

PROPOSTA DE UM NOVO MODELO DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA PARA O BRASIL

PROPOSAL FOR A NEW PORT GOVERNANCE MODEL FOR BRAZIL

PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE GOBIERNO PORTUARIO PARA BRASIL

Sérgio Sampaio Cutrim

Doutor em Engenharia Naval e Oceânica pela Universidade de São Paulo (USP)

Professor na Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Endereço: R. Das Gardêneas, n. 7, Ponta D'areia, CEP: 65077-440. São Luís, MA, Brasil

Telefone: (98) 98119-0666

E-mail: sscutrim@gmail.com

Rui Carlos Botter

Doutor em Engenharia Naval e Oceânica pela Universidade de São Paulo (USP)

Professor na USP

Endereço: R. José da Silva Ribeiro, n.120, CEP: 05726-130. São Paulo, SP, Brasil

Telefone: (11) 98402-6003

E-mail: rbotter@usp.br

Leo Tadeu Robles

Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP)

Professor na Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Endereço: R. Cel. Oscar Porto, n. 713, Paraíso, CEP: 04003-003. São Paulo, SP, Brasil

Telefone: (11) 99992-7761

E-mail: leotadeurobles@uol.com.br

Artigo recebido em 18/11/2018. Revisado por pares em 07/07/2017. Reformulado em 16/07/2018. Recomendado para publicação em 28/07/2018. Publicado em 31/08/2018. Avaliado pelo Sistema *double blind review*.



RESUMO

Este artigo analisa o modelo de governança do setor portuário brasileiro. O estudo composto por revisão bibliográfica e aplicação do método Delphi alcançou seu objetivo propondo nova estrutura de governança com aplicação do modelo de corporatização portuária; reformulação e devolução do caráter deliberativo do Conselho de Administração das Autoridades Portuárias e do Conselho Nacional de Integração de Política de Transporte; descentralização do planejamento portuário; criação de ministério responsável por todos os modais de transporte; extinção da Empresa de Planejamento e Logística; fortalecimento e manutenção das funções da Agência Nacional de Transporte Aquaviário e manutenção do modelo *Landlord*.

Palavras-chave: Governança Portuária; Portos; Planejamento Portuário.

ABSTRACT

This paper analyses the Brazilian port sector governance model. The study comprised literature review and Delphi method application. Its objective was accomplished resulting a new governance framework proposal applying the port corporatization model; giving back the deliberative role to the Port Authority Administrative Council, its functions reformulation as well as of the National Council of Transport Policy Integration; national port planning decentralization; the existence of only one ministry responsible for all transport modes; the extinction of the state-owned Logistics and Planning Enterprise; the maintenance and reinforcement of the National Agency of Waterway Transport and the Landlord model continuity.

Keywords: Port Governance; Port Planning; Brazilian Ports Sector.

RESUMÉN

Este artículo analiza el modelo de gobernanza del sector portuario brasileño. El estudio presentando revisión bibliográfica y aplicación del método Delphi alcanzó su objetivo proponiendo nueva estructura de gobernanza con el modelo de corporatización portuaria; reformulación y devolución del carácter deliberativo del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias y del Consejo Nacional de Integración de Política de Transporte; planificación portuaria descentralizada; creación de un ministerio responsable de todos los modos de transporte; extinción de la Empresa de Planificación y Logística; fortalecimiento y mantenimiento de las funciones de la Agencia Nacional de Transporte Acuático y mantenimiento del modelo *Landlord*.

Palabras-clave: Gobernanza Portuaria; Planificación Portuaria; Sector Portuario Brasileño.

1 INTRODUÇÃO

Os sistemas de transportes caracterizam-se como elos nas cadeias produtivas com eficiência determinante para as economias mundiais (BNDES, 2010). Nesse contexto, o sistema portuário se apresenta como um integrador logístico de diferentes modais, como plataformas logísticas, como um vetor de desenvolvimento econômico e com forte relacionamento e interação com o setor marítimo e comunidades locais, regionais, nacionais e internacionais (MOGLIA; SANGUINERI, 2003; MONIÉ; VIDAL, 2006; NOTTEBOOM; RODRIGUE, 2005; ROCHE, 2013).

Estes sistemas possuem uma dependência da estrutura de governança. A estrutura de governança do sistema portuário é definida pelo marco regulatório. O Brasil apresentou duas mudanças importantes em seu marco regulatório. Em 1993 com a Lei N° 8.630 de 25 de fevereiro de 1993 e em 2013 com Lei N° 12.815 de 05 de junho de 2013 (BRASIL, 1993, 2013).

O contexto geral da governança portuária brasileira é caracterizado pela implantação fragmentada de programas, projetos e planos, com mecanismos frágeis e com discontinuidades. Essas características impactam na não configuração dos portos como vetores de desenvolvimento (MONIÉ; VIDAL, 2006b).

O presente artigo aborda as seguintes questões críticas que envolvem o modelo e estrutura de governança: excesso de planos portuários; planos não integrados; baixo nível de execução; pouco alinhamento entre os planos; excesso de instituições que regulam, fiscalizam e planejam o setor portuário; sobreposições e ineficiência na divisão de funções e responsabilidade entre estas instituições; constantes mudanças no marco regulatório e nas respectivas instituições administradoras e falta de coordenação entre as mesmas. Estas características configuram uma estrutura de governança que não estimula uma gestão responsável com foco nos resultados por parte das autoridades portuárias e pela sobreposição de funções entre as instituições administradoras (BNDES, 2012; MARCHETTI; FERREIRA, 2012; MONIÉ; VIDAL, 2006; REZENDE, 2011).

O delineamento do artigo visa responder ao seguinte objetivo de pesquisa: propor uma nova estrutura de governança portuária para o Brasil. O método utilizado para esta finalidade

será o *Delphi*.

A pesquisa se justifica pela importância do setor portuário e marítimo para a economia nacional, pela participação do custo logístico nos custos totais das empresas, pela importância estratégica do transporte marítimo e da operação portuária para o setor de transporte e logística e pela contribuição da governança para o desempenho deste setor.

2 ANÁLISE DOS MODELOS DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA

A governança corporativa envolve um conjunto de relações entre a gestão da empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outros públicos relevantes (*stakeholders*). Ela representa para as organizações a estrutura de estabelecimento de seus objetivos, dos meios para atendê-los e definição das formas de controle e acompanhamento do seu desempenho (OCDE, 1999).

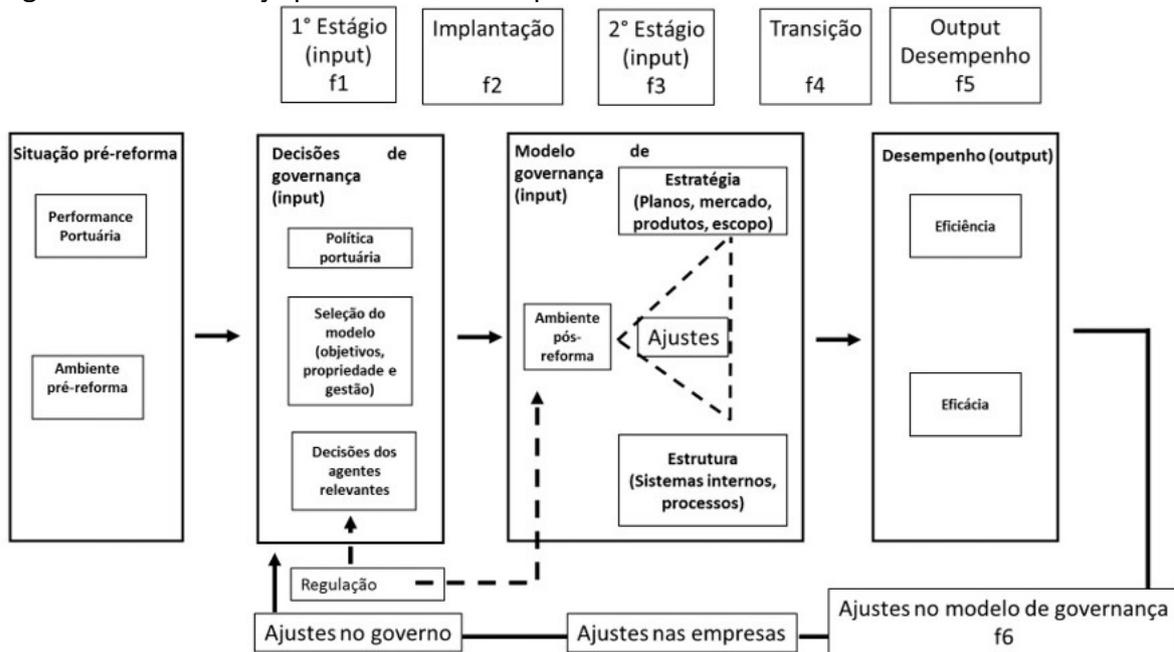
O conceito de governança é aplicado ao setor portuário de forma semelhante ao conceito geral de governança corporativa no tocante às estruturas, acompanhamento e objetivos. Assim, pode-se definir governança portuária como um sistema que envolve estruturas e processos que organizam grupos de indivíduos e instituições em um propósito comum, em conjunto com regras, regulamentos de política portuária e do marco regulatório, envolvendo os setores público e privado (BROOKS; CULLINANE, 2007).

Existem três dimensões no modelo de governança portuária: o meio ambiente; a estratégia e a estrutura, os ajustes destas três dimensões determinarão o desempenho do sistema portuário. (BALTAZAR; BROOKS, 2006).

A primeira dimensão, o meio ambiente, pode ser definida por três categorias: ambiente externo, ambiente industrial e ambiente operacional. O ambiente externo inclui fatores como política, tecnologia, economia e questões sociais.

A Figura 1 mostra um modelo de governança portuária como um processo amplo, que depende diretamente do marco regulatório e de seus ajustes tanto no Governo, como nas empresas. A evolução da governança é apresentada em fases, ou seja, períodos delimitados com características distintas e representadas na figura pela letra f.

Figura 1 - Governança portuária e desempenho



Fonte:(Adaptado de BROOKS; PALLIS, 2008)

O modelo de governança da Figura 1 busca explicar a governança como um processo, ou seja, em sua fase inicial no ambiente chamado de situação pré-reforma se criam as condições para uma reforma portuária.

A fase f1 é o período de planejamento da reforma, das instituições e da regulação, com decisões sobre o modelo de administração e de propriedade, e demais características da gestão do sistema portuário. Em f2 se dá a implantação efetiva destas decisões. Em f3, são realizados os ajustes necessários, com a definição da estratégia, dos processos internos e amadurecimento do ambiente pós-reforma. Em f4 e f5 são demonstradas as saídas do processo de governança relacionadas com o desempenho do sistema. A fase final, f6, representa os ajustes pontuais necessários para o aumento da eficiência do sistema, sem necessidades de alteração no marco regulatório ou novas reformas. O quão eficaz e eficientes os agentes do sistema serão dependerá da configuração desse processo de governança (BROOKS; PALLIS, 2008).

3 MÉTODO

A pesquisa utilizou o método *Delphi* para alcance dos objetivos. O método foi disseminado por Norman Dalkey e Olaf Helmer na RAND Corporation no início dos anos 60 do

século XX. Tinham por objetivo desenvolver uma técnica para aprimorar a utilização da opinião de especialistas na previsão tecnológica (GUPTA; CLARKE, 1996).

O Método consiste na aplicação de uma série de questionários para organizar e agregar opiniões e respostas individuais de um grupo formado por especialistas da área em estudo. O questionário interativo circula repetidas vezes pelo grupo de especialistas. As respostas das questões são tabuladas, recebendo um tratamento estatístico e os resultados são devolvidos aos participantes para que reavaliem suas respostas comparando-as com as respostas de todo o grupo (GUPTA; CLARKE, 1996).

O primeiro passo da aplicação do método na presente pesquisa foi a definição dos especialistas. Desta forma, foram selecionados representantes do setor público e do setor privado, de órgãos regulamentadores, planejadores e fiscalizadores no âmbito local, regional e nacional, clientes, intervenientes, usuários do sistema portuário e do setor acadêmico.

Todos especialistas possuem cargos gerenciais ou de diretoria em suas instituições, formação acadêmica especializada na área portuária ou correlata e tempo de experiência profissional superior a 10 anos. Foi assegurada a confidencialidade aos participantes com o objetivo de estimular as respostas.

As instituições de origem dos especialistas selecionados para a aplicação do método *Delphi* são

1. Universidade
Pesquisadora acadêmica com doutorado na área portuária;
2. Autoridade Portuária Federal
Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP;
3. Autoridade Portuária Estadual
Empresa Maranhense de Administração Portuária- EMAP;
4. Autoridade Marítima
Capitania dos Portos;
5. Agência Reguladora
ANTAQ;

6. Secretaria Nacional de Portos;
7. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;
8. Associação de Classe Empresarial

Associação de Terminais Portuários Privados (ATP);

9. Consultor

Consultor na área portuária há mais de 15 anos. Possui passagem em cargos de gestão em autoridades portuárias e terminais privados;

10. Terminal de Uso Privativo;
11. Operador Portuário;
12. Órgão Gestor da Mão de Obra (OGMO) do município de Santos.

A aplicação do método foi em duas rodadas por meio eletrônico de comunicação, na primeira aplicação, o questionário foi enviado em um arquivo com perguntas abertas sobre a temática governança portuária. Essa fase ocorreu em janeiro e fevereiro de 2017.

Todos os selecionados responderam à primeira rodada de questionários que continha vinte e duas perguntas. As respostas foram sintetizadas e agrupadas por semelhança de conteúdo. Para a aplicação da segunda rodada de questionários, as respostas foram transformadas em afirmações, sendo solicitada aos respondentes suas opiniões acerca das afirmações tabuladas. Desta vez, utilizou-se uma escala *Likert* referente ao grau de concordância ou discordância das respostas enviadas.

A escala *Likert* utilizada foi de cinco pontos: discordo totalmente; discordo parcialmente; indiferente; concordo parcialmente e concordo totalmente.

As vinte e duas perguntas da primeira rodada se transformaram em quarenta e quatro afirmações a serem mensuradas, aplicando-se a ferramenta de formulários eletrônicos, *Google Forms*, obtendo-se as respostas de forma digital. Foi enviado um *link* por correio eletrônico para os respondentes cadastrarem as suas respostas.

Esta segunda rodada de questionário foi realizada durante os meses de março e abril de 2017. Do total de doze respondentes da primeira rodada, dois não participaram da segunda, por vontade própria, os representantes da Capitania dos Portos e do OGMO do Porto

de Santos. Os pesquisadores decidiram continuar com a pesquisa e não incluir outros respondentes para não alterar o perfil das primeiras respostas. Do total de quarenta e duas afirmações em cerca de dezessete houve relativo consenso entre os especialistas com um mínimo 50% de respostas comuns.

4 RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO MÉTODO *DELPHI*

Na análise institucional do setor portuário identificou-se os seguintes itens de consenso (Gráfico 1): a atribuição ministerial; agências reguladoras; Empresa de Planejamento e Logística – EPL; Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes – CONIT, Conselho de Autoridade Portuária – CAP; Órgão Gestão da Mão de Obra - OGMO e Conselho de Administração - CONSAD.

Gráfico 1 - Análise institucional do setor portuário



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Em 2016, o Governo mudou a quantidade de ministérios, sendo que até maio de 2016, tinha-se 37 ministérios e na reforma, oito foram extintos, sete foram transformados e dois foram criados (BRASIL, 2016a, 2016b; CONGRESSO EM FOCO, 2016).

A Secretaria Especial de Portos e a Secretaria de Aviação Civil foram extintas, com seus quadros de funcionários transferidos para o Ministério dos Transportes que passou a ser denominado Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

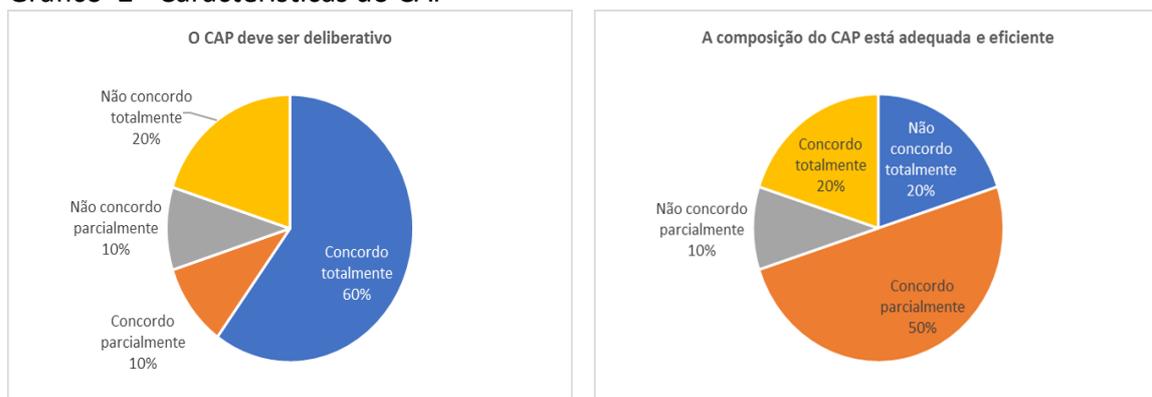
Neste aspecto, cerca de 50% concordou que o setor portuário deveria ser administrado por um único ministério que englobe todos os modais de transporte e 20% concordaram parcialmente.

Sobre a EPL, cerca de 50% concordaram totalmente com sua extinção e 40% concordam parcialmente. Este é mais um exemplo da mentalidade anti-estatal que se apresenta na sociedade brasileira e aponta também para o problema institucional no setor de infraestrutura do país, identificado nas afirmações: sobreposição de responsabilidades; disfunções e falta de coordenação entre as instituições administradoras (BNDES, 2012; MARCHETTI; FERREIRA, 2012; MONIÉ; VIDAL, 2006; REZENDE, 2011).

Diferente da EPL, os respondentes indicaram como necessária a permanência do CONIT, órgão criado para desenvolver política de transporte de pessoas e bens, propor medidas para o desenvolvimento do transporte multimodal e harmonizar as políticas de transportes dos governos federal, estadual e municipal (BRASIL, 2001, 2008).

Sobre a estrutura organizacional dos portos com Autoridade Portuária (AP), CAP, CONSAD e OGMO, os respondentes confirmaram que não a consideram adequada. Principalmente, pela mudança no papel do CAP na Lei Nº 12.815 de 2013, passando a ser consultivo e não mais deliberativo. Ainda em relação ao CAP, o Gráfico 2 apresenta duas afirmações.

Gráfico 2 - Características do CAP



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Cerca de 60% concordaram totalmente e 10% parcialmente que os CAPs deveriam ser deliberativos. A mudança do papel dos CAPs na Lei 12815 de 2013 implica que não eles podem mais aprovar os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZs dos portos e suas tarifas. Além disso, a Autoridade Portuária que não pode mais decidir sobre novos arrendamentos, o que ajuda a explicar o reduzido número de novos arrendamentos em portos públicos nos últimos quatro anos (GALVÃO; ROBLES; GUERISE, 2017).

As mudanças decorrentes na Lei Nº 12.815 de 2013, como centralização das decisões no Governo Federal, o papel limitado das Autoridades Portuárias e um CAP apenas consultivo representou um retrocesso no marco regulatório e na governança (GALVÃO; ROBLES; GUERISE, 2017).

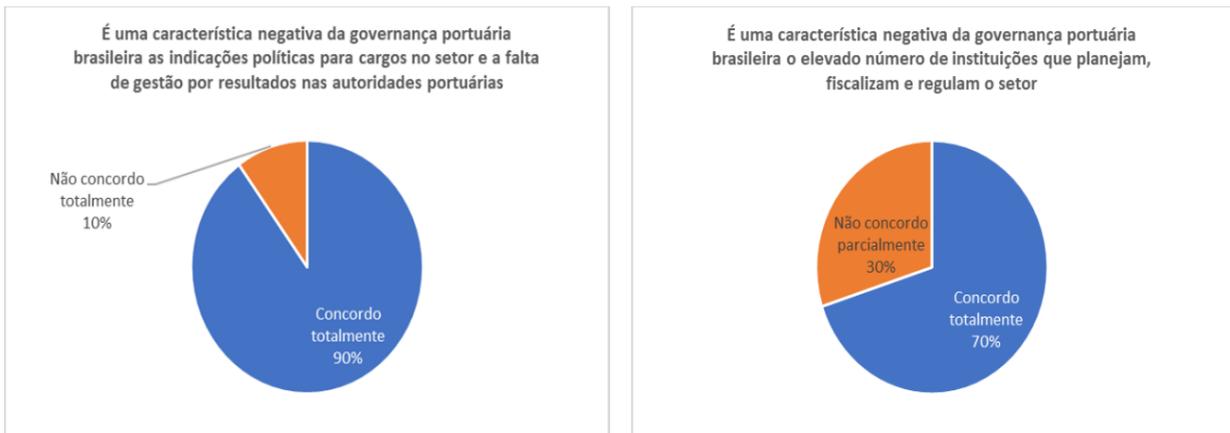
A questão (Gráfico 2) da composição do CAP, atualmente composto por dezesseis membros permanentes, sendo: União (4), Autoridade Marítima (1); Autoridade Portuária (1); Governo Estadual (1); Governo Municipal (1); Arrendatários (2); Operadores portuários (1); Usuários (1); Trabalhadores avulsos (2) e demais trabalhadores (2); foi considerada satisfatória pelos respondentes com 50% de concordância parcial e 20% de concordância total.

Em relação às agências reguladoras também houve consenso, 70% concordaram totalmente e 20% parcialmente com sua existência de forma independente. Também houve consenso com a permanência de uma agência para cada tipo de modal de transporte, contudo com vinculação não à Presidência da República e sim ao ministério responsável pelo modal de transportes (80% de concordância total e 20% parcial).

Foi confirmado pelos respondentes como um dos problemas da governança portuária, o elevado número de instituições que planeja, fiscaliza e regula o setor, com 70% de concordância (Gráfico 3). Este excesso de instituições se traduz na sobreposição de responsabilidades, disfunções e falta de coordenação (MARCHETTI; FERREIRA, 2012; MONIÉ; VIDAL, 2006; REZENDE, 2011).

Em tom crítico, foi apontado com 90% de concordância, problemas com a influência política partidária e falta de um sistema de controle de resultados da AP (Gráfico 3).

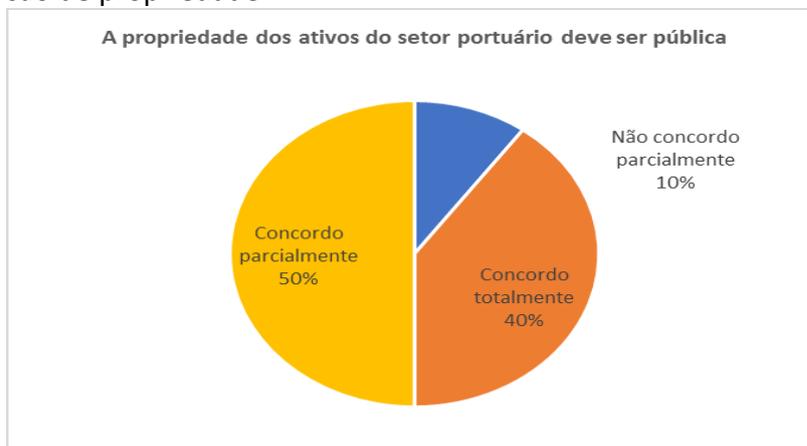
Gráfico 3 - Governança portuária



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

A maioria dos respondentes, 50% com concordância parcial e 40% com concordância total, afirmou que a propriedade dos ativos deve ficar com o setor público (Gráfico 4), ao encontro do modelo tradicional de divisão de propriedade conhecido como *LandLord*. Neste modelo o setor público é responsável pela infraestrutura, regulação e fiscalização. O setor privado é responsável pela superestrutura e operação portuária (WORLD BANK, 2007).

Gráfico 4 - Divisão de propriedade



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

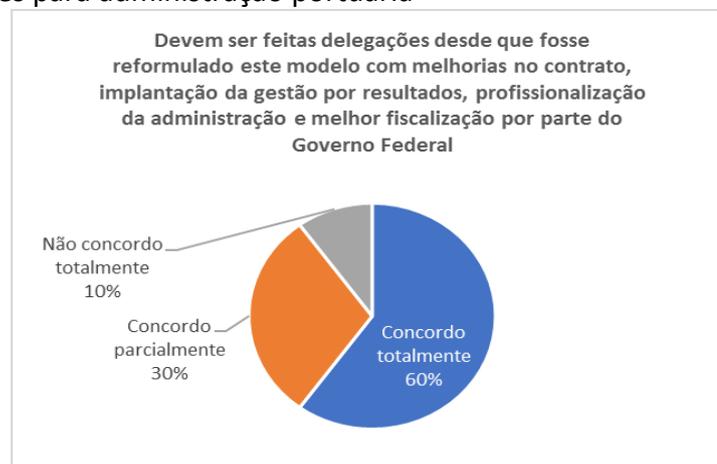
Outra concordância foi com a prática de delegação da administração dos portos para estados e municípios, desde que haja mudanças no modelo de gestão e de contratação. Foi apontada a necessidade do sistema de gestão por resultados, com a profissionalização da gestão e melhorias na fiscalização (Gráfico 5). Características semelhantes às do modelo de gestão denominado corporatização portuária.

Países como Roterdã (Holanda); Antuérpia (Bélgica); Hamburgo (Alemanha); Singapura e Le Havre (França) são exemplos de portos que adotaram o modelo de corporatização em

suas reformas. Um dos objetivos é conceder autonomia para as autoridades portuárias conduzirem a gestão sem maiores interferências, mesmo sendo estatais (BNDES, 2012).

As características da corporatização incluem: foco na eficiência; flexibilidade; pouca interferência político partidária; existência de um sistema de metas de desempenho nas operações e intensiva atuação comercial de promoção do porto. A autoridade portuária apresenta uma gestão semelhante às gestões privadas, mas com interesse público. (EVERETT; PETTITT, 2006; LAI et al., 2013; EVERETT, 2003; ROBINSON, 2002).

Gráfico 5 - Delegações para administração portuária

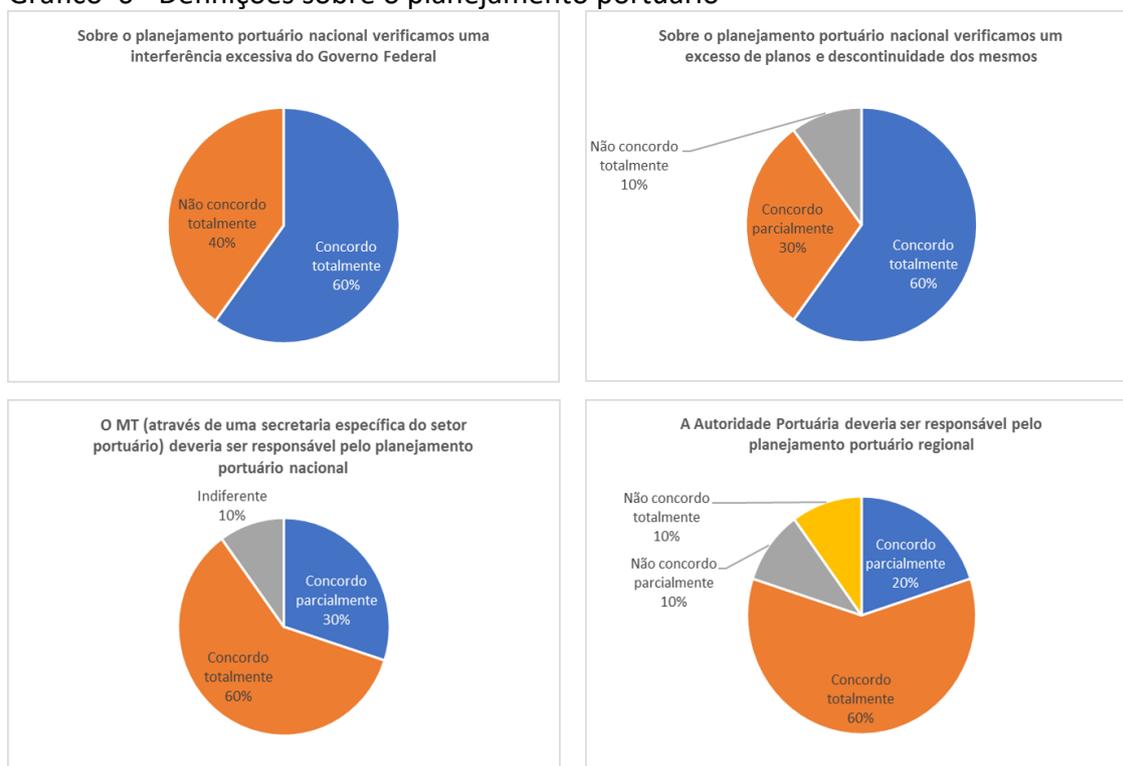


Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Em relação ao planejamento portuário, a maioria, 60% dos respondentes com concordância total, afirmou que existe um excesso de interferência do Governo Federal, resultado da Lei Nº 12.815 de 2013, e também 60% com concordância total afirmou que existe um excesso de planos com repetidas discontinuidades.

Uma forma de solucionar os problemas da centralização do planejamento portuário foi a de divisão do planejamento portuário em nacional e regional, com a responsabilidade do planejamento portuário nacional para o MT e do planejamento regional com a própria Autoridade Portuária (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Definições sobre o planejamento portuário



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

5 DISCUSSÃO VISANDO A CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE UMA NOVA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA PARA O BRASIL

Esta seção apresenta a proposição de uma nova estrutura de governança portuária para o Brasil com base nos resultados da aplicação do método *Delphi*, na análise da literatura especializada e proposições dos pesquisadores. Está dividida em seis subseções.

5.1 CORPORATIZAÇÃO PORTUÁRIA

Uma das temáticas mais criticadas da administração portuária brasileira é a influência político-partidária na sua gestão. Entende-se esta influência como a indicação de profissionais sem perfil técnico para ocupar cargos nas autoridades portuárias e a reiterada substituição devida a troca de grupos político-partidários no poder, resultando em decisões sobre investimentos e financiamentos sem a consideração devida de aspectos técnicos e científicos.

Os especialistas participantes da aplicação do método *Delphi*, indicaram esta questão como uma fragilidade na governança portuária brasileira (Gráfico 3).

Uma das alternativas que tem sido utilizada mundialmente que pode reduzir essa

fragilidade é a do modelo de corporatização.

Sua adoção no Brasil implica na mudança da composição societária das autoridades portuárias. Em Roterdã, a autoridade portuária possui como sócios, o município de Roterdã e o Governo Federal holandês. Singapura constituiu a *Maritime Port and Authority of Singapore* que administra o setor de forma corporatizada. Os portos de New York e New Jersey constituíram a *The Port Authority of New York and New Jersey* composta por representantes dos governos estaduais (BNDES, 2012).

5.2 REFORMULAÇÃO DO CONSAD E CAP

No sistema portuário brasileiro existem dois conselhos: o Conselho de Administração (CONSAD) e o Conselho de Autoridade Portuária (CAP).

O CONSAD é um órgão de deliberação coletiva, de existência obrigatória e permanente, com o objetivo de compartilhar a administração da empresa (SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS, 2014). Os Conselhos de Administração exercem função de fiscalização da gestão de empresas constituídas como sociedades anônimas e são regulados pela Lei Nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Os requisitos para ocupantes dos cargos de conselheiros são (SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS, 2014):

Poderão ser eleitos para membros dos órgãos de administração pessoas naturais residentes no país, devendo os membros do Conselho de Administração serem indicados pelo Ministério Supervisor, na forma prevista no estatuto da Empresa, observado o § 1º do art. 1º do Decreto nº 757, de 19.02.93.

A ata da Assembleia Geral ou da reunião do Conselho de Administração que eleger administradores deverá conter a qualificação de cada um dos eleitos e o prazo de gestão, a ser arquivada no registro do comércio e publicada.

Como pode ser analisado, as regras são básicas e não fazem menção a critérios de qualificação profissional e acadêmica dos membros a serem eleitos. Uma mudança deve ser a definição clara dos requisitos profissionais para ocupar cargo de conselheiros do CONSAD.

Na aplicação do método *Delphi*, em relação ao CAP, conselho de supervisão e orientação dos portos públicos, os especialistas apresentaram consenso de que ele deve ser

deliberativo, conforme explícito na Lei Nº 8.630 de 1993 e retirado na Lei Nº 12.815 de 2013 (Gráfico 2).

5.3 DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO PORTUÁRIO

Atualmente todo o processo decisório de questões como projetos de expansão, novos arrendamentos e aprovação do PDZ está centralizado na Secretaria Nacional de Portos, subordinada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, (Lei Nº12.815 de 2013).

A pesquisa realizada indicou que sistemas portuários eficientes e representativos possuem como característica a descentralização do seu planejamento.

Por exemplo, no caso da China e do sistema portuário holandês, o planejamento portuário é descentralizado e realizado pelas autoridades portuárias, com o Governo Federal estabelecendo as diretrizes da política portuária (BNDES, 2012; CULLINANE; WANG, 2006; MONIOS; WANG, 2013; QIU, 2008; DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2006).

Na aplicação do método *Delphi*, os respondentes também indicaram a centralização na Secretaria Nacional de Portos como negativa e propuseram a divisão de planejamento portuário em nacional e regional. O nacional sob a responsabilidade do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e o regional com a Autoridade Portuária local (Gráfico 6).

Desta forma, se propõe que o planejamento portuário nacional fique em uma entidade do governo federal, atualmente o MT, e o planejamento portuário regional na AP.

5.4 RESPONSABILIDADE MINISTERIAL

O setor de transportes e infraestrutura no Brasil tem se caracterizado por mudanças constantes de sua organização institucional e na responsabilidade sobre seu planejamento, regulamentação e fiscalização (BNDES, 2012; MONIÉ; VIDAL, 2006a; REZENDE, 2011).

De 1993 a 2001, o Ministério dos Transportes teve a responsabilidade de administração de todos os modais de transporte. Com a criação da ANTAQ e da ANTT em 2001, parte dessas funções foram transferidas para estas agências. Em 2007, foi criada a Secretaria

Especial de Portos com atribuições de ministério, com todas as funções executivas do setor aquaviário (BRASIL 1993, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2008, 2009a, 2009b, 2011, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2015, 2016, 2017).

Esta segregação de ministério perdurou até 2016, quando houve uma reforma ministerial e todos os modais de transporte passaram a estar sob a responsabilidade do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (BRASIL 2016, 2017).

A análise da experiência internacional indica que a divisão dos modais de transporte em mais de um ministério não se mostra eficiente. No sistema portuário chinês e no holandês, um único ministério é responsável por todos os modais de transporte (BNDES, 2012; CULLINANE K, TENG Y H, 2005).

Desta forma, se conclui que a mudança ocorrida em 2016 com a unificação de todos os modais no MT poderá ser benéfica para o setor de transportes no Brasil. No entanto, persistem os critérios político-partidários na designação das autoridades (Opinião dos autores).

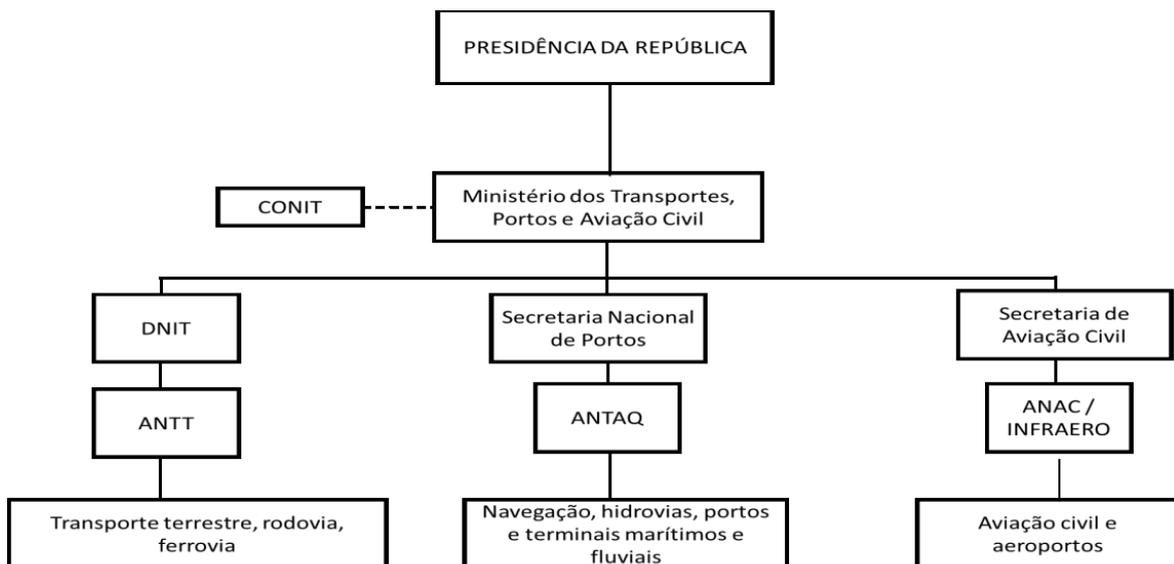
5.5 INSTITUIÇÕES

Na aplicação do método *Delphi* foi consenso entre os especialistas que existe um excesso de instituições que regulam, fiscalizam e planejam o setor portuário (70%) (Ver Gráfico 3).

Especificamente sobre a EPL, os especialistas concordaram com a extinção desta estatal, 50% concordam parcialmente e 40% concordam totalmente (Gráfico 1), indicando, conforme foi dito, uma rejeição ao estatal na sociedade brasileira. Em relação ao CONIT, de forma diferente da EPL, houve concordância com sua manutenção, desde que seja mais efetivo (Gráfico 1).

A Figura 2 mostra uma configuração do organograma institucional com a extinção da EPL e manutenção do CONIT, eliminando, em princípio, as atuais sobreposições de funções e duplicidades.

Figura 2 - Novo arranjo institucional



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Nesse contexto, propõe-se a estruturação do CONIT como órgão apoiador e desenvolvedor dos planos de logística e transportes nacionais, a semelhança do extinto GEIPOT. O atual CONIT se transformaria de órgão de assessoramento para desenvolvimento do planejamento estratégico nacional. Esta função deve ser exercida por um órgão a parte das instituições executoras, capaz de integrar as necessidades de todos os modais de transporte (Opinião dos pesquisadores).

Outra mudança proposta é a revisão da divisão de responsabilidades entre o DNIT/ANTT e a Secretaria Nacional de Portos/ANTAQ. Ambos, atualmente, com responsabilidades sobre hidrovias e terminais fluviais, as quais se propõe que sejam concentradas na Secretaria Nacional de Portos/ANTAQ (Opinião dos autores).

5.6 MODELO DE ADMINISTRAÇÃO E PROPRIEDADE PORTUÁRIA

Um dos modelos mais conhecidos de administração e propriedade portuária é o definido pelo Banco Mundial, o de *LandLord*, no qual o setor público atua como um “administrador de condomínio” e o setor privado como responsável pela operação portuária e investimentos (WORLD BANK, 2007).

Este é o modelo existente nos portos públicos brasileiros. O método *Delphi* o confirmou como a melhor opção. Desta forma, não se identificou necessidade de mudanças no modelo de propriedade e administração atual, apenas a inclusão das discussões para a

implantação da já citada corporatização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa abordou o sistema portuário brasileiro com foco em seu modelo de governança. São características deste sistema e configuram a problemática da pesquisa: excesso de planos portuários; planos não integrados; baixo nível de execução; pouco alinhamento entre os planos; excesso de instituições que administram o setor portuário, sobreposições das funções entre as instituições regulamentadoras, fiscalizadoras e planejadoras (BNDES, 2012; MARCHETTI; FERREIRA, 2012; MONIÉ; VIDAL, 2006; REZENDE, 2011).

O método *Delphi* foi utilizado em duas etapas aplicadas por via eletrônica para investigar a opinião de especialistas sobre governança de modo a atender o objetivo de propor uma nova estrutura de governança portuária para o Brasil. O Quadro 1 resume essa proposta.

Quadro 1 - Nova estrutura de governança portuária

INSTITUIÇÕES		DESCRIÇÃO
Corporatização Portuária		Adoção deste modelo com participação dos três entes da federação como acionistas das autoridades portuárias
CONSAD		Reformulação do CONSAD com critérios técnicos para escolha dos conselheiros. Atuação efetiva no planejamento e fiscalização da gestão das Aps
CAP		Retorno a função deliberativa do CAP
Descentralização do planejamento portuário		Processo decisório nas autoridades portuárias acerca do PDZ, projetos de expansão, novos arrendamentos, financiamento e investimentos
Responsabilidade ministerial		Um único ministério sendo responsável por todos os modais de transporte
Instituições	EPL	Extinção da EPL
	CONIT	Reformulação com atuação efetiva na definição da política e planejamento de transporte. Mudança de um órgão de assessoria para um órgão desenvolvedor de planos de transporte (Antiga função do GEIPOT).
	ANTAQ	Manutenção das agências reguladoras específicas para cada modal de transporte e vínculo ao Ministério responsável e não a Presidência da República. Centralização na ANTAQ da regulação de hidrovias e terminais fluviais.
Modelo de administração portuária		Manutenção do modelo <i>LandLord</i> para as autoridades portuárias.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

As principais proposições desta pesquisa se referem à extinção da EPL, reformulação do CONIT e CONSAD, aplicação do modelo de corporatização dos portos, retorno das atribuições deliberativas dos CAPs e descentralização do planejamento. Estas características estão alinhadas aos modelos de governança de sistemas portuários internacionais, como os casos holandês e chinês.

As características atuais da estrutura de governança portuária no Brasil têm contribuído para sua ineficiência e limitação. A nova estrutura proposta pode contribuir para as discussões no sentido de um desempenho superior de todo o sistema.

As limitações desta pesquisa são as inerentes as escolhas metodológicas. Um possível viés está relacionado às escolhas dos participantes do método *Delphi*. Outra questão seria uma discussão específica e aprofundada sobre a influência político-partidária nas decisões da

estrutura de governança, a qual independe dos critérios técnicos ou científicos.

Como recomendações para pesquisas futuras tem-se a realização de estudo de casos múltiplos, englobando portos públicos, terminais de uso privado e portos delegados.

A proposta do modelo de corporatização demanda um estudo dedicado, pois, sua adequação é tão importante quanto sua complexidade. No caso brasileiro, exigiria mudança da legislação e da regulamentação e uma discussão profunda no setor, pois alterará profundamente os interesses vigentes e os respectivos grupos atuantes.

REFERÊNCIAS

BALTAZAR, R.; BROOKS, M. R. Port Governance, Devolution and the Matching Framework: A Configuration Theory Approach. In: BROOKS, M. R.; CULILINANE, K. (Eds.). **Research in Transportation Economics**. 1. ed. Oxford: [s.n.]. v. 17, p. 379–403.

BANK, W. **Port Reform Toolkit Second Edition Financial Implications of Port Reform**. Washington: [s.n.].

BNDES. **Perspectivas do investimento em Infraestrutura**. Brasília: [s.n.].

BNDES. **Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro**. [s.l: s.n.]. Disponível em:
<<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7668?mode=full>>.

BRASIL. LEI Nº 8.630, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. **Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências**, p. 1–16, 1993.

BRASIL. LEI Nº 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001. **Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional**, p. 1–46, 2001.

BRASIL. DECRETO Nº 6.550, DE 27 DE AGOSTO DE 2008. **Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte CONIT, e dá outras providências**, p. 2008–2011, 2008.

BRASIL. LEI Nº 12.815, DE 5 DE JUNHO DE 2013. **Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nos 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 mai., p. 1–22, 2013.**

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 726, DE 12 DE MAIO DE 2016**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>.

BRASIL. LEI Nº 13.341, DE 29 DE SETEMBRO DE 2016. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm>.

BROOKS, M.; CULLINANE, K. Introduction. In: **Devolution, Port Governance and Port Performance**. [s.l: s.n.]. v. 17p. 1–15.

BROOKS, M. R.; PALLIS, A. A. Assessing port governance models: process and performance components. **Maritime Policy & Management**, v. 35, n. 4, p. 411–432, 2008.

CULLINANE, K.; WANG, T. Port Governance in China. In: BROOKS, R.; CULLINANE, K. (Eds.). **Research in Transportation Economics**. 1º ed ed. Oxford: [s.n.]. v. 17p. 357–375.

CULLINANE K, TENG Y H, W. T. F. Port competition between Shanghai and Ningbo. **Maritime Policy & Management**, v. 32, n. 4, p. 331–346, 2005.

EVERETT, S. Corporatization: a legislative framework for port inefficiencies. **Maritime Policy & Management**, v. 30, n. 3, p. 211–219, 2003.

EVERETT, S.; PETTITT, T. Effective corporatization of ports is a function of effective legislation: legal issues in the existing paradigm. **Maritime Policy & Management**, v. 33, n. 3, p. 219–232, 2006.

FOCO, C. EM. **Conheça Dilma e seus 37 ministros**. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/conheca-dilma-e-seus-37-ministros/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

GALVÃO, C. B.; ROBLES, L. T.; GUERISE, L. C. 20 years of port reform in Brazil: Insights into the reform process. **Research in Transportation Business & Management**, p. 1–8, 2017.

GUPTA, U. G.; CLARKE, R. E. Theory and Application of the Delphi Technique: A Bibliography. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 53, n. 2, p. 185–211, 1996.

LAI, C.-S. et al. Organizational change for port authorities: a social information processing analysis. **Maritime Policy & Management**, v. 8839, n. November, p. 1–20, 2013.

MARCHETTI, D. D. S.; FERREIRA, T. T. Situação Atual e Perspectivas da Infraestrutura de Transportes e da Logística no Brasil. **BNDES 60 Anos - Perspectivas Setoriais**, v. 2, n. Logística, p. 235–270, 2012.

MOGLIA, F.; SANGUINERI, M. Port Planning: the Need for a New Approach? **Maritime Economics & Logistics**, v. 5, n. 4, p. 413–425, 2003.

MONIÉ, F.; VIDAL, S. M. D. S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **RAP**, v. 40, n. 6, p. 975–995, 2006a.

MONIÉ, F.; VIDAL, S. M. DO S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **RAP Rio de Janeiro**, v. 40, n. 6, p. 975–995, 2006b.

MONIOS, J.; WANG, Y. Spatial and institutional characteristics of inland port development in China. **GeoJournal**, v. 78, n. 5, p. 897–913, 2013.

NOTTEBOOM, T. Chapter 2 Strategic Challenges to Container Ports in a Changing Market Environment. In: **Research in Transportation Economics**. [s.l.: s.n.]. v. 17p. 29–52.

NOTTEBOOM, T. E.; RODRIGUE, J. Port regionalization : towards a new phase in port development. **Maritime Policy & Management**, mar. 2012, p. 37–41, 2005.

OCDE. **Principles of Corporate Governance**. 1999.

QIU, M. Coastal port reform in China. **Maritime Policy & Management**, v. 35, n. 2, p. 175–191, 2008.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR, J. C. (ORG) (Ed.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. v. 4p. 517.

ROBINSON, R. Ports as elements in value-driven chain systems: the new paradigm. **Maritime Policy & Management**, v. 29, n. 3, p. 241–255, 2002.

ROCHE, D. M. **Port Development and Land Use through the Danish Planning System**. n. June, 2013.

SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS. **Conselhos Administrativos - CONSAD**. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/gestao/conselhos-administrativos-consad>>. Acesso em: 11 fev. 2017.