



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**AS MUDANÇAS NA POLÍTICA DO SUBSISTEMA BRASILEIRO DE
INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA (2007-2016): ANÁLISE A PARTIR DO
*ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF).***

MARCELO CARDOSO FONSECA

Dissertação de Mestrado em
Administração do Programa de
Pós-Graduação em Administração
da Universidade de Brasília
(PPGA/UnB)

Orientador: Prof. Diego Mota
Vieira, Ph.D.

Brasília, abril de 2017.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração (Programa de Pós-Graduação em Administração).

**AS MUDANÇAS NA POLÍTICA DO SUBSISTEMA BRASILEIRO DE
INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA (2007-2016): ANÁLISE A PARTIR DO
ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF).**

Marcelo Cardoso Fonseca

Aprovado pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Diego Mota Vieira, Universidade de Brasília
Orientador

Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília
Examinadora Interna

Prof. Dr. Paulo Carlos du Pin Calmon, Universidade de Brasília
Examinador Externo

Brasília, abril de 2017.

Às mulheres da minha vida, com muito amor:

Priscilla, Sylvia e Luciana.

AGRADECIMENTOS

A base de todo o meu desenvolvimento como pessoa e condição indispensável para a manutenção da minha saúde mental, física e espiritual, nesse processo de construção acadêmica. Priscilla, minha esposa. O meu mais profundo e sincero agradecimento por cada momento de suporte durante essa caminhada. Cada linha desta dissertação tem um toque do teu carinho e uma expressão do nosso amor.

Sylvia, minha mãe, minha guia, minha estrela. “Há de surgir uma estrela no céu cada vez que você sorrir”. O teu legado me inspira, respira, transpira. Sinto-te em todos os meus passos, em todos os meus sucessos. Luto todos os dias pelos valores que a mim foram confiados por ti. Obrigado por segures iluminando de forma tão brilhante o meu destino.

Minha família: Nelson, Luciana, Irma, Américo, Alice, Lenice, Getúlio, Liris, Tais, Ivete, Vivian, Paulo, Marivaldo, Solange, Mariana e Mel. Agradeço cada minuto de vossas paciências nesse momento tão atribulado e intenso. Momento de autoconhecimento e reconhecimento, cujo amparo somente se encontra na instituição mais pura do mundo, na coalizão mais coesa que existe: a família.

Aos meus grandes amigos. Que me fazem crescer e aprender diariamente. Que me ensinam a valorizar a vida e as conquistas, que me ajudam a levar as experiências mais engrandecedoras desta Terra. Meus eternos professores, agradeço sobremaneira o incansável companheirismo.

Aos colegas do trabalho e da universidade, agradeço a paciência e o estímulo. Todo o companheirismo e a confiança. Todo o apoio dado quando necessário. Toda a cobertura, sem a qual a chuva teria inundado a minha estrada. Serei eternamente grato.

Por último, mas não menos importante, ao Prof. Dr. Diego Mota Vieira, muito agradeço pela dedicação à orientação do meu trabalho. Pela compreensão quanto às minhas tentativas recorrentes de não ser trivial, até o final. Você soube administrar os momentos de ansiedade com a serenidade que somente a sabedoria consegue trazer.

They are casting their problems at society. And, you know, there's no such thing as society. There are individual men and women and there are families. And no government can do anything except through people, and people must look after themselves first. It is our duty to look after ourselves and then, also, to look after our neighbors.

Margaret Thatcher

Em entrevista concedida em 1987.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar as mudanças ocorridas nas políticas públicas relativas ao subsistema brasileiro de infraestrutura portuária no período de 2007 a 2016, partir da aplicação do *Advocacy Coalition Framework* (ACF). A análise empírica compreende o mapeamento da estrutura de crenças das coalizões de advocacia do setor, os impactos das suas dinâmicas de interação e o exame das principais mudanças na política do subsistema ocorridas no período. Em termos metodológicos, o trabalho está amparado no método qualitativo de pesquisa, a partir da estratégia do estudo de caso, utilizando como instrumentos de coleta de dados a pesquisa documental e bibliográfica e entrevistas em profundidade. Os dados foram tratados por meio de análise de conteúdo, com a utilização de código de análise próprio do ACF, por meio do qual foram identificadas três coalizões: liberal, desenvolvimentista e estatista. Os indicaram a não refutação das hipóteses de mudança na política (*policy change*) trazidas pelo ACF.

Palavras-chave: *Advocacy Coalition Framework* (ACF); estrutura de crenças; subsistema de política pública; subsistema brasileiro de infraestrutura portuária.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze the changes that have occurred in public policies related to the brazilian subsystem of port infrastructure from 2007 to 2016, based on the application of the *Advocacy Coalition Framework* (ACF). The empirical analysis includes the mapping of the belief system of the sector's advocacy coalitions, the impacts of their interaction dynamics and the analysis of the main policy changes occurred in the period. In methodological terms, the work is supported by the qualitative research method, based on case study strategy, using documentary and bibliographic research and in-depth interviews as data collection instruments. The data were treated by content analysis, using an ACF specific code, through which three coalitions were identified: liberal, developmental and statist. The results indicated the non-refutation of the policy change hypotheses brought about by the ACF.

Keywords: *Advocacy Coalition Framework* (ACF); belief system; public policy subsystem; brazilian subsystem of port infrastructure.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze the changes that have occurred in public policies related to the Brazilian subsystem of port infrastructure from 2007 to 2016, based on the application of the Advocacy Coalition Framework (ACF). The empirical analysis includes the mapping of the belief system of the sector's advocacy coalitions, the impacts of their interaction dynamics and the analysis of the main policy changes occurred in the period. In methodological terms, the work is supported by the qualitative research method, based on case study strategy, using documentary and bibliographic research and in-depth interviews as data collection instruments. The data were treated by content analysis, using an ACF specific code, through which three coalitions were identified: liberal, developmental and statist. The results indicated the non-refutation of the policy change hypotheses brought about by the ACF.

Keywords: Advocacy Coalition Framework (ACF); belief system; public policy subsystem; Brazilian subsystem of port infrastructure.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Obras seminais do ACF.....	37
Tabela 2 - Crenças centrais profundas (deep core).....	49
Tabela 3 - Crenças centrais de política (policy core)	50
Tabela 4 - Aspectos instrumentais ou secundários (instrumental ou secondary aspects)	52
Tabela 5 - Identificação, formação acadêmica e profissional da comissão de juízes.....	54
Tabela 6 - Destaques das respostas dos entrevistados.....	58
Tabela 7 - Tramitação da Lei nº 8.630/1993	75
Tabela 8 - Mapeamento dos parâmetros relativamente estáveis	86
Tabela 9 - Mapeamento de eventos externos ao subsistema	88
Tabela 10 - Categorias de atores conforme pontuação média nas crenças preditoras de coalizão.....	93
Tabela 11 - Atores integrantes da coalizão liberal	95
Tabela 12 - Atores integrantes da coalizão desenvolvimentista.....	97
Tabela 13 - Atores integrantes da coalizão estatista.....	100
Tabela 14 - Sessões deliberativas extraordinárias realizadas pelo plenário da Câmara dos Deputados na tramitação da MP nº 595/2012	123
Tabela 15 - Relação da votação do projeto de lei de conversão da MP nº 595/2012 no plenário do Senado Federal (2013).....	124

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Movimentação nos portos brasileiros de 2011 a 2016.....	24
Figura 2 - Movimentação portuária por tipo de porto e carga em 2016.....	26
Figura 3 - Diagrama do ACF.....	32
Figura 4 - Aplicação da tipologia de Thomas (2011) à metodologia da dissertação.....	43

LISTAS DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABRATEC – Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público

ABTL – Associação Brasileira de Terminais de Líquidos

ABTP – Associação Brasileira de Terminais Portuários

ABTRA – Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados

ACF – *Advocacy Coalition Framework* ou Modelo de Coalizões de Advocacia

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AEB - Associação de Comércio Exterior do Brasil

AEP – Associação dos Engenheiros Politécnicos

AGU – Advocacia Geral da União

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANUT - Associação dos Usuários dos Portos

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AP – Autoridade Portuária

ATP – Associação dos Terminais Privados

BA – Estado da Bahia

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CAP – Conselho da Autoridade Portuária

CBD – Companhia Brasileira de Dragagem

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CNAP – Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNTTMAF – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos

COFER - Comissão Federal de Transportes Ferroviários

CONAPORTOS – Comissão Nacional das Autoridades Portuárias

CONIT - Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transporte

CRE - Conselho de Reforma do Estado

CTB – Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DEM – Partido Democratas

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DNPN – Departamento Nacional de Portos e Navegação
DNPRC – Departamento Nacional de Portos Rios e Canais
DNPVN – Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis
DNTA – Departamento Nacional de Transportes Aquaviários
EBP – Empresa Estruturadora de Projetos
ECSA – Associação dos Armadores da Comunidade Europeia
EMA – Emenda Aglutinativa de Plenário
EPL – Empresa de Planejamento e Logística
ETC – Estações de Transbordo de Carga
FENCCOVID – Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios nas Atividades Portuárias
FENOP – Federação Nacional dos Operadores Portuários
FETAPORT – Federação Nacional dos Trabalhadores em Agências Marítimas e Operadores Portuários
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNE – Federação Nacional dos Estivadores
FNP – Federação Nacional dos Portuários
GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GEMPO – Grupo Executivo de Modernização dos Portos
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IFPRC - Inspeção Federal de Portos, Rios e Canais
INPH - Instituto Nacional de Pesquisa Hidroviária
IPT - Instalações Portuárias de Turismo
LabTrans – Laboratório de Transportes e Logística da UFSC
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do governo brasileiro.
MF – Ministério da Fazenda
MP – Medida Provisória
MPF – Ministério Público Federal
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPT – Ministério Público do Trabalho

MSF – *Multiple Streams Framework* ou Modelo dos Múltiplos Fluxos

MT – Ministério dos Transportes

MTPA – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

NPM – New Public Management ou Nova Gestão Pública

OGMO – Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAP – Programa de Arrendamentos Portuários

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PDZ – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento

PE – Estado de Pernambuco

PET - *Punctuated-Equilibrium Theory* ou Teoria do Equilíbrio Pontuado

PGO – Plano Geral de Outorgas de Exploração de Infraestrutura Aquaviária e Portuária e de Prestação de Serviços de Transporte Aquaviário

PIB – Produto Interno Bruto

PIL – Programa de Investimentos em Logística

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND – Plano Nacional de Desestatização

PND – Programa Nacional de Dragagem

PND II – Programa Nacional de Dragagem II

PNLP – Plano Nacional de Logística Portuária

PNLT – Plano Nacional de Logística de Transportes

Portobrás – Empresa de Portos do Brasil

PPI – Programa de Parcerias de Investimentos

PPP – Parceria Público-Privada

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partidos dos Trabalhadores

RPO – Regulamento dos Portos Organizados

RS – Estado do Rio Grande do Sul

SEP – Secretaria Especial de Portos ou Secretaria de Portos

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

TUP – Terminal de Uso Privativo

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

USUSPORT – Associação dos Usuários dos Portos

Vigiagro - Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	Contextualização e delimitação do tema.....	18
1.2	Problema e objetivos.....	21
1.3	Justificativa.....	22
2	REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1	Antecedentes teóricos	28
2.2	Advocacy Coalition Framework (ACF).....	29
2.2.1	<i>Origens</i>	30
2.2.2	<i>Quadro de análise (framework)</i>	31
2.2.3	<i>Crenças, aprendizagem e mudança na política</i>	33
2.2.4	<i>Aplicações e a evolução</i>	36
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	40
3.1	A definição do estudo de caso	41
3.2	Coleta dos dados.....	45
3.3	Análise dos dados	48
4	O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO SUBSISTEMA BRASILEIRO DE INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA (1808-2006)	63
4.1	Da abertura dos portos ao desenvolvimento ancorado nos investimentos privados (1808 - 1889).....	64
4.2	As concessões imperiais e os incentivos republicanos (1889-1933).....	68
4.3	O planejamento estatal e o crescimento dos TUPs (1934-1990)	69
4.4	O arranjo modernizador da Lei nº 8.630/93 (1990-2001).....	72
4.5	A evolução da regulação e a criação da ANTAQ (2001-2007)	81
5	A APLICAÇÃO DO ACF AO SUBSISTEMA BRASILEIRO DE INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA (2007-2016)	85
5.1	Aspectos sistêmicos e conjunturais.....	85
5.2	O subsistema e a estrutura de crenças	90

5.3	Os atores relevantes e a formação de coalizões	91
5.3.1	<i>Coalizão liberal</i>	94
5.3.2	<i>Coalizão desenvolvimentista</i>	96
5.3.3	<i>Coalizão estatista</i>	98
5.3.4	<i>Policy brokers, policy entrepreneurs e hurting stalemate</i>	101
5.4	Questões centrais.....	103
5.5	Proposições do ACF para mudanças na política (policy change).....	107
6	AS MUDANÇAS NA POLÍTICA DO SUBSISTEMA BRASILEIRO DE INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA (2007 A 2016)	109
6.1	A retomada do planejamento estatal (2007-2012)	110
6.1.1	<i>A criação da Secretaria de Portos (SEP)</i>	111
6.1.2	<i>O Decreto nº 6.620/2008 e os Terminais de Uso Privativo (TUPs)</i>	113
6.2	A reforma desenvolvimentista da Nova Lei dos Portos (2012-2016).....	116
6.2.1	<i>A Nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013)</i>	118
6.2.2	<i>A implementação da Nova Lei dos Portos</i>	126
7	CONCLUSÃO	134
	REFERÊNCIAS	139
	APÊNDICE 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA	146
	APÊNDICE 2 - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS	147
	APÊNDICE 3 - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ANALISADAS	149
	APÊNDICE 4 - APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE.....	153

1 INTRODUÇÃO

O estudo das políticas públicas possui natureza eminentemente complexa, uma vez que o seu entendimento pressupõe compreender como as ações de uma ampla gama de atores resulta em medidas práticas, que, por sua vez, impactam um grande número de indivíduos. O conceito central está ligado às ações (ou inações) tomadas por governos com o objetivo de atingir determinado resultado social. Tais medidas resultam de forma concreta em instrumentos como regulamentos, decisões executivas e programas governamentais. A sua manifestação pode, contudo, também se dar de forma mais subjetiva, por meio de estímulos a mudanças comportamentais, culturais e simbólicas (Weible, 2014).

O ambiente em que as políticas se desenvolvem é permeado por interações entre os indivíduos, as quais ocorrem diante de um contexto em que elementos políticos e socioeconômicos atuam como condicionantes. As instituições são as construções humanas que estruturam essas interações políticas, econômicas e sociais, atuando como delineadores formais (constituições, leis, regulamentos, direitos de propriedade) e informais (códigos de conduta, tradições, costumes) do comportamento dos indivíduos. A sua existência estimula a ordem na sociedade, reduzindo a incerteza e potencializando as relações entre os indivíduos e, conseqüentemente, fomentando a atividade econômica (North, 1991).

Instituições e políticas públicas afetam-se mutuamente nessa concepção, sendo suas evoluções bastante correlacionadas. Ao mesmo tempo que as instituições influenciam e orientam a condução das políticas públicas, estas podem também fornecer o impulso necessário para que aquelas sejam alteradas. A mudança das instituições é, contudo, mais rígida do que a oscilação nas políticas públicas. As primeiras possuem caráter mais perene, ao passo que as segundas têm natureza de ordem mais conjuntural.

Além de oscilarem mais, as políticas públicas estão mais sujeitas às interações diretas entre atores que detêm poder de influência em determinado contexto. Em subsistemas políticos isso pode ser visto por meio da análise das disputas entre as coalizões de advocacia, como proposto pelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF), de Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993, 1999). As decisões são tomadas em um cenário de imersão em determinado tópico dos negócios públicos, o que acaba por refletir seus próprios axiomas. Considerando também que os formuladores atuam sob racionalidade limitada, submetidos a vieses de interpretação e a heurísticas simplificadoras (Kahneman & Tversky, 1974), os resultados de suas escolhas nem sempre refletirão plenamente os *inputs* que recebem do regime institucional da política e da economia vigente.

Diante dessa abordagem, a presente dissertação procura – do ponto de vista teórico – entender como ocorrem as mudanças na política (*policy changes*), as quais possuem o condão de promover também mudanças institucionais, mais abrangentes e perenes. A proposta é buscar relações de causa e efeito que possam contribuir tanto para o entendimento do subsistema estudado quanto para a identificação de fatores que tendem a funcionar como catalisadores para a ocorrência de mudanças desse tipo. Nesse sentido, utiliza-se a matriz de pensamento do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e suas hipóteses de mudança na política (*policy change*) como porto de partida, fundamentando a análise na interação entre os atores-chave do subsetor por meio da sua organização em coalizões de advocacia e de sua estrutura de crenças. Dessa forma, busca-se identificar também a relação das mudanças ocorridas no interior do subsistema com o seu ambiente institucional, caracterizado por elementos sistêmicos – os parâmetros relativamente estáveis e os eventos externos ao subsistema, modulados pelos recursos, oportunidades e restrições no curto e longo prazo.

1.1 Contextualização e delimitação do tema

Ao longo do desenvolvimento da infraestrutura logística no mundo, a sua condução apresentou significativas oscilações entre períodos de maior ou menor intervenção estatal. Em momentos de menor presença do Estado, permitiu-se que agentes privados levassem a cabo obras de construção de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos, obtendo direitos preferenciais de uso desses ativos, enquanto nos momentos de maior participação do Estado, esse atuou na provisão dessa infraestrutura, pela execução direta desses empreendimentos ou pela execução indireta, remunerando agentes privados pelo trabalho de construção, manutenção e exploração.

Em que pese a origem da maior participação de agentes privados na provisão de serviços públicos no mundo remontando ao século XVIII, nas últimas décadas verificou-se um forte movimento em direção ao seu aprofundamento, liderado por Estados Unidos e Europa, que se chamou internacionalmente de parcerias público-privadas (PPPs). Com o advento da *New Public Management* (NPM) na década de 1980, muito influenciada pela teoria da escolha pública (*public choice theory*), ganharam ênfase políticas que aliavam o setor público e o setor privado na provisão de serviços e bens de forma mais eficiente por estruturas externas ao governo, com significativa redução nos custos com a introdução de mecanismos de mercado ou *quasi*-mercado. A atuação do Banco Mundial na sua propagação obteve êxito, com a proliferação dessas estratégias pelo mundo na década de 1990 (Bovaird, 2010).

Desde a década 1990, a participação de agentes privados nos investimentos em infraestrutura logística cresceu na América Latina. Entre as maiores economias da região, o percentual de investimentos privados chegou ao nível de 50%. Argentina, Brasil, México, Chile e Colômbia lideraram esse processo, que tem a Venezuela como exceção. A região experimentou diversos modelos de concessões de serviços públicos de infraestrutura a investidores privados. Em rodovias, por exemplo, convivem modelos apenas de reabilitação e manutenção com estratégias mais focadas na execução de obras de ampliação. Levantamento realizado em 2003 apontou que mais de 35 mil km de rodovias estavam concessionados a operadores privados (World Bank, 2007).

A década de 1990 no Brasil foi marcada por diversas reformas liberalizantes em direção à abertura do mercado brasileiro e à privatização. O Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) marcou a mudança no regime institucional vigente, com a ascensão de instituições mais voltadas ao mercado, em detrimento da visão desenvolvimentista que vigia até a década de 1980. Com o objetivo de estimular a economia, gerar eficiência e dispensar gastos com empresas públicas deficitárias, foi formulado o Plano Nacional de Desestatização (PND) em 1991, que alienou diversas empresas estatais das áreas de siderurgia, química e petroquímica, mineração, financeira, fertilizantes e energia. Paralelamente, durante os anos 1990, o setor de infraestrutura logística teve os seus ativos de rodovias, ferrovias e portos concedidos (Giambiagi *et al.*, 2011; Gremaud *et al.*, 2009).

Os anos 2000 trouxeram a coexistência de investimentos públicos e privados em infraestrutura logística. O setor foi reestruturado pela Lei nº 10.233/2001, que criou agências voltadas à regulação dos transportes aquaviários e terrestres, quais sejam, respectivamente, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Além de mediar a relação público-privada, realizando o controle e a fiscalização dos serviços prestados pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas dos serviços públicos relacionados, essas agências possuem também mandato para promover medidas em prol da sua eficiência. Em 2008 e 2009, foram realizadas mais oito concessões rodoviárias, reforçando a tendência iniciada uma década antes. Contudo, paralelamente, o Programa Piloto de Investimentos e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ampliaram os investimentos diretos. Essa sobreposição nas políticas públicas é marca desse subsistema, alternando momentos de maior ou menor ênfase de cada uma das matrizes.

Já nos anos 2010, percebe-se a grande atenção governamental que recebeu o setor, com o aprofundamento do PAC e a criação do Programa de Investimentos em Logística (PIL) em 2012. Esse último, composto de concessões de portos, aeroportos, rodovias e ferrovias, prevendo aproximadamente R\$ 200 bilhões de investimentos privados (MPOG, 2016). Em linha com a tendência de desregulamentação iniciada na década de 1990, destaca-se a quebra do monopólio estatal dos aeroportos, assim como a mudança no marco regulatório dos portos. Após longa discussão no interior do subsistema, foi aprovada a Lei nº 12.815/2013, cujo texto teve a natureza de promover incentivos à participação privada no setor, por meio da flexibilização das regras de construção, exploração e operação de terminais privados e retomada do processo de arrendamentos de terminais públicos.

A sistemática de oscilações entre momentos de maior liberdade aos agentes privados e de maior intervenção estatal são reproduzidos também pelo setor portuário brasileiro. Nota-se no desenvolvimento histórico momentos marcados pela prevalência de cada um desses 2 (dois) polos, sendo modulados pelas especificidades da conjuntura mais ampla da política e da economia de cada um dos períodos históricos, elementos que serão abordados na pesquisa. É importante também destacar que o enfoque proposto nesta dissertação tem como objeto central de análise a infraestrutura portuária no âmbito dos portos marítimos, embora sejam também, secundariamente, tangenciados pontos relacionados à operação portuária e a portos fluviais e lacustres.

De 1808 a 1934, assistiu-se à prevalência das concessões imperiais e republicanas, ainda com modelagem bastante simples, em que tanto a infraestrutura quanto a operação eram delegadas a empreendedores privados, por meio da outorga de concessões com cláusulas flexíveis e orientadas a fomentar a participação dos particulares como condutores dos investimentos necessários ao crescimento das atividades portuárias. Já de 1934 a 1993, o planejamento centralizado estatal do setor portuário ganhou ênfase, com a regulamentação mais restrita da prestação desse tipo de atividade a partir de atos legais e infralegais. De 1975 a 1990, inclusive, foi instituída uma *holding* estatal – a Portobrás – que passou a gerir as Companhias Docas responsáveis por administrar os portos públicos. Já em 1993, com a aprovação da Lei nº 8.630/1993, inaugurou-se novo período na história dos portos. Chamada de Lei de Modernização dos Portos, esse novo arcabouço jurídico propiciou a alavancagem de investimentos privados no setor, tanto pela licitação de arrendamentos portuários, concentrada no final da década de 1990, quanto pela autorização da operação de terminais de uso privativo

(TUPs), que se expandiram fortemente em função do transporte de carga própria e de carga de terceiros (terminal misto).

O período em análise neste estudo, que vai de 2007 a 2016, foi marcado pela retomada do planejamento estatal e pela ampliação da regulamentação das atividades portuárias, sob uma concepção ideológica desenvolvimentista da coalizão que comandou o governo na maior parte do período. A criação da Secretaria Especial de Portos (SEP) e a edição do Decreto nº 6.620/2008 foram medidas que caminharam no sentido da maior intervenção estatal, as quais encontraram moderação na edição da MP nº 595/2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.815/2013, a qual combinou aspectos típicos dos momentos de maior liberalismo com medidas de cunho estatista.

1.2 Problema e objetivos

Diante da perspectiva de análise longitudinal das mudanças institucionais verificadas no setor portuário brasileiro no período 2007-2016, chegou-se ao seguinte **problema de pesquisa**: como ocorrem as mudanças na política do subsistema de infraestrutura portuária brasileiro?

Foram propostas também perguntas acessórias de pesquisa que serão acessadas para auxiliar na resposta à pergunta principal e para elucidar alguns aspectos próprios da matriz teórica do ACF. Sem prejuízo a outras perguntas que possam surgir durante o desenvolvimento dos estudos, foram formuladas 3 (três) **perguntas acessórias** iniciais:

- a) Quais fatores internos e externos ao subsistema condicionam as mudanças na política do subsistema de infraestrutura portuária brasileiro?
- b) Quais são as questões centrais para o desenvolvimento do setor portuário nacional e como as coalizões se posicionam diante delas?

Os trabalhos foram orientados a responder as perguntas acima, de forma sistemática, ao longo do desenvolvimento e na conclusão. A partir das questões levantadas, portanto, foi traçado o seguinte **objetivo geral**: analisar como ocorrem as mudanças na política pública que orientam o subsistema de infraestrutura portuária brasileiro.

Adicionalmente, como derivação do objetivo geral, foram definidos os seguintes **objetivos específicos**:

- a) Descrever o desenvolvimento institucional histórico do setor portuário nacional, com foco nas oscilações das políticas relacionadas ao setor;
- b) Mapear a estrutura de crenças presente nas discussões que permeiam o setor portuário nacional;

c) Caracterizar os atores relevantes e as coalizões de advocacia atuantes no setor portuário brasileiro, destacando os atores-chave; e

d) Analisar as mudanças institucionais verificadas no período 2007-2016, enfocando os fatores determinantes para a ocorrência de mudanças na política do subsistema de infraestrutura portuária brasileiro.

Para responder às perguntas de pesquisa, será realizada a retrospectiva histórica acerca das mudanças no setor, mediante bibliografia existente e uma análise em profundidade dos últimos dez anos de evolução, de 2007 a 2016, mediante realização de entrevistas e de análise documental. Os resultados serão discutidos em função das perguntas e objetivos acima traçados. O desenvolvimento do trabalho dar-se-á em 7 (sete) capítulos: (1) introdução; (2) referencial teórico; (3) metodologia de pesquisa; (4) desenvolvimento histórico do subsistema brasileiro de infraestrutura portuária (2007-2016); (5) a aplicação do ACF ao subsistema brasileiro de infraestrutura portuária (2007-2016); (6) mudanças na política subsistema brasileiro de infraestrutura portuária (2007-2016); e (7) conclusão.

1.3 Justificativa

Verifica-se, do ponto de vista prático, que o subsistema brasileiro de infraestrutura portuária está na pauta prioritária do governo federal há mais de duas décadas, compondo programas estratégicos como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Investimentos em Logística (PIL) e o Programa de Investimentos de Logística (PPI). A introdução recente de um novo marco regulatório pela Lei nº 12.815/2013, regulamentado pelo Decreto nº 8.033/2013, são demonstrações da sua centralidade para o avanço da competitividade da economia nacional. As crenças e os interesses que permeiam o setor estão estreitamente ligados ao desempenho da logística nacional e, conseqüente, da competitividade do comércio exterior brasileiro, ponto crítico para o desenvolvimento nacional.

Tal criticidade está intrinsecamente ligada ao diagnóstico de que o chamado Custo Brasil é um dos principais entraves ao desenvolvimento nacional. Desde a década de 1990, o debate político acerca de reformas institucionais voltadas para o desenvolvimento nacional voltou-se para a discussão desse conceito, o qual expõe as ineficiências brasileiras que ocasionam a baixa competitividade do país (Oliveira, 2000; Mancuso & Oliveira, 2006).

Ademais, enfatiza-se que as políticas de infraestrutura logística estão no cerne das atividades de Estado, uma vez que se caracterizam pela provisão de bens de interesse público, altamente induzidos pela iniciativa estatal devido à sua característica de suscetibilidade a economias escala e à sua forma de fruição. Tratam-se de bens essenciais para o

desenvolvimento das economias locais, regionais e nacionais em função da sua capacidade de permitir circulação de bens e pessoas e, assim, potencializar fatores-chave para o desenvolvimento, como a expansão das atividades econômicas, a integração da sociedade e o fortalecimento da cidadania e do pluralismo. Até mesmo para fins de manutenção da soberania nacional, uma rede ampla e consolidada de infraestrutura é essencial, na medida em que são fundamentais em momentos de conflito.

É reconhecido pelos especialistas, contudo, que o Brasil investe pouco em infraestrutura. Entre 2001 e 2013, o país investiu – em média – somente 2,17% do PIB nessa área (aproximadamente metade por meio de recursos públicos), sendo apenas 0,76% em infraestrutura de transportes, entre rodovias, ferrovias, hidrovias, aeroportos e portos. Frischtak e Davies (2016), argumentam que mesmo se o país possuísse uma rede de infraestrutura densa, esses percentuais seriam pequenos. A conta feita pelos especialistas é de que esses percentuais deveriam ser incrementados em 2% a 4% para atender minimamente às necessidades logísticas do país.

A baixa competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional é fruto de um conjunto de restrições estruturais, econômicas e burocráticas, que guardam estreita relação com as dificuldades enfrentadas pela infraestrutura logística brasileira. Essa percepção é demonstrada pelo Índice de Desempenho Logístico do Banco Mundial (World Bank, 2014), em cujo *ranking* o Brasil ocupa a 65ª posição, atrás de países com PIB bastante inferior ao brasileiro, a exemplo de El Salvador (64ª posição), Filipinas (57ª), México (50ª), Vietnã (48ª) e Panamá (45ª). Cabe destacar que em 2012, em edição anterior do referido Índice, o Brasil figurava na 45ª colocação, tendo, portanto, perdido 20 (vinte) posições no período 2012-2014.

O cenário de ineficiência é ainda mais grave no setor portuário, uma vez que mais de 95% do comércio exterior do país passa pelos portos nacionais, havendo ainda forte concentração em número reduzido de portos, que coincidem com os portos mais tradicionais do país, como Santos/SP, Paranaguá/PR e Rio de Janeiro/RJ, em que há importantes restrições de acesso. Além dos custos associados à infraestrutura logística, os portos ainda carecem de ineficiências operacionais e de coordenação com órgãos públicos intervenientes (ANVISA, Marinha, Vigiagro, Polícia Federal, Receita Federal e demais autoridades). Com relação aos problemas operacionais pesa o fato de que há mais de 15 (quinze) anos não ocorrem rodadas amplas de leilões de arrendamentos nos portos organizados, impedindo o ingresso de novos entrantes e inibindo, assim, a livre concorrência. Quanto aos aspectos de coordenação, o

Brasil está desalinhado com as boas práticas internacionais, tanto na adoção de tecnologias de informação quanto da operação ininterrupta e regular (24 horas) dos portos.

Soma-se a isso, o fato de o volume de movimentação nos portos ter praticamente triplicado nas últimas duas décadas. Em 1993, a movimentação registrada pela ANTAQ foi de 347 milhões de toneladas, ao passo que em 2015 o número ultrapassava 1 bilhão de toneladas. Em 2016, em face principalmente da crise econômica e da quebra de safra ocorrida, houve ligeira redução da movimentação, marcando 998 milhões de toneladas. (ANTAQ, 2017a). A evolução do período mais recente (2011-2016) é apresentada na Figura 1.

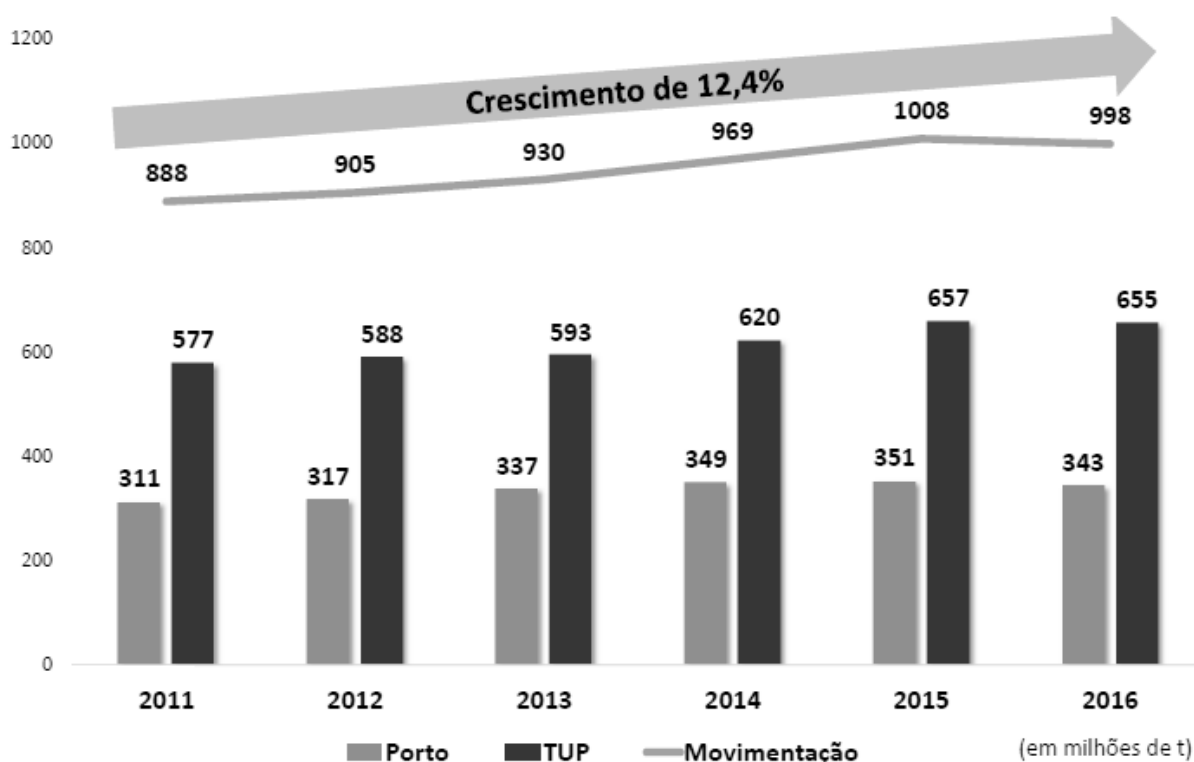


Figura 1. Movimentação nos portos brasileiros de 2011 a 2016.

Fonte: extraído do Anuário Estatístico ANTAQ 2016.

É importante frisar que a ineficiência dos portos brasileiros não possui causa única, sendo fruto de uma conjunção de fatores. Entre os principais gargalos estão as condições dos acessos terrestres aos portos, costumeiramente noticiado pela mídia durante os períodos de concentração do escoamento da safra agrícola pela exposição das filas de caminhões que se formam na chegada dos principais portos do país, como em Santos/SP. Apesar de ter havido aparente melhora recente nesse sentido, com avanços na organização dos fluxos das cargas, ainda há muita precariedade nos corredores rodoviários e ferroviários que levam as

cargas aos portos, sobretudo fora das rotas dos portos tradicionais, o que prolonga a concentração existente do escoamento nos portos do Sul e do Sudeste. Uma das possibilidades de novos corredores de escoamento, visto como de grande potencial pelos especialistas do setor é o conjunto de portos fluviais do norte do país – o chamado Arco Norte -, com grande participação de terminais privados. Contudo, as opções logísticas para levar a produção do Centro-Oeste até os portos do Norte ainda são rudimentares. Projetos como a Ferrogrão (Sinop/MT-Miritituba/PA), da expansão da Ferrovia Norte Sul até Vila do Conde (Barcarena/PA) e da concessão da BR-163/MT/PA estão na agenda de governo, mas parecem ainda distantes de se transformarem em realidade.

Quanto à estrutura física dos portos, os problemas começam pelas condições dos canais de acesso aquaviários, devido à ausência de ações de dragagens permanentes. As limitadas condições de atracção, com profundidades inferiores a 15 (quinze) metros, o que restringe o acesso de embarcações de grande porte, como os navios *capsize*, os maiores navios para carga geral na atualidade, com capacidade usual de para 150 a 170 mil toneladas – o dobro, por exemplo, dos navios *panamax* comportados pelos portos brasileiros, que têm capacidade para 80 mil toneladas (Rocha, Lopes & Pereira, 2016).

Além da infraestrutura, há também diversas ineficiências operacionais, que variam desde as rígidas relações de trabalho historicamente construídas no âmbito das atividades portuárias, a partir de forte sindicalização, e a deficiências de ordem administrativa e burocrática. Os altos volumes de recursos dispendidos devido ao atraso na liberação das embarcações no porto, girando em torno de 10 a 20 mil dólares por dia de espera no porto (*demurrage*), por exemplo, são reflexos dessas deficiências (Rocha, Lopes & Pereira, 2016).

Nesse sentido, o estímulo à proliferação dos terminais privados após a Lei nº 12.815/2013 pode prestar papel importante para o avanço do setor, na medida em que não está sujeita a essas restrições, elevando o patamar de competição. Na figura 2, é possível ver a relevância dos TUPs na movimentação atual de cargas no Brasil (atingindo a marca de 66%), com destaque para a sua preponderância entre commodities minerais (83%) e granéis líquidos (75%) (ANTAQ, 2017a).

Como consequência de todas as barreiras impostas à eficiência nas atividades portuárias, está a elevação do custo Brasil e a, conseqüente, redução da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. A comparação entre os custos de frete e as tarifas portuárias decorrentes da exportação de soja, oferecem um termômetro para o dimensionamento da ineficiência gerada. Dados de 2010 indicam que as despesas portuárias

brasileiras representam 3 (três) vezes o equivalente na Argentina e nos Estados Unidos, dois importantes parceiros comerciais do Brasil (Rocha, Lopes & Pereira, 2016).

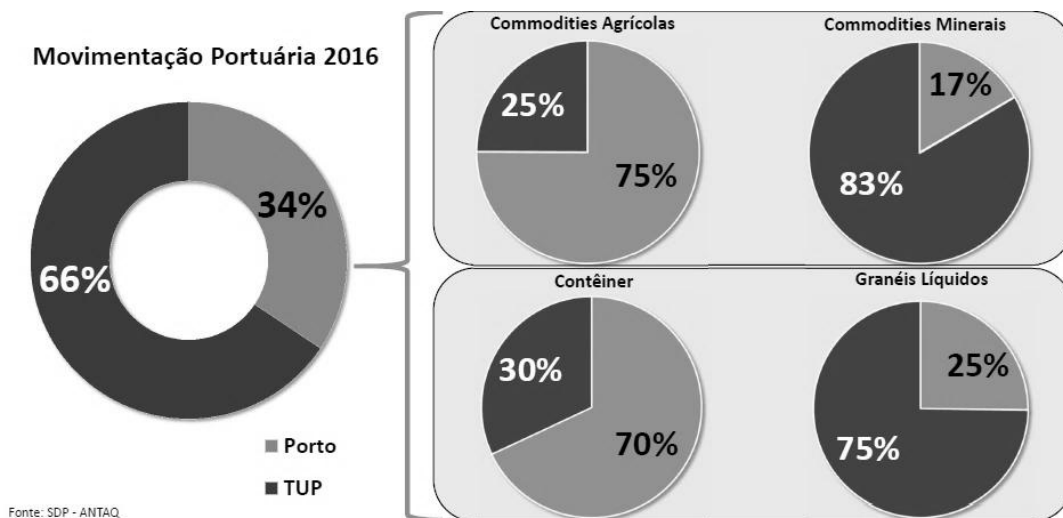


Figura 2. Movimentação portuária por tipo de porto e carga em 2016.

Fonte: extraído do Anuário Estatístico ANTAQ 2016.

Naturalmente que a grave situação de ineficiência em que os portos brasileiros se encontram atualmente não é resultado do período recente, mas de décadas de reduzidos investimentos no setor, ocasionado por diversos fatores institucionais e econômicos. Dada a natureza de atividade regulada e de interesse público dos portos, contudo, é reconhecido que os pilares institucionais são fundamentais para fomentar a modernização dos portos. Diante desse cenário, convém compreender quais caminhos para promover as mudanças na política e, conseqüentemente, institucionais que podem gerar ambiente favorável à evolução dos portos nacionais. Nesse sentido, a percepção do jogo político entre atores e coalizões que atuam nesse subsistema de política, é fundamental para identificar as janelas de oportunidade para essa mudança. Assim, entendeu-se que a análise do setor portuário brasileiro no período mais recente pode contribuir para o delineamento de possíveis soluções, sendo de grande interesse para aqueles que se envolvem com as políticas do setor e para os cidadãos interessados no desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista acadêmico-científico, nota-se que o desenvolvimento do subsistema portuário é rico e complexo em nuances de política pública e em oscilações institucionais, caracterizando-se como fonte de pesquisa relevante e promissora para a aplicação do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), com o intuito de gerar capacidade explicativa não somente quanto ao próprio setor, mas ao conjunto de setores (ou subsistemas) ligados à

infraestrutura logística e, possivelmente, também a subsistemas centrados em atividades econômicas reguladas. Nesse sentido, pretende-se oferecer além de uma análise aprofundada do setor portuário brasileiro, também uma contribuição teórica, a partir dos desdobramentos da aplicação de metodologia própria do ACF (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os conceitos fundamentais das teorias que embasam o enfoque proposto neste ensaio são expostos a seguir, desde a apresentação dos modelos que antecedem a sua construção. O delineamento da corrente de pesquisa em tela ancorou-se na matriz teórica do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), a partir do inter-relacionamento entre suas proposições, articulando conceitos de subsistemas de política pública, coalizões de advocacia e crenças de política. No desenvolvimento do capítulo, são exploradas as origens, o sistema de crenças, os conceitos fundamentais de coalizões, aprendizagem e mudança na política, os componentes do quadro de análise (*framework*), as aplicações e a evolução do ACF. Ao seu final, são apresentadas perspectivas teóricas recentes que articulam os conceitos trazidos pelo ACF, avançando no desenvolvimento dessa corrente teórica.

2.1 Antecedentes teóricos

A conformação das instituições desperta há décadas a atenção das pesquisas na área de políticas públicas. Diversos modelos foram desenvolvidos para explicar as dinâmicas que levam à obsolescência de determinada matriz institucional e à ascensão de outra. As variáveis-chave para a explicação das mudanças institucionais, amplamente debatidas pelas correntes dominantes, estão relacionadas com a forma (gradual ou radical) e a intensidade (incremental ou transformativa) com que essas mudanças são processadas, em que nível de política ocorrem (regimes e/ou subsistemas) e qual a origem das suas causas (endógenas ou exógenas).

Entre os modelos que merecem destaque na origem desse debate estão o *Multiple Streams Framework* (MSF) e o *Punctuated-Equilibrium Theory* (PET). O Modelo dos Múltiplos Fluxos, apresentado por John Kingdon na década de 1980, ofereceu instrumental teórico para a compreensão do processo de geração de uma nova política por meio do acoplamento dos fluxos dos problemas, das soluções e da política (Kingdon, 2011). Entre as suas contribuições teóricas, destacam-se o aperfeiçoamento do modelo da lata do lixo (*garbage can model*) de Cohen, March e Olsen (1972) e a introdução dos conceitos de empreendedor de política (*policy entrepreneur*) e de janela de oportunidade (*policy window*), ainda largamente empregados no debate acadêmico.

Já a perspectiva de duplo foco do Modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvida por Bryan Jones, Frank Baumgartner e James True na década de 1990, introduziu a ideia da existência de dois níveis de política: uma macropolítica, capaz de propiciar mudanças

radicais, e uma micropolítica, situada nos subsistemas de política e responsável por mudanças incrementais (*feedbacks*). Ancorado na premissa de sistemas complexos e de racionalidade limitada, esse modelo prevê que as mudanças estruturais são originadas por momentos que fogem da regularidade (crises), criando condições de poder e legitimidade para que os decisores centrais (*policy makers*) formulem políticas substancialmente diferentes das vigentes (Jones & Baumgartner, 2012; True, Jones & Baumgartner, 2007).

As contribuições oriundas das ideias e conceitos trazidos pelo MSF de Kingdon (2011), ao elucidar o funcionamento dos estágios da política pública, e pelo PET de Jones e Baumgartner (2012), ao propor a existência de duas instâncias de política (macro e micro), ocasionando alternâncias entre períodos de estabilidade e de mudança radical nas políticas públicas, pavimentaram o caminho para a discussão que se sucedeu no âmbito de duas importantes correntes contemporâneas, a mudança institucional e o *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

Assim como no PET, a literatura institucionalista coloca extensivamente os choques externos como determinantes para as oscilações radicais nas políticas. Percebe-se forte predominância da abordagem do *path dependence*, que propõe que o estado atual depende do estado imediatamente anterior. Assim, mudanças significativas somente seriam possíveis por meio de rupturas da ordem. Mesmo as correntes do Novo Institucionalismo analisadas por Hall e Taylor (1996), que compreendem as perspectivas Histórica, da Escolha Racional e Sociológica, não agregam uma perspectiva esclarecedora acerca da mudança institucional de caráter gradual e transformativo, pautando suas lógicas pela alternância entre momentos de reprodução das estruturas existentes e de ruptura.

2.2 *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) constitui-se num quadro de análise que tem como proposta uma plataforma de pesquisa compartilhada que confere aos analistas a possibilidade de trabalhar com diversas teorias simultaneamente, permitindo descrever, explicar e, em alguns casos, prever fenômenos em diferentes contextos (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014). Sua preocupação está em tratar problemas de política complexos, considerando a existência de múltiplos atores, de crenças profundas de política e de conflitos, e disputas técnicas importantes na condução das políticas. Apesar da interação estratégica envolvendo as coalizões ser constante, o modelo trazido pelo ACF pressupõe a existência de relativa estabilidade política. As mudanças causadas pela dinâmica interna do

subsistema de política pública possuem característica incremental, enquanto mudanças mais substanciais são normalmente atribuídas a eventos externos ao subsistema.

2.2.1 *Origens*

O encontro, em 1983, entre Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, à época professor da Universidade do Novo México, deu início a uma ampla colaboração que resultaria na formulação do ACF. Compartilhando entendimentos similares do processo político, aliaram a conceituação teórica abstrata de Sabatier à experiência trazida pelos trabalhos empíricos de Jenkins-Smith. Os autores passaram a trabalhar com a lógica metodológica da mudança progressiva do problema (*progressive problem-shift*), oriunda das contribuições de Kuhn e Lakatos, em que a construção analítica se dá a partir de um núcleo central de proposições imutáveis (*protective belt*). A revisão e adição de conceitos e hipóteses que robusteceram o quadro teórico ocorreu gradualmente ao longo dos seus mais de 30 anos de desenvolvimento. (Jenkins-Smith *et al.*, 2014).

A emergência do ACF foi uma resposta a três inadequações encontradas na literatura sobre o processo político: (1) utilização de estágios heurísticos como teoria causal de políticas públicas, (2) uso de abordagens *top-down* e *bottom-up* em detrimento de uma teoria sistêmica e (3) aparente falta de pesquisa sobre o papel da informação científica e técnica no processo político. Nesse contexto, cria-se um esquema teórico baseado em sistemas, cuja unidade primária de análise é o subsistema em que atuam membros como consultores, pesquisadores e profissionais da mídia, além do triângulo de ferro tradicional, composto por políticos, burocratas e grupos de interesse (Jenkins-Smith *et al.*, 2014).

O subsistema político pode ser pensado como um tópico de política, um campo de política em que atuam diversos atores - com grau de interação não trivial - em torno de temática definida. Componentes desse subsistema vão desde características físicas e institucionais a atributos dos atores envolvidos. Os subsistemas não são totalmente independentes, pelo contrário, estão sujeitos a eventos externos e a interferências provenientes de outros subsistemas (Weible, Sabatier & McQueen, 2009). Em muitos casos, podem ser considerados como sobrepostos ou parte de subsistemas maiores. Observa-se também uma delimitação geográfica. Coexistem, por exemplo, o subsistema de saúde da região sul do Brasil e o subsistema de saúde da região norte do Brasil, estando ambos ainda reunidos dentro do subsistema de saúde do Brasil.

Os atores envolvidos são todos aqueles que influenciam ou são influenciados por um subsistema específico. Utilizando a lógica das abordagens *bottom-up*, o conceito é expandido,

podendo incluir, por exemplo, políticos, servidores públicos, membros do setor privado e do terceiro setor, jornalistas, acadêmicos e pesquisadores, consultores e juízes. Normalmente, as análises por meio do ACF simplificam sua abordagem considerando que a posição de indivíduos é reflexo da posição das organizações a que pertencem, quando atuam em nome delas (Ingold & Varone, 2011). A partir dessa premissa, são realizadas agregações desses atores/organizações em coalizões de advocacia, organizadas, sobretudo, em função do compartilhamento de crenças e da observação de estratégias coordenadas.

O ACF possui forte ênfase no papel das informações técnicas e políticas na tomada de decisão da política pública, em um ambiente de inerente complexidade. O desenvolvimento de pesquisas e informação científica é amplamente utilizado no sentido de dar lógica causal a orientações que moldam a formulação das políticas públicas e que são, portanto, alvo de debate entre as coalizões. Nesse sentido, é a partir dessas informações que, comumente, são fundamentadas as alternativas de políticas que estarão no centro da decisão.

Do ponto de vista cognitivo, a premissa que fornece lógica ao ACF é a de racionalidade limitada, oriunda dos estudos de Herbert A. Simon. Dessa forma, os atores possuem habilidades limitadas para gerar estímulos ao processo político, sendo observadas heurísticas simplificadoras, filtros e vieses cognitivos na assimilação da realidade. Os atores são motivados instrumentalmente por metas, mas há incerteza em como perseguí-las, considerando as limitações de experiência e informacionais (Jenkins-Smith *et al.*, 2014). Desses construtos deriva o conceito de *devil shift* utilizado no ACF, que se traduz pela superestimação das capacidades da coalizão adversária, em contraste com a subestimação dos atributos da própria coalizão.

2.2.2 *Quadro de análise (framework)*

O uso de diagramas para representar os fluxos e relações entre os conceitos do ACF e o fluxo da mudança de política é bastante comum aos trabalhos que utilizam o ACF. O diagrama mais observado nos trabalhos, baseado no texto de Sabatier e Weible (2007), traz cinco elementos centrais: (1) parâmetros relativamente estáveis, (2) eventos externos ao subsistema, (3) estruturas de oportunidade no longo prazo, (4) restrições e recursos dos atores do subsistema no curto prazo, e (5) o “próprio” subsistema de política. Nesse último, estão representadas as coalizões que competem pela condução da política pública, sendo condicionados direta ou indiretamente pelos elementos externos ao subsistema. Na figura 3, a seguir, é apresentado o diagrama base do ACF na sua versão mais recente (Jenkins Smith *et al.*, 2014).

Dessa representação, depreende-se que as coalizões possuem crenças estabelecidas e empregam seus recursos em estratégias políticas que levem à adoção das suas preferências na tomada de decisão pelas autoridades governamentais, criando assim regras institucionais, resultados e impactos políticos. Esses desdobramentos possuem também um caráter recursivo sobre as características das coalizões, tornando o processo de gestão política iterativo. O diagrama do *framework* resultado das atualizações até a última versão apresentada por Jenkins-Smith *et al.* (2014) é reproduzida na figura 2.

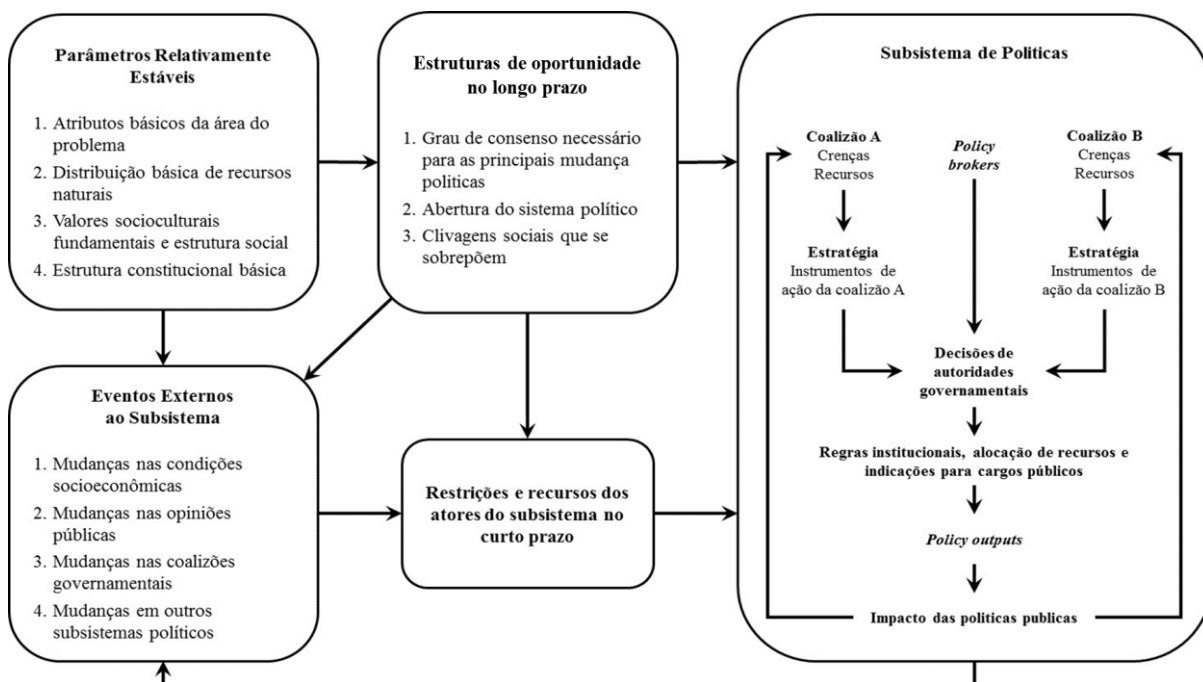


Figura 3. Diagrama do ACF.

Fonte: adaptado de Sabatier e Weible (2007) e Jenkins-Smith *et al.* (2014).

Os **parâmetros relativamente estáveis** representam conjunto de variáveis bastante estáveis que podem se manifestar tanto dentro quanto fora do subsistema. Esses fatores tem a característica de limitar a gama de alternativas e recursos à disposição dos atores do subsistema. As variáveis que compõe tais parâmetros tem larga relação com as características do regime institucional que envolve a área em questão. Os atributos básicos do problema (área), a distribuição básica dos recursos naturais, os valores socioculturais fundamentais e estrutura social e a estrutura legal traduzem esses fatores (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

O conjunto de mudanças conjunturais sob ao título de **eventos sistêmicos externos** respondem pelas oportunidades e restrições que condicionam a ação dos atores no interior do subsistema. Constituem-se nos elementos mais dinâmicos capazes de promover a mudança

principal nas políticas (*major policy change*). Tem o potencial de alterar rapidamente a lógica do subsistema, na medida que catalisam a prevalência de algumas crenças em detrimento de outras. A sua relevância é também atribuída ao fato dos atores possuírem pouco controle sobre a sua oscilação (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). São descritas por Jenkins-Smith *et al.* (2014) como sendo compostas por mudanças (1) nas condições socioeconômicas; (2) na opinião pública; (3) nas coalizões governamentais; e (4) em outros subsistemas.

Possuem também papel relevante os fatores que modulam o impacto dessas mudanças sobre o subsistema no curto e no longo prazo. As **restrições e recursos dos atores do subsistema** respondem pelo curto prazo, abarcando relação de recursos que podem canalizar as alterações conjunturais, indo além de recursos somente financeiros. Sabatier e Weible (2009, pp. 201-202) apresentam tipologia com seis categorias de recursos: (A) autoridade formal para tomar decisões políticas; (B) opinião pública; (C) informação; (D) mobilização; (E) recursos financeiros; e (F) lideranças habilidosas.

O segundo modulador trata-se da componente contextual em que as coalizões operam – as estruturas de oportunidade de longo prazo. Seu papel é de mediação entre os parâmetros relativamente estáveis e o subsistema. Sua introdução no *framework* deu-se em 2007, em revisão promovida por Sabatier e Weible, devido às críticas que o ACF recebia por ser supostamente só aplicável ao pluralismo americano, em que existem múltiplos atores e abertura política suficiente para que defendam os seus interesses. Assim, foram apontados 3 (três) fatores que afetam os recursos e o comportamento das coalizões de advocacia: (1) grau de consenso necessário para a mudança política ampla; (2) abertura do sistema político; e (3) clivagens sociais que se sobrepõem.

2.2.3 Crenças, aprendizagem e mudança na política

Um dos aspectos centrais da construção conceitual do ACF é a estrutura de crenças que define as coalizões (Jenkins-Smith *et al.*, 2014). No andar superior estão as crenças centrais profundas (*deep core beliefs*), ou do núcleo duro, que conferem a orientação ideológica ao ator ou coalização, sendo, portanto, mais estáveis e predominantemente normativas. São exemplos a orientação conservadora ou liberal e a priorização de bem-estar no presente ou no futuro. Como essas características são as mais difíceis de sofrerem alterações com base em processos de aprendizagem, tendem a se manter estáveis por longos períodos de tempo.

Em um patamar intermediário estão as crenças principais da política (*policy core beliefs*) com escopo e temática limitados pelo subsistema, alcançando crenças relacionadas ao

tópico da política pública. São também bastante resistentes às mudanças, contudo mais flexíveis do que as crenças centrais profundas. Nesse espaço se manifestam as preferências por diferentes soluções de política pública, retratando a forma de assimilação em relação à gravidade atribuída a cada problema e, conseqüentemente, a forma de atacá-lo.

Por último, estão as crenças secundárias (*secondary beliefs*), que possuem escopo mais restrito e são formadas com base em questões empíricas mais específicas verificadas ao longo da discussão interna ao subsistema. Têm caráter conjuntural e instrumental, sendo identificadas como os meios pelos quais se atingirá o resultado político retratado pelas crenças principais de política. Assim sendo, é comum que sofram diversas alterações ao longo da evolução do subsistema e da maturação de determinada solução política. São as crenças mais afetadas pela troca de experiências entre coalizões e intracoalizes, no processo que se denomina de aprendizagem no âmbito do ACF.

A definição das coalizões guarda relação com a existência de crenças principais comuns e com o alinhamento de ações para a consecução de determinada meta ou objetivo político. De acordo com Jenkins-Smith *et al.* (2014, p. 194), "coalizões de defesa são definidas pelo compartilhamento de crenças centrais de política entre atores que coordenam suas ações de maneira não trivial para influenciar um subsistema político" (tradução do autor). Esse arranjo tende a gerar longos períodos de estabilidade na configuração das coalizões, uma vez que mudanças substanciais ocorreriam somente diante de mudanças em elementos externos ao subsistema ou da emergência de uma nova conjuntura no subsistema.

Dentro do subsistema, a hipótese teórica central é de que os atores devem demonstrar um grau maior de consenso em questões centrais de política e menor quanto a aspectos secundários, podendo ocorrer de alguns atores abrirem mão de crenças secundárias antes de demonstrarem fraqueza para o restante das coalizões. A regra geral é de que o subsistema possua certo grau de conflito entre duas ou mais coalizões, mas é verificada também a ocorrência de casos em que uma das coalizões é dominante, ditando a condução das políticas daquele subsistema frente a coalizões com menor força para fazer valer as suas crenças. O desenvolvimento do quadro do ACF ainda carece de maiores estudos sobre os diferentes papéis exercidos na dinâmica interna do subsistema, abordando questões relacionadas a temas como ação coletiva, potencial de mobilização de recursos pelos seus membros e graus de centralidade dos atores na rede de interação da coalizão.

Uma das principais ênfases teóricas do ACF é a aprendizagem orientada pela política (*policy-oriented learning*), conceito presente desde a emergência da perspectiva teórica de

Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993, 1999). De acordo com Jenkins-Smith e *et al.* (2014), trata-se da mudança persistente no pensamento ou comportamento originadas a partir de experiências e que resultam no alcance ou revisão de preceitos do sistema de crenças individual ou coletivo de membros de determinada coalizão. Essa alteração pode compreender, inclusive, oscilações no posicionamento e na estratégia de solução de questões da política pública por parte da coalizão. Os autores destacam como fatores determinantes na ocorrência da aprendizagem as seguintes características no subsistema: (1) existência de fóruns de discussão, (2) exposição de novas informações e experiências (estímulos), (3) influência de outros atores, e (4) ocorrência de conflito entre as coalizões.

Outra questão amplamente debatida no âmbito do ACF é o movimento entre a estabilidade e a mudança na política, sendo alvo de diversos estudos empíricos. A evolução do entendimento da mudança na política (*policy change*) levou à distinção entre a ocorrência de mudanças de menor e de maior escala (Sabatier & Weible, 2007). Assim como o sistema de crenças, as mudanças na política podem ser classificadas de forma hierárquica, considerando a profundidade da alteração. A causa mais comum das mudanças de maior envergadura nas políticas públicas é atribuída pelos autores a perturbações externas que envolvem a existência de choques externos, como mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, na liderança dominante no governo ou de decisões provenientes de outros subsistemas. Há também, contudo, hipóteses de oscilações internas ao subsistema levando a fortes rupturas na política. Nesse sentido, destacam-se eventos internos como escândalos envolvendo atores importantes do subsistema, aprendizagem orientada pela política e fechamento de acordos entre as coalizões (*cross-coalition learning*). No outro extremo estão as alterações de menor envergadura, que normalmente são derivadas de alterações nos meios para a construção das políticas, atingindo as crenças secundárias (Jenkins-Smith *et al.*, 2014).

Os *policy brokers* e os *policy entrepreneurs* possuem papel fundamental na promoção na convergência necessária entre atores e coalizões para que ocorra a mudança na política (*policy change*) e, conseqüentemente, nas instituições. Já o *hurting stalemate* trata-se de uma situação que gera impasse entre as coalizões, o qual gera prejuízos a todas as coalizões que ali atuam. Sob essa condição, não se vislumbra a dominância de nenhum das coalizões atuantes, inclinando-as a procurar a mudanças que possam ser aceitas por todas, normalmente envolvendo concessões de todas as partes envolvidas. Funciona como uma espécie de “cessar fogo” entre as coalizões, em que uma solução “pacífica” é aceita, havendo concessões de ambas as partes (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007).

Previsto no quadro de análise do ACF desde o livro seminal de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o *policy broker* é o agente que possui a capacidade de negociar acordos entre os diversos atores do subsistema, afetando diretamente a tomada de decisão governamental. Sua função principal é manter a conflitualidade em níveis aceitáveis, permitindo que se viabilize solução acordada. O *policy broker* tende a possuir importantes habilidades de articulação e negociação, além de possuir trânsito em todos os lados e defender posições moderadas. Nesse sentido, é usual que seja identificado com a coalizão que atua em parceria com o governo (Sabatier & Weible, 2007; Ingold & Varone, 2011).

2.2.4 Aplicações e a evolução

Desde a sua primeira aparição no meio acadêmico, o esquema teórico ganhou força com uma ampla aplicação em contextos diversos. Weible *et al.* (2009) fizeram um balanço nos primeiros 20 anos da sua existência, analisando 80 aplicações. Dois anos depois, Weible e *et al.* (2011) publicaram, em artigo introdutório à edição especial sobre o ACF do *Policy Studies Journal*, uma síntese do conhecimento gerado pela aplicação, propondo novos desafios teóricos aos autores responsáveis pela condução do *framework*.

A linha de desenvolvimento proposta neste ensaio está enquadrada nas oportunidades de pesquisa indicadas por Weible *et al.* (2009) no artigo *Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework*, em que os autores fazem um balanço de duas décadas de produção intelectual do ACF. Primeiramente, destaca-se a abordagem do subsistema como parte semiautônoma de um sistema político mais amplo, o que traz um olhar sobre a caracterização das suas estruturas e capta possíveis interdependências. Uma segunda proposição de pesquisa também contemplada é a possibilidade de se explorar mais profundamente a forma como eventos externos ao subsistema ocasionam a mudança na política. Os autores argumentam que “nem todos os choques (externos) levam a mudanças significativas na política” (Weible *et al.*, 2009, p. 128, tradução do autor) e afirmam que há muito ainda a se aprender sobre os fatores intervenientes nesse processo. Por último, a conclusão do balanço reforça a necessidade de se entender o papel das instituições no quadro teórico do ACF, incluindo a relação existente entre essas e o sistema de crenças que orienta as coalizões.

Durante os mais de 30 (trinta) anos de desenvolvimento da teoria foram formuladas diversas proposições teóricas, as quais foram aperfeiçoadas ao longo das periódicas revisões realizadas no *framework* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007; Jenkins-Smith *et al.*, 2014). As proposições mais discutidas ao longo da existência do ACF estão

circunscritas aos seguintes itens: (1) mudança na política, (2) aprendizagem e (3) estabilidade das coalizões.

O panorama levantado nas suas revisões demonstra que o ACF se expandiu em alcance e profundidade, englobando novas áreas temáticas além das originalmente utilizadas (meio ambiente e energia) e cobrindo diversas regiões do mundo. Uma crítica superada com a aplicação em países com regimes autoritários é de que o quadro teórico somente se aplicaria a democracias ocidentais como a americana, onde nasceu. As características do seu desenho e os seus pressupostos fazem do ACF um modelo naturalmente aplicável a políticas conflituosas, em que há uma polarização na definição das crenças principais, seja profunda ou de política. Essa percepção fica evidente ao se olhar para a origem das suas aplicações em políticas complexas e conflituosas como aquelas relacionadas a questões ambientais. Houve, contudo, ao longo do tempo uma importante gama de aplicações em arranjos colaborativos, expandindo os horizontes da sua capacidade explicativa.

A tabela 1 apresenta as principais obras que marcam a evolução e o aperfeiçoando desde a sua origem em 1988 (Sabatier & Jenkins-Smith), compilando publicações em que ao menos um dos dois autores precursores (Sabatier e Jenkins-Smith) colaboraram. São destacadas as obras de maior relevância, compreendendo os artigos e livros seminais e os trabalhos revisão e atualização do quadro teórico.

Tabela 1

Obras seminais do ACF

Ano	Autores	Título	Veículo	Contribuição
1987	Paul A. Sabatier	Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change	Knowledge 8	Trabalhou com os conceitos que seriam depois estruturados por meio do <i>framework</i> do ACF.
1988	Paul A. Sabatier	An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein	Policy Sciences	Concepção original do ACF.
1988	Paul A. Sabatier; e Hank C. Jenkins-Smith	Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring	Policy Sciences	Detalha e explora o ACF no seu desenvolvimento original.

		and Advocacy Coalition Framework		
1993	Paul A. Sabatier; e Hank C. Jenkins- Smith	Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach	Livro	Livro seminal do ACF. Desenvolve os conceitos de mudança da política e aprendizado orientado pela política, aplica o ACF a casos qualitativos e quantitativos e revisa o <i>framework</i> conforme os achados, além de apresentar apêndice metodológico.
1999	Paul A. Sabatier; e Hank C. Jenkins- Smith	The Advocacy Coalition Framework: An Assessment	Capítulo - Theories of Policy Process (1a edição)	Faz uma avaliação dos 10 (dez) primeiros anos do ACF, seus avanços mediante o mapeamento da aplicação em 34 diferentes trabalhos.
2006	Christopher M. Weible; e Paul A. Sabatier	A Guide to the Advocacy Coalition Framework	Capítulo - Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods	Apresenta guia simplificado para a aplicação do ACF por pessoas que atuam profissionalmente com políticas públicas.
2007	Paul A. Sabatier; e Christopher M. Weible	The Advocacy Coalition Framework: Innovations e Clarifications	Capítulo - Theories of Policy Process (2a edição)	Contempla avaliação e revisão do ACF. Avança ao trabalhar em três frentes: (1) introduz as estruturas de oportunidades de longo prazo; (2) apresenta tipologia dos recursos das coalizões; e (3) adiciona duas novas proposições para policy change - choques internos e acordos negociados (<i>hurting stalemate</i>).
2009	Christopher M. Weible; Paul A. Sabatier; e Kelly McQueen	Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework	The Policy Studies Journal	Balanço de 20 (vinte) anos de existência da teoria, a partir da análise de 80 aplicações. Destaca como áreas emergentes para estudo as interdependências e coordenação entre e intracoalizes e subsistemas.
2011	Weible, Christopher M.; Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith,	A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An	The Policy Studies Journal	Balanço de 25 (vinte e cinco) anos em edição especial da revista <i>The Policy Studies Review</i> . Contempla a análise de oito artigos publicados na edição.

	Hank; Nohrstedt, Daniel; Henry, Adam Douglas; Deleon, Peter.	Introduction to the Special Issue		Enfatiza o fortalecimento empírico e teórico da teoria e aponta agenda de pesquisa.
2014	Jenkins-Smith, Hank. C.; Nohrstedt, Daniel; Weible, Christopher M.; e Sabatier, Paul. A.	The Advocacy Coalition Framework: foundations, evolution and ongoing research	Capítulo de Livro - Theories of Policy Process (3a edição)	Última atualização do ACF. Propõe agenda de pesquisa direcionada a contribuir com estudiosos e profissionais que atuam com políticas públicas.

Nota. Elaborado a partir das referências bibliográficas pesquisadas.

No capítulo seguinte será apresentada a estrutura do trabalho em termos dos métodos de pesquisa empregados. Será dada ênfase na assimilação dos conselhos presentes no apêndice metodológico do livro seminal da corrente teórica do ACF (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), assim como na modernização posterior verificada nas obras que realizaram suas revisões sucessivas. A definição dos instrumentos aplicados, portanto, deriva não somente da lógica indutiva do estudo de caso qualitativo realizado, como das prescrições específicas à análise de conteúdo típica do ACF, por meio da materialização da pesquisa documental mediante a construção de código de analítico próprio.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo versa sobre o método de pesquisa aplicado endereçar as perguntas e os objetivos de pesquisa, traçando a rota percorrida para se chegar aos resultados almejados. O subcapítulo 3.1 traz a motivação para a adoção da estratégia do estudo de caso, destacando as características e nuances atinentes a estudos de natureza metodológica qualitativa. Já o subcapítulo 3.2, apresenta a lógica da coleta dos dados, quais os instrumentos foram escolhidos e operacionalizados em função da lógica do objeto de estudo do subsistema de infraestrutura portuária brasileiro como meio para mapear em maior detalhe o funcionamento do setor e subsidiar análise de conteúdo posterior, além de complementar informações trazidas por meio da pesquisa bibliográfica. No subcapítulo 3.3, são discriminadas as funcionalidades das análises bibliográfica e documental, diante do objeto de estudo e das especificidades da aplicação do ACF e, ao fim, destacado, de forma detalhada, o desenvolvimento e a aplicação do principal instrumento das pesquisas típicas do ACF – o código de análise da estrutura de crenças presente no subsistema estudado.

O presente estudo propõe como objeto de pesquisa o processo de mudanças na política (*policy changes*) evidenciadas no desenvolvimento recente do setor portuário brasileiro. Trata-se de investigar em profundidade como as coalizões de advocacia se posicionaram e interagiram diante da conjuntura da época e como isso afetou a conformação das políticas desenvolvidas. Em que pese a utilização da lógica indutiva na construção deste trabalho, o ponto de partida utiliza-se de conhecimentos teóricos do ACF.

A estratégia apresentada reflete exercício de customização ao objeto estudado, utilizando as premissas de sistema aberto da pesquisa qualitativa. Será adotado como método o estudo qualitativo do caso do subsistema de infraestrutura portuária brasileiro, por meio do qual serão analisadas as relações entre atores e coalizões no seio do subsistema estudado. O seu lugar de destaque no desenvolvimento nacional foi fundamental na escolha do referido caso. Tanto do posto de vista da relevância para a competitividade do país, refletida no Custo Brasil, como do desafio de crescimento imputado ao setor portuário nacional, tornam esse tópico de política pública de extrema relevância para o Brasil.

A premissa do ACF de estudar longitudinalmente períodos mínimos de 10 (dez) anos foi respeitada, tendo compreendido três diferentes mandatos presidenciais em que se registrou forte riqueza de mudanças na política do subsistema, muitas delas com desdobramentos também em termos de mudanças institucionais, a exemplo da edição da Lei nº 12.815/2013. O período estudado estendeu-se de 2007, cujo marco remonta da criação da Secretaria Especial

de Portos (SEP) sob a presidência de Lula, à perda do seu status de ministério em 2016, a partir da reforma administrativa realizada após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. O subsistema de infraestrutura portuária passou por diversas mudanças no período referido, desde o diagnóstico governamental de que eram necessárias estruturas administrativa de maior relevância hierárquica para fazer frente ao horizonte de crescimento da sua demanda, que culminou com a criação da SEP. No desenrolar do período em análise, observa-se a inflexão no posicionamento institucional do governo, alternando momentos de polarização ora mais alinhada a práticas estatistas ou desenvolvimentistas. A eclosão do processo de formulação de novo marco legal em 2012-2013 à sua implementação nos anos subsequentes, passando à reforma administrativa que retirou o status ministerial da SEP e às propostas de ajuste do marco vigente em 2016, demonstram o elevado número de mudanças na política do subsistema estudado.

A proposta metodológica abarcou o emprego das pesquisas bibliográfica e documental e de entrevistas em profundidade semiestruturadas, cujo tratamento foi realizado por meio de análise de conteúdo característica do ACF. Por fim, a aplicação do ACF ao caso do setor portuário brasileiro foi operacionalizada primeiramente a partir de discussão dos principais conceitos do quadro teórico e, após, a partir da construção de linha do tempo das mudanças institucionais verificadas no subsistema no período estudado.

3.1 A definição do estudo de caso

De acordo com Denzin e Lincoln (2006), os pesquisadores que adotam a estratégia qualitativa utilizam uma ampla variedade de fontes empíricas nos seus trabalhos: estudo de caso, experiência pessoal, introspecção, história de vida, entrevistas, textos, artigos, entre outros. Isso permite alcançar um amplo leque interpretativo e, assim, diferentes visões do mundo real. Esses pesquisadores acabam por atuar como bricoleurs ou confeccionador de colchas, no sentido em que aproximam e reúnem pedaços da realidade, interligando cenários complexos e diferentes óticas de interpretação. A abordagem da pesquisa qualitativa concebida neste projeto possui caráter indutivo, adotando visão de “dentro para fora”. O entendimento do contexto, dos padrões de comportamento e das estruturas torna-se essencial para o melhor julgamento do objeto de pesquisa (Flick, Kardoff & Steinke, 2004).

O rótulo de pesquisa qualitativa abarca diversas abordagens metodológicas, segundo Flick *et al.* (2004). Essas diferenciações refletem a forma como o pesquisador enfrenta o seu problema de pesquisa, enfatizando as opções metodológicas que assume. De acordo com a sua classificação, a perspectiva desenvolvida neste projeto identifica-se com o “acesso a pontos de

vista subjetivos”, por meio da utilização de pesquisa bibliográfica clássica, entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo própria do ACF com base em notas taquigráficas de audiências públicas. Verifica-se na literatura do ACF a predominância dos estudos de caso como estratégia de pesquisa (Weible *et al.*, 2009).

Com razão, o estudo de caso apresenta-se como o meio mais adequado para captar em profundidade a dinâmica de transmissão das mudanças nos regimes institucionais a subsistemas específicos na medida em que permite investigar as particularidades dessa relação dentro do seu contexto real. A necessidade de responder à pergunta de “como” e “por que” as interações políticas ocorrem e o caráter único desses acontecimentos tornam o estudo de caso o caminho mais apropriado. A impossibilidade de simular as condições contextuais, a dificuldade de quantificar esses movimentos e a complexidade do problema estudado inclinam a pesquisa a um enfoque explanatório (Yin, 2004).

Utilizando a tipologia de Stake (2005), a pesquisa proposta neste projeto seria classificada como instrumental e não como intrínseca ou de múltiplos casos. Ainda que subsista interesse pelo caso em si, a principal motivação é a generalização analítica e suas contribuições para a geração de elementos que possam suprir eventuais lacunas teóricas. Nas palavras do autor, um estudo instrumental é aquele em que “o caso é de interesse secundário, ele exerce um papel de apoiador e facilita o entendimento de algo além. O caso é ainda visto em profundidade, seu contexto escrutinado e suas atividades ordinárias detalhadas, mas tudo isso porque nos ajuda a perseguir um objetivo externo” (p. 445).

Outra classificação existente dentro de um estudo de caso diz respeito à relação do caso escolhido com a unidade de análise, diferenciando os estudos entre holísticos e incorporados. Na primeira categoria, estão os projetos em que unidade de análise e caso confundem-se. Ao passo que na segunda opção, o caso estudado está incorporado a uma unidade de análise mais ampla, da qual o caso é parte (Yin, 2004). O estudo incorporado necessariamente debruça-se de forma intensiva e profunda sobre aspectos do caso ou conjunto de casos alvo. Esse segundo formato está alinhado com a lógica instrumental e permite explorar relações entre o caso e o sistema em que se insere.

Fazendo uma compilação dos principais trabalhos relacionados à metodologia de estudos de caso, Thomas (2011) propõe tipologia que enfatiza os principais atributos que devem ser considerados na construção de um estudo de caso. São identificados quatro espectros: (i) relação entre sujeito e objeto; (ii) importância de clarificar o propósito do estudo; (iii) reconhecimento da melhor abordagem analítica; e (iv) identificação do melhor

processo de escolhas metodológicas na condução dos estudos. A figura 4, a seguir, demonstra a aplicação da tipologia de Thomas (2011) ao trabalho proposto.

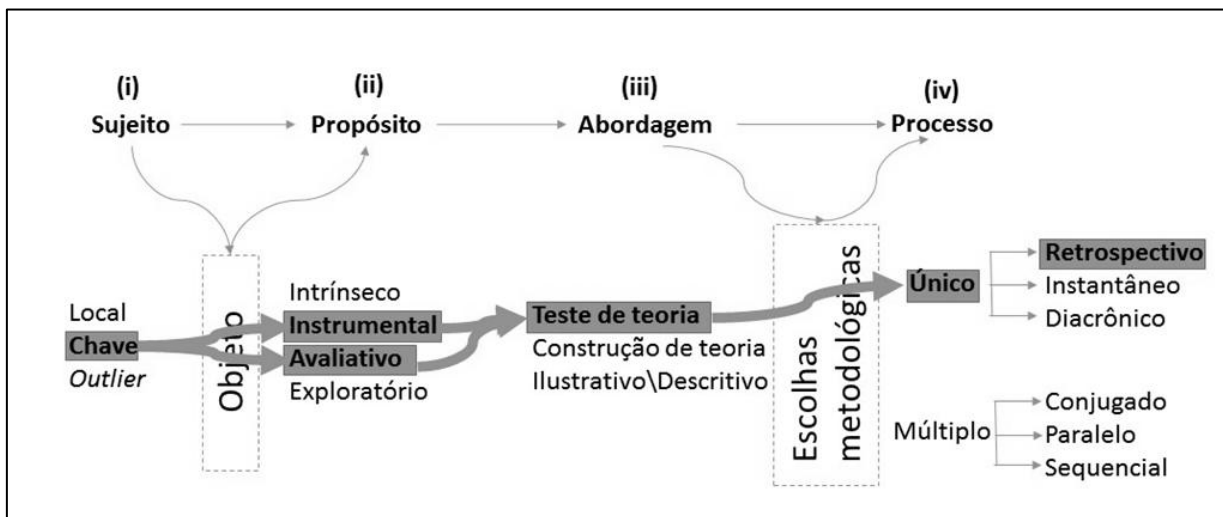


Figura 4. Aplicação da tipologia de Thomas (2011) à metodologia da dissertação.

Fonte: Elaboração do autor com base em Thomas (2011)

A classificação do projeto proposto é justificada a seguir sob os quatro espectros: (i) chave, em função da representatividade do caso para o entendimento do fenômeno; (ii) instrumental, como já descrito acima, e avaliativo (ou explanatório), no sentido proposto por Yin (2004) de que o analista busca a explanação mais aproximada para o caso estudado, contribuindo para a sua aplicação em casos similares; (iii) teste de teoria, ao passo que se trata da aplicação do esquema teórico consagrado; e (iv) único e retrospectivo (longitudinal), mostrando as ocorrências de mudanças institucionais em um único caos através de período definido de tempo.

Ao atacar as falácias acerca dos estudos de caso, Flyvberg (2006) conclui que as disciplinas acadêmicas que não incorporam grande rol de estudos de caso não são efetivas. Ao tratar da terceira falácia, o autor chama atenção à possibilidade de que a generalização dos casos tem relação estreita com a adequada escolha dos casos a serem estudados. Nessa esteira, é desenvolvido quadro de estratégias para a escolha do estudo de caso, o qual se divide em duas vertentes: a de escolha aleatória e a da seleção orientada pela informação. Ao passo que a primeira depende da definição de uma boa amostra para oferecer potencial de generalização, a segunda depende de definição de ordem qualitativa, buscando maximizar a utilidade de conjunto de poucos casos ou de caso singular. Sua estratégia é composta por quatro variações: (i) casos extremos ou de desvio; (ii) casos de maior variação; (iii) casos críticos; e (iv) casos

paradigmáticos. A escolha do referido subsistema tem fundamento na definição de caso crítico de Flyvberg (2006), qual seja de importância estratégica em relação ao problema central. Essa conclusão se faz à sorte da forte relevância do tema para os governos e sua presença constante na pauta prioritária da mídia e do mercado.

Nesse sentido, entende-se que o caso proposto, do setor portuário brasileiro, pode oferecer subsídios importantes no desenvolvimento teórico ou no avanço em questão de interesse coletivo. Ao desenvolver o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993, 1999) tinham por objetivo oferecer nova abordagem acerca do processo de construção de políticas que adicionasse elementos que permitissem a acadêmicos e profissionais de políticas públicas tratar conceitos relevantes do jogo político com instrumentos mais adequados. Havia um certo desapontamento com os estudos que abordavam crenças de atores por não se aprofundarem nas verdadeiras questões que moviam as elites políticas. Diante desse diagnóstico, foi desenvolvido o quadro teórico que sustenta a corrente, que, segundo os autores (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) atende a todos os requisitos de uma teoria causal:

- a) traz relações de causalidade para mudanças, por meio de dinâmicas internas ou externas ao subsistema;
- b) permite testagem e falsificação;
- c) é relativamente parcimoniosa e fértil;
- d) pode produzir resultados surpreendentes; e
- e) tem o potencial de contribuir com os que estudam ou que atuam no subsistema.

Com essa perspectiva de contribuir com o desenvolvimento teórico e com conhecimentos práticos para os atuantes no setor portuário, procurou-se realizar aplicação fiel do *framework* na concepção original desenvolvida pelos autores. Conforme descrito na metodologia proposta para este trabalho, os instrumentos de pesquisa utilizados - entrevistas e análise documental - foram aplicados com o rigor metodológico recomendado por Sabatier e Jenkins-Smith no apêndice metodológico do livro *Policy Change and Learning* (1993), possivelmente o principal trabalho teórico desenvolvido no âmbito do ACF, sendo observados também os conselhos práticos oriundos do capítulo *A Guide to the Advocacy Coalition Framework*, de Weible e Sabatier (2007).

A coleta e análise dados abrangeu a leitura de extensa quantidade de referências bibliográficas e de documentos analisados, a realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade e a análise propriamente dita em face da matriz teórica do ACF. O

operacionalização, que levou em torno de 7 (sete) para ser concluída e compreendeu os seguintes passos: i) leitura extensa das referências bibliográficas de teoria e da literatura específicas ao subsistema; ii) leitura preliminar dos documentos das audiências públicas mapeadas; iii) elaboração do roteiro de perguntas preliminar para as entrevistas e identificação dos potenciais entrevistados; iv) realização de entrevista piloto e consequente ajuste no roteiro de perguntas; v) realização das demais entrevistas, totalizando 8 (oito) entrevistas; vi) elaboração do código de análise preliminar; vii) submissão do código à validação de 3 (três) juízes e consequentes ajustes; viii) aplicação do código de análise às 10 audiências públicas mais representativas do período para o objetivo da pesquisa; ix) identificação das coalizões existentes mediante os resultados da aplicação do código e do uso do instrumento das crenças predictoras de coalizão (contribuição teórica desta pesquisa); x) identificação e análise de coalizões, policy brokers e policy entrepreneurs identificados; xi) análise e discussão final dos resultados obtidos com a pesquisa.

3.2 Coleta dos dados

A análise bibliográfica baseou-se no levantamento de livros e artigos teóricos, com ênfase nas áreas de políticas públicas, sobretudo relativas ao ACF, e de administração pública, além de referências específicas relativas ao subsistema de infraestrutura portuária nacional. Já a pesquisa documental foi conduzida por meio da pesquisa de diversas fontes públicas, incluindo notas taquigráficas de audiências públicas de comissões temáticas e especiais do Congresso Nacional, da ANTAQ e da SEP, relatórios e publicações das entidades, associações, sindicatos e confederações ligadas ao tema, além de leis, decretos, resoluções e portarias.

A análise documental buscou reproduzir os fundamentos defendidos pelos autores do ACF (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988, 1993 e 1999), seguindo suas recomendações metodológicas, sobretudo as contidas no livro de 1993, visando à obtenção de dados e análises intersubjetivamente confiáveis. Para tanto, utiliza-se de código de análise da estrutura de crenças do ACF, preparado especificamente para o caso em estudo e aplicado rigorosamente utilizando-se formato particular de análise de conteúdo, visando à identificação e agrupamento das crenças das elites do subsistema de política pública. A linha de pesquisa seguida pelos autores criticava o uso de pesquisas transversais ou longitudinais – mais comuns à época da fundação do ACF – que se valiam de instrumentos como questionários atitudinais, mapeamento de votações parlamentares, afiliação partidária para inferir simplificarmente acerca das crenças daqueles que fazem as políticas. Tratar-se-iam de

indicadores brutos, pouco sofisticados, incapazes de prover verdadeiro discernimento sobre o posicionamento real dos envolvidos por trás de suas manifestações formais e suas relações causais.

A análise de conteúdo clássica estrutura-se a partir da realização de inferências com base na identificação objetiva e sistemática de características específicas do conteúdo analisado. Essa forma de tratar a informação desenvolveu-se a partir da sua aplicação no jornalismo e na ciência política, estendendo-se posteriormente a várias áreas das ciências sociais aplicadas. Trata-se de um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que pode ser tanto qualitativa quanto quantitativa (Puglisi & Franco, 2005). Na sua vertente qualitativa, busca registrar similaridades em determinada mensagem ou texto, de forma a sistematizá-las. Isso é feito, comumente, por meio da classificação em categorias temáticas, de modo a refletir o sentido e o significado da comunicação. Esse trabalho passa pela codificação das ideias mais frequentes e capazes de trazer explicação ao problema proposto. Bardin (1977, p 115), contudo, alerta quanto a necessidade desse procedimento ser ancorado no contexto:

a compreensão exata do sentido é, neste caso, capital. Além do mais, o risco do erro aumenta, porque se lida com elementos isolados, ou com frequências fracas. Donde a importância do contexto. Contexto da mensagem, mas também exterior a este.

Nesse sentido, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) dedicaram-se ao uso da análise de conteúdo de documentos oficiais governamentais e próprios dos grupos de interesse a serem estudados, a partir de recorte longitudinal de pelo menos 10 (dez) anos, período em que se poderia verificar mudanças na política e a ocorrência de aprendizagem, contrastando-as com o contexto das mudanças (Sabatier & Weible, 2007; Jenkins-Smith *et al.*, 2015). É usual verificarmos o uso de linhas do tempo ou retrospectivas históricas quando da discussão dos resultados das pesquisas, como nos casos de Araújo (2007 e 2013) e Viana (2011), o que auxilia para que o ambiente em que o conteúdo foi registrado não seja perdido de vista quando execução da analítica.

A tarefa de construir e utilizar adequadamente o código de análise é, talvez, o aspecto mais relevante na aplicação do ACF. O uso desse tipo de ferramenta permite incrementar o grau de objetividade e de sistematização da análise, potencializando sua validade, confiabilidade e replicabilidade. Ao discutir a análise de conteúdo, Bryman (2012, p. 289) reforça esse ponto:

A objetividade, nesse sentido, reside no fato de haver transparência nos procedimentos para atribuir categorias ao material bruto, de modo que os vieses pessoais do analista influam o mínimo possível no processo. O analista de conteúdo está simplesmente aplicando as regras em questão. A qualidade de ser sistemático significa aplicar as

regras de maneira consistente de forma que o viés seja novamente suprimido. Como resultado dessas duas qualidades, qualquer um poderia empregar as regras e (com esperança) chegaria aos mesmos resultados.

Na análise dos trabalhos que aplicam o *framework*, percebe-se que há ampla gama de abordagens, algumas utilizando a codificação de documentos e outras apenas a análise qualitativa das potenciais crenças, como no trabalho de Brown e Stewart Jr. (1993). Quando utilizados, Araújo (2007, p. 94) ainda pondera que “o nível de detalhamento dos códigos de análise documental varia de acordo com a complexidade do problema pesquisado e, também, em função da quantidade de documentos disponíveis como fonte de informação”. Nota-se também que parte dos estudos se concentram somente nas crenças centrais de política (*policy core beliefs*), a exemplo do trabalho de Sewell (2005), enquanto outros, como Araújo (2007 e 2013) e Vieira (2013) trabalham com os três níveis de crenças.

Quanto às entrevistas semiestruturadas aplicadas, tiveram o objetivo de obter informações aprofundadas acerca do funcionamento do setor, diante da perspectiva de atores que atuam nos principais atores que participam dos fóruns de debate, contribuindo no seu dia-a-dia para a ocorrência de mudanças na política que permeia o subsistema. Além disso, tiveram função também de embasar a construção da estrutura de crenças preliminar, que deu origem ao primeiro esboço de código de análise, como será visto no próximo subcapítulo. Ressalva-se, contudo, que a leitura preliminar das referências bibliográficas e dos documentos coletados foram também essenciais para a conformação do referido código.

De acordo com Bryman (2012), essa é uma estratégia eficiente para que o pesquisador deixe o diálogo aberto, que o permita relacionar os pontos trazidos pelo entrevistado com os conceitos advindos da teoria e de outras fontes de dados. Nesse sentido, procurou-se deixar o entrevistado livre para discorrer sobre as questões, que funcionaram como tópicos a serem seguidos. Dawson (2007) lembra que as entrevistas semiestruturadas são as mais aplicadas quando se fala de pesquisa qualitativa, sendo indicadas situações em que o pesquisador precisa delimitar parcialmente as informações que quer coletar.

O roteiro, que está reproduzido no Apêndice 1, contemplou três tópicos: perfil e trajetória profissional no setor portuário, análise da evolução recente do setor e identificação de atores relevantes e percepção da sua atuação. O racional de elaboração do roteiro seguiu os conceitos trazidos pela literatura clássica do ACF (Sabatier e Jenkins-Smith, 1988, 1993 e 1999). As informações foram gravadas em áudio - sob o compromisso da sua manutenção em sigilo - e os pontos de destaque registrados em bloco de notas e, posteriormente, transcritas para texto.

Quanto à seleção dos atores que seriam alvo das entrevistas em profundidade, foram realizados levantamento bibliográfico e consultas a especialistas que atuam no setor para a elaboração de lista preliminar de potenciais entrevistados. A seleção dos atores a serem entrevistados deu-se a partir de critérios de conveniência e representatividade do ator dentro do setor, a abrangência entre os diversos grupos atuantes, diversidade entre funcionários de organizações públicas e privadas, nível hierárquico de gestão e formação acadêmica, e a postura de abertura para contribuir à pesquisa.

A primeira entrevista realizada foi definida em função da ampla experiência do entrevistado no subsistema, tanto do ponto de vista gerencial, uma vez que se trata de gestor de políticas públicas de órgão central, quanto das especificidades do setor portuário, no qual atua há considerável tempo. O objetivo dessa primeira entrevista é que funcionasse como piloto para o aperfeiçoamento do roteiro de perguntas e da dinâmica de interação. Após essa entrevista piloto, as questões foram simplificadas e resumidas em menos caracteres, reduzindo, inclusive uma página do roteiro original para o final.

No primeiro contato com os entrevistados, foi solicitado - ao final das entrevistas - que outros nomes de relevância fossem indicados, técnica consagrada como *snowball sampling method* (técnica de amostragem da bola de neve) pela literatura (Bryman, 2012), a qual permitiu a ampliação e priorização da relação de futuros entrevistados, combinando com as escolhas por conveniência. Os 8 (oito) entrevistados concordaram com a gravação da entrevista, mas acordou-se com todos eles que suas falas não seriam divulgadas, havendo a necessidade, portanto, de ocultar suas identificações.

3.3 Análise dos dados

As entrevistas, conforme previsto metodologicamente, foram conduzidas de forma presencial, em formato semiestruturado, com o auxílio de roteiro de perguntas previamente formulado. O processo de entrevistas foi conduzido de outubro de 2016 a janeiro de 2016. Uma entrevista adicional foi realizada em fevereiro de 2017. No total, foram realizadas 8 (oito) entrevistas no formato semiestruturadas. As gravações totalizaram 9 (nove) horas e 40 (quarenta) minutos de entrevistas, portanto, tendo cada entrevista, em média, 1 (uma) hora e 12 (doze) minutos. A entrevista mais curta marcou 48 (quarenta e oito) minutos e a mais longa 1 (uma) hora e 31 (trinta e um) minutos.

Diante das experiências analisadas, seguiu-se as indicações do apêndice metodológico proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), aliadas com a versão aplicada por Sewell

(2005), tida como das mais fiéis pelos próprios autores, conforme relatada Araújo (2007). Assim, foi elaborado código de análise preliminar, englobando 7 (sete) crenças *deep core*, 10 (dez) *policy core* e 8 (oito) aspectos instrumentais. A fonte para tanto partiu da pesquisa bibliográfica específica do setor e de aplicações prévias do ACF e da análise preliminar de documentos oficiais e audiências públicas, mas, sobretudo, da realização das entrevistas em profundidade.

Além das melhorias realizadas nessa etapa, percebeu-se a necessidade de fazer ajustes pontuais nas denominações das crenças e nas escalas à medida que a codificação foi avançando. O código de análise aprimorado contemplou componentes de 6 (seis) crenças *deep core*, 15 (quinze) crenças *policy core* e 11 (onze) aspectos instrumentais. O código espelhou-se na estrutura prevista pelos autores originais com a representação de (i) componentes de crenças (representadas por letra A-B-C e número); (ii) crenças ou variações de crenças; e (iii) atribuição de pontuação, em escala de 1 (um) a 5 (cinco), para cada uma das crenças previstas, que variam em função do posicionamento de cada ator (representado por número correspondente à pontuação). Seguindo os conselhos de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), as pontuações 1 (um) e 5 (cinco) representam posturas extremas, enquanto 3 (três) posturas mais comuns. A sua versão final é apresentada nas Tabelas 2, 3 e 4.

Tabela 2

Crenças centrais profundas (deep core)

Crenças Centrais Profundas (<i>deep core</i>)		
Componente	Crenças (variações)	Escala
A1 - Visão sobre a presença do Estado	Presença mínima	1
	Presença moderada	3
	Presença marcante	5
A2 - Visão sobre justiça distributiva (equidade)	Baixa preocupação com equidade	1
	Moderada preocupação com equidade	3
	Alta preocupação com equidade	5
A3 - Visão sobre o valor do conhecimento	Alto valor	1
	Médio valor	3
	Baixo valor	5
A4 - Visão sobre segurança (previsibilidade, estabilidade, risco)	Alta preocupação com segurança	1
	Moderada preocupação com segurança	3
	Baixa preocupação com segurança	5
A5 - Visão sobre o meio ambiente (relação	Baixa preocupação ambiental (antropocentrismo)	1

homem-natureza)	puro)	
	Moderada preocupação ambiental (antropocentrismo moderado)	3
	Alta preocupação ambiental (ecocentrismo)	5
A6 - Visão sobre as relações trabalhistas (capital-trabalho)	Baixa regulação trabalhista (prevalência do capital)	1
	Moderada regulação trabalhista (equilíbrio na relação capital-trabalho)	3
	Forte regulação trabalhista (prevalência do trabalhador)	5

Nota. Elaboração do autor com base em Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Tabela 3

Crenças centrais de política (policy core)

Crenças Centrais de Política (policy core)		
Componente	Crenças (variações)	Escala
B1 - Nível de centralização da governança	Altamente descentralizado	1
	Moderadamente descentralizado	2
	Integrado	3
	Moderadamente centralizado	4
	Altamente centralizado	5
B2 - Mecanismos de atuação estatal	Regulação (normatização e fiscalização) - atuação estatal subsidiária e forte atuação privada	1
	Regulação e incentivos pontuais - atuação moderada e parcerias com privados	3
	Incentivos amplos e participação na atividade econômica - atuação mais direta com pouco espaço para parcerias	5
B3 - Relação entre política e técnica	Prevalência plena da técnica	1
	Prevalência moderada da técnica	2
	Equilíbrio entre técnica e política	3
	Prevalência moderada da política	4
	Prevalência plena da política	5
B4 - Orientação central das políticas: investimento,	Ênfase no aumento dos investimentos	1
	Ênfase na eficiência (melhor relação entre investimentos e custo)	3

	eficiência ou custo	Ênfase da redução de custos	5
B5 - Orientação das políticas: mercado x governo		Orientadas pelo mercado	1
		Equilíbrio entre mercado e governo	3
		Orientadas pelo governo	5
B6 - Responsabilização: de quem é a culpa?		Preponderantemente do governo	1
		Conjunta	3
		Preponderantemente da iniciativa privada	5
B7 - Potencial da tecnologia		Otimismo frente ao seu potencial	1
		Moderação frente ao seu potencial (resolve alguns problemas)	3
		Pessimismo frente ao seu potencial	5
B8 - Questão distributiva intemporal: qual bem-estar deve contar?		Presente (geração atual)	1
		Equilibrado entre presente e futuro	3
		Futuro (próximas gerações)	5
B9 - Nível desejado de participação e transparência		Não há preocupação com o acesso restrito e transparência limitada	1
		Abertura aos que se interessarem (sem estímulos)	3
		Ênfase na participação social e na transparência (estímulo ao interesse)	5
B10 - Natureza dos contratos		Contratos completos (inalteráveis)	1
		Contratos incompletos (alteração restrita)	3
		Contratos referenciais (alteração circunstancial)	5
B11 - Aspectos concorrenciais		Livre concorrência	1
		Competição regulada	3
		Admissão de intervenções fomentadas pelo poder público	5
B12 - Prevalência no valor do conhecimento empírico e teórico		Empírico (valorização da prática)	1
		Empírico-teórico	3
		Teórico (valorização do conhecimento teórico)	5
B13 - Papel da administração direta		Formular diretrizes das políticas públicas	1
		Formular diretrizes, definir estratégias de implementação das políticas públicas, realizar melhorias em infraestrutura e atuar como poder concedente	3
		Formular diretrizes e definir estratégias de implementação das políticas públicas, realizar melhorias em infraestrutura e atuar como poder concedente e orientar ou elaborar (licitar) novas outorgas	5

	Regulação e fiscalização	1
B14 - Papel da agência reguladora	Regulação, fiscalização e apoio técnico na formulação e implementação (inclusive conduzindo licitações)	3
	Regulação, fiscalização, formulação e implementação (atuando como poder concedente e conduzindo licitações)	5
B15 - Percepção da atuação dos órgãos públicos e intervenientes	Perspectiva negativa	1
	Perspectiva razoável	3
	Perspectiva positiva	5

Nota. Elaboração do autor com base em Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Tabela 4

Aspectos instrumentais ou secundários (instrumental ou secondary aspects)

Aspectos instrumentais ou secundários (instrumental ou secondary aspects)		
Componente	Crença (variação)	Escala
C1 - Movimentação de carga de terceiros por terminais privados precedidos de autorização	Movimentação de cargas de terceiros sem restrições	1
	Movimentação de cargas de terceiros como fomentador de investimentos produtivos	3
	Movimentação de carga de terceiros somente residual	5
C2 - Modelos de contratação de trabalhadores (liberdade de contratação x direitos dos trabalhadores)	Desvinculação de portos organizados e portos privados ao OGMO	1
	Crítica ao modelo de vinculação dos portos públicos ao OGMO	2
	Manutenção do modelo atual (OGMO somente para portos públicos)	3
	Reforço do modelo de vinculação dos portos públicos ao OGMO	4
	Vinculação de portos organizados e portos privados ao OGMO	5
C3 - Prorrogação dos contratos de arrendamentos portuários	Todos os contratos são passíveis de prorrogação	1
	Todos os contratos, com exceção dos assinados antes de 1993, que somente são passíveis caso tenham sido adaptados pós-1993.	2
	Todos os contratos, com exceção do assinados antes de 1993, são passíveis de prorrogação, caso cumpram requisitos de qualidade na prestação do serviço e incluam novos investimentos	3

	Somente devem ser prorrogados contratos de arrendamento assinados sob as regras atuais	4
	Os contratos de arrendamentos portuários não devem ser prorrogados	5
C4 - Prazo de vigência dos contratos de arrendamentos	O prazo de vigência de 35 anos, superior ou renovável sucessivamente	1
	O prazo de vigência de 35 anos, renovável por igual período	2
	O prazo de vigência deverá ser de 25 anos, renovável sucessivamente	3
	O prazo de vigência deverá ser de 25 anos, por igual período	4
	O prazo de vigência deverá ser inferior a 25 anos	5
C5 - Variável de leilão dos arrendamentos	Maior outorga	1
	Outras combinações (excluindo menor tarifa)	2
	Eficiência (incluindo capacidade de movimentação e tempo)	3
	Combinado (incluindo menor tarifa)	4
	Menor tarifa	5
C6 - Forma de administração dos portos organizados	Concessão da administração do porto organizado	1
	Autoridade Portuária como Poder Concedente e CAP com poder deliberativo	2
	Autoridade Portuária administra porto e conduz licitação e CAP com poder consultivo	4
	Autoridade Portuária somente administra porto e CAP com poder consultivo	5
C7 - Preponderância na distribuição de autoridade na formulação e implementação das políticas do setor portuário	Formulação e implementação locais (municipal ou estadual)	1
	Formulação federal e implementação local (municipal ou estadual)	3
	Formulação e implementação federais	5
C8 - Posição acerca das Companhias Docas	Deveriam ser extintas	1
	Devem ser mantidas com gestão profissional	3
	Devem ser reforçadas e expandidas	5
C9 - Valor atribuído à padronização de procedimentos (estudos e licitação)	Baixo valor atribuído à padronização	1
	Moderado valor atribuído à padronização	3
	Alto valor atribuído à padronização	5
C10 - Serviço de praticagem	Livre prestação do serviço de praticagem	1

	Regulação da praticagem	3
	Rigorous acesso ao serviço de praticagem sob supervisão exclusiva da Marinha	5
C11 - Estrutura da administração direta	Diretoria no Ministério dos Transportes	1
	Secretaria no Ministério dos Transportes	3
	Ministério (ou secretaria com status) dedicada aos portos	5

Nota. Elaboração do autor com base em Sabatier e Jenkins-Smith (1993)

Uma vez construído, o *framework* foi submetido à validação por 3 (três) juízes, que atuam no planejamento e implementação da infraestrutura na administração pública federal, aos quais foi solicitado que apontassem a adequação das crenças e suas variações tanto do ponto de vista da modelagem conceitual do ACF, quanto da sua compatibilidade com o subsistema em estudo. Dos três juízes, um deles possui doutorado e mestrado em administração pública e governo, e dois possuem mestrado em áreas correlatas com o setor pesquisado. Um deles participou, Fábio Lavor Teixeira, inclusive, da fase de entrevistas em profundidade, acompanhando o desenvolvimento da pesquisa desde o seu início. A identificação e a formação da comissão de juízes podem ser verificadas na tabela 5.

Tabela 5

Identificação, formação acadêmica e profissional da comissão de juízes

Nome	Formação Acadêmica e Trajetória Profissional
Marcelo Bruto da Costa Correia	Formação Superior: Advogado e Administrador Mestre e Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV Vice-Presidente do Porto de Suape/PE Diretor da ANTT Secretário-Executivo de Cidades do Governo de Pernambuco Diretor de Infraestrutura Logística da SEPAC/MPOG

Fábio Lavor Teixeira

Formação Superior: Engenheiro Civil
Mestre em Hidráulica e Saneamento pela USP
Especialista em Engenharia e Gestão Portuária pela UFSC
Gerente de Portos da SFAT/MTPA
Secretário de Políticas Portuárias da SEP
Diretor do Departamento de Outorgas Portuárias da SEP

Guilherme Luiz Bianco

Formação Superior: Engenheiro Civil
Mestre em Transportes pela UnB
Coordenador-Geral de Ferrovias e Hidrovias da SDI/MPDG
Coordenador-Geral de Rodovias, Ferrovias e Hidrovias da SEPAC/MPOG

Nota. Elaboração do autor.

A validação dos juízes mostrou bons resultados quanto à adequação dos critérios ao subsistema, uma vez que foram todos ratificados pelos especialistas nesse ponto de vista. Houve, contudo, 23 (vinte e três) comentários e recomendações, os quais foram alvo de atenção pelo autor no aprimoramento do esquema. Dos três validadores, somente um possuía conhecimento na área de políticas públicas, embora atuem na administração pública. A validação de juízes mostrou-se significativa para ampliar a confiabilidade do código, embora seja prática facultativa, não apontada pelos autores originais, tem a propriedade de mitigar a subjetividade na análise, conforme a experiência encontrada em Araújo (2007).

A partir das notas taquigráficas colhidas eletronicamente no sítio do Senado Federal, deu-se início à sua aplicação em audiências públicas realizadas em diferentes momentos do período estudado, compreende os anos de 2007, 2010, 2013 e 2015, conforme a orientação de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) de conferir recorte longitudinal ao estudo típico do ACF. A seleção das audiências partiu do levantamento e análise preliminar de 39 (trinta e nove) audiências públicas no âmbito do Congresso Nacional, da SEP e da ANTAQ. Desse total, 10 (dez) audiências foram priorizadas para serem alvo de codificação, totalizando 484 (quatrocentas e oitenta e quatro) páginas de transcrições. A priorização seguiu os seguintes critérios, em ordem do mais para o menos relevante: disponibilidade de transcrição da sessão presencial, abrangência longitudinal ao longo do período estudado, relevância do tópico em discussão e dos participantes e diversidade dos participantes. A lista das audiências mapeadas, assim como das priorizadas, está disponível no Apêndice 3.

Ao longo da aplicação do código, verificou-se que algumas crenças poderiam ser consideradas – o que se convencionou denominar neste trabalho – crenças predictoras de coalizão, tendo em vista que possuíam clara relação com a dinâmica principal de posicionamento historicamente verificado no subsistema, entre o caráter mais liberal ou estatista das políticas, conforme demonstrado pela análise das mudanças históricas, de 1808 a 2007, e concluído no trabalho de Frezza (2016). Essa relação mostrou-se adequada para o contexto de análise de atividade econômica regulada, como se caracteriza a atividade portuária, lógica que poderia ser, possivelmente, a outros subsistemas dessa natureza.

Dessa forma, procurou-se distribuir as variações de acordo com essa lógica, sendo atribuídas pontuações inferiores a 3 (três) para posições mais liberal e superiores para pronunciamentos de caráter mais estatizante. A utilização da pontuação como indicador não se trata de inovação, uma vez que tal sistemática é adotada por Sewell (2005) na sua análise. Ocorre, contudo, que a partir dos comentários de um dos juízes, verificou-se que algumas crenças não poderiam não possuir, pelo menos aparentemente, relação direta com a dicotomia liberal/estatista que se procurava verificar com os *scores*.

Em função disso, restringiu-se a análise de pontuação às crenças de demonstravam capacidade de revelar posicionamentos desse caráter e que estivessem no âmbito somente de crenças *deep* e *policy core*, desconsiderando crenças instrumentais, que, como ensinado por Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993, 1999), referem-se a meios pelos quais as crenças são perseguidas e são mais suscetíveis, não se caracterizando como bons marcadores para fins da formação de coalizões. A identificação das coalizões foi obtida por meio da análise das pontuações dos 8 (oito) preditores identificados: A1 (visão sobre a presença do estado), A6 (visão sobre as relações trabalhistas), B1 (nível de centralização da governança), B2 (mecanismos de atuação estatal), B5 (orientação das políticas: mercado x governo), B11 (aspectos concorrenciais), B13 (papel da administração direta) e B14 (papel da agência reguladora). O processo de codificação dos documentos mostrou-se tarefa exaustiva, mas rendeu bons resultados à pesquisa. Durante as primeiras sessões de análise, percebeu-se a necessidade de realizar ajustes pontuais ao longo da aplicação do código.

A triangulação dos dados obtidos nas entrevistas e a análise documental mostraram-se mais importantes do que previsto na metodologia definida para o trabalho. Além de ser utilizada como estratégia de validação dos dados coletados (Flick *et al.*, 2004), percebeu-se uma importante complementação entre os achados, enriquecendo a capacidade de elaboração de código de análise mais coeso e de obter conclusão diante dos resultados encontrados. A

validação de juízes e o uso das técnicas de indicações de entrevistados pelo método de *snowball* (bola de neve) agregaram confiabilidade, respectivamente, na construção do código de análise e na seleção da amostra de entrevistados.

Dessa forma, obteve-se grupo de 8 (oito) entrevistados de considerável representatividade, contemplando pessoas com passagens pelo setor público (SEP, ANTAQ, MTPA, Casa Civil, MPDG e PPI), privado (ABTP e Rumo-ALL) e pela academia (UFSC e UnB). Ao coletar a oitava entrevista, verificou-se certa saturação da dos dados, em função da recorrente prestação de informações repetitivas.

Do ponto de vista da hierarquia, há desde o nível de diretor-geral (presidente) a analistas, incluindo servidores que ocuparam cargos de secretários e diretores na administração pública federal. Quanto à formação acadêmica, verificou-se a atuação de advogados, engenheiros, administrador e internacionalista. O título acadêmico mais alto variou de graduação a doutorado, passando por especialização e mestrado em áreas específicas de engenharia, gestão portuária e gestão pública. Já as respostas sintetizadas pelo autor e desordenadas propositadamente para ocultar a identidade dos respectivos autores, podem ser verificadas no Anexo

O roteiro de entrevista proposto foi estruturado, além de primeira questão acerca do perfil e trajetória no setor portuário, em mais dois tópicos. Já a segunda e terceira perguntas partem dos conceitos da literatura originária do ACF (Sabatier e Jenkins-Smith) A segunda questão tratou da percepção individual sobre a evolução do setor portuário no período compreendido pela pesquisa, de 2007 a 2016. Foi solicitada a realização de uma análise do desenvolvimento do setor portuário brasileiro, com destaque para os desafios e barreiras característicos. Deixou-se a entrevista bastante aberta neste ponto, apenas fomentando com a menção a alguns marcos importantes, como o Decreto nº 6.620/08 e a MP nº 595/13, para que fossem cobertos todos os pontos tidos como relevantes para o trabalho em curso. O terceiro tópico solicitado visou ao mapeamento de atores, coalizões, crenças e estratégias de atuação, perguntando quais os mais relevantes, como atuaram nas discussões e se percebia-se a formação de alianças entre eles. Por fim, solicitou-se se haveria algum ponto adicional a ser destacado, se ainda não feita até tal momento do diálogo, a indicação de outros nomes a serem entrevistados (*snowball*).

Não se observou forte variação nos diagnósticos realizados, apenas havendo diferentes ênfases. Enquanto, por exemplo, alguns colocaram acento nas questões de planejamento, enaltecendo a centralização promovida pelo novo marco regulatório de 2013, outros

sublinharam as dificuldades de implementação do novo arranjo, principalmente no que toca à alavancagem novos investimentos em arrendamentos de terminais públicos. Houve também, de forma coerente com a formação acadêmica e profissional de cada um, diferentes abordagens de análise, alternando enfoques de cunho teórico, como a perspectiva de liberalização *versus* estatização; e empírico, destacando aspectos instrumentais específicos da micropolítica do setor portuário, a exemplo da perspectiva sobre o papel do OGMO.

Percebeu-se, como esperado, grande profundidade nas análises, sobretudo daqueles que exerceram cargos de nível hierárquico elevado na gestão pública. A riqueza de detalhes e a possibilidade de se fazer questionamentos adicionais às perguntas iniciais permitiram trazer elementos contextuais que não foram possíveis de serem captados em documentos oficiais, audiências públicas e referências bibliográficas. As diferentes visões e perspectivas coletadas foram fundamentais para que a pesquisa ganhasse em complexidade e profundidade, conjugando a utilização de lentes mais adaptadas ao olhar das ciências políticas com as da literatura específica de portos. Uma síntese das respostas dos entrevistados (ocultada a respectiva identificação), elaborada a partir da interpretação do autor, categorizada conforme as categorias geradas por cada uma das perguntas realizadas, encontra-se disponível na Tabela 6.

Tabela 6

Destaques das respostas dos entrevistados¹

Evolução recente do setor portuário	
I	<ul style="list-style-type: none"> • Importância do PNLP e da integração do planejamento portuário; Edição da MP nº 595/12 foi conduzida pela Casa Civil; • Havia a ideia de desregular o setor nos aspectos trabalhistas; • A Lei nº 12.815/13 foi positiva para o setor, destravando investimentos principalmente em terminais privados; • Instabilidade política dificultou o avanço das políticas portuárias; • Importância da profissionalização das autoridades portuárias.
II	<ul style="list-style-type: none"> • Setor avançou consideravelmente sob a Lei nº 8.630/93, mas de forma desordenada; • Questão da movimentação de cargas de terceiros em TUPs gerou atritos; Regulação dentro do porto organizado deve ser mais pesada e fora mais branda, com

¹ A identificação dos entrevistados responsáveis por cada uma das respostas foi intencionalmente desordenada e ocultada por meio da atribuição de número romanos e letras aleatórias para preservar o sigilo dos depoimentos, de acordo com a política de entrevista acordada com os participantes. Os destaques tratam-se de interpretações do autor acerca das colocações dos entrevistados, não configurando representação literal do que foi dito.

	<p>exceção da entrega de infraestrutura;</p> <ul style="list-style-type: none"> • A Lei nº 12.815/13 tinha como um dos principais focos a viabilização de investimentos; • A SEP teve de se reestruturar após o novo marco regulatório, sobretudo na área de outorgas; • Autorizações e prorrogações andaram bem após o novo marco, mas licitações demoraram a passar no TCU; • Importância da segurança jurídica no setor.
	<ul style="list-style-type: none"> • A Lei nº 8.630/93 propiciou um <i>boom</i> de investimentos no setor; • Criação da SEP foi importante marco, pois deu visibilidade ao setor; • Foco inicial da SEP eram as obras de dragagem; • Diagnóstico à época da MP nº 595/12 era de que o governo tinha recursos, mas não capacidade institucional para investir com a celeridade necessária;
III	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento anterior à nova Lei mostrava desalinhamento entre porto e os planos nacionais; • Relevância do CONAPORTOS para a resolução de conflitos; • Licitações não avançaram como era desejado, uma vez que o ambiente era de aprendizagem pós-novo marco, inclusive por parte do TCU; • Alguns procedimentos burocráticos precisam ser simplificados.
	<ul style="list-style-type: none"> • Ênfase nos instrumentos de planejamento do setor: PNLP, planos mestres, PDZ e PGO; • A Lei nº 12.815/13 trouxe a centralização do planejamento, que antes era muitas vezes concorrente entre os portos, a padronização dos procedimentos (instrumentos) e a possibilidade de alavancar investimentos;
IV	<ul style="list-style-type: none"> • Buscou-se compatibilizar (equilibrar) as esferas do público e do privado na nova Lei; • O período pós-nova Lei foi de maior regulação a atuação dos órgãos de controle; A multiplicidade de atores e o conflito das normas que editam traz insegurança ao setor; • A liberalização e a estatização oscilam como linhas norteadoras do setor; • Setor portuário é <i>sui generis</i> e comparado com os setores rodoviário, ferroviário, por exemplo, principalmente devido à existência de atores locais, como a autoridade portuária.
	<ul style="list-style-type: none"> • Antes da MP nº 595/12, havia apenas o diagnóstico de que algo precisava ser feito no setor portuário; • A SEP foi criada principalmente com o objetivo de viabilizar as dragagens; <p>O setor teve sempre arranjo heterogêneo, com forte descentralização, o que gerava dificuldades de planejamento;</p>
V	<ul style="list-style-type: none"> • Os agentes locais possuíam forte poder de barganha frente às autoridades portuárias durante a vigência da Lei nº 8.630/93; • Transferiu-se os grandes terminais em portos públicos à iniciativa privada entre 1997 e

2000 e depois se fez poucas licitações, caracterizando um fechamento do mercado e restrições à expansão do investimento;

- Houve importante disputa, inclusive judicial, em relação à movimentação de carga de terceiros, quando os TUPs passaram a movimentar contêineres.

CAPs tinham poder de veto sobre novas licitações;

- Enfrentou-se dificuldades na implementação da nova Lei, a começar pela questão do critério de julgamento das licitações envolvendo menor tarifa e movimentação e pelo desconhecimento em profundidade dos terminais a licitar;

- Foi o modelo correto: SEP emite as diretrizes e ANTAQ licita;

- A prorrogação antecipada não estava na MP original, mas o governo sabiamente não vetou;

- A MP manteve os direitos dos trabalhadores, mas arrendatários pregaram que o OGMO deveria ser estendido aos terminais privados, quando na verdade queriam obstruir a MP.

- A criação da SEP foi um importante momento para destravar o setor e alavancar investimentos, sobretudo com as dragagens;

- Contexto da nova Lei foi de dar autonomia ao privado;

- Não se sabe ao certo de onde saíram os 25 mais 25 anos de prazo contratual;

- Uma das questões de maior conflito são as prorrogações dos contratos pré-1993;

VI

- É uma demanda dos terminais privados terem regras mais flexíveis para a movimentação de diferentes cargas;

- Hoje em dia o porto exige menos trabalhadores, tudo é equipamento;

- Não há espaço para mudança legal no contexto atual;

- Há sobreposição de normas da SEP e da ANTAQ;

- A incorporação da SEP pelo MTPA tende a reduzir a prioridade do setor.

- Havia falta de coordenação, falta de clareza nos papéis e responsabilidades institucionais no setor;

- O Decreto de 2008 era restrito, criava travas, mas o grande alavancador do sistema é o investimento privado;

- A SEP teve como primeira fase a execução de obras, segundo o desenvolvimento institucional e terceira a implementação - a fase atual;

VII

- Perdia-se muito tempo com questão não estratégicas na SEP (obras), em detrimento de questões como as condições para o privado investir, a gestão das Cias Docas, coordenação, entre outras;

- A edição da MP nº 595/12 foi restritiva no início, mas acabou bem participativa a partir de um determinado momento;

- Havia dificuldade de conhecimento da realidade dos portos;

- A discussão começou muito estatizante, mas amadureceu ao ver o desempenho das Docas;

VIII

- Prevaleceu a ideia de que os terminais público e privado deveriam competir e evoluir juntos;
 - O modelo brasileiro sempre foi muito eclético, com muitos portos privados convivendo com públicos;
 - A criação da SEP trouxe um pensamento estratégico em nível nacional, integrado com o restante da logística;
 - A concessão dos portos organizados não evoluiu, principalmente, em função da questão dos trabalhadores, mas a modernização dos portos precisa acontecer.
-
- A Lei 8.630/93 foi inteligente ao passar a gestão dos trabalhadores para o setor privado por meio dos OGMOs;
 - A partir de 1996 começaram as licitações, saindo número relevante de terminais até o final da década;
 - Havia resistência à adaptação dos terminais públicos arrendados prevista na Lei de 1993;
 - A Resolução ANTAQ nº 517/05 inovou ao regulamentar a preponderância de carga própria nos TUPs mistos, que somente foi pacificada com o Decreto nº 6.620/08, concentrando a demanda nos terminais existentes e criando "ilegalidade" de alguns TUPs que movimentavam carga de terceiros;
 - A criação da SEP representou o fortalecimento dos portos públicos por meio do modelo *landlord* e da percepção do porto como serviço público;
 - Discussão da MP iniciou como substitutivo do Decreto de 6.620/08;
- Portos públicos não estratégicos poderiam ser alvo de concessões.

Atores, coalizões, crenças e estratégias

A

- O trabalho portuário tem sindicalização muito pesada;
- Todas as associações foram ouvidas no processo de construção da MP;
- Atores mencionados: ABTP e ATP;
- É difícil que uma associação de operadores deixe claros os pontos que defende, não são bons com as suas divergências;
- Há muitas divergências entre os intervenientes e a administração portuária - o CONAPORTOS foi criado para tentar harmonizar essas questões.

B

- ABTP é a principal associação, mas tem dificuldades de representar adequadamente todos os seus sócios;
 - Coordenação entre os atores governamentais é complexa;
- Setor é pulverizado com várias associações e interesses difusos.
-

C	<ul style="list-style-type: none"> • Atores mencionados: EPL, SEAE/MF, Casa Civil, ABRATEC, ABTP, ATP, ABTRA, ABTL, FENOP, FIESP, AEP, ANUT, SICAFER, ECSA, USUPPORTs, FNE, FENCCOVIB e FNP; • Há considerável aproximação entre ANTAQ e usuários. <p>Dificuldades decorrentes da crise afetaram a pressão dos sindicatos dos trabalhadores.</p>
D	<ul style="list-style-type: none"> • Atores mencionados: ATP, ABTP, ABRATEC; • ATP surge porque terminais privados não se viam representados mais pela ABTP; • Os sindicatos de trabalhadores eram muito fortes enquanto os portos eram muito intensivos em mão-de-obra, mas a tendência é serem cada vez menos.
E	<ul style="list-style-type: none"> • Nova Lei aproximou os órgãos governamentais; <p>Competência de cada um dos atores governamentais precisa ser esclarecida;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atores mencionados: ATP, ABTP, FENOP, ABRATEC, ABTL; <p>Aumentou recentemente a interação entre o governo e as entidades privadas.</p>
F	<ul style="list-style-type: none"> • Atores mencionados: FENOP, ABTP, ABTRA, ABRATEC, ATP. • FENOP entende que a contratação do trabalhador avulso precisa ser pelo OGMO; • A coalizão empresarial não é unificada, cada um tem interesses muito específicos; • A ABTP tenta o equilíbrio entre os interesses de terminais públicos e privados;
G	<ul style="list-style-type: none"> • Atores mencionados: ABTP, ATP, ABRATEC, FENOP e ABTL; • É difícil atingir consenso no setor; • Não há alinhamento no conflito acerca da natureza de serviço público da atividade portuária; • Novo marco fez órgãos do governo se articularem; • Sindicatos dos trabalhadores tem visão de curto prazo.
H	<ul style="list-style-type: none"> • Há múltiplos atores e cada um tem a sua agenda; • Atores mencionados: ATP e ABTP; • Há interesses divergentes entre as associações que defendem terminais públicos e privados; • Não há clareza nos papéis de SEP e ANTAQ, gerando conflitos.

Os resultados serão detalhados no capítulo seguinte, que trata da aplicação do ACF ao setor portuário brasileiro no período 2007-2016. As audiências públicas analisadas e as planilhas de codificação, trazendo todos os registros codificados, estão disponíveis no Apêndice 4 deste trabalho.

4 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO SUBSISTEMA BRASILEIRO DE INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA (1808-2006)

Assim como em outras partes do mundo, o modelo de exploração dos portos no Brasil oscilou historicamente entre períodos de maior intervenção estatal e de maior liberdade ao setor privado. A partir da era dos grandes descobrimentos, os portos passaram a se tornar a porta de entrada das nações, sendo – em grande medida – responsáveis pela escalada desenvolvimento vivenciada a partir de 1500. Alguns países fecharam-se ao comércio internacional, como é o exemplo do Japão, colhendo frutos negativos dessa escolha; já outros, como Portugal, beneficiaram-se do maior intercâmbio comercial, político e cultural para impulsionarem as suas economias. A abertura comercial colocou as nações em ambiente internacionalizado, em que vigorava não mais as trocas características do ambiente regional, mas típicas da concorrência entre nações. Agravando esse contexto, passaram a surgir diversas companhias e associações para explorar o comércio, como as Companhias das Índias Orientais e Ocidentais, representadas em grande parte por mercadores holandeses e alemães. Fomentou-se, assim, o protecionismo em escala internacional, com a edição de atos e normas que diziam respeito às regras de navegação marítima e à utilização dos portos (Porto, 2012).

No período colonial brasileiro, os portos pouco se desenvolveram em termos de comércio exterior. A navegação marítima foi utilizada por muito tempo para fins de circulação interna por meio da cabotagem. Já a navegação fluvial - que poderia ter grande potencial dada a vasta extensão de rios navegáveis - encontrava-se limitada para fins comerciais devido à ocupação econômica centrada no litoral e no planalto, regiões com fortes obstáculos (quedas e cachoeiras) ao acesso hidroviário. Apesar disso, os rios de penetração ainda tiveram papel relevante na ocupação interior. Alinhando-se com a lógica da metrópole de não dispender recursos no melhoramento da infraestrutura da colônia, os portos foram sendo construídos de acordo com a evolução das capitâncias hereditárias, aproveitando as facilidades naturais de atracação. Os primeiros portos que se tem registro foram instalados em Itamaracá, Pernambuco; e em São Vicente, São Paulo (Pereira, 2014).

Os poucos produtos que eram transacionados oficialmente pelos portos com o exterior restringiam-se ao fluxo oriundo do monopólio entre colônia e metrópole. O acesso às infraestruturas portuárias brasileiras era exclusivo às embarcações portuguesas, sendo vedada qualquer outra atividade de comércio pelas normas portuguesas. (Moreira Neto & Freitas, 2015).

4.1 Da abertura dos portos ao desenvolvimento ancorado nos investimentos privados (1808 - 1889)

Essa lógica, contudo, foi rompida com o decreto de abertura dos portos às “nações amigas”, instituído por meio de Carta Régia assinada por Dom João VI em 28 de janeiro de 1808. O evento foi desencadeado pela transferência da Coroa Portuguesa para o Brasil, acuada pela ocupação do território da metrópole por tropas francesas de Napoleão (Fausto, 2008).

Ainda que tenha sido ato outorgado e interino, gerou importantes repercussões para a transição econômica brasileira, que passou a realizar trocas comerciais com outras nações do mundo, inaugurando política pública de comércio exterior com privilégios concedidos aos ingleses. Houve diversas alterações também na organização administrativa com a chegada da Coroa, como a implantação da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Domínio Ultramarinos, que entre outras funções ocupava-se da política alfandegária dos portos brasileiros (Moreira Neto & Freitas, 2015).

Há que se destacar a intensificação das relações de Portugal com os britânicos, que teriam oferecido o necessário suporte no deslocamento do núcleo de governo português ao Brasil. A partir desse momento histórico, na prática, Portugal cedia o domínio dos portos aos ingleses, que a partir dali seriam considerados os “senhores da alfândega”. Tal experiência prática foi ratificada pelo Tratado de Navegação e Comércio de 1810, que imputava aos produtos ingleses taxa de importação de 15%, inferior inclusive à taxa de 16% praticada para produtos oriundos da metrópole (Fausto, 2008).

Apesar de a abertura dos portos ser considerada o marco inicial do sistema portuário brasileiro, os terminais demoraram ainda muito a se desenvolver, principalmente devido à política da Colônia de não investir no aparelhamento dos portos brasileiros, de modo a não diminuir a competitividade das exportações brasileiras. Com sorte, os portos brasileiros detinham condições naturais bastante favoráveis de atracação e proteção, o que facilitou a expansão de caráter primitivo de alguns portos, como Rio de Janeiro, Santos e Paranaguá, para os quais as dificuldades de acesso conseguiram ser transportadas com a construção das primeiras ferrovias e posteriormente de rodovias (Pereira, 2014).

O período imperial e o início do republicano foram marcados pela precariedade do desenvolvimento portuário nacional, sendo os avanços protagonizados por investidores privados. A movimentação nos portos brasileiros foi puxada pelo crescimento das importações de produtos manufaturados, sobretudo provenientes da Inglaterra, que

despontava como a maior favorecida e principal parceira comercial do Brasil após a abertura dos portos. Para se ter uma ideia da evolução no período, a movimentação total de cargas avançou de 700 mil toneladas em 1839 para 7,8 milhões de toneladas em 1901 (Pereira, 2014).

Embora desfavorável, a balança comercial brasileira da época passou a ter importante participação das exportações de café, produto que alcançava o posto de principal item na pauta de produção brasileira na medida que tinha a sua oferta e consumo mundial expandidos, ao mesmo tempo em que o açúcar e algodão perdiam espaço. Durante o início do período imperial, houve participação importante do porto do Rio de Janeiro no comércio exterior do país, que crescia com a dinamização do mercado interno decorrente das receitas auferidas com a exportação crescente do café. Em 1831, verificou-se os primeiros congestionamentos no porto do Rio de Janeiro, fazendo com que o governo imperial passasse a regular aspectos da organização portuária, como as condições em que se podia realizar o fundeamento das embarcações e as áreas de carga, descarga e espera no porto. Esse ato, conforme destaca Souza Júnior (2008), pode ser considerado a primeira intervenção de natureza regulatória sobre a atividade de exploração da infraestrutura portuária no Brasil.

Os primeiros portos brasileiros possuíam configuração bastante rudimentar, contando apenas com alvarengas e trapiches para receber e despachar mercadorias, não passando de ancoradouros e refúgios sem as condições de segurança que passavam a ser implementadas nos principais portos do mundo. A inexistência de estruturas elementares como cais, docas e de armazenagem não barravam, contudo, a inserção brasileira no comércio exterior do início do século XIX (Pereira, 2014; Souza Junior, 2008).

A captação de recursos para o aparelhamento das instalações portuárias não era tarefa trivial. O governo imperial subscrevia títulos de dívida no exterior para oferecer a grupos de empreendedores a possibilidade de fazer investimentos em concessões de exploração da infraestrutura portuária. Por volta de 1850, os grupos privados envolvidos nas atividades de importação e exportação disputavam o apoio governamental por privilégios tributários e financeiros para a execução de investimentos nos terminais portuários. A propriedade de cais era muito cobiçada nesse contexto, tendo se multiplicado os pedidos de licença para tal instalação. Data dessa época também a introdução da energia à vapor, o que propiciou importante dinamismo na movimentação das cargas nos portos (Souza Junior, 2008).

Nessa esteira, o governo imperial, a partir da segunda metade do século XIX percebeu a necessidade crescente da imposição de regras à exploração das atividades portuárias,

sobretudo pela necessidade de controle das alfândegas, das tarifas e do fomentando à competitividade dos produtos nacionais. Ao mesmo tempo, a evolução do volume da corrente de comércio exterior demandava novos investimentos em infraestrutura (Moreira Neto & Freitas, 2015).

A solução encontrada passou pela regulamentação da concessão de portos nacionais a particulares – seguindo o modelo das ferrovias – por meio do Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869. Assim, ficou autorizada a contratação de serviços portuários de construção de docas e armazéns para carga, descarga, guarda e conservação de mercadorias e exploração de operações de importações e exportações nos portos brasileiros por até 90 anos, com reversão dos bens ao final da concessão. Previu-se também a cobrança de "taxa regulada" definida pelo concessionário, que seria revista se os lucros líquidos chegassem a 12% ao ano. Posteriormente, a Lei nº 3.314, de 1886, limitou o tempo de amortização a 40 anos e previu lucros líquidos máximos de 6% ao ano (Senado Federal, 2017).

O atracadouro de Paranaguá, por exemplo, já era local de embarque e desembarque de mercadorias desde o início do século XIX, a partir de esforços de particulares que ali faziam pequenas melhorias para viabilizar a exportação de erva-mate em direção aos países vizinhos, cujo acesso se dava pelo Rio da Prata. Em 1872, já sob os dispositivos do Decreto nº 1.746 de 1869, a concessão do porto foi outorgada por meio de decreto presidencial nº 1.872, quando grupo de empresários assumiu a administração do porto com a prerrogativa de conferir melhor eficiência ao fluxo de mercadorias que ali trafegavam. Com o advento da república a concessão foi extinta, passando ao controle do estado do Paraná em 1917. O porto de Paranaguá somente foi inaugurado como tal em 1935, após melhoramentos executados pelo governo estadual (Porto de Paranaguá, 2017).

Paralelamente à institucionalização das concessões dos portos, o governo imperial passou a dedicar esforços ao planejamento do setor, como denota a análise do plano denominado “Melhoramentos de Portos do Brasil” de autoria de Manoel da Cunha Galvão, influente engenheiro, militar e político à época. No documento, Galvão (1869) realiza um diagnóstico das condições de nove portos nacionais: Pernambuco, Rio Grande do Sul, Maranhão, Ceará, Santos, Paraíba, Rio de Janeiro, Bahia e Pará. A conclusão foi de que as melhorias nesses portos seriam inadiáveis e poderiam ser realizadas por meio de companhias privadas (Freitas, 2009).

Em meio a essas proposições e à edição de decretos que outorgavam as primeiras concessões no país, o porto de Santos começou a ganhar destaque. Em 1870, foi realizada a

sua primeira concessão, que autorizava a construção de docas e outras obras de melhoramento no Porto de Santos, contudo a implantação prevista não ocorreu. Não obstante uma segunda concessão ter sido realizada em 1882, foi somente uma terceira concessão, outorgada em 1888, que viabilizou as obras de melhoramentos portuários em Santos:

Em 12 de julho de 1888, pelo Decreto nº 9.979, após concorrência pública, o grupo liderado por Cândido Gaffrée e Eduardo Guinle foi autorizado a construir e explorar, por 39 anos, depois ampliado para 90 anos, o Porto de Santos, com base em projeto do engenheiro Sabóia e Silva. Com o objetivo de construir o porto, os concessionários constituíram a empresa Gaffrée, Guinle & Cia., com sede no Rio de Janeiro, mais tarde transformada em Empresa de Melhoramentos do Porto de Santos e, em seguida, em Companhia Docas de Santos (Porto de Santos, 2017).

Os melhoramentos no Porto de Santos permitiram a sua inauguração oficial em fevereiro de 1892, com a utilização pela primeira vez de um novo cais de 260 metros, recentemente implantado pela Companhia Docas de Santos. As obras estenderam-se posteriormente para aterros e muralhas de pedra, em substituição aos antigos e instáveis trapiches e pontes. A partir desse marco, o porto de Santos integrou-se ao comércio exterior, impulsionado pela forte produção de café que o país dispunha naquele período e passando a disputar a liderança do setor com o porto do Rio de Janeiro.

As concessões imperiais, apesar de permitir a realização de investimentos privados, não foram suficientes para acompanhar o desenvolvimento da navegação e da tecnologia portuária mundial. O governo imperial argumentava não dispor de recursos próprios para investir e as concessões eram esparsas e, não raro, eram extintas por não alcançarem os objetivos previstos. Há relatos de historiadores de que pode ter ocorrido também forte oposição daqueles particulares que dispunham de cais e trapiches ao longo da costa brasileira, os quais viam na modernização uma ameaça ao seu monopólio, assim como especulação em torno das concessões outorgadas, a partir de um intenso comércio de favores no seio da burocracia imperial (Souza Junior, 2008).

Nesse contexto, poderia se perceber já nessa época o embrião da formação das primeiras crenças acerca da política do subsistema portuário e a possível existência de coalizões de advocacia. Os detentores de propriedades ao longo da costa, as quais funcionavam como portos, eram favoráveis ao *status quo*, assumindo várias funções relacionadas ao comércio, ao passo os produtores e o governo imperial buscavam alternativas de desenvolver o setor para ampliar a competitividade dos produtos nacionais. A partir dos desdobramentos dessas crenças, aparecem os movimentos que se repetiriam ao longo da

história portuária nacional, em que atores e coalizões se alinharam em função de crenças acerca da presença do estado no desenvolvimento do setor.

4.2 As concessões imperiais e os incentivos republicanos (1889-1933)

O início do Brasil República foi marcado pela reestruturação administrativa do país, que reorientava as suas prioridades. No que tange aos portos brasileiros, era premente a necessidade de projetos que fossem viáveis para recuperar o atraso das décadas anteriores. A postura do governo republicano diante da necessidade de investimentos mostrou-se diversa daquela assumida pelo governo imperial. Passou-se a se admitir uma maior participação do governo nos negócios portuários, por meio, inclusive, da execução de obras diretas em portos que não haviam obtido sucesso no modelo de concessões à iniciativa privada.

Esse foi o caso do porto do Rio de Janeiro, que, embora concedido pouco antes da proclamação da República, pelo Decreto nº 10.732 de 23 de setembro de 1889, não teve seu programa de obras executado, tendo a concessão sido extinta em 1897. Em 1890, foram destinadas concessões a duas empresas, a *The Rio de Janeiro Harbour and Docks* e a Empresa Industrial de Melhoramentos do Brasil, que acabaram se fundindo em 1902, dando origem à empresa que seria futuramente denominada Companhia Docas do Rio de Janeiro. Paralelamente à existência de obrigações contraídas pela concessionária acerca da execução de cais acostáveis, armazéns e alpendres, o governo republicano realizou a contratação direta da empresa inglesa *C.H. Walker & Company Limited* em 1903, com vistas a viabilizar a implantação de 3.500 m de cais, que permitiram a inauguração do porto organizado em 1910 (Freitas, 2009).

Ao contrário do caso de Santos, em que a iniciativa privada foi protagonista na execução das obras e melhoramentos necessários para a modernização da operação portuária, no caso do Rio de Janeiro não houve o mesmo interesse, demandando que o governo intervisse por meio da contratação direta das obras para entregá-las depois à administração dos particulares que detinham concessão (Souza Junior, 2008). A chancela legal para a possibilidade de execução de obras diretamente pelo governo veio em 1903, a partir da edição do Decreto nº 4.859, que previa a possibilidade de concessão por períodos de dez anos combinada com a realização de obras públicas (Pereira, 2014).

Do ponto de vista da organização político-administrativa do período, após subordinação à Marinha, a competência acerca dos portos esteve inicialmente sob a

supervisão da Secretaria de Estados dos Negócios, da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (1860-1891), passando ao comando do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas (1891-1906) e finalmente ao Ministério da Viação e Obras Públicas a partir de 1906, sob o qual foi instituído órgão específico para o setor - a Inspeção Federal de Portos, Rios e Canais (IFPRC) - em 1910 (MTPA, 2017).

A conjuntura de meados de 1910 era de complexidade institucional, pois havia portos concedidos em diferentes regimes e com diferentes prazos, alguns precedidos de licitação e outros não, além de portos mantidos pela União e pelos Estados. Os melhoramentos necessários para que os terminais acompanhassem a evolução das embarcações de navegação de longo curso foram negligenciados em muitos portos. Apesar disso, os portos de Manaus, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Santos, Paranaguá e Rio Grande despontaram na movimentação de cargas, absorvendo fluxos de importação e exportação além da sua capacidade operacional (Pereira, 2014).

A medida que marca a transição para o período seguinte, de maior centralidade estatal, foi a elaboração e aprovação do Regulamento dos Portos Organizados (RPO), por meio do qual foi definida hierarquia entre portos principais e tributários e traçada a primeira política pública integrada para o setor. Esse movimento de priorização dos portos nos negócios da República culminou na criação do Departamento Nacional de Portos e Navegação (DNPN) em 1933, fruto da fusão das inspetorias de portos e de navegação (Pereira, 2014).

4.3 O planejamento estatal e o crescimento dos TUPs (1934-1990)

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930, o Estado Brasileiro passou por diversas transformações que reforçaram o papel governamental de condução da economia. O poder foi centralizado no Executivo, que passou a sistematizar as políticas públicas antes fragmentadas. A década ainda ficou marcada pela sindicalização dos trabalhadores, incluindo a dos portuários, e pela tentativa de profissionalizar a burocracia estatal, por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – o DASP (Moreira Neto, 2008).

O período que se inicia a partir da implantação do DNPN, em 1933, marca a inflexão em direção ao maior controle do Estado sobre as operações portuárias. O porto passou a ser visto como serviço público dotado de essencialidade e como questão de segurança nacional. Como destaca Moreira Neto e Freitas (2015, p. 21), a sistematização dos normativos do setor portuário foi iniciada pela previsão trazida na Constituição de 1934, a qual dispunha no seu art. 5º, inciso VIII, que competia “privativamente à União legislar sobre o regime de portos e

de navegação de cabotagem, assegurada a exclusividade desta quanto às mercadorias e aos navios nacionais”.

A regra constitucional norteou a edição de quatro decretos que estabeleceram a lógica de exploração da atividade portuária. Os Decretos nº 24.447, 24.508, 24.511 e 24.599, todos de 1934, fixaram o sistema legal que disciplinou o funcionamento dos portos brasileiros, unificando-os com a utilização de conceitos padronizados como “porto organizado”, “administração do porto” e “instalações portuárias”, os quais permanecem vigentes até os dias atuais (Oliveira, 2015).

O Decreto nº 24.447, de 22 de junho, cunhou o conceito de “porto organizado” e definiu as áreas de abrangência dos portos organizados, prevendo que, além da exploração direta pela União, os portos poderiam também ser delegados por contrato a arrendatários ou concessionários. Já o Decreto nº 24.508, de 29 de junho, caracterizou os serviços prestados nos portos organizados com a definição das taxas portuárias e incumbiu ao DNPN do Ministério da Viação e Obras Públicas a tutela sobre a exploração dos portos organizados e a fiscalização de arrendatários ou concessionários. No mesmo dia de 1934, foi editado o Decreto nº 24.511, que estabeleceu regras para a operação portuária, inclusive instituindo o conceito de área de monopólio dos portos (*hinterland*), por meio da qual o território brasileiro foi particionado entre os portos organizados existentes. Por fim, o Decreto nº 24.599 autorizou a concessão dos portos nacionais a empresas privadas ou aos estados em que se localizassem, seu melhoramento, aparelhamento e a exploração do respectivo tráfego, sendo omissos quanto a obras de construção (Guimarães, 2014; Moreira Neto & Freitas, 2015).

Tal sistema previa forte tutela do Estado na exploração portuária, sobretudo devido à característica monopolística que se atribuiu aos portos organizados e a rigidez administrativa do DNPN, que definia diretrizes e fiscalizava os arrendatários ou concessionários a partir da lógica da prestação de serviços públicos. Tal sistemática tinha fundo na exploração de portos de maior escala, enquanto portos menores ficavam à margem dos novos normativos. O Decreto-Lei nº 6.460, de 1944, endereçou essa questão ao prever regra para portos rudimentares que não se enquadrassem no Decreto nº 24.599, e previu também a possibilidade da sua delegação a estados e municípios, além da concessão a particulares (Guimarães, 2014).

Já no regime militar, o papel preponderante do planejamento estatal cedeu lugar à reintrodução de maior liberdade aos empresários com a edição do Decreto-Lei nº 5, de 1966, que regulamentou a construção e exploração de instalações portuárias para uso próprio; e do Decreto-Lei nº 561, de 1969, que permitia que fossem movimentadas cargas de terceiros nos

terminais e embarcadouros de uso privativo na hipótese de congestionamento dos portos organizados, desde que devidamente autorizado pelo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN). Essa autarquia, criada em 1963, sucedeu o anterior Departamento Nacional de Portos Rios e Canais (DNPRC), de 1943, que havia sido constituído a partir da reorganização do antigo DNPN.

Reconhecia-se com esses expedientes a necessidade que os grandes exportadores de granéis sólidos e líquidos tinham de obter alternativa eficiente para o escoamento da sua produção, sem depender dos portos supervisionados pelo Estado. Dessa forma, inseria-se uma brecha na rígida regulação estatal desenhada na década de 1930 e permitia-se um outro regime jurídico de exploração das instalações portuárias, não mais como serviço público, mas como atividade econômica. A Constituição de 1967 recepcionou esse conceito ao prever que a União poderia explorar a infraestrutura portuária diretamente ou por meio de autorização (Moreira Neto & Freitas, 2014).

O DNPVN vigorou até 1975, quando suas funções foram absorvidas pela Empresa de Portos do Brasil (Portobrás), constituída para funcionar como uma *holding* dos portos organizados brasileiros. Tal configuração encontrava fundamento no ideal de estado burocrático weberiano, preconizado pelos militares e impulsionado pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, o qual trazia uma reforma administrativa que centralizava a política e descentralizava a execução por meio de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (Souza Junior, 2008).

A Portobrás foi constituída como empresa pública federal, criada pela Lei nº 6.222, 10 de julho de 1975, tendo como competências a promoção da Política Portuária Nacional, de acordo com as diretrizes do Ministério dos Transportes, a realização de estudos, planos e projetos e a aprovação de obras e melhoramentos nos portos sob todos os regimes de exploração, administrar e explorar portos, promover a captação de recursos para o setor, fiscalizar a exploração e administração de portos sob concessão ou autorização, além da promoção e supervisão geral do setor portuário, entre outras atribuições. Dessa forma, não só foram transferidas as atribuições DNPVN para a nova estatal, como permitido que houvesse uma atuação direta no domínio econômico. A empresa passou a controlar diretamente oito companhias docas e a administrar diretamente nove portos, além de fiscalizar os portos delegados (MTPA, 2017).

Do planejamento à intervenção direta nas atividades econômicas, passando pela regulação de normas técnica atinentes ao setor, a Portobrás assumiu a centralidade na

condução da política portuária, recebendo diretrizes estratégicas do Ministério dos Transportes. A descentralização trouxe importantes avanços. Os primeiros dez anos de atuação da empresa marcaram um avanço sem precedentes do setor em espaço tão curto de tempo, com investimentos de ampliação de capacidade, dragagem e melhorias operacionais ocorrendo em diversos portos do país.

O modelo que a sustentava, contudo, tinha sua matriz no fluxo constante de recursos públicos direcionados ao setor, premissa inviabilizada com a crise da dívida pública e da pressão inflacionária vivida pelo país desde meados da década de 1980. A dificuldade da captação de recursos no exterior e a escassez de recursos públicos disponíveis debilitou a capacidade de a Portobrás de realizar investimentos e sustentar seu quadro de pessoal, que havia crescido sobremaneira no auge da *holding* portuária. Não faltaram esforços para suprir a lacuna do investimento público por meio de tentativas de parcerias com a iniciativa privada, que, entretanto, mostrava-se retraída a novos investimentos no cenário de instabilidade institucional e financeira que se apresentava no final da década de 1980 (Souza Junior, 2008).

O ano de 1990 trouxe à presidência Fernando Collor de Mello e uma ampla reorientação dos rumos do país, visando a trazer maior eficiência ao aparelho estatal brasileiro, na esteira das tendências internacionais de desregulamentação. Com essa reorganização veio a extinção de diversas autarquias e empresas estatais, entre elas a Portobrás, por meio da Lei nº 8.029, que autorizou a sua dissolução, e dos Decretos nº 99.192 e 99.226, que a determinaram. Para Souza Junior (2008), a dissolução ocorreu de forma abrupta, ocorrendo uma fragmentação da estrutura existente. O setor passou a ser novamente centralizado na administração direta, tendo sido alocado sob a esfera de atuação do Ministério da Infraestrutura e, posteriormente, do reconstituído Ministério dos Transportes.

4.4 O arranjo modernizador da Lei nº 8.630/93 (1990-2001)

A conjuntura que permeava a Lei de Modernização dos Portos, Lei nº 8.630/93, era de crítica à intervenção estatal e ao planejamento centralizado, característicos da era de bem-estar social que sucedeu a Segunda Guerra em vários pontos do mundo. Proteção ao interesse do consumidor, combate à inflação, estímulo à eficiência produtiva, quebra de monopólios – entre outros valores trazidos pela acentuação da abertura das economias nacionais – estavam na pauta da época. Estudos realizados nos Estados Unidos e na Inglaterra desde, pelo menos, a década de 1970, já apontavam para essa tendência, que ganhou ênfase nesses países com as administrações de caráter liberal que assumiram o poder na década de 1980. Os setores industriais foram o primeiro foco de atuação dessas políticas. Nos Estados Unidos, a

desregulamentação teve início pela aviação comercial, estendendo-se na sequência para os demais modais de transporte, sob as diretrizes estratégicas da ampliação da competição, a liberalização dos preços e a flexibilização das regras de entrada (Nunes, Nogueira, Costa, Andrade & Ribeiro, 2007).

Nos anos 1990, esses ideais, já estavam amplamente disseminados no mundo, tomando papel de destaque também na política brasileira. A reforma proposta do então presidente Fernando Collor de Mello apontou para a adoção de tendências liberalizantes internacionais, rompendo a antiga política de forte intervenção estatal na economia e de proteção tarifária.

Embora alguns economistas tenham defendido uma reforma mais rigorosa, em direção ao conceito de Estado mínimo, na prática, o Brasil moveu-se em direção a uma reforma que dizia respeito à implementação de uma administração pública gerencial, passando pela decisão de privatização de alguns ativos, como nas siderúrgicas, e pela concessão de outros que antes eram monopólio estatal, como nas ferrovias, mantendo a sua atuação como regulador e fiscalizador. Nesse pensamento está a origem do Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, o qual tinha como objetivos a reordenação da posição estratégica brasileira, a redução da dívida pública, a retomada dos investimentos, a modernização da indústria nacional e a priorização da presença do Estado apenas onde é essencial (Nunes *et al.*, 2007; Moreira Neto e Freitas, 2015).

No que tange ao setor de portos, pode-se afirmar que houve uma caminhada que guarda as características dessas escolhas mais amplas. De acordo com Moreira Neto e Freitas (2015, p. 25), o sistema de gestão via empresas estatais apresentou-se ineficiente:

Especificamente no setor portuário, constatava-se uma retração dos investimentos na modernização das infraestruturas das instalações de uso público, bem como um inchaço no quadro de pessoal que as operava, o que culminou com a obsolescência e a deterioração de seus equipamentos, prejudicando, sobremaneira, o regime de exportação brasileiro.

Com a dissolução da Portobrás, em 1990, a gestão estatal fragmentou-se, ficando dispersa em diversos órgãos. As funções normativa, de planejamento, fiscalização e gestão de recursos públicos para o setor ficaram no Departamento Nacional de Transportes Aquaviários (DNTA) do Ministério dos Transportes (temporariamente Ministério da Infraestrutura), ao passo que a administração e operação dos portos organizados ficaram fragmentadas em autarquias estaduais e nas Companhias Docas existentes (Uderman, Rocha & Cavalcante, 2012). Órgãos relevantes para o setor - a exemplo do Instituto Nacional de Pesquisa

Hidroviária (INPH) e da Companhia Brasileira de Dragagem (CBD) que foram incorporados à Companhia Docas do Rio de Janeiro - tiveram que ser redimensionados (Tovar & Ferreira, 2006).

O projeto de lei que modernizaria institucionalmente os portos foi apresentado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no dia 18 de fevereiro de 1991, como resultado do trabalho da Comissão Especial do Programa Federal de Desregulamentação, sob a assinatura dos Ministros de Estado da Justiça, da Marinha, da Economia, Fazenda e Planejamento, do Trabalho e Previdência Social e da Infraestrutura. A exposição de motivos retratou de forma clara o espírito da proposta:

É que, em realidade, o modelo vigente foi estruturado sob o enfoque do intervencionismo e do corporativismo, próprio das economias planificadas ou de planejamento central. Tal modelo, concebido e implementado sob o Estado Novo, está absolutamente esgotado, tanto no que se refere à sua estruturação institucional, quanto no que diz respeito à organização do trabalho. E esgotou-se sobretudo porque o intervencionismo não pode conduzir a um sistema permanente de organização da sociedade. (Brasil, 1991)

O projeto que ingressou no Congresso Nacional possuía somente 11 artigos e tinha como metas principais da reestruturação, conforme a sua exposição de motivos: (a) assegurar o aumento da produtividade do setor portuário; (b) racionalizar o ambiente de trabalho, evitando efeitos da interferência sindical; (c) estimular a participação do setor privado na construção e exploração, arrendamento ou locação de instalações portuárias; (d) incentivar a participação de usuários dos serviços portuários, sobretudo importadores e exportadores; (e) possibilitar maior competitividade para as exportações; e (f) estimular a navegação de cabotagem e a navegação interior (Brasil, 1991).

Como meios para atingi-los, propunha-se os seguintes: (a) desregulamentação do setor portuário, particularmente no que diz respeito à livre contratação de serviços e à estruturação de tarifas; (b) descentralização das decisões de administração do porto; (c) livre concorrência entre os diversos portos; (d) a livre concorrência entre os proprietários, arrendatários ou locatários de instalações de um mesmo porto; (e) estímulo à participação do setor privado nos investimentos necessários à modernização da infraestrutura e ao reaparelhamento dos portos, possibilitando aos terminais privativos movimentarem carga de terceiros; e (f) exclusão, no que tange a instalações portuárias privadas ou rudimentares, de qualquer ônus provenientes de taxas, tarifas ou remunerações por serviços não prestados e a sujeição das mesmas somente à conservação e manutenção da infraestrutura portuária (Brasil, 1991).

A tramitação do projeto de lei foi, contudo, intrincada e lenta, com 173 (cento e setenta e três) proposições de emendas, passando a conter 76 (setenta e seis) artigos no texto que foi convertido na Lei nº 8.630, sancionada mais de dois anos depois em 25 de fevereiro de 1993. Durante a tramitação na Câmara e no Senado, houve diversas audiências públicas, reuniões e eventos envolvendo representantes dos governos federal, estadual e municipal, dos trabalhadores (principalmente por meio dos diversos sindicatos existentes) e dos empresários ligados à produção, ao comércio exterior e às atividades portuárias. A Tabela 7 traz, a seguir, um resumo de todas as atividades que envolveram a referida tramitação com base na profunda sistematização feita por Pasold, Zanini, Muni, Abdallah e Marcos (2011).

Tabela 7

Tramitação da Lei nº 8.630/1993

Data	Atividade
18/02/1991	Governo Federal remete o projeto de lei nº 8/91 à Câmara dos Deputados, solicitando tramitação em regime de urgência
19/02/1991	Projeto de lei registrado na Câmara e redistribuído para diversas comissões
12/03/1991	Finalizada a apresentação de emendas ao projeto de lei
12/03/1991	Instituída pelo Partido dos Trabalhadores (PT) comissão de apoio aos dirigentes sindicais durante a tramitação do projeto
13/03/1991	Reunião com a comissão designada pelo PMDB para acompanhar o projeto de lei
19/03/1991	Reunião da bancada do PMDB com a Federação Nacional dos Estivadores, Federação Nacional dos Portuários e representantes do governo e de empresários
21/03/1991	Reunião de lideranças do PMDB com Federação Nacional de Estivadores, Federação Nacional dos Portuários, empresários e prefeita de Santos/SP
03/04/1991	Cancelado o regime de urgência na tramitação do projeto de lei
03/04/1991	Audiência pública na Câmara dos Deputados com pronunciamento do Secretário Nacional dos Transportes
04/04/1991	Audiência pública na Câmara dos Deputados com pronunciamento de representantes da Federação Nacional de Estivadores, Federação Nacional dos Portuários, governo e de empresários
26/04/1991	Comissão de Deputados efetua visita ao Porto do Rio de Janeiro
06/05/1991	Reunião na sede da Confederação Nacional do Comércio no Rio de Janeiro, da Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios nas Atividades Portuárias (FENCCOVID) e da Federação Nacional dos Estivadores, com a participação de representantes dos exportadores
08/05/1991	Audiência pública na Câmara dos Deputados com pronunciamento do Presidente da Cia Docas de São Paulo e do Administrador do Porto de Manaus.
27/06/1991	Reunião na Câmara dos Deputados para pronunciamento dos representantes dos trabalhadores

24/07/1991	Retorno de comitiva de deputados aos portos de Hamburgo, Rotterdam, Antuérpia, Lisboa, Tibury e Nova York
17/09/1991	Lavrado parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça com substitutivo ao projeto de lei
08/10/1991	I Encontro Nacional Portuário, promovido pela Câmara dos Deputados, bem como I Congresso Unificado dos Trabalhadores nos Portos do Brasil em Vitória/ES
24/03/1992	Criada a Comissão Especial Serviços de Portos para examinar o projeto de lei no âmbito da Câmara dos Deputados
12/05/1992	Reunião da Comissão Especial com representantes do governo e com a Prefeita de Santos (SP)
13/05/1992	Reunião da Comissão Especial com representantes da Associação Brasileira de Siderúrgicas Privadas, Associação Brasileira de Exportadores, Associação Brasileira de Terminais Privativos, Associação Comercial do Rio de Janeiro e Sindicato Nacional das Agências Marítimas.
14/05/1992	Reunião da Comissão Especial com representantes de sindicatos de trabalhadores e do Movimento Nacional em defesa dos portos
10/06/1992	Deflagrada greve geral nos portos pela "preservação de direitos fundamentais dos trabalhadores"
17/06/1992	Fim da greve com a abertura das negociações com os trabalhadores pelas entidades do setor
26/06/1992	Aprovação a redação final do projeto de lei nº 8/91 pela Câmara dos Deputados
30/06/1992	Iniciado o trâmite no Senado Federal sob o registro nº 66/92, sendo encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
24/07/1992	FENCCOVIB aprova moção em Congresso organizado em Vitória (ES) para envio ao Senado Federal visando a aperfeiçoar o projeto de lei com a "correção de injustiças sociais"
30/07/1992	Acatadas reivindicações dos trabalhadores pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
12/08/1992	Projeto encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos
20/12/1992	Aprovação pela Comissão de Assuntos Econômicos após diversas audiências públicas com a participação de representantes dos trabalhadores portuários e dos empresários
14/01/1993	Aprovação do projeto de lei pelo plenário do Senado Federal com emendas
29/01/1993	Nova greve geral dos trabalhadores portuários como protesto à aprovação do projeto de lei
04/02/1993	Suspensão da greve após negociação envolvendo os Ministros do Trabalho e dos Transportes
25/02/1993	Lei nº 8.630 sancionada pelo Presidente da República Itamar Franco, mediante vetos parciais

Nota. Elaboração do autor com base em Pasold *et al.* (2011).

Nos debates houve forte oposição dos sindicatos de trabalhadores às mudanças trazidas pelo novo marco institucional proposto. Do outro lado, empresários e governo atuavam lado a lado, formando coalizões na defesa do projeto. Ao longo de toda a tramitação,

os parlamentares buscaram trazer todos às discussões, na tentativa de legitimar a instauração do projeto de lei. Muito embora o texto tenha se alterado amplamente no processo de tramitação, a sanção trouxe apenas vetos parciais², que não desconfigurariam a construção feita no Congresso. Guimarães (2014, p. 290) resume de forma muito elucidativa a disputa das coalizões em torno da construção da Lei nº 8.630/93:

O longo período de tramitação é indicativo da forte resistência à reforma portuária, que mobilizou, além das correntes ideológicas favoráveis ao controle estatal do setor, os grupos de interesse afetados, notadamente as organizações sindicais de trabalhadores portuários em geral, a burocracia das Cias. Docas e da extinta Portobrás, e segmentos da classe política que representavam segmentos de eleitores de áreas portuárias ou tinham vínculos com as administrações dos portos. Essa oposição refletia os propósitos da reforma.

A promulgação da Lei nº 8.630 foi considerada como positiva pelo setor portuário, com exceção de alguns sindicatos de trabalhadores, uma vez que substituiu o antigo arcabouço jurídico da década de 1930 (complementado na década de 1960). Havia uma demanda reprimida por investimentos que fizessem com que o setor acompanhasse o desenvolvimento dos volumes do comércio internacional e da tecnologia de navegação e portuária. O diagnóstico era de que esses avanços somente seriam possíveis com um novo modelo de administração dos portos e regras mais liberais. A extinção da Portobrás havia deixado lacuna institucional, que somente foi preenchida com o advento do novo cenário institucional da nova lei (Tovar e Ferreira, 2006).

Um importante progresso trazido pela nova lei foi o de deixar a nomenclatura relativa às atividades portuárias muito clara no seu primeiro artigo - os conceitos legais estratégicos à compreensão das atividades portuárias para os efeitos da referida lei. Entre eles estava o de “área do porto organizado”³, que substituíra o antigo conceito de “área de jurisdição do porto” (entendido como o regime de *hinterlands*). Assim, restringia-se a área geográfica sob a qual determinado porto detinha privilégios sobre a movimentação de cargas.

A segunda grande contribuição da nova lei – e a maior inovação – foi a consagração do “terminal de uso privativo”, os quais já haviam sido introduzido pelo Decreto-Lei nº

² Os vetos presidenciais foram trazidos pela Mensagem nº 99 de 1993 foram mantidos pelo Congresso Nacional, tendo sido os seguintes: art. 7º; art. 46; art. 67, § 1º, inciso II; e art. 72.

³ “Art. 1º Cabe à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado.

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se: (...)

IV - Área do porto organizado: a compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto, referida na Seção II do Capítulo VI desta Lei” (Brasil, 1993).

5/1966, mas que desta vez poderiam ser de dois tipos: exclusivo, que poderiam movimentar somente carga própria, destinada a movimentação a empresas com volume que justificasse a instalação seu próprio terminal; ou misto, que adicionalmente à carga própria poderia movimentar carga de terceiros, prestando serviço ao público por meio de regime de direito privado. A instalação dos terminais somente poderia ser feita mediante a autorização do Ministério dos Transportes (e mais tarde pela ANTAQ) e poderia estar tanto dentro quanto fora da área do porto organizado, só lhe rendendo o pagamento de taxas na primeira hipótese, além de não estar sujeito ao controle da Autoridade Portuária⁴ na segunda (Oliveira, 2015).

Assim, o investidor privado poderia atuar nas atividades sob quatro diferentes formas: (a) como concessionário do porto organizado; (b) como arrendatário de terminal de uso público com gestão privada; (c) como arrendatário de terminal de uso privativo dentro do porto organizado; ou (d) como autorizatário de terminal de uso privativo em terreno de sua titularidade, dentro ou fora do porto organizado. Esse modelo estimulava a competição entre os portos ao longo do território nacional, mediante a coexistência de portos operando sob o regime de serviço público com portos prestando serviço de interesse público como atividade econômica sob o regime privado (Guimarães, 2014; Moreira Neto & Freitas, 2015).

Quanto aos conceitos fundamentais do setor, a Lei dos Portos também endereçou no seu capítulo VI (artigos 30 a 34) a questão da Administração do Porto Organizado, exercida diretamente pela União ou por entidade concessionária a quem o serviço público tiver sido delegado. Além de administrar e fiscalizar a infraestrutura e a operação portuária, o legislador incumbiu à Administração do Porto a prerrogativa de pré-qualificar operadores portuários e fixar e arrecadar tarifa portuária.

Essas funções seriam exercidas em conjunto com as demais autoridades presentes no porto (aduaneira, marítima, de saúde e polícia marítima) e sob a supervisão e orientação do Conselho da Autoridade Portuária (CAP), órgão deliberativo com atribuições normativas e estratégicas, muitas delas típicas de agências reguladoras. A composição do CAP era heterogênea, refletindo os diversos interessados nos negócios portuários, sendo divididos em quatro blocos: poder público (três representantes), operadores portuários (quatro representantes) e trabalhadores portuários (quatro representantes), e usuários dos serviços portuários (cinco representantes). As indicações foram reservadas a entes públicos e privados ligados diretamente ao setor, sendo que o posto de presidente do conselho ficou restrita ao

⁴ De acordo com a Lei nº8.630, a Autoridade Portuária tratava-se de uma das autoridades que administrariam o porto, com o apoio do Conselho da Autoridade Portuária (CAP), conjuntamente com as autoridades aduaneira, marítima, de saúde e polícia marítima.

representante indicado pelo Governo Federal – o primeiro dos integrantes do bloco do poder público (Brasil, 1993).

A questão da mão-de-obra portuária, alvo de calorosas discussões durante o avanço da lei pelas duas casas do Congresso Nacional, acabou refletindo ao mesmo tempo as necessidades dos operadores e as restrições defendidas pelos diversos sindicatos e associações representativas dos trabalhadores. O capítulo IV trouxe outra importante inovação conceitual, a criação de um órgão de utilidade pública para gerir a mão-de-obra portuária, constituída pelos operadores portuários, com competências para cadastrar, treinar e administrar todo o fornecimento de trabalhadores do porto organizado. O Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário (OGMO) ocupar-se-ia de duas categorias de trabalhadores, os com vínculo empregatício a prazo indeterminado; e os considerados “avulsos”, sem vínculo, os quais prestam serviços temporariamente. Assim, os operadores dos portos organizados ficavam restritos a contratar somente os trabalhadores – considerados avulsos – registrados e treinados pelo OGMO⁵ (Brasil, 1993; Souza Junior, 2008).

A flexibilização das relações de trabalho nos portos, responsável historicamente pela alta ineficiência dos portos brasileiros, é considerada por Guimarães (2014, p. 293) como “talvez o principal objetivo da reforma portuária de 1993” e “o maior motivador da resistência oposta à aprovação da reforma”. Destaca-se ainda que a Lei dos Portos de 1993 criou também uma dualidade quanto às regras de contratação de trabalhadores. Enquanto terminais de portos organizados somente poderiam contar com trabalhadores previamente registrados no OGMO, nos terminais de uso privativo somente havia de respeitar aos acordos ou convenções coletivas de trabalho. Agregava-se, dessa forma, uma vantagem competitiva adicional aos terminais de uso privativo.

Nos anos de que sucederam à implantação da Lei dos Portos de 1993, houve relativa retomada do crescimento no setor portuário por meio, sobretudo, do incremento na movimentação dos terminais de uso privativo. Somente em 1997-1998, houve o início das licitações para o arrendamento de terminais de uso público para gestão privada em portos organizados sob gestão das Companhias Docas (Guimarães, 2014). No período, nota-se também a tendência à descentralização e delegação de portos organizados a estados e municípios (Tovar & Ferreira, 2006).

⁵ O artigo 26 da Lei nº 8.630/93 estabeleceu que estão sob jurisdição do OGMO as atividades de “capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações”, não se estendendo aos serviços de praticagem, que se caracterizam por assessoria prestada ao comandante de embarcação requeridos pelas peculiaridades de cada porto, em função da segurança exigida pela autoridade marítima (Brasil, 1993; Souza Junior, 2014).

Em 27 de abril de 1995, por meio do Decreto nº 1.467, foi criado o Grupo Executivo de Modernização dos Portos (GEMPO), com os objetivos, entre outros, de modernizar o gerenciamento portuário, coordenar a implantação dos CAPs e OGMOs e propiciar melhores condições operacionais e financeiras para a elevação da participação da iniciativa privada nos investimentos portuários. Apesar das iniciativas do GEMPO para modernizar o setor portuário e implementar, de fato, os preceitos trazidos pela Lei dos Portos, a evolução ocorreu de forma desordenada e em descompasso com o ritmo desejado, sobretudo devido à falta de uma política pública consistente (Bósio, 2013). Pesa também o fato de inexistir, no contexto da promulgação da Lei dos Portos, um marco legal sobre concessões de serviços públicos, o que viria a ocorrer somente em 13 de fevereiro de 1995, com a sanção da Lei nº 8.987. A Lei dos Portos havia criado um regime próprio, mas a transferência de atividades dessa natureza para a iniciativa privada carecia de um arcabouço legal sólido. Nem tudo que viria nas leis subsequentes, a exemplo da Lei nº 8.987/95 estaria plenamente harmonizado (Guimarães, 2014).

Uderman *et al.* (2012, p. 226), resumem o pouco avanço alcançado no período:

Ao longo da década de 1990, instâncias, entidades e atores vinculados às atividades portuárias (GEMPO, Conselhos de Autoridades Portuárias, Companhias Docas, Sindicatos de Trabalhadores, Câmara Setorial, União Portuária, agentes e operadores portuários, empresários e todos aqueles que atuam direta ou indiretamente vinculados ao sistema portuário) trabalharam em favor as transformações propostas, que evoluíram de forma lenta e vacilante frente a dificuldades inerentes a um processo de reestruturação dessa magnitude e complexidade. Ações vinculadas à privatização das instalações e serviços portuários – que abrangeram o programa de concessões para a exploração de portos e o arrendamento de áreas e instalações portuárias –, acordos para um funcionamento mais harmônico das relações capital-trabalho, sugestões de novos modelos de administração portuária, entre outros temas, recheavam a agenda de discussões travadas nos diversos foros envolvidos nas definições estratégicas dos portos.

Os desdobramentos desse período foram verificados na prática com a forte expansão da movimentação portuária sob a sua vigência, passando de 347 milhões de toneladas em 1993 para 905 milhões de toneladas em 2012, aumento de aproximadamente 160% no período, perfazendo média próxima de crescimento de 5% ao ano, superior ao crescimento do PIB do Brasil no período, que ficou com média de 3,4%. Esse avanço foi possibilitado pela forte expansão dos terminais de uso privativo no período, além do leilão de importante conjunto de arrendamentos portuários, sobretudo de contêineres, nos principais portos do país, entre 1996 e 2001 (Goldberg, 2009; Rocha, Lopes & Pereira, 2016; ANTAQ, 2017a).

4.5 A evolução da regulação e a criação da ANTAQ (2001-2007)

A eficácia da transferência – em maior escala - dos ativos públicos para a iniciativa privada por meio de concessões ou arrendamentos requeria outro espectro de regulação. Essa demanda estava latente desde meados dos anos 1990, no espírito das medidas redefinidoras do papel do Estado. A lógica da atuação estatal não estava mais em redirecionar os rumos da economia diretamente, mas oferecer as ferramentas institucionais necessárias para que os agentes econômicos nacionais pudessem ser competitivos internacionalmente. O Estado empresário ficava no passado, sendo suplantado pelo Estado regulador. A reforma do aparelho de Estado defendida por Bresser Pereira, em que se transitava da administração burocrática para a gerencial, guardava características análogas às do avanço da regulação no âmbito da prestação dos serviços públicos (Souza Junior, 2008).

Coube ao Conselho de Reforma do Estado (CRE), órgão consultivo, analítico e de articulação composto por conselheiros não integrantes da administração pública, a formulação do formato das agências reguladoras como as conhecemos hoje. Em 31 de maio de 1996, fora formulado o desenho dessas novas instituições com (a) autonomia e independência decisória; (b) ampla publicidade de normas, procedimentos e ações; (c) celeridade processual e simplificação da relação entre consumidores e investidores; (d) participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas mediante a realização de audiências públicas; e (e) limitação da intervenção estatal ao indispensável (Nunes *et al.*, 2007, pp. 46-47).

A organização jurídica seria de autarquia especial, os dirigentes indicados por critérios de mérito e posteriormente sabatinados pelo Senado Federal, as decisões colegiadas. Buscava-se, dessa forma, a maior autonomia decisória possível ao regulador, para que pudesse exercer com neutralidade e isenção a sua tarefa institucional de mediar a interação entre o poder público e o mercado. Com atuação transparente, célere e eficiente, as agências reguladoras seriam os pilares institucionais para o funcionamento da abertura da infraestrutura ao capital privado que se configurava.

Em 1997, instaurou-se o novo modelo institucional, que criava as primeiras agências reguladoras nos setores de energia, petróleo e telecomunicações. A modelagem seguia as experiências de regulação consolidadas internacionalmente, em que se separa a atuação do (a) Estado, como formulador de políticas; (b) das empresas, como prestadoras de serviços; (c) dos usuários, beneficiários dos serviços prestados; e (e) das agências reguladoras, como controladoras e reguladoras dos mercados (Souza Junior, 2008).

Somente em 5 de junho de 2001, o setor portuário conheceria a sua agência reguladoras com a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), por expediente da Lei nº 10.233 (Brasil, 2001). Com 124 artigos, além da referida autarquia, o diploma dispunha também da reestruturação dos transportes aquaviários e terrestres, criando também o Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transporte (CONIT), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Também se extinguiram a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (COFER), o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e ficava dissolvida a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT). A referida Lei ainda seria alterada por meio da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2011, a qual realizou alterações pontuais no texto original, sendo que a principal definição da área dos portos organizados seria feita por Decreto do Presidente da República, por proposta do Ministério dos Transportes, ouvida a ANTAQ (Brasil, 2001).

A ANTAQ nasceu com dois objetivos: a implementação das políticas formuladas pelo CONIT, pelo Ministério dos Transportes, e, posteriormente, também pela Secretaria de Portos; e a regulação ou supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura, exercidas por terceiros, no seu espaço institucional. A Agência baliza-se pelos princípios de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas e a meta de harmonizar os conflitos de interesse decorrentes da exploração da atividade econômica do transporte aquaviário. Sua área de atuação está circunscrita (a) à navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem, e de longo curso; (b) aos portos organizados; (c) aos terminais portuários privativos; e, (d) ao transporte aquaviário intermunicipal e urbano (Brasil, 2001).

Conferindo à nova autarquia independência administrativa, autonomia financeira, funcional e normativa, o legislador almejava atribuir previsibilidade à regulação do setor, gerando expectativas em todos os interessados – fossem integrantes do poder público, empresários ou usuários - de uma atuação especializada e desburocratizada. A atuação do regulador, ao fim, é referência para a tomada de decisão dos agentes econômicos, portanto, o adequado funcionamento desse ente constitui-se, por si só, fator dinamizador do setor em que atua, atraindo o interesse e os investimentos privados. Como salvaguarda às situações de litígio, a Lei nº 10.233/01, art. 25, inciso XVI, ainda previu que os contratos deveriam conter regras para a solução de controvérsias por mecanismos extrajudiciais como a conciliação e a arbitragem (Souza Junior, 2008).

A instalação e início das operações pela ANTAQ deu-se somente após a edição do Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, que aprovou o seu regulamento e os seus quadros demonstrativos de cargos comissionados e comissionados técnicos, permitindo o seu funcionamento. O texto previa também que o regimento interno da Agência seria aprovado pela sua Diretoria no prazo de 90 dias (Brasil, 2002a). Ato contínuo, a ANTAQ assumia também o papel de poder concedente, com competências legais para “publicar editais, julgar licitações e celebrar contratos de concessão para a exploração dos portos organizados” (Brasil, 2001).

Contudo, o Decreto nº 4.391, de 26 de setembro de 2002, regulamentou os arrendamentos de áreas e instalações portuárias, delegando a proposição dos terminais e a serem arrendados e a sua execução à autoridade portuária, no âmbito do Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias. Para tanto, elaboraria proposta de arrendamento de áreas do porto organizado, que após aprovada pela ANTAQ, integraria o Plano Geral de Outorgas de Exploração de Infraestrutura Aquaviária e Portuária e de Prestação de Serviços de Transporte Aquaviário (PGO) a ser apresentado ao Ministério dos Transportes. Isso posto, a autoridade também procederá aos procedimentos licitatórios, à celebração dos contratos de arrendamento e sua fiscalização e gerenciamento, exercendo – dentro da jurisdição do porto organizado – as funções típicas, cumulativamente, de poder concedente e de regulador (Brasil, 2002b).

Ainda em 16 de dezembro de 2002, a ANTAQ, utilizando de suas competências normativas, emitiu a Resolução nº 055/2002, que dispõe sobre o arrendamento de áreas e instalações portuárias destinadas à movimentação de cargas e ao embarque e desembarque de passageiros. Coube à norma infra legal, definir as diretrizes para a operacionalização do Programa Nacional de Arrendamentos, orientando a autoridade portuária quanto ao escopo das atividades delegadas e os princípios gerais que deveriam guiar a sua condução. Destaca-se a vinculação do programa de arrendamento ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do respectivo porto organizado. Outro ponto relevante foi o trazido pelo art. 52, que previa que os contratos de arrendamentos firmados previamente à Lei dos Portos deveriam ser licitados quando do seu encerramento, caso não fossem adequados o final de 2003, hipótese em que seriam prorrogados por metade do prazo previsto originalmente (ANTAQ, 2002).

A Resolução nº 517, de 18 de outubro de 2005, talvez o mais significativo movimento de inflexão da ANTAQ desde a sua criação, colocando novamente em voga a tônica da ampliação da intervenção estatal na economia, reinaugurando a discussão que se acirraria nos

anos seguintes, como apresentado no sexto capítulo desta dissertação. O texto, entre outras disposições, fixou critério para a habilitação técnica necessária à obtenção de autorização para construção, exploração e ampliação de terminal portuário de uso privativo, entre os quais se encontra exigência de “movimentação anual mínima estimada que justifique, por si só, de conformidade com estudo técnico especializado, a sua implantação, e, com relação à carga de terceiros, se houver, a natureza destas” (ANTAQ, 2005, alínea c, II, art. 5º). Dessa forma, afastou-se o entendimento até então vigente da liberdade para a movimentação de cargas de terceiros. Ao ser questionada sobre a decisão, a Procuradoria Federal da ANTAQ manifestou-se pela eliminação da restrição, o que nunca ocorreu (Guimarães, 2015).

Em suma, a década de 2000 foi marcada pela institucionalização da regulação setorial, com a criação da ANTAQ em 2001. A Agência demorou alguns anos para se firmar como ator importante na gestão portuária, por meio das suas funções primordiais de regulação e fiscalização. Somente a partir de 2005, essa presença passou a ser efetiva, quando foi realizado o seu primeiro concurso. Em paralelo, foi notória o esfriamento dos investimentos no setor, após a onda findada em meados da década. Desse momento em diante, deterioraram-se as condições dos portos nacionais, expondo as suas ineficiências a todos os *stakeholders* do subsistema. O reduzido número de novas licitações de arrendamentos e os questionamentos judiciais sobre a operação de TUPs (Terminais de Uso Privativo) mistos, com destaque para os que haviam se especializado em carga geral, associados à gestão deficiente das Companhias Docas no período, inauguraram ambiente de incertezas para o setor.

O período que se seguiu aos acontecimentos relatados neste capítulo será alvo de análise em maior detalhe no capítulo 6 (seis), em que será feita uma apreciação do período 2007 a 2016 por meio da aplicação dos conceitos e do código de análise próprios do ACF. Antes disso, contudo, o capítulo a seguir apresentará a agregação dos resultados obtidos a partir da análise documental e das entrevistas, preparando o terreno para o capítulo final e para as conclusões desta dissertação.

5 A APLICAÇÃO DO ACF AO SUBSISTEMA BRASILEIRO DE INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA (2007-2016)

Neste capítulo será operacionalizada a aplicação do ACF ao subsistema brasileiro de infraestrutura portuária no período de 2007 a 2016, trazendo todos os aspectos do *framework*, inclusive incorporando os conceitos clássicos (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988, 1993, 1999) e suas revisões e atualizações posteriores (Sabatier & Weible, 2007; Jenkins-Smith *et al.*, 2014). Como ponto de partida, o subcapítulo 5.1 tratará de questões sistêmicas e conjunturais que afetam o subsistema em análise, ultrapassando as fronteiras temáticas, podendo afetar, inclusive, outros subsistemas. O segundo capítulo, 5.2, por sua vez, remeterá ao interior do subsistema brasileiro de infraestrutura portuária, detalhando as crenças existentes no setor em seus três níveis (*deep core*, *policy core* e aspectos instrumentais). No subcapítulo seguinte, 5.3, será realizada a identificação atores relevantes e a sua agregação em coalizações que atuam no subsistema, por meio do uso do instrumento denominado de “crenças predictoras de coalizão”. No mesmo subcapítulo, identificar-se-á ainda atores relevantes na negociação das políticas, os chamados *policy brokers* e *policy entrepreneurs*. Por fim, o último subcapítulo destacará as questões centrais para o subsistema em tela, a serem verificadas a partir da análise documental realizada e discutidas em função de suas nuances e dos posicionamentos das coalizações em relação às mesmas.

Quanto aos aspectos exógenos ao subsistema, destaca-se que o período compreendido entre 2007 e 2016 apresentou relativa estabilidade em termos conjunturais amplos, caracterizado por relativa estabilidade econômica e a presença de uma coalizão política dominante ocupando o poder central (base de governo do PT). Apenas nos dois últimos anos, foi possível verificar alterações profundas na matriz política e econômica, deflagradas pela crise econômica em meados de 2015 e pelo processo de impeachment em 2016. Não se percebe, contudo, a ocorrência de relevantes alterações na dinâmica interna do subsistema brasileiro de infraestrutura portuária, com ressalva para pontuais alterações administrativas que se traduziram, sobretudo, na supressão do *status* de ministério da Secretaria de Portos (SEP).

5.1 Aspectos sistêmicos e conjunturais

O quadro analítico do ACF apresenta de um lado o subsistema político, em que atuam as diferentes coalizações procurando fazer valer os seus objetivos por meio do emprego das estratégias e dos instrumentos disponíveis, a partir do envolvimento não trivial dos atores que compartilham relevante alinhamento de crenças (Jenkins-Smith *et al.*, 2014). Circundando

essa dinâmica - em patamar mais abrangente - estão os aspectos sistêmicos do *framework*, os quais influenciam indiretamente o comportamento e as alianças que ocorrem no seio do subsistema.

A seguir serão apresentados esses fatores condicionantes aplicados ao setor portuário nas suas duas categorias: parâmetros relativamente estáveis (Tabela 8), e eventos externos ao subsistema (Tabela 9). Os dados utilizados nas referidas tabelas foram obtidos por meio da literatura referenciada neste trabalho e pela leitura de matérias de jornais e revistas *pari passu* ao desenrolar do processo, as quais foram retomadas para o desenvolvimento deste trabalho.

Os **parâmetros relativamente estáveis** representam conjunto de variáveis bastante estáveis que podem se manifestar tanto dentro quanto fora do subsistema, compreendendo os atributos básicos do problema (área), a distribuição básica dos recursos naturais, os valores socioculturais fundamentais e as estruturas social e legal traduzem esses fatores. Já os **eventos sistêmicos externos** são normalmente mais dinâmicos, sendo apontados pela literatura como a principal causa para mudanças na política de maior escala nos subsistemas (*major policy change*). Compreendem mudanças (1) nas condições socioeconômicas; (2) na opinião pública; (3) nas coalizões governamentais; e (4) em outros subsistemas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, 1999).

Tabela 8

Mapeamento dos parâmetros relativamente estáveis

Parâmetros Relativamente Estáveis	
	<ul style="list-style-type: none"> • Custo elevado da movimentação portuária contribui para a baixa eficiência da logística nacional. • Os portos historicamente foram alavancados por investimentos privados, mas houve tentativas de maior intervenção estatal.
Atributos básicos do problema	<ul style="list-style-type: none"> • Oscilam momentos de maior e menor grau de descentralização na gestão portuária. • Embora tenham havido esforços de planejamento, o crescimento do setor ocorreu de forma desordenada. • Operadores portuários arrendatários buscam preservar vantagens competitivas baseadas na manutenção do <i>status quo</i>.

	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil adota historicamente o modelo <i>landlord port</i>⁶ de exploração portuária, em que o Estado é dono do território, mas os serviços são prestados por operadores privados.
<p>Distribuição básica de recursos naturais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil possui extensa costa marítima e elevado potencial para a navegação interior, permitindo a existência de múltiplos portos; • Os portos brasileiros demandam aprofundamentos para comportar; • Há eminente conflito porto-cidade nos portos mais tradicionais; • As hidrovias brasileiras demandam investimentos em dragagens, derrocamentos e eclusas para serem plenamente utilizadas; • A extensa área agricultável no centro-oeste deslocou a fronteira agrícola para as bordas da Amazônia Legal, pressionando pelo desenvolvimento dos portos do Arco Norte;
<p>Valores socioculturais fundamentais e estrutura social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Portos são importante fator para a política local; • Sindicatos de trabalhadores possuem considerável força de barganha e estão constantemente ingressando com demandas judiciais; • Há forte concentração dos portos em poucos grupos econômicos (elites); • Correntes ideológicas que defendem presença mais forte do Estado entendem que porto é serviço público e não poderia ser prestado em regime privado.
<p>Estrutura legal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição deixou aberta a possibilidade de exploração dos portos como atividade econômica de interesse público (art. 21) ou como serviço público (art. 175). • O período 2007-2016 foi orientado por dois diferentes marcos regulatórios (Leis nº 8.630/93 e 12.815/13).

⁶ O modelo *landlord port* é historicamente o adotado no Brasil quanto ao modelo de exploração dos portos nacionais. Segundo publicação do World Bank (2007), existem 4 (quatro) modelos básicos de exploração de portos: *service port* (porto visto como serviço público, não voltado ao lucro); *tool port* (propriedade das terras e dos ativos portuários também é pública); *landlord port* (de origem europeia, é hoje o modelo mais disseminado no mundo).; e *private landlord port* (modelo ainda de existência apenas teórica, onde, apesar da propriedade das terras e dos ativos continuar pública).

-
- Conjunto de normas infra legais (decretos, resoluções e decretos) apresenta inconsistências, sendo periodicamente contestado e gerando insegurança jurídica ao setor.
-

Nota. Elaboração do autor com base em Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999).

Tabela 9

Mapeamento de eventos externos ao subsistema

	Eventos externos ao subsistema
Mudanças nas condições socioeconômicas	<ul style="list-style-type: none"> • No início do período (2007) o mundo vivia <i>boom</i> de crescimento mundial, tendo sido os portos brasileiros grande beneficiário dessa expansão, em função da alta demanda por <i>commodities</i> característica do período. • Expansão da economia brasileira e programas de redução de pobreza provocaram importantes alterações sociais, com elevação do padrão de vida. • Movimento de expansão multiplicou movimentação nos portos brasileiros nos anos 2000, pressionando por investimentos de ampliação de capacidade e tecnológicos. • Crise internacional de 2008-2009 desacelerou crescimento mundial, mas políticas anticíclicas retardaram efeitos na economia nacional, mantendo o crescimento da corrente de comércio exterior no período. • Últimos quatro anos do período (2012-2016) foram marcados pela redução na capacidade de investimentos em infraestrutura por parte do governo brasileiro. • Com forte pressão sobre as contas nacionais, Brasil entrou em forte recessão em 2015, que se agravou em 2016, com impacto sobre o déficit público.
Mudanças na opinião pública	<ul style="list-style-type: none"> • Na maior parte do período 2006-2012, verificou-se alto índice de aprovação da coalizão de governo. • A partir de 2013 notam-se movimentos críticos à condução governamental, sobretudo quando da aplicação de recursos públicos na Copa e nas Olimpíadas. • O período 2013 e 2016 é marcado por grandes manifestações (protestos) populares, que transitam de descontentamento com as políticas públicas a movimentos pró-impeachment.

-
- Eleições de 2014 dividem o país em eleição vencida por pequena margem.
 - Escândalos de corrupção (Operação Lava Jato e outras) e a crise econômica passam a minar a popularidade do governo perante a opinião pública.
-

Mudanças na coalizão de governo

- Lula termina mandato com alto índice de aprovação e elege sua sucessora;
- Dilma resiste a atender a pressões para a formação da coalizão de governo;
- Orientação de governo passa a adotar políticas de caráter mais desenvolvimentista, a exemplo da redução dos juros capitaneada por bancos públicos e da expansão de compras governamentais, sobretudo na área de infraestrutura;
- A partir do final de 2012, a coalizão de governo passa a sofrer obstrução no Congresso Nacional, que se manifesta 2013 com a saída de significativo número de partidos que compunham a base do governo;
- Eleições de 2014 encolhe as bancadas do PT e do PMDB no Congresso Nacional, que assistem ao crescimento de opositores, como o PSDB, expondo a fragilidade na composição da coalizão de governo;
- Câmara e Senado votam pela admissibilidade do processo de impeachment e Dilma é afastada em maio/2016, em meio à deserção de diversos partidos da coalizão governista;
- Em agosto/2016, o Senado aprova definitivamente o impeachment e Temer é confirmado, alterando significativamente a composição da coalizão governista e conduzindo reforma administrativa.

Mudanças em outros subsistemas

- Assim como no subsistema portuário, os demais subsistemas de infraestrutura (rodovias, ferrovias, aeroportos e hidrovias) passam por onda de desregulamentação com o advento do Programa de Investimentos em Logística (PIL) em 2012;
 - Subsistema de política fiscal passa a sofrer severas restrições a partir de 2015, afetando a capacidade de investimento nos portos;
 - Subsistema de controle passa a atuar de forma mais restritiva ao longo do período, retardando os investimentos em infraestrutura.
-

Nota. Elaboração do autor com base em Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999).

Convém endereçar algumas considerações sobre o impacto do conjunto de variáveis conjunturais e externas sobre o subsistema portuário em face da modulação exercida por meio das **estruturas de oportunidades de longo prazo** e das **restrições e recursos dos atores do subsistema de curto prazo** (Jenkins-Smith *et al.*, 2014).

Quanto ao curto prazo, nota-se que o setor oscilou entre maior e menor prioridade na agenda governamental durante o período em estudo. O período que começa com elevado protagonismo e, portanto, recursos dos mais diversos tipos, inclusive suficientes para mobilizar a coalizão de governo a promover mudanças institucionais importantes, como a Lei nº 12.815/13, passou a oferecer restrições ao avanço do setor com o passar dos anos, sobretudo com a emergência da crise fiscal a partir da metade de 2014.

Quanto às oportunidades no longo prazo, percebe-se que houve substancial grau de consenso para a ocorrência das mudanças no setor processadas em 2012 e 2013, com ambiente político aberto e prevalência de visão moderada de estado, em que se via positivamente a retomada do planejamento estatal. Esse cenário de oportunidades, contudo, foi drasticamente alterado, com a divisão que ocorreu na sociedade brasileira, cujo gatilho esteve na crise econômica e institucional, gestada nas eleições de 2014. A instabilidade política dos últimos dois anos restringiu a ocorrência de avanços significativos em termos de mobilização das políticas no interior do subsistema. Com a perspectiva de retomada da estabilidade política, tende-se a retomar gradualmente as estruturas de oportunidade para a mudança na política e conseqüentemente institucional, em torno possivelmente de clivagem social que oferece suporte à coalizão dominante, atualmente de matriz mais liberal.

5.2 O subsistema e a estrutura de crenças

De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993, 1999), o subsistema é originado pela especialização de atores políticos em determinado tópico dos negócios públicos. Atuam nessa esfera diversos tipos de grupos, como servidores públicos, lobistas, empresários, jornalistas, analistas, ativistas e pesquisadores. No seio do subsistema, os atores articulam-se de maneira não trivial em coalizões em função do compartilhamento de crenças ideológicas e acerca das opções de política existentes.

Conforme apresentado no capítulo metodológico, foi realizado o mapeamento de crenças centrais profundas (*deep core*); crenças centrais de política (*policy core*); e de aspectos instrumentais ou secundários (*instrumental* ou *secondary aspects*), presentes no setor portuário. Diante dessas crenças e aspectos, foram atribuídas variações a cada uma das

possibilidades de crença, em escala de 1 (um) a 5 (cinco), denotando posições extremas, e o 3 (três) referindo-se a posições moderadas.

5.3 Os atores relevantes e a formação de coalizões

A análise de conteúdo, operacionalizada por meio do código de análise desenvolvido, possibilitou a identificação de atores relevantes nas principais discussões vivenciadas pelo setor no âmbito do Congresso Nacional. Ao todo foram codificados 453 (quatrocentos e cinquenta e três) posicionamentos, emitidos por representantes de 45 (quarenta e cinco) diferentes organizações, os quais foram agrupados em 8 (oito) diferentes categorias: (i) controle e ministério público, com 11 (onze) registros; (ii) especialistas, com 11 (onze); (iii) governos estaduais, com 7 (sete); (iv) governo federal, com 101 (cento e um); (v) operadores, com 62 (sessenta e dois); (vi) parlamentares, com 174 (cento e setenta e quatro); (vii) trabalhadores, com 30 (trinta); e (viii) usuários, com 57 (cinquenta e sete). A tabela completa resultante das codificações está no Apêndice 4 deste trabalho.

Percebeu-se que as audiências públicas realizadas nas duas casas do Congresso foram atendidas por representantes de alto nível de gestão dentro de suas organizações. Das 453 (quatrocentas e cinquenta e três) posicionamento codificados, 221 (duzentas e vinte e um) foram originadas por presidentes de organizações ou senadores, 194 (cento e noventa e quatro) por secretários, superintendentes, diretores conselheiros ou deputados, 12 (doze) por gerentes ou coordenadores e 25 (vinte e cinco) por analistas ou especialistas. Tal distribuição demonstra que as audiências selecionadas trazem, na sua maioria, posicionamentos de níveis estratégicos de gestão, ou seja, daqueles atores mais representativos de suas organizações e com maior poder de influência dentro do subsistema.

Com a análise sistemática dos posicionamentos emitidos pode-se concluir que há três diferentes variantes de posicionamentos que prevalecem nas discussões. De forma simplificada e com o intuito de estabelecer critérios para a formação das coalizões, verificou o alinhamento de cada um dos atores em torno da questão central que domina as crenças do setor – a orientação quanto ao papel do estado e sua relação com a atividade portuária. Com o uso de crenças identificadas como preditoras de coalizão, como se convencionou chamá-las (ver metodologia), procedeu-se ao ranqueamento dos atores de acordo com a pontuação média de todos os posicionamentos preditores de coalizão, com vistas a oferecer *insight* para o enquadramento em coalizões.

Diante dos resultados desse teste, verificou-se a confirmação da percepção da existência de três visões distintas sobre o setor. São elas a visão liberal, evidenciada por

pontuações inferiores a 3 (três); a visão desenvolvimentista, com pontuações entre 3 (três) e 4 (quatro); e a visão estatista, caracterizadas por notas superiores a 4 (quatro). Ao total, foram identificadas 171 (cento e setenta e um) posicionamentos enquadrados como crenças preditoras, com pontuação média de 2,9 (dois e nove). A proximidade dessa média da escala moderada (3) indica o equilíbrio de forças dentro dos fóruns de discussão, uma vez que reflete a agregação da defesa aberta das crenças mais relevantes para o subsistema. A seguir é apresentada a tabela 6 com a média dos posicionamentos de cada um dos atores codificados, ordenados pelo respectivo grupo de atuação⁷.

Nota-se que alguns grupos, a saber, o de parlamentares e de operadores, possuem comportamentos diversos quanto às suas crenças preditoras, o que faz com que o seu alinhamento em termos de coalizão não possa ser generalizado com base no grupo que integra, mas segregado em subgrupos. No caso dos operadores, percebe-se subgrupo liderado pela Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP) como aderente de postura mais liberal, enquanto outros, como a Associação Brasileira de Terminais de Contêineres (ABRATEC), caracterizam-se pela defesa de crenças estatistas. No caso dos partidos políticos, há gama maior de variação, inclusive individual, mas por motivos de simplificação adotou-se a posição dos partidos como referência. Os estados (PE, RS e BA) foram representados ou pelo governador, como no caso de Pernambuco, ou por secretários de estado, como no caso do Rio Grande do Sul e da Bahia.

Uma observação é importante na análise de preditores. Embora essa ferramenta ofereça comparativo facilitado e direto entre atores e grupos, convém mencionar que a sua generalização é limitada, uma vez que somente a partir do contexto e do conteúdo dos posicionamentos é possível afirmar com segurança o alinhamento de cada um dos representantes. Ressalta-se que os preditores funcionam como instrumento de apoio para a validação de análise que tem natureza qualitativa, sumarizando e objetivando a comparação e, dessa forma, conferindo maior rigor metodológico. A Tabela 10 demonstra, o enquadramento dos atores quanto à pontuação média nas crenças preditoras de coalizão.

⁷ A organização em grupos (ou categorias) de atores não reflete a codificação de crenças, tratando-se de tipologia conforme a natureza jurídica de cada ator.

Tabela 10

Categorias de atores conforme pontuação média nas crenças preditoras de coalizão

Partidos	Registros	Média	Trabalhadores	Registros	Média
PP	1	1,0	FETAPORT	4	4,0
PSDB	3	1,3	FENCCOVIB, CTB e CNTTMAF	3	5,0
DEM	17	1,5	FNP	3	5,0
PR	6	1,8	Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo	1	5,0
PMDB	8	2,1	Sindicato dos Portuários do Rio de Janeiro	1	5,0
PSD	9	2,3	Total	12	4,7
PPS	3	2,7			
PT	16	3,7			
PSB	6	4,2	Usuários	Registros	Média
PDT	2	5,0	FIESP	3	1,7
Total	71	2,6	AEB	2	2,0
			CNA	5	2,4
Operadores	Registros	Média	AEP	5	3,0
ABTP	12	2,1	CNI	1	3,0
FENOP	6	4,3	Total	17	2,5
ABRATEC	1	5,0			
ABTRA	3	5,0	Estados	Registros	Média
Total	22	3,2	PE	3	2,0
			RS	1	3,0
Especialistas	Registros	Média	BA	1	3,0
Inst. ILOS	3	1,7	Total	5	2,4
Sérgio Aquino	1	2,0			
Total	4	1,8	Governo Federal	Registros	Média
			ANTAQ	9	3,2
Controle e MPF	Registros	Média	SEP	23	3,2
MPT	1	3,0	Casa Civil	5	3,8
Total	1	3,0	Total	37	3,3

Grupos	Registros	Média
Especialistas	4	1,8
Governos Estaduais	5	2,4
Usuários	17	2,5
Parlamentares	71	2,6
Operadores	24	3,1
Controle e MPF	1	3,0
Governo Federal	39	3,3
Trabalhadores	12	4,7
Total	173	2,9

Nota. Resultados obtidos a partir da análise de conteúdo como orientada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

5.3.1 Coalizão liberal

A pesquisa indicou que a existência de coalizão liberal formada por operadores portuários favoráveis à concorrência, parlamentares partidários da redução da intervenção estatal na economia, especialistas no setor, usuários dos portos brasileiros e governos estaduais. Um conjunto de 24 (vinte e quatro) atores e 232 (duzentos e trinta e dois) posicionamentos (51% dos posicionamentos) foram identificados com essa corrente de crenças, cuja média de preditores ficou em 2 pontos.

Entre as crenças mais presentes estiveram a visão sobre a presença do estado moderada a mínima (componente A1 – 17 registros - média de 2,3 pontos); a alta preocupação com segurança (A4 – 13 – 1,2), que engloba aspectos de aversão ao risco, valorização da previsibilidade e da segurança jurídica; a defesa da descentralização da governança do setor (B1 – 29 – 1,8); a responsabilização distribuída entre o governo (maior peso) e a iniciativa privada (menor peso) em relação às ineficiências do setor (B6 – 10 – 1,8); a advocacia em favor da liberdade de movimentação de cargas de terceiros por terminais privados (C1 – 15 – 1,1); e o desejo de retorno ao modelo anterior de administração portuária, com autoridade portuária (AP) com funções de poder concedente e o conselho da autoridade portuária (CAP) com poder deliberativo (C8 – 14 -1,9).

Tem entre os seus principais expoentes no âmbito dos operadores portuários a Associação dos Terminais Privados (ATP)⁸, fundada em 2013 pelos controladores de terminais privados diante da perspectiva de que os seus interesses não se encontravam mais representados pelas associações existentes à época. Entre os partidos políticos, a coalizão liberal identifica-se com as ideias defendidas – no âmbito do subsistema - pelo Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), pelo Democratas (DEM), pelo Partido da República (PR) e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Individualmente, pode-se destacar o pensamento da senadora Kátia Abreu como próprio da tal matriz conceitual, assim como de Wilen Manteli, presidente da ABTP.

Um aspecto peculiar da codificação foi a classificação dos governos estaduais na coalizão em tela. Tal postura deu-se, a despeito das orientações partidárias diversas - Partido Socialista Brasileiro (PSB) em Pernambuco (PE) e Partido dos Trabalhadores (PT) no Rio Grande do Sul (RS) e na Bahia (BA) -, principalmente em função da defesa pela descentralização da governança portuária, pleito defendido pelos estados e característico do pensamento liberal. Diferentemente dos estados, confirmou-se o esperado alinhamento dos usuários, representados pela presença marcante da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) nas discussões, cuja defesa se deu sempre em favor da segurança jurídica e institucional e da atuação moderada no estado.

Na tabela 11, é possível verificar os atores que atuam alinhados em torno das crenças liberais.

Tabela 11

Atores integrantes da coalizão liberal

Coalizão liberal			
<i>Parlamentares</i>			
PMDB	PSDB	DEM	PSD
PP	PPS	PR	PTB
<i>Usuários</i>			
CNA	CNT	CNI	ABIOVE
Ação Empresarial	FIESP	AEB	FENAVEGA
IBS	USUPPORTs*	ANUT	ECSA
<i>Operadores</i>			
ABTP	ATP		

⁸ Embora não tenha aparecido na amostragem documental, possui atuação nitidamente alinhada com as posições mais extremas verificadas na coalizão liberal.

	<i>Governos Estaduais</i>		
PE	BA	RS	
	<i>Especialistas</i>		
ILOS	Sérgio Aquino		AEP

Nota. ANUT, ATP, ECSA e AEP apareceram somente nas entrevistas e não nas audiências públicas analisadas. Elaboração do autor.

Diante desses resultados, pode-se concluir que a coalizão liberal se caracteriza por visões de mundo *deep core* pautadas pela intervenção mínima a moderada do estado na economia e pela flexibilização das relações trabalhistas. Seu discurso está muito relacionado à promoção da livre concorrência no setor portuário e pela maior delegação e descentralização da gestão das políticas portuárias. São representados pelas associações que possuem como associados operadores portuários de terminais privados, além de todo o grupo de usuários dos portos e de parlamentares de orientação liberal. Utilizaram como estratégia durante a discussão da MP nº 595/2013, a apresentação de emendas que mitigavam alguns dos efeitos pretendidos pela coalizão desenvolvimentista, prezando pela estabilidade contratual. Além disso, alguns de seus parlamentares tentaram obstruir a condução dos trabalhos no plenário da Câmara, utilizando o argumento de que a discussão havia sido feita de forma “açodada”, diferentemente do antigo marco regulatório, tido como modelo de sucesso pelos membros da coalizão.

5.3.2 Coalizão desenvolvimentista

Os principais membros da coalizão desenvolvimentista confundiram-se com os atores governamentais durante a maior parte do período em análise. Isso porque o principal defensor do ideário regulamentador foi o próprio governo federal, por meio da atuação dos órgãos ligados ao setor portuário, quais sejam, Casa Civil, SEP, ANTAQ, Departamento de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Também defendem as concepções desenvolvimentistas os parlamentares integrantes do PT, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público do Trabalho (MPT). Esse agregado de atores perfazem o reduzido número de 10 (dez) organizações, contudo, com participação bastante efetiva, com 148 registros de posicionamentos (33% dos posicionamentos).

As crenças mais presentes nos pronunciamentos da coalizão desenvolvimentista estão situadas em posições moderadas a estatistas, giraram em torno da presença moderada a marcante do estado na economia (componente A1 – 9 registros – 3,7 pontos); atuação

governamental por meio da regulação e de incentivos pontuais (B2 – 13 – 3,2); da centralização moderada da governança portuária (B1 – 12 – 3,5); e da liberação da movimentação de cargas de terceiros em terminais privados como fomentadora de investimentos produtivos (C1 – 25 – 2,0). O quesito B1 foi bastante influenciado pelas mudanças trazidas pelo novo marco regulatório do setor, provocado pela edição da Medida Provisória nº 595/12, que centralizou o planejamento, a formulação e parte da implementação das políticas portuárias, retirando a relativa autonomia que dispunham as administrações portuárias.

Os órgãos de governo e o PT mostraram ao longo do tempo substancial consistência nos seus posicionamentos. Enquanto o governo federal apresentou média de preditores de 3,2 pontos, o PT ficou ligeiramente acima, com pontuação de 3,1. Alguns discursos refletem com riqueza de detalhes o pensamento de governo acerca do setor portuário, o qual moldou o novo marco instituído e os regramentos infra legais vigentes. Destaca-se a defesa do governo feita pela então ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, na Comissão Mista da MP nº 595/12. Em primeiro momento, Gleisi faz a defesa da movimentação mista em terminais de terceiros (C1):

No que diz respeito aos Terminais de Uso Privado ou Privativo tivemos uma firme disposição de ser contra a barreira de entrada e a liberação de cargas. Temos um país de dimensão continental com uma costa marítima extensa. Precisamos dar resposta às demandas que nós temos. Portanto, achamos que hoje, como nós convivemos muito bem com os Terminais de Uso Privado - são 129 e já temos pedidos para mais Terminais de Uso Privado -, que convivem em harmonia com os 34 portos, não vemos por que eles não podem ser complementares, também, em cargas que não sejam específicas. Aí, com certeza, pesa bastante a discussão da carga por contêiner. (Senado Federal, 2013, p. 22458)

Na sequência, critica a descentralização até então vigente (B1):

Eu acredito que, se a descentralização fosse boa, como ela está colocada hoje, teríamos tido respostas mais eficientes do conjunto do sistema portuário, e quando falamos em intervenção do porto, infelizmente não podemos tratar um porto de maneira isolada, por mais eficiente que seja a sua gestão. Ou integramos e tornamos esse sistema eficiente ou não vamos ter uma logística eficiente e o custo Brasil continuará alto. (Senado Federal, 2013, p. 22461)

Na Tabela 12, são reunidos os patrocinadores da corrente desenvolvimentista.

Tabela 12

Atores integrantes da coalizão desenvolvimentista

Coalizão Desenvolvimentista
<i>Parlamentares</i>

PT			
<i>Governo Federal</i>			
Casa Civil	SEP	ANTAQ	EPL
IBAMA	DNIT	MAPA	
<i>Controle e MP</i>			
MPT	TCU		

Nota. Elaboração do autor.

Diante dos resultados obtidos, entende-se que a coalizão desenvolvimentista atuou como reflexo da matriz de pensamento da corrente econômica que a denomina. Seus objetivos estiveram durante todo o período alinhados com a orientação do governo sendo a maioria de seus membros integrantes do Poder Executivo federal. A intervenção do estado com vistas a promover o desenvolvimento do país baseada no planejamento estatal está no cerne das crenças do grupo. É formada por parlamentares do partido que governava à época e por organizações do executivo federal, além de estar alinhada com o pensamento de atores do controle e do ministério público. Dispôs da máquina de governo para atuar como *policy broker*, por intermédio da Casa Civil, e utilizou como estratégia a aproximação das associações de trabalhadores e explorou a divisão entre os operadores portuários privados e arrendatários. Permitiu a inclusão de emendas que feriam a essência de alguns pontos da MP original, mas posteriormente utilizaram o poder de veto do Executivo para as derrubar.

5.3.3 Coalizão estatista

A coalizão estatista diferencia-se das duas anteriores pelo caráter extremo dos seus posicionamentos durante as audiências públicas. A sua origem está em posições que defendem uma intervenção maior do estado na economia, assim como a ampla normatização das atividades portuárias. A base de sustentação da coalizão se dá pela manutenção do *status quo* em termos institucionais, tendo como propagadores os sindicatos de trabalhadores, os partidos políticos de acentuada matriz ideológica de esquerda, e os as entidades que defendem os interesses dos operadores portuários arrendatários de terminais em portos públicos. A aferição das crenças preditoras de coalizão conferiram a alta pontuação de 4,6 ao conjunto de atores que a compõem. Quando considerados as demais crenças (não preditoras), a pontuação obtida é de 3,0, o que demonstra moderação em relação aos demais aspectos, reforçando a

percepção de que a defesa das crenças relacionadas à maior intervenção estatal tem propósito instrumental bem definido.

A contradição aparente da aliança de operadores portuários arrendatários e trabalhadores explica-se pela causa comum da manutenção de vantagens conquistadas historicamente, seja por meio da negociação de condições de trabalho favoráveis, seja pela vitória em processos licitatórios. O cerne da fusão de interesses aparentemente tão difusos está em na aversão à competição aberta, com trabalhadores não submetidos às mesmas regras ou com terminais privados no caso dos operadores portuários. Essas crenças, próprias dos dilemas de competição entre e intraportos, mesmo que não abertamente, advogam contra a promoção da competição no setor portuário, ponto que consensual entre nas coalizões liberal e desenvolvimentista. O alinhamento dos partidos trabalhistas e socialistas com as crenças estatistas, na análise documental, representados pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PDT) possui caráter estritamente ideológico, sem demonstrar as mesmas preocupações materialistas dos demais membros da coalizão.

Essa coalizão foi inicialmente considerada como integrante da coalizão desenvolvimentista, contudo, a notória diferenciação em torno das crenças centrais, com preditores atingindo a pontuação de 4,6, indicou a necessidade da sua segregação. Em tese, poderia ser considerada até subcoalizão, mas suas posições notoriamente extremadas formaram a opção pela sua segregação em uma nova coalização. Os atores que a formam representaram 11 (onze) diferentes organizações, totalizando 73 posicionamentos (16% dos posicionamentos). As crenças de mais frequentes foram relativas à maior presença do estado (componente A1 – 8 registros – 4,5 pontos); ao reforço da regulamentação trabalhista (A7 – 6 – 5,0); à admissão de intervenção fomentada pelo poder público sobre aspectos concorrenciais (B12 – 6 – 4,7); e ao fortalecimento do modelo de vinculação do OGMO nos portos organizados (C2 – 8 – 4,5).

O discurso dessa coalizão confunde-se com a busca da isonomia de competição, contudo, advoga tal condição mediante a defesa da utilização de mecanismos regulatórios para tanto. Sob o argumento de que a competição entre os regimes público e privado seria prejudicial aos terminais e trabalhadores já estabelecidos nos portos organizados, pregam a criação de mecanismos de “equalização”, que somente seriam possíveis por meio da intervenção estatal. Um trecho extraído do pronunciamento do representante Matheus Miller da Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (ABTRA) em audiência pública de 2010 no Senado reflete os pilares dessa argumentação:

Vão criar dois tipos de relação jurídica para exploração de uma mesma atividade. Se prevalecer essa tese, senhores, vamos ver um grande desequilíbrio concorrencial. Na medida em que você pega um terminal privativo e dá a ele características de terminal público, você desestabiliza todo o arcabouço legal sobre o qual foi embasado o crescimento do setor portuário brasileiro. (Senado Federal, 2010, p. 363)

Na Tabela 13, são elencados os atores que compuseram a coalizão na amostragem codificada:

Tabela 13

Atores integrantes da coalizão estatista

Coalizão Estatista		
<i>Parlamentares</i>		
PSB	PDT	
<i>Governo Federal</i>		
ABTRA ABTL*	FENOP	ABRATEC
<i>Trabalhadores</i>		
CTB FNP	CNTTMAFF FNE	FETAPORT FENCCOVIB
Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo		Sindicato dos Portuários do Rio de Janeiro

Nota. Elaboração do autor.

Assim, verificou-se, em suma, que a coalizão estatista é versão extrema das crenças defendidas pelos desenvolvimentistas, defendendo a forte presença do estado tutelando as relações econômicas, admitindo a utilização de proteções de mercado direcionadas a agentes escolhidos, e o fortalecimento dos direitos trabalhistas. Tem como representantes os operadores portuários arrendatários, as associações dos trabalhadores portuários e parlamentares de partidos trabalhistas e socialistas. Suas estratégias revelaram a intenção de manutenção do *status quo* utilizando-se do discurso do equilíbrio das condições de concorrência de forma falaciosa, quando na verdade objetivavam a compensação das reformas pró-competição estabelecidas no novo marco por meio da introdução de medidas protecionistas pelo governo. Os núcleos dos trabalhadores (associações e parlamentares) amparou-se na condição especial do trabalhador portuário, prevista em normas internacionais,

e a identificação ideológica do governo para sustentar os benefícios historicamente conseguidos.

5.3.4 *Policy brokers, policy entrepreneurs e hurting stalemate*

No estudo de caso do setor portuário brasileiro pesquisado foi possível identificar, por ocasião das discussões que levaram à construção do novo marco regulatório no período de 2012 a 2013, a atuação de um importante *policy broker*. Esse papel foi desempenhado por um ator governamental enquadrado na coalizão desenvolvimentista – a Casa Civil da Presidência da República. Essa identificação teve como base os depoimentos coletados por meio de entrevistas com atores que participaram das negociações da redação da MP nº 595/2012 e pelo discurso proferido pela então ministra Gleisi Hoffmann em audiência pública realizada no âmbito da Comissão Mista da MP.

Quanto às entrevistas, há relatos de que a Casa Civil conduziu todas as negociações para a elaboração da proposta, articulando-se com os órgãos públicos responsáveis pela política portuária (SEP, ANTAQ e MT) e com representantes dos *stakeholders* do setor. A iniciativa teria partido da Casa Civil, em articulação com a SEP, tendo sido as primeiras reuniões restritas a poucos membros com alto nível hierárquico (ministros, secretários, diretores de agência reguladora e assessores especiais). Com o amadurecimento da proposta, foi inserido um grupo maior de atores nas negociações, emulando a dinâmica própria dos subsistemas do ACF, porém em ambiente ainda com participação restrita e em ambiente fechado. O próprio fato de que o lançamento do novo marco ter sido acompanhado do lançamento do módulo de portos do Programa de Investimentos em Logística (PIL-Portos) levou à ampliação da base de participantes, sobretudo em função da interface com a previsão de obras de acessos rodoviários e ferroviários aos portos, divulgados conjuntamente.

Durante todo o processo, o governo - por intermédio da ministra e dos assessores especiais da Casa Civil - fez o trabalho de *policy broker*, dirimindo conflitos entre todos os interessados, atuando em ambiente de inerente complexidade intrínseco ao setor portuário. Embora tenha havido resistência de alguns participantes, como de parlamentares, operadores portuários e trabalhadores, membros da coalizão estatista, a percepção da existência de um impasse prejudicial ao setor (*hurting stalemate*), devido aos elevados custos portuários e à baixa eficiência dos portos nacionais, permitiu que houvesse acordo em torno dos pontos essenciais da reforma, com as flexibilizações necessárias tendo ocorrido por meio no Congresso Nacional, por meio da não oposição de emendas das coalizões liberal e estatista.

Quanto à análise de conteúdo do discurso da ministra Gleisi Hoffmann, percebe-se a defesa dos pontos centrais da reforma, com a devida motivação de cada uma das alterações. Nesse pronunciamento, foram codificados 5 (cinco) posicionamentos enquadrados em crenças preditoras de coalizão (A1, B1, B1, B15, B12), com pontuação média de 3,8, o que demonstra a posição moderada, mas com viés próximo do estatista, da ação desse *policy broker*, que utilizando da sua condição de membro do governo e da articulação construída, conseguiu canalizar as forças necessárias para desencadear mudanças na política (*policy changes*).

Um elemento importante para a compreensão da dinâmica que permeou o subsistema no período estudado foi a convergência existente entre o *policy broker* e alguns atores-chave para a condução das negociações, os *policy entrepreneurs*. Verificou-se a atuação de dois atores que se enquadram nas características típica dessa função, uma importante liderança nas discussões do subsistema e a capacidade de direcionar a atenção e os recursos disponíveis para os seus pontos de interesse. Embora não esteja parte integrante do framework do ACF, Sabatier e Jenkins-Smith (2007) apontam essas características como recurso essencial para catalisar a mudança na política (*policy change*).

O primeiro desses atores, o qual esteve ativamente presente na maior parte das audiências mapeadas no período, foi a senadora Kátia Abreu. Declaradamente entusiasta das questões de logística, conforme destacou por diversas vezes em seus discursos, a parlamentar do Tocantins demonstrou extrema capacidade de liderar a pauta de discussão, usando recursos como a apresentação de requerimentos relativos a assuntos de portos; da apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 118 de 2009, que permitia objetivava permitir a exploração de instalações portuárias privadas para uso geral; e da intensa participação nos debates realizados. Com relação a esse último ponto, convém destacar que foram codificados 31 (trinta e um) posicionamentos da Senadora ao longo das 10 (dez) audiências analisadas em profundidade.

Outro importante ator nas discussões do subsistema foi o representante da Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP), Wilen Manteli. Em que pese a sua necessidade de harmonizar interesses de associados arrendatários (terminais públicos) e autorizatários (terminais privados), o presidente da ABTP demonstrou-se amplo domínio das questões centrais do setor, exercendo liderança política e técnica sobre os demais atores. Tal posição é sustentada pela intensa participação em grande parte das audiências públicas analisadas. Além de ser presidente da associação mais relevantes de operadores portuários, Wilen Manteli apresentou visões e crenças muito bem definidas acerca do setor, em todas as oportunidades

registradas neste trabalho. Seus pronunciamentos costumam ser ricos em posicionamentos e, portanto, transmitem claramente as crenças defendidas, tendo totalizado 39 (trinta e nove) codificações em seu nome.

Tal característica é notória também nas falas da senadora Kátia Abreu, indicando aparente correlação dessa característica com o exercício de liderança no interior do subsistema, típico de um *policy entrepreneur* (Sabatier & Weible, 2007). Em que pese ambos atuem no âmbito da coalizão liberal – Kátia Abreu com média de 1,9 e Wilen Manteli com média de 2,1 nas crenças predictoras – ambos souberam moderar suas posições ao longo dos debates, facilitando a aceitação de muitas de suas posições entre os demais atores.

5.4 Questões centrais

Durante os debates realizados nas audiências públicas submetidas à análise de conteúdo para a elaboração desta dissertação, foram identificadas 3 (três) questões basilares para o desenvolvimento do setor portuário brasileiro: (i) a governança da gestão das políticas portuárias (centralização x descentralização); (ii) a competição entre e intraportos; e (iii) a profissionalização da gestão portuária.

Destaca-se que permanecem diversas críticas ao modelo de **governança das políticas portuárias** estabelecido pela Nova Lei dos Portos. Tais críticas apareceram de forma praticamente unânime durante os debates no Congresso Nacional, durante e após a tramitação da MP nº 595/2012, permanecendo presentes no cenário atual. Diversos parlamentares e representantes dos governos estaduais manifestaram-se contra a medida, que foi justificada pela necessidade de integrar o planejamento logístico nacional e pela padronização dos procedimentos de elaboração de estudos e de licitação. Importa destacar que nenhuma das três coalizões identificadas (liberal, desenvolvimentista e estatista), no seu agregado, defendeu crenças relacionadas à centralização das políticas do setor. Como era esperado, a coalizão liberal destacou-se na defesa da descentralização, mas foi acompanhada por tom moderado pelas demais coalizões. A exceção ficou por conta da Casa Civil e de alguns membros da coalizão desenvolvimentista, mentores da ideia em função da sua composição no grupo que detinha o governo.

O estado de Pernambuco, por exemplo, dono de um dos portos mais eficientes do país, o porto de Suape, cuja história de construção teve importante participação de recursos provenientes dos cofres estaduais, teceu duras críticas ao modelo centralizado na SEP, em função da retirada da autonomia que o porto anteriormente possuía para planejar e implementar suas melhorias, possibilitando a sua diferenciação competitiva entre os portos do

Nordeste. O modelo trazido pelo novo marco regulatório, embora seja aparentemente razoável do ponto de vista teórico, guarda o risco prático de esbarrar na capacidade institucional de SEP e ANTAQ em processar simultaneamente e de forma célere as demandas de expansão do conjunto de portos organizados do país. Tal situação agrava-se pelo distanciamento da realidade local e as possíveis ingerências políticas que podem distorcer as prioridades de licitação de Brasília. Ou seja, há diversas incertezas que circundam o modelo de centralização do planejamento e da formulação das políticas portuárias pela SEP, com riscos relacionadas à imprescindibilidade da sua adequada governança, sob a pena da geração de ineficiências superiores às vistas no modelo anterior de descentralização. A possibilidade prevista na Nova Lei dos Portos de poder delegar a realização da licitação às administrações portuárias, combinada com um exercício leve do poder de emanar diretrizes pela SEP poderia ser caminho alternativo para suprir as lacunas institucionais existentes, sem acarretar a necessidade de qualquer mudança legal. Equacionar a governança nesse sentido, está entre as questões essenciais para o desenvolvimento do setor portuário.

Outra questão fundamental para o setor portuário, a qual também foi alvo de intensos debates no âmbito das audiências públicas analisadas é a **competição entre e intraportos**. Entende-se por competição entre portos, a possibilidade de competição de terminais arrendados localizados dentro de portos organizados com terminais privados localizados fora das poligonais. As associações que integram a coalizão estatista trazem no seu discurso um forte apelo por medidas de “isonomia” e “equalização” das condições de competição, sob a alegação de que a livre competição entre portos públicos e privados traria desequilíbrio em desfavor dos primeiros.

A lógica, entretanto, é aparentemente inversa e o argumento falacioso. Os terminais que ocupam área arrendadas em portos organizados dispõem, primeiramente, de toda a infraestrutura comum do porto público, além de possuir ganhos de escala, por exemplo, na contratação de trabalhadores avulsos por meio do OGMO – que é administrado por um *pool* dos próprios operadores portuários arrendatários – e de serviços associados à operação. Além disso, conta com investimentos públicos relativos à infraestrutura de acessos terrestres e aquaviários de acesso ao porto, por meio da construção de rodovias, ferrovias e a execução de programas de dragagens sem ônus para o arrendatário. Já os portos privados precisam construir suas próprias condições de infraestrutura para poderem operar, sem dispor de incentivos públicos para tanto. Além disso, operam de forma independente, ou no mínimo em *cluster*, precisando desenvolver de maneira privada volume de atividade suficiente para ser

competitivo. Suas vantagens estão justamente associadas a esses riscos, quais sejam a não ingerência política sobre as suas operações e a flexibilidade da gestão privada da infraestrutura portuária, inclusive sem a necessidade de contratação de trabalhadores cadastrados no OGMO.

Assim sendo, a adoção de medidas destinadas a compensar supostos desequilíbrios nessa competição, indicam o caminho exatamente oposto da promoção da livre concorrência. Seria o equivalente a introduzir proteções artificiais no mercado, por meio da intervenção governamental, privilegiando o grupo de operadores tradicionais, que hoje detém os arrendamentos portuários mais lucrativos do país.

Quanto à competição intraporto, há que se falar na criação de condições para que novos entrantes ingressem nas áreas disponíveis nos portos organizados brasileiros. A SEP trabalha hoje com rol de aproximadamente 90 (noventa) áreas que seriam passíveis de licitação, as quais poderiam fomentar a competição interna ao porto. A introdução desse tipo de relação, inclusive com a redundância de terminais para o mesmo tipo de carga, se viável economicamente, poderia trazer incalculáveis benefícios em termos de eficiência portuária. Essa foi, possivelmente, uma das principais ideias que norteou a elaboração da MP nº 595/2012, sendo bastante defendida nos pronunciamentos da coalizão desenvolvimentista, acompanhada de forma moderada pela coalizão liberal. A evolução, contudo, desse ponto depende da capacidade de gestão do governo federal, que até desde a instituição do novo marco em 2013 conseguiu contratar apenas 2 (dois) novos terminais.

Por fim, mas não menos importante, está a questão da **profissionalização da gestão portuária**. Esse seja talvez o principal desafio a ser superado para viabilizar o pleno desenvolvimento dos portos nacionais. Isso porque a gestão dos portos depende da introdução de nova cultura nas administrações portuárias, nos operadores portuários e nos trabalhadores. Convém segregar a discussão em 3 (três) tópicos, sendo o primeiro a profissionalização em si da administração do porto organizado, tornando impessoais e cooperativas as relações com operadores e trabalhadores portuários. A modernização das instalações portuárias, inclusive pelo uso de tecnologias da informação, por meio de modelo de gestão por resultados, da simplificação de procedimentos, da transparência na condução dos negócios do porto e do compromisso pela execução de melhorias que realmente sejam prioritárias, em prol de toda a comunidade portuária.

O segundo tópico diz respeito à coordenação entre as diversas autoridades que atuam como intervenientes na operação portuária (ANVISA, Marinha, Vigiagro, Polícia Federal,

Receita Federal e demais autoridades), as quais dependem da devida priorização governamental das atividades por eles desempenhadas, com a provisão de quadros e recursos adequados para o fiel cumprimento das suas obrigações. A implementação de medidas como do Porto 24 horas e do Porto Sem Papel são salutares para a melhoria da eficiência da atuação desses órgãos intervenientes.

Já o terceiro tópico diz respeito ao alto grau de rigidez das relações trabalhistas no setor portuário. A percepção dos operadores portuários é de que faltam profissionais habilitados para atuar em sintonia com os avanços tecnológicos e a automação dos serviços portuários. Em tempo, a Lei nº 12.815/2012, a partir de emendas feitas durante a tramitação congressual, previu que o OGMO deve promover o treinamento multifuncional para os trabalhadores portuários, endereçando, assim, a questão da atualização educacional desses profissionais.

A despeito da existência de regime diferenciado de direitos para os trabalhadores portuários, fundamentado na Convenção nº 137 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e refletido na Lei nº 12.815/2013, o enrijecimento das relações de trabalho no setor tem pesado em termos de custos para a logística. De acordo com Rocha *et al.* (2016, p. 17):

Os sindicatos dos portuários ainda mantêm forte controle sobre a remuneração das operações dependentes de mão de obra especializada (estiva, capatazia), mesmo com a criação do OGMO – Órgão Gestor de Mão de Obra. Também controla m o tamanho das equipes (terno), em geral acima do necessário, gerando ociosidade e elevação dos custos.

Outro importante gargalo para as administrações portuárias é o alto grau de judicialização de demandas trabalhistas, que ocorrem majoritariamente sobre a alegação de desvio de função. Há quem defenda que as administrações portuárias deveriam deixar de ser autarquias para passarem a ser sociedades de economia mista e, assim, terem maior flexibilidade na alocação da mão de obra. Além dos enquadramentos jurídicos, há também a percepção de certa permissibilidade excessiva por parte da Justiça do Trabalho, o que acaba por potencializar a cultura do ingresso em juízo por parte dos trabalhadores.

Ainda em relação à gestão portuária, poderia ser testado a possibilidade de concessão dos portos organizados, que poderiam se dar tanto no modelo de “porteira fechada”, em que a concessionária administraria o porto e as áreas dos terminais, ou no modelo “condomínio portuário”, em que a concessionária exerceria estritamente a administração das áreas e serviços comuns do porto. Essa poderia ser uma alternativa às restrições que haveria à profissionalização das administradoras públicas, a exemplo das Companhia Docas, devido à

sua natureza e arraigada cultura estatal. O modelo poderia ser inicialmente aplicado a portos não estratégicos e, a partir dos resultados obtidos, cogitada a sua gradual expansão para o restante do conjunto de portos organizados.

5.5 Proposições do ACF para mudanças na política (*policy change*)

Os resultados obtidos neste trabalho são coerentes com as duas hipóteses atualizadas de mudanças na política (*policy change*), demonstrando a consistência da abordagem para as explicar, inclusive levando à reforma do marco regulatório do setor. A seguir, as hipóteses de mudança na política, na sua versão mais atualizada (Jenkins-Smith *et al.*, 2014), serão discutidas em face do estudo de caso proposto.

Hipótese 1 – significantes perturbações externas ao subsistema, significantes perturbações internas ao subsistema, aprendizagem orientada pela política, acordos negociados, ou alguma combinação desses são condição necessária, mas não suficiente, como fontes de mudança nos atributos centrais na política de programas governamentais (Jenkins-Smith *et al.*, 2014).

Percebe-se na conjuntura apresentada, que houve uma combinação dos fatores necessários para a mudança na política do subsistema. A perturbação externa se deu pelo diagnóstico da incapacidade institucional do governo induzir – de maneira adequada e suficiente – todos os investimentos necessários para que os portos brasileiros acompanhassem a evolução dos portos do resto do mundo. Também como evento externo, conta o apelo existente em função da opinião pública sobre a carência de infraestrutura no país.

A aprendizagem orientada pela política foi identificada nos discursos proferidos pela coalizão estatista durante as audiências públicas da MP nº 595/2013. As crenças expressadas não se opunham abertamente à promoção da competição, demonstrando um certo constrangimento em relação às crenças centrais de política defendidas em audiências anteriores realizadas previamente à edição da MP.

Também foi possível identificar existência de acordos negociados entre as coalizões para viabilizar a preservação da reforma. Foram relatados episódios de negociação com as entidades representativas dos trabalhadores, que possibilitaram a inserção de diversas cláusulas em favor da coalizão estatista, assim como a introdução de cláusulas de prorrogação antecipada dos terminais existentes⁹, permitiram obter a adesão de parte da coalizão liberal, obtendo os votos necessários para a aprovação do novo marco.

⁹ Algumas delas vetadas pelo Poder Executivo posteriormente.

O fato de existirem essas condições, como coloca a hipótese, não torna automático o processo de mudança na política. A mudança somente pode ocorrer, pois essas condições foram canalizadas pelos *policy brokers* e *entrepreneurs*, em sinergia com os objetivos dos decisores governamentais.

Hipótese 2 – os atributos políticos centrais de um programa governamental, em uma jurisdição específica, não serão significativamente revisados enquanto a coalizão de governo que instaurou o programa se mantiver no poder na referida jurisdição – exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior. (*Jenkins-Smith et al.*, 2014).

Quanto à segunda hipótese, é possível testá-la a partir do entendimento das mudanças recentes na coalizão de governo, desde o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ilustrados pelo fim do status de ministério da SEP e da discussão de alterações infralegais e legais ora em discussão pelo MTPA.

No próximo capítulo será apresentada linha do tempo do período analisado, destacando os grandes marcos das mudanças institucionais que ocorrem no setor portuário brasileiro. O objetivo é articular a aplicação do ACF presente neste capítulo com a evolução das políticas públicas do setor.

6 AS MUDANÇAS NA POLÍTICA DO SUBSISTEMA BRASILEIRO DE INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA (2007 A 2016)

Este capítulo explora as mudanças na política do subsistema brasileiro de infraestrutura portuária no período alvo do estudo, de 2007 a 2016. Será traçada uma linha do tempo com os principais acontecimentos no período que foram fundamentais para a conformação do subsistema ao longo dos 10 anos em foco. Ao longo desse desenvolvimento são apresentados elementos trazidos tanto pela pesquisa bibliográfica e documental quanto pela análise documental das audiências públicas. A sua concepção é que funcione como capítulo de discussão final do trabalho, em que se aliam os conhecimentos gerados ao longo de toda a pesquisa ao objeto de estudo com a sua devida delimitação no tempo.

Uma rápida reconstituição histórica desde meados da década de 1990 é necessária antes de se ingressar no período alvo do estudo. Desde a extinção da Portobrás em 1990, o setor portuário carecia de diretrizes capazes de lhe conferir planejamento sólido. Mesmo a aprovação da Lei nº 8.630/93 tendo representado um grande avanço em termos de condições institucionais para a expansão das atividades do setor, a visão de médio e longo prazo mostrou-se secundária durante a década de 1990 e o início dos anos 2000. As linhas norteadoras da política portuária ficaram relegadas às decisões localizadas tomadas no âmbito do Conselho da Autoridade Portuária (CAP), que possuía o mandato de traçar os planos de cada um dos portos em caráter vinculante com base na lei de 1993.

Apesar da Lei de Modernização dos Portos permitir a concessão da administração dos portos organizados a particulares, esse expediente não foi utilizado¹⁰. Ainda assim, havia essa intenção, o que é demonstrado pela inclusão das Companhias Docas no PND em 1996, cujo processo de desestatização nunca foi levado a cabo, culminando com a retirada a sua retirada do Programa em 2008 (Guimarães, 2014).

De maneira geral, os anos 1990 foram marcados pelo movimento de descentralização dos portos organizados. Inicialmente a transferência deu-se por meio do instrumento de concessão, como ocorrido com São Francisco do Sul (SC) e São Sebastião (SP). A base legal direcionada para tratar especificamente da questão veio com a aprovação da Lei 9.277/96, que autorizou a delegação da administração e delegação dos portos federais a estados e municípios, e regulamentada pelos Decretos nº 2.184 e nº 2.247, ambos de 1997 (CNI, 2007).

¹⁰ A única experiência de concessão de porto público a privados até hoje ocorreu previamente à Lei de 1993, com a desestatização do Porto de Imbituba operacionalizada por meio do Decreto nº 7.842, de 13 de setembro de 1941, em favor da Companhia Docas de Imbituba, empresa privada originada como desdobramento da atividade de extração de carvão mineral na região. Em dezembro de 2012, com o vencimento da concessão, o controle do porto passou ao Estado de Santa Catarina (Porto de Imbituba, 2017).

As primeiras licitações de arrendamentos de terminais portuários públicos - sob o marco regulatório de 1993 - foram somente ocorrer a partir de 1995, a partir da concorrência pública do terminal de Libra em Santos (SP), tendo se intensificado nos anos seguintes. Até meados dos anos 2000, houve grande número de licitações, sobretudo de terminais de contêineres, incluindo terminais nos principais portos brasileiros como Rio Grande (RS), Vitória (ES), Paranaguá (PR), São Francisco do Sul (SC) e Itaguaí (RJ). A movimentação de cargas oriunda do comércio exterior acompanhou essa evolução, crescendo 6,6% ao ano em volume transportado e 12,6% no número de contêineres movimentados entre 1996 e 2007 (Goldberg, 2009).

6.1 A retomada do planejamento estatal (2007-2012)

Após a intensificação das licitações no final da década de 1990, por meio do qual cresceram os investimentos e conseqüentemente a capacidade de movimentação dos portos organizados, sob o arcabouço institucional da Lei de Modernização dos Portos, verificou significativa retração nos investimentos a partir de meados da década de 2000. De maneira oposta à expansão de emissão de autorizações para a movimentação de cargas próprias e mistas por terminais de uso privativo (TUPs), o dinamismo dos portos privados foi estancado. Nem a criação da ANTAQ em 2001 foi capaz redirecionar os rumos do setor. Embora a sua implantação e aparelhamento tenha ocorrido em 2002, somente em agosto de 2007 passou a ter fiscalização mais objetiva das administrações de portos públicos, com a edição da primeira resolução acerca de processo sancionatório – a Resolução nº 858/07 (ANTAQ, 2007).

Paralelamente a isso, assistiu-se ao crescimento da demanda pelos serviços portuários, capitaneada pela expansão da economia mundial e seus desdobramentos sobre a produção de grãos, com destaque para a soja e o milho. O diagnóstico do governo federal era de que existiam forças protecionistas que restringiam a evolução do setor, ancoradas no regime institucional vigente à época. Ao mesmo tempo, a autonomia concedida às administrações portuárias, cujo CAP era soberano na tomada de decisão, não permitia um redirecionamento do planejamento portuário por meio da União.

Nas audiências públicas analisadas neste trabalho, retratadas nos Apêndices 3 e 4, argumentou-se que as estratégias de expansão encontravam barreira na defesa de interesses particulares dos arrendatários já estabelecidos nos portos organizados, que capturavam as lideranças locais que ditavam as decisões dos CAPs, impedindo a realização de novas licitações. Nas palavras de Gleisi Hoffmann (Senado Federal, 2013, pp. 22460-22461):

Muitas vezes, também nós ficamos à mercê de interesses locais dos portos, ou o que chamamos das barreiras de entrada. Como a definição das licitações desses portos passava por um colegiado, fazia parte a administração do porto, mas também os empresários, junto com os trabalhadores, muitas vezes esse mesmo conselho não dava encaminhamento as licitações necessárias, porque ou era um concorrente querendo entrar ou era uma dificuldade que iria ter. Temos um exemplo clássico: o Terminal do Meio, no Rio de Janeiro, que está há dez anos para fazer licitação, e o porto não consegue encaminhar o seu arrendamento.

Também havia a percepção de que boa parte dos problemas estava na gestão dos portos, sobretudo naqueles administrados pelas Companhias Docas, que era diagnosticada como ineficiente pelos especialistas. As Companhias Docas não conseguiam sequer executar o orçamento destinado a elas pelo Ministério dos Transportes, que a época coordenava as políticas portuárias. Em 2006, somente 24% do orçamento consignado foi executado (R\$ 100 milhões realizados de R\$ 410 milhões previstos), o que resultava na insuficiência de investimentos no setor, conforme apontava a CNI (2007, p. 24).

Diversos obstáculos impostos pelos vários atores estatais que atuam como intervenientes nos portos (Polícia Federal, ANVISA, Vigiagro, Receita Federal), restringiam a competitividade do setor e a ideia da implantação da operação portuária em tempo integral como ocorre no exterior. O Brasil não mais conseguia acompanhar as inovações tecnológicas mundiais na mesma medida que a sua produção fazia, como enfatizou, o consultor da CNA, Luiz Antonio Fayet (Câmara dos Deputados, 2007, par. 22):

A nossa capacidade concorrencial está configurada pela natureza, pela tecnologia e pelos brasileiros. Estamos na vanguarda mundial do agronegócio, mas temos obstáculos logísticos. Não estou falando nos obstáculos cambiais nem nos tributários, que são explosivos. Aqui está uma listagem de itens que têm prejudicado, no campo logístico, a nossa competição, que dividimos em duas vertentes: garantia de investimentos e qualidade e gestão de patrimônio público.

6.1.1 A criação da Secretaria de Portos (SEP)

Como forma de recuperar a capacidade estatal de planejamento e de reativar os investimentos em portos públicos, o governo federal criou, por meio da Medida Provisória nº 393/07, convertida Lei nº 22.518, de 5 de setembro de 2007, a Secretaria Especial de Portos (SEP). O objetivo principal da medida era recolocar os portos na agenda prioritária do governo, conferindo o status de ministério à nova secretaria e ligando-a diretamente à estrutura da Presidência da República, capacitando-a, assim, com os instrumentos necessários para buscar o objetivo de colocar os portos brasileiros em condições de competir com os principais portos do mundo.

À nova organização competia coordenar o planejamento estratégico, formular as políticas, propor diretrizes institucionais, programas de investimento e projetos de apoio ao desenvolvimento do setor portuário. Seu objetivo de curto prazo, contudo, era viabilizar a execução de obras de dragagem e melhoramentos nos canais de acesso dos principais portos brasileiros, investimento considerado imprescindível para os portos nacionais naquele momento (CNI, 2007).

Entretanto, Guimarães (2014) defende que a criação da SEP foi permeada por motivações políticas, tendo sido desde a origem influenciada por acordos político-partidários, pela politização das Companhias Docas e pela prevalência de gestão ideológica nas administrações portuárias. O início da sua atuação foi também envolto em disputas judiciais entre os titulares de terminais privados e terminais públicos arrendados, quanto à possibilidade de movimentação de cargas de terceiros, o que resultou na edição do Decreto nº 8.033/2008, que será abordado na seção seguinte. Nesse sentido, a atuação da SEP acabou ficando restrita ao planejamento portuário e à contratação de obras de ampliação de capacidade dos portos, apoiadas pelos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Há uma percepção de que a SEP não atendeu às expectativas, gerando ainda efeitos colaterais negativos para o desenvolvimento do setor devido a problemas de governança. O primeiro deles seria os problemas de integração e gestão da logística ocasionado pela divisão, não clara, de responsabilidades entre o Ministério dos Transportes (MT) e a SEP. Essa dificuldade se traduz na falta de integração do planejamento de médio/longo prazo. Enquanto o MT desenvolveu o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), a SEP patrocinava a construção do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e os planos mestres dos principais portos nacionais. Alega-se, contudo, que os dois documentos não dialogaram na sua concepção, inviabilizando a harmonização das políticas de transportes com a portuária à época. Outra dificuldade era a separação de competências sobre portos interiores (sob responsabilidade do MT) e de portos marítimos (sob responsabilidade da SEP) sem haver o correspondente detalhamento dos critérios de enquadramento em cada uma dessas categorias de portos (Booz & Company, 2012).

A eminente falta de alinhamento entre a SEP e a ANTAQ começou também a se manifestar logo após o início das atividades da primeira. Isso decorre da inexistência de uma fronteira bem delimitada de atuação desses órgãos no que tange à formulação de políticas e ao planejamento setorial. Como a criação da SEP ocorreu somente em 2007, e diante do papel

pouco ativo do MT, a ANTAQ em diversas oportunidades acabou preenchendo a lacuna existente anteriormente nesses campos de atuação governamental (Booz & Company, 2012; Guimarães, 2014).

O ponto mais positivo da atuação da SEP foi a gestão do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, instituído pela Lei 11.610, de 2007. Por meio desta medida foram estabelecidas novas bases para a contratação de dragagens. A gestão dos contratos de dragagem - que antes era das administrações portuárias - não vinha apresentando resultados satisfatórios e foi transferida para a SEP. A introdução do conceito de “dragagem por resultados”, funcionou como espécie de concessão, permitindo a contratação simultânea da dragagem de aprofundamento associada a serviços continuados de manutenção da profundidade, pelo período de 5 (cinco anos), reduzindo os custos administrativos e conferindo maior previsibilidade acerca da continuidade desses investimentos no médio prazo (Brasil, 2007; Guimarães, 2014).

Uma das entrevistas realizadas durante a pesquisa indicou que a intenção com a criação da SEP ia além da execução de obras e da elaboração do planejamento, tendo como objetivos centrais também o equacionamento de passivos históricos do setor, como a condição institucionais para alavancar o investimento privado, a gestão das Companhias Docas, e a melhoria da coordenação entre os órgãos do setor (entrevistado VII). Cabe ressaltar, a respeito desse último ponto, que o CONIT havia sido criado em 2001 justamente para harmonizar as políticas de transportes, mas nunca obteve protagonismo nessa tarefa. (Guimarães, 2014).

6.1.2 O Decreto nº 6.620/2008 e os Terminais de Uso Privativo (TUPs)

A dualidade de regimes de exploração da infraestrutura portuária sob a vigência da Lei nº 8.630/93 sempre foi ponto sensível no arranjo institucional vigente à época. Os operadores portuários arrendatários de terminais públicos, que haviam vencido licitações, sempre questionaram os limites da movimentação de terminais de uso privativo mistos, conforme conceituados pela Lei de Modernização dos Portos, alegando que haveria assimetria regulatória, gerando competição antieconômica entre portos que atuavam sob diferentes regimes jurídicos (Moreira Neto & Freitas, 2015).

Logo após a aprovação da Lei de Modernização em 1993, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 929/1993), foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) pela FENCCOVIB, FNP, PSB, PCdoB e PDT, questionando a suposta violação constitucional quanto à definição constitucional de que os portos deveriam ser prestados como serviços públicos (art. 175). A controvérsia, contudo, acirrou-se com a autorização de seis TUPs para

movimentar contêineres entre 1999 e 2006, e a conseqüente expansão das suas operações (Goldberg, 2009).

Conforme relatado no quarto capítulo, a ANTAQ ainda em 2005, aprovou a Resolução nº 517, por meio da qual solicitava entre os documentos necessários para a autorização de novos TUPs, a demonstração de que a implantação do terminal se justificaria pela operação preponderantemente de carga própria, podendo ser a carga de terceiros somente complementar. Esse foi um dos gatilhos para que a ABRATEC ingressasse no STF em abril de 2008 com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 139/2005), a qual questionava a validade das autorizações concedidas em Santa Catarina para a exploração de 3 (três) TUPs mistos: Portonave, Imbituba e Itapoá (Moreira Neto & Freitas, 2015; Goldberg, 2009).

Convém registrar, nesse ponto, que os autores das ações movidas no STF contra a liberalização da movimentação de cargas de terceiros dos terminais privados enquadram-se todos na Coalizão Estatista identificada pela aplicação do ACF nesta pesquisa, reforçando a percepção de que suas crenças estão alinhadas e que atuam em cooperação não trivial, caracterizando a formação da coalizão, como conceituado por Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993, 1999). Há, portanto, indicativos de que a defesa da imposição de restrições à movimentação de cargas de terceiros em terminais privados é uma das principais crenças que, embora instrumental, une os referidos atores em torno de crenças centrais comuns.

Havia duas teses competindo quanto ao equilíbrio concorrencial, uma própria da coalizão que defendia os interesses estabelecidos, confundidos nesse caso com a orientação estatista, e outra daqueles que gostariam de ver uma maior liberalização do setor. O primeiro grupo argumentava que a não realização de licitação imputava discriminação com aqueles que haviam passado por esse processo, ademais, a prestação de serviço público os princípios da generalidade e sujeita a prazo definido de vencimento imputaria condições desleais de concorrência se comparada com atividades prestadas sob o regime privado, não atrelado a regras desse tipo. Do lado oposto, os operadores de terminais privados defendiam que os terminais localizados fora de portos organizados não contavam com investimentos de infraestrutura realizados com recursos públicos, como dragagens, melhoramentos nos canais de navegação e nos acessos portuários (rodovias e ferrovias), além de terem que incorrer nos custos de propriedade do imóvel em que se instalariam, diferentemente dos arrendatários (Moreira Neto & Freitas, 2015).

O conflito foi, todavia, endereçado pelo governo federal por meio da edição do Decreto 6.620, de 29 de outubro de 2008, que regulamentava a Lei de Modernização dos Portos, inclusive quanto ao caráter subsidiário e eventual que deveria ter a movimentação da carga de terceiros em instalações portuárias de uso privativo (Brasil, 2008). O Decreto, portanto, ratificou o entendimento previsto na Resolução nº 517/2005 da ANTAQ, criando forte restrição à expansão dos terminais privados e gerando insegurança jurídica para aquelas que já operavam volumes substanciais de cargas de terceiros, principalmente afetando os operadores de contêineres. Conforme pode ser constatado pelos relatos dos entrevistados e pela análise documental, é possível atribuir ao influente *lobby* dos arrendatários as inflexões ocorridas entre 2005 e 2008 o quais eram transpostos para o discurso sob a argumentos de isonomia, legalidade e de interesse público, encontrando em crenças ideológicas (*deep core*) compartilhadas com a coalizão desenvolvimentista, que ocupava o governo à época.

Durante as discussões no Congresso Nacional, a senadora Kátia Abreu, cuja atuação no subsistema sempre se mostrou muito ativa, externou a sua reprovação em relação às restrições impostas aos terminais privados. A pesquisa documental demonstrou o seu engajamento na defesa das crenças ligadas à promoção da competitividade no setor portuário. Um trecho emblemático de discurso proferido na sessão conjunta das comissões de infraestrutura e de agricultura realizada em 2010, que caracteriza a estrutura de crenças centrais da coalizão liberal, é reproduzido a seguir:

A Lei 8.630 permite a exploração de instalação portuária de uso público, de uso privado e de uso misto para movimentação de carga própria e de terceiros. A lei ali, na letra “b”, ela não escreveu “misto para movimentação de carga própria e de terceiros, mas tudo do mesmo dono, tudo do mesmo concessionado, tudo do mesmo autorizado”. Não, não disse isso. Não colocou proporcionalidade de cargas, não disse que tinha que ser tantos por cento de um e tantos por cento de outros. Mas, aqueles que primam e adoram a estatização, o estado grande, o estado forte e que quer excluir a iniciativa privada e a concorrência no país, prefere continuar aquela frase através da canetada, através do decreto, impondo um formato novo que não está ali, na lei. (Senado Federal, 2010, p. 365)

Sistematizando os acontecimentos do período, em resumo, percebe-se que a criação da Secretaria Especial de Portos em 2007 foi uma tentativa de retomar o planejamento estatal e a capacidade de indução ao desenvolvimento do setor. O diagnóstico era de que deveriam ser ampliados os investimentos no setor portuário, com ênfase nas necessidades eminentes de dragagem dos portos públicos, os quais ficavam restritos à atração de embarcações menores, ficando de fora do circuito mundial dos grandes navios, como o *capesize*, devido às limitações de calado (profundidade). Além disso, visava-se controlar melhor a formulação das

políticas do setor, conferindo status de ministério à SEP, e, dessa forma, aproximando-a dos decisores centrais e entregando-lhe a tarefa de elaborar o planejamento de médio e longo prazo do setor por meio da instituição do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP).

O setor, contudo, sofreu um duro golpe no seu ambiente de competição com a edição do Decreto nº 6.620/2008, o qual, retomando a Resolução nº 517/2005 da ANTAQ, restringia a movimentação de carga de terceiros nos TUPs mistos. A instalação privada deveria ter a sua viabilidade justificada somente com cargas próprias, afastando a possibilidade da movimentação de carga geral (contêineres) nessa categoria de portos. Muito embora essa medida tivesse fundo na intenção do governo federal de usar as autorizações para fomentar investimentos produtivos associados, na lógica porto-indústria, acabou por restringir duramente a competição no setor, ao reservar privilégios aos arrendatários de terminais públicos. Mesmo que o referido decreto tenha excetuado dessa regra os TUPs já em operação, gerou-se substancial insegurança jurídica para o setor com ações sendo peticionadas alegando a ilegalidade da operação desses terminais junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (Moreira, 2015).

Com o passar dos anos após a criação da SEP e da edição do Decreto nº 6.620/2008, ficava evidente a ineficácia do modelo estatizante criado. Em que pese alguns avanços tenham sido feitos em função das obras de dragagens alavancadas pelos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aplicados pelo Programa Nacional de Dragagem (PND), o diagnóstico governamental apontava para a saturação do modelo em vigor. Os investimentos haviam minguado exatamente quando o país mais dependia da sua infraestrutura para seguir sua trajetória de crescimento após o *boom* das commodities da década anterior. A capacidade institucional do governo promover todos os investimentos necessários passava a ser questionada na conjuntura de 2012. Nesse contexto, o governo federal, por intermédio da Casa Civil, liderou edição de Medida Provisória que reformaria a Lei de Modernização dos Portos.

6.2 A reforma desenvolvimentista da Nova Lei dos Portos (2012-2016)

Com a ascensão ao poder de Dilma Rousseff em 2011, a agenda governamental passou a ser acentuadamente pautada pelo aumento dos investimentos a infraestrutura, uma das principais bandeiras da primeira gestão da presidente. Com isso apuraram-se os diagnósticos para identificar as causas do Custo Brasil e as possíveis medidas para combatê-las. Entre um dos principais causadores do elevado preço da logística brasileira estava a ineficiência dos

portos, que possuíam tempo de movimentação e custo extremamente elevados se comparados com o resto do mundo.

A previsão de investimentos no setor portuário foi ampliada através da priorização de mais recursos no âmbito do PAC, que ingressava na sua segunda fase. As dotações previstas mais do que sobraram entre 2008 e 2012, passando de R\$ 613 milhões para R\$ 1,43 bilhão. O desenvolvimento, contudo, seguiu esbarrando nos seus antigos problemas de eficiência e gestão, sublinhados pela incapacidade institucional de executar o orçamento destinado à Secretaria de Portos, que conseguiu executar somente 27% dos recursos destinados em 2012 (Guimarães, 2014).

A percepção da incapacidade institucional era generalizada e comum a outros setores da infraestrutura. Havia recursos para investir, mas acabavam não saindo do papel pela dificuldade executá-los. Esse cenário motivou o governo federal, deixando de lado posições ideológicas historicamente assumidas contra a desregulamentação, a traçar um ousado programa de parcerias com a iniciativa privada e de medidas para melhorar o ambiente de negócios e regulatório. O Programa de Investimentos em Logística (PIL), teve o seu lançamento em 15 de agosto de 2012, primeiramente englobando somente rodovias e ferrovias, com investimentos previstos de R\$ 151 bilhões. Alguns meses depois, em dezembro de foram lançadas as versões destinadas aos setores aeroportuário e portuário. Juntamente com a previsão de investimentos em arrendamentos e novos TUPs, o programa do PIL para o setor portuário previa a introdução de um novo marco regulatório, o que foi viabilizado pelo envio ao Congresso da Medida Provisória nº 595/2013, que revogava a Lei nº 8.630/1993.

A MP nº 595/2012, a qual passou por intensos e acalorados debates no Congresso Nacional, compreendendo aproximadamente 6 (seis) meses de tramitação entre 2012 e 2013. As reuniões que começaram bastante restritas na Casa Civil, foram sendo gradualmente expandidas para escutar os agentes públicos e privados interessados nas atividades portuárias. Esse processo culminou com amplo debate no parlamento, em que ficou bastante marcada a distinção entre as coalizões de advocacia existentes. O acordo que permitiu a mudança na política (*policy change*) que decorreu da discussão da MP dos Portos somente foi possível devido à situação de impasse (*hurting stalemate*), em que houve uma ampla sensibilização de que não havia mais condições de manter o *status quo* vigente à época. Não houve, dessa forma, um consenso entre as coalizões do caminho a ser trilhado, mas uma aceitação de que era premente encaminhar uma solução para o cenário enfrentado.

Essa percepção pelos atores somente foi possível devido ao papel intenso desempenhado pela Casa Civil, que atuou como *policy brokers*, e dos *policy entrepreneurs*, que lideraram politicamente e tecnicamente os debates, aplicando os seus recursos e habilidades para disseminar as ideias que acabaram refletidas na redação final do novo texto legal. Nessa última posição, a pesquisa identificou a senadora Kátia Abreu e o presidente da ABTP, Wilen Manteli, como enquadrados nesse papel.

A fase de implementação que se seguiu à aprovação da Lei nº 12.815/2013, foi marcada por avanços e sobressaltos. Como pontos positivos podem ser destacadas as mais de 70 novas autorizações ou ampliações para terminais privados emitidas por SEP/ANTAQ, alavancando investimentos nesse tipo de porto; e os mais de R\$ 9 bilhões levantadas por meio da prorrogação antecipada de 11 (onze) contratos de arrendamento. No polo negativo, está a dificuldade que se enfrentou para realizar novas licitações de arrendamentos portuários, que passaram quase 2 (dois) anos em discussão com o TCU entre 2013 e 2015. De forma ainda lenta, começam a ser licitados e assinados novos contratos de arrendamento, a exemplo dos 2 (dois) terminais do porto de Santos/SP leiloados com êxito em dezembro de 2015.

6.2.1 A Nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013)

A Medida Provisória nº 595/2012 atuava em duas frentes distintas visando à eficiência do setor e à redução do custo Brasil. A primeira estava direcionada aos portos públicos e a segunda tinha como alvo as instalações portuárias privadas. A MP foi publicada em 6 de dezembro de 2012, juntamente com o anúncio de pacote de investimentos de R\$ 54,2 bilhões, módulo portuário do Programa de Investimentos em Logística (PIL), capitaneados pela realização de licitações de arrendamentos portuários e pela emissão de autorizações para a construção e exploração de terminais privado, além de R\$ 6,4 bilhões de investimentos com recursos públicos em acessos a portos, que seriam incluídos no PAC 2 (Amato & Mendes, 2012).

A exposição de motivos que acompanhava a MP, assinada pelos ministros de portos, fazenda, transportes e advocacia-geral, militava em favor do caráter estratégico dos portos brasileiros para o comércio exterior brasileiro, respondendo por 95% (noventa e cinco por cento) do seu fluxo, e apresentava resumidamente, no seu segundo ponto, as propostas do novo marco:

Para fazer frente às necessidades ensejadas pela expansão da economia brasileira, com ganhos de eficiência, propõe-se modelo baseado na ampliação da infraestrutura e da modernização da gestão portuária, no estímulo à expansão dos investimentos do setor

privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada. (Brasil, 2012)

O diagnóstico do governo federal acerca dos portos públicos era de que o marco regulatório anterior não estava mais produzindo os efeitos desejados em termos de investimentos. No período dos 10 (dez) anos anteriores à edição da MP nº 595/2012, fazia-se, em média, aproximadamente 1 (uma) licitação de arrendamento portuário por ano, número muito aquém do esforço de melhoramentos na infraestrutura portuária tido como necessário para acompanhar a evolução do aumento da movimentação nos portos brasileiros. A leitura que o governo fazia era de que a autonomia concedida às administrações portuárias era o fator limitador para a expansão da concorrência no setor. A restrição ocorria no âmbito dos CAPs, que ao contarem com poder deliberativo acerca da realização de novas licitações, acabavam por vetar tais projetos. As escolhas pela perpetuação do *status quo* eram atribuídas à possível captura, no sentido regulatório, dos representantes privados e locais do CAP pelos operadores portuários detentores de outorgas de arrendamentos nos portos organizados.

Na 9ª sessão da Comissão Mista da MP nº 595/2012, ocorrida em 26 de março de 2013, por ocasião do fechamento do ciclo de audiência públicas realizadas com o intuito de instruir a discussão do texto legal, discursou a Ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, apresentando as motivações governamentais para a edição da Medida Provisória. Cabe destacar que a Casa Civil foi a responsável pela coordenação dos trabalhos de elaboração do texto legal original, a partir da colaboração com diversos órgãos federais, com destacada participação de AGU, SEP, ANTAQ, MT, MPOG e MF. A proposta preliminarmente trabalhada pelo governo foi de reforma do Decreto 6.620/2008, a qual matéria vigente o marco anterior. Contudo, ao longo das discussões, verificou-se a necessidade de introdução de uma reforma completa do marco regulatório por meio de Medida Provisória. Os relatos dos entrevistados nesta pesquisa registram que a concepção inicial do novo marco ficou estrita a grupo reduzido de formuladores, mas ao passo que o texto foi avançando, foram sendo agregados novos participantes, caracterizando a construção coletiva do texto que foi enviado ao Congresso Nacional. Ainda foram ouvidos ampla gama de representantes do setor, conforme confirma Gleisi Hoffmann (Senado Federal, 2013, p. 22457):

No processo interno de Governo, nós ouvimos vários setores. Ouvimos gestores estaduais, ouvimos dirigentes das Companhias Docas, ouvimos dirigentes dos portos delegados, ouvimos empresários, ouvimos trabalhadores, enfim, ouvimos todos os setores que tinham relação com o tema, mas os senhores sabem que esse setor é um setor diversificado, que tem vários atores. Cada um tem a sua forma de olhar e os seus interesses. Se a medida provisória não espelha um consenso ou a vontade de cada

setor, e porque realmente há muita dificuldade de estabelecer consenso num tema como esse. Aí o Governo, através dos seus estudos, da sua reflexão, do diagnóstico profundo que nós tínhamos, apresentou uma medida que mediava esses interesses e trazia uma solução, considerando o interesse de País, portanto o interesse do Estado brasileiro.

Além da questão de alavancagem dos investimentos, pode-se destacar também o endereçamento de três outras questões relativas aos portos públicos: (i) a recuperação da capacidade de planejamento do setor; (ii) a necessidade de padronização dos procedimentos de elaboração de estudos e licitatórios; e (iii) o caráter imperativo de se aperfeiçoar a gestão da infraestrutura portuária e a coordenação entre os atores envolvidos nas atividades portuárias.

Quanto ao primeiro ponto, acerca do planejamento, a medida seria a sua centralização na SEP, com apoio técnico da ANTAQ, retirando o poder deliberativo dos CAPs e avocando a competência de elaboração das diretrizes de novas outorgas por meio do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), dos *master plans* dos portos e do Plano Geral de Outorgas do Setor Portuário (PGO). À autoridade portuária, ficaria preservada somente a elaboração micro planejamento do porto, na figura do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ).

Quanto à padronização dos procedimentos de elaboração dos estudos para o arrendamento de novos terminais, verificava-se que o grau de detalhamento e de qualidade dos estudos produzidos por cada uma das administrações portuárias diferia muito entre si, gerando problemas de confiabilidade e trazendo dificuldades para a aprovação no primeiro estágio de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), condição para a publicação das licitações. Além disso, as licitações eram modeladas de forma diversa, minando a transparência dos processos e a atratividade perante os investidores. Assim, a solução passou pela transferência das competências relativas a essas atividades a um arranjo conjunto entre órgãos federais. Houve uma centralização da elaboração dos estudos no governo federal, ficando a condução das licitações sob responsabilidade da ANTAQ, a partir de diretrizes definidas pela SEP.

Já sobre a questão do aperfeiçoamento da gestão da infraestrutura portuária e da coordenação entre os atores envolvidos, foram introduzidas algumas novidades no ordenamento jurídico do setor. Foi instituído o Programa Nacional de Dragagem II (PND II), a partir de novo modelo de contratação com o objetivo de ampliar os resultados obtidos com a sua primeira versão, assim como a previsão de pactuação de metas de desempenho entre a SEP e as Companhias Docas. Para tratar dos problemas de coordenação nas atividades

portuárias, foi criada a Comissão Nacional das Autoridades Portuárias (CONAPORTOS), instância que envolve agentes e intervenientes públicos responsáveis pelas atividades portuárias. A atividade de praticagem também foi alvo da Medida, com a constituição da Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP), órgão responsável por reformar a regulamentação do exercício da profissão de prático, inclusive quanto à regulação da estrutura de preços dos serviços de praticagem e da formação de novos profissionais. O assunto, que antes era de domínio exclusivo da Marinha, passou a ter composição diretiva mais ampla, compreendendo membros do Ministério da Defesa (Marinha), SEP, MF, MT e ANTAQ.

Na outra frente de medidas visando à eficiência do setor está o fim da distinção entre carga própria e carga de terceiros nas instalações portuárias privadas. A terminologia adotada pelo novo marco diferencia somente o que é porto organizado e terminal privado, sendo o primeiro responsável pela prestação de serviços públicos e o segundo atividades econômicas de interesse público, porém sob regime privado. Dessa forma, acabava-se com a controvérsia acerca da possibilidade de movimentação em grande escala de cargas de terceiros em terminais privados, a qual tinha enfrentado restrições sob o Decreto nº 6.620/2008 e era caracterizada pela instabilidade jurídica. Os questionamentos perante STF, TRF4, CADE e TCU acerca das autorizações emitidas pela ANTAQ para terminais de uso privativo arrefeceriam diante da perda imediata do seu objeto com a introdução da MP (Moreira, 2015).

As discussões na Comissão Mista da MP nº 595/2013 foram intensas e envolveram ampla gama de parlamentares e *stakeholders* do setor. O processo no Congresso Nacional iniciou com o protocolo da MP, realizado no dia 7 de dezembro de 2012, e somente foi concluído até a aprovação do texto emendado no dia 16 de maio de 2013, após 50 horas de discussões em plenário. Ainda na Comissão Mista, foram organizadas 7 (sete) sessões de audiências públicas (3ª à 9ª sessões da Comissão Mista), de 6 a 26 de março de 2013, as quais foram todas alvo de codificação neste trabalho (Apêndice 3), incluindo representantes dos trabalhadores, dos operadores portuários, dos usuários, dos órgãos públicos intervenientes, de órgãos do governo federal responsáveis pelas políticas públicas portuárias e por governos estaduais. Foram oferecidas 645 (seiscentas e quarenta e cinco) emendas ao texto original no âmbito da Comissão Mista, das quais 136 (cento e trinta e seis) foram aceitas pelo relator, o senador Eduardo Braga (PMDB-AM). A tramitação no Congresso Nacional, que havia sido iniciada com a publicação da MP em 6 de dezembro de 2012 foi encerrada e submetida à Câmara dos Deputados somente em 26 de abril de 2013 (Senado Federal, 2017).

Na Câmara dos Deputados, a tramitação estendeu-se de 26 de abril a 16 de maio de 2013. Foram apresentadas 33 (trinta e três emendas aglutinativas) ao texto da Comissão, sendo aprovadas apenas 4 (quatro) modificações no texto que saiu da Comissão: (i) supressão de vedação à exclusão de áreas dos portos organizados no art. 15; (ii) inclusão do §5º no art. 17, que previa o exercício da vigilância e segurança pela guarda portuária, cujo apela era já percebido nas discussões na Comissão; (iii) retirada de menção “ao dia 6” de dezembro de 2012 como último para o ingresso na ANTAQ com pedido de autorização para instalações portuárias dentro de portos organizados passíveis de deferimento; e (iv) a inclusão dos §4º e §5º ao art. 57 (Câmara dos Deputados, 2017).

Cabe destacar a última modificação, trazida pela Emenda Aglutinativa de Plenário (EMA) nº 30, de autoria do Deputado Sibá Machado (PT-AC). Sua proposta foi de aglutinar a emenda 231 – de autoria do Deputado Leonardo Quintão (PMDB-MG) – e a emenda 344 – de autoria do Deputado Antonio Carlos Thame (PSDB-SP). A primeira alterava parágrafo do texto original - que condicionava a prorrogação antecipada dos terminais arrendados sob a vigência da Lei nº 8.630/1993 à existência expressa de previsão contratual para tanto, à revisão dos seus valores e ao estabelecimento de obrigações de movimentação mínima e da realização de investimentos - a redação que previa que as prorrogações “ocorreriam” por uma única vez e pelo prazo máximo previsto no contrato, mediante unicamente a realização de investimentos de modernização. Já a segunda, previa a comunicação anual ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo da implementação das iniciativas tomadas com base na MP, com ênfase nas autorizações e outorgas realizadas. A referida emenda aglutinativa ainda alterava o termo “ocorrerá” por “poderá ocorrer”, deixando clara que a previsão traria apenas faculdade ao gestor, não sendo mandatória a prorrogação (Câmara dos Deputados, 2017). Nota-se nessa emenda aprovada a chancela de propostas provenientes de parlamentares da coalizão liberal pelo líder da bancada do PT, da coalizão desenvolvimentista, com alteração que conferia importante discricionariedade ao Poder Executivo, à época presidido pela mesma coalizão. Mesmo tendo havido acordo entre as coalizões no plenário, o referido parágrafo, resultante da EMA nº 30, acabaria vetado posteriormente pelo Poder Executivo.

Diversas emendas aglutinativas e destaques foram rejeitados nesse processo, como, por exemplo, a emenda do Deputado Paulinho da Força (PDT-SP), membro da coalizão estatista, que previa a submissão de terminais fora dos portos organizados ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra. Diversas propostas de emendas aglutinativas dos Deputados Eduardo Cunha (PMDB-RJ e líder da bancada do PMDB) e Onyx Lorenzoni (DEM-RS e líder da bancada do

DEM), ambos da coalizão liberal, foram rejeitadas pelo Plenário, demonstrando a solidez da coalizão de governo – a coalizão desenvolvimentista.

A apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados teve duração aproximada de 40 horas, tendo sido iniciada 1h do dia 14 de maio e encerrada às 9h45 do dia 16 de maio. Foi análise de matéria legal mais longa dos últimos 40 anos à época da sua votação, conforme atestou o presidente Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN):

Nos últimos dias, tivemos uma sessão recorde: foram mais de 40 horas – fato inédito nesta Casa – de debates, de discussão, de votação, de tolerância, de respeito, de democracia (. . .). Eu participei da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) e não vi nada igual. (. . .) O povo brasileiro pode se orgulhar do seu Parlamento. (Haje & Miranda, 2013)

O detalhamento acerca da duração das 10 (dez) sessões deliberativas extraordinárias realizadas até a aprovação do texto encontra-se na Tabela 14.

Tabela 14

Sessões deliberativas extraordinárias realizadas pelo plenário da Câmara dos Deputados na tramitação da MP nº 595/2012

§ essão	Data	I nício	F im	Duraçã o
1	14/05	1	1	3:50
	/2013	1:00	4:50	
2	14/05	1	1	2:00
	/2013	5:00	7:00	
3	14/05	1	2	5:00
	/2013	7:30	2:30	
4	14/05	2	0	5:01
	/2013	2:35	3:36 ¹	
5	15/05	3	4	1:16
	/2013	:39	:55	
6	15/05	1	1	5:11
	/2013	1:00	6:11	
7	15/05	1	2	5:02
	/2013	6:12	1:14	
8	15/05	2	0	5:00
	/2013	1:17	2:17 ¹	
9	16/05	2	7	4:44

	/2013	:19	:03		
1	16/05	7	9	2:41	
0	/2013	:04	:45		
Total				39:45	

Nota. Elaboração do autor com base em notas taquigráficas da Câmara dos Deputados (2017).

Já no Senado Federal, a tramitação compreendeu período das 11h às 19h25 do dia 16 de maio de 2013, perfazendo 8 horas e 25 minutos de debates. Como MP caducaria no dia seguinte, houve a necessidade de colocação na pauta do plenário em regime de urgência menos de 4 horas após a aprovação na Câmara dos Deputados. A votação final contou com 53 (cinquenta e três) votos a favor, 7 (sete) contra e 5 (cinco) abstenções, além da presença do presidente Renan Calheiros (PMDB-AL), totalizando quórum de 66 (sessenta e seis) senadores presentes. Os votos contrários e as abstenções podem ser verificados na Tabela 15.

Tabela 15

Relação da votação do projeto de lei de conversão da MP nº 595/2012 no plenário do Senado Federal (2013)

o	Partid	Estad	Parlamentar	Voto
	PSDB	SP	Aloysio Nunes Ferreira	Não
	PSDB	PR	Álvaro Dias	Abstenção
	PSDB	TO	Ataídes Oliveira	Abstenção
	PSDB	PB	Cícero Lucena	Abstenção
	PDT	DF	Cristovam Buarque	Abstenção
	DEM	RN	José Agripino	Não
	PSDB	GO	Lúcia Vania	Não
	PMDB	RS	Pedro Simon	Não
	PDT	MT	Pedro Taques	Não
	PSOL	AP	Randolfe Rodrigues	Não
	PSDB	MS	Ruben Figueiró	Abstenção
	DEM	GO	Wilder Morais	Não

Nota. Elaboração do autor com base em notas taquigráficas do Senado Federal (2013).

Os votos negativos e as abstenções agregam votos de parlamentares opositoristas e independentes em relação à base aliada do governo à época. Em termos de coalizões, como tratadas neste trabalho, podem ser vistos votos que estariam classificados como sendo da coalizão liberal (PSDB, DEM e PMDB) e da coalizão estatista (PDT e PSOL). Nota-se que, embora PT e PMDB estivessem formalmente na base do governo, o PMDB demonstrava durante as sessões da Comissão Mista que estava alinhado com as crenças da coalizão liberal, com pontuação média de 2,1 nas crenças preditoras. Tal alinhamento é confirmado pela análise da participação do líder do PMDB na Câmara, deputado Eduardo Cunha, que buscou obstruir e adiar a votação da MP por meio da introdução de diversos requerimentos ao longo da discussão. Destacavam-se à época os constrangimentos que começavam a ser criados pelos peemedebistas ao governo do PT.

A votação da MP dos Portos foi um marco para o setor e para a política brasileira, devido aos longos, intensos e acalorados debates que ocorreram. As coalizões que ali atuavam, em grande medida, reproduziam as coalizões existentes na política brasileira, aguçando conflitos que viriam a se agravar nos anos vindouros, dificultando a implementação das políticas governamentais, conforme o mapeamento de eventos externos ao subsistema apresentado no capítulo 5 (cinco). Nesse contexto, a conversão da Lei nº 12.815/2013 marcou a imposição de uma centralização da gestão das políticas portuárias que era combatida pela coalizão liberal, ao passo os trabalhadores, inseridos na coalizão estatista, também avaliavam terem saído prejudicados. A Coalizão Desenvolvimentista, composta pelo partido do governo e seus aliados “de fato”, conseguiu levar adiante a essência da reforma, apesar das diversas modificações textuais realizadas no Congresso Nacional. Os dispositivos mais afetados na tramitação dizem respeito às regras relativas aos trabalhadores e à prorrogação de arrendamentos portuários assinados anteriormente à vigência da Lei dos Portos de 1993.

Com relação às questões trabalhistas, ressalta-se que a proximidade existente entre a matriz ideológica das coalizões desenvolvimentista e estatista, levou a algumas concessões em relação aos direitos dos trabalhadores – como previsão do oferecimento de formação profissional aos trabalhadores pelo OGMO – e à reintrodução do conceito de guarda portuária no âmbito do porto organizado. Nota-se dos pronunciamentos realizados na Comissão Mista, que houve grande acordo envolvendo os parlamentares e as entidades representativas dos trabalhadores quando da aprovação do texto na Comissão pelo relator Eduardo Braga (PMDB-AM), que era tratado em reuniões realizadas paralelamente às sessões oficiais do Congresso.

Já quanto aos arrendamentos de terminais portuários pré-1993, as emendas traziam dois novos artigos que previam a sua prorrogação automática, por meio da exclusão da expressão “a critério do Poder Concedente” no §1º do art. 5º e da inserção dos artigos 56 e 69 nas disposições finais e transitórias da Lei. De forma análoga, o §4º do art. 57, que previa a prorrogação automática dos arrendamentos realizados sob a vigência da Lei nº 8.630/1993 também foi vetado pelo Poder Executivo. Outro ponto relevante é o veto ao §2º do mesmo art. 57, que previa as prorrogações antecipadas respeitarem “o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e as condições de competitividade entre portos organizados e terminais de uso privado” também entrou para a lista de vetos. Destaca-se que a ideia de competitividade (entendida como isonomia) trazida por este §2º foi amplamente defendida pelos representantes dos operadores portuários arrendatários (ABRATEC, FENOP, ABTRA) durante as audiências públicas realizadas na Comissão Mista, conforme enfatizado no capítulo 5, sendo um dos grandes pontos de defesa do *status quo* e de restrições à competição pela coalizão estatista (Senado, 2013).

Além das questões acima relatadas, poucas flexibilizações foram admitidas em pontos sensíveis à Coalizões Liberal e à Coalizão Estatista, gerando tensões que fomentariam resistência futura à plena implementação do novo marco regulatório.

6.2.2 A implementação da Nova Lei dos Portos

A aprovação da Lei nº 12.815/2013 trouxe um novo horizonte para a expansão do setor portuária que não se via desde o início dos anos 2000. A racionalidade que regia o subsistema portuário brasileiro, sobretudo com a restrição imposta aos terminais de uso privativo pelo Decreto nº 6.620/2008, mostrava-se própria da lógica econômica e jurídica do século XIX, em que os portos eram regulados em função dos próprios interesses daqueles que lá operavam, em regime de exclusividade, tornando-se ambiente hostil à livre concorrência (Moreira, 2015).

A partir da Nova Lei dos Portos de 2013 essa matriz foi alterada, de forma a melhor refletir os interesses dos usuários das atividades portuárias e da competitividade da logística nacional. A eliminação da diferenciação entre carga própria e carga de terceiros nos terminais privados foi o grande fator protagonista dessa reforma. Ao fomentar os terminais privados, criou-se mecanismo para alavancar também a eficiência dos portos organizados, à medida em que os últimos foram colocados em competição com os primeiros desprovidos de mecanismos protecionistas. Paradoxalmente, a instauração da concorrência no mercado regulado dos

portos ocorreu a “golpes de regulação”. A tese era de que a eficiência dos portos organizados seria puxada pelos concorrentes privados (Moreira, 2015).

Como instrumento para controlar essa evolução dos portos organizados, o governo optou por trazer para si o planejamento do sistema portuário nacional, avocando competências que sido delegadas a estados e municípios. A centralização das decisões de planejamento no governo federal e dos procedimentos na agência reguladora federal tinha como ideal a blindagem das decisões alocativas e de política pública de interesses locais, procurando evitar a captura dos decisores e conferir olhar integrado ao conjunto de portos do país. Em que pesem as bem-intencionadas razões de migração para esse modelo, há diversas críticas de agentes locais à tamanha centralização. Os debates entre parlamentares são praticamente uníssonos na crítica à considerada excessiva descentralização. O argumento mais notório nessa discussão levanta o anacronismo da reforma brasileira em relação às tendências mundiais. Enquanto os portos do resto do mundo adotam, majoritariamente, a gestão descentralizada em estados ou provinciais, o brasileiro direcionamento estratégico federal (Heeren, 2015).

O Decreto nº 8.033/2013, que regulamentou a Lei nº 12.815/2013, foi editado em 27 de junho de 2013, pouco menos de um mês após a sanção presidencial da Nova Lei dos Portos. Sua natureza é, de fato, regulamentar, trazendo detalhamentos em relação às disposições do marco legal. Um dos principais pontos regulamentados é a relação da SEP, como poder concedente, em relação à ANTAQ, autarquia especial vinculada à primeira, esclarecendo como se dará a provisão de diretrizes pela SEP e o papel técnico da ANTAQ, com destaque para o procedimento de licitação de novos arrendamentos (capítulo II). Outro ponto importante é a definição dos possíveis critérios de julgamento no leilão de concessões e arrendamentos, os quais eram inicialmente restritos ao (i) maior valor de investimento; (ii) menor contraprestação do poder concedente; ou (iii) melhor técnica. Houve contudo, alteração posterior nesse quesito, promovida pelo Decreto nº 8.464/2015, que gerou 7 (sete) novas possibilidades, que podem ser utilizadas de forma isolada ou combinada: (i) maior capacidade de movimentação; (ii) menor tarifa; (iii) menor tempo de movimentação de carga; (iv) maior valor de investimento; (v) menor contraprestação do poder concedente; (vi) melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente; ou (vii) maior valor de outorga (Brasil, 2015). O critério historicamente adotado de maior outorga, voltou a ser praticado nos leilões de novos arrendamentos realizados a partir do final de 2015.

A estratégia de expansão dos investimentos no setor portuário sob o novo marco regulatório, seguindo as diretrizes apresentadas em dezembro de 2012 no âmbito do PIL Portos, juntamente com a MP nº 595/2012, foi composta de 3 (três) grandes linhas de trabalho: (i) autorizações para a instalação de novos terminais privados; (ii) prorrogações antecipadas dos arrendamentos existentes; e (iii) licitações de novos arrendamentos portuários.

Há que se destacar o sucesso das duas primeiras e as dificuldades enfrentadas pela última. Quanto a novas autorizações, houve forte expansão nos anos seguintes. Até julho de 2016 foram contabilizadas 67 (sessenta e sete) novas autorizações ou ampliações das instalações existentes, totalizando investimentos de R\$ 16,2 bilhões. Estavam em análise na mesma data também mais 67 (sessenta e sete) terminais, somando R\$ 6,25 bilhões adicionais em investimentos (MTPA, 2016). O cenário atual (janeiro/2017) é de 190 (cento e noventa) instalações portuárias privadas autorizadas por ANTAQ/SEP, sendo 160 (cento e sessenta) terminais de uso privativo (TUPs), 28 (vinte e oito) estações de transbordo de carga (ETCs) e 2 (duas) instalações portuárias de turismo (IPTs) (ANTAQ, 2017b).

No que tange às prorrogações de terminais existentes, houve também considerável avanço. Desde a promulgação da Nova Lei dos Portos, foram já assinadas 11 (onze) renovações de arrendamentos portuários, prevendo investimentos de aproximadamente R\$ 9 bilhões. De acordo com o secretário do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), Moreira Franco, a prorrogação antecipada de outros 20 contratos, em análise pelo governo, pode trazer mais R\$ 10 bilhões em investimentos. Entre as prorrogações antecipadas recentemente estão a do terminal de contêineres de Salvador (Tecon Salvador), com R\$ 715 milhões de investimentos previstos; e do terminal de fertilizantes do porto de Paranaguá (Fospar S.A.), que contabiliza R\$ 135 milhões de investimentos adicionais (MTPA, 2017). Ressalta-se que em setembro de 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) exarou o Acórdão nº 2200, por meio do qual atestou a legalidade das prorrogações antecipadas.

Quanto à terceira linha de trabalho para a promoção de investimentos, de novas licitações de arrendamentos portuários, o governo não logrou resultados expressivos. O Programa de Arrendamentos Portuários (PAP) lançado em dezembro de 2012 contemplava investimentos da ordem de R\$ 15 bi. Em fevereiro de 2013, a SEP lançou a Portaria SEP/PR nº 15, que definia 159 áreas passíveis de arrendamento pelo PAP, as quais foram divididas em 4 (quatro) blocos, sendo o primeiro composto por 26 (vinte e seis) terminais em Santos/SP, 7

(sete) em Vila do Conde (PA), 6 (seis) em Santarém/PA e 13 (treze) em Belém/PA, Miramar/PA e Outeiro/PA, totalizando 52 áreas.

Contudo, a implementação já do primeiro bloco enfrentou fortes questionamentos. Primeiramente, a SEP, por meio da Portaria nº 38, de março de 2013, autorizou a Empresa Estruturadora de Projetos (EBP) a desenvolver os estudos de viabilidade dos novos contratos de arrendamentos dos terminais portuários, decisão cuja legalidade foi questionada judicialmente pelo Ministério Público Federal (MPF) e no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU). Em 7 de maio de 2014, mais de um ano após a publicação da referida Portaria, o Plenário do TCU – no Acórdão nº 1155/2014 – autorizou o prosseguimento dos atos decorrentes da Portaria SEP nº 38, mediante diversas determinações em relação ao processo em curso e de futuras autorizações para estudos dessa natureza (Frezza, 2016).

Em segundo lugar, destaca-se o longo e controverso processo de análise do primeiro estágio de fiscalização do TCU, que consiste na análise dos estudos de viabilidade pela referida corte de contas, como condição legal para a publicação das licitações dos arrendamentos. Os estudos do primeiro bloco de arrendamentos foram submetidos ao TCU em 11 de outubro de 2013, tendo sido liberados pelo Tribunal somente em 6 de maio de 2015, por meio do Acórdão nº 1077, após intensa discussão entre os técnicos de SEP/ANTAQ e do TCU (Frezza, 2016).

Dessa forma, as publicações dos primeiros editais de licitação iriam ocorrer somente no segundo semestre de 2015, após atenderem a diversas condicionantes definidas pelo Tribunal, acarretando em ampla reformulação dos estudos originalmente desenvolvidos pela EBP. Em dezembro de 2015, a ANTAQ realizou o primeiro leilão referente a terminais do bloco 1, sendo leiloados 2 (dois) lotes em Santos/SP (granéis sólidos vegetais e papel, celulose e carga geral) e 1 (um) em Vila do Conde/PA (granéis sólidos vegetais). Os terminais STS 04 e STS 07 de Santos/SP lograram êxito nesse processo, tendo seus contratos assinados em 2016, prevendo aproximadamente R\$ 260 milhões em investimentos. Já o terminal de Vila do Conde/PA acabou retirado do leilão pela inexistência de interessados. Em junho de 2016, estava previsto leilão de mais 6 terminais nos portos de Outeiro/PA, Santarém/PA e Vila do Conde/PA, que acabou sendo suspenso também por falta de investidores. Atualmente, encontram-se na praça outros 2 (dois) terminais em Santarém/PA – com leilão previsto para 23 de março de 2017 – e 1 (um) terminal no Rio de Janeiro/RJ (terminal de trigo), com leilão previsto para 20 de abril de 2013, totalizando R\$ 123 milhões de investimentos (ANTAQ, 2017b).

Em termos de planejamento, a SEP vem aprimorando o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) desde a sua criação, ganhando maior ênfase a partir da edição da MP nº 595/2013. Os trabalhos de planejamento são realizados em cooperação com o Laboratório de Transportes da Universidade Federal de Santa Catarina (LabTrans/UFSC), que disponibiliza equipes técnicas e tecnologias de informação a serviço da elaboração do Plano. Os seus fundamentos estão calcados no enfrentamento dos gargalos existentes no setor, na otimização dos portos organizados, na facilitação da implantação dos TUPs, na integração entre os modos de transporte, no choque de oferta com a ampliação dos investimentos em terminais portuários, no aumento da competição no setor, na melhoria da gestão e na redução dos custos e no aumento de produtividade.

Quanto a outras iniciativas criadas pela Nova Lei dos Portos, destaca-se a CONAPORTOS e a CNAP. Quanto ao primeiro, os entrevistados relatam que houve importantes avanços nas suas primeiras reuniões, vencendo algumas dificuldades de coordenação entre os órgãos públicos que atuam no porto e de desburocratização. Há, contudo, uma percepção de que as reuniões do CONAPORTOS acabaram perdendo o seu vigor a partir de 2015. Quanto à CNAP, seus resultados não puderam ser plenamente efetivados devido aos questionamentos judiciais que seus atos deliberativos enfrentaram. Destaca-se a liminar obtida pelo Conselho Nacional de Praticagem (CONAPRA), em janeiro de 2014, que inviabilizou a implementação da política de preços máximos estabelecida pela CNAP, a qual reduzia em 80% os valores pagos pelo serviço, aproximando a remuneração nacional da praticagem à verificada em países do exterior, como os Estados Unidos (Pereira, 2014)

A situação atual que vive o subsistema portuário é marcada pela nova configuração administrativa idealizada após a mudanças nas condições fundamentais e na coalizão de governo com o processo *impeachment*. A partir de maio de 2016, com a Medida Provisória nº 726/2016, o governo do presidente Michel Temer promoveu ampla reforma ministerial, reduzindo a 23 (vinte e três) o número de ministérios no país. Com isso, a SEP foi absorvida pela estrutura do Ministério dos Transportes, assim como a Secretaria de Aviação Civil (SAC). Assim, o ministério passou a ser denominado Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA). Essa medida foi acompanhada por ampla discussão no interior dos referidos setores sobre a redução do quadro de cargos em comissão destinados às antigas pastas. Até fevereiro de 2017, as forças políticas que ocupam o ministério, divididas entre PR e PMDB, ainda não haviam chegado a um consenso acerca da reestruturação do MTPA. É

fato, contudo, que a Secretaria de Portos retrocedeu parcialmente ao cenário pré-2007, sem o protagonismo do status de ministério que desfrutou no período 2007-2016. Há, contudo, pontos positivos da união dessas áreas da infraestrutura em um só ministério, sobretudo quanto à possibilidade de maior integração das políticas desses subsectores de logística.

Cabe destaque também a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), por meio da Medida Provisória nº 727/2016, como uma das primeiras medidas do novo governo juntamente com a reforma ministerial. Com esse ato, reconheceu-se a prioridade conferida aos investimentos em infraestrutura, mantendo, nesse aspecto, política vigente desde 2007, quando da criação do PAC. O Projeto Crescer – como também foi denominado o PPI – apresenta-se como sucessor do PIL, lançado em 2012, na medida em que está baseado em parcerias do governo com investidores privados. O diferencial do novo programa está na adoção de modelos orientados para o mercado (*market friendly*), procurando afastar ingerindo políticas da concepção dos projetos que serão colocados em leilão. O enquadramento de número mais restrito de projetos, que somente ingressam na carteira com avançada maturidade, e o amplo incentivo à concorrência, com a introdução de mecanismos que potencializam a participação de estrangeiros nos certames licitatórios, a promoção da segurança jurídica e o fortalecimento do papel regulador do estado, marcam suas linhas principais de ação. A primeira reunião do Conselho do PPI, que é sob o comando do presidente da república, qualificou 24 (vinte e quatro) projetos de parcerias de investimentos em diversas áreas. Para o setor portuário, foram selecionados 3 (três) arrendamentos de terminais portuários: (i) o terminal de trigo no Rio de Janeiro/RJ; (ii) o terminal de combustíveis de Santarém – STM 04; (iii) e o terminal de combustíveis de Santarém – STM 05. Os 3 (três) empreendimentos encontram-se atualmente em processo de licitação, conforme já registrado (ANTAQ, 2017).

O ambiente pós *impeachment* permitiu a existência de janela de oportunidade para que as entidades representativas do setor pleiteassem mudanças institucionais infralegais e legais. ABTP, ABRATEC, ABTOL, ABTRA e ATP levaram ao governo federal a demanda pela alteração de normas que entendiam equivocadas para o adequado desenvolvimento do setor portuário. A discussão foi fragmentada em duas rodadas: no primeiro momento, propôs-se a discussão de normativos infralegais; já em uma segunda etapa, seriam apresentadas possibilidades de alterações no marco legal de 2013. Para analisar esse pleito, o MTPA criou, em 2 de setembro de 2016, Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de “propor novos procedimentos ou adequação daqueles instituídos, que permitam fomentar a exploração das

atividades portuárias previstas na Lei nº 12.815/2013” (ABTP, ABRATEC, ABTL, ABTRA & ATP, 2016).

As propostas das entidades possuem dois vetores fundamentais: (i) promoção da segurança jurídica, por meio do preenchimento de lacunas na legislação, gerando maior previsibilidade e respeitabilidade aos contratos; e (ii) desburocratização do marco regulatório, a partir da eliminação de entraves tidos como excessivos e desnecessários pelas referidas entidades. As alterações pretendidas abarcam desde o Decreto nº 8.033/2013, até portarias e resoluções de SEP e ANTAQ que decorreram de regras previstas naquele regulamento. As entidades estimam que as medidas propostas poderiam atrair investimentos da ordem de R\$ 23 bilhões em (5) cinco anos. O GT teve suas discussões finalizadas em dezembro de 2016, estando os pontos agora em discussão entre os diversos órgãos de governo envolvidos na gestão das políticas públicas do setor portuário, a exemplo de Casa Civil, MTPA, MPDG, MF e PPI.

Ressalta-se que os pleitos são fruto de consenso entre membros de duas diferentes coalizões identificadas neste trabalho como de matrizes ideológicas opostas: a coalizão liberal e a coalizão estatista. Tal alinhamento denota, possivelmente, um processo de aprendizagem (*policy-oriented learning*) em função das mudanças nas condições políticas vigentes, classificados como eventos externos ao subsistema pelo ACF. Essa convergência de interesses foi possível em função de interesses comuns quanto à identificação da necessidade de destituir a SEP de competências entendidas como excessivas e desproporcionais pelos agentes privados, fortalecendo assim o poder regulatório da ANTAQ. Trata-se de pontos que dizem respeito à relação público-privada e à segurança quanto aos contratos vigentes, valores comuns a privados que possuem tanto contrato de adesão (terminais privados) quanto de arrendamento portuário (terminais públicos). Ou seja, as forças do setor colocam-se contra valores antes defendidos pela coalizão desenvolvimentista.

Há, claramente, um reconhecimento da necessidade de coexistência de terminais públicos e privados, assunto antes (de 2013), que se configurava como principal ponto de atrito entre os dois grupos de operadores privados – liberais e estatistas. Esse movimento sugere a aprendizagem em relação a crenças de política (*policy core*) e secundárias, em concordância com as hipóteses defendidas pelo ACF. Os indicativos do final do período em análise neste trabalho indicam a possibilidade de extinção da coalizão desenvolvimentista, cujos integrantes poderiam iniciar migração para as outras duas coalizões nesse período de transição motivado por eventos externos. Nota-se, contudo, que esse movimento não se

mostra homogêneo, havendo a possibilidade de migração parcial para cada um dos polos do subsistema.

O movimento de mudança na política, embora tenha se consumado somente com a mudança do marco regulatório em 2013, foi processo iniciado com mudanças de menor escala (*minor change*) a partir da retomada da capacidade institucional de atuar no setor por meio da criação da SEP em 2007. A ênfase regulamentadora que marca as crenças da coalizão desenvolvimentista foi levada adiante com o Decreto nº 6.620/2008, o qual, sem ampla discussão, foi tentativa de criar instrumentos para assunção de maior controle estatal sobre o setor. Esse movimento, com resultados bastante frustrados, somente seria amadurecido com o modelo proposto na MP apresentada em dezembro de 2012 ao Congresso Nacional.

7 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo geral analisar como ocorreram as mudanças na política (*policy change*) no âmbito do setor portuário brasileiro no período de 2007 a 2016. A matriz teórica de suporte à análise foi a do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993, 1999), que passou por algumas revisões e atualizações até atingir o estágio atual de desenvolvimento (Jenkins-Smith *et al.*, 2014)

A aplicação do ACF traz consigo diversos conceitos e hipóteses acerca da dinâmica da política pública, resultando em um quadro de análise (*framework*) que traduz, de forma simplificada, as relações existentes entre atores e coalizões no seio do subsistema estudado, por meio do emprego de estratégias e recursos disponíveis com vistas a influenciar a tomada de decisão política. O ACF também traça ligações com o ambiente externo ao subsistema, por meio da introdução dos conceitos de parâmetros relativamente estáveis e eventos externos, os quais tem seu impacto modulados pelas estruturas de oportunidades no longo prazo e pelas restrições e recursos dos atores no curto prazo (Sabatier & Weible, 2007; Jenkins-Smith *et al.*, 2014).

Inicialmente entendido apenas como quadro de análise, a evolução do ACF ao longo dos seus quase 30 (trinta) anos de história (artigo fundador foi escrito por Sabatier em 1988), fez a abordagem ganhar contornos de teoria. Já em 1999, Sabatier e Jenkins-Smith já ponderavam a amplitude que a corrente estava ganhando (p. 154, tradução do autor):

Em nossa visão, o ACF começou como um framework (com um conjunto de hipóteses) e está se desenvolvendo para se tornar agrupamento mais integrado e denso de relacionamentos que caracterizam uma teoria.

Os avanços realizados ao longo dessa evolução, com a expansão da sua aplicação ao redor do mundo e em campos de pesquisa diversos, permitiram a introdução de novos conceitos e relações causais, aperfeiçoando as hipóteses formuladas em 1993 (Sabatier e Jenkins-Smith). Os conceitos de *policy brokers* e de *hurting stalemate*, por exemplo, foram delimitados e testados ao longo das aplicações do ACF, sendo incorporados nas reformas experimentadas (Sabatier & Weible, 2007; Ingold & Varone, 2011). À luz dessa caminhada, mas sem perder de vista aspectos originais propostos pelos autores, visou-se uma aplicação abrangente do modelo metodológico característico do ACF, por meio da análise de conteúdo sobre documentos públicos e, complementarmente, pela realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade com atores-chave do subsistema.

Oscilações entre períodos de maior ou menor intervenção estatal são marcantes ao longo do desenvolvimento do subsistema brasileiro de infraestrutura portuária,

tanto historicamente como no período estudado (2007-2016). Essa tônica traduz-se historicamente por momentos bem delimitados. O longo período que se estende de 1808 – ano que marca a “inauguração” do subsistema por ocasião da abertura dos portos – até 1934 foi marcado pela expansão embrionária dos portos, a reboque de investimentos privados. A indução governamental dos governos imperial e republicano restringia-se à concessão de outorgas de exploração, na maior parte dos casos por prazos longos e condições atrativas e flexíveis para os investidores. Já de 1934 a 1990, houve uma reviravolta no modelo vigente até então, que passou a ser fortemente orientado pelo Estado. Com o advento da Lei nº 8.630/1993, houve a real modernização das instituições que governam os portos, aproximando-as da experiência internacional moderna e do que se pratica hoje no Brasil.

A introdução do novo marco regulatório caracterizou-se como importante mudança na política do setor (*major policy change*), tendo ampla repercussão sobre toda a dinâmica de funcionamento do setor portuário brasileiro, muito em função da inauguração de um novo ambiente de competição entre portos públicos e portos privados. Na definição de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 147), tratou-se de uma “mudança nos aspectos centrais do programa de governamental”, que anteriormente advogava pela restrição aos terminais privados.

As causas que levaram a essas mudanças na política (*policy change*) auxiliaram sobremaneira na elucidação do problema de pesquisa ora investigado. No estudo de caso realizado, verificou-se uma situação de notória sensibilização da opinião pública e das lideranças políticas e técnicas acerca da necessidade da ampliação dos investimentos em infraestrutura. A ênfase na necessidade de redução do custo Brasil e a responsabilização do setor portuário pela ineficiência da logística nacional prestou papel relevante nesse sentido.

Esse diagnóstico gerou um impasse negativo que acabou por condicionar todas as coalizões existentes – liberal, desenvolvimentista e estatista – a formularem solução de mudanças na política (*policy change*) que dessem conta de ampliar o volume de investimentos no setor. Essa situação é retratada na literatura do ACF por meio do conceito de *hurting stalemate*, considerado uma das causas de mudanças amplas na política (*major policy change*) dos subsistemas (Sabatier & Weible, 2007).

Os diagnósticos reiterados realizados por especialistas, sob o fomento de entidades públicas e privadas, como a Booz & Company (2012), em estudo realizado para o BNDES, e a CNI (2007), reuniram elementos técnicos suficientes para motivar a ação política. A constante ação dos *policy entrepreneurs*, que empreenderam esforços para colocar o debate nos principais fóruns (*venues*) disponíveis no país, também tiveram relevante papel na

mobilização das forças que culminariam em amplas mudanças na política. Esse movimento começou a ser gestado em 2007, com a criação da Secretaria Especial de Portos (SEP), tendo atingido seu ponto mais extremo e conflituoso a partir da edição do Decreto nº 6.620/2008, posteriormente revisto totalmente pela Medida Provisória nº 595/2013, consolidando, dessa forma, mudanças também institucionais.

Embora tenham havido importantes atritos internos na condução da política do subsistema no período 2007-2016, percebe-se relativa estabilidade em torno do seu caráter desenvolvimentista. Nesse sentido, interpretando-se a segunda proposição de mudança na política de Jenkins-Smith *et al.* (2014), não seria possível vislumbrar mudanças significativas dessa matriz programática dentro de um governo, cujos líderes compartilhavam racional próprio da coalizão desenvolvimentista.

As coalizões desenvolvimentista e estatista trabalham algumas crenças de forma muito similar, como quanto ao nível de centralização da governança desejado (crença C1), que fica muito próximo da posição intermediária de integração entre centralização e descentralização. Percebe-se, contudo, uma forte diferenciação nos posicionamentos dessas duas coalizões em função do extremismo em relação a crenças preditoras de coalizão, como a crença acerca da visão sobre a presença do Estado (crença A1) e a crença sobre o melhor mecanismo de atuação estatal (crença B2). Enquanto, nesse último exemplo, enquanto os desenvolvimentistas obtiveram pontuação de 3,15, agregando-se os seus 15 posicionamentos nas audiências codificadas; os estatistas alcançaram pontuação de 5,0 no mesmo item. Nesse sentido, justificou-se por esses motivos a necessidade de se segregar para fins acadêmicos essas duas correntes. Enquanto a primeira coalizão – desenvolvimentista – modera-se para atender aos anseios do governo, cujo alinhamento dá-se naturalmente pelos fins comuns que ambas possuem, considerando que as mudanças na política visam gerar boas expectativas e previsibilidade para os negócios que passam ter opção confiável de escoamento da sua produção. Já a coalizão liberal, demonstrou ao longo da codificação posição bem definida acerca da necessidade de descentralização da governança (crença B1), assim como um estado com presença mais leve a moderada (crença A1).

A retrospectiva realizada no capítulo 4 (quatro) deste trabalho permitiu compreender a existência histórica de oscilações que refletem sobremaneira a dinâmica atual do subsistema brasileiro de infraestrutura portuária. Já o período alvo do estudo (2006-2017), que foi aprofundado em detalhe no capítulo 6 (seis), passou por diversas mudanças de menor

impacto, como a criação da SEP, a inflexão quanto à restrição à carga de terceiros trazida pelo Decreto nº 6.620/2008.

Ademais, ressalta-se que com a alternância entre o governo do PT para o governo do PMDB, membro da coalizão liberal, as condições para uma alteração significativa dessa matriz estão sendo construídas. As políticas defendidas pela coalizão desenvolvimentista afastam-se, assim, do centro da política, perdendo espaço para a polarização entre as correntes liberal e estatista. Essa tendência pode ser vista na mobilização das entidades representativas dos operadores portuários, as quais acreditam na existência de uma “janela de oportunidade” para demandar a flexibilização das regras institucionais vigentes. Essa situação tornou-se viável devido à percepção dos atores de que a coalizão desenvolvimentista perdeu o seu poder, não mais conseguindo proteger as instituições erguidas no período anterior em que era dominante.

No primeiro momento, essas entidades do setor pleiteiam que as normas infralegais editadas após a promulgação do novo marco regulatório sejam alteradas, de forma a supostamente “corrigir” distorções de interpretação do novo marco regulatório – Lei nº 12.815/2013. Num segundo momento, o pleito já manifesta diz respeito à intenção de alterar o texto legal, o que pode significar um certo risco de desconstrução de pontos essenciais do novo marco, motivo pelo qual todas as sugestões estão sendo tratadas com muita atenção pelo Governo Federal, por meio do funcionamento de Grupos de Trabalho, criados especificamente para discutir profundamente os pleitos em questão.

Esta dissertação cumpriu a tarefa de analisar o processo de mudança na política e nas instituições que definem a dinâmica do setor portuário brasileiro, com o intuito de elucidar o funcionamento do subsistema do setor portuário brasileiro no período de 2007 a 2016. Entende-se que os resultados aqui alcançados, com a identificação de 3 (três) coalizões – liberal, desenvolvimentista e estatista – e de suas estratégias de atuação, poderão auxiliar pesquisadores, especialistas e interessados nas políticas do setor portuário no aprofundamento dos seus conhecimentos sobre esse tão complexo setor. A problematização dos desafios centrais para as políticas portuárias – governança, competição entre e intraportos e profissionalização da gestão portuária – tem o condão de servirem como possíveis elementos-chave para a construção de estratégias que visem a superação dos gargalos existentes. Por fim, espera-se ter colaborado para o avanço das discussões teóricas do ACF, em função do diálogo estabelecido com os principais conceitos do *framework* e ter-se avançado no oferecimento de

sistemática própria de aplicação da metodologia de análise de conteúdo da corrente, com introdução do conceito de crenças preditoras de coalizão como principal contribuição.

Esta dissertação, contudo, limita-se ao trazer à luz do ACF um caso extremamente complexo e único, dificultando a sua ampla generalização. Além disso, o trabalho realiza certa simplificação ao retratar somente as posições dos atores que participaram das audiências públicas codificadas, assim como aqueles mencionados nas entrevistas realizadas. A restrição operacional do pesquisador para analisar todas as 34 (trinta e quatro) audiências mapeadas, levou à necessidade de se priorizar apenas 10 (dez) delas para a aplicação do código de análise, podendo acarretar em distorções de algumas das posições retratadas.

Quanto à possibilidade de serem desenvolvidas pesquisa futuras utilizando a matriz desenvolvimento ora aplicada, destaca-se a possibilidade de reprodução da análise a outros setores regulados, sobretudo nas diversas áreas de infraestrutura. A lógica das crenças preditoras de coalizão precisa ser melhor testada, a partir da replicação da sua utilização em outros trabalhos. Entende-se que esta dissertação traz importantes conexões entre diversos conceitos do ACF, permitindo a derivação de diversas pesquisas frente a análise aqui realizadas. Um dos conceitos que merece maior exploração posterior é o de *hurting stalemate*, como condição para a geração de mudanças substanciais na política. Outro ponto de destaque está no desenvolvimento de novos códigos de análise para áreas diferentes daquelas trabalhadas pelos autores precursores da teoria, Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith.

REFERÊNCIAS

- ABTP, ABRATEC, ABTL, ABTRA & ATP (2016). *Carta de Apresentação – Proposta de Revisão Infralegal do Setor Portuário*. Brasília, DF, Brasil.
- Amato, F., & Mendes, P. (2012, Dezembro, 6). Plano prevê investimento de R\$ 54 bilhões no setor portuário. *GI*, online.
- Araújo, S. (2013). *Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom* (tese de doutorado). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2002). *Resolução nº 055/2002*. Brasília: ANTAQ.
- ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2005). *Resolução nº 517/2005*. Brasília: ANTAQ.
- ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2007). *Resolução nº 858/2007*. Brasília: ANTAQ.
- ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2017a). *Apresentação do Anuário Estatístico Aquaviário 2016*. Disponível em <http://www.antaq.gov.br>.
- ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2017b). *Website*. Disponível em <http://www.antaq.gov.br>.
- Bardin, F. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Booz & Company (2012). *Análise e Avaliação da Organização e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro*. BNDES FEP. São Paulo: Booz & Company.
- Bósio, A. (2014). *A Política Pública e os Portos Brasileiros - Casos de Estudo: Terminais Privados de Contêineres do Porto de Santos* (dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Política Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.
- Bovaird, T. (2010). A Brief Intellectual History of the Public-Private Partnership Movement. In Hodge, G., Greve, C. & Boardman, A. E. (Eds.). *International Handbook of Public Private Partnerships* (pp. 43-67). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Brasil (1991). *Exposição de Motivos da Lei nº 8.630*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil (1993). *Lei nº 8.630/1993*. Brasília: Congresso Nacional.
- Brasil (2001). *Lei nº 10.233/2001*. Brasília: Congresso Nacional.
- Brasil (2002a). *Decreto nº 4.122/2002*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil (2002b). *Decreto nº 4.391/2002*. Brasília: Presidência da República.

- Brasil (2007). *Lei nº 11.610/2007*. Brasília: Congresso Nacional.
- Brasil (2008). *Decreto nº 6.620/2008*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil (2012). *Exposição de Motivos da MP nº 595/2012*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil (2013). *Lei nº 12.815/2013*. Brasília: Congresso Nacional.
- Brasil (2015). *Decreto nº 8.464/2015*. Brasília: Presidência da República.
- Brown, A. E., & Stewart Jr., J. (1993). Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation. In Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. *Policy Change and Learning* (pp. 83-104), Boulder: Westview Press.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press.
- Cairney, P. (2015). Sabatier, P. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. In Balla, S, Lodge, M., Page, E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (pp. 484-497). Oxford: Oxford University Press.
- Câmara dos Deputados (2007). *Seminário Portos e Vias Navegáveis*. Frente Parlamentar em Defesa da Infraestrutura Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Câmara dos Deputados (2017). *Tramitação de Matérias*. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www.camara.leg.br>.
- Campbell, J. (2010). Institutional Reproduction and Change. In Morgan, G., Campbell, J., Crouch, C., Pedersen, O., & Whitley, R. (eds.). *Oxford Handbook of Comparative Analysis* (p. 87-115). Oxford: Oxford University Press.
- Castro Junior, O. (2016). *Direito Portuário e a Nova Regulação*. São Paulo: Aduaneiras.
- CNI, Confederação Nacional da Indústria (2007). *Reforma Portuária: o que falta fazer*. Brasília: CNI.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2006). *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagen*. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman.
- Fausto, B. *História do Brasil*. (2008). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Flick, U., Kardoff, E., & Steinke, I. (2004). *A Companion to Qualitative Research*. Londres: Sage.
- Flyvberg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. 12 (2), 219-245.

- Frischtak, C. & Davies, K. (2016). O investimento em infraestrutura no Brasil e seu financiamento. In Pereira, L., Veloso, F. *Infraestrutura: Perspectivas do Brasil e da China* (pp. 79-108). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Freitas, J. (2009). Portos e o regime de concessões: construção, exploração e aterros. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. 2, 4-21.
- Frezza, C. (2016). *A nova lei dos portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público* (dissertação de mestrado). Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Galvão, M. (1969). *Melhoramento dos portos do Brasil*. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança.
- Giambiagi, F., Villela, A., Barros de Castro, L. & Hermann, J. (2011). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Goldberg, D. (2009). *Regulação do Setor Portuário no Brasil: Análise do novo Modelo de Concessão de Portos Organizados* (dissertação de mestrado). Escola Politécnica, Universidade de São de Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Gremaud, A., Vasconcellos, M. A., & Toneto Júnior, R. (2009). *Economia Brasileira Contemporânea*. 7ª ed. São Paulo: Atlas.
- Guimarães, E. (2014). Regulação dos portos no Brasil: evolução e perspectivas. In Pinheiro, A. e Frischtak, C. *Gargalos e Soluções na Infraestrutura de Transportes* (pp. 285-312). Rio de Janeiro: FGV.
- Haje, L. & Miranda, T. (2013, Maio, 16). Sessão de votação da MP dos Portos foi a mais longa dos últimos 40 anos, diz Alves. *Câmara Notícias*, online.
- Ingold, K., & Varone, F. (2011). Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy. *Journal of Public Administration Research*, 22 (2), 319-346.
- Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Weible, C. & Sabatier, P. (2014). The Advocacy Coalition Framework: foundations, evolution and ongoing research. In Sabatier, Paul A., Weible, Christopher M. (eds.). *Theories of the Policy Process* (p. 183-225). Boulder: Westview Press.
- Jochim, A., & May, P. (2010). Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. *The Policy Studies Journal*, 38 (2), 303-327.
- Jones, B. & Baumgartner, F. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation: Thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Policy Studies Journal*, 40 (1), 1-19.
- Jones, M. & Jenkins-Smith, H. (2009). Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 37-58.
- Hall, P. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936–957.
- Heeren, M. (2015). Mudança de competências e novas formas de exploração portuária. In Ribeiro, L., Feigelson, B. & de Freitas, R. *A Nova Regulação da Infraestrutura e da Mineração: Portos, Aeroportos, Ferrovias e Rodovias* (pp. 137-156). Belo Horizonte: Fórum.
- Ingold, K., & Varone, F. (2011). Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy. *Journal of Public Administration Research*, 22, 319-346.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185 (4157), 1124-1131.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney, James, Thelen, Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mancuso, W. P., & Oliveira, A. J. (2006). Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. *Lua Nova*, 69, 147-172.
- Moreira, E. (2015). A Nova Lei dos Portos e os Regimes de Exploração dos Portos Brasileiros. In Ribeiro, L. C., Feigelson, B. e de Freitas, R. V. *A Nova Regulação da Infraestrutura e da Mineração: Portos, Aeroportos, Ferrovias e Rodovias* (p. 121-136). Belo Horizonte: Fórum.
- Moreira Neto, D., Freitas, R. (2015). *A Nova Regulação Portuária*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2016). *Apresentação do ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Valdir Simão, sobre o PIL durante o evento Diálogos Capitais*. São Paulo: MPOG. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/seminarios-carta-capital-1.pdf/view>.
- MTPA, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (2017). *Website*. Disponível em <http://www.transportes.gov.br>.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- Nunes, E., Nogueira, A., da Costa, C., de Andrade, H., & Ribeiro, L. (2007). *Agências Reguladoras: gênese, contexto, perspectiva e controle de uma inovação institucional*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Pasold, C., Zanini, G., Muniz, R., Abdallah, R., & Marcos, R. A Teoria Tridimensional do Direito como ferramenta aplicada à percepção jurídica da Lei Nacional dos Portos (nº 8.630, de 25.02.1993). In Castro Jr., O., Pasold, C. *Direito Portuário, Regulação e Desenvolvimento* (pp. 185-209). 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum.

- Pereira, R. (2014, Janeiro, 14). Novo salário de práticos pode parar na Justiça. *O Estado de São Paulo*, online.
- Pereira, V. (2014). *Transportes – História, Crises e Caminhos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Porto, M. (2012). *Portos e o Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras.
- Porto de Imbituba (2017). *Histórico*. Disponível em <http://www.portodeimbituba.com.br/>.
- Porto de Paranaguá (2017). *Histórico do Porto de Paranaguá*. Disponível em <http://www.portosdoparana.pr.gov.br/>.
- Porto de Santos (2017). *Resumo Histórico*. Disponível em <http://www.portodesantos.com.br/historia.php>.
- Puglisi, M. L., & Franco, B. (2005). *Análise de Conteúdo*. 2ª ed. Brasília: Liber.
- Oliveira, D. (2000). A cultura dos assuntos públicos: o caso do “custo Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, 14, 139-161.
- Oliveira, R. (2015). Parcerias Público-Privadas no Setor Portuário: um mar ainda não navegado. In Ribeiro, L. C., Feigelson, B., & de Freitas, R. V. *A Nova Regulação da Infraestrutura e da Mineração: Portos, Aeroportos, Ferrovias e Rodovias* (pp. 221-243). Belo Horizonte: Fórum.
- Rocha, D., Lopes, I., & Pereira, L. (2016). Comércio exterior e infraestrutura. In Pereira, L., Veloso, F. *Infraestrutura: Perspectivas do Brasil e da China* (pp. 3-44). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. *Policy Sciences*, 21 (2), 129-68.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In Sabatier, P. (ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations e Clarifications. In: Sabatier, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 155-188). Boulder: Westview Press.
- Senado Federal (2010). *20ª Reunião da (Conjunta) da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e 27ª Reunião da Comissão de Infraestrutura*. Brasília: Senado Federal. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas>.
- Senado Federal (2013). *9ª Reunião da Comissão Mista da MP nº 595/2012*. Brasília: Senado Federal. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas>.

- Senado Federal (2017). *Tramitação de Matérias*. Brasília: Senado Federal. Disponível em <http://www.senado.leg.br>.
- Sewell, G. (2005). *Actors, Coalitions and the Framework Convention on Climate Change* (tese de doutorado). Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Inglaterra.
- Souza Junior, S. (2008). *Regulação Portuária: A Regulação Jurídica dos Serviços Públicos de Infra-Estrutura Portuária no Brasil*. São Paulo: Saraiva.
- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. In Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. *Oxford Handbook of Qualitative Research*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change and Advanced Political Economies. In: Streeck, W., e Thelen, K. (eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.
- Thomas, G. (2011). A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure. *Qualitative Inquiry*, 17 (6), 511-521.
- Tovar, A., & Ferreira, G. (2006). A infra-estrutura portuária brasileira: o modelo atual e perspectivas para seu desenvolvimento sustentado. *Revista do BNDES*, 13 (25), 209-230.
- True, J., Jones, B. & Baumgartner, F. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policy Making. In Sabatier, P. (ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 155-188). Boulder: Westview Press.
- Uderman, S., Rocha, C., & Cavalcante, L. (2012). Modernização do sistema portuário no Brasil: uma proposta metodológica. *Journal of Transport Literature*, 6 (1), 221-240.
- Vieira, D. (2013). *Mudança institucional gradual e transformativa: uma construção de stakeholders e coalizões políticas* (tese de doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Weible, C., Sabatier, P. & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 121-140.
- Weible, C., Sabatier, P., Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Henry, A., & DeLeon, P. A. (2011). Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *The Policy Studies Journal*, 39 (3), 349-360.
- Weible, C. (2014). Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. In Sabatier, P., Weible, C. (eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 3-22). Boulder: Westview Press.
- World Bank (2007). *Port Reform Toolkit* (2nd ed.). Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2014). *Connecting to Compete 2014: Trade Logistics in the Global Economy – The Logistics Performance Index and its Indicators*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2007). Reforming transport: maximizing synergy between public and private sectors. Background paper for evaluation of world bank assistance to the transport sector, 1995 – 2005. Washington, DC: World Bank.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 2ª edição. Porto Alegre: Bookman.

APÊNDICE 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome do entrevistado:

Cargo:

Data:

3. Perfil do entrevistado

a. Qual a sua atuação, passada e atual, em relação ao setor portuário?

4. Evolução recente do setor portuário

a. Como você avalia o desenvolvimento do setor portuário nos últimos 10 anos (2007-2016)? Quais os principais desafios e barreiras?

b. Você poderia destacar alguns marcos, políticas ou eventos importantes para o setor nesse período?

5. Atores, coalizões, crenças e estratégias

a. Quais são os atores mais relevantes no setor e como atuam nas discussões? É possível perceber a formação de alianças entre eles?

6. Considerações Finais

a. Você teria alguma consideração final ou algum ponto adicional a destacar?

APÊNDICE 2 - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Entrevistado	1. Trajetória
Conrado Silveira Frezza	Formação Superior: Internacionalista Mestre em Transportes pelo PPGT/UnB Consultor do LabTrans/UFSC junto à SEP Pesquisador CEFTRU/UnB
Diogo Piloni e Silva	Formação Superior: Engenheiro Civil Especialista em Engenharia e Gestão Portuária pela UFSC Assessor Especial do PPI Diretor do Departamento de Outorgas Portuárias da SEP Assessor do Secretário de Políticas Públicas da SEP
Fabiana de Oliveira Barbosa	Formação Superior: Advogada Mestre em Transportes pelo PPGT/UnB Gerente Técnica da ABTP Consultora do LabTrans/UFSC junto à SEP Pesquisadora CEFTRU/UnB
Fábio Lavor Teixeira	Formação Superior: Engenheiro Civil Mestre em Hidráulica e Saneamento pela USP Especialista em Engenharia e Gestão Portuária pela UFSC Gerente de Portos da SFAT/MTPA Secretário de Políticas Portuárias da SEP Diretor do Departamento de Outorgas Portuárias da SEP
Guilherme Penin Santos de Lima	Formação Superior: Economista Mestre em Teoria Econômica pela USP Diretor de Assuntos Regulatórios e Institucionais da Rumo-ALL Secretário-Executivo da SEP Assessor Especial da Casa Civil

Mário Povia

Formação Superior: Advogado e Engenheiro Operacional Eletricista
Diretor-Geral da ANTAQ
Diretor da ANTAQ
Superintendente de Portos da ANTAQ

**Otto Luiz Burlier da
Silveira**

Formação Superior: Administração
Especialista em Gestão Pública pela ENAP
Diretor de Programa do Departamento de Logística da SDI/MPDG
Diretor do Departamento de Infraestrutura, Logística e Geoconhecimento
do MAPA
Diretor do Departamento de Informações Portuárias da SEP
Coordenador-Geral de Portos e Aeroportos do PAC/MPOG

Rogério Menescal

Formação Superior: Engenheiro Civil
Doutor em Recursos Hídricos pela UFC
Mestre em Geotécnica pela UnB
Superintendente de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade
da ANTAQ
Secretário de Políticas Portuárias da SEP
Presidente do CAP de Santos (CDP)

APÊNDICE 3 - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ANALISADAS¹¹

Registro	Organização	Ano	Número	Pauta	Data Sessão Presencial
1	Seminário CD	2007	1832	Seminário Portos e Vias Navegáveis. Paineis 1 - Cenário Institucional e Demandas de Mercado. Paineis 2 - Reestruturação Operacional e Investimentos.	23/10/2007
2	Seminário CD	2008	ESP002	Seminário Legislativo de Portos, Integração Multimodal e Comércio Exterior, em homenagem aos 200 anos da abertura dos portos brasileiros às nações amigas.	25/03/2008
3	Seminário CD	2008	958	Seminário sobre o tema: Ciência e Tecnologia nos Portos Brasileiros	24/06/2008
4	CFFC	2009		Discussão sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 82/2009, que propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização sobre as ações previstas no Projeto de Lei nº 1, de 2009, do Congresso Nacional, a serem executadas pela Secretaria Especial de Portos. (Programa Nacional de Dragagem)	07/07/2009
5	ANTAQ	2009	7	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 1.401-ANTAQ, que objetiva estabelecer NORMA PARA OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO, A EXPLORAÇÃO E A AMPLIAÇÃO DE TERMINAL PORTUÁRIO DE USO PRIVATIVO.	19/08/2009
6	CVT	2009	2336	Discussão do Projeto de Lei nº 5.980, de 2009, que trata da prorrogação dos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias.	10/12/2009
7	Seminário CD	2009	2347 2363	Seminário Portos e Vias Navegáveis - Um Olhar sobre a Infraestrutura.	15/12/2009
8	CFFC	2010	462	Esclarecimentos sobre supostas irregularidades na prorrogação dos contratos de arrendamento dos terminais portuários que operam dentro da área dos portos públicos.	04/05/2010
9	ANTAQ	2010	4	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 1.687-ANTAQ, que objetiva estabelecer NORMA PARA EXPLORAÇÃO DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS OPERACIONAIS E NÃO OPERACIONAIS NOS PORTOS ORGANIZADOS.	16/06/2010

¹¹ As audiências públicas codificadas estão marcadas em azul.

10	CRA-CI	2010	20-27	Analisar e debater os impactos resultantes da publicação e aplicação do Decreto nº 6.620 de 2008 e da Resolução ANTAQ nº 1.401, de 2009, especialmente a inibição de investimentos privados na construção de terminais portuários privativos destinados à movimentação de cargas próprias e de terceiros e o impacto dessa inibição para o agravamento do “apagão portuário” já anunciado pelo Tribunal de Contas da União – TCU	29/06/2010
11	ANTAQ	2010	7	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 1.888-ANTAQ, que objetiva estabelecer NORMA PARA DISCIPLINAR A ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DE PROGRAMA DE ARRENDAMENTO DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PELAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS.	18/01/2011
12	ANTAQ	2011	1	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 1.967-ANTAQ, que objetiva estabelecer NORMA QUE ESTABELECE PARÂMETROS REGULATÓRIOS A SEREM OBSERVADOS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MOVIMENTAÇÃO E ARMAZENAGEM DE CONTÊINERES E VOLUMES, EM INSTALAÇÕES DE USO PÚBLICO, NOS PORTOS ORGANIZADOS.	29/03/2011
13	CVT	2011	764	Audiência Pública para debater os problemas que afligem o Sistema Portuário Nacional. (Atendendo Requerimentos nºs 17, 45 e 47/2011, do Deputado Alberto Mourão).	14/06/2011
14	ANTAQ	2012	1	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 2.340-ANTAQ, que objetiva estabelecer NORMA PARA A OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO, EXPLORAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE ESTAÇÃO DE TRANSBORDO DE CARGAS.	30/01/2012
15	CAE-CI-CDRT	2012	24-15-10	Instruir o Projeto de Lei do Senado nº 118 de 2009, que “altera a alínea ‘b’ do inciso II, do § 2º, do art. 4º da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, com vistas a permitir a exploração de instalações portuárias privadas para uso geral”	23/05/2012
16	ANTAQ	2012		Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 2.367-ANTAQ, que objetiva aprovar norma que estabelece procedimentos para a elaboração de projetos de arrendamentos e para a revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento de áreas e instalações nos portos organizados.	09/02/2013
17A	CMPV 595	2013	3	Instruir a matéria com representantes de setor com vistas à apreciação da MP pela Comissão Mista da MP nº 595/2012 - Trabalhadores 1	06/03/2013
17B	CMPV 595	2013	4	Instruir a matéria com representantes de setor com vistas à apreciação da MP pela Comissão Mista da MP nº 595/2012 - Trabalhadores 2	06/03/2013
17C	CMPV 595	2013	5	Instruir a matéria com representantes de setor com vistas à apreciação da MP pela Comissão Mista da MP nº 595/2012 - Operadores Portuários	12/03/2013

17D	CMPV 595	2013	6	Instruir a matéria com representantes de setor com vistas à apreciação da MP pela Comissão Mista da MP nº 595/2012 - Usuários	13/03/2013
17E	CMPV 595	2013	7	Instruir a matéria com representantes de setor com vistas à apreciação da MP pela Comissão Mista da MP nº 595/2012 - Intervenientes	19/03/2013
17F	CMPV 595	2013	8	Instruir a matéria com representantes de setor com vistas à apreciação da MP pela Comissão Mista da MP nº 595/2012 - Governo Federal	20/03/2013
17G	CMPV 595	2013	9	Instruir a matéria com representantes de setor com vistas à apreciação da MP pela Comissão Mista da MP nº 595/2012 - Governos Estaduais (RS, BA, PE) e Governo Federal (Casa Civil)	26/03/2013
18	ANTAQ	2013	5	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 3.066-ANTAQ, que objetiva aprovar norma que dispõe sobre a Autorização para construção, exploração e ampliação de Terminal de Uso Privado, de Estação de Transbordo de Carga, de Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte e de Instalação Portuária de Turismo.	09/10/2013
19	CI/SENADO	2013	49	Debater as questões referentes aos processos de contratação e concessão de obras rodoviárias, ferroviárias, portuárias e aeroportuárias.	23/10/2013
20	CMA/SF	2013	42	Efeitos práticos da aplicação da Lei nº 12.815, de 2013 (Lei dos Portos), em atendimento aos requerimentos nº 62 e 69, ambos de 2013, da CMA	12/11/2013
21	CI/SENADO	2013	64	Agenda CI 2013/2014 - Investimento e gestão: desatando o nó logístico do país 6º Ciclo - Água Portos - marco regulatório, gargalos operacionais e melhoria da gestão portuária / investimentos.	04/12/2013
22	CVT	2014	478	Apresentação da situação atual da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, seus projetos futuros para ampliação da malha aquaviária, sua estrutura operacional e sua atuação.	30/04/2014
23	CFFC	2014	868	Esclarecimentos sobre os atrasos na realização de processos licitatórios para o arrendamento de portos no setor privado e sobre a política portuária nacional.	10/06/2014
24	ANTAQ	2014	1	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 3.584-ANTAQ, que objetiva aprovar proposta de alteração à Norma aprovada pela Resolução 3.274-ANTAQ, de 6 de fevereiro 2014, a qual dispõe sobre a gestão portuária e a prestação de serviço portuário adequado e estabelece infrações administrativas.	02/09/2014
25	ANTAQ	2014	3	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 3.707-ANTAQ, que objetiva aprovar a proposta de norma que regula a prestação de serviço portuário em bases não discriminatórias e a utilização excepcional de áreas e instalações portuárias concedidas, arrendadas ou autorizadas, na forma do Anexo desta Resolução.	11/11/2014

26	ANTAQ	2014	4	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 3.708-ANTAQ, que objetiva aprovar a proposta de norma que regula a exploração de áreas e instalações portuárias no âmbito dos portos organizados, na forma do Anexo desta Resolução.	12/11/2014
27	SEP	2015	SN	Consulta pública para obter contribuições sobre o modelo de concessão dos canais de acesso dos portos organizados	08/05/2015
28	CVT	2015	945	Reunião realizada para conhecimento da situação atual do setor portuário, os projetos em andamento e os investimentos previstos a médio e longo prazo para modernizar os portos brasileiros, incrementar a eficiência do setor e ampliar a competitividade dos nossos produtos, debate sobre a situação atual do setor portuário e os avanços da Lei 12.815/2013 (Lei dos Portos) e também sobre as concessões anunciadas pelo Governo Federal, em junho de 2015.	23/06/2015
29	CI/SENADO	2015	21	Audiência pública com a presença do Excelentíssimo Senhor Ministro da Secretaria Nacional de Portos, Sr. Edinho Araújo, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o Tribunal de Contas da União, para tratar do Programa de Concessão de Portos	15/07/2015
30	CMADS	2015	1448	Debate sobre os impactos ambientais provocados pela água de lastro despejada nos portos brasileiros.	20/08/2015
31	CI/SENADO	2015	32	Discussão sobre a Portaria da SPU nº 404, de 2012, que cria processo de outorga para o uso do espaço físico sobre águas públicas e também cobrança sobre os atuais e futuros portos, bem como o artigo 6º da Portaria da SEP nº 110, de 2013, que limita os investimentos em terminais portuários.	14/10/2015
32	CI/SENADO	2015	39	Discutir a interface dos órgãos do setor de transportes com outros cujas competências impactam a realização de obras de infraestrutura.	16/11/2015
33	ANTAQ	2016	5	Obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento da proposta de Norma que estabelece os novos procedimentos e critérios para a reversibilidade de bens nos Portos Organizados, incluindo a incorporação e desincorporação de bens da União sob a guarda e responsabilidade das administrações portuárias e seus arrendatários.	11/10/2016

APÊNDICE 4 - APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE

Mapeamento de Crenças e Identificação de Atores e Coalizões

Registro	Coalizão	Grupo	Ator	Representante	Nível de Gestão ¹²	Trecho do Discurso	Crença	Variação	Preditora	Referência (página)	Audiência Pública	Data
1	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Arlindo Chinaglia	2	Gostaria de fazer referência à licitação recente das estradas federais. O modelo adotado barateou imensamente os custos para os usuários. É claro que qualquer serviço ou produto oferecido a preços mais acessíveis desonera o preço final do serviço ou produto.	C5	5	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
2	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Arlindo Chinaglia	2	E para que haja de fato a participação da iniciativa privada, é preciso haver segurança quanto ao investimento dos recursos.	B5	3	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
3	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	Refiro-me principalmente ante aos empresários que são importantíssimos para alavancar o desenvolvimento e o crescimento do País. Nós precisamos atuar, na área da infraestrutura, em parceria. O Governo sozinho não vai conseguir resolver o problema da infraestrutura.	B5	3	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
4	Liberais	Parlamentares	PSDB	Marconi Perillo	1	Sob diversos pontos de vista, o transporte hidroviário oferece vantagens quando comparado aos demais modais: maior eficiência energética, menor consumo de combustíveis, menor emissão de poluentes, menor área de desmatamento requerido.	A5	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007

¹² 1 - Presidente ou Senador; 2 - Secretário ou Superintendente ou Diretor ou Conselheiro ou Deputado; 3 - Gerente ou Coordenador; 4 - Especialistas ou Analista

5	Liberais	Parlamentares	PSDB	Marconi Perillo	1	Exatamente em virtude da preocupação com o futuro da produção do Centro-Oeste, o PAC precisa ser revisto.	B8	5	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
6	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	Na Holanda, no maior porto do mundo, de Roterdã, eles têm avançado sobre o Mar do Norte, aterrando uma área equivalente a 3 vezes a área portuária de Santos, nosso maior porto nacional. E buscam soluções para o meio ambiente e medidas compensatórias. No Brasil, não. Temos travado o desenvolvimento deste País. Os Senadores conhecem bem os problemas das nossas hidrovias. Temos grandes hidrovias, o Deputado Eduardo Sciarra ressaltou. E por que não avançamos? Ninguém quer prejudicar o meio ambiente. Agora, as autoridades do meio ambiente não podem simplesmente alegar que não dá. Elas precisam nos ajudar a buscar soluções.	A5	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
7	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu	1	E nós estamos vendo uma escalada excessiva, uma escalada exorbitante de estatização dos serviços públicos no Brasil. (...) E este decreto dos portos, ele é exatamente isso. Ele força a barra, como diz os adolescentes, para a estatização dos portos, em detrimento do desenvolvimento da iniciativa privada e em favor de poucos.	A1	1	SIM	364	10 (27ª sessão)	29/06/2010
8	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	O que o setor empresarial pleiteia e de seja ver nessa regulação é que a agência reguladora tenha a tão propalada autonomia, tenha critérios de escolha de dirigentes. (...) Uma agência reguladora precisa pautar sua política e orientação em decisões técnicas, jamais políticas. Decisões técnicas. O marco técnico é que deve prevalecer. A competência tem de ser bem definida.	B3	2	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
9	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	Qual a competência de uma agência reguladora? Ela deve fazer a política? Não, a política do setor quem faz é o poder concedente, o Governo. Ela regula e fiscaliza.(...) Mas quem faz o processo de licitação? Quem assina os contratos? Essas atribuições têm que ter um divisor de águas muito claro. Os especialistas entendem que quem faz não pode fiscalizar. Essa já é uma orientação consagrada.	B14	1	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007

10	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Os marcos regulatórios têm que ser claros, estáveis, não burocratizantes. Há uma tendência, talvez pelo nosso passado, de burocratizar tudo, de exigir mil e uma informações, documentos, certidões, e isso, no fundo, acaba em um depósito da SEGESP ou de um órgão público, porque ninguém abre nem os pacotes, nem os envelopes.	B1 5	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
11	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Também privatizou os serviços portuários, estabeleceu a livre competição, e a mão de obra passou a ser administrada por órgão gestor de mão de obra e não mais pelo sindicato dos trabalhadores, pois antes o sindicato tinha a maior finalidade de fornecer mão de obra, e a cópia bem copiado de organismos internacionais, nos principais portos do mundo. Por isso funcionam bem. É claro que temos que avançar muito em mão de obra. Temos algum retrocesso nisso.	C2	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
12	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Não estamos sabendo administrar muito bem esses conselhos de autoridade portuária é uma culpa circular, pega todos: o Governo, o setor empresarial, os trabalhadores, mas vamos aprendendo a partir de todas essas mudanças.	B6	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
13	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Este é o verdadeiro exercício de cidadania. Aqui conseguiremos implementar o que chamamos de governança corporativa nos portos, que é um processo de boas práticas, de transparência na administração do porto e no órgão gestor de mão de obra.	B9	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
14	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Estamos batendo na questão da administração do porto, e diria que o modelo atual, de companhias docas ou de autarquias, está superado. Não é possível mais continuar com essa espécie de administração, haja vista os problemas que temos nos principais portos Santos, Rio de Janeiro, Rio Grande.	C8	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
15	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Ela precisa construir conceitos, princípios e instituições que nem este e nem os próximos Governos venham a mudar. Temos que ter isso em mente: a sociedade é que tem que comandar a	B1 5	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007

						Nação brasileira, e não o contrário, como ocorre hoje. Estamos sufocados com tanta burocracia, legislação, meio ambiente e grevismo no setor público.						
16	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	O órgão gestor de mão de obra foi um grande avanço, mas temos que avançar muito mais. Ali, tanto o setor empresarial como os trabalhadores têm que se conscientizar que o órgão é bom para todos: para o trabalhador, para o empresário, para o porto e para a sociedade. É um instrumento moderno de flexibilização, de treinamento da mão de obra.	C2	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
17	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	Comete-se um erro muito grave nos órgãos: os trabalhadores não percebem que todas essas ações reclamatórias acabarão enfraquecendo o órgão gestor de mão-de-obra. O Governo, de sua parte, desde 1993, vem cometendo outra insanidade contra o órgão gestor de mão de obra: multando, e são multas pesadas. Comete-se um erro muito grave nos órgãos: os trabalhadores não percebem que todas essas ações reclamatórias acabarão enfraquecendo o órgão gestor de mão-de-obra. O Governo, de sua parte, desde 1993, vem cometendo outra insanidade contra o órgão gestor de mão-de-obra: multando, e são multas pesadas.	A6	1	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
18	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	Se não tivermos essa concepção, sempre enfrentaremos questões como a Companhia Docas sonegar informações para o CAP e o CAP fazer de conta que está tudo certo. Enfim, é o seguinte: não há transparência de dados, de informações.	B9	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
19	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	Planejamento e políticas de médio e longo prazos; acompanhar a evolução dos (ininteligível) tecnologia, meio ambiente, e foco no cliente.	B7	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
20	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	Deve ter fim a interferência político-partidária na administração do porto porque, caso contrário, não haverá continuidade. A cada 2 anos ocorrem eleições, e num ou noutro porto sempre há sempre um reflexo.	B3	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007

21	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	A companhia que administra porto tem que captar recursos no mercado, para não sangrar o Erário público.	B2	3	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
22	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Agora, os administradores têm que ser profissionais, com mentalidade privada, empreendedores. Disso não tenho dúvida. Porto, hoje, é negócio, exige velocidade. É o que o mercado internacional exige cada vez mais.	B5	1	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
23	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	É uma forma de resolver. Vamos olhar para cada região, ver qual é a intenção, a capacidade de cada região, buscar um modelo, licitar as concessões e entregar para quem tem condições de administrar um porto.	C6	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
24	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Conheço alguns presidentes indicados pela ANTAQ, homens que para lá foram com uma missão e estão conseguindo cumpri-la, mas entendemos que tem que haver descentralização, regionalização.	B1	1	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
25	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	A Lei nº 8.630 é o melhor marco regulatório da exploração portuária dos últimos 50 anos. Está tudo ali. Se há algumas dificuldades de interpretação, vamos resolvê-las no diálogo. Em audiências públicas é que se resolvem essas questões.	B9	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
26	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	O último ponto é o grevismo. Os senhores têm visto, principalmente no setor público, greves no sistema portuário a todo momento. Os senhores não imaginam o prejuízo. O servidor público tem que estar consciente de que ele também é destinatário das coisas boas e das ruins da globalização. Ele tem que ser parceiro da sociedade, para ajudar a desenvolver este País.	A6	1	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
27	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	A apresentação que faremos mostra como a CNA vê essa questão, de uma maneira atemporal e absolutamente apolítica, e como essa questão se desenvolveu, fruto do próprio desenvolvimento do Brasil, processo muito assimétrico e envolvido pela globalização, que, de repente, arrastou-nos numa avalanche.	B3	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
28	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio	4	Na garantia de investimentos, aliás, na gestão do patrimônio público, registro o caso mais grave que temos no Brasil: a instabilidade	A4	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007

				Fayet		institucional.						
29	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	O paradoxo do setor rural brasileiro; (...) ele é vanguarda na tecnologia mundial. (...) Temos, então, toda essa vanguarda tecnológica e esse estoque de terras agricultáveis; preços internacionais espetaculares a soja está a 340, quando a média da década foi 210. Do outro lado, temos a insolvência dos produtores rurais, sendo que, hoje, os produtores de grãos devem o equivalente a uma safra.	B7	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
30	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Nesse aspecto, estamos contando com essa condição excepcional da criação da Secretaria de Portos, que conta com todo o poio da Confederação Nacional da Agricultura.	C1 1	5	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
31	Liberais	Parlamentares	PTB	Nelson Marquezelli	2	Existem "n" gargalos, e não só nos portos, mas na saúde, na área do IBAMA, o meio ambiente; na educação, na fiscalização, enfim, em vários segmentos, gargalos em vários sentidos, injustificáveis.	B1 5	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
32	Liberais	Usuários	IBS	Rudolf Bühler	2	Deve ser feito um grande volume de investimento na expansão do sistema. Esses investimentos são fundamentais na competitividade da siderurgia.	B4	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
33	Desenvolvimentistas	Governo Federal	ANTAQ	Fernando Antônio Brito Fialho	1	Estamos fazendo fiscalizações, e vamos continuar a fazer, porque faz parte do nosso papel. A fiscalização é um dos focos de atuação da agência. Temos procurado também discutir os temas ligados ao setor portuário, na tentativa de encontrar alternativas e solução para o sistema portuário público, como os arrendamentos estamos bastante integrados com a Secretaria Especial de Portos, e também ao sistema hidroviário, com relação às nossas hidrovias.	B1 4	3	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
34	Desenvolvimentistas	Governo Federal	ANTAQ	Fernando Antônio Brito Fialho	1	Mas temos um cenário novo. Também como Manteli já citou, os estudos da Resolução nº 517 apontam um cenário novo em que terminais privativos de uso misto atendem não só à demanda industrial ou à demanda da carga gerada pelo empreendedor, mas também à demanda de carga de terceiros. É nesse cenário que estamos acreditando que novos investimentos já estão vindo, muitos já estão em fase final de implantação e muitos outros estão em fase de análise	C1	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007

						para aprovação.						
35	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Fernando Antônio Brito Fialho	1	É um cenário que atrai o capital, mas precisamos ter um ambiente estável, um ambiente de regras claras. Por isso precisamos agir com equilíbrio e com tranquilidade, inclusive na modificação de qualquer norma, mesmo para aprimoramento.	A4	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
36	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Fernando Antônio Brito Fialho	1	Temos que ter o cuidado de fazê-lo com zelo, discutindo os impactos com a sociedade, não só com os empresários, mas também com os trabalhadores.	B9	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
37	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Fernando Antônio Brito Fialho	1	Além de todo o benefício socioeconômico para o País, devemos considerar o benefício ao meio ambiente e a nossa grande contribuição para redução do processo de aquecimento global.	A5	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
38	Liberais	Usuários	ABIOVE	Fábio Trigueirinho	1	Há uma série de dificuldades decorrentes de falta de investimento. Não estamos conseguindo investir no ritmo necessário, no ritmo que precisamos para atender a essa demanda toda de exportação e de mercado interno.	B4	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
39	Desenvolvidistas	Parlamentares	PT	Décio Lima	2	A preocupação que trazemos, mostrada na prática, é a criação da Secretaria Especial de Portos, que coloca na ordem do dia, de forma separada, dentro daquela estrutura de um Ministério vocacionado apenas para rodovias, a possibilidade de termos dentro do Governo um eixo com quem falar sobre portos, tendo isso como prioridade.	C1 1	5	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
40	Desenvolvidistas	Governo Federal	DNIT	Luiz Antônio Pagot	1	Desse modo, temos que ter uma nova mentalidade. É muito importante que essas comissões também tratem deste ponto: desenvolvimento com responsabilidade ambiental. (...) Nos grandes países do mundo, nos países considerados responsáveis do ponto de vista ambiental, que tentam catequizar o mundo, isso é permitido. Por	A5	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007

						que aqui não é permitido? Pode, sim, com responsabilidade, contemplando os projetos com medidas mitigadoras e redução do passivo ambiental.						
41	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu	1	Infelizmente, a ANTAQ produziu a Resolução nº 517, de 2005, em que impõe uma exigência que impossibilita o investimento por parte desses empresários que querem investir 1 bilhão ou 2 bilhões na construção de um porto totalmente privado. Essa instrução normativa exige que o investidor tenha produto próprio suficiente para viabilizar a autorização da ANTAQ na construção desse porto. Ele não pode contar com grande parte de terceirização.	C1	1	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
42	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	José Roberto Serra	2	Os administradores portuários, a gestão portuária e a Secretaria de Portos entendem que deva ser gestão de negócio. Nós temos que mudar o paradigma do que é importante para tornar os nossos portos competitivos. (...) O Governo Federal tem responsabilidade em criar as políticas públicas para que tenhamos uma exploração portuária de acordo com as demandas dos portos brasileiros. Não podemos imaginar outra forma de crescimento das unidades portuárias no Brasil se elas não tiverem perfeitamente sintonizadas com o crescimento da demanda onde ela estiver acontecendo. Mas deve ter o dedo do Governo nessa coordenação porque, no final das contas, a questão da implantação de um terminal privativo tem a ver também com infraestrutura portuária acessos terrestres, ferrovias, rodovias.	B5	3	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
43	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	José Roberto Serra	2	Como disse, para não debater ainda a questão dos investimentos privados, vamos ter de rever todos esses critérios de implantação para incentivar o setor privado a fazer parcerias. É um desafio transformarmos isso em objeto de desenvolvimento, implantação e atração do capital privado para as demandas que nós, com certeza, como Governo, não teremos o foco para fazê-las. O nosso objetivo é dar o suporte pleno a esse capital privado para que o investimento possa escoar. Aí, sim, nós, como	B2	3	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007

						Poder Público, poderemos orientar, controlar e traçar as políticas públicas.						
44	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu	1	<p>Quem é que está questionando aqui, em algum momento, que a privatização foi incorreta? Eu apoiaria se tivesse na época, não estava aqui, mas apoiaria e discursaria a favor. Eu sou privatista. Mas eu estou apenas dizendo que não é o fato de ter havido uma privatização no país que isso se transforme numa reserva de mercado. (...) O senhor tem um pensamento estatista, e eu tenho um pensamento privatista. Eu confio no talento da iniciativa privada brasileira.</p> <p>Eu confio nessas pessoas que através deles, eles são os verdadeiros promotores sociais do país, porque eles pagam os impostos para uns governantes gastarem bem e para outros governantes rasgarem ou gastarem mal.</p>	A1	1	SIM	379	10 (27ª sessão)	29/06/2010
45	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	José Roberto Serra	2	Pretendemos, numa segunda etapa, rever as políticas de curto prazo que vão ser traçadas, para fomentar não só o aparecimento de novos terminais dentro da área dos portos públicos, mas também terminais privativos que venham ao encontro dessa política que o Governo quer estabelecer em relação à atração de investimento privado, por meio dos terminais privativos. Essa é uma forma muito simples e objetiva de termos investimento portuário, com retorno rápido.	C1	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
46	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	José Roberto Serra	2	Nós ouvimos hoje comentários sobre a questão do menor preço. É esse o objetivo que nós queremos alcançar, juntamente com a ANTAQ, para que possamos atingir resultados concretos.	C5	5	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
47	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	José Roberto Serra	2	Recebemos várias propostas da Companhia Docas, do BNDES, do setor privado, mas isso tem que ser amadurecido. E não há outra solução de curto prazo senão implementar uma política agressiva de auto sustentabilidade para a Companhia Docas, mas com base numa	C8	3	NÃO	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007

						gestão por resultados.						
48	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	José Roberto Serra	2	Para a Secretaria, o investimento público tem de avançar. O setor privado tem de investir não somente em superestrutura, como vem sendo feito por meio dos arrendamentos, mas também em infraestrutura.	B2	3	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
49	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	José Roberto Serra	2	Portanto, o primeiro compromisso da Secretaria Especial de Portos é recuperar essa questão e traçar as diretrizes em relação à política portuária nacional.	B13	3	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
50	Estatistas	Operadores	ABTRA	Matheus Miller	2	Os terminais de uso público, que tem contratos com as autoridades portuárias e existem mediante licitação pública, vão investir, até 2015, 4 bilhões de dólares para atender o aumento da demanda e trazer segurança ao crescimento da economia.	B4	1	NÃO	363	10 (27ª sessão)	29/06/2010
51	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Giovanni Cavalcanti Paiva	2	Bom, nesse contexto, eu queria colocar para vocês as melhorias, as inovações que essa norma propiciou. Para dar segurança jurídica, por exemplo, houve o retorno do contrato de adesão.	A4	3	NÃO	343	10 (27ª sessão)	29/06/2010
52	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Giovanni Cavalcanti Paiva	2	Nesse contexto, a ANTAQ, baseada nas limitações que a lei nos impôs, ela, através de suas resoluções, buscou, inclusive, facilitar a implementação e a instalação de portos, seja terminal de uso privativo, seja Estações de Transbordo de Carga, e, como registro, nós não temos nenhuma... nenhum terminal de uso privativo que tenha colocado sua documentação lá na ANTAQ e que, discutido com nossos técnicos, não tenha tido sucesso na sua outorga, nem tampouco, eu encaro assim, dentro do que está colocado na resolução, ela tenha inibido investimentos.	C1	3	NÃO	343	10 (27ª sessão)	29/06/2010
53	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Giovanni Cavalcanti Paiva	2	Essa norma foi colocada... Todas as duas normas foram colocadas em Audiência Pública, repetindo, com grande participação, e foi aberto para algumas associações discutir essa norma com nosso time técnico.	B9	5	NÃO	344	10 (27ª sessão)	29/06/2010

54	Liberais	Parlamentares	PR	Blairo Maggi	1	Fora, me perdoe Presidente, o que nós vamos escrever aqui na medida provisória, depois ainda vão vir os decretos que regulamentam, vão vir as portarias, vão vir as normativas e assim por diante. Quando chegar à ponta para operar, nós não vamos conseguir operar de novo, porque o Brasil é o país do formalismo. Todo mundo que tem uma caneta, todo mundo que senta a uma mesa quer saber de botar mais uma trava, quer saber de botar mais uma regra, quer saber de apertar mais um pouco.	A1	1	SIM	13597	17B (4ª sessão)	06/03/2013
55	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	Então, isso foi uma mudança de postura do Congresso, uma mudança de postura da sociedade, que pôde, no recém-adquirido Estado Democrático, pôde, de fato, debater algo que causava e iria interferir no seu cotidiano, na sua vida. (...) Isso tudo foi fruto de debate, senador, debate nesta Casa, debate no Congresso Brasileiro. Foi isso a grande contribuição da nossa democracia.	B9	5	NÃO	346	10 (27ª sessão)	29/06/2010
56	Liberais	Especialistas	ILOS	Prof. Paulo Fernando Fleury	4	Vocês vão ver, os dados mostram que, historicamente, após a privatização, houve uma melhoria significativa tanto na qualidade dos serviços prestados, na opinião dos usuários, quanto nos volumes que estão sendo movimentados. (...) Fechando esse ponto, não é de forma alguma exagerar dizer que, nesse período, a partir da privatização, os empresários fizeram até mais que a sua obrigação e o governo não compareceu.	A1	1	SIM	13622-3	17C (5ª sessão)	12/03/2013
57	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	Além disso, há uma série de portarias que a SEP fez para criar um arcabouço, para poder dirimir dúvidas dentro da Legislação Brasileira e orientar o setor, do ponto de vista das políticas públicas. Então nós temos várias resoluções, várias portarias que o Ministro Pedro Brito tem publicado ao longo desses anos.	B13	3	SIM	346	10 (27ª sessão)	29/06/2010
58	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	A Lei 8.630, de cara, viabilizou investimentos privados nos portos. Mas houve modernização dos equipamentos, aumento da produtividade, redução de custos e a movimentação... Aumento da	B4	3	NÃO	346	10 (27ª sessão)	29/06/2010

						movimentação de cargas. (...) a Lei 8.630 provocou uma inversão de custos nos portos. Um contêiner em Santos custava cerca de 500 dólares para ser movimentado antes da lei, hoje, está em torno de 200, 250 dólares.						
59	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedermónico	2	Ou seja, é um exemplo em que a oferta desse serviço e a iniciativa privada, em vez de aumentar, diminuiu os custos, desonerou os custos para quem usa desses serviços.	B2	3	SIM	346	10 (27ª sessão)	29/06/2010
60	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedermónico	2	Eu, particularmente, sou fã, isso é uma visão pessoal minha. Para mim, a coisa mais interessante que a lei criou, daquelas figuras, é o Conselho de Autoridade Portuária, senador. Por quê? O legislador, daquele momento, entendeu o seguinte: o porto, ele está lá para servir ao público, ele está lá para fazer um serviço público. Para tanto, precisa ter controle da sociedade, precisa ter um controle externo. Esse controle externo, esse controle da sociedade é feito pelo Conselho de Autoridade Portuária.	C6	2	NÃO	347	10 (27ª sessão)	29/06/2010
61	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedermónico	2	Nós entendemos que o decreto, ele abre uma nova janela de oportunidade de novos investimentos no setor portuário. É uma nova e importante janela. Nós estamos... Nós regulamentamos a iniciativa privada, que quer investir de forma séria e de forma bastante democrática, submetendo-se ao controle da sociedade, que pode requerer, a qualquer momento e a qualquer instante, o investimento de concessão de novos portos no Brasil. Está aberto. A ANTAQ já publicou seu plano de outorgas, já foi aprovado pela SEP, estamos fazendo já a revisão dele, está aberto. É uma nova oportunidade de investimento.	B2	3	SIM	347	10 (27ª sessão)	29/06/2010
62	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedermónico	2	Vai chegar draga, Giovanni, de 24 mil metros cúbicos de cisterna. É enorme. Estamos falando de equipamentos hipermodernos, “up to date”, em modernidade. (...) O Porto sem Papel é outro projeto que está sendo desenvolvido pela Secretaria de Portos, que visa desburocratizar a atracação, a entrada e saída de navios.	B7	1	NÃO	350	10 (27ª sessão)	29/06/2010

63	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	A Secretaria Especial de Portos... A Secretaria de Portos conseguiu alocar 30 milhões de reais no PAC 1, e, num convênio com a Universidade Federal de Santa Catarina, está elaborando o que nós chamamos de PNLT, Plano Nacional de Logística Portuária, que é uma derivada do Plano Nacional de Logística e Transporte.	B3	2	NÃO	350	10 (27ª sessão)	29/06/2010
64	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	Nós, agora, vamos detalhar os investimentos necessários para os próximos 30 anos, recuperando a capacidade do Estado em planejar, em ter uma meta, e metas que teriam que ser cumpridas, para que a gente efetivamente possa fazer investimento de recurso, alocar recursos públicos de forma eficiente.	B8	3	NÃO	350	10 (27ª sessão)	29/06/2010
65	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	As relações trabalhistas precisam ser repensadas, garantidos os direitos dos trabalhadores, evidentemente, mas pensando numa nova formatação para o futuro.	A6	3	SIM	350	10 (27ª sessão)	29/06/2010
66	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	E a questão da praticagem, que é um custo para o sistema portuário, que precisa ser debatido e controlado.	C10	3	NÃO	350	10 (27ª sessão)	29/06/2010
67	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Para pintar um guindaste lá no extremo Sul, tinha que vir a Brasília, pedir autorização para a PORTOBRAS, que levava mais de um ano	B15	1	NÃO	351	10 (27ª sessão)	29/06/2010
68	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Agora, não podemos, vamos dizer, só culpar o setor, só a ANTAQ, a SEP, a culpa é de todos nós, a culpa é da sociedade. A responsabilidade é uma circunferência.	B6	3	NÃO	351	10 (27ª sessão)	29/06/2010
69	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	E, ao contrário das restrições em relação a esses terminais, deveria o país voltar a fazer como se fazia há tempos atrás, usar o instrumento do terminal para atrair indústrias, setor produtivo, ao longo dos nossos rios e também nos canais marítimos. É o que fazem os americanos, é o que fazem os europeus, que fazem os países desenvolvidos. A possibilidade de uma indústria, de um setor produtivo, ter um terminal à sua disposição, lhe dá uma vantagem competitiva muito grande.	C1	3	NÃO	354	10 (27ª sessão)	29/06/2010
70	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Nós sabemos que o Estado pode tudo, mas tem que ter limites. Se o cidadão está funcionando, está operando bem, para que alterar o	B5	3	SIM	354	10 (27ª sessão)	29/06/2010

						contrato? Mas isso serve, às vezes, em algumas ocasiões, como forma de coação.						
71	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Não é nada, não são nada, 50 anos. Vamos ver o que acontece nos países desenvolvidos ou lá na Ásia. O cidadão tem prazo para o resto da vida.	C4	1	NÃO	355	10 (27ª sessão)	29/06/2010
72	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	É tratar mal o investidor. Isso é que gera a insegurança jurídica, além do contrato ser precário.	A4	1	NÃO	355	10 (27ª sessão)	29/06/2010
73	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Tem que haver uma participação. Senão, eles acham que está tudo certo. Só um ou dois chatos ali... “Lá vem o fulano de novo”, vocês dizem. Mas o resto... Pois é, já estou marcando uma reunião com ele. Gente, se não houver participação efetiva...	B9	5	NÃO	356	10 (27ª sessão)	29/06/2010
74	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Tem outro do CAP, o CAP – eu quero fechar com o meu amigo Pierdomônico – ele é estratégico e importante.	C6	2	NÃO	356	10 (27ª sessão)	29/06/2010
75	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	E o próprio Pierdomônico ressaltou: nós temos que fortalecer o CAP, temos que reestruturar as Docas, ou buscar um novo modelo de Agência Executiva.	C8	3	NÃO	356	10 (27ª sessão)	29/06/2010
76	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Então, implementar a lei, temos que enfrentar a questão trabalhista, que não está bem resolvida, os órgãos gestores de mão de obra não estão cumprindo seu papel na maioria dos casos, há exceções.	A6	3	SIM	356	10 (27ª sessão)	29/06/2010
77	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	A outra questão que foi falada, nós precisamos pensar seriamente que nós estamos em um país federativo. Tem que haver descentralização. Eu não estou dizendo municipalização, nem estadualização, descentralização efetiva da gestão portuária, através do CAP, através de uma nova estrutura de administração, que pode ser estatal, pode ser privada, pode ser semiprivada... Buscar a melhor solução.	B1	2	SIM	356	10 (27ª sessão)	29/06/2010
78	Liberais	Parlamentares	DEM	Onyx Lorenzoni	2	Eu estou curiosíssimo para ver o relatório. Como é? As licitações, as concessões, as autorizações, que prazo tem para o Governo fazer? Não dá para jogar para regulamento. Eu tenho um defeito comigo: eu desconfio de governo, sempre, porque eu estou sempre a favor do cidadão.	A1	1	SIM	13781	17F (8ª sessão)	20/03/2013

79	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Nós estamos, efetivamente, com uma grande instabilidade jurídica, que é a causadora, e o Decreto 6620 foi o decreto da desestabilização do setor.	A4	1	NÃO	359	10 (27ª sessão)	29/06/2010
80	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	E eu digo mais ainda o seguinte: se nós tivéssemos a liberdade de investimentos que existe dentro de um sistema de regulação da área de comunicações, o Brasil portuário seria totalmente diverso do que é hoje.	B2	3	SIM	359	10 (27ª sessão)	29/06/2010
81	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	É um risco nós imaginarmos que só o Setor Público pode saber aonde se faz porto. Nós precisamos deixar a liberdade da iniciativa privada.	B5	1	SIM	360	10 (27ª sessão)	29/06/2010
82	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Eu só espero que o TERFRON não sofra todos os constrangimentos que o terminal da Portonave está sofrendo com autuações com relação ao problema de carga própria, carga de terceiros.	C1	1	NÃO	360	10 (27ª sessão)	29/06/2010
83	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	E o que é fundamental? Descumpriu tudo, opera sem licenciamento ambiental e impunidade. Não aconteceu nada com os administradores do porto de Paranaguá.	A5	3	NÃO	361	10 (27ª sessão)	29/06/2010
84	Estatistas	Operadores	ABTRA	Matheus Miller	2	Como esses terminais de uso privativo em alguns casos têm alguma capacidade ociosa, a Lei 8.630 astutamente resolveu este caso, permitindo que eles pudessem movimentar cargas de outrem [ininteligível], mas cargas com a mesma característica operacional, visando o quê? Visando, exatamente, a diminuição de custo e o aumento da eficiência, daí a figura legal do terminal de uso privativo misto.	C1	5	NÃO	362	10 (27ª sessão)	29/06/2010
85	Estatistas	Operadores	ABTRA	Matheus Miller	2	Vão criar dois tipos de relação jurídica para exploração de uma mesma atividade. Se prevalecer essa tese, senhores, vamos ver um grande desequilíbrio concorrencial. Na medida em que você pega um terminal privativo e dá a ele características de terminal público, você desestabiliza todo o arcabouço legal sobre o qual foi embasado o crescimento do setor portuário brasileiro.	B1 1	5	SIM	363	10 (27ª sessão)	29/06/2010

86	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Aliás, falando em eficiência, eu quero saudar, inclusive os membros da Bancada do PTR porque eficiência e produtividade foram sempre palavras relacionadas ao neoliberalismo ou coisa parecida. E eu vejo que essa lógica começa a ser incorporada, porque isso significa produzir mais, melhor, ganhar eficiência para toda a sociedade.	A1	1	SIM	22466	17G (9ª sessão)	26/03/2013
87	Estatistas	Operadores	ABTRA	Matheus Miller	2	O que nos parece é que, com o argumento do “apagão logístico”, o que eu já disse que o porto é apenas uma parte da cadeia, na verdade, estão se querendo criar uma nova fórmula de exploração portuária, ou seja, criar um terminal privativo que não é privativo, e um público que não é público, mas eu vou me explicar.	B5	5	SIM	363	10 (27ª sessão)	29/06/2010
88	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	E os pontos que exigem de fato atenção: a medida provisória cria e incentiva os terminais privados fora dos portos organizados, mas não estabelece mecanismos de incentivo aos portos públicos, que são, sim, ativos da União, não dos arrendatários.	B2	5	SIM	13610	17C (5ª sessão)	12/03/2013
89	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu	1	A Lei 8.630 permite a exploração de instalação portuária de uso público, de uso privado e de uso misto para movimentação de carga própria e de terceiros. A lei ali, na letra “b”, ela não escreveu “misto para movimentação de carga própria e de terceiros, mas tudo do mesmo dono, tudo do mesmo concessionado, tudo do mesmo autorizado”. Não, não disse isso. Não colocou proporcionalidade de cargas, não disse que tinha que ser tantos por cento de um e tantos por cento de outros. Mas, aqueles que primam e adoram a estatização, o estado grande, o estado forte e que quer excluir a iniciativa privada e a concorrência no país, prefere continuar aquela frase através da canetada, através do decreto, impondo um formato novo que não está ali, na lei.	C1	1	NÃO	365	10 (27ª sessão)	29/06/2010

90	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu	1	Mas, hoje, no Brasil, o Executivo está legislando através de instrução normativa, resoluções dos órgãos reguladores, está legislando através de decreto. Hoje, isso é normal no país. Insegurança jurídica [ininteligível], insegurança jurídica [ininteligível] com a maior naturalidade e cara de pau, viu, Sr. Presidente? Cara de pau total. Ou é o espírito estatista ou é um espírito corrupto que faz isso. (...) Eu moro no Brasil e a legislação é essa. Se quer mudar, mude a lei e mude a Constituição, não através de canetada inconstitucional e ilegal.	A4	1	NÃO	365	10 (27ª sessão)	29/06/2010
91	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu	1	O Governo Brasileiro é que prefere o Modelo Landlord Port. É uma preferência, não é uma determinação de lei. Pode vir mostrar para mim país do mundo inteiro que não me interessa, Sr. Fabrício, não me interessa.	B2	1	SIM	365	10 (27ª sessão)	29/06/2010
92	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu		Então, essa conversa, para mim, não me convence. Esse negócio de CAP, que se o CAP não vier, o mundo acaba, isso é conversa fiada, desculpe.	C6	1	NÃO	366	10 (27ª sessão)	29/06/2010
93	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu	1	Agora, dizer que esses que privatizaram, que entraram na privatização, que entraram nos leilões, vão ficar prejudicados em detrimento dos novos construtores de portos privado misto, não é verdade, Sr. Presidente. É mentira! Essa tela não é minha, essa tela é da ABRATEC, é daqueles que não querem o porto privado misto, é lá do porto de Santos, é lá do Daniel Dantas, do [ininteligível] Salomão, é daqueles que não querem o porto privado misto por um simples motivo, claro: não quer concorrência. Agora, se eu arrumar uns mecanismos do Governo que me dê monopólio e que me faça um cartel, eu fico feliz da minha vida.	B1 1	1	SIM	368	10 (27ª sessão)	29/06/2010
94	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu	1	Eu gostaria de discordar do Sr. Willen apenas numa frasezinha. O senhor disse: "A sociedade é culpada". Pelo amor de Deus, não diga isso, não. O povo paga uma carga tributária de 36% de impostos.	B6	1	NÃO	369	10 (27ª sessão)	29/06/2010

						Querendo ou não querendo, paga, é obrigatório pagar. Então, não é a sociedade brasileira que é culpada, não. Culpados somos nós, culpado é o Congresso, culpado é o Governo, que permite uma monstruosidade dessa com a iniciativa privada e com o país. Esses são os verdadeiros culpados.						
95	Liberais	Parlamentares	PTB	Romeu Tuma	1	Agora, os portos públicos e privados têm que ter investimento, senadora.	B4	1	NÃO	370	10 (27ª sessão)	29/06/2010
96	Desenvolvimentistas	Governo Federal	ANTAQ	Giovanni Cavalcanti Paiva	2	Pelo amor de Deus, deixe a iniciativa privada colocar a mão do bolso e substituir o estado aonde ele não consegue. Isso é natural. Não tem nenhum defeito nisso. Não existe nenhum demérito nisso. São as PPPs.	B2	3	SIM	372	10 (27ª sessão)	29/06/2010
97	Desenvolvimentistas	Governo Federal	ANTAQ	Giovanni Cavalcanti Paiva	2	Despeito do que foi colocado aqui, temos que descentralizar, como o Antero colocou, mas nem todo modelo dá certo. A gente tem problemas lá no Rio Grande, no Rio Grande do Sul, por exemplo, tem problemas...	B1	3	SIM	373	10 (27ª sessão)	29/06/2010
98	Desenvolvimentistas	Governo Federal	ANTAQ	Giovanni Cavalcanti Paiva	2	O PGO foi justamente para direcionar, oferecer... Quer dizer, fizemos um trabalho, o Estado fez um trabalho para oferecer para a sociedade os melhores pontos para instalar porto. Se vai ser o governo que vai instalar por política pública ou por desejo público... Mas se um privado quiser instalar, ele pode instalar não só nesses pontos, mas em qualquer um outro, desde que seja interessante, porque esse PGO baseou-se no PNL e o PNL mostra a logística de carga do país.	B5	3	SIM	373	10 (27ª sessão)	29/06/2010
99	Desenvolvimentistas	Governo Federal	ANTAQ	Giovanni Cavalcanti Paiva	2	Então, vantagens que essa norma traz: a questão do consórcio, a questão de permitir o compartilhamento do PIB para redução de custo na implantação de dois terminais privativos, a questão também de regularizar os estaleiros e instalações offshore utilizando o contrato como carga própria, a questão da mudança da titularidade sem precisar mexer com a documentação, o uso de vários termos de ajustamento de conduta com o próprio contrato de adesão, tem várias inovações que a ANTAQ tentou rebolar em cima da lei para ver se	B3	3	NÃO	374	10 (27ª sessão)	29/06/2010

						inconstitucionalmente ou não – é a interpretação de cada um, porque a gente pega de um lado, do outro, advogados que tem uma tese, e outro tem outra, e são contrárias, e a gente está no meio – tentar viabilizar e não parar o país.						
100	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Giovanni Cavalcanti Paiva	2	A questão de concentração, que foi colocado aqui, a ANTAQ tem buscado, dentro da sua limitação, analisar a concentração de negócio. (...) gente não poderia chegar e se instalar, a gente teria que analisar essa concentração para saber se está na mão de um, porque a gente está evitando o monopólio. E o pior, é que foi colocado como os preços para usuários ser preços livres, isso tem dado um trabalho muito grande para ANTAQ e a gente está migrando para conhecer preços e tarifas com estudos que estamos fazendo agora.	B2	3	SIM	375	10 (27ª sessão)	29/06/2010
101	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Giovanni Cavalcanti Paiva	2	A cada cinco anos o arrendatário tem que fazer um reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, e isso ele só está colocando que ele tem que movimentar o mínimo necessário no primeiro momento e esse reequilíbrio vai determinar outro mínimo necessário. Ou seja, ele tem que pagar o preço justo.	B10	3	NÃO	375	10 (27ª sessão)	29/06/2010
102	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	Em 2008 e 2009, nós nos dedicamos basicamente a pegar esses projetos, a analisar, formar isso um edital e colocar em licitação. Para que a senhora saiba, quem faz a licitação é a Secretaria Especial de Portos. E, no final de 2009, nós concluímos várias licitações, tanto que se a senhora olhar no seu acompanhamento orçamentário vai ver que o alto nível que nós tivemos de empenho naquele ano, ano de 2009, e o ano de 2010 exatamente é o ano em que a gente está executando essas obras.	B4	1	NÃO	376	10 (27ª sessão)	29/06/2010
103	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	E a implantação do Programa Nacional de Dragagem é um fato, mas se fosse só isso já justificaria a criação da secretaria, se só fizesse dragagem, mas não estamos fazendo só dragagem, não.	C11	5	NÃO	377	10 (27ª sessão)	29/06/2010

104	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	Tem o Projeto PORTO SEM PAPEL, que pretende desburocratizar a entrada e a saída de navios dos portos. Hoje, a liberação da carga está em torno de seis dias. A gente pretende, com essas medidas, que isso caia drasticamente e a gente possa, efetivamente, fazer uma desburocratização do sistema, de tal forma que dragagem de um lado, recebendo navios maiores, e desburocratização de outro, a gente possa efetivamente eliminar a demurrage nesse país.	B7	3	NÃO	377	10 (27ª sessão)	29/06/2010
105	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	Então, não é verdade que a gente não permite esse tipo de investimento. O governo permite e está chamando o setor privado a fazer o seu trabalho, fazer os seus estudos e apresentar esse investimento.	B2	3	SIM	377	10 (27ª sessão)	29/06/2010
106	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	Nós não somos contra terminal de uso privativo, e muito pelo contrário, também não somos contra a iniciativa privada investir em porto, desde que seja público. É só essa a nossa diferença.	B5	5	SIM	377	10 (27ª sessão)	29/06/2010
107	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	E pessoas como ele, e sabendo que existe aos montes no país, é que eu me inspiro para dizer que eu defendo e faço uma defesa intransigente do CAP do porto público e do interesse público. É essa a postura da Secretaria de Portos, é essa a postura desse subsecretário.	B9	5	NÃO	378	10 (27ª sessão)	29/06/2010
108	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Poderemos ter um terceiro momento logo. Com a criação da Secretaria Especial dos Portos, agora um Ministro terá foco exclusivamente nos portos. Não será como antes, quando portos, no Ministério dos Transportes, eram a terceira, quarta ou quinta prioridade. Não havia uma política.	A1	3	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
109	Liberais	Parlamentares	DEM	Kátia Abreu	1	Porque o setor rodoviário é democrático, ao passo que o setor ferroviário e o setor portuário tendem a uma monopolização natural, e as distorções que os monopólios provocam na competição.	B1 1	3	SIM	379	10 (27ª sessão)	29/06/2010
110	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Então, quando eu assisto, às vezes, manifestações de que tudo tem que ser governamental, eu me assusto e digo o que o Decreto 6620 é uma inibição real aos investimentos privados. (...) Então, deixo essa observação de que nós, no setor	C1	1	NÃO	379	10 (27ª sessão)	29/06/2010

						portuário, não teremos por parte do governo capacidade de investimento. E não há necessidade, e muito menos apoio legal, para se impedir o livre crescimento do setor portuário privado.						
111	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Então, a minha indagação, meu caro, é de o que governo tem que olhar os dois, tem que priorizar os dois, tem que apoiar os dois.	B2	3	SIM	380	10 (27ª sessão)	29/06/2010
112	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Os critérios de discussão são importantíssimos, eu acho que essa audiência teve um valor inestimável, porque há um desespero muito grande nesse setor portuário, a gente sente com o aumento da troca de cargas, o Brasil cresceu muito economicamente nas importações e exportações, e acredito eu que ANTAQ e o Ministério dos Portos recém- criados foi uma vitória de governo. E tenho certeza que farão um trabalho para que as leis que hajam dúvidas a sua aplicação, com algumas divergências, poderão ser enquadradas na modernidade, em busca de um efeito melhor economicamente para o país.	C1 1	5	NÃO	380	10 (27ª sessão)	29/06/2010
113	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Não é o trabalhador. Não é o trabalhador que não tem a rigor quase nenhum direito, é o setor público que vive em greve. E fazem greves, assim, organizadas. Uma hora é a ANVISA, outra hora é a Receita, outra hora é a Polícia Federal... A legislação que é confusa e gera insegurança, é a burocracia representada não só pelos órgãos que atuam no setor, mas no meio ambiente, do Tribunal de Contas da União e de outros fatores.	B1 5	1	NÃO	352-3	10 (27ª sessão)	29/06/2010
114	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	E também quando eu me referi a projetos de gaveta, o setor privado que tem mantido esses projetos aguardando garantia jurídica e institucional para investir.	A4	1	NÃO	379-80	10 (27ª sessão)	29/06/2010
115	Estatistas	Trabalhadores	FNP	Eduardo Lírio Guterra	1	Então, a nossa preocupação com relação a esse debate e ao conteúdo da medida provisória não é simplesmente pela redação e pelo que a gente lê, e sim pela resultado e pelo desdobramento que essa legislação possa trazer a médio e longo prazo para o sistema portuário,	B8	3	NÃO	13533	17A (3ª sessão)	06/03/2013

						por nós, trabalhadores.						
116	Desenvolvidoristas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	O Brasil eu diria que já teve, já experimentou um bocadinho de cada um desses modelos. Hoje, o modelo adotado pelo marco regulatório é o “landlord port”, de novo dizendo o que é o “landlord port” aqui no Brasil: o Estado é provedor da infraestrutura, e o setor privado responsável pelo provimento da superestrutura e pela realização da operação portuária, por meio de arrendamentos ou concessão. Essa é, de forma consagrada, na nossa legislação, o modelo de autoridade portuária adotado pelo Brasil, pelo Governo Brasileiro, pelo sistema brasileiro, pelo Estado Brasileiro.	A1	3	SIM	344	10 (27ª sessão)	29/06/2010
117	Estatistas	Trabalhadores	FNP	Eduardo Lírio Guterra	1	E os terminais não precisam requerer a mão de obra no OGMO mesmo exercendo, às vezes, um serviço público, que é o nosso pensamento.	C2	5	NÃO	13535	17A (3ª sessão)	06/03/2013
118	Estatistas	Trabalhadores	FNP	Eduardo Lírio Guterra	1	O que nós defendemos, o que nós não entendemos é que, quando os terminais passaram a movimentar cargas de terceiros, como é uma prestação de serviço público no nosso entendimento, teria que requisitar a mão de obra no OGMO.	C2	5	NÃO	13535	17A (3ª sessão)	06/03/2013
119	Estatistas	Trabalhadores	FNP	Eduardo Lírio Guterra	1	Ouvimos falar que o Governo ia conceder o Porto de Aratu e de Salvador... Ouvtu, Deputado? Os Portos de Ilhéus e de Aratu, esses dois portos, juntos, significam 66% da receita da Codeba. Então, se se entregar isso para a iniciativa privada, como é que ficam os trabalhadores, como é que fica a receita da Codeba, se esta nem vai mais fazer licitação? As licitações vão ser feitas aqui, por Brasília.	C7	3	NÃO	13537	17A (3ª sessão)	06/03/2013
120	Estatistas	Trabalhadores	FNP	Eduardo Lírio Guterra	1	Nós ouvimos: durante esse tempo todo - eu pelo menos, em umas duas entrevistas que nós somos dinossauros, que nós somos atrasados, que nós estamos defendendo o velho. Eu quero deixar esta mensagem para esta Casa: que há muitos anos, realmente, nós lutamos contra o golpe, contra a ditadura, e exigimos respeito à Constituição...	A4	1	NÃO	13538	17A (3ª sessão)	06/03/2013

121	Estatistas	Trabalhadores	FNE	Wilton Ferreira Barreto	1	Vamos ver, dentro deste documento que está aqui, que as recomendações são várias. Eu poderia ler algumas, como a permanência dos OGMs e a sua modernização. Nós poderemos nos debruçar, por meio deste documento, sobre a manutenção do trabalho avulso, que é muito mais rentável e muito mais equilibrado, principalmente para os pequenos operadores portuários, Nós vamos verificar também neste documento que nos terminais privativos é recomendado esse equilíbrio da mão de obra avulsa porque se um terminal passar um período sem trabalho ele também não terá ônus nenhum porque não precisará pagar nenhum trabalhador.	C2	4	NÃO	13539	17A (3ª sessão)	06/03/2013
122	Estatistas	Trabalhadores	FNE	Wilton Ferreira Barreto	1	E nós não estamos aqui com discurso de efeito, nem corporativista, conforme temos visto na imprensa, Nós queremos um debate democrático, pelo qual possamos dialogar, debater e encontrar um ponto de equilíbrio, com a participação dos trabalhadores dos portos brasileiros.	B9	3	NÃO	13540	17A (3ª sessão)	06/03/2013
123	Estatistas	Trabalhadores	FENCCO VIB, CTB e CNTTM AF	Mário Teixeira	1	Eu começo dizendo o seguinte: prestar serviço público, ou seja, operar com carga de terceiros sem licitação, através de simples autorização, é vedado pelo art. 175 da Constituição. Na vigência da Lei 8.130, já era inconstitucional. A MP vem ao extremo, desobrigando o terminal de ter carga própria. Permite que esse ente privado seja um prestador de serviço, ao arrepio da Constituição, e vai mais: pela 595, ele também está desobrigado de observar, e com certeza não observará, os princípios da prestação - falta um "s" ali - de serviço público, ou seja, continuidade, cortesia, eficiência, segurança, atualidade, regularidade, modicidade e generalidade.	B1	5	SIM	13541	17A (3ª sessão)	06/03/2013
124	Estatistas	Trabalhadores	FENCCO VIB, CTB e CNTTM AF	Mário Teixeira	1	A movimentação de carga nesses terminais nos permite afirmar que, de acordo com a Lei 8.630, esse tipo de empreendimento, que tem como objetivo principal a movimentação de carga pública, não poderia ser outorgado por meio de	B1	5	SIM	13542	17A (3ª sessão)	06/03/2013

						autorização.						
125	Estatistas	Trabalhadores	FENCCO VIB, CTB e CNTTM AF	Mário Teixeira	1	Meus companheiros presentes, Srs. Parlamentares, está sendo feita a comparação de iguais com desiguais. Vejam bem, eu estou pegando Roterdã primeiro. Roterdã foi um porto que teve seu custo comparado aqui. Será que eles compararam o custo desse terminal de Cosco com os custos de nossos trabalhos aqui nos terminais mais rústicos?	B7	5	NÃO	13544	17A (3ª sessão)	06/03/2013
126	Estatistas	Trabalhadores	FENCCO VIB, CTB e CNTTM AF	Mário Teixeira	1	Não obstante nós tenhamos ouvido muitos discursos, até no lançamento da medida provisória, de que seriam garantidos os direitos dos trabalhadores, estes aqui ficaram fora. Nós temos aquelas emendas que dizem respeito à isonomia, como chamamos, ao direito de o trabalhador do sistema trabalhar nos terminais. Então, todos os Parlamentares aí têm emenda nesse sentido, e gostaria que eles defendessem e fossem aprovadas essas emendas.	C2	5	NÃO	13546	17A (3ª sessão)	06/03/2013
127	Desenvolvi mentistas	Controle e Ministério Público	MPT	Maurício Coentro Pais de Melo	3	Atuando no Brasil, conseguimos convencer operadores e órgãos gestores e até os trabalhadores de que é necessária essa seleção pública para fins de equidade no sistema. Precisamos selecionar, já que as vagas são restritas.	A2	5	NÃO	13548	17A (3ª sessão)	06/03/2013
128	Desenvolvi mentistas	Controle e Ministério Público	MPT	Maurício Coentro Pais de Melo	3	Não se nega que Órgão Gestor de Mão de Obra nunca foi aplicado da forma que a 8.630 quis, por diversas razões, Nunca foi aplicado. Então, eu acredito - e a gente indica isso - que afastar o Órgão Gestor de Mão de Obra é altamente perigoso, por algumas questões bem definidas.	C2	4	NÃO	13549	17A (3ª sessão)	06/03/2013
129	Desenvolvi mentistas	Controle e Ministério Público	MPT	Maurício Coentro Pais de Melo	3	Na verdade, a gente sabe que é um trabalho extremamente perigoso, é um trabalho que exige conhecimento técnico, uma prática.	B1 2	1	NÃO	13549	17A (3ª sessão)	06/03/2013
130	Desenvolvi mentistas	Controle e Ministério Público	MPT	Maurício Coentro Pais de	3	Então, fica a sugestão de que acabar simplesmente com o OGMO via a Convenção 137, mas nada impede que possa ser aprimorado. O OGMO pode ser aprimorado, O OGMO pode fornecer mão de obra a	C2	5	NÃO	13550	17A (3ª sessão)	06/03/2013

				Melo		esse terminal privativo que está fora do parto organizado. Como foi dito aqui pelos que me antecederam, muitos terminais ao lado, inclusive hoje, já usam essa mão de obra.						
131	Desenvolvidistas	Controle e Ministério Público	MPT	Maurício Coentro Pais de Melo	3	Independentemente de existir na legislação, já usam a mão de obra do OGMO. Então, eu acho que é importante a equidade, é importante o diálogo.	A2	1	NÃO	13550	17A (3ª sessão)	06/03/2013
132	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Então, eu gostaria que incluísse na sua palestra, por favor, se o senhor assim entendesse, o art, 21, inciso XII, da Constituição, que não trata mais apenas da concessão ou permissão, mas que trata também da autorização. Se o terreno é meu, se o terreno é privado, só se pode autorizar. Não se pode licitar em terra alheia! Por isso, a Constituição abre a oportunidade para que o Governo autorize não só os portos, mas também tudo o que eu disse aqui.	C1	1	NÃO	13551	17A (3ª sessão)	06/03/2013
133	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Com relação, Sr. Presidente, a todos os serviços públicos do País, esta Casa aprovou... Há uma agência de regulação para todas as atividades. Por que para o setor portuário vamos nos submeter às Docas e a essas administrações estaduais, que são conflitantes no que diz respeito às regras, às normas, aos impostos?	C9	5	NÃO	13551	17A (3ª sessão)	06/03/2013
134	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Todo mundo pauta produto internacional com base em mercado. Então, quanto mais tributos nós tivermos, mais fora do mercado nós estaremos. A mim, pessoalmente, a arrecadação do setor público é o que menos interessa nesse caso. O que é importante aqui é fazer com que o Brasil seja competitivo.	B5	1	SIM	13552	17A (3ª sessão)	06/03/2013
135	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Agora, transferir para o privado um sistema de OGMO que foi feito em 1993, transferir para o sistema privado a escolha dos seus trabalhadores, Presidente, é o mesmo que dizer a todos os Senadores que os funcionários dos seus gabinetes, a partir de agora, serão escolhidos por um OGMO, por um Órgão Gestor de Mão de Obra. Eu quero saber que Senador da República aceitaria a escolha do seu CO,	A6	1	SIM	13553	17A (3ª sessão)	06/03/2013

						dos diretores das suas empresas, dos funcionários do seu gabinete, da doméstica da sua casa, do seu motorista, indicado por alguém que não seja você. Você é privado!						
136	Estatistas	Parlamentares	PDT	Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força)	2	Esse é o problema. Na medida em que você tem um sistema que tem uma série de custos... Hoje não há mais porto público. Hoje o porto é público com operação privada. E o novo sistema é um sistema completamente privado, que não tem custo nenhum, inclusive não tem nem licitação. Esse é que é o problema. Ninguém tem medo de competir, Eu não sou empresário, sou sindicalista, mas ninguém tem medo de competir, O problema é competir com um custo menor. Isso é que precisamos reparar aqui nesta Comissão.	B1 1	5	SIM	13554	17A (3ª sessão)	06/03/2013
137	Estatistas	Parlamentares	PDT	Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força)	2	Apenas a guerra que se está fazendo é sobre 8% do custo, 8% são exatamente os US\$300 que apontei agora há pouco. E é bom levar em conta que a guerra maior ainda é contra os trabalhadores - foi apontado aqui US\$50, R\$50, em média, por dia.	C2	4	NÃO	13555	17A (3ª sessão)	06/03/2013
138	Estatistas	Parlamentares	PDT	Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força)	2	E é bom lembrar, Senadora, que carga pública é diferente. A senhora está confundindo alhos com bugalhos, Carga "pública é carga pública, é diferente de funcionário de casa. É lógico que eu não vou aceitar que ninguém diga que o meu funcionário... Agora, nós estamos falando de carga pública. Contêiner é carga pública!	C1	5	NÃO	13556	17A (3ª sessão)	06/03/2013
139	Estatistas	Parlamentares	PDT	Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força)	2	Por isso nós também não podemos concordar - e eu estive ontem com o Governador Eduardo Campos - que o Governo, por meio de uma medida provisória, tome os portos dos Estados.	C7	1	NÃO	13556	17A (3ª sessão)	06/03/2013
140	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Sr. Presidente, quanto à isonomia, é claro que precisamos de isonomia, mas não podemos nivelar o Brasil por baixo. Nós não podemos fazer com que os novos tenham alto custo para se igualarem aos atuais. Aí,	B1 1	3	SIM	13557	17A (3ª sessão)	06/03/2013

						faça-me um favor! Não podemos pedir isso ao Brasil.						
141	Estatistas	Parlamentares	PSB	Glauber Braga	2	Nós achamos, sim, que os trabalhadores têm que ter os seus direitos respeitados, independentemente dessa visão de que a gestão seja integralmente do privado Essa é a diferença de visão, e aí não tem jeito. Se a gente tem uma visão de mundo relacionada diretamente à garantia dos direitos dos trabalhadores, não são os trabalhadores brasileiros que vão esperar pela migalha ou pela esmola, no sentido de que o sistema melhore para que as garantias dos seus direitos sejam preservadas.	C2	5	NÃO	13558	17A (3ª sessão)	06/03/2013
142	Estatistas	Parlamentares	PSB	Glauber Braga	2	Os sindicatos estão aqui colocando as suas posições - as federações, os presidentes - exatamente por essa motivação. A medida provisória fere, e fere, sim - fere de morte - os direitos dos trabalhadores, e é por ferir de morte os direitos dos trabalhadores que estamos aqui para dizer que não esperamos que, dentro de um mesmo sistema, um regime que é claramente	A6	5	SIM	13558	17A (3ª sessão)	06/03/2013
143	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Fabrizio Piedernico	2	E o Governo participa dessa inovação... O Governo, junto com o Congresso, que o aprovou, participa desse estímulo à modernização dos nossos equipamentos.	A1	3	SIM	346	10 (27ª sessão)	29/06/2010
144	Estatistas	Trabalhadores	FENCCO VIB, CTB e CNTTM AF	Mário Teixeira	1	A autorização serve para que alguém consiga construir uma banca numa praça pública, para que alguém possa, digamos assim, fazer um evento. Vamos dizer que alguém queira fazer um evento à noite, ele pede uma autorização do Poder Publico para fazer aquele evento. Mas nunca - nunca - pode existir uma autorização para autorizar um ente privado a fazer seu autosserviço — ai, sim, ele pode ter sua autorização mas, pior do que isso, pode fazer seu autosserviço e prestar serviço público de forma dissimulada ou até explicita. Do jeito que está na medida provisória, essa autorização, que seria a título precaríssimo, está permitindo que esse terminal não tenha uma tonelada só de carga própria e só opere carga de terceiros, o que seria	C1	5	NÃO	13563	17A (3ª sessão)	06/03/2013

						exatamente a prestação do serviço público						
145	Estatistas	Trabalhadores	FENCCO VIB, CTB e CNTTM AF	Mário Teixeira	1	Qual a garantia que esse cliente dela, como um cliente do serviço público, teria? Será que essa empresa, usando essa precariedade de uma autorização, não vai criar todo tipo de discriminação no seu terminal? Será que, num primeiro momento, esse terminal vai realmente baixar seus custos? Será que, lá na frente, quando ele quebrar o porto público, ele não vai criar um tipo de dumping econômico e não vai tomar conta de todo o sistema?	A6	5	SIM	13563	17A (3ª sessão)	06/03/2013
146	Desenvolvi- mentistas	Controle e Ministério Público	MPT	Maurício Coentro Pais de Melo	3	Todos nós somos brasileiros e torcemos para isso. Agora, que isso se dê respeitando alguns limites. Limites inclusive previstos em normas internacionais. Eu acho que isso é importante. Que se questione o OGMO, mas, veja, o Brasil precisa observar as normas internacionais.	A6	3	SIM	13564	17A (3ª sessão)	06/03/2013
147	Desenvolvi- mentistas	Controle e Ministério Público	MPT	Maurício Coentro Pais de Melo	3	Então, o que acontece? Às vezes, verifica-se que trabalhadores são escalados para essas cargas boas. E o OGMO deve distribuir isso, para que haja equidade.	A2	1	NÃO	13564	17A (3ª sessão)	06/03/2013
148	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Então, eu digo e reitero que não estou aqui para atacar o OGMO. A emenda que existe nesta Casa para extinguir o OGMO não é minha, Sr. Eduardo. Essa emenda não é minha. Agora, poderá ser, Poderá ser. Poderá ser minha e de muitos aqui. Depende do nível de conversa, depende do nível de diálogo aqui, porque nós temos força...	C2	2	NÃO	13565	17A (3ª sessão)	06/03/2013
149	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Essa frase eu vou ler com calma, aqui, para as senhoras, e aí eu encerro. Diz ele: "O futuro do Brasil dependerá de, agora em diante, da maneira pela qual ele conseguir curvar-se às regras do sucesso, criar um Estado sólido, um Estado justo, com uma democracia transparente, criar um meio ambiente relacional, suscitar o desejo de	A1	3	SIM	357	10 (27ª sessão)	29/06/2010

						um destino comum, favorecer a mais livre criação, construir – aqui que eu destaquei – um grande porto – está no singular -, construir grandes portos”.						
150	Estatistas	Trabalhadores	FETAPO RT	Francisco José Nogueira	1	Abrir os portos para a iniciativa privada, bem como tomar as medidas de ampliar a eficiência e competitividade dos portos organizados e dos portos privados é uma coisa inadiável.	B4	3	NÃO	13569	17B (4ª sessão)	06/03/2013
151	Estatistas	Trabalhadores	FETAPO RT	Francisco José Nogueira	1	Observa-se que qualquer mudança, para ser realizada, é preciso ter um pouco de cautela para que não desorganizemos aquilo que já está organizado há 20 anos em cima da Lei 8.630.	A4	3	NÃO	13569	17B (4ª sessão)	06/03/2013
152	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	O Governo - eu tenho de reconhecer - está tentando licitar e privatizar as ferrovias para fazer investimento público, está tentando nas hidrovias e nas eclusas do País, está tentando nas rodovias e também nos portos.	A1	3	SIM	13566	17A (3ª sessão)	06/03/2013
153	Estatistas	Trabalhadores	FETAPO RT	Francisco José Nogueira	1	A União tem que ter também o gerenciamento desses setores, tanto na área portuária como na área de logística, para que possa regular e criar formas e mecanismos de proteção ao mercado para que não gere desequilíbrio econômico-financeiro.	B1	5	SIM	13570	17B (4ª sessão)	06/03/2013
154	Estatistas	Trabalhadores	FETAPO RT	Francisco José Nogueira	1	E precisamos ter regras de transição que protejam e deem segurança jurídica não só para o trabalhador portuário avulso vinculado, mas também para as empresas, a fim de que possam ser também investidoras.	A4	3	NÃO	13570	17B (4ª sessão)	06/03/2013
155	Estatistas	Trabalhadores	FETAPO RT	Francisco José Nogueira	1	Então, nós estamos colocando aqui que novos armadores que hoje não operam podem trazer mais carga para o Brasil e podem levar mais carga para fora. Não são os armadores que operam hoje, porque os que estão instalados hoje já têm seu terminal que está operando sua carga.	B1 1	3	SIM	13572	17B (4ª sessão)	06/03/2013
156	Estatistas	Trabalhadores	FETAPO RT	Francisco José Nogueira	1	(...) a partir do momento em que se dá oportunidade ao empresário de investir nas mesmas condições no porto público, nós entendemos que as condições de trabalho têm de ser iguais. Se ele está movimentando	A6	5	SIM	13572	17B (4ª sessão)	06/03/2013

						carga de terceiro e o porto público também, então as condições têm de ser iguais, tanto condições de trabalho como de contratos de custos.						
157	Estatistas	Trabalhadores	Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo	José Adilson Pereira	1	A gente vê que, na solução da negociação nos portos, se quer buscar atrair carga. Se se reduzem as relações de trabalho, atrair carga é a solução, porque o avulso ganha se houver trabalho.	A6	5	SIM	13574	17B (4ª sessão)	06/03/2013
158	Estatistas	Trabalhadores	Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo	José Adilson Pereira	1	A gente entende que, se nós estamos querendo que as instalações portuárias movimentem cargas de terceiros, não é justo colocar que essa relação de contratação, que é facultada, seja definida com categorias econômicas preponderantes. Sim, são com os trabalhadores portuários. Então, a gente acha que no art. 40 deveria parar exatamente no acordo coletivo de trabalho, porque são os trabalhadores portuários, os sindicatos da área portuária ~ e no Espírito Santo isso é muito bem resolvido - que representam o vínculo e o avulso que devem fazer essas negociações e não permitir que o porto/indústria seja outra categoria preponderante que faça essa negociação.	C2	4	NÃO	13579	17B (4ª sessão)	06/03/2013
159	Estatistas	Trabalhadores	Sindicato dos Portuários do Rio de Janeiro	Sérgio Magalhães Gianetto	1	Pensam muito mal da gente, mas quem fez porto, quem estudou porto, quem hoje fala de porto, quem aprendeu porto... porque não existe nenhuma escola de porto. Até lecionei na Estácio, há um tempo, sobre a questão de porto, mas não deu certo o curso, mas quem sabe de porto somos nós, portuários, que vivemos a vida. Tenho 35 anos de porto. Aprendi de porto, errei porto, e, hoje, a gente acerta porto.	B1 2	1	NÃO	13582	17B (4ª sessão)	06/03/2013
160	Estatistas	Trabalhadores	Sindicato dos Portuários do Rio de Janeiro	Sérgio Magalhães Gianetto	1	Vai acontecer de novo, porque as companhias Docas, as autoridades portuárias estão sendo esvaziadas, vão ser minguadas aos poucos. Tiraram todo o poder dela, ou melhor, a essência dela.	C8	5	NÃO	13585	17B (4ª sessão)	06/03/2013

			Janeiro									
161	Estatistas	Trabalhadores	FETAPO RT	Francisco José Nogueira	1	A União não dispõe dos recursos necessários, e a parceria com a iniciativa privada é o caminho para sair desse gargalo.	A1	3	SIM	13570	17B (4ª sessão)	06/03/2013
162	Estatistas	Trabalhadores	Sindicato dos Portuários do Rio de Janeiro	Sérgio Magalhães Gianetto	1	Esse exemplo de autoridade portuária não foi uma coisa criada pelo Brasil. Não fomos nós, brasileiros, que criamos não. É mundial. Rotterdam? Como é Rotterdam? Companheiro José, como é Rotterdam? Não é esse o exemplo? Por que no Brasil tem de ser diferente?	C6	2	NÃO	13586	17B (4ª sessão)	06/03/2013
163	Liberais	Parlamentares	PSDB	Cesar Colnago	2	Por exemplo, eu percebo, e o companheiro Sérgio falou isso aqui, que há uma excessiva centralização. Os resultados e os modelos mundiais não são nessa linha.	B1	2	SIM	13588	17B (4ª sessão)	06/03/2013
164	Liberais	Parlamentares	PSDB	Cesar Colnago	2	Evidentemente, compete aos portos e à política nacional brasileira estabelecer diretrizes, mas não no nível de execução de vir tudo para cá, para ser analisado aqui e voltar para lá. Vai inviabilizar os portos brasileiros.	C7	3	NÃO	13588	17B (4ª sessão)	06/03/2013
165	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	O mundo inteiro está partindo para a descentralização em qualquer administração, em qualquer empresa. Em Santa Catarina, o Luiz Henrique plantou o processo de descentralização, que também foi um sucesso, e nós estamos convivendo com isso. Não é possível partimos aqui para a centralização.	B1	1	SIM	13590	17B (4ª sessão)	06/03/2013
166	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	Nós precisamos encontrar o equilíbrio entre o capital e o trabalho, mas que ganhe, meu caro Relator, o Brasil e os brasileiros.	A6	3	SIM	13590	17B (4ª sessão)	06/03/2013
167	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Ana Rita	1	Então, é um modelo de organização dos trabalhadores que está dando certo, que tem dado resultado e com o qual todos saem ganhando. Saem ganhando os trabalhadores, saem ganhando os empresários, e, de um modo geral, o País inteiro sai ganhando, porque é o modelo que	A6	3	SIM	13591	17B (4ª sessão)	06/03/2013

						está dando certo.						
168	Desenvolvi- mentistas	Parlamentares	PT	Iriny Lopes	2	E acho que isso começa por eliminarmos da pauta uma falsa ideia de que devemos reputar como falso debate a questão da modernização versus interesse dos trabalhadores. Não há modernização se os interesses dos trabalhadores não estiverem devidamente preservados.	A6	5	SIM	13594	17B (4ª sessão)	06/03/2013
169	Desenvolvi- mentistas	Parlamentares	PT	Iriny Lopes	2	Aqui, pela exposição dos que aqui já falaram, vemos que existem desafios, como, por exemplo, o papel do CAP. Se ele pulveriza, nós perdemos a noção estratégica de porto. Se ele esvazia, não temos .espaço de articulação das políticas e, portanto, podemos chegar num ponto de tiroeio para todos os lados. E pensar na questão da autoridade portuária sem a participação de todos os setores que atuam no porto é começara pensar errado nessa questão.	C6	2	NÃO	13594	17B (4ª sessão)	06/03/2013
170	Desenvolvi- mentistas	Parlamentares	PT	Iriny Lopes	2	O papel do OGMO como um espaço da gestão de mão-de-obra, dando condição não só de valorização. E quando falo em valorização não quero me referir exclusivamente à remuneração, mas à questão da capacitação e acesso às novas tecnologias, levando em consideração, inclusive, algumas alterações que estão começando a ocorrer no porto.	C2	4	NÃO	13594	17B (4ª sessão)	06/03/2013
171	Desenvolvi- mentistas	Parlamentares	PT	Iriny Lopes	2	E acho que devemos começar a fazer um trabalho bem articulado entre nós para impedir qualquer avanço ou cristalização de políticas que levem a um modelo centralizador O País é enorme, a burocracia pode criar dificuldades em relação ao êxito do que estamos querendo.	B1	3	SIM	13594	17B (4ª sessão)	06/03/2013
172	Liberais	Parlamentares	PR	Blairo Maggi	1	Então, é mais fácil chamar, mudar você de patamar, e vamos discutir, vamos conversar em outro nível. E estou dizendo isso porque, se nós não abriremos os portos, se nós não criarmos condições para que mais gente possa construir novos portos, que possa ter passagem pelos portos, nós estamos represando o Brasil. Nós estamos represando a produção, e isso não gera emprego, não gera renda, e o País não cresce.	B2	1	SIM	13595	17B (4ª sessão)	06/03/2013

173	Liberais	Parlamentares	PR	Blairo Maggi	1	Eu, por exemplo, sou operador de um TUP lá no Amazonas, embarco soja por tá, um TUP que está na área privada, não tem nada a ver com porto organizada, e eu uso o TUP, eu uso o OGMO. É muito melhor usar o OGMO do que usar qualquer outra coisa.	C2	3	NÃO	13596	17B (4ª sessão)	06/03/2013
174	Liberais	Parlamentares	PR	Blairo Maggi	1	E aqui, para finalizar, faço coro com todos aqueles que acham que a retirada do poder do CAP e a centralização em Brasília é um horror. Nós estamos na contramão de tudo o que acontece e que é de melhor no mundo. Coisas simples que se discutem hoje num CAP, que se reúne e discute, dois dias depois se tem a solução, e eu duvido que em Brasília, em dois dias, nós consigamos qualquer coisa.	B1	1	SIM	13596	17B (4ª sessão)	06/03/2013
175	Estatistas	Parlamentares	PSB	Glauber Braga	2	A gente pode fazer uma crítica ou pode ter posições divergentes sobre o processo de privatização de aeroportos, de rodovias, só que é muito diferente do que está se colocando aqui. Ou seja, é muito diferente você conseguir recursos privados para poder melhorar vias públicas, partindo do pressuposto que o Estado não tem dinheiro para fazer o investimento. Isso é uma coisa. Outra coisa muito diferente é você abrir o espaço na lei para que a gestão do porto, que sofre milhares de influências, inclusive de natureza internacional, não tenha uma presença efetiva do Estado nessa relação.	A1	3	SIM	13598	17B (4ª sessão)	06/03/2013
176	Estatistas	Parlamentares	PSB	Glauber Braga	2	Se, em alguns casos, para o empresário, para o empregador, vale mais a pena, em determinados períodos do ano, recorrer ao órgão gestor de mão de obra, também é verdade que, com a modificação que está sendo proposta no sistema, se você coloca em um mesmo sistema dois regimes diferentes, um funcionando do lado do outro, um com órgão gestor de mão de obra e o outro sem qualquer tipo de necessidade, de garantias dadas aos trabalhadores que ali estão, você vai, no final das contas, ter sim um esvaziamento e um sucateamento do serviço considerado eminentemente público.	C2	4	NÃO	13598	17B (4ª sessão)	06/03/2013
177	Liberais	Usuários	AEB	José Augusto	1	Por isso, todos nós concordamos que ampliar a competitividade de produtos brasileiros no mercado internacional é indispensável, e isso	A1	3	SIM	13632	17C (5ª sessão)	12/03/2013

				de Castro		passa, necessariamente, pela melhoria da infraestrutura, o que exige investimentos públicos e privados.						
178	Estatistas	Trabalhadores	Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo	José Adilson Pereira	1	Lá nós temos a função de coordenar a Comissão de Tarifa, tornamos a empresa pública competitiva, buscando resultado - e aí, muitas vezes, eu vi o setor patronal questionar a atuação do CAP e da Companhia Docas querendo atrair cargas. Ou seja, uma empresa pública buscando ser competente na execução do seu trabalho. E quando tira o poder do CAP de deliberação é uma perda muito grande dessa discussão da política portuária regional.	C6	2	NÃO	13603	17B (4ª sessão)	06/03/2013
179	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Geraldo Simões	2	E gostei da ideia do Dr. Gerdau de que os terminais que estão funcionando e que querem fazer investimento - é disso que todo mundo reclama, que está faltando investimento nos portos - que possam fazê-lo. Podemos renovar esses contratos de maneira antecipada.	B8	1	NÃO			06/03/2013
180	Liberais	Parlamentares	PSD	Roberto Santiago	2	Temos clareza absoluta de que não adianta aumentarmos a quantidade de terminais privados se não tivermos a infraestrutura necessária para que as coisas possam chegar aos portos.	A1	3	SIM	13641	17C (5ª sessão)	12/03/2013
181	Desenvolvimentistas	Controle e Ministério Público	MPT	Maurício Coentro Pais de Melo	3	A nossa preocupação, que eu cito de uma forma casada, dois itens: ausência da Guarda Portuária, também combinada com a ausência do antigo dispositivo que havia na 8.630, que afastava a possibilidade de terceirização nos portos. Então, a gente fica preocupado. Se houve a saída da Guarda Portuária, o nosso receio, como fiscalizador, é que haja uma terceirização nos portos e a gente venha a verificar o controle frágil de entrada e saída.	A4	1	NÃO	13547-8	17A (3ª sessão)	06/03/2013
182	Liberais	Especialistas	ILOS	Prof. Paulo Fernando Fleury	4	Segundo, a criação de um desequilíbrio competitivo entre quem está dentro do porto e fora dos portos, que, realmente, acho que é unanimidade, é uma questão jurídica até, de direitos adquiridos.	B1 1	3	SIM	13624	17C (5ª sessão)	12/03/2013
183	Liberais	Especialistas	ILOS	Prof. Paulo	4	Terceiro ponto: levar para Brasília o controle e o planejamento das ações portuárias. Infelizmente - sou goiano, quando nasci, Brasília não	B1	1	SIM	13624	17C (5ª sessão)	12/03/2013

				Fernando Fleury		existia ainda, vim muito a Brasília não acho que seja o lugar mais adequado para se ter esse tipo de atividade, Brasília nem mar tem. Então eu acho que...						
184	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	Alguma coisa precisaria ou até já deveria ter sido feita, o governo poderia ter, no marco regulatório anterior, na Lei 8.630, ampliado as atividades em portos públicos, ampliado as áreas de portos organizados. Essa seria uma forma de ampliar a área de atividade portuária.	B2	5	SIM	13609	17C (5ª sessão)	12/03/2013
185	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	A MP 595 - nós a vemos, como eu falei, bastante positivamente - vem a incentivar a implantação de novas instalações portuárias, respeitando os contratos que hoje existem, os contratos que estão em vigor.	A4	1	NÃO	13609	17C (5ª sessão)	12/03/2013
186	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	Pontos insuficientes, que assim nós julgamos: o pouco avanço efetivo no modelo de gestão portuária, que, na opinião dos operadores portuários, é o grande problema que existe ou que existiu até agora na administração e na gestão dos portos no Brasil. Nós achamos que a medida provisória foi bastante acanhada nesse aspecto, até, em alguns casos, com retrocesso de centralização que não nos parece adequado.	B1	3	SIM	13610	17C (5ª sessão)	12/03/2013
187	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Agora nós observamos também, nessa medida provisória como nas medidas do programa rodoviário e ferroviário, felizmente, uma mudança de comportamento.	A1	3	SIM	13675	17D (6ª sessão)	13/03/2013
188	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	E o retrocesso na participação da comunidade portuária, com a limitação da importância dos Conselhos de Autoridade Portuária.	B9	3	NÃO	13610	17C (5ª sessão)	12/03/2013
189	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	São dois modelos diferentes: temos a Lei 8.630 e a Medida Provisória 595. Logicamente que é necessária uma transição. Se nós não fizermos isso, nós podemos ter isso durante 35 anos ainda, porque existem contratos de arrendamento de 25 anos que estão existindo há 15 anos, faltam 10 anos do primeiro período, e podem ser prorrogados. Então, correremos o risco de termos ainda 35 anos com dois modelos diferentes coexistindo, é uma coisa que precisa ser seriamente tratada e é uma	C4	2	NÃO	13611	17C (5ª sessão)	12/03/2013

						das razões, entendo eu, de estarmos aqui hoje.						
190	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	Os portos públicos e os portos privados têm que ser eficientes e competitivos: os novos, que estão sendo criados, e os antigos, que é a única coisa que a gente tem, os terminais públicos, que são, repito, do País e não dos operadores portuários,	A1	5	SIM	13612	17C (5ª sessão)	12/03/2013
191	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	Nós colocamos aqui, então, como primeiro ponto: autorizações de terminais privados e novas licitações de áreas em portos públicos devem ser realizadas mediante a análise prévia da capacidade de demanda do cluster regional, levando-se em conta a área de influência dos portos e promovendo a economia da escala.	B1	3	SIM	13613	17C (5ª sessão)	12/03/2013
192	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	Vamos licitar o Tecon Suape 2. Nós não estamos lá, a empresa em que trabalho não está lá, mas ela vai participar, sem dúvida, Nós vamos querer participar. Se nós ganharmos essa licitação, vamos entrar com preço algumas centenas de reais mais baixos do que quem está lá, porque a medida provisória não vai exigir a cobrança de uma outorga, e quem está lá paga outorga. Então, é necessário que se faça essa adequação	C5	1	NÃO	13613	17C (5ª sessão)	12/03/2013
193	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	Os CAPs ainda deliberativos é um ponto que nós defendemos também. Manter os CAPs deliberativos e com a atual composição.	C6	2	NÃO	13613	17C (5ª sessão)	12/03/2013
194	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	E aplicar plenamente a Resolução 137 da OIT. A Resolução 137, em todos os aspectos, prevê renda mínima, sim, que nós entendemos que os trabalhadores têm que ter. (...) Acreditamos que o contingente de trabalhadores tem que ser adequado, as pessoas têm que ser saudáveis, os profissionais têm que ser bem treinados.	A6	5	SIM	13614	17C (5ª sessão)	12/03/2013
195	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	Bem, o primeiro item trata justamente dos contratos de arrendamento firmados antes de 1993, que, lamentavelmente, como	A4	1	NÃO	13615	17C (5ª sessão)	12/03/2013

						nós vamos ver, não foram adaptados aos parâmetros da Lei nº 8.630.						
196	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	Nós estamos pleiteando, par isonomia e por atender os interesses públicos nacionais de gerar mais riqueza, que os produtos brasileiros tenham mais competitividade nos mercados globalizados, que sejam considerados os terminais arrendados - esses de 1993.	C3	1	NÃO	13618	17C (5ª sessão)	12/03/2013
197	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	O Governo acrescentou mais R\$10 bilhões e disse - isso a Ministra da Casa Civil repetiu na semana passada - que R\$10 bilhões vão ser aplicados nos portos públicos para dar mais condições de competitividade aos portos públicos. E nós apoiamos. Nós queremos é isonomia entre os dois tipos de terminal.	B1 1	3	SIM	13618	17C (5ª sessão)	12/03/2013
198	Liberais	Operadores	ABTP	Wilten Manteli	1	Agora, preocupa-nos, porque os terminais autorizados são importantes para o setor produtivo - mineração, combustíveis, agronegócio, siderurgia e celulose. E nós não podemos concordar com a chamada pública e o processo seletivo público desses terminais.	C1	1	NÃO	13618	17C (5ª sessão)	12/03/2013
199	Estatistas	Operadores	ABRATE C	Richard Klein	2	Quanto ao prazo, já faiei: a Abratec defende os 50 anos previstos na Lei dos Portos, que foi revogada, e na própria MP.	C4	4	NÃO	13621	17C (5ª sessão)	12/03/2013
200	Estatistas	Operadores	ABRATE C	Richard Klein	2	Então, essas obras têm que ser feitas agora e, para isso ser viável economicamente, é necessário que seja antecipada a prorrogação do segundo período previsto nos contratos de arrendamento.	B8	1	NÃO	13621	17C (5ª sessão)	12/03/2013
201	Estatistas	Operadores	ABRATE C	Richard Klein	2	A prorrogação imediata dos contratos de arrendamento é essencial para garantir os investimentos nas expansões dos portos para fazer as adequações a que nós nos referimos, para aumentar a capacidade portuária de que o Brasil necessita, ainda nessa década, porque os novos terminais, à exceção de dois que estão em fase final de construção em Santos, só movimentarão o primeiro contêiner daqui a oito ou dez anos.	C3	1	NÃO	13621	17C (5ª sessão)	12/03/2013
202	Liberais	Especialistas	Sérgio Aquino	Sérgio Aquino	2	Nós temos, nos nossos portos aqui, equipamentos da melhor qualidade, iguais aos que se usa em qualquer lugar do mundo. Há um grande fornecedor chinês, e praticamente todo mundo compra esse	B7	3	NÃO	13626	17C (5ª sessão)	12/03/2013

						equipamento, que é fundamental para acelerar o carregamento do navio.						
203	Liberais	Especialistas	Sérgio Aquino	Sérgio Aquino	2	Infelizmente, Sr. Relator, Sr. Presidente, a medida provisória segue na linha contrária do que o mundo inteiro pratica. Não estou falando ainda de administração, mas de gestão. Mundialmente, os governos centrais transferiram as políticas e os planejamentos portuários para as regiões, para os Estados, para atividades municipalizadas e regionalizadas.	B1	2	SIM	13627	17C (5ª sessão)	12/03/2013
204	Liberais	Especialistas	Sérgio Aquino	Sérgio Aquino	2	Então, a questão da administração portuária, da autoridade portuária local é crucial. É assim que o mundo inteiro trabalhou a modernização portuária. Nenhum porto do mundo que se modernizou deixou de dar atenção especial à administração portuária local. E quais são os princípios que o mundo inteiro adota? Administração descentralizada, governança corporativa no modelo CAP — todos os portos do mundo eficientes têm conselhos tipo CAP corpo diretivo profissionalizado, com remunerações variáveis, com metas, com contrato de gestão, quadro funcional reduzido, motivado e treinado.	C6	2	NÃO	13628	17C (5ª sessão)	12/03/2013
205	Liberais	Especialistas	Sérgio Aquino	Sérgio Aquino	2	Então, a questão de eficiência da administração não é centralizar a decisão, é retirar os intervenientes que devem estar fiscalizando os atos e não participando dos atos. As auditorias das empresas não ficam, no dia a dia: do lado dos diretores das empresas. Os diretores que administram suas empresas não têm que perguntar para a auditoria, a cada ato, o que podem fazer ou não. Eles são fiscalizados e punidos depois.	B1 5	1	NÃO	13629	17C (5ª sessão)	12/03/2013
206	Liberais	Especialistas	Sérgio Aquino	Sérgio Aquino	2	Outra preocupação, Sr. Presidente, Sr Relator, é com relação à licitação com menor preço. Os países que adotaram o menor preço e apenas a isso deram destaque têm sérios problemas hoje. Basta verificar os trabalhos técnicos que estão disponíveis — nós podemos encaminhá-los. Por quê? Corre-se risco de verticalização, na qual quem efetivamente não sai beneficiário é o usuário.	C5	1	NÃO	13631	17C (5ª sessão)	12/03/2013

207	Liberais	Usuários	CNI	José de Freitas Mascarenhas	2	Até então temos tido investimentos paralisados desde 2008. Há vários projetos, é uma área interessante, porque há várias propostas empresariais para realizar os investimentos, e isso não tem sido possível porque o Governo não aprova, porque não tem um instrumento, não tem um marco legal que dê tranquilidade. Os governos foram omissos em relação a esse assunto. Não é só esse Governo, não, mas todos eles.	A1	3	SIM	13677	17D (6ª sessão)	13/03/2013
208	Liberais	Usuários	AEB	José Augusto de Castro	1	Nesse sentido, vem na contramão da administração moderna, que requer descentralização e participação dos interessados em democratizar o processo decisório.	B1	1	SIM	13635	17C (5ª sessão)	12/03/2013
209	Liberais	Usuários	AEB	José Augusto de Castro	1	Assim, os diferentes segmentos envolvidos na atividade portuária estarão excluídos de operar, de atuar para melhorar os aspectos operacionais de custos de portos, resumindo transparência, eliminando participação da sociedade no processo decisório.	B9	5	NÃO	13635	17C (5ª sessão)	12/03/2013
210	Liberais	Usuários	FENAVE GA	José Rebelo III	1	Diante do que trouxe a MP, a situação ficou mais incerta ainda. Essa incerteza, como falei, prejudica processos que estão em andamento também porque gera incerteza sobre a obtenção das outorgas, e isso resulta numa incerteza de investidores que querem colocar dinheiro em terminais.	A4	1	NÃO	13639	17C (5ª sessão)	12/03/2013
211	Liberais	Usuários	FENAVE GA	José Rebelo III	1	Entendemos que, pelo que diz o artigo, por se tratar de instalações portuárias privadas e fora do porto organizado, onde esses investimentos e risco já são por conta do investidor, não há necessidade de haver chamada de processo seletivo público.	C1	1	NÃO	13639	17C (5ª sessão)	12/03/2013
212	Liberais	Usuários	FENAVE GA	José Rebelo III	1	Apenas um comentário aqui, aproveitando o pleito: também entendemos ser muito importante a participação dos armadores na comissão que define as tarifas de praticagem.	C10	3	NÃO	13640	17C (5ª sessão)	12/03/2013
213	Liberais	Parlamentares	PSD	Roberto Santiago	2	Enfim, há um debate que me parecia equivocado. E hoje, claramente, eu acho que V. Ex3, Senador Eduardo, teve uma lição de porto de quem entende de porto, o que, aliás, os burocratas que trabalharam na	A3	1	NÃO	13640	17C (5ª sessão)	12/03/2013

						elaboração dessa medida provisória deveriam ter feito. Este País faz tudo pelo avesso.						
214	Liberais	Usuários	CNT	Bruno Batista	2	E aí nós nos deparamos com aquele elemento que eu adiantei agora há pouco: a questão dos investimentos públicos no transporte marítimo, mais especificamente na questão portuária. Ora, de forma geral, o Governo tem investido pouco em infraestrutura de transportes.	A1	3	SIM	13680	17D (6ª sessão)	13/03/2013
215	Liberais	Parlamentares	PSD	Roberto Santiago	2	Enfim, nada melhor do que os senhores que estão aqui para falar sobre o tema, reforçado pelo Aquino, nosso companheiro de Santos, que também tem um conhecimento profundo, até pelo currículo que ele colocou aqui, do tempo de vida dedicado a esse trabalho.	A3	3	NÃO	13641	17C (5ª sessão)	12/03/2013
216	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Eu ouvi falar a respeito da questão das adaptações e acho que é uma questão pertinente. Nós tivemos, há pouco tempo, um exemplo que trouxe economia aos consumidores e investimentos ao País, que foi a renovação dos contratos de energia elétrica também sem licitação. Acho que é um modelo que pode ser usado como paradigma para que os investimentos aconteçam, tenhamos mais eficiência e alcancemos, por fim, esse nosso objetivo.	C3	1	NÃO	13643	17C (5ª sessão)	12/03/2013
217	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Eu também quero dizer, sobre a questão dos portos privados, que eles precisam se compatibilizar com os portos públicos operados pela iniciativa privada hoje, porque teremos uma concorrência injusta se isso não vier a acontecer em face de uma série de encargos, a questão da reversão dos ativos investidos no local, enfim, uma série de coisas sobre as quais é preciso pensarmos em uma solução, a questão da utilização do OGMO, que é obrigatória para alguns, desobrigada para outros.	B1 1	5	SIM	13643	17C (5ª sessão)	12/03/2013
218	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	É preciso também, na minha opinião, rever essa questão dos preços, de determinados preços, o menor preço para os próximos investidores. Tenho um pouco de preocupação porque também tivemos exemplos que não deram certo nessa área.	C5	1	NÃO	13643	17C (5ª sessão)	12/03/2013

219	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	A questão de concentrar as decisões em Brasília também me traz um pouco de preocupação. Talvez o planejamento, a diretriz macro, as orientações centrais devam ficar no Governo central, mas o dia a dia, a administração, eu acho que é centralizar demais trazer todas as decisões aqui para Brasília.	B1	2	SIM	13643	17C (5ª sessão)	12/03/2013
220	Liberais	Parlamentares	PR	Blairo Maggi	1	Mais uma vez, percebemos nessas explanações como a burocracia vai nos engolindo dia a dia no formalismo. O TCU, que não tem nada a ver com algumas coisas, faz um acórdão e depois não se consegue mais derrubá-lo, passa anos e anos sendo recorrente. É a burocracia brigando com ela mesma.	B1 5	1	NÃO	13645	17C (5ª sessão)	12/03/2013
221	Liberais	Parlamentares	PSDB	César Colnago	2	No meu Estado foram 10 anos para chegarem os recursos. Quando chegaram, o Tribunal de Contas falou: "Não é assim. Há um superfaturamento de não sei quanto." Quando eles foram ao Estado, reduziram a 10%. Há dois anos isso está parado no Tribunal de Contas. Então, a interveniência - isso foi dito por vocês aqui - é imensa!	B1 5	1	NÃO	13646	17C (5ª sessão)	12/03/2013
222	Liberais	Parlamentares	PSDB	César Colnago	2	E aí, o Governo, infelizmente - eu sou médico e vou usar um termo médico - é psicótico, porque faz um estudo no BNDES num sentido, o mundo vai no sentido do município, da descentralização, e ele propõe a centralização não sistêmica.	B1	1	SIM	13648	17C (5ª sessão)	12/03/2013
223	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Jorge Bittar	2	Está aí o debate sobre a necessidade da manutenção da descentralização de gestão dos portos.	B1	2	SIM	13648	17C (5ª sessão)	12/03/2013
224	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Jorge Bittar	2	(...) está aí a necessidade de extensão dos prazos de concessão dos contratos, sejam aqueles anteriores a 93. Sejam os contratos dos concessionários dos portos públicos, tendo como contrapartida, evidentemente, obrigações de investimento, de aumento da produtividade, da qualidade dos serviços portuários - é o que se subentende disso.	C3	1	NÃO	13648	17C (5ª sessão)	12/03/2013
225	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Paulo Ferreira	2	Segundo: a convivência dos terminais concedidos, públicos, e dos terminais privados tem que ser resolvida. Não pode ficar sem uma	A4	3	NÃO	13650	17C (5ª sessão)	12/03/2013

						nítida apreciação e determinação legal, senão, acho que iremos entrar num caminho que não é bom.						
226	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Outra observação que tem sido repetida aqui é sobre se o menor preço é a melhor solução. Quero lembrar que estão se esquecendo do restante: menor preço e maior movimentação de cargas. Esses serão os autorizados a praticarem movimentos em portos. Não é só o menor preço, mas também a maior movimentação. Não adianta eu cobrar baratinho e não atender ninguém. Então, é menor preço e maior movimentação de carga declarada por quem vai operar no porto.	C5	4	NÃO	13650	17C (5ª sessão)	12/03/2013
227	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Sempre existiu a possibilidade do porto privado misto, ao contrário do trabalho que a Abratec toda vida fez, colocou e fez com que a Antaq, com um lobby pesado, fizesse uma resolução e, posteriormente, esse decreto. O que estava desvirtuando a lei era essa resolução da Antaq de 2005 e, depois, esse decreto maldito - o nome dele para mim é maldito - que proibia de funcionar uma das leis melhores do mundo, que é a Lei dos Portos do Brasil, em que você pode ter movimentação de carga própria e de terceiros, independentemente da proporcionalidade das cargas.	B1 1	1	SIM	13651	17C (5ª sessão)	12/03/2013
228	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	É uma excrescência: o porto funciona 24 horas na operação, mas os órgãos públicos não funcionam. Então, já estão contratando gente para dobrar turno para que os portos possam funcionar.	B1 5	1	NÃO	13651	17C (5ª sessão)	12/03/2013
229	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Outra medida que precisa ser acelerada são os portos sem papel. Em alguns portos isso já começou a ser implementado, mas precisamos acelerar esse processo.	B7	3	NÃO	13651	17C (5ª sessão)	12/03/2013
230	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Quer dizer, entra não tem insegurança, depois que acaba o contrato devolvo as coisas. Ninguém mandou ninguém entrar na marra nesse negócio não! Todo mundo entrou por livre e espontânea vontade.	A4	3	NÃO	13652	17C (5ª sessão)	12/03/2013

231	Estatistas	Parlamentares	PSB	Márcio França	2	O que se quer é promover uma concorrência desleal com quem não faz produção agrícola nem rural. Esse é o problema. Em rigor, o que se quer é permitir - como ouvi uma expressão muito bem-feita aqui de um trabalhador simples - que uma empresa privada que tenha, por exemplo, transporte de funcionários e, para isso, loca dois ou três ônibus para os seus funcionários, no horário vago desses ônibus, a empresa coloca o ônibus na rua e começa a pegar passageiro também. E aí acha que os outros concessionários do transporte público podem achar bacana isso, que o ônibus que está ia para transportar aqueles passageiros possam, no horário vago, transportar passageiros de todo mundo. Como é que vai se organizar um sistema desse jeito? Claro que não vai se organizar.	B1 1	5	SIM	13653	17C (5ª sessão)	12/03/2013
232	Estatistas	Parlamentares	PSB	Márcio França	2	Uma licitação em Santos que levou dois anos para ser resolvida, que tinha um vencedor que brigou na Justiça, foi para lá como segundo colocado, agora, na hora da homologação, há uma semana, desistiu da concorrência. E desistiu por quê? Desistiu porque deixou de ser interessante. Com a nova MP, ele prefere trabalhar com a hipótese de um porto privado, um porto puro, só para ele, e sem as regras de todo o mundo.	B1 1	5	SIM	13654	17C (5ª sessão)	12/03/2013
233	Estatistas	Parlamentares	PSB	Márcio França	2	O modelo de gestão avocada para cima acabou tirando a autonomia desses portos, que são essenciais para os seus Estados. E, de verdade, a MP não permite.	C7	1	NÃO	13654	17C (5ª sessão)	12/03/2013
234	Estatistas	Parlamentares	PSB	Márcio França	2	Lembrando que, tanto a adequação, quanto a prorrogação dos contratos vigentes', etc., tudo isso a que nós hoje somos favoráveis só se deu porque a MP foi feita de um formato açodado.	C3	1	NÃO	13654	17C (5ª sessão)	12/03/2013
235	Desenvolvidistas	Parlamentares	PT	Luiz Sérgio	2	Outro ponto é que o grande debate que também precisamos superar aqui - acho todos os que estão aqui - não é o debate do público e do privado, porque o que não se pode admitir é que uma lei vá beneficiar um em detrimento de outro. É preciso que a lei seja justa, criando condições adequadas para operacionalidade de ambos.	B1 1	3	SIM	13658	17C (5ª sessão)	12/03/2013

236	Desenvolvidoristas	Parlamentares	PT	Luiz Sérgio	2	A outra é que qualquer investimento precisa ter segurança jurídica. E, evidentemente, se não se permitir a repactuação, muitos vão recorrer à Justiça, devido ao investimento, à visão de já ter garantida essa necessidade. E a discussão jurídica traz intranquilidade e, certamente, não acelera o processo.	A4	1	NÃO	13658	17C (5ª sessão)	12/03/2013
237	Desenvolvidoristas	Parlamentares	PT	Luiz Sérgio	2	Eu acho que a medida provisória tem pontos positivos. Ver uma entidade empresarial como a Abratec dizer que esses investimentos são importantes, que vão inclusive ampliar os postos de trabalho que serão utilizados pelo OGMO é algo muitíssimo importante, porque, no passado, houve inclusive setores empresariais que viam no OGMO e nos trabalhadores avulsos adversários. E aqui pudemos verificar, numa exposição, que nós já avançamos e estamos vendo neles soluções e não adversários desse processo.	C2	4	NÃO	13658	17C (5ª sessão)	12/03/2013
238	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	Então, vamos deixar claro que o problema não está somente nos portos, como falamos. Claro que a descentralização é boa. Meu Deus!	B1	2	SIM	13660	17C (5ª sessão)	12/03/2013
239	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	Como disse, este é o último ponto, a última mensagem que eu gostaria de deixar: parte importante, fundamentai dessa transição para que não tenhamos uma perda a curto e a médio prazos do que temos de mais valioso no comércio exterior brasileiro hoje, que são os portos públicos, é a prorrogação dos contratos que hoje existem.	C3	1	NÃO	13661	17C (5ª sessão)	12/03/2013
240	Estatistas	Operadores	FENOP	Mauro Santos Salgado	1	São prorrogações previstas, inclusive, já era para ser assim, já está previsto, mas agora precisam ser antecipadas, porque o modelo mudou. Se tivéssemos o modelo anterior prevalecendo, seria dessa forma, ou seja, daqui a 5 ou 10 anos, haveria nova licitação ou prorrogação, e o modelo seria esse. Mas agora temos um modelo que cria os terminais privados, com tempo indefinido de duração.	B8	1	NÃO	13661	17C (5ª sessão)	12/03/2013
241	Estatistas	Operadores	ABRATEC	Richard Klein	1	Nesses cem terminais do mundo, mega terminais de contêineres, demora-se, com certeza, oito anos entre a decisão de fazê-lo e a inauguração, porque tem de haver planejamento macro, tem de haver negociação com a cidade, com a municipalidade, tem de haver	B15	3	NÃO	13663	17C (5ª sessão)	12/03/2013

						financiamento, depois o projeto de engenharia, depois o licenciamento.						
242	Liberais	Especialistas	ILOS	Prof. Paulo Fernando Fleury	4	O que está acontecendo? Primeiro, os empresários brasileiros, os executivos brasileiros mudaram completamente a sua percepção sobre a importância do, na época, chamado transporte - ninguém falava em logística ainda. E eles perceberam - hoje se tem contato no mundo inteiro, todo mundo viaja - que o Brasil hoje, de longe, na América Latina, é o país que tem o maior conhecimento e aplicação do conceito de logística que envolve, obviamente, portos e ferrovias.	A3	1	NÃO	13666	17C (5ª sessão)	12/03/2013
243	Liberais	Operadores	ABTP	Wilen Manteli	1	E a adaptação atende, entre outros, três princípios constitucionais, legalidade, cumprimento da lei... Mais importante do que cumprir contrato é cumprir a lei. Claro que os dois devem ser cumpridos, mas, para gerar segurança jurídica, o Governo tem que cumprir a sua lei. (...) Com essas medidas, estaríamos afastando o risco de judicialização. O que estou dizendo? Evidentemente é um direito assegurado aos terminais. Se não houver adaptação, as empresas vão procurar os seus direitos na justiça.	B10	3	NÃO	13617-18	17C (5ª sessão)	12/03/2013
244	Estatistas	Operadores	ABRATEC	Richard Klein	2	Vamos agora à Medida Provisória nº 595. Para que isso aconteça, a Abratec defende um mantra: competição justa! A competição tem que ser leal, não pode privilegiar ninguém, tem que ser competição justa. (...) Repetindo o nosso mantra: é que as mesmas regras sejam aplicadas a todos os operadores portuários dentro ou fora do porto pública, terminais existentes ou novos entrantes. (...) Por último competição justa passa necessariamente pela isonomia de custos. Nós defendemos a equalização de taxas e custos para todos os operadores portuários e já atuam no mesmo mercado e com a mesma carga.	B11	5	SIM	13620-2	17C (5ª sessão)	12/03/2013
245	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Daí a importância da atitude do Governo de ter aberto a possibilidade dos investimentos com PPPs e concessões.	A1	3	SIM	13685	17D (6ª sessão)	13/03/2013

246	Liberais	Especialistas	ILOS	Prof. Paulo Fernando Fleury	4	O primeiro aspecto negativo, acabei de falar, são as novas regras para licitação e, no meu entendimento, vai haver problemas de não poderem ser cumpridas pela falta de capacidade de controlar a carga. (...) Finalmente, o mais importante é a estabilidade regulatória.	A4	1	NÃO	13624-5	17C (5ª sessão)	12/03/2013
247	Liberais	Especialistas	ILOS	Prof. Paulo Fernando Fleury	4	Bom, três outras medidas importantes, que é a regulação da praticagem, que é um problema há anos do setor (...).	C1 0	3	NÃO	13624	17C (5ª sessão)	12/03/2013
248	Liberais	Usuários	AEB	José Augusto de Castro	1	A MP 595 praticamente esquece tudo de bom que foi gerado com a Lei nº 8.630 e simplesmente revoga algumas partes dela. Estou me referindo especialmente ao CAP. Hoje poucos, talvez, nesta sala, tenham ouvido anteriormente a palavra CAP, ou, se ouvirem, talvez tenham pensado em outra sigla, por quê? Porque toda vez que o CAP funciona bem, e, de forma geral, funciona muito bem, as pessoas têm a tendência de esquecê-lo. Por todos esses fatos, a AEB e as 17 entidades que foram mencionadas aqui solicitam a esta Comissão Mista que mantenha o CAP na forma original, que tem atuado de forma destacada em prol do comércio exterior brasileiro, mediante acolhimento da Emenda nº 205, do Senador Álvaro Dias, que resgata e mantém inalterado seu poder...	C6	2	NÃO	13633-5	17C (5ª sessão)	12/03/2013
249	Liberais	Usuários	FENAVE GA	José Rebello III	1	Quanto ao CAP, já foi exaustivamente falado aqui, e estamos apenas fortalecendo a opinião dos que já falaram: eles sempre foram órgãos deliberativos, voltados para o crescimento do porto, para resolução de gargalos. Então, o usuário sempre participou, e agora, com a medida provisória, o CAP está sendo colocado apenas como órgão consultivo. É a mesma coisa: solicitamos que seja mantida a redação anterior.	C6	2	NÃO	13639-40	17C (5ª sessão)	12/03/2013
250	Liberais	Parlamentares	PSD	Roberto Santiago	2	Aqui no Brasil - e não por culpa dos fiscais, não por culpa daqueles que estão lá na frente operando e cumprindo com a sua obrigação, com o seu trabalho -, por culpa daqueles que têm a obrigação de dar as condições de funcionamento dos portos no Brasil e ficam só fazendo	B6	1	NÃO	13642	17C (5ª sessão)	12/03/2013

						discurso e não dão essa condição àqueles que operam os portos, ficam com demagogia, Os portos, no Brasil...Os portos, no Brasil... Lá em Santos, a Anvisa funciona das 9h às 17h. A Docas funciona também das 9h às 17h. O Ministério da Agricultura funciona das 9h às 17h. E a Receita Federal funciona das 9h às 17h. De segunda às sextas-feiras.						
251	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Não sou um teórico dessa questão. Sou um prático. Trabalho na ponta operadora. Tenho uma visão muito pragmática desse problema.	B1 2	1	NÃO	13670	17D (6ª sessão)	13/03/2013
252	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Geraldo Simões	2	Lei nº 8.630 foi um avanço. O Brasil está crescendo muito, nós queremos mudar a lei agora e estamos discutindo mudanças, mas não se podem desconsiderar os avanços que ocorreram nos portos, principalmente a partir da lei e dos investimentos feitos Do Governo Lula para cá, há a Secretaria Especial de Portos, a qualificação melhor dos dirigentes portuários, plano nacional de dragagem, pois não existia draga no Brasil e se abriu a possibilidade de contratação de draga no Brasil, e os investimentos foram mais do que o dobro em relação ao PIB.	A1	3	SIM	13701	17D (6ª sessão)	13/03/2013
253	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	O Governo está agora com o foco central em reduzir os custos para usuários, a tal ponto que as licitações estão preocupadas não em obter para o Governo um valor de outorga, mas reduzir para o usuário o custo operacional,	C5	4	NÃO	13675	17D (6ª sessão)	13/03/2013
254	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Enquanto os terminais do setor público têm cláusulas contratuais que lhes garantem reequilíbrio econômico, os investidores privados não têm essa garantia.	B1 0	3	NÃO	13675	17D (6ª sessão)	13/03/2013
255	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	Houve uma centralização excessiva que precisa ser distribuída entre as autoridades federais e as autoridades locais, porque, por exemplo, fazer todas as licitações num só momento no Brasil inteiro eu considero uma tarefa quase inviável. É preciso contar com a base.	B1	2	SIM	13675	17D (6ª sessão)	13/03/2013

256	Liberais	Usuários	CNA	Luiz Antonio Fayet	4	O segundo ponto, que certamente é o mais importante de todos, é o esclarecimento da letra da lei. A lei tem que ser autoaplicável, a lei tem que ser entendida de uma maneira cristalina, sem dúvidas, para dar segurança jurídica. A segurança jurídica foi o grande apelo que a nossa Presidenta fez ao convocar a iniciativa privada do Brasil e do mundo a vir contribuir para essa transformação.	A4	1	NÃO	13675	17D (6ª sessão)	13/03/2013
257	Desenvolvimentistas	Governo Federal	ANTAQ	Pedro Brito do Nascimento	1	Portanto, o que quero enfatizar com isso, Presidente, Relator e Srs. Parlamentares, é que o modelo brasileiro, seja o modelo anterior estabelecido pela Lei nº 8.630, seja o modelo que está apresentado pela Medida Provisória nº 595, é um modelo que se observa no mundo inteiro. E é um modelo cuja prática demonstrou eficiência.	A1	3	SIM	13759	17F (8ª sessão)	20/03/2013
258	Liberais	Usuários	CNI	José de Freitas Mascarenhas	2	Nós temos restrições que são impostas pelo Decreto nº 6.620, disputas comerciais dentro de área privada, o que só trouxe perda de energia, sem nenhum progresso.	C1	1	NÃO	13678	17D (6ª sessão)	13/03/2013
259	Desenvolvimentistas	Governo Federal	EPL	Bernardo Figueiredo	1	O Estado não tem capacidade de executar esse investimento, de ampliar sua intervenção, estamos aí com o programa de R\$200 bilhões no limite da nossa capacidade de realizar investimentos. E o Governo fez a opção por ampliar a capacidade de investir e ampliar a eficiência de gestão, trazendo a iniciativa privada para, em parceria com o Governo, fazer essa reversão da qualidade da nossa infraestrutura.	A1	3	SIM	13762	17F (8ª sessão)	20/03/2013
260	Liberais	Usuários	CNT	Bruno Batista	2	Nós temos identificados 16 órgãos que atuam no setor. Isso explica um pouco essa avaliação do excesso de burocracia.	B15	1	NÃO	13682	17D (6ª sessão)	13/03/2013
261	Liberais	Usuários	CNT	Bruno Batista	2	Todos os documentos seriam alimentados em um sistema único que pudesse ser compartilhado por todos os agentes públicos. Mas mesmo nos locais em que foi implantado, ele não funciona. Então, na prática, hoje você tem o porto sem papel com papel. Além de fazer a entrada dos dados nesse sistema, você ainda tem que apresentar os papéis, ou seja, é a burocracia gerando custos para a operação portuária brasileira.	B7	5	NÃO	13683	17D (6ª sessão)	13/03/2013

262	Liberais	Usuários	CNT	Bruno Batista	2	O primeiro passo é o fim da diferenciação das cargas próprias e de terceiros, que tem o grande potencial de aumentar a oferta de serviços portuários.	C1	1	NÃO	13683	17D (6ª sessão)	13/03/2013
263	Liberais	Usuários	CNT	Bruno Batista	2	Para finalizar, então, pontos considerados como positivos na MP. A possibilidade de concessão à iniciativa privada é fundamental. Deve haver, evidentemente, algumas necessidades de ajuste.	C6	1	NÃO	13683	17D (6ª sessão)	13/03/2013
264	Liberais	Usuários	CNT	Bruno Batista	2	. Ela oferece a possibilidade de menores tarifas e maiores movimentações, define desempenho para as Companhias Docas, também na questão do RDC, na questão de dragagem, vem a ser um complemento interessante àquilo que o Governo tem conseguido fazer até agora.	C8	3	NÃO	13683	17D (6ª sessão)	13/03/2013
265	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Chamo atenção para esse tema, porque o CAP tem uma representação dos envolvidos. Se me perguntarem se todos os CAPs funcionaram com eficiência, tenho a opinião de que parte dos CAPs tiveram realmente representações que trabalharam com maior nível de eficiência e outras não. Mas também, algumas lideranças e presidências de CAPs colocaram delegados do Governo Federal sentados em Brasília e tenho dúvida se justamente a característica do CAP, que é uma tentativa de aproximar os interessados na operação, atendeu esse aspecto.	B9	3	NÃO	13684	17D (6ª sessão)	13/03/2013
266	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Um problema surgiu, no meu entender, com o Decreto nº 6.620. Realmente, até a data desse decreto, de certo modo, havia certa harmonização de toda a estrutura empresarial e esse decreto foi uma peça chave para romper a estrutura de isonomia competitiva que existia.	C1	1	NÃO	13685	17D (6ª sessão)	13/03/2013
267	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Nós achamos que há o conceito de o Governo criar competição e desenvolvimento: o usuário quer esse serviço com qualidade e custos competitivos: foi posto aí, anteriormente, e é importante esse conceito de diferenças de custos em termos de padrão internacional, e prestação de serviços: regras estáveis e resultados. Para isso, é preciso	B11	3	SIM	13685	17D (6ª sessão)	13/03/2013

						planejamento com uma visão sistêmica, terminais modernos e investimentos de escala.						
268	Liberais	Governo Estadual	BA	Eracy Lafuente	2	É um porto que nós imaginávamos... e começamos com um Capex de R\$3,5 bilhões e, hoje, está orçado em R\$5,2 bilhões. E esse só pode ser feito por meio de grandes aportes ou da União ou por grandes detentores de cargas, entre eles a mineração.	A1	3	SIM	22446	17G (9ª sessão)	26/03/2013
269	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Depois, temos a proposta ainda do art. 8º e do art. 9º, o que, no nosso entender, está posto de uma forma que, nos terminais totalmente privados, que praticamente trabalham com cargas próprias, se pede um chamamento, antes de se obter autorização. Na minha opinião, a simples publicização do processo seria suficiente, como é hoje: se eu quiser fazer um terminal privado, tenho que obter autorização da secretaria do Ministério e tenho que receber autorização da agência, fora a autorização estadual - dão autorização se está dentro da política, se não estiver na chamada pública de terminal privado. Acho que é uma coisa desnecessária.	C1	1	NÃO	13686	17D (6ª sessão)	13/03/2013
270	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Acho que é importante fazer um entendimento conceitual, autorizar a antecipação desses contratos, até para não haver interrupção dos processos.	B8	1	NÃO	13686	17D (6ª sessão)	13/03/2013
271	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	O Governo usava a concessão para arrecadar dinheiro. É a função do Governo não é essa. A função é estabelecer conceitos de competitividade e eficiência no serviço. Digo que esse processo é extremamente importante. Mas o que acontece? Os terminais do porto público-privados que operam pagaram outorga, e, mais, pagam para cada contêiner uma outorga, e há outro porto que não paga.	C5	3	NÃO	13687	17D (6ª sessão)	13/03/2013
272	Liberais	Usuários	FIESP	Carlos Antonio Cavalcan	2	Está reservando ao Estado brasileiro aquilo em que ele é insubstituível, que é o papel de planejador, de regulador e de fiscalizador da prestação do serviço público pelo setor privado.	A6	1	SIM	13689	17D (6ª sessão)	13/03/2013

				ti								
273	Liberais	Usuários	FIESP	Carlos Antonio Cavalcanti	2	Nós, da Fiesp, temos falado, há muito tempo, que concessão não pode transformar-se em política de Estado de arrecadação, que isso estava errado no Brasil.	C5	3	NÃO	13689	17D (6ª sessão)	13/03/2013
274	Liberais	Usuários	FIESP	Carlos Antonio Cavalcanti	2	E a segunda coisa que eu acho importante ressaltar aqui é que querer tirar o livre acesso aos terminais é a negação do próprio princípio da medida provisória. Não vamos nos esquecer de que, sendo investimento privado ou utilização de infraestrutura pública, nós estamos falando de um serviço público, Senador, cujo livre acesso é fundamental. Qualquer empresário, qualquer utilizador de serviço de infraestrutura no Brasil tem que ter acesso à infraestrutura. Ela não pode ser exclusiva do investidor ou do operador.	B1 1	3	SIM	13690	17D (6ª sessão)	13/03/2013
275	Liberais	Usuários	FIESP	Carlos Antonio Cavalcanti	2	E eu quero também ressaltar que nós somos terminantemente contra qualquer tipo ou de antecipação de renovação de concessões ou de dar mais dez anos de prazo para concessões que estão vencidas há 20 anos. A Lei, em 1993, deu 180 dias para fazer o processo de licitação e -de outorga dos terminais portuários.	C3	5	NÃO	13690	17D (6ª sessão)	13/03/2013
276	Liberais	Usuários	FIESP	Carlos Antonio Cavalcanti	2	Nós vamos dar mais dez anos para quem? E por que nós temos que antecipar renovação de contratos de concessão para ter investimento? Não. Há outros instrumentos no Brasil para fazer isso, E se é ruim que eles estejam pagando outorga, pior ainda é prorrogar contratos na mesma modelagem. É melhor acabar o contrato no seu tempo para que a gente passe para o modelo novo nessas concessões.	B8	5	NÃO	13690	17D (6ª sessão)	13/03/2013
277	Liberais	Usuários	FIESP	Carlos Antonio Cavalcanti	2	Então, eu queria dizer a V. Exas. o seguinte: a sociedade brasileira não gosta de político que não seja honesto, não gosta de médico que não conhece medicina e, principalmente, não deve gostar de empresário que teme competição. Nós estamos aqui para defender os empresários que, no seu dia a dia, têm que competir no mercado livre.	B1 1	1	SIM	13690	17D (6ª sessão)	13/03/2013

278	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	E, de repente, o sonho acabou, de repente, a partir de hoje, não pode mais fazer um TUP dentro do porto organizado. Tudo bem, daqui para frente, tudo bem serem negadas essas áreas, mas as áreas anteriores á medida provisória, dentro do porto organizado, privado, precisam ter seu direito garantido. Então, eu acho que o Relator poderia avaliar essa situação de respeitar contratos e garantias dos brasileiros,	B10	3	NÃO	13690	17D (6ª sessão)	13/03/2013
279	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Há um conjunto de culpados, um conjunto de equívocos, não mal-intencionados, na sua grande maioria, mas há erros. E todas as estruturas que existem hoje precisam ser revistas porque, de um modo geral, o porto não funciona.	B6	3	NÃO	13694	17D (6ª sessão)	13/03/2013
280	Estatistas	Parlamentares	PDT	Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força)	2	Com esse sistema privado quebrando o sistema público, nós não podemos concordar, e vai quebrar exatamente por causa dos custos. Há custos no sistema público que não haverá no sistema privado.	C1	5	NÃO	13697	17D (6ª sessão)	13/03/2013
281	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	O mundo hoje está pequeno com o avanço tecnológico, a rapidez com que acontecem as coisas.	B7	1	NÃO	13700	17D (6ª sessão)	13/03/2013
282	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	Não é possível que um porto na Amazônia, no meu Estado de Santa Catarina tem que se submeter aqui à Secretaria de Portos para tomar decisão lá, e centraliza aqui. Isso é um atraso, e vou brigar aqui para mudar pelo menos esse item.	B1	2	SIM	13700	17D (6ª sessão)	13/03/2013
283	Liberais	Parlamentares	PPS	Arnaldo Jardim	2	E não são exemplos daquilo que se preconizava e que eu defendo, de um Estado capaz de disciplinar, orientar e induzir, e depois de fazer uma gestão compartilhada.	A1	3	SIM	22470	17G (9ª sessão)	26/03/2013
284	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Geraldo Simões	2	Não andou porque o Ibama todo dia inventa e faz uma exigência nova. Quando eu cumpro a exigência, já vem outra do Ibama. Eu sei o que o TCU faz em um processo licitatório dentro de um porto: a parte prejudicada leva a denúncia ao TCU e anula uma concorrência.	B15	1	NÃO	13701	17D (6ª sessão)	13/03/2013

285	Liberais	Parlamentares	PSDB	César Colnago	2	A licitação, que durava seis meses ou um ano, está levando quatro anos. Quando for concentrar tudo na SEP, vai inviabilizar. Esse vetor é o único, na minha visão, que está errado. Tem que ir para a descentralização. O BNDES é contratado a ponto da descentralização. O Governo quer centralizar na SEP. É para dar errado. Isso não vai dar certo. Há muitos aspectos positivos aqui, Isso tem que ser flexibilizado.	B1	1	SIM	13703	17D (6ª sessão)	13/03/2013
286	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Vejo questões desse chamamento por porto-indústria uma coisa meio no contrassenso.	C3	1	NÃO	13704	17D (6ª sessão)	13/03/2013
287	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Quanto à questão dos contratos que são anteriores a 93, os contratos que estão ainda com prazo superior, o espírito é o do início: vamos trazer investimentos para o País. Se existir uma forma de adequar esses contratos, os anteriores a 93 e os atuais, para que o País tenha uma gama de investimentos importantes e para que a gente possa ganhar com produtividade e eficiência, vamos caminhar também nessa linha, porque acho que é superimportante para o País.	C1	1	NÃO	13705	17D (6ª sessão)	13/03/2013
288	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Quanto à questão da movimentação de carga para novos contratos, à exigência, foi dito ontem com muita propriedade aqui: cargas e preços, eu tenho dúvidas.	C5	1	NÃO	13705	17D (6ª sessão)	13/03/2013
289	Estatistas	Parlamentares	PSB	Márcio França	2	Então, em rigor, quando vamos abaixar qualquer coisa, vamos pagar aos armadores. É preciso encontrar um mecanismo de fazer o armador abaixar de alguma maneira esse tal custo Brasil que, de verdade, está embutido tanto na operação do Brasil, quanto na operação lá do outro lado.	B4	5	NÃO	13707	17D (6ª sessão)	13/03/2013
290	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Só quero aqui trazer uma contribuição pernambucana e um alerta ao nobre Relator Eduardo Braga, Senador, com relação a essa tendência centralizadora.	B1	1	SIM	13707	17D (6ª sessão)	13/03/2013

291	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	E o sucesso de Suape é decorrente, basicamente, da autonomia de fazer seus processos licitatórios. Evidentemente, tem que guardar uma sintonia com a política portuária brasileira, mas não dá para imaginar que, para licitar uma área, para movimentar adiante qualquer que seja o assunto portuário, num porto importante como o Suape, haja a necessidade de submeter à Secretaria Nacional de Portos, Antaq, ou coisa que o valha.	C6	2	NÃO	13707	17D (6ª sessão)	13/03/2013
292	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Nós já estamos a contratar mão de obra através de processo celetista, pela Consolidação das Leis do Trabalho. Esse é o Porto de Suape, aquele importante Porto pernambucano.	C2	1	NÃO	13708	17D (6ª sessão)	13/03/2013
293	Liberais	Parlamentares	PMDB	Eduardo Braga	1	O Brasil avançou, cresceu, e tenho absoluta convicção de que esta Casa, que representa a nossa Federação, que representa um diálogo federação importante, haverá de ter maturidade para discutir todos os ângulos desse setor. Não apenas o ângulo específico do Porto de Suape, não apenas o ângulo específico da Porto de Santos, não apenas o ângulo específico do porto do Espírito Santo, mas de todos os portos brasileiros.	B1	3	SIM	13709	17D (6ª sessão)	13/03/2013
294	Liberais	Parlamentares	PMDB	Eduardo Braga	1	Outra coisa que não farei é levar para essa questão dos portos discussão política. Frequentei & participei arduamente das negociações com relação a MP das elétricas. Vi um erro grave sendo cometido: o erro de tentar levar para aquele debate a discussão política, essa é uma questão econômica. A política de que estamos falando aqui é a política do desenvolvimento, é a política do progresso, é a política de inclusão e de novas oportunidades.	B3	1	NÃO	13709	17D (6ª sessão)	13/03/2013
295	Liberais	Parlamentares	PMDB	Eduardo Braga	1	Não podemos dividir este País entre um Brasil moderno, próspero, que se prepara para o futuro, e um Brasil de atrasos, de exclusão, um Brasil que relega à Região Norte não ter política nenhuma de portos diante da maior hidrovia do Planeta, por falta de políticas públicas adequadas.	A3	1	NÃO	13709	17D (6ª sessão)	13/03/2013

296	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Na realidade, Valter, eu tentei harmonizar as opiniões do setor privado antes da saída da medida provisória, mas não conseguimos harmonizar principalmente o tema que hoje está começando a ter aceitação, graças ao debate aqui desta Casa: o problema do desbalanceamento da isonomia, que é um tema profundamente complexo.	B1 1	3	SIM	13710	17D (6ª sessão)	13/03/2013
297	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	No setor portuário, vamos dizer, para essas empresas captarem, existe uma mudança contratual. Como você vai explicar a um investidor internacional que, de repente, a lei mudou e aquele dinheiro pago perdeu totalmente.	B1 0	3	NÃO	13710	17D (6ª sessão)	13/03/2013
298	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Teoricamente, academicamente, concordo com a representação da Fiesp, mas o mundo não é feito por academicismos conceituais. Temos que saber operar as realidades de todo esse processo.	B1 2	1	NÃO	13711	17D (6ª sessão)	13/03/2013
299	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Eu gostaria ainda de fazer mais uma observação dentro desse debate entre centralização e descentralização. A minha tendência não só nisso, mas em outros setores na vida, é de que as políticas do País têm que ser basicamente globais. (...) Na realidade, eu diria assim: Sr. Relator, estabeleça cinco, seis princípios, está certo? E tudo que estiver dentro desses princípios passa, o que estiver fora não passa.	B1	3	SIM	13711	17D (6ª sessão)	13/03/2013
300	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Na realidade, eu digo assim: eu quero concorrência em tudo. Agora, se permanecer em porto terminal, operação privada em porto publico, pagando outorga e tendo que amortizar os 2 bilhões sem ter terminado o prazo e as condições, eu estou estabelecendo uma não isonomia.	B1 1	3	SIM	13712	17D (6ª sessão)	13/03/2013
301	Liberais	Usuários	Ação Empresarial	Jorge Gerdau Johhanpeter	1	Senhores, gostaria de reforçar um ponto que a mim me preocupa: o OGMO. O OGMO é uma estrutura, no meu entender, extremamente interessante que existe no mundo inteiro e fez com que se criasse, na lei que foi estabelecida, uma organização especializada em tratar do gerenciamento da mão de obra avulsa e, mais, fez uma legalização do processo,- que antes não respeitava os direitos trabalhistas. (...) Agora, no esforço dessas seiscentas e tantas emendas, no meu entender, eu	C2	4	NÃO	13687-8	17D (6ª sessão)	13/03/2013

						faria algumas correções básicas para que mantenham o sistema, para os operários em portos públicos terem o órgão, mas, fora do porto organizado e privado, eu manteria a opção totalmente livre, porque há portos fora da área portuária que usam o OGMO e outros que não usam. Manteria o sistema aberto porque, se não houver pressão em cima do OGMO de competitividade externa, nós vamos ter um sindicato com uma posição monopolista que tira a eficiência da produtividade.						
302	Liberais	Usuários	FIESP	Carlos Antonio Cavalcanti	2	Eu queria aqui que alguém conseguisse justificar, no Brasil, quando é que algum CAP, no Brasil, conseguiu dar solução ao problema portuário. O CAP, primeiro, virou um clube do Bolinha, sem representatividade. E eu falo isso pelo de Santos, com muita ênfase. O CAP tem que responder como órgão consultivo. Se é que ele deve existir, tem que responder a uma política nacional e a um contrato de gestão preestabelecido de uma autoridade de planejamento que só pode estar no Governo Federal, porque nós temos que pensar o Brasil como um país e não como um clube de ação local.	C6	1	NÃO	13689-90	17D (6ª sessão)	13/03/2013
303	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Angelo Vanhoni	2	A centralização, no meu ponto de vista, e aí trago uma contribuição também ao Relator, a centralização é muito importante para se pensar o Brasil. Para se pensar o desenvolvimento do País. Entendo a opinião de vocês. Para pensar e para executar. No Paraná, o nosso porto tem R\$500 milhões em caixa há mais de cinco anos. Nos últimos dez anos. Não fez nenhuma licitação, nenhuma licitação.	B1	5	SIM	13708-9	17D (6ª sessão)	13/03/2013
304	Desenvolvimentistas	Governo Federal	IBAMA	Eugenio Pio Costa	3	Essas modelagens normalmente não são trabalhos simples de serem feitos, são difíceis e não são rápidos. São atividades em que se deve ter bastante cuidado.	B3	1	NÃO	13720	17E (7ª sessão)	19/03/2013
305	Desenvolvimentistas	Governo Federal	IBAMA	Eugenio Pio Costa	3	Impacto sobre ambientes sensíveis: exclusivamente costeiros e marinhos, manguezais, áreas de marismas, recifes de coral, restinga e costões. Dependendo do que se vai fazer, do empreendimento que será feito, ele poderá impactar essas áreas. E essas áreas são importantes	A5	5	NÃO	13720	17E (7ª sessão)	19/03/2013

						também para se conservar essa biodiversidade. As áreas de manguezais são berçários para diversas espécies. Então, por tudo isso, temos de ter cuidado com esses locais.						
306	Desenvolvidistas	Governo Federal	IBAMA	Eugenio Pio Costa	3	Hoje, esses contratos de concessão são feitos após a emissão da licença prévia, que atesta a viabilidade daquele empreendimento, Com essa nova proposta, ela será anterior, numa fase anterior que chamamos de Termo de Referência, cujo estudo ainda vai ser elaborado, Isso ai você ainda está na fase conceituai do processo, e não necessariamente está atestada a viabilidade daquele empreendimento.	A4	2	NÃO	13721	17E (7ª sessão)	19/03/2013
307	Liberais	Parlamentares	PSD	Roberto Santiago	2	Como se propõe a eficiência de portos se a Anvisa, a Receita Federal, aqueles que despacham tanta as importações quanto as exportações, não trabalham 24 horas por dia dentro de um porto? Ora, que maluquice é essa? E aí o discurso da modernização, o discurso de que precisamos avançar.	B1 5	1	NÃO	13728	17E (7ª sessão)	19/03/2013
308	Estatistas	Parlamentares	PDT	Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força)	2	Para mim, está muito claro de onde vem o jogo. Jogam a culpa em cima dos trabalhadores: ineficiência, falta de operacionalidade, custo caro, e todo mundo fica imaginando, então, que realmente o portuário é um ineficiente, que o operador do porto é ineficiente. Não tocam no assunto do problema passado.	A6	5	SIM	13729	17E (7ª sessão)	19/03/2013
309	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Eu entendo que o modelo federativo, num País tão amplo, tão grande como o nosso, não pode ser centralizado. Vivemos numa República Federativa, sendo assim, temos que levar em consideração as peculiaridades focais, regionais, estaduais, o que, infelizmente, não está sendo contemplado pela medida provisória. E, ao que eu pude perceber do primeiro posicionamento público do eminente Relator, ele não vai de forma alguma recuar na posição centralizadora, que cada vez mais coloca poder na Antaq e nos órgãos federais.	B1	1	SIM	13731	17E (7ª sessão)	19/03/2013

310	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Foi dito que aqui não cabe discussão política. Eu acho que cabe, sim. Meu caro Paulinho, cabe, sim, uma discussão política, até porque, nesse tipo de procedimento, de projetos, eu ouvi a vida toda que era a veia neoliberal, que eram as forças do mercado tentando ditar a agenda governamental.	B3	4	NÃO	13732	17E (7ª sessão)	19/03/2013
311	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	A política portuária brasileira deve ser evidentemente ditada por normas nacionais e gerais, mas a operação deve ser decidida no local, no Estado.	C7	3	NÃO	13732	17E (7ª sessão)	19/03/2013
312	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Se fôssemos esperar a Antaq, o Estaleiro Atlântico Sul não estaria lá, Sr. Presidente. Ele teria ido para o Rio Grande do Sul	B1 4	1	SIM	13733	17E (7ª sessão)	19/03/2013
313	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Gerlado Simões	2	Se a economia está crescendo, e está, mas estamos no limite, a nossa agricultura puxando, se o Governo quer trabalhar em conjunto com a iniciativa privada para atrair investimento, se e j legalizo quatro terminais que não estavam bem colocados do ponto de vista desta legislação, por que não trabalho com os terminais portuários anteriores à lei e os que vieram a partir da lei de 1993?	C3	1	NÃO	13733	17E (7ª sessão)	19/03/2013
314	Liberais	Parlamentares	PSDB	César Colnago	2	Não é sério este País, não é possível, eu não acredito! E querem colocar a culpa nos trabalhadores, que são o menor custo, com certeza. E aí, vou voltar a falar de tudo. Quer dizer, você tem um problema na Anvisa, no Ministério da Agricultura e na Aduana. No meu Estado ainda depende do Rio de Janeiro.	B6	1	NÃO	13736	17E (7ª sessão)	19/03/2013
315	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	A outra questão é a centralização. Não está pegando bem. Vou repetir o que tenho dito: hoje, a tendência da administração moderna é descentralizar.	B1	1	SIM	13738	17E (7ª sessão)	19/03/2013

316	Liberais	Parlamentares	PP	Beto Mansur	2	O grande problema que existe hoje e que também é uma pedra no nosso caminho para resolvermos a questão da produtividade é logicamente a falta de uma política do próprio Governo Federal, quer seja do Ministério da Agricultura, que precisa fiscalizar cargas, quer seja da Anvisa, através do Ministério da Saúde, quer seja da Receita Federal, que precisa de mais gente operando lá. De todas as maneiras, eu acho que precisamos de uma política de produtividade para o Brasil.	B15	1	NÃO	13740	17E (7ª sessão)	19/03/2013
317	Liberais	Parlamentares	PP	Beto Mansur	2	A culpa não é só de empresário, a culpa não é só de trabalhador. A culpa, principalmente, é do Governo, por essa falta de infraestrutura.	B6	1	NÃO	13740	17E (7ª sessão)	19/03/2013
318	Desenvolvimentistas	Governo Federal	MAPA	Paulo Morceli	3	Nós fizemos, no dia 13, uma reunião com o setor exportador. Estavam presentes os exportadores de grãos, carnes e fibras. E, a despeito da questão da retenção do produto em nível de produtor, sob o ponto de vista dos exportadores, a fila de caminhões, a organização da fila de caminhões para eles é uma boa política. Eles reclamaram da falta de integração dos vários agentes que atuam em portos, pois isso dá algum <i>delay</i> no tratamento dos documentos.	B15	1	NÃO	13717-8	17E (7ª sessão)	19/03/2013
319	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Outro ponto que o Governo Federal priorizou foi a melhoria na gestão das Companhias Docas. Precisamos melhorar? É claro que precisamos melhorar. Mas fizemos um trabalho inicial de profissionalizar esses gestores, de melhorar o desempenho desses portos públicos.	C8	3	NÃO	13750	17F (8ª sessão)	20/03/2013
320	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Repito que este é o mote da medida provisória: maior movimentação de carga com menor custo.	C5	4	NÃO	13751	17F (8ª sessão)	20/03/2013
321	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas	1	Anteriormente, ninguém sabia onde estava o histórico do porto, cada um fazia a sua parte, não	A3	1	NÃO	13751	17F (8ª sessão)	20/03/2013

				de Menezes Cristino		havia o conhecimento sistêmico da área portuária em nosso País.						
322	Desenvolvi- mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Quem vai fazer o PDZ, Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto, é o porto, mas quem vai aprovar é a SEP, é o poder concedente.	B1 3	3	SIM	13751	17F (8ª sessão)	20/03/2013
323	Desenvolvi- mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	O poder concedente passa a ser, agora, da SEP. A Antaq regula e fiscaliza diretamente os contratos de arrendamento, concessão e autorização além de ser interveniente nos convênios de delegação. A Antaq realiza os procedimentos licitatórios, das outorgas de todos os portos e passa a ser vinculada, a partir da medida provisória, à SEP. Anteriormente, era vinculada ao Ministério dos Transportes.	B1 4	3	SIM	13752	17F (8ª sessão)	20/03/2013
324	Desenvolvi- mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Por isso, o porto vai continuar fazendo o seu planejamento, mas ele será aprovado, a partir dessa medida provisória, pela SEP. O novo arranjo institucional do setor portuário cria a Comissão Nacional das Autoridades dos Portos, o Conaportos. Esse ponto é muito importante, porque alguns anuentes trabalhavam isoladamente, sem conversar com os outros. Cada um fazia a sua parte, sem uma lógica de desempenho. Agora não. O Conaportos vai organizar os anuentes que militam, que trabalham dentro dos portos organizados. Se, por acaso, aquele problema não for resolvido em nível do porto, o Conaportos vai reunir-se aqui, em Brasília, com os Ministros para que se possa resolver aquela dificuldade ou o baixo desempenho de um ou de outro anuente. Entendo que isso é muito importante para diminuir drasticamente a burocracia na área portuária.	B1	4	SIM	13752	17F (8ª sessão)	20/03/2013
325	Desenvolvi- mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de	1	Anteriormente, não havia regulação nenhuma no serviço de praticagem. Agora não. A partir dessa medida provisória, nós vamos acompanhar, regular economicamente o serviço de praticagem em	C1 0	3	NÃO	13752	17F (8ª sessão)	20/03/2013

				Menezes Cristino		nossos portos.						
326	Desenvolvi mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Antes da medida provisória, a autoridade portuária planejava, era o poder concedente, regulava e administrava, fazia a administração do porto. Com esse novo modelo, o planejamento foi transferido pela SEP, que aprova o PDZ e elabora PNL P e o PGO. (...) E o CAP, já falei, vira consultivo.	C6	5	NÃO	13753	17F (8ª sessão)	20/03/2013
327	Desenvolvi mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	O processo licitatório a Antaq faz, mas quem assina o contrato é a SEP. Por isso, ela é o poder concedente. Com as mesmas diretrizes, com as diretrizes da SEP.	B1 3	3	SIM	13753	17F (8ª sessão)	20/03/2013
328	Desenvolvi mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Simplificação do processo de arrendamento: licitação por leilão com inversão de fases, licitações com Termo de Referência para estudos ambientais - isso vai facilitar e muito o processo licitatório e padronização das informações para os órgãos de controle.	C9	5	NÃO	13753	17F (8ª sessão)	20/03/2013
329	Desenvolvi mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Instalação portuária de uso privado: movimentação de qualquer tipo de carga, contêiner, granel agrícola, granel líquido - não vai haver mais distinção, qualquer autorização poderá movimentar qualquer tipo de carga (...).	C1	1	NÃO	13754	17F (8ª sessão)	20/03/2013
330	Desenvolvi mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Chamada pública obrigatória para autorizações. Processo de autorização transparente. Hoje, todos vão saber que tipo de procedimento está fazendo a Antaq com relação às autorizações. Anteriormente, havia até certa divulgação, mas agora vamos abrir para que todos possam saber que a Antaq está autorizando, o Governo Federal está autorizando um terminal de uso privado,	B9	5	NÃO	13754	17F (8ª sessão)	20/03/2013

331	Desenvolvi- mentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	Não tem nada a ver, não interage com a questão do ajuste. O ajuste fiscal é uma medida necessária que o Governo tem adotado, mas a vocação do Brasil – saiba você, Cícero Crispim – é o crescimento, e esse programa está diretamente ligado à participação do privado, do investidor, tendo em vista também as demandas regionais do nosso País.	A1	3	SIM	247	29 (21ª sessão)	15/07/2015
332	Desenvolvi- mentistas	Governo Federal	ANTAQ	Pedro Brito do Nascime- nto	1	Uma outra diferença, e essa nós podemos trabalhar efetivamente, é a ausência de um planejamento público e estratégico para o setor portuário. Nós estamos recentemente — a SEP está fazendo isso — inaugurando um novo momento de planejamento estratégico para o setor portuário.	C7	3	NÃO	13760	17F (8ª sessão)	20/03/2013
333	Desenvolvi- mentistas	Governo Federal	ANTAQ	Pedro Brito do Nascime- nto	1	Outra diferença também muito importante é quanto à descentralização desses portos. Todos esses aqui citados e outros que nós possamos examinar são públicos, mas a sua gestão é descentralizada.	B1	2	SIM	13760	17F (8ª sessão)	20/03/2013
334	Desenvolvi- mentistas	Parlamentares	PT	Arlindo Chinaglia	2	Acredito que o PAC tende a ser o fio condutor, no sentido de garantir investimentos e crescimento do País com uma visão de longo prazo, pois estão previstos investimentos de cerca de 270 bilhões de reais em infraestrutura.	A1	5	SIM	Única (web)	1 (1832)	23/10/2007
335	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	A última grande alteração que houve na legislação portuária foi em 1993. Na época, foi dito pelo Relator, na ocasião, que aqui não é ambiente para fazer política, para se tratar de política. Eu acho que esta é uma Casa política, Eu faço política com absoluta responsabilidade, querendo o bem para o País, querendo o bem para o meu Estado. É dessa forma que eu me comporto aqui em todas as ocasiões e que vou me posicionar.	B3	5	NÃO	13771	17F (8ª sessão)	20/03/2013
336	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Esse modelo que está sendo imposto através de uma Medida Provisória é excessivamente centralizador. Ele vai na contramão inclusive da própria exposição feita, há pouco, pelo Presidente da Antaq, o ex-Ministro Pedro Brito, que falou a respeito dos principais	B1	2	SIM	13771	17F (8ª sessão)	20/03/2013

						portos do mundo. O segredo do sucesso da maior parte dos portos delegados do Brasil foi decorrente justamente da descentralização.						
337	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	O planejamento global do sistema portuário pode e deve ser centralizado através da Secretaria Especial de Portos, pode e deve ser acompanhado e fiscalizado pela Antaq, mas não todas as decisões.	C7	3	NÃO	13771	17F (8ª sessão)	20/03/2013
338	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Processo licitatório, mais burocracia, o Governo central não cuida daquilo que é de sua competência e responsabilidade.	C7	3	NÃO	13771	17F (8ª sessão)	20/03/2013
339	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	O funcionamento do Poder Público dentro dos portos brasileiros - Receita Federal, como víamos aqui ontem, Anvisa, entre outros órgãos - é deficiente, sequer funciona 24 horas, como ocorre nos principais portos do mundo.	B1 5	1	NÃO	13772	17F (8ª sessão)	20/03/2013
340	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Então, vamos cuidar da tarefa que é responsabilidade direta do Governo, vamos tentar otimizar essas relações que dizem respeito à competência e responsabilidade do Governo central, fazer com que o planejamento ocorra no poder central da Secretaria Especial de Portos e da Antaq, mas a execução e a licitação têm de ser feitas nas unidades portuárias descentralizadas nos portos delegados.	B1	3	SIM	13772	17F (8ª sessão)	20/03/2013
341	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Geraldo Simões	2	Quero aqui, com base na instrução do Ministro, falar do avanço que foi a Lei dos Portos, de 93. Foi um avanço. O Estado saiu da operação, foi para a regulação e a iniciativa privada foi para a operação.	B2	3	SIM	13773	17F (8ª sessão)	20/03/2013
342	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Geraldo Simões	2	O que fico na dúvida e acho que a gente pode corrigir aqui é que, se eu tive esse esforço inteiro para acabar com a diferenciação entre carga própria e carga de terceiros, se eu trago para a legalidade terminais importantes que estavam funcionando à margem da lei, do Decreto nº 6620, por que não faço isso também com o conjunto de empresários brasileiras que pegaram a atividade no setor quando era muito difícil?	A4	3	NÃO	13774	17F (8ª sessão)	20/03/2013

343	Desenvolvidistas	Parlamentares	PT	Geraldo Simões	2	Eu fico cá a imaginar como não deveria ser, lá em 93/94, após a lei, para se estabelecer a relação entre o que era autoridade portuária e o que era operador portuário. Se eu estou querendo mais porto, mais investimento, esses 54 terminais que venceram o primeiro período de 25 anos, naturalmente teriam direito a um segundo período de mais 25 anos. Eu digo: “Não, tem que se licitar”.	C3	1	NÃO	13774	17F (8ª sessão)	20/03/2013
344	Desenvolvidistas	Parlamentares	PT	Geraldo Simões	2	Eu gostei muito - já disse aqui ao Relator — de uma decisão que o Presidente Lula tomou lá atrás. Ele preferiu, diferentemente de outros governos, construir navios aqui, com preço mais caro do que lá de fora, mas para gerar emprego aqui para a atividade naval. Acho que podemos fazer isso aqui perfeitamente com os trabalhadores portuários.	B2	5	SIM	13774	17F (8ª sessão)	20/03/2013
345	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Os arrendamentos e concessões, agora, vão continuar sendo pelo prazo de 25 anos, e, para as autorizações, o prazo é de até 25 anos, renováveis por igual período, sucessivamente. (Apenas um período de acordo com a apresentação)	C4	4	NÃO	13775	17F (8ª sessão)	20/03/2013
346	Desenvolvidistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Contratos prorrogáveis: serão condicionados à revisão do contrato e ao estabelecimento de novas obrigações de movimentação mínima e investimento. Quer dizer, no ato de o Governo autorizar a segunda perna, o Governo tem todo interesse de autorizar a segunda perna, desde que movimente mais carga e faça novos investimentos no terminal para que possa ser moderno e mais eficiente, é claro.	C3	3	NÃO	13775	17F (8ª sessão)	20/03/2013
347	Estatistas	Operadores	ABTRA	Matheus Miller	2	Assim, Sr. Presidente, de todo o nosso exposto, e tendo em vista que o Decreto Legislativo 6620 e a Resolução ANTAQ 1401 não alteraram a natureza dos institutos criados na Lei de Modernização dos Portos, apenas os regulamentaram, não se pode dizer que a lei que aí está inibe novos investimentos.	A1	5	SIM	363	10 (27ª sessão)	29/06/2010
348	Desenvolvidistas	Parlamentares	PT	Geraldo Simões	2	Não dá, de maneira nenhuma, que a nossa Guarda Portuária, que é um exemplo, seja aquela mão de obra... Prefiro a Guarda Portuária	A6	3	SIM	13776	17F (8ª sessão)	20/03/2013

						tradicional, funcionária do porto, que conhece a história do porto, o guindaste, o cais, o calado, a profundidade, os funcionários do porto.						
349	Desenvolvidistas	Parlamentares	PT	Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força)	2	É porque a Receita Federal trabalha apenas oito horas, a Anvisa trabalha oito horas, o Ministério da Agricultura trabalha oito horas. O porto trabalha 24, mas o Governo, a burocracia do Governo não trabalha.	B15	1	NÃO	13777	17F (8ª sessão)	20/03/2013
350	Desenvolvidistas	Parlamentares	PT	Paulo Pereira da Silva (Paulinho da Força)	2	Se você quer baratear, você tem que ter escala. Aqui não, aqui nós vamos aumentar, pulverizar.	B11	5	SIM	13777	17F (8ª sessão)	20/03/2013
351	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Não significa que aqui está todo mundo na caça às bruxas, de quem são os culpados pela ineficiência dos portos do Brasil. Temos - já falei mais de cinco ou seis vezes - um conjunto de ineficiências, contando todas as cadeias, inclusive o Governo, ou principalmente o Governo, pela falta de investimentos. Não porque não queiram, ao longo dos anos, todos os presidentes que vieram, mas por falta de caixa.	B6	1	NÃO	13778	17F (8ª sessão)	20/03/2013
352	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Mas, infelizmente, o nosso caixa não comporta essa situação. Por isso, precisa do braço privado para os investimentos, não só para melhorar a concorrência, mas para melhorar a eficiência.	B2	3	SIM	13778	17F (8ª sessão)	20/03/2013
353	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Agora vamos passar para agência reguladora: realiza procedimentos licitatórios das outorgas, regula, fiscaliza diretamente os contratos de arrendamento, concessão e autorização. Por acaso, na energia, é diferente? Por acaso, na telefonia, é diferente? Por acaso, nas licitações de estradas, é diferente? Então não estou entendendo.	B14	3	SIM	13779	17F (8ª sessão)	20/03/2013
354	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Esse é o padrão de todos os setores da economia nacional. Não é uma diferença do porto. Portanto, eu não concordo com o fato de que está havendo uma centralização.	B1	3	SIM	13779	17F (8ª sessão)	20/03/2013

355	Liberais	Parlamentares	DEM	Onyx Lorenzoni	2	Eu desejo que os portos do meu País, que o setor pelo qual eu luto, que é o setor primário, possa, sim, exportar com eficiência, com qualidade, com competitividade, com custo baixo, e que esse gargalo desapareça. Agora, o que está escrito na MP, como ela está construída... Ela traz uma lógica de trocar a autonomia local, a descentralização de tomada de decisões pela centralização.	B1	2	SIM	13780	17F (8ª sessão)	20/03/2013
356	Estatistas	Trabalhadores	FNP	Eduardo Lício Guterra	1	Entendemos que, pelo organograma que foi feito, atendeu o que temos colocado desde o começo: tem que ter debate, tem que ter vontade política de a gente avançar em construir uma legislação que seja de interesse nosso.	A1	5	SIM	13533	17A (3ª sessão)	06/03/2013
357	Liberais	Parlamentares	DEM	Onyx Lorenzoni	2	Então, tudo aquilo que o Parlamento, que o Congresso Nacional puder colocar na lei é uma salvaguarda, uma segurança jurídica para todos.	A4	1	NÃO	13781	17F (8ª sessão)	20/03/2013
358	Liberais	Parlamentares	DEM	Onyx Lorenzoni	2	Então, Sr. Relator, eu também fico preocupado porque aqui a gente fala de ter atividade, e eu concordo com o conceito de que carga é carga. Eu estava discutindo com o Deputado Cesar Colnago aqui: é business. Se é privado ou se é público, se é próprio ou se é de terceiro, isso não tem a menor importância.	B5	1	SIM	13781	17F (8ª sessão)	20/03/2013
359	Liberais	Parlamentares	DEM	Onyx Lorenzoni	2	Não há uma palavra, na Medida Provisória, que me obrigue - eu sou veterinário por formação - , que obrigue o Ministério da Agricultura e do Abastecimento do Brasil a estar 24 horas por dia em todas as atividades de aduana no Brasil. O horário é das 9 às 16:30, com intervalo de almoço. A Anvisa, a mesma coisa. Estiveram aqui os órgãos de Governo e, com a maior tranquilidade, disseram que é assim mesmo e que a população e quem precisa do porto têm que se sujeitar...	A6	1	SIM	13781	17F (8ª sessão)	20/03/2013
360	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Humberto Costa	1	A primeira delas é esse tratamento diferenciado em relação aos que hoje têm o direito de operar nos portos públicos, e a situação em que ficam após a mudança de regras. Parece-me que essa é uma preocupação de muitos os que estão aqui.	A4	3	NÃO	13782	17F (8ª sessão)	20/03/2013

361	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Humberto Costa	1	Eu acho que alguns aspectos dessa centralização são realmente necessários, porque, se nós desejamos uma política global que enfrente esse problema de maneira ampla, é preciso que haja não somente um planejamento, mas a tomada de decisões que sejam implementadas como um todo.	B1	4	SIM	13782	17F (8ª sessão)	20/03/2013
362	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Humberto Costa	1	Mas chegar ao detalhe de talvez, concentrar nas mãos das autoridades nacionais a licitação, eu acho que poderia ser ponderado.	C6	4	NÃO	13783	17F (8ª sessão)	20/03/2013
363	Liberais	Parlamentares	PP	Beto Mansur	2	Particularmente, tenho uma posição muito bem definida com relação à questão que envolve descentralização. Eu defendo a descentralização portuária no Brasil. Acho que os portos brasileiros, dentro dos seus Estados, têm que, fundamentalmente, competir entre si.	B1	1	SIM	13784	17F (8ª sessão)	20/03/2013
364	Liberais	Parlamentares	PP	Beto Mansur	2	Eu defendo o CAP. O Conselho de Autoridade Portuária se iniciou ainda quando eu era prefeito e teve uma resolutividade muito, muito positiva,	C6	2	NÃO	13784	17F (8ª sessão)	20/03/2013
365	Liberais	Parlamentares	PP	Beto Mansur	2	Estão lá os trabalhadores todos - muitas vezes, convivemos com isso no dia a dia, eu e o Márcio - trabalhando as 24 horas do dia, e há setores do Governo que têm o seu horário das 8h às 18h, e acabou.	B1 5	1	NÃO	13784	17F (8ª sessão)	20/03/2013
366	Liberais	Parlamentares	PP	Beto Mansur	2	É um absurdo nós termos um terminal, por exemplo, lá em Santos da Usiminas que só possa operar sua carga própria. É um absurdo você ter terminal da Vale super bem montado e você só poder operar carga própria. Nós precisamos, sim, ter competitividade.	C1	1	NÃO	13784	17F (8ª sessão)	20/03/2013
367	Liberais	Parlamentares	PSDB	César Colnago	2	Na fala de V. Ex. ^a , me parece que o senhor referiu a questão da importância do CAP - Conselho de Autoridade Portuária. O CAP está desaparecendo. Tenho falado aqui que quem está no porto agora é zelador, não tem nenhuma importância do ponto de vista de gestão.	C6	2	NÃO	13786	17F (8ª sessão)	20/03/2013
368	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	E, para que a gente pudesse normatizar, padronizar todos os estudos e todos os processos licitatórios, nós chamamos esse procedimento para a Antaq, com as diretrizes de planejamento do Governo Federal.	C9	5	NÃO	13788	17F (8ª sessão)	20/03/2013

369	Desenvolvidoristas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Outro ponto importante que nós não estamos centralizando, que eu podia relatar, é que o plano diretor, o plano de desenvolvimento de zoneamento do porto, quem vai fazer é a autoridade portuária. Agora, a SEP necessita saber o que é que o porto está realizando, se está dentro dos parâmetros dos programas de planejamento do Governo Federal.	B1	3	SIM	13788	17F (8ª sessão)	20/03/2013
370	Desenvolvidoristas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	Se o Governo está investindo uma boa quantidade de recursos nos acessos aquaviários, nos acessos terrestres, na infraestrutura portuária, como é que eu estou querendo prejudicar os portos públicos ou os trabalhadores que militam nos portos públicos?	A6	3	SIM	13789	17F (8ª sessão)	20/03/2013
371	Desenvolvidoristas	Governo Federal	ANTAQ	Pedro Brito do Nascimento	1	É preciso entender que o Ogmo como conceito, como estrutura conceitual, é um sistema moderno de gestão de mão de obra que implementa as convenções de trabalho e encontrado em vários portos do mundo.	C2	4	NÃO	13791	17F (8ª sessão)	20/03/2013
372	Desenvolvidoristas	Governo Federal	ANTAQ	Pedro Brito do Nascimento	1	E isso é política de Estado, não é á toda, isso não acontece por acaso. Isso é política de Estado, e é por isso que o porto é público e é por isso que o porto é regulado.	B5	5	SIM	13792	17F (8ª sessão)	20/03/2013
373	Estatistas	Parlamentares	PSB	Glauber Braga	2	Porque, se o Governo hoje da Presidenta Dilma - e a gente tem essa concepção - não tem a intenção de procurar a privatização, o processo de centralização contínuo facilita a posição de qualquer governo futuro, seja daqui a 20 anos, para que essa privatização possa se dar.	B8	5	NÃO	13794	17F (8ª sessão)	20/03/2013
374	Estatistas	Parlamentares	PSB	Glauber Braga	2	A gente pede a inclusão desses pontos como importantes para que a medida provisória possa ter significativamente não o teor de dar uma demonstração de que o que se busca é a privatização total dos portos públicos no Brasil.	B5	5	SIM	13794	17F (8ª sessão)	20/03/2013
375	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Temos contratos anteriores a 93 que também poderiam seguir essa lógica do investimento, da otimização, da diminuição de custos, e nós cumpriríamos com o objetivo inicial.	C3	1	NÃO	13795	17F (8ª sessão)	20/03/2013

376	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Não está na decisão do operador a quantidade de cargas que ele vai operar. É uma circunstância de mercado. Essa exigência me parece um pouco descabida. (...) Então, isso me traz o receio de que, ao em vez de trazer o investimento privado, estejamos, na verdade, afugentando os investidores, que precisam ter garantias para que seu investimento possa ser remunerado adequadamente.	B5	1	SIM	13796	17F (8ª sessão)	20/03/2013
377	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Eu só tenho preocupação - e por isso tenho uma série de dúvidas, algumas foram sanadas, outras aumentaram após este debate todo que fizemos - no sentido de dar aos nossos players segurança jurídica.	A4	1	NÃO	13796	17F (8ª sessão)	20/03/2013
378	Liberais	Governo Estadual	RS	João Constanti no Pavani Motta	2	Entretanto, achamos que as sinalizações que o Governo vem dando sobre a possibilidade de buscarmos uma alternativa sobre esse tema da autonomia que preserve minimamente o poder dos Estados de estabelecer gestão sobre seus portos, compatibilizando isso com as regras nacionais sejam o melhor caminho.	B1	3	SIM	22445	17G (9ª sessão)	26/03/2013
379	Estatistas	Trabalhadores	FNP	Eduardo Lúrio Guterra	1	A grande questão que vi colocada aqui é a questão de as empresas poderem ter um porto, porque têm o domínio útil do terreno. Então, esta Casa precisa discutir como essas empresas podem ter o domínio útil do terreno. Pelo que eu conheço, isso pode ser por um ato do Governo, ao baixar um decreto doando uma área para uma empresa, e nessa área ele pode, depois, construir um porto e ter uma concessão, uma autorização.	A1	5	SIM	13559	17A (3ª sessão)	06/03/2013
380	Liberais	Governo Estadual	PE	Eduardo Campos	1	Quanto à questão dos trabalhadores, que foi levantada inicialmente por um conjunto de Parlamentares, a negociação permitiu o aperfeiçoamento da norma no que tange às preocupações dos trabalhadores. Eu saúdo esse entendimento, que foi expresso pela própria Presidenta Dilma na semana da medida provisória.	A6	3	SIM	22448	17G (9ª sessão)	26/03/2013
381	Liberais	Governo Estadual	PE	Eduardo Campos	2	Segundo, a preocupação era sobre o ambiente de concorrência no mundo privado. Parece-me que o diálogo com um conjunto de empreendedores de uma situação e de outra situação, do porto público, de quem estava fora do porto privado, tem evoluído de maneira	B5	1	SIM	22448	17G (9ª sessão)	26/03/2013

						satisfatória.						
382	Liberais	Governo Estadual	PE	Eduardo Campos	2	É importante a preocupação do Governo em ter o planejamento centralizado da logística brasileira, reforçando exatamente o papel que a Antaq deveria ter e que a SEP passou a ter desde a sua criação no governo do Presidente Lula, mas com a execução do contrato nos termos que vinham acontecendo.	C7	3	NÃO	22451	17G (9ª sessão)	26/03/2013
383	Liberais	Governo Estadual	PE	Eduardo Campos	2	A nossa ponderação, no que diz respeito à questão da autonomia ou não, é a compreensão de que a autonomia já foi de certa forma repassada à Antaq em 2001, quando nós temos que apresentar um EVTE.	B1	2	SIM	22452	17G (9ª sessão)	26/03/2013
384	Liberais	Governo Estadual	PE	Eduardo Campos	2	Com o EVTE aprovado, pode-se ir adiante, e para ir adiante tem que se aprovar um edital no tribunal de contas, publicar, julgar e ter um contrato.	C7	3	NÃO	22452	17G (9ª sessão)	26/03/2013
385	Estatistas	Trabalhadores	Sindicato dos Portuários do Rio de Janeiro	Sérgio Magalhães Gianetto	1	Sr. Presidente, Sr. Relator, não podemos cometer esse erro. O porto não é uma simples movimentação de carga de interesse dos empresários. Ele é uma questão de segurança nacional.	A1	5	SIM	13585	17B (4ª sessão)	06/03/2013
386	Desenvolvimentistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffmann	1	A licitação por outorga passa por uma premissa de arrecadação. Nós queremos que os nossos portos invistam, que o setor privado invista, que movimente mais carga e movimente por menor custo. Por isso mudamos o critério. Então, é um critério ponderado, com maior movimentação, com o menor custo e a menor tarifa.	C5	4	NÃO	22457	17G (9ª sessão)	26/03/2013
387	Desenvolvimentistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffmann	1	Reunimos todos os intervenientes públicos que atuam nos portos organizados e que também têm de deliberar sobre cargas nos Terminais de Uso Privado, como Receita Federal, Anvisa, Polícia Federal, Marinha, enfim, todos os intervenientes, para que atuem de maneira organizada, de maneira sistemática, e para que tenham	B15	3	NÃO	22458	17G (9ª sessão)	26/03/2013

						atuação 24 horas nos portos brasileiros.						
388	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	Também datamos os nossos portos organizados, sejam eles dirigidos por docas ou por empresas públicas estatais, de um regime diferenciado de contratação para que tenham agilidade, para que possam dar respostas mais rápidas a questões do dia a dia, às suas intervenções e aos seus investimentos. Estamos discutindo, no âmbito do Ministério do Planejamento, com a Secretaria de Portos, o estabelecimento do contrato de gestão para as Companhias Docas.	C8	3	NÃO	22458	17G (9ª sessão)	26/03/2013
389	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	No que diz respeito aos Terminais de Uso Privado ou Privativo tivemos uma firme disposição de ser contra a barreira de entrada e a liberação de cargas. Temos um país de dimensão continental com uma costa marítima extensa. Precisamos dar resposta às demandas que nós temos. Portanto, achamos que hoje, como nós convivemos muito bem com os Terminais de Uso Privado - são 129 e já temos pedidos para mais Terminais de Uso Privado -, que convivem em harmonia com os 34 portos, não vemos por que eles não podem ser complementares, também, em cargas que não sejam específicas. Aí, com certeza, pesa bastante a discussão da carga por contêiner.	C1	1	NÃO	22458	17G (9ª sessão)	26/03/2013
390	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	Para implantação dessas medidas nós não diferenciamos portos delegados de portos administrados diretamente por Estados, pela União, pelas Docas. Tratamos o sistema portuário como um sistema portuário brasileiro. Os portos são integrantes de um sistema nacional único de logística e de transporte como tem de ser um sistema portuário para funcionar bem.	A2	5	NÃO	22458	17G (9ª sessão)	26/03/2013
391	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	A MP não retira a autonomia de nenhum Estado da Federação porque não diz respeito à questão federativa, diz respeito à modernização, ao planejamento integrado e à eficiência do sistema portuário nacional.	B1	4	SIM	22458	17G (9ª sessão)	26/03/2013

392	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	A centralização dos arrendamentos dos terminais portuários é um ponto relevante para a implementação das mudanças pretendidas. Ele segue o mesmo arranjo institucional que nós temos hoje para a energia e para os aeroportos, onde a agência reguladora faz as licitações e o ministério setorial as acompanha.	B14	3	SIM	22459	17G (9ª sessão)	26/03/2013
393	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	O segundo ponto que nos levou a uma decisão de centralizar as licitações de forma operacional: em dez anos nós fizemos apenas onze arrendamentos nos portos organizados brasileiros.	C7	5	NÃO	22460	17G (9ª sessão)	26/03/2013
394	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	Muitas vezes, também nós ficamos à mercê de interesses locais dos portos, ou o que chamamos das barreiras de entrada.	B11	3	SIM	22460	17G (9ª sessão)	26/03/2013
395	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	Eu acredito que, se a descentralização fosse boa, como ela está colocada hoje, teríamos tido respostas mais eficientes do conjunto do sistema portuário, e quando falamos em intervenção do porto, infelizmente não podemos tratar um porto de maneira isolada, por mais eficiente que seja a sua gestão. Ou integramos e tornamos esse sistema eficiente ou não vamos ter uma logística eficiente e o custo Brasil continuará alto.	B1	4	SIM	22461	17G (9ª sessão)	26/03/2013
396	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	Em relação a dizer que o critério é diferente e que isso vai criar uma assimetria, primeiro, os contratos que estão vencidos ou que estejam para vencer, que é uma grande parte, serão relicitados ou terão a sua continuidade, se for assim a determinação do contrato, pelo novo critério, os que foram licitados recentemente, se se sentirem prejudicados, a nossa legislação dá amparo para um equilíbrio econômico-financeiro. E simplesmente abrir as contas: o custo, qual o retorno, como está colocado o contrato, que eu tenho certeza de que esse reequilíbrio poderá ser concedido inclusive em processo administrativo.	B10	3	NÃO	22461	17G (9ª sessão)	26/03/2013
397	Desenvolvidistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	O que nós queremos é melhorar a eficiência, é modernizar os nossos portos, é racionalizar a sua atuação e integrá-los, para que o Brasil e	B3	3	NÃO	22462	17G (9ª sessão)	26/03/2013

				n		todo o povo brasileiro possam ser beneficiados.						
398	Desenvolvi- mentistas	Parlamentares	PT	Humbert o Costa	1	Estou fazendo essa referência porque, em alguns momentos, houve algumas insinuações de que haveria algum tipo de razão política para a edição da MP, que isso podia ser dirigido a A, B ou C. Obviamente que isso não tem nenhum fundamento, até porque, no caso de Pernambuco, o Governo Federal desenvolveu investimentos diretos muito fortes no Porto de Suape, juntamente com o Governo do Estado. Nós tivemos recursos para dragagem, para a construção dos berços, dos acessos rodoferroviários. Tivemos, também, por ações conjuntas do Governo estadual e o do Governo Federal, a atração de importantes investimentos, que dependeram, fortemente, de uma decisão política do Governo, como no caso a refinaria, o estaleiro, o próprio polo petroquímico.	B3	3	NÃO	22463	17G (9ª sessão)	26/03/2013
399	Desenvolvi- mentistas	Parlamentares	PT	Humbert o Costa	1	Dito isso, eu acho que a gente pode fazer a discussão nos termos em que ela deve ser feita. O assunto Suape, apesar de concordarmos todos aqui de que é necessário um tratamento unificado, um planejamento centralizado, mas tem que se levar em consideração algumas particularidades.	B1	4	SIM	22463	17G (9ª sessão)	26/03/2013
400	Liberais	Parlamentares	DEM	Onyx Lorenzon i	2	O que se fala de intenções - e na semana passada, Senador Braga, eu falei respeitosamente a V. Ex.ª que a sua missão é ultra espinhosa - vão numa direção, mas o mudo real, o que está escrito na medida provisória, quando não colide com as intenções, dificulta as intenções.	A3	1	NÃO	22464	17G (9ª sessão)	26/03/2013
401	Liberais	Parlamentares	DEM	Onyx Lorenzon i	2	Depois, nós queremos solicitar ao Relator que, em relação à autonomia e à centralização, se possa rever o art. 12. Aqui, há espaço para que o princípio federativo seja respeitado, para que possamos ter, sim, a política nacional de portos — e aí a Ministra, na minha visão, está correta —, ter as diretrizes.	C7	3	NÃO	22465	17G (9ª sessão)	26/03/2013
402	Liberais	Parlamentares	DEM	Onyx Lorenzon	2	Agora, na operacionalização, não dá para fazer licitação. Isso tem que ficar lá, onde as coisas verdadeiramente acontecem	C7	3	NÃO	22465	17G (9ª sessão)	26/03/2013

				i								
403	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	A tarefa de planejar, a tarefa de coordenar, a tarefa de fiscalizar é clara competência da Antaq e da SEP.	B1 3	3	SIM	22466	17G (9ª sessão)	26/03/2013
404	Estatistas	Trabalhadores	FNP	Eduardo Lírio Guterra	1	O que nós vimos de impacto da medida provisória na questão da concorrência com os portos públicos? Transferência de carga de porto público para os terminais privados novos. Redução das receitas das empresas das administrações portuárias públicas. Risco de redução dos postos de trabalho dos PPAs. E vinculação com achatamento salarial.	A1	5	SIM	15536	17A (3ª sessão)	06/03/2013
405	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	E, portanto, a lógica de uma federação tem de obedecer à lógica da descentralização mesmo sobre o planejamento e a coordenação por parte da Antaq e da Secretaria Especial dos Portos.	B1	2	SIM	22466	17G (9ª sessão)	26/03/2013
406	Liberais	Parlamentares	DEM	José Mendonça Bezerra Filho	2	Eu assisti a um debate muito intenso e até excessivamente político entre PSDB e PT com relação aos modelos de privatização das concessões rodoviárias no Brasil. O modelo que fracassou foi justamente o modelo do Governo Federal, que tinha um plano de metas a cumprir, que tinha regras de redução tarifárias, mas que, infelizmente, as concessões foram outorgadas para muitas empresas que não cumpriram as suas partes nos contratos de concessão. Evidentemente, temos que buscar eficiência e redução de tarifas, mas não vamos em uma busca excessiva, imaginando que vamos conseguir transformar essa realidade tão facilmente, porque muitas vezes fracassamos como fracassou o Governo Federal.	C5	1	NÃO	22467	17G (9ª sessão)	26/03/2013
407	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	José Pimentel	1	Nós somos hoje a sexta potência econômica do Planeta, mas ainda temos muita coisa por fazer e, se não nos anteciparmos, no dia de amanhã fatalmente vamos ter muitas dificuldades para continuar crescendo, continuar gerando emprego.	B8	3	NÃO	22468	17G (9ª sessão)	26/03/2013

408	Desenvolvi- mentistas	Parlamentares	PT	José Pimentel	1	Ao término do nosso debate, vamos ter condições políticas de aprová-la, porque essa é a vontade dos trabalhadores, a vontade dos empresários e do nosso Pacto Federativo — dos Municípios, dos Estados e do Governo Federal.	B3	5	NÃO	22468	17G (9ª sessão)	26/03/2013
409	Estatistas	Parlamentares	PSB	Glauber Braga	2	O processo de centralização pode ser altamente negativo para aquilo que se quer, no que diz respeito ao avanço principalmente para o crescimento econômico que o Brasil precisa e da gestão portuária.	B1	2	SIM	22468	17G (9ª sessão)	26/03/2013
410	Estatistas	Parlamentares	PSB	Glauber Braga		Eu não consegui compreender necessariamente a incompatibilidade de descentralização com padronização de determinados procedimentos, ou seja, pode haver a padronização de uma forma descentralizada.	C9	3	NÃO	22469	17G (9ª sessão)	26/03/2013
411	Desenvolvi- mentistas	Governo Federal	SEP	José Leonidas de Menezes Cristino	1	O Governo chamou para si, vai dragar também os berços, através desse contrato de dez anos, vai contratar em blocos e também nós vamos fazer o balizamento desses canais, de maneira que, em dez anos, nós vamos ter a profundidade adequada, com a sua sinalização e seu balizamento controlado pela Companhia Docas.	A1	5	SIM	13776	17F (8ª sessão)	20/03/2013
412	Liberais	Parlamentares	PPS	Arnaldo Jardim	2	Então, foram buscar outros modelos? Se pensou em SEPs que poderiam ter sido estabelecidas ao nível de cada uma das entidades, aprofundando a política de descentralização? E não caminhando no sentido da centralização, que aquilo que a medida provisória acaba preconizando.	B1	2	SIM	22470	17G (9ª sessão)	26/03/2013
413	Liberais	Parlamentares	PPS	Arnaldo Jardim	2	Aquilo que foi proposto na medida de que os critérios de concorrência serão agora exatamente pelo custo apresentado e por movimento de carga, meus amigos - me permitam falar assim, num tom até de apelo isso vai permitir uma folia dos armadores, que vão passar a formar, inclusive, interpostas pessoas que poderão apresentar, com esses critérios fixados aí, propostas de operação de portos e, que depois ficam capturados totalmente para sua formação de preço. Aí, vai ocorrer de uma forma absoluta.	B1 1	3	SIM	22471	17G (9ª sessão)	26/03/2013
414	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Todos, sem exceção, ficaram de dez a quinze anos sem licitar. Se estamos vivendo essa angústia hoje - um minutinho, por favor,	B6	3	NÃO	22472	17G (9ª sessão)	26/03/2013

						Deputado, eu te ouvi com bastante atenção -, justamente em alguns lugares, existem muitos culpados, inclusive a falta de licitação de portos importantes.						
415	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	E quando o Governador fala a respeito do rompimento de contratos, eu até arrepio quando ouço essa palavra, porque sou a maior defensora, ou uma das maiores defensoras, do respeito aos contratos.	A4	1	NÃO	22473	17G (9ª sessão)	26/03/2013
416	Liberais	Parlamentares	PSD	Kátia Abreu	1	Eu tenho certeza absoluta de que, através da Antaq, as licitações vão ocorrer sim: porque está aqui em Brasília, debaixo dos nossos olhos, dos Deputados, dos Senadores, fiscalizando se estão editando ou não, licitando ou não, diferentemente do que ocorreu nos últimos dez anos ou mais: licitação zero!	C7	5	NÃO	22474	17G (9ª sessão)	26/03/2013
417	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Há também que se levar em conta - quero pontuar algumas coisas - que se o objetivo é aumentar investimentos, competitividade, temos questões que precisam ser discutidas, temos contratos que merecem um olhar especial. Contratos anteriores a 93, que podem adequadamente cumprir a legislação e, ao mesmo tempo, ser instrumento dos objetivos principais desta MP.	C3	1	NÃO	22475	17G (9ª sessão)	26/03/2013
418	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Temos que pensar na equalização daqueles que estão chegando numa nova regra com aqueles que já estão postos, operando com regras um pouco diferentes das que estão sendo colocadas hoje. Temos de pensar nesse equilíbrio.	B10	3	NÃO	22475	17G (9ª sessão)	26/03/2013
419	Liberais	Parlamentares	PR	Milton Monti	2	Por final, quero fazer uma última observação que também já foi feita aqui. A questão do preço como critério de competitividade: acho até que pode acontecer, mas será de pouco impacto. Agora, a questão da quantidade de carga eu acho imponderável. É impossível impor ao operador portuário que ofereça uma quantidade maior ou menor de cargas, porque isso não está no seu contexto de ação, não é da sua ação poder oferecer isso. Então, acho que esses critérios devem ser revistos.	C5	1	NÃO	22475	17G (9ª sessão)	26/03/2013

420	Liberais	Parlamentares	PP	Beto Mansur	2	Mas eu acho que <input type="checkbox"/> CAP se tornar um conselho consultivo é regressir, porque um dos primeiros conselhos que deu certo e que houve a descentralização foi em Santos, e deu um resultado muito positivo.	C6	2	NÃO	22477	17G (9ª sessão)	26/03/2013
421	Liberais	Parlamentares	PP	Beto Mansur	2	Respeito a opinião da Senadora Kátia Abreu, mas os Terminais de Uso Privativo estão aparecendo agora porque felizmente o Governo vai autorizar o Terminal de Uso Privativo a operar carga de terceiros, que é uma coisa que muita gente defende há muito tempo, eu particularmente defendo.	C1	1	NÃO	22477	17G (9ª sessão)	26/03/2013
422	Liberais	Parlamentares	PMDB	Raul Henry	2	Eu estou colocando isso e já conclui os pressupostos, caro Presidente, para dizer que a União faça os estudos, que trace as diretrizes, que formule a regulação, que execute a regulação - tudo isso está muito bem mas gerenciar processos administrativos, de licitação, processos gerenciais, não faz nenhum sentido num país continental como o Brasil, de centenas de portos.	C6	4	NÃO	22478	17G (9ª sessão)	26/03/2013
423	Estatistas	Parlamentares	PSB	Márcio França	2	Agora, sabe por que não é feita licitação, Ministra? Porque todas as vezes em que se inicia uma licitação, em qualquer Companhia Docas do Brasil, tem que se passar pela Antaq, pela SEP, pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público, pelo Meio Ambiente, pela Anvisa, enfim, tem que passar por todo mundo, e tudo isso leva um tempão enorme, e, na verdade, boa parte poderia ser resolvida com a medida provisória.	B1 5	1	NÃO	22480	17G (9ª sessão)	26/03/2013
424	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	Porto 24 horas. A culpa é do Governo de não ter funcionado até hoje.	B6	1	NÃO	22481	17G (9ª sessão)	26/03/2013
425	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	A Receita Federal, a Anvisa, a Polícia Federal, a agricultura, etc., que foram os grandes obstáculos para funcionar 24 horas, além de outros, claro.	B1 5	1	NÃO	22481	17G (9ª sessão)	26/03/2013
426	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	Descentralização. O mundo inteiro parte hoje... Já disse aqui várias vezes e vou terminar dizendo que a administração moderna no mundo inteiro, com a rapidez, a facilidade, a tecnologia, hoje é descentralizada, porque você tem o controle de onde você quiser.	B1	2	SIM	22481	17G (9ª sessão)	26/03/2013

427	Liberais	Parlamentares	PMDB	Edinho Bez	2	Diminuir a participação do CAP sou contra e não é bom. Não temos tempo para aprofundar, infelizmente.	C6	2	NÃO	22481	17G (9ª sessão)	26/03/2013
428	Desenvolvimentistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffman	1	Desde 2007, a Antaq tem uma nota técnica, com base no TCU, pedindo para que os processos e os estudos de licitação dos portos sejam padronizados,	C9	5	NÃO	22486	17G (9ª sessão)	26/03/2013
429	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	Portanto, nós temos aí: os investimentos privados – o privado é o grande parceiro do sucesso desse programa, objetivando modernizar e aumentar a capacidade dos terminais portuários.	B2	3	SIM	232	29 (21ª sessão)	15/07/2015
430	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	O que são as prorrogações? São contratos em vigor, que estão para vencer em 2021, 2022, e o empresário tem direito a uma renovação. Ele solicita antecipadamente, faz um programa do que vai fazer, de qual investimento vai se dar. Portanto, aquele investimento que iria ocorrer em 2025 nós estamos trazendo para hoje, para agora, porque essa é a necessidade do nosso País, e ninguém melhor do que os Senadores e os Deputados, representantes legítimos do povo, para saber o quanto isso representa.	B8	1	NÃO	232	29 (21ª sessão)	15/07/2015
431	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	Antes, os TUPs poderiam transportar, trabalhar só a carga própria. Com a nova lei, isso por decisão desta Casa e do Congresso Nacional, os Terminais de Uso Privado poderão transportar cargas de terceiros. Isso motivou muito o setor.	C1	1	NÃO	232	29 (21ª sessão)	15/07/2015
432	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	Já está decidido. Por outorga. Já está decidido, por outorga.	C5	1	NÃO	233	29 (21ª sessão)	15/07/2015
433	Desenvolvimentistas	Governo Federal	ANTAQ	Mário Povia	1	Primeiramente, citar o planejamento logístico integrado que está servindo de base para a consecução de ações do novo marco regulatório, isso, de per se, já justifica a opção adotada pelo Governo Federal de, ainda que transitoriamente, centralizar o controle de medidas relativas ao setor portuário nacional.	B1	4	SIM	235	29 (21ª sessão)	15/07/2015

434	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Mário Povia	1	Ratificar o compromisso incondicional da Antaq em prover o setor aquaviário nacional de segurança jurídica e estabilidade regulatória, questões indissociáveis das boas práticas regulatórias, também o nosso compromisso de propiciar ao setor condições viáveis ao investimento.	A4	1	NÃO	235	29 (21ª sessão)	15/07/2015
435	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Mário Povia	1	A preocupação do Governo Federal para com a atividade de gestão das Companhia Docas Federais é outro tema que vem a reboque do marco regulatório. Por ser mais um ato de gestão do que propriamente uma disposição legal, pode ser que tenha passado despercebido ao público em geral, mas foi um tema muito discutido e que culminou, inclusive, com a alteração dos estatutos das Companhias Docas, com a contratação de uma consultoria para avaliar o seu desempenho e com a implementação de um sistema de remuneração variável de seus dirigentes, mediante o estabelecimento e cumprimento de metas, dentre outras medidas.	C8	3	NÃO	235	29 (21ª sessão)	15/07/2015
436	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Mário Povia	1	Gostaria de citar também a criação do Conaports, central e local, colegiado que se vem debruçando na busca de soluções sistêmicas para os problemas que afligem os portos, dado o grande número de autoridades intervenientes que atuam simultaneamente naquela atividade.	B15	3	NÃO	235	29 (21ª sessão)	15/07/2015
437	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Mário Povia	1	No mesmo sentido, busca-se um acompanhamento mais próximo da atividade de praticagem. Para isso, foi criada a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, a CNAP.	C10	3	NÃO	236	29 (21ª sessão)	15/07/2015
438	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Mário Povia	1	Uma sistemática aproximação da agência com usuários do setor vem permitindo uma forte atuação de regulação nas pontas da cadeia logística, ou seja, na beira do cais. Faço menção aqui a acordo recentemente firmado com o Sistema Fiesp-Ciesp, aos diálogos permanentes com a AEB, Anut, CNI, CNT, Cecafé e a ECSA, com resultados imediatos.	B9	5	NÃO	236	29 (21ª sessão)	15/07/2015

439	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Mário Povia	1	Aqui, faço até menção a um pronunciamento, à época, do Presidente Lula, que dizia que, com a criação da SEP, ele resgatava e dava ao setor um resgate de alguns anos em que o Estado havia meio que deixado de lado o setor portuário. Efetivamente, a criação da SEP deu uma nova dinâmica, uma nova prioridade para o setor portuário brasileiro.	C1 1	5	NÃO	237	29 (21ª sessão)	15/07/2015
440	Desenvolvidistas	Governo Federal	ANTAQ	Mário Povia	1	A Antaq vem se debruçando muito em cima destas questões: modernização portuária, modicidade, publicidade de tarifas e preços, modernização e otimização da infra e superestrutura existentes, aumento da oferta de infraestrutura e estímulo à concorrência.	B1 1	3	SIM	238	29 (21ª sessão)	15/07/2015
441	Desenvolvidistas	Controle e Ministério Público	TCU	Davi Ferreira Gomes Barreto	2	O controle que essa secretaria faz desses arrendamentos é o que nós chamamos de controle concomitante. Então, ao longo do processo em que os estudos vão sendo elaborados, e são elaborados, são subsídios de audiência pública, o Tribunal faz uma análise dos estudos para poder corrigir tempestivamente qualquer impropriedade, qualquer erro, de forma a trazer maior segurança ao processo, uma maior segurança jurídica ao processo, permitindo, assim, que esses empreendimentos, que, geralmente, são de longo prazo e envolvem vultosos valores, possam correr da melhor forma possível.	A4	1	NÃO	239	29 (21ª sessão)	15/07/2015
442	Desenvolvidistas	Controle e Ministério Público	TCU	Davi Ferreira Gomes Barreto	2	Então, foram várias representações, denúncias, memoriais que foram entregues ao Tribunal ao longo dessa análise. Então, realmente, além de complexo, contou com a contribuição de muitos atores da sociedade durante a análise do Tribunal.	B9	3	NÃO	240	29 (21ª sessão)	15/07/2015
443	Desenvolvidistas	Controle e Ministério Público	TCU	Davi Ferreira Gomes Barreto	2	E a conclusão final a que o Tribunal chegou foi de que cabe ao Poder Executivo definir se existe uma tarifa-teto ou não, mas desde que baseado em estudo, desde que baseado em uma motivação clara, em um estudo consistente que possa embasar a sua decisão.	B3	1	NÃO	240	29 (21ª sessão)	15/07/2015

444	Liberais	Parlamentares	PR	Wellington Fagundes	1	Aí, inicialmente, eu queria colocar a nossa angústia, porque entendemos que, em relação a esse processo, como o Ministro colocou, o Brasil precisa ter pressa. Não é possível a gente sentir, a população achar que o Governo parece ficar brigando com o Governo ou que cada um quer ter mais poder que o outro e se sentindo, às vezes, prejudicada ou sentindo que o desenvolvimento do País está sendo prejudicado. Estamos num momento de crise.	B15	1	NÃO	241	29 (21ª sessão)	15/07/2015
445	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Valdir Raupp	1	Sr. Presidente, acho que nós já estamos tendo um alento só pelo fato de que está saindo mais da área pública e passando para a privada. É uma pena que isso já não tenha acontecido há 30 anos. Acho que a nossa infraestrutura nas áreas portuária, aeroportuária, ferroviária e rodoviária estaria muito melhor	B2	3	SIM	242	29 (21ª sessão)	15/07/2015
446	Desenvolvimentistas	Parlamentares	PT	Valdir Raupp	1	Até o Tribunal de Contas deve ter centenas de engenheiros contratados, e pagando salários talvez muito melhores do que os que os órgãos de Governo pagam para os seus engenheiros. A Controladoria-Geral da União também tem uma equipe técnica altamente qualificada. Hoje, os órgãos de fiscalização estão mais aparelhados para fiscalizar e para paralisar obra do que os órgãos do Governo. Aí é que está o erro do nosso País.	B15	1	NÃO	243	29 (21ª sessão)	15/07/2015
447	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	Então, eu estou muito tranquilo – posso estar equivocado, mas não creio – de que nós teremos agora uma relação de maior celeridade com relação a esses novos projetos que nós estamos submetendo ao Tribunal de Contas. Eu acho isso uma grande notícia. Eu acho isso uma grande percepção de que nós vamos realmente destravar e acelerar esses processos.	B15	5	NÃO	244	29 (21ª sessão)	15/07/2015
448	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	Eu falei: “Nós precisamos discutir isso. Será que não há possibilidade de nós fazermos uma concessão?” Vou dizer as palavras com muito cuidado: concessão dos serviços de dragagem nos canais.	B2	3	SIM	245	29 (21ª sessão)	15/07/2015

449	Liberais	Parlamentares	PR	Wellington Fagundes	1	Por isso, é importante a opinião também desta Comissão no sentido de que a gente tem que dar eficiência, e, claro, quem cuida do seu quadrado, do seu pedaço, é quem está ali com necessidade e com possibilidade de perder ou ganhar, que são os operadores dos portos.	B4	3	NÃO	245	29 (21ª sessão)	15/07/2015
450	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	Porto público tem que estar de acordo com o momento presente. Porto público organizado tem que ser um porto moderno, à altura deste momento que nós estamos vivendo, para que nós possamos ter essa visão que o Ministro Raupp aqui coloca que tem quando viaja para a China ou quando viaja para outros países e volta perguntando quando é que nós vamos ter portos iguais a esses que estão localizados em países que competem...	C8	3	NÃO	246	29 (21ª sessão)	15/07/2015
451	Desenvolvimentistas	Governo Federal	Casa Civil	Gleise Hoffmann	1	Em segundo lugar, o tema portos é um tema que tem sido prioridade na agenda do Governo, desde o Presidente Lula, com a Agenda Portos - no que ele se elegeu, lançou essa Agenda Portos e depois com o PAC, com o Programa de Aceleração do Crescimento, em que os portos receberam uma atenção especial. Nós temos hoje, no PAC, investimentos da ordem de R\$8,4 bilhões em portos.	A1	5	SIM	22455	17G (9ª sessão)	26/03/2013
452	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	Mas eu estou ao seu lado também para que possamos buscar, como eu disse e repito, esses R\$37 bilhões. Não, ali não estamos falando de recursos do Orçamento, estamos falando de projeção de investimento do setor privado nessa área portuária, que é fundamental e que tem uma perspectiva de crescimento.	B2	3	SIM	257	29 (21ª sessão)	15/07/2015
453	Desenvolvimentistas	Governo Federal	SEP	Edinho Araújo	1	Primeiramente, respondo ao Senador Dalirio, que é de Santa Catarina - mas, antes dele, temos aqui a questão do Rio Grande do Sul -, que aborda, com muita precisão, com extremo conhecimento, as questões do seu Estado, mas também com a consciência e com a responsabilidade que tem como Senador da República sobre as questões nacionais.	A3	3	NÃO	250	29 (21ª sessão)	15/07/2015