. et al. Classics of Public Administration.* Canada: Thomson Wadsworth, 5 ed, 2004.

GEIPOP. Empresa Brasileira de Transportes. Disponível em: [http://www.geipot.gov.br/.](http://www.geipot.gov.br/) Acesso em: 20 de jun de 2014.

GIL, A.C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2010

GOMES, E. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública:** uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo.2009.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

IPEA. **Portos Brasileiros:** diagnóstico, políticas e perspectivas. Brasília, 2010.

Disponível em:

<http://www.feaduanheiros.org.br/site/FNDA/downloads/Comunicado%20do%20IPEA%20n%C2%BA%2048.pdf>. Acesso em: 20 de jun de 2014.

LEMOS, C. **Gestão Pública orientada para resultados:** avaliando o caso de Minas Gerais.2009.Dissertação (Mestrado em Administração Pública).- FGV/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro. 2009

MARTINS, H. F. **Administração para o desenvolvimento:** a relevância em busca da disciplina. In: LEVY, E. (org). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.* São Paulo: Fundap/Casa Civil SP, 2005.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **O Ministério.** Disponível em: [http://www.transportes.gov.br/.](http://www.transportes.gov.br/) Acesso em: 27 de jun de 214.

OLIVEIRA, M. DE FREITAS, H.M.R. **Focus Group- pesquisa qualitativa:** resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. *Revista de Administração, São Paulo* v. 33, n. 3, p. 83-91, julho/setembro 1998.

PETERS, B. G.. PIERRE, J.. **Governance without government: rethinking public administration.** Journal of Public Administration Research and Theory, 8, p. 223-244, 1998.

PETERS, B. G. **Gobernanza y Burocracia Pública: Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?** Foro Internacional 182, XLV, 2005.

PRATS I CATALÁ, J. **Veinte años de modernización administrative en los países de La OCDE.** Leciones aprendidas. In: Seminário Internacional sobre Modernizacion Del Estado, Argentina, Dez.2006.

SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Sobre a Secretaria de Portos.** Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/>. Acesso em 20 de junho de 2014.

SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Portaria nº - 3, de 7 de janeiro de 2014. Estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário - Plano Nacional de Logística Portuária - PNLN e respectivos Planos Mestres, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ e Plano Geral de Outorgas - PGO. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 de janeiro de 2014. p. 01

TCU. **Projeto de apoio à modernização e ao fortalecimento institucional do Tribunal de Contas da União – Aperfeiçoamento do controle externo da regulação.** Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054560.PDF>>. Acesso em: 20 de jun. 2014

TEIXEIRA, S. M. F. **Fundamentos de la Reforma del Estado.** ENANPAD, 2001.

VIEIRA. G. et al. **Ações de governança em clusters portuários:** a proposição de um modelo conceitual no contexto do porto de Buenos Aires. In

XXXI ENEGEP - ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 04 a 07 de outubro de 2011, Belo Horizonte.