

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Cassia Bömer Galvão

**Política de Desenvolvimento Portuário Brasileiro:
uma abordagem multidimensional do período 1993-2013**

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

São Paulo
2017

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Cassia Bömer Galvão

**Política de Desenvolvimento Portuário Brasileiro:
uma abordagem multidimensional do período 1993-2013**

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Doutorado em Ciências Sociais

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção o título de Doutor em Ciências Sociais sob a orientação do Prof. Dra. Vera Lúcia Michalany Chaia.

São Paulo
2017

Banca Examinadora

Dedicatória

Aos meus pais Helen e João Baptista.

Agradecimentos

O sentimento de gratidão por concluir esta etapa da vida acadêmica não cabe nesta folha de papel. Vou tentar resumir em algumas poucas palavras. São muitos os que contribuíram para o resultado deste trabalho e principalmente pelos ensinamentos que transmitiram. Início agradecendo a Deus pela permissão de avançar mais um passo na formação acadêmica e profissional. Aos meus pais, o meu profundo agradecimento pelo apoio físico, emocional e psicológico para realização dos estudos e provisão das condições ideais para que eu pudesse chegar até aqui. Aos Professores Vera Lúcia Michalany Chaia e Léo Tadeu Robles agradeço a sua generosidade em me acolher e me orientar nos momentos mais difíceis da trajetória deste doutorado e também por seu profissionalismo e dedicação às atividades acadêmicas. Gostaria de agradecer também as Professoras Joan P. Mileski e Wyndylyn Von Zharen da Texas A&M University Galveston por sua atenção e incansáveis esforços no aprimoramento dos contornos desta pesquisa. Ao Professor Lucio Flavio R. Almeida agradeço os valiosos ensinamentos de dentro e fora da sala de aula. Aos membros da banca examinadora, os professores Rosa Maria Marques, Francisco Fonseca, Leo T. Robles e Pedro Henrique Campos, agradeço a pronta e positiva resposta em participar da defesa. Agradeço também ao demais professores e funcionários da PUC São Paulo que tornam possível a conclusão deste curso. Aos mestres dos negócios de transporte marítimo Sr. Henrik Simon e Sra. Michaela Steinker agradeço pelos ensinamentos e suporte aos estudos durante o curso do doutorado. Por fim, mas não menos importante, agradeço o apoio financeiro recebido por meio de bolsa de estudos do CNPq (processo 140148/2014-0) e da Capes/Fulbright na realização do estágio de doutorado no exterior em 2014/2015 (processo BEX2698/14-5).

Resumo

Esta pesquisa teve por objetivo identificar como se deu o desenvolvimento dos portos na no Brasil no período de 1993 a 2013. Para tanto, buscou-se caracterizar as mudanças na política de desenvolvimento portuário brasileiro ocorridas durante os governos FHC, Lula e Dilma. No contexto da economia mundializada, observou-se como evidência a aceleração das trocas comerciais e de aumento do volume de comércio de mercadorias pela via marítima. No caso do Brasil, ao longo do período analisado identificou-se, além do significativo incremento no volume de mercadorias, alterações institucionais e regulatórias, cujo processo ficou conhecido como “reforma portuária”. Por meio de aplicação de multimétodos, a política portuária brasileira foi abordada em três dimensões. Primeiro, a econômica, na qual verificou-se as relações entre o desenvolvimento econômico e o portuário. A segunda, tratou da dimensão estratégica, tendo como parâmetros de análise as variáveis-chave na determinação estratégica dos portos, isto é, o planejamento e o investimento em portos. Por fim, a terceira dedicou-se à dimensão política procurando a identificação de atores e grupos de interesses, bem como suas correlações de forças políticas que resultaram nas modificações organizacionais e regulatórias do setor em dois momentos verificáveis na aprovação da Lei 8630 de 1993 e 12815 de 2013. Os resultados da análise demonstraram que a política portuária brasileira foi diretamente influenciada pela mudança de contexto da economia política caracterizada pela atuação do Estado e do bloco no poder. A análise aqui apresentada se coloca como crítica à medida que trata o desenvolvimento portuário como resultado da interação das dimensões econômica, estratégica e política e não como evolução natural das forças do livre mercado.

Palavras-chave: desenvolvimento portuário, reforma portuária, multidimensional, análise de conteúdo, planejamento portuário, investimento.

Abstract

The objective of this research was to identify how the Brazilian port development did took place in the 1993-2013 period. Thus, the research aimed to characterize the changes in the Brazilian port development policy during the FHC, Lula and Dilma governments. In the context of the world economy, there were evidences of increasing volume and speed of seaborne trade of merchandise goods. In the case of Brazil, during the analyzed period, it was identified, that besides the significant increase in the volume of merchandise, there were institutional and regulatory changes that took place under the process of “port reform”. Thus, based on a multimethod analysis, the Brazilian port policy was approached in three dimensions. First, the economic dimension has studied the relations between economic and port development. The second, dealt with the strategic dimension, having as parameters of analysis the key variables in the strategic determination of the ports, such as planning and the investments. Finally, the third dimension was devoted to the political aspects, seeking the identification of actors and interest groups, as well as their correlations of political forces that resulted in the organizational and regulatory changes of the sector in two different moments that were verifiable in the passing of Law 8630 in 1993 and Law12815 in 2013. The results of the analysis showed that the Brazilian port policy was directly influenced by the changes of political economy context characterized by the State performance and its bloc in power. The analysis presented here is critic as it deals with port development as a result of the interaction of the economic, strategic and political dimensions and not as a natural evolution of free market forces.

Key-words: port development, port reform, multidimensional, content analysis, port planning, investment.

Lista de Figuras

Figura 1: As curvas da economia capitalista 1961 -2003.....	51
Figura 2: A configuração do desenvolvimento da análise de política: 1950-1990.....	60
Figura 3: Histórico da Inflação no Brasil (IPCA) de 1999 a 2013.....	165
Figura 4: Evolução da Inflação no Brasil de 1989 a 2013.....	165
Figura 5: Evolução do PIB per capita no Brasil de 1990 a 2014 (em R\$ mil, deflacionado, ano base 2011 para os Governos Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma).....	167
Figura 6: Índice de desemprego médio no Brasil (1984-2014).....	168
Figura 7: Desemprego - taxas médias por governo 1985 a 2014.....	168
Figura 8: Taxa de Juros (SELIC média no ano).....	169
Figura 9: Taxa real de câmbio (eixo esquerdo) e desempenho econômico (eixo direito).....	169
Figura 10: Indicador de preços das commodities.....	171
Figura 11: Exportação mundial de serviços financeiros (1995-2014).....	174
Figura 12: Destino das exportações mundiais de mercadorias por região (1995-2014).....	174
Figura 13: Índice de produção industrial da OCDE e índices mundiais de produto interno bruto, comércio de mercadorias e o comércio via marítima, 1975-2015 (1990 = 100).....	176
Figura 14: Transporte Marítimo Internacional em anos selecionados (milhões de toneladas carregadas).....	176
Figura 15. O modelo geral das relações dos fatores condutores na composição comercial e os níveis de sofisticação dos portos.....	204
Figura 16: Valores observados e tendência do saldo da balança comercial do Brasil, em US\$ milhões (janeiro de 1990 a setembro de 2010).....	210
Figura 17: Exportações dos principais produtos brasileiros (em US\$ milhões constantes de 1990).....	210
Figura 18: Comparativo da Exportação e Importação de soja em grãos em milhões de toneladas por países ou blocos líderes.....	213
Figura 19: Evolução das exportações e importações do agronegócio brasileiro.....	213
Figura 20: Participação dos países selecionados nas exportações e importações totais brasileiras (%).....	214
Figura 21: Evolução comparada do comércio exterior brasileiro (em valor) e do tamanho dos navios atendendo a Costa Brasileira no Tráfego Internacional.....	218
Figura 22: Evolução da Consignação média por navio no período 1998-2014 no Brasil.....	219

Figura 23: Movimentação dos portos brasileiros em toneladas por tipo de carga, 2002 a 2012.....	220
Figura 24: Movimentação portuária brasileira geral de 1993-2013 em milhões de toneladas.....	221
Figura 25: Distribuição das principais cargas por terminal (em %), 2013.....	221
Figura 26: Movimentação portuária brasileira de containers (2003-2012).....	222
Figura 27: Evolução da Movimentação de Cargas no Longo Curso (em milhões de toneladas).....	222
Figura 28: Movimentação da cabotagem nos portos brasileiros em comparação com o total.....	223
Figura 29: Tema da campanha da indústria paulista de 2013.....	244
Figura 30: Dimensões das diretrizes propostas para o desenvolvimento do setor portuário e hidroviário.....	255
Figura 31: Síntese do Modelo de Exploração do Setor Portuário Brasileiro.....	257
Figura 32: Principais propostas para o novo modelo de exploração do setor.....	257
Figura 33: Investimentos em transportes de 2003 a 2014 (em R\$ bilhões, por modal).....	263
Figura 34: Participação por ministério no orçamento público federal.....	263
Figura 35: Panorama da participação do investimento público e privado por modal (Em R\$ bi).....	265
Figura 36: Investimento público e privado em Transportes (totais) – em bilhões de R\$.....	266
Figura 37: Resumo das obras do PAC 1 para os portos.....	275
Figura 38: Principais obras do PAC 2 para os portos.....	282
Figura 39: Resumo do novo marco regulatório do setor portuário nacional.....	288
Figura 40: Planejamento Integrado Do Setor Portuário.....	288
Figura 41: Pilares Estratégicos do PNLP Ciclo 2009-2012.....	290
Figura 42: Planejamento integrado com as metas de gestão.....	291
Figura 43: Parte do Estoque Regulatório do Sistema Portuário brasileiro.....	308
Figura 44: Estrutura Organizacional dos Setores Portuário e Hidroviário no Brasil (2013).....	379
Figura 45: Organograma do sistema de Transportes no Brasil (2013).....	379
Figura 46: O quadro institucional-organizacional dos portos brasileiros em 1993 e 2013....	384

Lista de Quadros

Quadro 1: Síntese dos estudos de desenvolvimento anos 1950 aos 1990.....	41
Quadro 2: Síntese dos “motores” do desenvolvimento.....	42
Quadro 3: Síntese da doutrina neoliberal e seu alcance.....	59
Quadro 4: Fracionamento de classes segundo o critério da inserção internacional.....	93
Quadro 5: Dimensões, objetivos e métodos da pesquisa.....	108
Quadro 6: Síntese das publicações encontradas na área de portos marítimos brasileiros.....	121
Quadro 7: Síntese de conteúdo da Referencias Documentais (Grupo II).....	121
Quadro 8: Referências bibliográficas: Artigos acadêmicos por área.....	124
Quadro 9: Referências bibliográficas: teses, dissertações e TCC por área.....	132
Quadro 10: Evolução do PIB do Brasil (em R\$ trilhões), taxa de crescimento anual e PIB capita (em US\$).....	166
Quadro 11: Salário Mínimo: Reajustes do salário mínimo – 1994 a 2014.....	167
Quadro 12: Corrente de comércio exterior, saldo da balança comercial e grau de abertura da economia.....	170
Quadro 13: Outros indicadores econômicos externos: evolução de 1995 a 2013.....	172
Quadro 14: Correspondência entre o principal fator na composição comercial e o nível de sophisticção dos portos.....	204
Quadro 15: Composição das exportações globais e participação do Brasil por grupo de produtos – comparativo de 2004 e 2013.....	211
Quadro 16: Exportações e Importações brasileiras por fator agregado – anos selecionados.....	212
Quadro 17: Países de destino das Exportações brasileiras (em percentual, por ordem 2011).....	214
Quadro 18: Países de origem das Importações brasileiras (em percentual, por ordem 2011).....	216
Quadro 19: PAC 1 – resumo das obras previstas e realizadas.....	224
Quadro 20: Comparação do Plano Original e o Executado até dezembro/2010.....	274
Quadro 21: Resumo das obras por porto pelo PAC 1.....	276
Quadro 22: Resumo das obras e valores concluídos do PAC 2.....	280
Quadro 23: Resumo das medidas para o setor portuário no âmbito do PAC 2.....	281
Quadro 24: PAC 2: principais resultados para os portos.....	282
Quadro 25: PNLT - Classificação dos projetos por modal ou tipo.....	285

Quadro 26: Resumo das principais dificuldades e objetivos do PNLP.....	289
Quadro 27: Síntese dos Valores aplicados em Programas de Investimento pelo Governo Federal.....	292
Quadro 28: Caracterização da política portuária brasileira no período 1993-2013.....	294
Quadro 29: Síntese dos principais objetivos da Lei 8630 de 1993.....	300
Quadro 30: Síntese das principais inovações apresentadas na Lei 8630 de 1993.....	303
Quadro 31: Cronologia Regulatória do Sistema Portuário Brasileiro.....	308
Quadro 32: Lista de palavras-chave selecionadas com identificação do contexto.....	313
Quadro 33: Resumo das 645 emendas parlamentares propostas a MP 595.....	314
Quadro 34: Ranking dos 15 primeiros parlamentares proponentes de emendas.....	315
Quadro 35: Resumo das emendas aprovadas por tópicos.....	316
Quadro 36: Composição da Comissão Mista da MP 595/2012.....	317
Quadro 37: Resumo das atividades da Comissão Mista.....	319
Quadro 38: Palestrantes das Audiências Públicas e posicionamento à MP.....	319
Quadro 39: Análise de Conteúdo: palavras-chave selecionadas encontradas nas atas de reunião da Comissão Mista.....	337
Quadro 40: Resumo das Sessões da Câmara dos Deputados em votação do PLV 09/2013.....	352
Quadro 41: Síntese dos Requerimentos dos Destaques à votação do PLV 09.....	353
Quadro 42: Análise de conteúdo: Palavras-chave nas atas das sessões da Câmara dos Deputados na votação do PLV.....	355
Quadro 43: Análise do Uso da Palavra nos debates no plenário da Câmara dos Deputados (por partido e por UF).....	356
Quadro 44: Análise do Uso da Palavra nos debates no plenário da Câmara dos Deputados (por parlamentar, os 20 primeiros*).....	356
Quadro 45: Resumo das votações ocorridas na Câmara dos Deputados no âmbito do PLV.....	357
Quadro 46: Posicionamento dos partidos frente ao texto final do PLV.....	360
Quadro 47: Votação da redação final do PLV para encaminhamento ao Senado.....	366
Quadro 48: Senadores que fizeram uso da palavra na sessão de 16/05/2013 por ocasião do debate da MP 595.....	368
Quadro 49: Análise de Conteúdo: Palavras-chave selecionadas encontradas no Diário do Senado do dia 17/05/2013 (referente a 16/05/2013).....	369

Quadro 50: Comparativo da Análise de Conteúdo: atas das Comissão Missão, Câmara dos Deputados e Senado Federal.....	370
Quadro 51: Resultado da votação final da MP no Senado por partido.....	371
Quadro 52: Resumo dos Vetos Presidenciais ao PLV 09.....	372
Quadro 53: Síntese dos principais objetivos da Lei 12815 de 2013.....	376
Quadro 54: Principais diferenças entre os Terminais em Portos Públicos e Terminais Privativos pelas diretrizes das leis.....	385
Quadro 55: Comparativo da tramitação no Congresso Nacional das leis 8630/1993 e 12815/2013.....	387

Lista de Tabelas

Tabela 1: O volume e valor do tráfego de containers e granéis (1983-2006).....	203
Tabela 2: Evolução do Comércio Exterior Brasileiro em Valores (US\$), 1993 a 2013.....	209
Tabela 3: Mapeamento Ipea de Obras Portuárias em comparativo com PAC.....	267
Tabela 4: Síntese do Mapeamentos de investimentos em transportes.....	268
Tabela 5: Execução do investimento público (2003-2013), em R\$ bilhões de dezembro de 2012.....	269
Tabela 6: Investimento portos – orçamento estatais – Companhias Docas (2003-2013) (em R\$ milhões correntes).....	269

Lista de Diagramas

Diagrama 1: Síntese da Metodologia.....	119
Diagrama 2: Dimensões do Desenvolvimento Portuário e as suas variáveis-chave 1993-2013.....	398

Sumário

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO, OBJETIVO E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	16
1.1 Introdução	16
1.2 Objetivo e foco do estudo	19
1.3 Justificativa do estudo	21
CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 O atual estágio de desenvolvimento do capitalismo: mundialização e financeirização	27
2.1.1 O conceito de desenvolvimento	33
2.1.2 Mundialização e Financeirização: do que se trata?	46
2.2 Estratégias de desenvolvimento capitalista: Neoliberalismo e Desenvolvimentismo duas faces da mesma moeda	55
2.2.1 O neoliberalismo: origens e conceitos	56
2.2.2. Revisitando a questão do desenvolvimentismo:	63
2.3 Estado, poder e classes sociais	72
2.3.1 Sobre a teoria do Estado: uma revisão dos principais conceitos	73
2.3.2 Frações de Classe no Estado Capitalista	90
2.4 Considerações sobre o referencial teórico	95
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA DO ESTUDO	99
3.1 A escolha metodológica	99
3.2 Delineamento da pesquisa, base de dados e descritivo das técnicas de pesquisa	100
3.2.1 Delineamento da pesquisa	102
3.2.2 Descritivo das técnicas de pesquisa	108
A) Técnica Quantitativa: estatística descritiva:	110
B) Técnicas Qualitativas: pesquisa documental e análise de conteúdo:	111
C) As interações entre as várias técnicas de pesquisa empregadas:	117
3.3 Revisão da literatura sobre portos no Brasil	120
CAPÍTULO 4 – CONTEXTUALIZAÇÃO: A CENA POLÍTICA E OS AGREGADOS MACROECONÔMICOS	144
4.1 O período 1993-2002	144
4.2 O período 2003-2013	153
4.3 Os agregados macroeconômicos	163
CAPÍTULO 5 - AS RELAÇÕES ENTRE PORTOS E O COMÉRCIO EXTERIOR: A DIMENSÃO ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO	173
5.1 A dimensão econômica dos portos: em busca de variáveis	178
5.2 Desenvolvimento portuário: aproximações conceituais	191

5.2.1 A concepção do modelo de sofisticação portuária	202
5.3 Perfil do comércio exterior brasileiro e seus reflexos na movimentação portuária brasileira no período 1993-2013	208
5.3.1 Perfil do comércio exterior brasileiro no período 1993-2013	208
5.3.2 Perfil da movimentação portuária brasileira no período 1993-2013	217
5.4 Considerações sobre a dimensão econômica	225
CAPÍTULO 6 - PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO: A DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO	229
6.1 Diagnósticos e perspectivas para os portos brasileiros: análise dos estudos mapeados ..	231
6.2 O investimento em portos no Brasil	261
6.3 O planejamento portuário no Brasil	271
6.3.1 PAC – Programa de Aceleração do Crescimento	272
6.3.2 PNLT – Plano Nacional de Logística e Transportes:	283
6.3.3 PNLP – Plano Nacional de Logística Portuária.....	287
CAPÍTULO 7 - ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E REGULAÇÃO DOS PORTOS: A DIMENSÃO POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO ...	295
7.1 A Lei dos Portos de 1993 e os seus desdobramentos	299
7.2 O processo de conversão da MP 595/2013 na lei 12815/2013	310
7.2.1 A MP e as Emendas parlamentares: debates na Comissão Mista.....	310
7.2.2 Os debates do PLV 09/2013 na Câmara dos Deputados	351
7.2.3 A aprovação do PLV 09/2013 no Senado Federal e os Vetos Presidenciais.....	367
7.3 A Nova Lei dos Portos de 2013 e as suas implicações	376
CAPÍTULO 8 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS.....	395
REFERÊNCIAS.....	403
APÊNDICES	442
ANEXOS.....	458

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO, OBJETIVO E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

1.1 Introdução

De acordo com dados publicados pela UNCTAD (2012), no comércio global, o transporte marítimo é responsável por mais de 80% do volume 70% do seu valor. Desde 1970, o comércio marítimo cresceu em média 3,1% por ano, atingindo um número estimado de 8,4 bilhões de toneladas em 2010. Enquanto a carga a granel representa a maior parte do volume de comércio marítimo mundial, a carga em containers (também chamada de carga contêinerizada) triplicou seu volume entre 1985 e 2010 (UNCTAD, 2012).

No Brasil, pelos portos marítimos passam 95% do volume das exportações e 90% do volume de importações (ANTAQ¹, 2013). No período 2002-2012, a carga movimentada nos portos apresentou um crescimento médio por ano de 5,5% em volume e 15% em valor. Em se tratando de volume, há um predomínio da carga granel, já que esta apresenta cerca de 2/3 do total movimentado nos portos. No entanto, foi o volume da carga contêinerizada que apresentou o maior crescimento no período, com uma média de 13,5% ao ano entre 2002 e 2012.

Os portos marítimos, como é típico das infraestruturas de transporte, não representam um fim em si mesmo, mas sim servem a um sistema de trocas e trânsito de mercadorias. Portanto, o desempenho do volume de carga movimentada nos portos brasileiros guarda estreita relação com os resultados da balança comercial do país, na qual observou-se um aumento significativo nos volumes de exportações no período 2003-2013. Da mesma forma, o perfil do comércio exterior revela o tipo de inserção que um país tem no plano internacional. O caso brasileiro não é diferente disto e a movimentação portuária brasileira reverbera o aumento da demanda global por *commodities*, tipicamente exportada na condição de carga granel e também da importação de produtos manufaturados em containers (Robles e Nobre, 2016).

Assim, além de evidentes mudanças na movimentação de carga, observou-se também que o sistema portuário brasileiro passou ao longo das duas últimas décadas por alterações na sua organização institucional e regulatória. Este fenômeno foi estudado na literatura como “reforma portuária” como parte de grandes reformas estruturais e administrativas do Estado. De maneira geral, os processos de reforma portuária tiveram como objetivo ampliar a participação do setor privado na operação, gestão e construção da infraestrutura de portos, mantando-se o setor público como responsável pela regulação e fiscalização dessas atividades.

¹ A lista completa de todas as siglas e abreviações encontra-se no Apêndice I.

No Brasil, este processo teve o seu início dos anos 1990 com a extinção da Portobras e se consolidou com a promulgação da lei 8630 de 25 de fevereiro 1993, cujo efeito principal foi a transferência da operação de movimentação de mercadorias nos portos do setor público (via Companhias Docas, como filiais da Portobras) para o setor privado; e a quebra do monopólio dos sindicatos dos trabalhadores portuários, cuja gestão passou a ser feita pelo OGMO, uma importante inovação da lei de 1993.

Em um primeiro momento, os ganhos de produtividade foram notórios (GEIPOT, 2001), sobretudo no que diz respeito aos custos de movimentação de carga que passaram a ser operados pelo setor privado por meio de contratos de concessão. Entretanto, com o crescimento dos volumes e complexificação da interligação das cadeias logísticas de suprimento, novos investimentos em expansão física e modernização dos sistemas portuários passaram a ser necessários foram sendo necessários. O volume de carga seguiu batendo seus próprios *records* (2010 foi ano memorável, pois o Brasil superou a marca histórica de US\$200 bilhões em exportação) e as pressões por novos terminais e maior participação do setor privado seguiram vindas de várias partes, principalmente do setor exportador. Não faltaram diagnósticos, relatórios e alertas vindos de organizações como ABTP, Fiesp, CNA, CNT e também dos *think tanks* o IPEA e o BNDES. Embora partindo de diferentes pontos de vista (usuário, transportador, banco etc) esses relatórios apresentam três pontos em comum: primeiro, que o comércio exterior brasileiro depende da via marítima para ser transportado; segundo, que a falta de capacidade instalada ou baixa produtividade dos equipamentos de manuseio de carga acabam por diminuir ou mesmo aniquilar a competitividade dos produtos brasileiros destinados à exportação; e terceiro que o aumento de capacidade e ganhos de produtividade só poderiam ser alcançados com investimentos, cujos montantes ultrapassam a disponibilidade do setor público em fazê-lo. No final do ano 2012 o Governo Federal, por meio de Medida Provisória lançou a chamada MP dos Portos. Os debates foram extensos tanto na Comissão Mista como no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal até que o texto final foi aprovado e convertido na Lei 12815, conhecida como Nova Lei dos Portos de 2013, revogando a lei de 1993.

Assim, o estudo que apresenta-se nesta dissertação parte da constatação de mudanças ocorridas no sistema portuário brasileiro no período de 1993 a 2013 em quatro aspectos: i) físico, com o aumento do volume de carga na movimentação portuária; ii) institucional e organizacional, com o surgimento de novos atores/agentes públicos como a ANTAQ (2001) e SEP (2007); iii) orçamentário, com a implementação do PAC 1 (2007-2010) e 2 (2011-2014); iv) regulatório, cujos expoentes são a Reforma Portuária de 1993 e a Nova Lei dos portos de

2013. É neste contexto que se formulam as questões que motivaram este estudo: quais os fatores motrizes dessas mudanças no setor portuário? Estariam os portos em descompasso com o resto da economia brasileira? Em caso afirmativo, esse descompasso é tecnológico ou institucional/regulatório? Quais as forças dirigentes neste setor, tido como estratégico sob o ponto de vista do desenvolvimento? Qual o modelo de desenvolvimento tomado em consideração e qual o papel dos portos modelo? Afinal qual o papel do Estado nos portos?

Dessa forma, é fundamental o estudo do papel e da ação do Estado o que, no período em análise, passa pelas orientações do Neoliberalismo e Novo Desenvolvimentismo. Mais do que simples contextualizações, essas duas visões pautaram a agenda político-econômica do Brasil, da qual os portos fizeram parte e, neste sentido, o desenvolvimento econômico é entendido como uma escolha política e não uma evolução natural do capitalismo ou as forças do livre mercado.

O levantamento bibliográfico indicou que a produção acadêmica (artigos em revistas, congressos, dissertações e teses) sobre o sistema portuário brasileiro se concentra nas áreas de Gestão (Pública ou Privada) e de Engenharias, cuja objeto de pesquisa, em geral se inclina para aspectos técnicos ou mesmo do desempenho operacional e/ou financeiros dos portos. Já na área das Ciências Humanas e Sociais aplicadas, com exceção de poucas investigações no campo da História e da Geografia, que tomam em conta alguns aspectos políticos, verificou-se uma escassez de pesquisas com abordagem crítica da política portuária brasileira deste período.

O entendimento básico aqui é que assim como a atividade portuária não representa um fim em si mesma, (depende da atividade econômica), a política portuária não está desconectada da grande política de Estado. Aqui reside a dimensão política desta situação: a análise que se apresenta a seguir considera como parte da metodologia os aspectos institucionais e técnicos relativos aos portos brasileiros, mas que a estes não se restringem por entender que a política portuária, tal como outras políticas públicas, é objeto de disputa, conflitos e vetos de seus atores. É justamente neste sentido em que se pretende com este estudo é oferecer uma análise crítica para as questões dos portos e não mais uma explicação para o *status quo* dado como fato pelos jargões “Custo Brasil” ou “Apagão Logístico”.

A investigação inicial realizada neste estudo identificou que essas são questões bastante complexas para serem tratadas por um único método ou abordagem. Dessa forma, o caminho escolhido foi por uma metodologia que, para além de indicadores de desempenho econômico (presentes na maioria dos estudos sobre portos), fosse capaz de analisar os determinantes e as implicações das mudanças pelas quais o setor portuário passou no período de 1993 a 2013 de forma multidimensional. Dessa forma, optou-se pelo emprego de multimétodos de modo

contemplar as três dimensões do problema de pesquisa: primeiro, a econômica, na qual verificou-se as relações entre o perfil de comércio exterior e da movimentação portuária. A segunda, tratou da dimensão estratégica, tendo como parâmetros de análise as variáveis chave na determinação estratégica dos portos, isto é, o planejamento e o investimento. Por fim, a terceira dedicou-se à dimensão política procurando a identificação de atores e grupos de interesses, bem como suas correlações de forças políticas que resultaram na reforma portuária em dois momentos cristalizados na aprovação da Lei 8630 de 1993 e 12815 de 2013. A análise aqui tem como objeto o desenvolvimento portuário resultante da interação dessas três dimensões.

A questão mais geral que orienta este estudo é o papel do Estado no desenvolvimento econômico e para tanto, tratou-se de apresentar a contextualização dos governos no período 1993-2013, apontando para as continuidades e descontinuidades da condução da economia política, tendo em conta que a política portuária brasileira foi diretamente influenciada pela mudança de atuação do Estado. Com isso, elegeu-se para compor o referencial teórico um conjunto de conceitos propostos por Nicos Poulantzas (1968) que iluminam as noções de formação e atuação do Estado em formações sociais capitalistas, o que passa pela compreensão de poder de classe, fracionamento das classes e hegemonia do bloco no poder. De maneira ambientar esse ferramental teórico o caso brasileiro está apoiado nas pesquisas de Almeida (2006, 2014); Saes (2001, 2014), Boito (1999), Martuscelli (2015) e Berringer (2015).

Por fim, observou-se que as questões portuárias brasileiras compartilham (não raras vezes) das problemáticas das áreas do transporte marítimo e fluvial (cabotagem, marinha mercante, hidrovias) ou mesmo da construção naval (estaleiros). No entanto, considerando a enormidade destas correlações de problemas, optou-se por definir o escopo deste estudo para o que diz respeito à infraestrutura de portos marítimos brasileiros.

1.2 Objetivo e foco do estudo

Nos países costeiros, os portos são parte de sua trajetória econômica e, no contexto da economia mundializada, são fundamentais em sua estratégia de atuação no comércio exterior. No Brasil, a evolução da sua balança comercial evidencia as características de desenvolvimento econômico capitalista praticado, a partir do início dos anos 1990s e o estratégico aumento dos volumes do comércio exterior. As medidas e políticas adotadas para os portos acompanharam essa estratégia, principalmente, em um contexto de mundialização da economia, com o incremento e aceleração das trocas comerciais em plano mundial.

O estudo parte da observação das mudanças ocorridas no setor portuário brasileiro, no período 1993-2013, marcado pela edição de duas leis de regulamentação estrutural identificando mudanças significativas, em pelo menos quatro aspectos. Primeiro, o volume de carga aumentou em consequência do crescimento do comércio exterior mundial, embora a participação do Brasil nesse fluxo de comércio continue pequena; segundo, houve grandes mudanças em seu quadro regulatório, com a promulgação de duas leis de reforma dos portos (1993 e 2013); em terceiro lugar, no plano da gestão, houve a criação de dois organismos públicos de intervenção direta nas atividades portuárias (Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, em 2001, e a Secretaria Especial de Portos, em 2007); o quarto e último aspecto de mudança significativa diz respeito à proposta de execução de dois programas de investimento (PAC1 em 2007-2010 e PAC 2 em 2010-2014).

Essas são as evidências sobre as quais se assentam o estudo que tem por objetivo geral identificar como se deu o desenvolvimento dos portos no Brasil, no período de 1993 a 2013. Para tanto, busca-se caracterizar as mudanças na política de desenvolvimento portuário brasileiro ocorridas durante os governos FHC, Lula e Dilma até 2013.

A complexidade do tema indica que deva ser abordado em múltiplas dimensões, como apontam Martins e Theophilo (2009):

“No campo das Ciências Sociais Aplicadas, há fenômenos de elevada complexidade e de difícil quantificação, (...). Nesses casos, abordagens qualitativas são adequadas, tanto no que diz respeito ao tratamento contextual do fenômeno, quanto no que tange à sua operacionalização. O tratamento de eventos complexos pressupõe um maior nível de detalhamento das relações dentro das organizações, bem como dos relacionamentos que estabelecem com o meio ambiente em que estão inseridos” (MARTINS; THEOPHILO, p. 62).

Entende-se que para tratar desta complexidade no caso da política portuária brasileira e, de modo evitar a superficialidade de uma sociometria (tal como definida por Eco, 2011), considera-se relevantes três dimensões. A primeira, é a econômica, em que o desenvolvimento dos portos marítimos é estudado em sua relação com o desenvolvimento econômico do país. Em segundo, considera-se a estratégica, em que se procura identificar os meios e os caminhos pelos quais a política portuária tem estabelecido no país. Em terceiro, está a dimensão política, a que se refere tanto a questão institucional e regulatória, como nos movimentos e processos de forças sociais que atuaram no conteúdo das leis de reforma portuária de 1993 e 2013. O objetivo geral atende-se na consecução de objetivos específicos em cada uma das dimensões consideradas relevantes. Isto é:

1. Na perspectiva econômica, qual(is) é(são) o(s) papel(éis) que os portos devem desempenhar para apoiar/sustentar um determinado padrão de desenvolvimento capitalista?
2. Do ponto de vista da estratégia, como se dão o planejamento, investimento e desempenho dos portos?
3. Na perspectiva política, quais são as forças políticas e como intervêm diretamente no setor portuário, e por quê o fazem?

Essas dimensões estão respaldadas no referencial teórico (mais detalhado a seguir), cuja premissa destacada é a de que no desenvolvimento capitalista se dá como uma escolha política e não como uma evolução natural do sistema econômico ou as forças do livre mercado. Isto é, se está dentro do campo da heterodoxia, que segundo Bastos e Beluzzo (2016) “*partem da assimetria entre classes sociais ou países e enfatizam a dinâmica contraditória e a instabilidade*” do sistema capitalista de produção. O foco do estudo é a análise crítica das mudanças da política portuária no período 1993-2013, fundamentada em uma metodologia que mescla técnicas quantitativas e qualitativas, conforme será detalhada a seguir.

1.3 Justificativa do estudo

As questões que motivam esta pesquisa não se esgotam ao tratar de uma resposta ou solução para um problema. O estudo da política portuária, no período 1993-2013, pode ser justificado por dois motivos. Primeiro, relacionado à relevância do setor para o comércio exterior, uma vez que é pelos 34 portos públicos e mais de 140 terminais privados espalhados ao longo de 7941 km de costa marítima (IBGE, 2016) que passam 95% do volume e 80% do valor do comércio exterior brasileiro (ANTAQ, 2015). Outra motivação se refere às características da infraestrutura portuária, isto é, seu grande porte exige altos montantes de investimentos (IPEA, 2014) e uma complexa organização de sistemas logísticos e (Robles e Nobre, 2016). As mudanças ocorridas no marco regulatório dos portos, pelas duas leis (8630/1993 e 12815/2013), mais do que simples alterações de legislação, foram estruturais e de grande impacto, fazendo com que essas leis fossem conhecidas como de modernização e de reforma portuária, ao possibilitarem a total reestruturação da gestão, operação e regras de governança dos portos, no Brasil.

Destaque-se, ainda, a relevância acadêmica do estudo. No levantamento bibliográfico feito na literatura internacional sobre portos e transporte marítimo identificou-se que a abordagem mais comum está relacionada às questões de “eficiência” e “produtividade” dos

portos, algumas com ênfase nas questões da logística internacional na qual o porto é etapa fundamental do transporte internacional. No caso do Brasil, nos últimos 20 anos, com exceção de poucos trabalhos² no campo das investigações históricas entre as quais destaca-se os trabalhos de Galvão (1996); Vasconcellos (1995) e Aragão et al.. (2001)³, verifica-se uma escassez de estudos sobre o transporte marítimo e os portos que considerassem os aspectos da economia política como centrais. Os principais centros de referência em pesquisa⁴ de transporte e logística, tais como COPPE/UFRJ, EESC/USP, IME/RJ, ITA, EPUSP, PUC/RJ, UFC, UFMG, UFPB, UFPE, UFPR, UFRGS, GELNEP/UFMA, UFRN, UFSC, UnB, UNICAMP, entre outros filiados à ANPET (Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes) e ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos), concentram seus estudos na logística empresarial (considerado um tema novo e mais completo), e em forte ênfase em modelos matemáticos. Sem demérito a essas pesquisas ou às metodologias que as utilizam, este estudo objetiva uma contribuição diferenciada, considerando aspectos críticos da política portuária brasileira, focalizando-se seus atores, seus grupos/forças sociais e seus interesses.

Dessa forma, esta pesquisa pretende contribuir com elementos para o entendimento do papel do sistema portuário brasileiro na sua importância para o desenvolvimento econômico do Brasil, no contexto da economia mundializada, focalizando o período 1993-2013. Para além de indicadores de desempenho econômico dos portos, esta investigação examina, à luz da análise político-econômica, os determinantes e as implicações destas mudanças estruturais, organizacionais e regulatórias do sistema portuário brasileiro. A singularidade do estudo é a de caracterizar a política portuária e também analisar de forma crítica as mudanças do período de 1993 a 2013, determinantes para o setor. Para tanto, adotou-se uma metodologia que combina métodos quantitativos e qualitativos.

Em resumo, a contribuição do estudo baseia-se em três pontos principais: primeiro, promove o debate acadêmico sobre os portos no contexto da economia política, na análise crítica das mudanças do setor portuário brasileiras, no período 1993-2013; segundo, pretende fornecer bases de apoio às formulações de políticas e estratégias de gestão ao setor, com o

² Na base de pesquisa do Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos (Nemesis), que integra o Programa de Núcleos de Excelência (PRONEX) patrocinado pelo Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e Fundação de Amparo à pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ) e encontra-se sediado no IPEA/RJ, possui linha de pesquisa específica sobre transportes e desenvolvimento econômico, foram encontrados três projetos em andamento, mas que não tratam do período nem adotam o recorte teórico proposto neste projeto. Disponível em <http://nemesis.org.br/sec-din.php?s=500&i=pt> Consultado em outubro de 2011.

³ Aragão et al. destacaram: “Tentamos demonstrar a complexidade dos transportes enquanto fenômeno histórico, e que pontes devem ser colocadas entre a história dos transportes e a história política, econômica e social mais abrangentes, sobretudo no que concerne ao desenvolvimento espacial da sociedade.”(2001, p.87).

⁴ Estas instituições possuem programa de pós-graduação ligadas ao setor de transportes.

desenvolvimento dos portos alinhado ao econômico. Por fim, entender que a abordagem do estudo do caso do Brasil pode ser aplicada a outros contextos nacionais ou regionais e contribuir para o entendimento da relação de forças econômicas e políticas que intervêm na estratégia portuária. Ao estudar os portos em três dimensões (econômica, estratégica e política) pretende-se uma visão mais abrangente do setor. Há, entretanto, outras dimensões importantes a considerar como as das relações porto/cidade, dos trabalhadores portuários e ainda a das questões ambientais não contempladas no estudo e que podem ser objeto de estudos futuros.

CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

No objetivo foi mencionado buscar além dos aspectos econômicos e aprofundar a discussão, analisando aspectos críticos das mudanças pelos quais o setor portuário brasileiro passou no período 1993-2013. Partiu-se da constatação de que os transportes não representam um fim em si mesmos, mas o seu funcionamento tem impacto direto no conjunto da Economia, já que é por meio dos transportes em que a produção completa o seu ciclo. Conforme Marx (1868/2014), ao examinar os custos da circulação de mercadorias (Livro II):

“As massas de produtos não aumentam pelo fato de serem transportadas. E tampouco a alteração de suas propriedades naturais provocadas pelo transporte constitui, com algumas exceções, um efeito útil deliberado, mas um mal inevitável. Porém o valor de uso das coisas só se realiza em seu consumo, o qual pode exigir o deslocamento espacial e, portanto, o processo adicional de produção da indústria do transporte. [...]. Ao transporte dos produtos de um centro de produção a outro segue-se o dos produtos acabados da esfera da produção à do consumo. O produto só está pronto para o consumo quando completou plenamente esse movimento” (MARX, 1868/2014, p. 229).

Os exemplos que Marx cita, nesta passagem, estão relacionados à ferrovia, modal mais comum para carga no seu contexto. No entanto, consideram-se válidas a sua inferência para o transporte marítimo, pois como o próprio Marx afirma trata-se de uma condição válida para toda a indústria dos transportes:

“O modo de produção capitalista reduz os custos de transporte para mercadoria individual por meio do desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação, bem como da concentração – a grandeza da escala – do transporte. [...]. A circulação, isto é, o curso efetivo das mercadorias no espaço, dilui-se no transporte da mercadoria. A indústria do transporte constitui, por um lado, um ramo independente de produção e, por conseguinte, uma esfera de investimento do capital produtivo. Por outro lado, ela se distingue pelo fato de aparecer como continuação de um processo de produção **dentro** do processo de circulação e **para** o processo de circulação” (MARX, 1868/2014, p. 231, grifo conforme original).

Com isto, os sistemas de transportes têm um papel primordial para viabilizar o processo de rotação e acumulação do capital, bem como a sua aceleração à medida que se desenvolve em escala e concentração. Convém aqui retomar uma importante distinção do que existe dentro do setor de transportes, entre os meios e a infraestrutura de transportes. Na introdução deste

estudo procurou-se elucidar que, embora façam parte da esfera da circulação, a problemática da prestação de serviço de transporte não se mescla com a da infraestrutura, pois não só os seus propósitos são distintos, como o seu próprio funcionamento como indústria é diferente. Nos termos acima utilizados por Marx, entende-se que o transporte marítimo (*shipping*) encontra-se **dentro** do processo de circulação, enquanto que a infraestrutura de portos (*seaports*) está **para** o processo de circulação. Logo, como o foco são os portos marítimos, inferiu-se que a relevância da sua atividade aumenta à medida que as economias crescem e desenvolvem suas relações comerciais com outras economias.

No caso da formação social brasileira, no período 1993 a 2013, sabe-se que a movimentação portuária cresceu em volume e em valor, principalmente, mas não exclusivamente, por conta do crescimento do comércio exterior. Embora, a rigor, os portos marítimos não tenham sofrido alterações de sua função básica no manuseio de mercadorias, a forma e o contexto nas quais essas mercadorias se deslocaram mudaram, como resultado (entre outros) do fenômeno de aceleração das trocas globais. Afinal, o que é uma economia desenvolvida? Que relações o padrão de desenvolvimento guarda com o comércio? Qual o papel dos portos, como devem acompanhar esse desenvolvimento econômico? O pano de fundo dessa discussão é, sem dúvida, o problema do crescimento e desenvolvimento econômico dentro do contexto da mundialização do capital.

Esta introdução ao referencial teórico remete a uma série de conceitos e noções que se fazem necessárias para esclarecer o ponto de partida e também iluminar o percurso metodológico deste estudo. Dessa forma, o quadro teórico que se apresenta a seguir visa apresentar esses conceitos em três grupos principais. Cada um destes grupos de conceitos está relacionado a um objetivo específico desse estudo.

O primeiro diz respeito ao atual estágio de desenvolvimento do capitalismo no plano mundial, isto é, caracterizar de forma geral o desenvolvimento do capitalismo internacional, como o contexto em que as trocas comerciais acontecem. Para tanto, o desenvolvimento econômico, a mundialização do capital e a financeirização são conceitos chave discutidos neste grupo e que devem sustentar o primeiro objetivo específico, isto é, na perspectiva econômica, qual(is) é(são) o(s) papel(éis) que os portos devem desempenhar para apoiarem/sustentarem um determinado padrão de desenvolvimento capitalista?

O segundo grupo de conceitos está relacionado a dois fenômenos estudados na economia política como modelos de orientação geral da estratégia do governo brasileiro inclusive, de implementação de sua política econômica: refere-se ao neoliberalismo e ao desenvolvimentismo. No caso do Brasil, no período estudado, a condução da política acentuou

os debates sobre que caminhos deveriam ser percorridos em prol do desenvolvimento brasileiro e quais deveriam ser as prioridades do modelo implementado. Neste grupo de conceitos buscou-se, também, estudar o que é, e como se define estratégia, tendo em vista o segundo objetivo específico, ou seja, do ponto de vista da estratégia, como se dão o planejamento, o investimento e o desempenho dos portos?

Por fim, o terceiro grupo trata dos conceitos relacionados ao papel do Estado, das políticas públicas e dos diferentes grupos de interesses nas disputas por essas políticas em uma dada relação de forças sociais. Entendendo-se que o desenvolvimento econômico não ocorre por impulso natural do mercado e que as decisões econômicas são ao mesmo tempo políticas, pois envolvem escolhas, o estudo se debruça sobre o conjunto de conceitos sobre o Estado, Governo, Poder e Classes como essenciais à compreensão da dimensão política do terceiro objetivo específico que busca saber quais são as forças políticas e como intervêm diretamente no setor portuário e por quê o fazem?

A abordagem teórica se funda em autores não só pela robustez com que discutem questões-chave como desenvolvimento, crescimento, mundialização, financeirização, hegemonia, classe e fração de classe, mas também pela forma heterodoxa⁵ como lidam com as correntes principais ortodoxas (*mainstream*) e sua orientação político-ideológica predominante no momento histórico vivido na economia brasileira, no contexto de uma economia mundial marcado por forte crise nos países centrais⁶ e uma agitação geopolítica cujo epicentro é o Oriente Médio.

Antes de avançar, cabe ainda algumas observações que justificam a escolha do referencial teórico apoiado nas teses marxistas. Com a queda do muro de Berlim, o colapso da União Soviética de seu regime no início dos anos 1990 e a ascensão da China “comunista” em pleno desenvolvimento de forças produtivas capitalista ao longo dos anos 2000 (marcada pela sua entrada na OMC em 2001), poderia torna-se questionável o uso de um quadro teórico de matriz marxista. No entanto, acredita-se que a superação de um sistema (e, portanto, das suas

⁵ O emprego dos termos ortodoxos e heterodoxos aqui está baseado na definição dada por Bastos e Beluzzo (2016) no texto “Uma crítica aos pressupostos do ajuste econômico” no qual colocam que: “A ortodoxia e as heterodoxias podem ser entendidas como derivações da economia política fundada por Adam Smith [...] a ortodoxia neoclássica parte do indivíduo como unidade de análise e chega ao equilíbrio geral entre a soma de indivíduos que formam uma economia harmônica. As heterodoxias partem da assimetria entre classes sociais ou países e enfatizam a dinâmica contraditória e a instabilidade geradas pela busca de enriquecimento dos empresários. Por isso, enquanto a ortodoxia legitima um Estado mínimo ou com intervenções pontuais, as heterodoxias justificam políticas mais estruturantes e maior regulação dos mercados” (grifos próprios).

⁶ A referência aqui é o forte abalo que os países tidos como centro dinâmico do capitalismo estão sofrendo na crise econômica deflagrada em setembro de 2008 (com a quebra do Banco Lehman Brothers nos EUA), a qual se espalha, de diferentes modos e intensidades por todo o planeta.

contradições) guarda estreita relação com a sua compreensão integral. O que isto significa? Primeiro, pois ainda (ainda, pois podem surgir outros) se apresenta como uma análise mais bem-acabada e aprofundada do capitalismo (como sistema de produção) e da sua lógica e dinâmica de acumulação. Segundo, pois esta análise dá conta de reunir aspectos econômicos e políticos das formações sociais dentro deste modo de produção. Isto é, não apresenta dilemas do estilo “Estado versus mercado” ou “público versus privado” ou ainda “sociedade civil” e “classe política”, pois o seu fundamento é totalidade dos fenômenos sociais. Terceiro, pois esta dimensão política explica qual a origem e a lógica dos conflitos que se observam no funcionamento deste sistema. Quarto, embora tenha sido dedicada boa parte deste estudo as relações das classes dominantes, isto não diminui a preocupação com a condição das classes dominadas, sobretudo quando saltam os fatos deixam claro o nível desta dominação no plano ideológica (são fartos os exemplos na mídia). O papel da ideologia não como um falseamento da realidade, mas como forma de decifrar as práticas políticas e compreender como certas lutas econômicas se apresentam.

É claro que a aderência de um conjunto de conceitos de referencial teórico à prática depende de muitos fatores e infelizmente tanto na ortodoxia, como na heterodoxia se vê desvios de propósitos e desperdício de boas ideias. Isto não impede o trabalho do pesquisador em fazer um exame crítico sobre o sistema no qual se acham todos mergulhados. Isto não significa que, ao buscar estudar o sistema portuário brasileiro sob o prisma da matriz de pensamento marxista, vai leva-lo à revolução ou nem mesmo a transformações profundas. Mas sim, joga luzes para compreender as raízes dos conflitos lá postos, bem como desmistificar elementos as relações entre o público e o privado. O objeto deste estudo (desenvolvimento portuário brasileiro) certamente faz parte de um esquema capitalista e no período em análise (1993-2013) identificam-se conflitos no funcionamento e na condução deste sistema. Por fim, tendo em conta que o “concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações”, o agrupamento das referências teóricas que se apresenta a seguir tem por função em nosso estudo fornecer os conceitos necessários para a análise em cada uma das dimensões estudadas.

2.1 O atual estágio de desenvolvimento do capitalismo: mundialização e financeirização

Mencionou-se inicialmente que uma das orientações principais desta investigação é a que diz que a atividade portuária não representa um fim em si mesma, mas sim, serve a um sistema maior, na circulação de mercadorias, que por sua vez é uma esfera necessária ao modo de produção capitalista para sua existência como tal. Desta forma, o conjunto de conceitos que

se estuda nesta seção visa relacionar as noções teóricas que norteiam a compreensão sobre o papel dos portos para apoiar/sustentar um determinado padrão de desenvolvimento capitalista. Para tanto considera-se relevante revisitar três conjuntos de conceitos-chaves: desenvolvimento, mundialização e financeirização.

Tem-se em conta que estes temas são objeto de uma miríade de análise dos mais variados matizes teóricos, metodológicos e ideológicos e como esta análise situa-se dentro do modo capitalista de produção, antes de iniciar o debate conceitual, considera-se necessário, ainda que de forma breve, fazer uma síntese sobre os principais contornos deste modo de produção. O trabalho apoia-se principalmente na obra de David Harvey (2005), tendo em conta os seus esforços em aproximar a teoria da acumulação de Marx e a teoria marxista do imperialismo considerando a dimensão espacial à análise de localização como fatores mediadores.

De acordo com Harvey (2005)⁷ o modo de produção capitalista tem como motor a acumulação de capital.⁸ Esta acumulação não depende simplesmente da vontade dos capitalistas, mas sim da forma como este sistema está organizado. Isto é:

“O progresso da acumulação depende e pressupõe: 1) A existência de um excedente de mão-de-obra, isto é, um exército de reserva industrial, que pode alimentar a expansão da produção. [...]. 2) a existência no mercado de quantidades necessárias (ou oportunidades de obtenção) de meios de produção – máquinas, matérias-primas, infraestrutura física e assim por diante -, que possibilitam a expansão da produção conforme o capital seja reinvestido. 3) A existência de mercado para absorver as quantidades crescentes de mercadorias produzidas [...]. Em cada um desses aspectos, o progresso da acumulação talvez encontre uma barreira que, uma atingida, provavelmente precipitará uma crise de determinada natureza” (HARVEY, 2005, p. 42-43).

Harvey ainda destacou que:

“No capitalismo, o crescimento econômico é, como Marx o nomeia usualmente, um processo de contradições internas, que, frequentemente, irrompe sob forma de crises. No capitalismo, o crescimento harmonioso ou equilibrado é, segundo Marx, inteiramente acidental, devido à natureza espontânea e caótica da produção de mercadorias sob o capitalismo competitivo (1967, vol 2: 495)⁹. A análise de Marx sobre este sistema de produção de mercadorias o levou à percepção de que há diversas possibilidades de ocorrências de crises, assim como à percepção de certas tendências inerentes ao capitalismo

⁷ Harvey, D. (2005). *Produção Capitalista Do Espaço*. São Paulo: Annablume.

⁸ Sabe-se pelo próprio Marx que a força propulsora deste motor é a mais-valia, isto é, trabalho realizado e não pago.

⁹ Referência citada no texto original de Harvey (2005) refere-se a Marx, K. (1967). *Capital*, 3 volumes, New York.

que produzem graves tensões no processo de acumulação” (HARVEY, 2005, p. 42).

As contradições internas as quais Marx se refere são derivadas de uma contradição principal do capitalismo que é aquela entre o caráter social da produção e a forma privada da apropriação da produção, que se aprofunda à medida que o processo de reprodução ampliada se espraia com o desenvolvimento das forças produtivas. Este processo revela-se contraditório, pois ao mesmo tempo que são condições necessárias para a reprodução do sistema, é também a origem de suas crises. Harvey (2005) aponta que no capitalismo há muitas manifestações de crises “o desemprego e o subemprego crônicos, o excedente de capital e falta de oportunidade de investimento, as taxas decrescentes de lucro, a falta de demanda efetiva no mercado e assim por diante” (HARVEY, 2005, p. 44). Ainda de acordo com Harvey, as saídas para essas crises periódicas do capital remetem a um “novo nível” que permite renovar as condições de acumulação que, em geral, passa pela combinação das seguintes características:

“1) A produtividade da mão-de-obra aumentará muito pela utilização de máquinas e equipamentos mais sofisticados, enquanto, no transcurso da crise, os equipamentos mais antigos do capital imobilizado ficarão mais baratos por meio da desvalorização forçada. 2) O custo da mão-de-obra diminuirá muito devido ao grande desemprego provocado pela crise e, conseqüentemente, um excedente maior poderá ser obtido para a acumulação adicional. 3) O excedente de capital, que careceu de oportunidades de investimento na crise, será atraído por linhas de produção novas e muito lucrativas. 4) A demanda efetiva expandida por produtos – de início, na indústria de bens de capital, mas subseqüentemente, no consumo final – esvaziará o mercado de todos os bens produzidos” (HARVEY, 2005, p. 45).

Especificamente no que diz respeito à demanda efetiva, Harvey enfatiza o papel do comércio exterior ao afirmar que “A expansão geográfica para novas regiões, incrementando o comércio exterior, exportando capital e, em geral, expandindo-se rumo à criação do que Marx denominou ‘o mercado mundial’” (HARVEY, 2005, p. 46). Seguindo esta lógica, Harvey destaca a função dos transportes na relação entre o processo de acumulação e a produção de estrutura espaciais, tendo como referência as definições de custo de circulação e o desenvolvimento da indústria de transportes apontados por Marx, como já se viu na introdução desta seção.

A expansão do comércio externo também consta na análise de Marx como um dos fatores que atuam contra a tendência declinante da taxa de lucro. Veja-se mais detalhadamente como se dá este processo. Da contribuição seminal sobre este tema dada por Bresser-Pereira

(1986) o autor inicia fazendo duas advertências: primeiro que bibliografia é extensa no próprio Marx; e segundo que, mesmo sendo uma lei que expressa a dinâmica do processo de acumulação capitalista, é uma tendência, pois o próprio Marx listou os fatores que atuam contra essa tendência. Mas afinal, como se define essa tendência? Tem-se de ter em conta o seguinte conjunto de variáveis conforme o box 1:

Box 1

Taxa de Mais-Valia = R/W

Sendo **R** o total de mais-valia ou total de Lucro e **W** o total de salários

Composição orgânica do capital = K/W

Sendo **K** o capital constante e **W** o total de salários

Taxa de Lucro (r) = $R / (K+W)$

Relaciona o total de mais-valia com o capital total

De acordo com Bresser-Pereira (1986) tem-se que:

“Para Marx, como para toda a economia clássica, a taxa de lucro é a variável estratégica do sistema capitalista, na medida que dela depende a acumulação de capital. Para demonstrar que a tendência ao declínio da taxa de lucro é inerente ao sistema capitalista, Marx desenvolve um raciocínio simples. Em primeiro lugar, é fácil verificar que a taxa de Lucro depende da taxa de mais-valia e da composição orgânica do capital. Dividindo ambos termos da taxa de lucro por W, temos no **numerador a taxa de mais-valia** e no **denominador a composição orgânica do capital**:

$$\frac{R}{K + W} = \frac{\frac{R}{W}}{\frac{K}{W} + 1}$$

A partir daí se trata de verificar quais são as tendências a longo prazo da composição orgânica do capital e da taxa de mais-valia” (BRESSER-PEREIRA, 1986, p. 28-29, grifos próprios).

Bresser-Pereira (1986) chama atenção para consideração dos prazos, isto é, não misturar as tendências de curto com as de longo prazo. Segundo o raciocínio de Marx, a longo prazo, a tendência crescente da composição orgânica é fatal devido ao progresso técnico e ao desenvolvimento das forças produtivas. Por outro lado, a taxa de mais-valia permanece constante ou cresce mais lentamente, então a taxa de lucro necessariamente cairá. Bresser-Pereira segue neste texto dando a ênfase ao progresso técnico como um dos elementos-chave contra essa tendência. Entretanto, o próprio Marx lista outros fatores que atuam contra a mesma.

Neste aspecto, segue-se com outra contribuição seminal de Cario et al. (1987) que listaram os fatores contra tendência declinante da taxa de lucro da seguinte forma: o aumento do grau de exploração do trabalho; a redução dos salários; a baixa do preço dos elementos do capital constante; a superpopulação relativa; e o comércio exterior. Segundo estes autores:

“Marx enfatiza que o comércio exterior contribui para baixar os preços dos elementos do capital constante através da busca de novos mercados e de taxas de lucro maiores pelos países mais desenvolvidos nos de mais baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas. Os países com vantagem nessas transações recebem em troca mais trabalho do que fornecem, por isso atenuam os efeitos da queda da taxa de lucro. Estas vantagens decorrem de poderem vencera concorrência que se estabelece no comércio exterior entre estes países (com taxa de lucro menor) e os com menores facilidades de produção (com maior taxa de lucro)” (CARIO et al., 1987, p. 37).

Isto significa que, no plano abstrato, o aumento dos volumes de importação e exportação dos países não só representam a expansão “para fora” do modo de produção capitalista, como “para dentro” de suas fronteiras. Essas formações sociais passam a ser conectadas ao “mercado mundial, pois se trata de uma produção de excedente que utiliza forças produtivas locais, cujas mercadorias dependem do processo de circulação no plano internacional para cumprirem seu papel no processo de acumulação. A ênfase ao comércio exterior como fator contra tendência é, para o objetivo deste trabalho, um fator de extrema relevância, pois auxilia na análise que vai permitir melhor compreender o papel dos portos marítimos estudados. Evidentemente, isto não significa que a busca pela recuperação da taxa de lucro seja a única razão que justifica o comércio exterior, dado a natureza dinâmica do capitalismo na sua reprodução e superação das crises.

Neste sentido, mais recentemente, Sewell (2013) chamou atenção para alguns excessos de interpretação da tendência declinante da taxa de lucro que têm ocorrido por parte de pesquisadores de orientação marxista. Segundo o autor:

“Nesses círculos, tornou-se moda reduzir toda a teoria da crise de Marx a um só elemento. O que Marx considerava como uma tendência (ele era muito cuidadoso ao usar este termo) foi elevada à categoria de princípio absoluto, a uma espécie de Pedra Filosofal da economia que aparentemente pode explicar qualquer coisa. Se as coisas fossem tão simples assim, perguntaríamos chocados porque Marx teve o trabalho de escrever três (na realidade, quatro) volumosos tomos para explicar o funcionamento do capitalismo. Na realidade, a crise foi causada por uma série de fatores interagindo entre si, sendo que alguns deles são fundamentais, outros secundários, e um deles pode ser a queda da taxa de lucro. Contudo, para alguns, isto se tornou uma nova ortodoxia, a única razão da crise capitalista, mesmo ao ponto de reivindicarem

serem capazes de prever quando, onde e porque uma crise eclode. [...]. A recuperação atual das taxas de lucro está acompanhada pelo aprofundamento da crise e pelo colapso da demanda na Europa. Isto, por sua vez, produziu uma desaceleração global, especialmente na China, Japão, Índia e Coreia do Sul” (SEWELL, 2013).

O autor não apresentou dados empíricos para esta última parte de sua afirmação, pois seu objetivo neste ensaio é teórico. Mais adiante, nesta seção, retornar-se-á a este ponto referente à recuperação da taxa de lucro. Sewell (2013) segue sua análise explicitando que:

“Embora a lei da tendência da taxa de lucro de declinar fosse importante para Marx, nem ele nem Engels a consideravam como a principal causa da crise ou como o foco da economia marxista. [...]Marx não foi o primeiro a descobrir a tendência da taxa de lucro a cair. Os fundadores da economia política clássica, mais notavelmente Adam Smith e David Ricardo, já tinham tratado disto. Coube a Marx proceder a um estudo aprofundado desta lei – ou tendência, como ele preferia chamá-la. [...]. De fato, Marx também assinala que todas as leis econômicas têm a natureza de tendência, afetadas por forças que empurram em diferentes direções. Ele continua, então, para explicar os fatores que servem para contrabalançar a lei da queda da taxa de lucro e para transformá-la em uma tendência, o que, aliás, aconteceu em período recente” (SEWELL, 2013).

Sewell apresenta detalhes do contexto e das explicações de Marx para cada um dos fatores que atuam contra a tendência declinante da taxa de lucro, dentre os quais destaca-se:

“O comércio externo é também um meio de baratear os elementos do capital constante bem como para introduzir mercadorias baratas no exterior, o que mais uma vez serve para reduzir o custo da força de trabalho. Foi por isto que os capitalistas no século XIX lutaram para abolir as Leis dos Cereais que impediam a importação do trigo barato que poderia reduzir o custo do pão. O custo de vida mais baixo para os trabalhadores permitiria aos capitalistas deprimir os salários, aumentando seus lucros. O comércio exterior também poderia baratear os elementos do capital constante. [...] A expansão do mercado mundial (“globalização”) permitiu um aumento massivo no investimento, na produção e nas vendas. Houve um aumento massivo na exportação de capital. O colapso da União Soviética e a restauração do capitalismo na Rússia, na Europa do Leste e na China proporcionaram ao capitalismo novos mercados e áreas de exploração. Isto permitiu que cerca de dois bilhões de pessoas entrassem no mercado mundial capitalista. [...]. Em outras palavras, estamos lidando apenas com uma tendência que se manifesta em toda a história do desenvolvimento capitalista. “A lei funciona, portanto, simplesmente como uma tendência, cujo efeito é decisivo somente sob certas e particulares circunstâncias e por longos períodos”, explica Marx” (SEWELL, 2013).

Esta nota final de Sewell permite verificar como estão interligados os fenômenos de expansão do mercado mundial com o aumento do comércio exterior e a função que ambos desempenham no processo global de desenvolvimento do capitalismo como modo de produção. A concatenação destes fenômenos exige aprofundamento de conceitos. E com isto anuncia-se a ênfase que se dará a seguir aos debates em torno do desenvolvimento, “globalização” (que se preferiu chamar de mundialização) e também a financeirização.

Tem-se em conta que essas são expressões que podem estar carregadas de conteúdo ideológico, o que levaria mais a obscurecer do que esclarecer os termos da análise. Não há dúvidas que esta análise se encontra no contexto das relações capitalistas de produção. Portanto, quando se utiliza os termos “desenvolvimento” se está fazendo referência ao desenvolvimento das forças produtivas no modo de produção capitalista. O mesmo ocorre com o termo “mundialização” que necessariamente diz respeito à mundialização do capital. Com isto se está justificando o cuidado que se teve em empregar certas definições que caracterizam o arranjo teórico. Ver-se-á a abordagem conceitual

2.1.1 O conceito de desenvolvimento

Viu-se que o desenvolvimento econômico capitalista é a maneira pela qual o sistema constantemente supera suas contradições e assim é inesgotável no debate acadêmico e político dentro das mais variadas correntes de pensamento. Para esse objetivo de análise selecionou-se os autores Oliveira (2002), Bresser-Pereira (2006), Bertonecelo (2011) e Bielschowsky (2014) que trataram da temática do desenvolvimento de forma panorâmica permitindo localização deste tema tanto na agenda de pesquisa como no contexto da realidade econômica. Como não se poderia deixar de levar em conta, revisou-se também as visões críticas Arrighi (1997) e Chang (2004) e examinou-se uma contribuição internacional mais recente de Hopper (2012).

Oliveira (2002) teve por objetivo esclarecer o significado do conceito de desenvolvimento e suas controvérsias como o conceito de crescimento econômico. Apoiado em referências predominantemente brasileiras, o autor identificou mais claramente duas correntes de pensamento que tratam o crescimento com o simples aumento da capacidade de produção difundida nos modelos clássicos e neoclássicos Harrod e Domar (OLIVERIA, 2002, p. 40 apud Vasconcelos e Garcia, 1998) e outra vertente em que o crescimento é condição indispensável, mas não suficiente para o desenvolvimento, pois este implica em mudanças qualitativas para as pessoas, instituições e estruturas produtivas. Essas ideias foram vocalizadas por pensadores de orientação crítica marxista ou cepalina, cujos expoentes destacados pelo

autor são Raul Prebisch e Celso Furtado. O autor concluiu, portanto que “Mesmo com tanta controvérsia, o crescimento econômico, apesar de não ser condição suficiente para o desenvolvimento, é um requisito para superação da pobreza e para construção de um padrão digno de vida” (OLIVEIRA, 2002, p. 41).

No caso de Bresser-Pereira, há que se ressaltar que, em sua trajetória acadêmica e política, vários foram os textos publicados sobre esta temática do desenvolvimento. Mais adiante será retomada com as visões do desenvolvimentismo. O texto de 2006 foi que se mapeou com uma condensação e sintetização de definições e distinções que nos parecem relevantes:

“O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou estados-nação¹⁰ que realizam sua revolução capitalista, e se caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico. Uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser relativamente automático ou autossustentado na medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 01).

O autor chama atenção para o fato de que, se colocar o desenvolvimento como automático, não significa que as taxas de desenvolvimento serão iguais em todos os lados, justamente ao revés, pois dependerão da “capacidade das nações de utilizarem seus respectivos estados e sua principal instituição econômica, o mercado, para promover o desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.01)

Para o autor, o desenvolvimento está atrelado a um processo de industrialização que ele classifica em três momentos históricos: o desenvolvimento original, de países como Inglaterra, França, Bélgica e EUA, que primeiro se industrializaram; o desenvolvimento atrasado, de Alemanha, Japão, Rússia e Áustria, cujas revoluções industriais ocorreram na segunda metade do século XIX; e por fim o desenvolvimento nacional-dependente de países ex-colônias, o caso de Brasil e Coreia e China.

“O primeiro tipo de desenvolvimento tem sido estudado por um sem-número de analistas; o segundo teve em Gerschenkron seu analista pioneiro; já o terceiro, que é o que mais nos interessa, não foi até hoje analisado de forma satisfatória. Celso Furtado (1961) foi provavelmente um dos economistas que mais se aproximou dessa ideia, ao ter sido o primeiro economista a haver definido o subdesenvolvimento não como um simples atraso, mas como a

¹⁰ Mais adiante no texto, o autor fez a distinção entre “países”, “estado”, “nação” e os “estados-nação” e também explicou o porquê de não grafar estado com letra maiúscula.

outra face da moeda do desenvolvimento, e por jamais haver subscrito as teorias mais conhecidas da dependência: a da ‘superexploração imperialista’ e a da ‘dependência associada’” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 21).

Bresser-Pereira enfatiza o caráter contraditório e ambíguo da sua definição de desenvolvimento nacional-dependente como:

“[...] um processo de desenvolvimento contraditório na medida em que as elites locais são ambíguas e não logram completar a revolução nacional em seus respectivos países – ou seja, não logram criar um estado-nação com a autonomia necessária para promover seu próprio desenvolvimento. De um lado, as sociedades nacional-dependentes são submetidas à permanente hegemonia ideológica dos países ricos cujos interesses não são o do desenvolvimento dos países de nível médio, mas o de neutralizar sua capacidade competitiva internacional; de outro lado, percebem esse fato, e se comportam com elites nacionais que buscam formular estratégias nacionais de desenvolvimento. A expressão ‘nacional-dependente’ é propositalmente um oxímoro para indicar essa ambiguidade intrínseca – uma ambiguidade que, desde a Segunda Guerra Mundial, países como a China praticamente não tiveram; que países como a Coreia tiveram mas souberam resolver bem nos **termos do interesse nacional**; e países como o Brasil e os demais da América Latina não têm sido capazes de resolver” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 21-22, grifos próprios).

Por fim, Bresser-Pereira (2006) conclui com uma crítica às teorias econômicas que reduzem a análise de mercados, embora reconheça que elas tenham produzido ferramentas de análise úteis, para então sair em clara defesa de:

“Mais úteis são as teorias histórico-institucionais do desenvolvimento e da macroeconomia, do tipo formulado pelos economistas clássicos, por Schumpeter, Keynes, e pelos economistas que, desde a Segunda Guerra Mundial, vêm desenvolvendo a partir daí teorias e estratégias para o desenvolvimento. Teorias pragmáticas, que orientem a ação prática. Teorias que levam em consideração as estruturas econômicas e as instituições, a sociedade e a política, o mercado e o poder, os interesses e as **convicções republicanas dos agentes econômicos** e dos formuladores de **estratégias nacionais de desenvolvimento**” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 22-23, grifos próprios).

O caráter didático da exposição de Bertoncello (2011), que permitiu sistematizar suas ideias e seu esforço de revisão da literatura internacional do tema, muito colaborou para esta vista panorâmica que se está a compor. O autor identificou que nos anos de 1950-1970 o debate se identificava entre 3 perspectivas: i) a teoria da modernização, ii) o estruturalismo cepalino e a iii) análise da dependência. E nos anos de 1980, face às respostas dadas, as dificuldades enfrentadas pelos países do então chamado Terceiro Mundo, outras duas perspectivas surgiram:

uma centrada no Estado e a perspectiva neoliberal. Por fim, o autor ainda tratou de uma perspectiva mais recente surgida a partir dos fenômenos de transnacionalização do capital e relações comerciais. Essas vertentes foram analisadas essencialmente pelo conjunto de conceitos que apresentaram para sustentar suas explicações sobre o desenvolvimento, bem como as estratégias de atuação dos países. Bertoncele também procurou analisar as principais críticas que cada uma dessas vertentes recebeu e, em alguns casos, a própria experiência prática forneceu os elementos para o surgimento de um outro conjunto de ideias que vieram compor a vertente seguinte. Ao longo da análise, o autor deixou claro que há outras vertentes dentro dessas perspectivas, mas que deu preferência aos principais elementos do quadro analítico-conceitual, com os quais se sintetizou no Quadro 1.

O autor inicia retomando a distinção entre desenvolvimento e crescimento, tendo como referência as proposições de J. Schumpeter quando este se opôs aos pressupostos neoclássicos de equilíbrio na alocação de recursos para avançar para os anos 1940 quando os estudos sobre desenvolvimento dizendo que:

“A problemática fundamental residia em explicar as diferentes experiências de desenvolvimento entre os países ora industrializados e aqueles que então se desligavam dos laços coloniais ou que, já deles desligados, passavam por transformações resultantes de mudanças na vinculação à economia mundial (caso de alguns países latino-americanos, como Venezuela, 1978). Embora se assemelhem em termos da problemática, os estudos no campo divergem enormemente no que se refere à conceituação do fenômeno (o que é desenvolvimento?), à concepção da natureza e dinâmica do desenvolvimento (como entender o processo, as causas do atraso, as condições de mudança, o papel dos atores etc.), aos métodos de investigação (ex.: unidade de análise) e às estratégias para intervenção (qual é o papel do Estado ou da sociedade civil?)” (BERTONCELO, 2011, p. 96, grifos conforme original).

Já nos anos de 1950, segundo a Teoria da Modernização, a tradição e modernidade foram tomadas como polos de um *continuum*, isto é, com base em premissas retiradas da teoria evolucionista, os estudos da modernização entendem que a transição entre eles envolveria mudanças sequenciais, incrementais, irreversíveis e inevitáveis que conduziriam a transformações qualitativas em diversos âmbitos da vida social. Portanto, a estratégia de intervenção seria a modernização como um processo homogeneizador, sistemático e transformativo, porque produziriam mudanças mais ou menos simultâneas em diversas dimensões da vida social (industrialização, urbanização, elevação da mobilidade social, diferenciação estrutural, secularização). De acordo com Bertoncele (2011), essa vertente foi criticada pelos seus excessos no etnocentrismo, no determinismo (dos pressupostos), além do

caráter evolucionista (inevitabilidade) e da noção de atraso não explica as relações do interno com o externo. Com isto, abriam-se as frentes para as teorias estruturalista e da dependência.

Nos anos de 1960, Bertonecelo (2011) identificou no Estruturalismo Cepalino como a vertente predominante. Esta escola embasava-se na tese da deterioração dos termos de troca como principal explicação para o subdesenvolvimento, pois ocorria uma transferência de ganhos da periferia para o centro, evidenciada pela crescente disparidade nos níveis médios de renda real entre os dois polos do sistema econômico mundial. Assim, o subdesenvolvimento foi definido como a coexistência de setores econômicos que se orientaram de forma capitalista e pré-capitalista e que resultaram em subemprego, inflação e desequilíbrio externo persistentes. Como estratégia de intervenção, esta escola defendia que eram necessárias alterações profundas nas formas de vinculação das economias desses países com o sistema capitalista mundial. A industrialização foi uma via necessária, mas não suficiente para tal. E assim defenderam a intervenção do Estado. No caso do Brasil, o modelo foi marcado pela implementação da política de substituições de importações.

Segundo Bertonecelo (2011), como tinha o Estado como foco de sua estratégia de atuação, esta escola foi criticada principalmente pelo fato de não haver teorizado de forma sistemática o Estado. Seus autores, em geral assumiram que havia uma autonomia relativa aos diferentes grupos sociais para o Estado levar a cabo uma estratégia de desenvolvimento industrial. Havia, no entanto, limites internos e externos para a ação estatal. “Os erros de diagnóstico do estruturalismo decorrem de insuficiências teórico-metodológicas” (BERTONCELO, 2011, p. 102). Foi justamente por aí que a teoria da dependência deu seus primeiros passos.

Ao longo dos anos de 1970, a Teoria da dependência se dividiu em duas vertentes. A primeira priorizou os conceitos de centro-periferia e de subdesenvolvimento, mas agregada ao argumento que a dependência externa estava relacionada aos processos sociais internos. Em seu arcabouço teórico desenvolveu-se a tese da superexploração do trabalho do centro na periferia. Com isto apresentaram a revolução socialista como solução para vencer o bloqueio estrutural. Segundo esta vertente de orientação marxista, a saída revolucionária implicava em destruir os vínculos entre as economias subdesenvolvidas com o sistema capitalista mundial. De outra forma, restava a reprodução de um padrão de acumulação capitalista insuficiente, concentrador e sujeito a regimes autoritários.

A segunda vertente apoiava-se na sociologia política para redefinir o conceito de dependência de externa para estrutural. Para este grupo de autores, a dependência não impedia

o desenvolvimento, mas lhe dava natureza peculiar, associada às condições internas e externas. Portanto, à dependência estrutural:

“Se expressa por um conjunto de relações internas entre grupos e classes sociais organizadas sob uma estrutura de dominação que, por sua vez, produz uma forma peculiar de vinculação entre a economia nacional e o mercado mundial. Assim, esse conceito capta as relações contraditórias entre o externo e o interno e, por isso, permite contemplar diferentes padrões de desenvolvimento e situações de dependência” (BERTONCELO, 2011, p. 104).

Assim, por meio de análise dialética das classes e das frações de classes em disputa pelas políticas estatais, o Estado não foi definido simplesmente instrumento de uma classe, mas um “pacto de dominação” ou uma “aliança básica” e por isso consideravam como hipóteses válidas os diferentes padrões de desenvolvimento. Esses pensadores foram criticados principalmente por não teorizarem sistematicamente a autonomia estrutural do Estado, isto é, faltou atenção às estruturas institucionais e às organizacionais.

Nos anos de 1980, embora já houvesse registros de ensaios neoliberais, Bertoncelo (2011) apontou-se como foco principal das teorias centrada no Estado (*State-centred-theories*) a capacidade e autonomia da burocracia estatal em formular e implementar políticas através da apropriação/construção de alavancas de intervenção política em diversas esferas sociais, em destaque na econômica. Estado como um “ator” interventor e que não se confunde com regulador. Bertoncelo (2011) apoiado em Chalmers Johnson (1982), que estudou o caso do Japão após a Segunda Guerra Mundial, definiu:

“[...] o conceito de Estado Desenvolvimentista chama atenção para um tipo de intervenção estatal na economia, **intervenção orientada para a transformação da economia nacional** – industrialização – visando à melhoria de sua posição no sistema econômico mundial. [...] Segundo Johnson (1982, p. 3-34), esse tipo de intervenção difere substancialmente daquele mais comum aos Estados regulatórios (tipicamente os Estados Unidos), em que a intervenção estatal geralmente se restringe à definição de normas que regulam a competição dos agentes no mercado. Embora o autor utilize os termos Estado desenvolvimentista e Estado regulatório, parece que ele quer diferenciar tipos de intervenção segundo sua orientação predominante” (BERTONCELO, 2011, p. 106, grifos próprios).

Já para o caso brasileiro, Bertoncelo (2011) destacou a posição de Evans (2004):

“Quando caracteriza o Estado brasileiro como um caso intermediário, Evans sublinha o fato de os chefes do Executivo nomearem milhares de funcionários para os cargos superiores em ministérios e agências estatais. Embora essa prática possa dar maior margem de manobra ao Executivo para construir uma base de apoio político-partidária, ela, ao mesmo tempo, **limita a capacidade**

da burocracia de produzir políticas de longo prazo, que não dependam das forças políticas que ocupam as principais posições dirigentes. Ademais, sublinha o autor, a ausência de uma estrutura burocrática autônoma favorece laços clientelistas” (BERTONCELO, 2011, p. 109, grifos próprios).

Sobre o Estado Desenvolvimentista, Bertoncelo (2011) resumiu da seguinte forma:

“[...] a distinção entre Estados predatórios, intermediários e desenvolvimentistas chama atenção para diferentes tipos de intervenção estatal na economia (e na vida social mais ampla) e relaciona esses tipos de intervenção às estruturas internas do Estado e às relações que vinculam Estado, economia e sociedade. A perspectiva de análise que confere centralidade ao **conceito de Estado Desenvolvimentista pode ser bastante útil por revelar a primazia da política sobre a economia, quer dizer, por sublinhar como “o desenvolvimento econômico pode resultar de um projeto politicamente construído visando à melhoria da competitividade econômica nacional”** (Pempel, 1999, p. 140; tradução própria)” (BERTONCELO, 2011, p. 109, grifos próprios).

Por fim, ao completar a análise daqueles que estudaram o desenvolvimentismo na Ásia, nomeadamente nos casos de Japão, Coreia do Sul e Taiwan, Bertoncelo (2011) conclui com a seguinte pergunta: “não seria a perspectiva de análise baseada no Estado Desenvolvimentista a materialização de oportunidades históricas delimitadas no tempo e no espaço?” (BERTONCELO, 2011, p. 110). Arrisca-se a dizer que a resposta depende da definição que se tem de Estado Desenvolvimentista. Percebe-se com isto que, dentro do debate do desenvolvimento, o tema do desenvolvimentismo vai ganhando contornos de um debate a parte, à medida em que se analisam as diferentes formas de intervenção estatal em formações sociais concretas. Dessa forma, retorna-se a problemática do desenvolvimentismo em separado mais adiante deste quadro teórico.

Na passagem dos anos de 1980 para de 1990, Bertoncelo (2011) argumentou que mesmo sendo distintas em suas proposições, conceitos e métodos, as perspectivas do estruturalismo, da dependência de desenvolvimentista agruparam-se em torno do entendimento de que era preciso uma ação política deliberada do Estado como forma de superação da condição de periferia. Entretanto, as variadas experiências neste sentido, tornaram as expressões “terceiro mundo” ou países “subdesenvolvidos” demasiadamente gerais para dar conta de todos esses processos (p.111). O que abriu frentes para a perspectiva neoliberal.

Os anos de 1990, no contexto da globalização econômica, Bertoncelo (2011) caracterizou com maior mobilidade de capitais, passou a se notar uma maior convergência nas autoridades governamentais para uma economia de livre mercado no plano global. A intervenção do Estado na economia tinha gerado comportamentos rentistas, *rent-seeking*

(corrupção, por exemplo) reduzindo a eficiência da economia. Assim, o desenvolvimento dependeria de se restituir a economia aos mercados, eliminando os controles burocráticos e reduzindo a esfera da atividade estatal na vida social, baseado na ideia de que a alocação eficiente de recursos ocorre com maximização de lucros em condições de livre mercado. Esse conjunto de estratégias foi chamado de neoliberalismo.

São várias as críticas ao receituário neoliberal. Bertoncelo (2011) aponta que Coréia do Sul e Taiwan seriam exemplos bem-sucedidos dessa política porque abriram seus mercados (embora haja evidências de que o desenvolvimento desses países não implicava em menor intervenção estatal). Mas a principal crítica a essa perspectiva se dirige ao **determinismo subjacente à tese da convergência**, que supõe que as “reformas estruturais” teriam por objetivo produzir arranjos institucionais ajustados à lógica do mercado, em resposta às mudanças ocorridas no capitalismo internacional. Foi como se os países tivessem que se adaptar ao mercado e que este era o único critério para políticas de desenvolvimento econômico bem-sucedidas. Por fim, Bertoncelo (2011) concluiu que:

“Se, de fato, houver uma única direção que se possa escolher, a economia de livre mercado, e uma única maneira para se percorrer esse caminho, por meio da adoção de “boas políticas” e de “boas instituições”, **então não faz mais sentido debater estratégias nacionais de desenvolvimento** e, mesmo, a delimitação de um campo de estudos voltado a esse tema tornar-se-ia problemática (Sallum, 2000; Rodrik, 2007)” (BERTONCELO, 2011, p. 113, grifos próprios).

Reparou-se que, a exemplo do que ocorre com o desenvolvimentismo, o neoliberalismo se tornou um campo de debate que não se limita ao plano do desenvolvimento econômico e por isso será retornada a sua discussão mais adiante, neste quadro teórico.

Bertoncelo (2011) não se isenta de uma conclusão própria sobre a temática do desenvolvimento e termina sua análise recomendando que:

“Como já sugerido por Polanyi (2000), toda economia de mercado supõe, para seu funcionamento, uma **estrutura institucional e garantias legais que dependem do Estado**. Seguindo essa trilha e incorporando avanços posteriores, pode-se dizer que o desenvolvimento é um processo multidimensional e multifacetado que supõe relações complexas entre o Estado, a economia e a sociedade. O desafio está em investigar os arranjos institucionais e estruturais que sustentam tais relações (tanto no plano interno quanto externo) e que determinam **graus variados de autonomia e de capacidade dos Estados nacionais para imprimir um padrão específico ao processo de desenvolvimento**” (BERTONCELO, 2011, p. 116, grifos próprios).

Quadro 1: Síntese dos estudos de desenvolvimento anos 1950 aos 1990

Perspectiva	Teoria da Modernização	Estruturalismo cepalino	Análise da dependência	State-centered theories	Neoliberal
Período	Décadas de 1950/1960	Década de 1960	Décadas de 1960/1970	Década de 1980	Década de 1990
Conceitos	Tradicional = expressão e causa do atraso; consequentemente, o atraso seria apenas uma etapa no processo de desenvolvimento.	Método histórico-estrutural; sistema centro-periferia; difusão desigual do progresso técnico; distribuição desigual de seus ganhos no processo capitalista.	Duas vertentes fortemente demarcadas, cujo ponto comum é o uso do método dialético e sociológico para explicar o desenvolvimento na periferia do capitalismo mundial.	Estado como “ator”; burocracia estatal; alavanca de intervenção; análise comparativa (Estados não são fenômenos padronizados); Estado Desenvolvimentista	Retoma alguns preceitos da Teoria da Modernização; reorientação conservadora na política pró-mercado; inflação e déficit fiscal são causados pelo gasto público excessivo; Consenso de Washington
Unidade básica de análise	Sociedade nacional (EUA e Europa)	Países latino-americanos.	“Nova fase” do crescimento “orientado para dentro” da América Latina.	Estados nacionais.	
Variável explicativa	Tradição e modernidade	A Deterioração dos termos de troca e o subdesenvolvimento .	Na primeira vertente: a revolução socialista para vencer o bloqueio estrutural. Na outra vertente: a dependência não impedia o desenvolvimento, mas lhe dava natureza peculiar, associada as condições internas e externas.	Capacidade e autonomia da burocracia estatal	Globalização (com mobilidade de capitais) e a relação entre Estado e Sociedade é base de trocas auto-interessadas em uma estrutura de oportunidades e restrições.
Estratégia de intervenção	Modernização	Industrialização e intervenção do Estado.	Na vertente marxista: saída revolucionária, Na outra vertente: Diferentes padrões de desenvolvimento. Análise dialética das classes e das frações de classes em disputa pelas políticas estatais.	Estado como um “ator” interventor (que não se confunde com regulador)	A alocação eficiente de recursos ocorre com maximização de lucros em condições de livre mercado).
Principais autores	3 vertentes: Economia do desenvolvimento (A. Lewis; H. Domar; R. Nurske; W. W. Rostow); Sociologia e o funcionalismo estrutural (T. Parsons; N. Smelser; S. M. Lipset); e Ciência Política (J. Coleman; G. Almond)	Raul Prebisch; Celso Furtado; Maria Conceição Tavares;	Uma vertente: A. G. Frank, T. dos Santos e R. Marini A outra vertente: F. H. Cardoso e E. Faletto	Evans, Rueschemeyer e Skocpol, (1985); Chalmers Johnson (1982)	Liberais clássicos: Smith (1776); Neoliberais: Milton Friedman (Escola de Chicago) e Friedrich von Hayek; Buchanan, Tolisson e Tullock, 1980

Fonte: Elaboração própria com base em Bertoncelo (2011).

Na perspectiva de Bielschowsky (2012/2014), no âmbito de um desenho conceitual, três frentes de expansão no Brasil que são “motores” do desenvolvimento, dado que o Brasil apresenta uma combinação peculiar de três elementos, a saber: amplo mercado interno (de consumo de massa), que se amplia à medida que melhora a distribuição de renda; forte demanda nacional e internacional por recursos naturais; e investimentos (públicos e privados) em infraestrutura.

O autor buscou apontar elementos conceituais nas teses keynesianas, kaldorianas e estruturalistas¹¹ para as estratégias de desenvolvimento na dimensão econômica, pois permite que “[...] ponha **o foco do planejamento do desenvolvimento econômico sobre o volume e a composição setorial e tecnológica dos investimentos**, ou seja, são as variáveis que definem o crescimento e o aumento de produtividade em longo prazo” (BIELSCHOWSKY, 2014, p. 117, grifos próprios). O autor ainda ressalta que as demais dimensões do desenvolvimento (educação, sustentabilidade ambiental, integração e harmonia regional e territorial, inserção internacional e reformas institucionais) são igualmente críticas.

A estrutura proposta por Bielschowsky, neste texto, apoia-se em evidências empíricas de pesquisas anteriores realizadas (algumas por ele mesmo), recomendando a revisão pormenorizada das questões macroeconômicas e de financiamento por sua evidente pertinência a qualquer estratégia nacional de desenvolvimento. Assim, a sua análise vai direto ao cerne das questões propostas, cuja síntese organizou-se no Quadro 2.

Quadro 2: Síntese dos “motores” do desenvolvimento

Motores:	1. Amplo mercado interno (de consumo de massa)	2. Forte demanda nacional e internacional por recursos naturais	3. Investimentos (públicos e privados) em infraestrutura
Causas	i) rápido aumento na massa salarial, por volume de emprego e elevação dos rendimentos do trabalho; ii) transferências de renda à população pobre, por efeito de políticas sociais como o impacto do aumento do salário mínimo (SM) sobre as pensões e o Programa Bolsa Família (PBF); iii) estabilidade ou queda nos preços dos bens industriais de consumo popular por valorização cambial e por importação de bens da China e da Ásia; e iv) forte	O progresso técnico nos setores associados a novas fontes de energia elétrica, na extração de petróleo em águas profundas e muito profundas e na produção de etanol, os avanços que o Brasil tem conquistado no domínio da tecnologia agrícola na região dos cerrados e o imenso campo de inovação representado por sua extraordinária biodiversidade são apenas alguns exemplos do potencial.	Os investimentos em infraestrutura são um motor do desenvolvimento, porque movimentam uma quantidade gigantesca de recursos e de emprego, e geram externalidades ao setor privado e à economia como um todo, razões pelas quais têm a responsabilidade de incentivar a expansão do investimento privado.

¹¹ Segundo o autor: “Inspira-se em Keynes (1982) porque toma o investimento como resultado de estímulos de demanda efetiva; em Kaldor (1989), porque considera o progresso técnico e o *learning by doing* processos que acompanham o investimento gerado por expansão de demanda e ajudam a alimentar os rendimentos crescentes de escala que permitem o aumento de produtividade. É estruturalista porque, ao centrar a análise no investimento e nas transformações estruturais que suscita, orienta a discussão diretamente ao “estilo” de desenvolvimento desejado e historicamente viável (Pinto, 1976)” (2014, p. 117, grifos conforme original).

	ampliação do crédito ao consumo e acesso da população de baixa renda ao mesmo. ¹¹		O único setor que recebeu expansão considerável foram as telecomunicações.
Círculo virtuoso	i) o aumento do consumo provoca a expansão dos investimentos, que se traduz em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, conhecimento, aprendizado e inovação e economias de escala (da produção em massa); ii) a elevação da produtividade transmite-se equilibradamente a lucros e rendimentos das famílias trabalhadoras pelo aumento de salários, redução dos preços dos bens e serviços e aumento dos gastos sociais; iii) esses rendimentos transformam-se em consumo popular continuamente ampliado; e iv) essa ampliação provoca a expansão dos investimentos.	É necessário produzir no país parte considerável das máquinas, sementes e demais insumos agrícolas e que aqui se adicione valor em toda a cadeia alimentar. O raciocínio para os demais recursos naturais é semelhante: é necessário que aqui se produza boa parte dos equipamentos e serviços de alta densidade tecnológica.	O estímulo ao desenvolvimento econômico derivado da realização dos investimentos em infraestrutura não se encerra, porém, com a mera provisão dos serviços que a infraestrutura presta. Potencialmente, ao menos, vai muito além, estendendo-se pela economia como um todo por meio dos efeitos de encadeamento e inovação transmitidos aos demais setores da economia.
Questão central:	<i>Será que a produção em massa estimulada pelo consumo de massa será feita no país ou teremos consumo de massa no Brasil e produção em massa na China?</i>	<i>Para que, todavia, isso ocorra, as atividades baseadas em recursos naturais não podem ser meros enclaves de onde saíam as matérias-primas sem deixar rastro de emprego, progresso técnico e bem-estar social.</i>	<i>Contudo, como nos dois outros casos, a potência desse motor depende das atividades que desencadeia em seu entorno.</i>
Candidatos mapeados no período	i) crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa – Plano Plurianual (PPA 2004-2007);	ii) investimentos em infraestrutura – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	iii) inovação – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), Plano Brasil Maior.

Fonte: Elaboração própria adaptada de Bielschowsky (2014).

Bielschowsky (2014) argumenta que:

“Devidamente “turbinados” (“potenciados”) por inovações tecnológicas e pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados, os três motores do crescimento com transformação estrutural representam uma rara oportunidade de desenvolvimento a longo prazo da economia brasileira. Mal turbinados, sua contribuição potencial tenderá a ser, em grande medida, desperdiçada” (BIELSCHOWSKY, 2014, p. 116).

Este processo se viabilizaria por meio de dois “turbinadores do desenvolvimento”. O primeiro diz respeito ao processo de inovação, cuja atuação pode ser dar em três frentes: i) reforçar em médio e longo prazos a estrutura produtiva já existente nas três frentes de expansão. ii) dar lugar ao surgimento de novas atividades, como exemplo aquelas associadas à exploração

do pré-sal e ao uso sustentável da biodiversidade. iii) permitirão aproveitar a contribuição potencial dos encadeamentos produtivos acionados pelos três motores nos segmentos tecnologicamente mais nobres, ampliando as cadeias produtivas nos segmentos em que o progresso técnico ocorre com maior velocidade.

O segundo diz respeito aos Investimentos nos encadeamentos produtivos tradicionais, não dependentes de maiores inovações, que no caso requer uma pesquisa baseada na matriz de insumo-produto, permitindo identificar os elos das cadeias produtivas tradicionais que se perderam ou se enfraqueceram e abrir uma reflexão sobre aquelas que ainda possuem ampla competitividade potencial.

A contribuição de Bielschowsky (2014) é específica sobre o Brasil no contexto dos anos 2000 e procurou tratar do contexto das atividades produtivas e dos programas de investimento já em curso (por exemplo o PAC) que permite avançar para uma reflexão sobre as estratégias de desenvolvimento e dinamização da economia brasileira com ênfase nas “fortalezas” e “debilidades” da estrutura produtiva (“elos fracos” e “elos fortes”). O autor, no entanto, reconhece que sua perspectiva está restrita à dimensão econômica da estratégia do desenvolvimento e que há outras dimensões críticas que precisam ser consideradas tais como Educação, sustentabilidade ambiental, integração e harmonia regional e territorial, inserção internacional e reformas institucionais.

Outras duas referências seminais que não se poderia deixar de mencionar, ainda que muito rapidamente, nos estudos de ênfase crítica ao tema do desenvolvimento são as obras de Arrighi (1997) e Chang (2004). Em seu texto “A ilusão do desenvolvimento”, Arrighi por meio da perspectiva dos ciclos sistêmicos de acumulação e da concepção braudeliana (de economia em três andares: produção, circulação e finanças) analisou os projetos desenvolvimentistas do período 1950-1980 cujos objetivos eram alcançar os padrões de desenvolvimento dos países centrais (com base em políticas de industrialização e modernização) e concluiu que este esforço não passou de uma ilusão, pois o padrão de desenvolvimento alcançado por um seleto grupo de países (em geral no Ocidente setentrional) se deu por meio de processos de exploração e de exclusão da imensa maioria da população mundial (conceito de riqueza oligárquica). Com isso, não só se ampliou o fosso entre os países “desenvolvidos” e os “em desenvolvimento”, como as doutrinas aplicadas a partir dos anos de 1980 tornaram uma miragem o projeto desenvolvimentista. O autor considera que houve casos de elevação da riqueza, como o Brasil e sudeste asiático, cuja trajetória dos anos de 1970 e de 1980 confirmaram o aspecto ilusório do desenvolvimento. Arrighi conclui fazendo alguns apontamentos para orientação de um

movimento operário mundial, considerando que houve mudanças nas condições de lutas dos trabalhadores.

No caso da pesquisa de Chang (2004), sua ênfase é dada a partir da perspectiva histórica e em sua análise faz duras críticas aos princípios de política ditados pelo Consenso de Washington, considerando que este se fundamentava em uma lenda do *laissez-faire*. O autor prosseguiu em sua análise de crítica aberta aos países que chamava de PAD (países atualmente desenvolvidos) que ignoravam os fatores históricos das políticas econômicas (industriais, comerciais e tecnológicas) e questões de governança que os levaram ao atual padrão de desenvolvimento e seguia sugerindo aos países em desenvolvimento estratégias de catch-up (de alcance) que não foram antes praticadas. A analogia que faz (e que dá título ao livro) é de “chutar a escada”, ou seja, os PAD estariam retirando a via de acesso (a escada) pela qual passariam as estratégias de desenvolvimento utilizadas no passado:

“[...] as políticas e instituições utilizadas pelos países atualmente desenvolvidos, nos estágios iniciais de desenvolvimento, diferem significativamente das que normalmente se supõe que eles utilizaram e mais ainda das diretrizes que recomendam, ou melhor, que frequentemente exigem dos atuais países em desenvolvimento” (CHANG, 2004, p. 207).

O autor concluiu com duas sugestões principais. Primeiro, tratava de mudanças nas posturas do FMI e do Banco Mundial e OMC, pois não existiam “melhores práticas” que servissem para todos ao mesmo tempo. Em segundo, criticou a ideia da “boa governança” baseada em um conjunto de instituições fixas anglo-americanas e sugeriu que mais esforços (inclusive acadêmico) deveriam ser empreendidos para se saber quais seriam as instituições necessárias e benéficas a cada estágio de desenvolvimento.

No caso de Hopper (2012) tratou-se de uma obra de caráter seminal, à medida que apresentou um resumo das principais teorias do desenvolvimento, bem como os seus críticos e dedicou mais espaço para o debate de tema candentes acerca do desenvolvimento. Chamou atenção à abordagem de caráter interdisciplinar e a todo o tempo se referia ao poder e às forças políticas em questão e como estas se interceptavam para moldar as várias estratégias de desenvolvimento. Embora o autor reconhecesse que as divergentes trajetórias de desenvolvimento dos países estivessem ligadas a fatores estruturais globais e condições locais (tais como história, cultura, valores etc.), não as abordou em termos de relações de classe e tampouco de padrões capitalistas. O autor falou em “desenvolvimentos” necessariamente no plural, dadas as diferentes e múltiplas formas que aparecia. Este argumento somado à contextualização de toda a pesquisa no fenômeno de “globalização” (e em seus temas correlatos

comércio, governança, meio ambiente etc.), permitiu inferir que “os desenvolvimentos” aos quais se referiu eram necessariamente desenvolvimentos de forças produtivas capitalistas.

Considerou-se iluminador para esta pesquisa o esforço de Hopper (2012) por trazer à tona de forma plural dois aspectos na compreensão do tema do desenvolvimento: primeiro, ao contrário do que supõem alguns, o desenvolvimento não estava morto e nem estagnado e, de acordo com as condições globais e as críticas que recebeu, podiam ter o seu curso alterado. O segundo, diz respeito ao tema do neoliberalismo, pois não só considerava como um projeto político e econômico que se baseava no entendimento ideológico do Estado e dos mercados, como considerava que a agenda neoliberal continuava a ditar as estratégias de desenvolvimento de governos nacionais e organismos multilaterais de financiamento (IFI). Para avançar nesta análise tornou-se imprescindível o estudo dos conceitos da mundialização e financeirização.

2.1.2 Mundialização e Financeirização: do que se trata?

No item anterior, viu-se que as principais características do modo de produção capitalista e que o seu desenvolvimento passou necessariamente pela expansão de sua área de atuação, ou seja, o mercado mundial. Este processo ocorreu em várias dimensões (comercial, produtiva, política, cultural etc) e que embora fosse influenciado pela mesma lei de acumulação, ao longo da história do capitalismo a forma e o conteúdo desta expansão ocorreram em contextos políticos diversos tanto no plano interno como no externo das formações sociais.

Considerando que um dos objetivos específicos de análise é saber o papel dos portos marítimos no padrão de desenvolvimento capitalista, então se fez necessário considerar a “globalização” como fenômeno que caracterizou o período em análise (1993-2013). Por que considerar a “globalização” como fenômeno diferenciado neste contexto dos anos de 1990 e de 2000?

De acordo com Martins e Theophilo (2009), um fenômeno se definiu como “aquilo que se mostra a partir de si mesmo” (p.44). Assim, quando se observa os principais indicadores do desenvolvimento capitalista, nota-se que ocorre a partir dos anos de 1990 um crescimento tanto do volume quanto do valor de comércio exterior.

Chaia (1997) em seu estudo sobre as alterações da agenda política afirmou que:

“O processo de globalização vem merecendo vasta produção bibliográfica, originando debates e polêmicas a respeito do seu significado, sendo que, de imediato, vem se estabelecendo vinculações entre globalização e democracia.

De forma geral, tendo em vista avaliar os efeitos sobre este regime político, pode-se sintetizar a globalização como um processo de internacionalização da produção capitalista, de desenvolvimento das comunicações e tecnologia, de redefinição da divisão internacional do trabalho, do aumento exacerbado do poder das agências financeiras internacionais, das empresas transnacionais, processo esse acentuado principalmente a partir dos anos 70. Convém atentar para o fato de que tal processo não deve ser compreendido como se desenvolvendo em um único sentido, uma vez que coexistem com ele, tanto a valorização das especificidades locais, quanto a manifestação da segmentação da produção” (CHAIA, 1997, p. 10).

Santos (2008) caracterizou a globalização por meio de dois elementos fundamentais: o estado da técnica e o da política. “A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, p. 23) E mais adiante diferencia a globalização do final do século XX de outros períodos de forte internacionalização do capital a partir da ideia de um motor único:

“Havia, com o imperialismo, diversos motores, cada qual com a sua força e alcance próprios: o motor francês, o motor inglês, o motor alemão, o motor português, o belga, o espanhol etc., que eram todos motores do capitalismo, mas empurravam as máquinas e os homens segundo ritmos diferentes, modalidades diferentes, combinações diferentes. Hoje haveria um motor único que é, exatamente, a mencionada mais-valia universal. Esta se tornou possível porque a partir de agora a produção se dá à escala mundial, por intermédio de empresas mundiais que competem entre si segundo uma concorrência extremamente feroz, como jamais existiu. [...] esse motor único se tornou possível porque nos encontramos um novo patamar da internacionalização, com uma verdadeira mundialização dos produtos, do dinheiro, do crédito, da dívida, do consumo, da informação. Esse conjunto de mundializações, uma sustentando e arrastando a outra, impondo-se mutuamente, é também um fato novo” (SANTOS, p. 29-30).

Na literatura acadêmica, no Brasil foram várias os autores que buscaram destacar os aspectos diferenciados das aceleradas trocas globais e da internacionalização da produção que caracterizaram a globalização como fenômeno trazendo à luz aspectos, suas implicações econômicas e políticas (Giambiagi, 1999; Barros e Giambiagi, 2008; Lacerda 2002; Dupas, 2007a e 2007b; Martins, 2011 e Santos, 2008).

Já na literatura internacional, destacaram-se as pesquisas de Chesnais¹² (1996, 1998, 2005) e Amin (2006) por suas valorosas contribuições críticas sobre a temática da mundialização e principalmente por suas abordagens em que política e economia estão indissociadas.

¹² O mérito da pesquisa de Francois Chesnais foi debatido por diversos autores brasileiros na recente publicação “Desenvolvimento e mundialização – o Brasil e o pensamento de François Chesnais” de José Eduardo Cassiolato, Marcelo Pessoa de Matos e Helena M. M. Lastres (orgs.). Rio de Janeiro, Editora E-Papers, 2014.

Chesnais (1996) chamou atenção para o fenômeno da mundialização do capital e assim o tratou conceitualmente para dar ênfase ao fato das relações sociais de produção que passaram a atuar em base mundial. Isto é em oposição ao conceito *mainstream* de globalização que focaliza a expansão geográfica dos mercados e da produção. Em 1998, Chesnais tratou a esfera financeira como um “ponta de lança” do movimento de mundialização da economia.

Em um momento seguinte, a liberalização comercial foi seguida pela desregulamentação de outras partes do mercado, tais como o bursátil, o bancário, além do mercado de trabalho por meio da introdução de regimes “flexíveis” de contratação de mão-de-obra¹³. Isto quer dizer que a liberalização das economias nacionais iniciada com a queda das barreiras alfandegárias e comerciais alcançou níveis que, para o comércio internacional, representou um aumento formidável nos volumes de circulação de mercadorias, agora tinham alcançado outros mercados. Chesnais (2005) caracterizou este movimento por meio dos três “D’s”: desregulamentação, desintermediação e descompartimentalização dos mercados. Isto é:

“[...] o movimento liberalização e descompartimentalização foi igualmente marcado pela criação de numerosas formas novas de aplicação da liquidez financeira (o que se chama de novos produtos financeiros) à medida que a remoção de regulamentações e controles nacionais anteriores abriu caminho para ‘inovações financeiras’” (CHESNAIS, 2005, p. 46).

Logo, a desregulamentação embutida nas ideias do livre mercado e da livre concorrência foi uma espécie de aríete¹⁴ para abrir as portas para outros mercados que por meio da desintermediação e a descompartimentalização deixou o capital livre de restrições para atuar em mais de uma atividade fim. Por exemplo, permitiram-se bancos comerciais atuarem no mercado de seguros e assim por diante. Esta livre atuação dos capitais em mais de um mercado ao mesmo tempo teve efeitos distintos dos que já se havia observado antes na história do capitalismo. Chesnais (2005) chamou atenção então para o fenômeno da financeirização¹⁵, cuja característica central era a autonomização do capital portador de juros em relação ao capital produtivo no processo de acumulação. Sabe-se que este movimento não ocorreu de forma espontânea nem, muito menos, natural:

¹³ Pelo termo “flexíveis” considera-se todas as formas de precarização de trabalho entre as quais se destacam as terceirizações, os trabalhos por tempo parcial com metas de tempo integral, além das contratações por meio de contrato de prestação de serviço (consultores e empresa de uma pessoa só, também conhecidos como “pejotização”).

¹⁴ Trata-se de uma antiga máquina de guerra utilizada para estourar muralhas e portões.

¹⁵ Chesnais (2005) deixa claro que a financeirização, definida genericamente como a dominância do capital financeiro sobre os demais, não é, a rigor um fenômeno novo no capitalismo. Por outro lado, as características desta fase a fazem particular das demais, e por isso o autor a chama esta de uma “segunda dominância financeira”.

“O capital portador de juros (também designado “capital financeiro” ou simplesmente “finança”) não foi levado ao lugar que hoje ocupa por um movimento próprio. Antes que ele desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregular e desbloquear seus sistemas financeiros” (CHESNAIS, 2005, p. 35).

Nem o capital e seus momentos de reprodução diretamente ligados ao comércio chegaram a essa expansão por simples acaso. Foram todos conduzidos por uma lógica do processo de acumulação, cuja fase mais avançada se apresentou como financeirização em escala planetária. Importante destacar que:

“Por acumulação financeira entende-se a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços” (CHESNAIS, 2005, p. 37).

Neste mesmo sentido, Amin (2006) afirmou que:

“Não chegando, portanto, a criar as condições para o estabelecimento de um novo sistema de acumulação, a mundialização desenfreada, que os poderes constituídos tentam impor, reduz de fato as políticas econômicas ao estatuto de políticas de gestão da crise. Propus ler o conjunto de “receitas colocadas em ação – a liberalização das fronteiras, a mundialização financeira, os câmbios flutuantes, as elevadas taxas de juros, o déficit da balança exterior do Estados Unidos, a dívida externa dos países do Sul e do Leste, as privatizações – como um conjunto perfeitamente coerente de medidas de gestão da crises, oferecendo aos capitais excedente, que não têm a saída rentável na expressão do sistema produtivo, a saída para os estabelecimentos financeiros, evitando desse modo a desvalorização maciça desses capitais. Trata-se, portanto, de um processo de financeirização maciça, o processo D-D’, em expansão, substituindo o processo D-P-D’, em pane. A financeirização contemporânea é, portanto, mais uma vez o sinal de crise da acumulação. Ela não é a solução” (AMIN, 2006, p. 157).

Em outras palavras, o capital se valeu da expansão dos mercados (crescimento do comércio exterior) como ação na sua luta contra a tendência declinante da taxa de lucro. Mas, como havia limites para a acumulação nesta atividade, em seu movimento de “fuga para frente”, uma parte desta expansão dos mercados mundiais tocou à esfera financeira. Ao dar este passo, o capital financeiro se autonomizou em relação ao produtivo, permitindo a realização do lucro (D que se torna D’) sem passar pelas agruras da produção (D-P-D’). Amin (2006) completou afirmando que “por seu caráter absolutamente generalizado, envolvendo o

sistema mundial em todos os segmentos que o compõem, a financeirização adquire, por esse motivo, uma dimensão nova, sem precedentes” (AMIN, 2006, p. 157).

Já se tratou em Galvão (2009) dos termos detalhados sob os quais a finança se tornou a peça principal de um regime de acumulação com baixo crescimento. Aqui, frisou-se alguns pontos centrais para a caracterização da mundialização financeira como marca do capitalismo contemporâneo. As pesquisas de Marques (2007, 2008), Sauviat (2005), Plihon (2005), Husson (2010), Duménil e Lévy (2005, 2006) e do próprio Chesnais (2005, 2006), cujas formulações possuíam uma hipótese comum: a grande finança, como determinante de constituição de uma fração de classe, passou a exercer papel dominante, colocando todo o sistema econômico sob a lógica de um mesmo padrão de rentabilidade a curto prazo. Duas conceituações foram indispensáveis a esse raciocínio da dominância financeira. Primeiro, distinguir a finança do setor financeiro. Segundo, em identificar o fenômeno na realidade concreta.

Sobre o primeiro ponto se tem que:

“Denominamos finança a fração superior das classes capitalistas e as instituições onde se concentra sua capacidade de ação. Note-se que, nessa definição, é preciso distinguir a finança do setor financeiro. Por um lado, a finança reúne uma fração de classe e instituições financeiras. Por outro, essas instituições financeiras constituem um conjunto mais vasto do que se pode agrupar em uma “indústria financeira”, compreendem igualmente instituições como os fundos de pensão e o banco central, que têm funções e modos de funcionamento diferentes por exemplo dos de outros bancos” (DUMÉNIL e LÉVY, 2005).

Já sobre o segundo, tem-se que:

“[...] a empresa da “finança” está definida a partir de três fenômenos estreitamente imbricados: o aumento da parte das rendas financeiras na repartição da renda nacional; o peso crescente do capital financeiro na orientação geral da acumulação do capital; o aumento das cotações bursáteis” (HUSSON, 2010).

Isto significa, em outras palavras, uma financeirização que incide sobre as próprias relações de produção. (Husson, 2010; Duménil e Lévy, 2005, 2006). Amin (2006) explicava a autonomização da grande finança dizendo que:

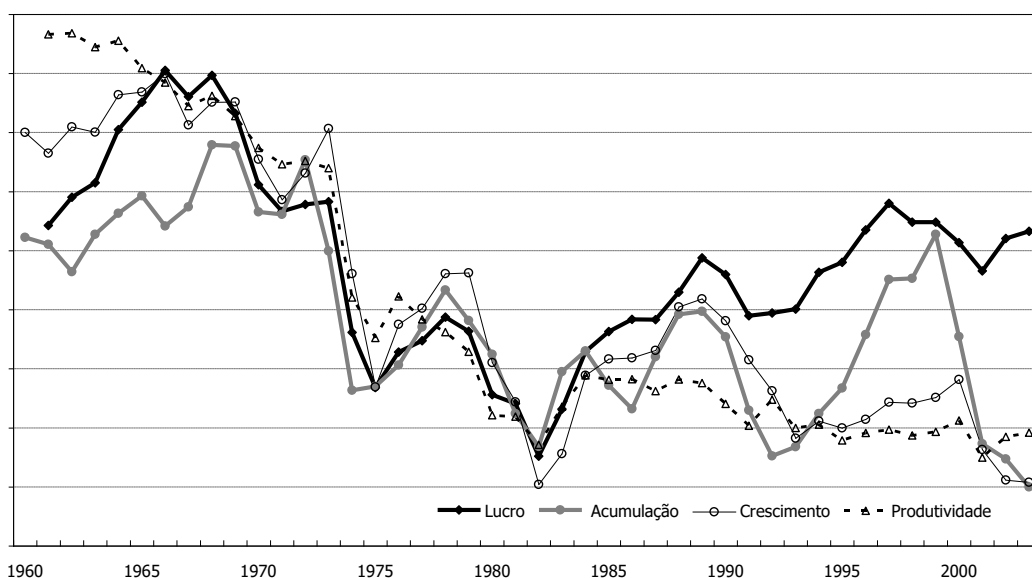
“[...] por seu movimento próprio o sistema dá ao capital-financeiro-rentista a possibilidade de fazer prevalecer seu interesse particular sobre todos os interesses gerais, seja qual for o custo para a economia, tanto nacional como mundial. A desigualdade fabulosamente crescente nas repartições dos ganhos, em todos os níveis, do local ao mundial, produzida pela punção crescente da

renda financeira sobre um produto relativamente estagnante, expressa toda a irracionalidade do sistema” (AMIN, 2006, p. 161).

A Figura 1 deixou claro dois aspectos discutidos até o momento: primeiro, a tendência declinante da taxa de lucro, que nunca se recompôs dos níveis alcançados durante os “30 anos gloriosos do pós-guerra (1950-1980). Segundo, que se notou uma recuperação da taxa de lucro a partir de meados dos anos de 1980, mas que veio descolada da taxa de acumulação e da produtividade, o que implicou que o lucro se recompôs a partir de atividades não relacionadas com a produção direta, mas sim da esfera financeira. Segundo Husson (2010):

“Fazendo-se abstração das flutuações cíclicas, a nova fase se caracteriza da seguinte maneira: restabelecimento da taxa de lucro sem efeito sobre a acumulação, crescimento medíocre e fraco avanço da produtividade. Poderia ser: Trata-se de uma configuração do conjunto dos grandes países capitalistas, que não necessariamente é encontrada em cada um desses países, quando analisados isoladamente. Mas esta diferenciação poder ser considerada como o efeito de uma distribuição desigual desse modelo geral em razão das relações mais e mais assimétricas que existem entre os diferentes polos – Estados Unidos, Europa, Japão – de uma economia profundamente mundializada” (HUSSON, 2010).

Figura 1: As curvas da economia capitalista 1961 -2003



Dados: EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Itália (médias ponderadas segundo o PIB).
Fonte: OCDE, *Perspectives économiques*, 2003 apud Husson, 2006.

Em resumo, tem-se então que a dominância financeira é a contraface de um regime de baixo crescimento com lucro elevado. Mas qual o significado prático disto?

Segundo Marques (2014):

“Significa que a busca pela rentabilidade do “fazer dinheiro com dinheiro, sem passar pela produção” é a prioridade primeira do capital e que ela se expressa como uma ofensiva política de classe com alcances mundiais. Essa maneira de fazer dinheiro, que atua na esfera da circulação, não tem nenhum compromisso com a produção e o emprego e é movida pela lógica de curto prazo. Assim atuando, essa dominância do capital fictício deprime o investimento e impõe um ritmo de crescimento muito baixo e elevadas taxas de desemprego, ao contrário do que ocorreu no período dos trinta anos que se seguiram ao fim da II GM” (MARQUES, 2014).

As consequências desta dominância financeira se espalharam no conjunto das relações sociais. A grande finança atingiu certa autonomia em relação à produção de bens tangíveis, colocando esta em posição de subordinação em um duplo sentido: não só não dependia da produção tangível para se reproduzir, como os seus parâmetros de rentabilidade, influenciavam (e em alguns casos de grupos multifuncionais, como as holdings), determinavam o ritmo de investimentos e de circulação do capital. A interconexão dos mercados financeiros se valeu de modernos sistemas de informação e comunicação e se deslocou com facilidade de um “mercado” a outro. Estes mesmos recursos de tecnologia da informação e comunicação estiveram disponíveis também para a produção de bens tangíveis, mas o seu deslocamento ainda dependia de infraestrutura física para completar o seu processo. Foi neste sentido que as redes de comércio e transporte cumpriram com um papel destacado, à medida que aumentaram as trocas de bens tangíveis em plano mundial. Ver mais de perto como se deu esta relação. Harvey (2005) ao estudar a questão dos transportes no processo de acumulação partiu a ideia de que a circulação tinha dois aspectos fundamentais: o do movimento físico e o das mediações sociais (a cadeia de atacadistas, varejistas, operações bancárias etc) necessárias para que os bens produzidos chegassem ao mercado. Com isto, a indústria dos transportes e das comunicações teve um papel relevante.

“No entanto, os meios de transporte e de comunicação, por serem quase inteiramente constituídos de capital imobilizado, possuem suas próprias leis de realização (Marx, 1973:523); leis que se originam do fato de que o transporte é produzido e consumido ao mesmo tempo no momento de seu uso. Embora a indústria do transporte seja, potencialmente, uma fonte de mais-valia, há boas razões para que o capital não se engaje em sua produção, exceto sob certas circunstâncias favoráveis. Desse modo, o Estado é, muitas vezes, bastante ativo nessa esfera de produção (Marx, 1973:531-3)” (HARVEY, 2005, p. 47).

No duplo processo dos transportes em posicionar os suprimentos e fazer a entrega dos bens finais nos centros de consumo, a utilização de um meio de transporte ágil e que não

representasse um custo exorbitante ao valor do produto¹⁶ tornou-se indispensável. Neste sentido, Harvey (2005) colocou que:

“No contexto da acumulação geral, o aperfeiçoamento do transporte e da comunicação é visto como inevitável e necessário. [...] de modo que “gradualmente se adaptaram aos meios de produção da indústria mecânica, pela criação de um sistema de barcos fluviais a vapor, estradas de ferro, navios oceânicos a vapor e telégrafos” (Marx, 1967, vol. 1: 384). O imperativo da acumulação implica consequentemente no imperativo da superação das barreiras espaciais” (HARVEY, 2005, p. 48).

O transporte marítimo e, portanto, suas tecnologias associadas não foram meros elos de uma cadeia. Foram determinantes em um processo de intercâmbio de mercadorias e que foram ao mesmo tempo determinado pelas necessidades destas de chegarem ao mercado. Com o desenvolvimento do comércio de longa distância, o transporte marítimo barato revelou-se como condição necessária, mas não suficiente para as cadeias logísticas globais, pois

“[...] qualquer redução no tempo de circulação aumenta a produção do excedente e intensifica o processo de acumulação. O aumento da “velocidade de circulação” do capital” contribui para o processo de acumulação. Nestas condições, “até a distância espacial se contrai em relação ao tempo: o importante não é a distância do mercado no espaço, mas velocidade [...] pela qual o mesmo pode ser alcançado (Marx, 1973)” (HARVEY, 2005, p. 48-49).

Neste aspecto, houve fartos exemplos de plantas inteiras que foram transferidas para China sem ter lá seu mercado consumidor. A questão dos transportes e comunicações se condensaram na logística internacional.

Verificou-se, com alguma facilidade, (por meio de manuais de comércio exterior ou mesmo de administração de empresas) que o termo “logística” passou a ser empregado na produção literária corporativa ou acadêmica em meados da década de 1990 como uma espécie de nova descoberta do *business management*. Robles (2001), chamou atenção para este aspecto ao afirmar que:

“O conceito atual de logística integrada ou ACS aponta para um conjunto de atividades que cria valor competitivo, agregando serviços aos produtos vendidos e, consequentemente, valor aos clientes, contribuindo ainda para otimização dos custos operacionais e da produtividade, melhores utilizações da capacidade produtiva e dos recursos, reduzindo estoques ao longo das cadeias produtiva e de suprimentos, integrando de forma mais estreita, a

¹⁶“In 2004 packing 4,000 video recorders into a 40’ft container reduced the freight cost from the Far East to Europe to around 83 cents per unit, whilst Scotch whisky could be shipped from Europe to Japan for 4,7 cents per bottle. As a result, distance from the market and transport cost became a less important consideration in the location of manufacturing industry.” (Stopford, 2009, p. 512).

empresa a seus fornecedores. [...] A adoção do conceito de Logística Integrada ou ACS vem se constituindo numa das maneiras pelas quais as empresas estrategicamente se posicionam além de suas fronteiras ou do relacionamento direto com seus fornecedores e distribuidores de primeiro nível, encarando a extensão inteira de suas cadeias de valor e suprimentos” (ROBLES, 2001, p. 40).

No entanto, o próprio autor reconheceu que a implementação de modernas cadeias de suprimento, longe da ideia da logística como “panaceia universal”, na prática se deu de forma mais dura para algumas organizações:

“Deve-se ressaltar, entretanto, que a implementação do modelo de administração das cadeias de suprimento e, por consequência, do relacionamento estreito entre fornecedores e clientes no mercado industrial tem se dado de forma mandatória, ou seja, uma empresa com amplo poder de negociação exige de seus fornecedores ou clientes um comportamento e adequação ao seu novo modelo de gestão” (ROBLES, 2001, p. 41).

Sim, é fato que a logística proporcionou a possibilidade de ganhos de tempo e processo (e, portanto, de capital) que antes não estavam claros. Desta maneira ficou evidente porque a logística¹⁷ passou de um mero custo de transação a um elemento decisivo no processo de rotação do capital. Como destacou Povoleri (2001):

“O movimento do capital no espaço, entrelaçando e criando novos ramos de produção pelo desenvolvimento das forças produtivas, acaba por relativizar esta afirmação. Isto porque, o tempo de produção de uma indústria sendo o tempo de circulação de outra a ela relacionada implica que a circulação, também por esta ótica, está determinada pelo desenvolvimento das forças produtivas para que os dois momentos sejam compatíveis com a lógica da produção e reprodução em geral. Esta questão da simultaneidade dos tempos de circulação e produção entre os capitais passa a exigir compatibilidade cada vez maior entre as condições dos dois momentos do ciclo do capital como um todo e, principalmente que as condições de valorização do capital dependa não apenas das condições de seu processo de trabalho e das condições de realização, mas também, das condições de produção e realização de outros setores, que por sua vez estão relacionadas às condições de circulação – ou melhor, as distâncias entre os fragmentados momentos da produção. Pode-se inferir que a dispersão industrial e altera de forma significativa à rotação do capital e a sua reprodução ampliada. Apesar de todos os esforços do capital em romper com as barreiras e contradições internas ao seu desenvolvimento, também na questão da ocupação do espaço - na sua espacialidade criada - onde se reproduz e se manifesta de forma específica a contradição entre os interesses do capital individual e do capital enquanto classe, ela toma a forma de um movimento guiado pela repulsão e aglutinação, distanciamento e

¹⁷ A vulgarização do termo “logística” acabou por ofuscar, em certa medida, o seu entendimento mais básico que compreende o conjunto das atividades formada por transportes, armazenagem, distribuição e sistemas de informação.

concentração, fracionamento e centralização do espaço territorial, principalmente o da cidade” (POVOLERI, 2001, p. 68).

Isto significa, de forma sintética, que, para dar conta desta lógica de curto prazo, os fluxos se aceleraram. Mas como o comércio dependia (ainda) de um deslocamento físico (infraestrutura e meios de transporte), o complexo marítimo-portuário passou a ser submetido a um esforço de compressão de tempo e espaço com vistas a se ajustar a uma rotação de capital mais rápida e supostamente mais rentável. Galvão (2009) ressaltou que:

“A aplicação de conceitos tais como just-in-time e produção enxuta só faz sentido se as firmas puderem, de fato, operar com baixos estoques, que represente aceleração em sua rotação de capital. As funções logísticas, portanto têm como principal objetivo reduzir custos, com menos tempo de armazenagem física, principalmente porque esta representa capital parado” (GALVÃO, 2009, p.98).

À medida que se aprofunda esta discussão, fica inevitável tratar dos aspectos políticos, isto é, da correlação de forças que fizeram com que mundialização do capital tenha exercido tamanha influência nos contornos do atual desenvolvimento do capitalismo. Passa-se a algumas considerações político-ideológicas a esse respeito:

2.2 Estratégias de desenvolvimento capitalista: Neoliberalismo e Desenvolvimentismo duas faces da mesma moeda

O neoliberalismo e o desenvolvimentismo foram duas visões que, destacadamente, influenciaram a condução de economia política e de políticas públicas no Brasil no período que se analisou 1993-2013. Chaia (1997), apoiada em Anderson (1995), afirmou que:

“[...] esse processo de globalização é acompanhado por um corpo ideológico, o neoliberalismo, que aparece como uma reação teórica e política contra o Estado interventor e de bem-estar. As ideias neoliberais começam a ganhar destaque com a crise do sistema capitalista, à partir dos anos 70, orientando suas críticas contra o aumento do poder do Estado, do poder dos sindicatos e do movimento operário, e também contra o crescente gasto público com os setores sociais. [...]. Nesta concepção, as reformas estruturais (fiscal, tributária, administrativa) tornam-se fundamentais para enxugar a máquina administrativa do Estado, associadas ao livre jogo do mercado, e que permitiriam que a economia capitalista volte a crescer, - mas, agora, sem dúvidas às custas do aumento da desigualdade. [...]. Portanto, nesta perspectiva, o Estado deixaria de exercer um papel de interventor e restringiria sua atuação às áreas de educação, saúde, segurança e transportes. Para tanto, deveria enxugar ao máximo sua administração, promovendo as privatizações de suas empresas, e tendendo a um Estado mínimo” (CHAIA, 1997, p. 12-13).

Por outro lado, observou-se que houve um notável volume de artigos científicos, de jornal, palestras e dossiês sobre a temática do desenvolvimentismo e suas variantes publicados no período 2010-2014, o que representa um reflexo da sensação que o Brasil passou por transformações a partir de mudanças na orientação geral neoliberal de política econômica e social. Apurar essas mudanças e verificar seus impactos e as reais transformações não é tarefa simples em qualquer circunstância. Vejam a seguir como se caracterizam essas duas visões que orientam a dimensão estratégica deste estudo.

2.2.1 O neoliberalismo: origens e conceitos

A estas alturas muito já se gastou para explicar, justificar, criticar ou mesmo reincorporar o neoliberalismo. Afinal o neoliberalismo é um conjunto de medidas, uma política, uma ideologia ou imperativo de tudo isto junto e mesclado no caldo da globalização? É claro que a resposta a estas questões depende da interpretação que se tem do neoliberalismo como fenômeno. Este é certamente um debate importante, mas que foge ao objetivo da pesquisa, pois para subsidiar o objetivo específico desta pesquisa interessa saber qual o alcance das ideias neoliberais na formulação das políticas de Estado, sobretudo nas reformas do Estado que se notaram ao longo dos anos de 1990. Para compor o quadro de conceitos contou-se com duas referências seminais no assunto de Anderson (1995) e Petras (1997).

Anderson (1995) ao propor um balanço no neoliberalismo o fez em perspectiva histórica de modo deixar claro dois pontos: o neoliberalismo não é simples a versão moderna do liberalismo clássico; e tampouco ocorre de maneira igual em todos os cantos do planeta. O autor recupera a inspiração teórica de Hayek e da Sociedade de Mont Pelerin que procurou influenciar a políticas dos Estados na Europa, combatendo o keynesianismo e o solidarismo, pois:

“Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si -, pois disso dependiam as sociedades ocidentais” (ANDERSON, 1995, p. 10).

Essa mensagem levou um certo tempo para cumprir o seu papel influenciador até que a recessão dos anos 1970 tornou-a uma visão plausível diante da recessão e da inflação. Na

Europa, a incorporação das medidas de estabilização monetária, elevação dos juros, cortes de gastos sociais e privatizações foram mais sistematicamente adotadas pela Inglaterra de Thatcher, que logo foi seguida pela França de Mitterand e Espanha de Gonzalez, mesmo tendo sido eleitos governos progressistas populares. Nos EUA, Anderson afirma que foi diferente, pois não havia um estado de bem-estar como na Europa, mas Reagan também aplicou medidas de elevação dos juros, redução de impostos em favor de ricos e combateu duramente a única grande greve daquele período. Anderson (1995) destacou os casos de Austrália e Nova Zelândia como “hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia”.

A título de balanço observou-se que para a deflação, lucros e empregos e salários o programa neoliberal foi bem-sucedido. No entanto, não foi capaz de reanimar e retomar as taxas de crescimento de antes dos anos de 1970, o que segundo Anderson (1995) foi determinado por dois fatores: a desregulamentação financeira, que criou condições para inversão especulativa ao invés de produtiva; e aumentos dos gastos sociais com o desemprego e aumento demográfico. A capacidade e o dinamismo deste projeto foram tão sérias que não se abateu e ganhou novos ânimos nos anos de 1990 com a queda do comunismo e virada continental do neoliberalismo na América Latina, onde o Chile foi a experiência-piloto e se afirmou com as eleições de Salinas, no México, em 1988, Menem na Argentina em 1989 e Fujimori no Peru em 1990. Isto mostrou que, embora a democracia nunca tenha sido um valor central do neoliberalismo, este se impôs tanto em regimes autoritários (como do Chile) como nos governos eleitos de México, Argentina e Peru e Brasil (que o autor não menciona a eleição de Collor em 1989).

Por fim, Anderson (1995) apontou que a região de maior êxito econômico nos últimos 20 anos era no extremo oriente (Japão, Coreia, Formosa, Cingapura, Malásia), onde justamente era a menos neoliberal. Quanto tempo mais iam conseguir ficar de fora desta onda era ainda incerto. O texto de Anderson é de 1995 e bem se sabe que esses países do sudeste asiático enfrentaram uma grave crise financeira em 1997, cujas causas estavam relacionadas a abertura da conta de capitais e livre cambio. E concluindo o seu balanço Anderson (1995) afirmou que:

“Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas” (ANDERSON, 1995, p. 23).

No caso da obra de Petras (1997), também em abordagem histórica colocou que o neoliberalismo devia ser compreendido no contexto da crise do nacional-populismo e na derrota do socialismo. Dessa forma, o neoliberalismo não foi o simples retorno ao liberalismo, embora compartilhe com estas ideias centrais de que é o mercado o melhor alocador de salários e capitais e contra a regulamentação. “Em suma, embora o neoliberalismo tenha com o liberalismo algumas posições doutrinárias em comum, os efeitos que ambos exercem sobre a estrutura social e sobre a economia são bem diferentes” (PETRAS, 1997, p. 17).

As cinco metas essenciais do neoliberalismo são resumidas assim: estabilização de preços e contas estatais; privatização dos meios de produção e das empresas estatais; liberalização do comércio e fluxos de capitais; e austeridade fiscal. Para Petras (1997, p. 18), o núcleo teórico dessas políticas se funda no postulado de “um mundo formado por indivíduos que concorrem e que se comportam de forma competitiva para maximização dos lucros”. E desta maneira,

“[...] os defensores da teoria neoliberal recusam-se a aceitar quaisquer questionamentos empíricos ou históricos à sua suposição epistemológica básica. O resultado disso é um aparato teórico falho, embora política e ideologicamente útil. [...] A metodologia individualista do neoliberalismo obscurece as verdadeiras forças sociais, mantendo as suas fictícias suposições abstratas” (PETRAS, 1997, p. 19).

Seguindo nesta linha do efeito ideológico, Petras (1997) chamou atenção para o uso da terminologia, pois constatou que o uso de certas expressões não tinha o mesmo sentido para descrever o que de fato significavam. Por exemplo: “mudança estrutural” e “reforma estrutural” ou ainda “reforma econômica” ou mesmo “ajuste”.

“A linguagem dos neoliberais envolveu a utilização de símbolos desprovidos de conteúdo cognitivo” (PETRAS, 1997, p. 21) Outro exemplo que o autor deu de aplicação deste problema de conceitos foi com o termo globalização como “produto dos avanços tecnológicos e da chamada revolução nas informações, dos imperativos do mercado mundial e/ou da lógica do capital.” Além de abstrato, esta definição é anacrônica. A título de balanço o autor expõe seis pontos resumidos no Quadro 3.

Quadro 3: Síntese da doutrina neoliberal e seu alcance

Doutrina teórica	Alcance prático
1. Liberar o mercado, limitando a intervenção estatal	A intervenção não diminui, mas sim o tipo e a direção da intervenção (nas privatizações, no mercado de trabalho, política de salários, direitos etc)
2. Desregulamentar a economia	A desregulamentação não aconteceu, foi substituída por aquela dos banqueiros e organismos financeiros internacionais como BM e FMI.
3. Privatizar e acabar com os monopólios públicos, por serem prejudiciais à concorrência	A privatização transferiu monopólios de estado para grupos privados.
4. Promover a alimentação das economias laterais, incentivar os investidores e, com o enriquecimento ainda maior dos ricos, fazer com que os recursos “escorressem” para os segmentos inferiores.	Concentração de renda piorou.
5. Administrar as variáveis macroeconômicas para evitar os déficits comerciais e orçamentários.	
6. Promover a exportação de alguns produtos especializados, ao invés de incrementar a fabricação de produtos para o mercado interno.	

Fonte: Elaboração própria com base em Petras (1997, p. 25)

Por fim o autor conclui que:

“Neoliberalismo é uma forma histórica de capitalismo. Como tal, ela não é universal e nem o fim da história. [...] O neoliberalismo é produto das derrotas político-militares e ideológicas do movimento popular e, assim sendo, contrario às suas suposições básicas de “mercado”; ele é um fenômeno eminentemente político que depende do Estado [...] O argumento real do neoliberalismo não é o mercado versus Estado, mas a natureza de classe do estatismo neoliberal. Neste contexto, a ideologia neoliberal, escondida atrás da sua retórica de mercado, obscurece a sua verdadeira função de ideologia de classe” (PETRAS, 1997, p. 36-37).

Reparou-se que nem Petras (1997) e nem Anderson (1995) mencionaram ou vincularam a doutrina neoliberal com o Consenso de Washington, ocorrido em 1989 e disseminado inicialmente na obra de Williamson (1990). Buscando melhor compreender quais os possíveis hiatos dessa vinculação, encontrou-se na literatura internacional as contribuições de Gore (2000) e Marangos (2009a, 2009b) que fizeram notáveis esforços de caracterização da evolução e da influência do Consenso de Washington como vocalização do neoliberalismo.

Gore (2000) teve por objetivo saber como o Consenso de Washington se estabeleceu com um paradigma na política e também na academia. Isto é, o Consenso de Washington emergiu como a principal alternativa ao nacional-desenvolvimentismo, e em particular na América Latina, propondo um conjunto de reformas gerais que passaram por estabilidade macroeconômica (por meio do controle inflacionário e gasto público); abertura econômica (por meio do comércio e conta de capitais); e liberalização de setores específicos (por meio das

privatizações e desregulamentação). Essas reformas eram colocadas como necessárias para serem alcançadas a estabilidade e ajuste estrutural que por sua vez seriam os condutores para a retomada do desenvolvimento.

A propagação destas ideias se notou profícua tendo como referência principal a publicação de Williamson (1990). No entanto, Gore (2000) alertou para o fato de que:

“Williamson never explicitly identifies the Washington Consensus as a paradigm. But the way he describes the approach conforms in many respects with Thomas Kuhn’s notion of one. Thus, he argued that the Washington Consensus is a “universal convergence,” and that it constitutes “the common core of wisdom embraced by all serious economists” (WILLIAMSON, 1993, p. 1334)” (Gore, 2000, p. 790)¹⁸.

A ideia de uma mudança geral na condução da política é necessária, mas não suficiente para caracterizar uma mudança de paradigma. Segundo Gore (2000), *in examining the introduction of the Washington Consensus as a paradigm shift, what matters is not simply the substantive differences with earlier approaches, but also the nature of the change in the disciplinary matrix and worldview*¹⁹ (GORE, 2000, p. 790). Em outras palavras, o Consenso de Washington para além de um conjunto de recomendações de política econômica, veio acompanhado de uma mudança na forma como os problemas econômicos são enquadrados.

Assim, o Consenso de Washington combinou uma normativa econômica internacionalista com uma metodologia nacionalista para explicar que o que acontecia nos países tinha relação com suas políticas e fatores nacionais. A Figura 2 esquematiza essas ideias.

Figura 2: A configuração do desenvolvimento da análise de política: 1950-1990.

		Normative Framework	
		National	Global
Explanatory Framework	National	Competing Mainstream Dev. Paradigms Pre-1982 e.g. <i>Balanced</i> v. <i>Unbalanced Growth</i>	Dominant Development Paradigm Post-1982: <i>Washington Consensus</i>
	Global	Main Counter-currents Pre-1982 <i>Latin American Structuralism and Dependency Theory</i>	

Fonte: Tradução própria do original de Gore (2000, p. 792).

¹⁸ Tradução própria: “Williamson nunca identifica explicitamente o Consenso de Washington como um paradigma. Mas a forma como ele descreve a abordagem conforma-se em muitos aspectos com a noção de Thomas Kuhn de um paradigma. Assim, argumentou que o Consenso de Washington é uma “convergência universal”, e que constitui “o núcleo comum de sabedoria abraçado por todos os economistas sérios”

¹⁹ Tradução própria: “Examinando a introdução do Consenso de Washington como uma mudança de paradigma, o que importa não é simplesmente as diferenças substantivas com abordagens anteriores, mas também a natureza da mudança na matriz disciplinar e a visão de mundo.”

De acordo com Gore, a influência do Consenso de Washington pode ser notada na mudança de orientação de políticas apoiadas no dirigismo estatal para políticas mais orientadas ao mercado. No entanto, a forma e o contexto que cada país vivenciava nos anos 1990 não permitia que essa mudança de orientação fosse feita da mesma maneira em qualquer parte.

Havia componentes históricos das economias de industrialização tardia que precisavam ser considerados. Mas, segundo Gore (2000) as principais críticas ao Consenso de Washington se forjaram no âmbito de agências multilaterais como a UNDP e UNICEF reivindicando um desenvolvimento mais sustentável, mas centrado nas pessoas e tomando em consideração especificidades nacionais e locais. Ao longo dos anos de 1990, a emergência do SHD (*Sustainable Human Development*) que colocava a redução da pobreza como foco central (ao invés do crescimento do PIB), somado a experiências práticas não bem-sucedidas no Sudeste Asiático e América Latina, foram decisivas para o declínio da popularidade do Consenso de Washington como paradigma.

Gore (2000) escrevia no contexto da crise financeira da Ásia e na sua perspectiva, a emergência de um novo paradigma em substituição ao Consenso de Washington havia se concretizado. Mas em sua análise, independente do que viesse em termos teóricos, este novo paradigma deveria considerar alternativas viáveis guiadas pelos modelos do sudeste asiático, bem como no fortalecimento do novo estruturalismo que se via da América Latina e que se estendia aos países menos desenvolvidos na África. O grande desafio para Gore (2000) era *“This will entail the explanation of national development trends in a global context, and also the elaboration of alternative normative principles for the international regimes which constrain and enable national policy choices”*²⁰ (Gore, 2000, p. 801).

Marangos (2009a,b), por sua vez, estava de acordo com a influência teórica que o Consenso teve e considerava, pois a evolução do termo “Consenso de Washington” era um espelho do pensamento econômico dos últimos 20 anos. Marangos (2009b) apoiou-se -se principalmente nas publicações de Williamson, como sendo o pai da ideia e cunhador da expressão “Consenso de Washington” para expressar o que ele (Williamson) chamou de *“the conventional wisdom on the day among the economically influential bits of Washington, meaning the US government and the international financial institutions”*²¹ (Williamson, 1993,

²⁰ Tradução própria: “Isto implicará a explicação das tendências de desenvolvimento nacional num contexto global e também a elaboração de princípios normativos alternativos para os regimes internacionais que restringem e possibilitam escolhas políticas nacionais.”

²¹ Tradução própria: “a sabedoria convencional atual entre as partes economicamente influentes de Washington, significando o governo dos EUA e as instituições financeiras internacionais.”

p. 1329)” (Marangos, 2009b, p. 350). Aqui já fica claro que a ideia de consenso não foi de um entendimento geral e multidimensional sobre economia política, mas sim um consenso de um determinado grupo de instituições, nomeadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Tesouro dos EUA.

Marangos (2009a) fez uso de uma metodologia de análise comparativa dos seguintes 13 pontos principais (derivados das 10 teses de Williamson): disciplina fiscal; prioridades do gasto público; reforma fiscal; liberalização financeira; regime cambial; investimento estrangeiro direto; privatização; desregulamentação; direito de propriedade; reforma institucional e liberalização de preços. Esses aspectos foram analisados em quatro momentos distintos: na sua publicação original de Williamson (1990); seguida pelo que foi chamado “neoliberal manifesto”, que foram as bases para o “*Augmented Washington Consensus*” e por fim o “*After the Washington Consensus*”.

A análise de Marangos mostrou como os diversos críticos do Consenso (entre eles destacadamente Joseph Stiglitz) consideraram as propostas de Williamson como um “Manifesto Neoliberal”, isto é, uma espécie de extensão das políticas de Regan (EUA) e Thatcher (UK) para a América Latina). Em sua investigação, Marangos (2009a) deixou claro que foram diversos os esforços de Williamson em separar e desvincular as suas propostas da ideia de um manifesto neoliberal enfatizando que o Consenso de Washington não deveria ser interpretado como o “consenso entre *love & hate* sobre política econômica” e argumentando as diferenças entre as propostas de política do Consenso e o fundamentalismo do mercado típico do neoliberalismo (MARANGOS, 2009a, p. 203).

Williamson²² procurou interpretar os resultados negativos do Consenso original como falhas de implementação de políticas, mas voltou a insistir que os princípios que as norteavam eram bons e com isso propôs uma nova formula chamada “*economic growth = best practice institutions + openness to trade and capital flows*”²³ (MARANGOS, 2009a, p. 205). Essa nova etapa foi chamada por Rodrik (2002, 2004) de *Augmented Washington Consensus*, pois na verdade retomava pontos do Consenso original e acrescentava a forma como cada política deveria ser implementada. Novamente foram várias as críticas (dentre eles Stiglitz, 1998), pois essa suposta versão aumentada do Consenso continuava a insistir nos mesmo pontos, além de

²² Foram diversos textos ao longo publicados nesta fase. Encontram-se listados aqui os que Marangos (2009a) utilizou em seu levantamento: Williamson, J., 2004a. A Short History of the Washington Consensus. Paper Commissioned by Fundacion CIDOB for a Conference “From Washington Consensus Towards a New Global Governance”, Barcelona, September 24–25. Williamson, J., 2004b. The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. A Lecture in the Series “Practitioners of Development” Delivered at the World Bank on January 13. Williamson, J., 2004–5. The strange history of the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics* 27 (2), 195–206.

²³ Tradução própria: “Crescimento econômico = instituições de melhores práticas + abertura ao comércio e fluxos de capitais.”

ser considerado com recomendações de políticas muito genéricas, insensíveis as necessidades e contextos locais. Até que o próprio Williamson declarou que:

“‘When a term has come to acquire such different meanings, it is time to drop it from the vocabulary’ (Williamson, 2003b, p. 12). The naming of the new set of policies ‘After the Washington Consensus’ was a conscious act as there is no attempt to establish a consensus again; the set of policies offered are those ‘that the authors of this book believe are needed’ (Williamson, 2003c, p. 330) and ‘. . . it [After the Washington Consensus] is not presented as ultimate truth’ (Williamson, 2003d, p. 321).”²⁴ (MARANGOS, 2009a, p. 206).

Por fim, as conclusões de Marangos (2009a) se resumem em dois aspectos principais. Primeiro, que, mesmo incorporando ou subtraindo as críticas que recebia, o termo caiu em desuso pelo próprio autor. Segundo que, as comparações entre esses quatro momentos do Consenso de Washington revelam que, com a relevância que o Consenso atingiu no debate acadêmico promovendo o que ele chamou de “evolução natural das ideias”, o que ele percebe é “*at the end, there might likely only be an “uncertain consensus”*”²⁵ (MARANGOS, 2009a, p. 208).

Para concluir este tópico, convém mencionar que são várias as contribuições de autores brasileiros em crítica ao neoliberalismo, cujas contribuições mais destacadas são: Boito (1999), em que tratou da política neoliberal e sindicalismo no Brasil; Marques e Ferreira (2009) que em uma combinação de pesquisa empírica e teórica, mostrou os diversos alcances da faceta da financeirização nos diversos setores (públicos e privados) da economia brasileira; e Massimo (2013) que tratou dos conteúdos que explicam a implementação do neoliberalismo no Brasil.

2.2.2. Revisitando a questão do desenvolvimentismo:

No tópico anterior, ao estudar a questão do desenvolvimento, viu-se os momentos na história em que o desenvolvimentismo esteve em posição de destaque no debate das ideias e das práticas em economia política. A ideia de revisitá-lo tem a ver, portanto, com a retomada ao longo dos anos 2000 de algumas ideias-força que se fizeram presentes nos anos de 1980 como estratégias de desenvolvimento para as formações sociais dentro de um contexto do desenvolvimento capitalista. Neste sentido, a exposição que se segue baseia-se predominante

²⁴ Tradução própria: “‘Quando um termo tem vindo a adquirir significados tão diferentes, é hora de abandoná-lo do vocabulário” (Williamson, 2003b, p.12). A nomeação do novo conjunto de políticas “Após o Consenso de Washington” foi um ato consciente, pois não há nenhuma tentativa de estabelecer um consenso novamente; O conjunto de políticas oferecidas são aquelas “que os autores deste livro acreditam serem necessárias” (Williamson, 2003c, p.330) e “ [Após o Consenso de Washington] não é apresentado como verdade última” (Williamson, 2003d, p.321).”

²⁵ Tradução própria: “No final, provavelmente só haveria um “consenso de incertezas”.

na literatura brasileira²⁶, buscando fornecer os elementos de subsídio ao segundo objetivo específico (do **ponto de vista da estratégia**, como se dão o planejamento, investimento e desempenho dos portos?).

No Brasil, à medida que se retomam os debates sobre o desenvolvimentismo nos governos do PT (mais claramente Lula 2006-2010 e Dilma 2011-2014) a caracterização de governo desenvolvimentista teve inúmeras significações e como é bastante provável, com conotações ideológicas também distintas. Dessa forma, sem entrar nos pormenores dos debates, considerou-se por bem passar uma vista geral nas variantes do conceito que se apresentaram como: nacional-desenvolvimentismo, neonacional-desenvolvimentismo, novo desenvolvimentismo, neodesenvolvimentismo, social-desenvolvimentismo e desenvolvimentismo `às avessas ou ainda frente desenvolvimentista.

Inicia-se com declaração do Professor Ricardo Carneiro sobre a Rede Desenvolvimentista como sendo um *thinkthank* nada ortodoxo do pensamento econômico atual brasileiro e que retoma esta temática do desenvolvimentismo defendendo que:

“O chamado desenvolvimentismo crítico manteve-se na ativa, mas está desarticulado. Por isso a decisão de criar uma rede com 30 pesquisadores que formarão o núcleo duro, mas com a intenção de incluir outros 300 que participarão pelo site e eventos. A ideia é criar um corpo de política econômica capaz de subsidiar governos, sindicatos, movimentos sociais e a sociedade de modo geral, nos contrapondo ao pensamento conservador. Ou ainda uma espécie de ‘Casa das Garças desenvolvimentista’, numa referência ao Instituto de Estudos de Política Econômica, conhecido por suas propostas liberais e proximidade com o PSDB”, declarou o economista Ricardo Carneiro, coordenador da Rede e professor da Unicamp” (CARTA CAPITAL, 05/12/2011)

A Rede Desenvolvimentista foi oficialmente lançada no final de novembro de 2011, mas já em 2010 tinha sido lançado um documento intitulado “Dez Teses sobre o Desenvolvimentismo”²⁷ por um grupo de cerca de 30 Economistas²⁸ de tradição keynesiana e estruturalista os quais consideravam que “O contexto intelectual do exame desses temas é o do debate entre o “velho” e o “novo” desenvolvimentismo e suas variantes, e a conciliação dessa corrente de pensamento com a do “ambientalismo”, além do confronto de ideias com o neoliberalismo” (CARNEIRO, 2011, p. 06).

²⁶ Verificou-se que na literatura internacional recente sobre o desenvolvimentismo há um predomínio de textos sobre os casos dos países asiáticos e o que há sobre o Brasil (publicado em Inglês) é de Bresser Pereira.

²⁷ Disponível em http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp

²⁸ Conforme Carta Capital de 05/12/2011 eram: Dois ex-ministros, Luiz Carlos Bresser-Pereira, da FGV-SP, e o embaixador do Brasil na Itália, José Viegas, participarão, assim como o próprio Lessa. O cientista político André Singer, a socióloga Tânia Bacelar e os economistas Wilson Cano, Ernani Torres, Ricardo Bielschowsky, Claudio Salm, Fernando Nogueira da Costa, Francisco Lopreato, Paulo Baltar e José Carlos Miranda também.

Os pesquisadores partiram da ideia de que o investimento autônomo é o núcleo dinâmico e que este se perdeu no Brasil nos anos de 1980 com a crise da dívida e se acentuou com as reformas liberais dos anos 1990. A retomada do crescimento só se viu no ano de 2004 (4,4% foi o crescimento do PIB naquele ano), o que inaugurou um novo ciclo na economia brasileira (fim do stop-na-go), puxado pelo mercado internacional das commodities. Ainda segundo este diagnóstico, as fontes primordiais de dinamismo passaram a ser o consumo, as exportações e o investimento por estes induzidos. O período que se apresentou a seguir não foi homogêneo em seus traços e Rede D apontou que:

“A política econômica no Brasil após 2003, com maior ênfase a partir de 2006 e ainda mais depois de 2011, vai modificando o seu perfil na direção de superar o caráter e herança liberal para assumir um conteúdo desenvolvimentista mais definido. Num primeiro momento, entre 2003 e 2006, preserva-se a ortodoxia macroeconômica e o perfil herdado das políticas setoriais modifica-se localizadamente por meio de ações dos bancos públicos e de alguns ministérios enquanto se intensificam as políticas distributivas. Após 2006, e até 2010, as políticas setoriais são redefinidas num contexto de recuperação da ação coordenadora do Estado. Desde 2011 é perceptível uma inflexão da política macroeconômica no sentido de estabelecer preços macroeconômicos – taxas de câmbio e de juros – mais compatíveis com o desenvolvimento” (CARNEIRO, 2011, p.04).

Com isto, deixam muito claro a sua postura:

“O caminhar em defesa do desenvolvimentismo requer a continuidade dos instrumentos públicos de apoio ao crescimento, articulada com avanços na área fiscal que sejam capazes de eliminar os entraves presentes há longos anos. Este é o desafio. [...] A constituição de uma rede de economistas desenvolvimentistas é postura política, pois se trata de ação coletiva em favor do desenvolvimento econômico-social do País. Sua pauta de discussão, certamente, difere do posicionamento passivo na medida em que não se espera a auto regulação dos diversos mercados livres em equilíbrio geral. Afasta a dicotomia entre Estado e Mercado, mas reconhece-se a importância da regulação via políticas públicas, estabelecendo de maneira dinâmica certa hierarquização do inter-relacionamento dos diversos mercados” (CARNEIRO, 2011, p.33-37, grifos próprios).

Logo no início, a Rede D falava em “velhos” e “novos” desenvolvimentismos. Procurou-se compreender o seu sentido político e teórico a partir da revisão de textos publicados no período de 2012 a 2014, que foi de acirramento dos debates acadêmicos a medida que o Governo Dilma (2011-2014) anunciava medidas e implantava planos e programas.

Almeida (2006) que retoma suas formulações de Almeida (1995) diz que:

“o chamado nacional-desenvolvimentismo foi uma das formas adquiridas pelo nacionalismo populista e apresentou de modo peculiar, todas as principais características deste último: presença marcante de segmentos da burocracia estatal; aparelho estatal como principal espaço das lutas entre os nacionalistas e seus adversários; objetivos, no que se refere ao Estado, voltados para redefinição da política deste último no sentido de completar a transição para o capitalismo industrial e, no que se refere ao imperialismo, não conquista o ‘desenvolvimento nacional autônomo’, mas a redefinição da dependência; discurso nucleado em duas ideias-força, a da ‘necessidade de consolidar uma nação insipiente’ e a de que um Estado forte seria fundamental para esta consolidação” (ALMEIDA, 2006, p. 33 apud ALMEIDA, 1995, p. 23-24).

Carneiro (2012), como dos líderes da Rede Desenvolvimentista no calor dos debates promovidos pela Rede D, definiu o pensamento desenvolvimentista atual no Brasil como em duas vertentes: o social desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo. Ambas tinham origens diversas, mas podia-se localizar um enraizamento da primeira no PT e seus governos e a segunda, no PSDB e no empresariado. O autor considera que esta retomada destas teses ocorreu pela incapacidade do Consenso de Washington em promover políticas econômicas que resultassem em desenvolvimento econômico mais duradouro.

Dessa forma, expôs que o novo-desenvolvimentismo é:

“Essa corrente de pensamento nasce de uma postura crítica às políticas econômicas neoliberais, ao mesmo tempo procurando diferenciar-se do que denomina de velho-desenvolvimentismo. Em relação às primeiras, critica sobretudo a postura da política macroeconômica consubstanciada em altas taxas de juros e moeda apreciada e sua incompatibilidade com o crescimento. Esquece-se de enfatizar, todavia, que este foi um resultado prático, mas não programático do Consenso e deixa, então, de realizar uma crítica mais aprofundada do mesmo. Em simultâneo, postula que o velho-desenvolvimentismo e sua ênfase excessiva no papel do Estado e na política industrial estariam superados. Isso porque a industrialização ter-se-ia completado e o essencial seria garantir preços macroeconômicos adequados, com destaque para a taxa de câmbio competitiva. Em síntese, o desenvolvimento econômico seria conseguido pelo manejo apropriado dos preços relativos – juros, câmbio e salários – por parte do Estado. O mercado faria o resto” (CARNEIRO, 2012, p. 768).

Por outro lado, Carneiro argumenta que:

“As reflexões envolvendo o social-desenvolvimentismo são ainda fragmentadas e com menor inserção acadêmica, tendo resultado em grande medida de debates partidários e políticas de governo. Sua ideia chave é a definição do social como eixo do desenvolvimento, ou seja, propõe-se uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo-desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. Apesar de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta de desenvolvimento social, vale dizer, a

direção e intensidade do primeiro estariam subordinadas às prioridades do segundo. Na formulação de Bieslchowsky (2001), a estratégia de crescimento poderia ser sintetizada na ampliação e generalização do consumo de massas (CARNEIRO, 2012, p. 773-774).

Gonçalves (2012) cunhou a expressão “desenvolvimentismo às avessas” para criticar as visões (vide Mercadante-Oliva, 2006 e 2010; Barbosa e Dias, 2010; Sader e Garcia, 2010) que procuraram diferenciar o governo Lula de seu antecessor FHC, notadamente neoliberal. Apoiado em metodologia essencialmente de análise de estatística descritiva dos dados macroeconômicos e agregados do comércio exterior brasileiro o autor afirmou que:

“[...] a experiência de desenvolvimento econômico brasileiro durante o governo Lula expressa um projeto que se pode denominar “desenvolvimentismo às avessas”; ou seja, é ausência de transformações estruturais que caracterizam o projeto desenvolvimentista. Durante o governo Lula os eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo foram invertidos. O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação. No que se refere ao desempenho macroeconômico, também se demonstrou que, se é verdade que no governo FHC a economia brasileira teve desempenho medíocre, também é verdade que no governo Lula esse desempenho foi fraco, tanto pelos padrões históricos do país, como pelo padrão internacional contemporâneo (Gonçalves, 2010)” (GONÇALVES, 2012, p. 638).

Isto, pois parte da definição histórica que:

“O nacional-desenvolvimentismo pode ser conceituado, de forma simplificada, como o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. O nacional-desenvolvimentismo é, na realidade, uma versão do nacionalismo econômico. Na América Latina, o nacional-desenvolvimentismo é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países, principalmente no período 1930-80” (GONÇALVES, 2012, p. 651).

O autor ainda traça comparativos entre as principais diretrizes (macroeconômicas, papel do Estado e das reformas) propostas pelo Consenso de Washington e novo desenvolvimentismo (baseado nas teses de Bresser-Pereira, 2012) e constata que:

“O novo desenvolvimentismo não apresenta nenhuma concepção distinta de desenvolvimento. Ele é fortemente crítico em relação ao nacional-desenvolvimentismo, e as convergências com a ortodoxia

convencional são evidentes. [...] O novo desenvolvimentismo parece ser, portanto, a versão brasileira de formulações conhecidas como Pós-Consenso de Washington. Assim, se o Pós-Consenso de Washington é o revisionismo do Consenso de Washington, o novo desenvolvimentismo é o revisionismo do revisionismo. Mais precisamente, o novo desenvolvimentismo é a forma de liberalismo, que é compatível com as políticas de estabilização macroeconômica; isto é, o novo desenvolvimentismo é mais uma versão do liberalismo enraizado” (GONÇALVES, 2012, p. 664-665).

Sampaio Júnior (2012), dando ênfase à questão ideológica, faz duras críticas ao neodesenvolvimentismo, colocando-o como um “simulacro de desenvolvimento” ou ainda como uma “grosseira apologia da ordem” à medida que não representa uma continuação do desenvolvimentismo historicamente localizado. Isto pois considera que o neodesenvolvimentismo se funda em um economiscismo limitado aos restritos parâmetros da macroeconomia.

“Seus modelos explicativos partem de parâmetros dados, sem questionar os efeitos determinantes desses parâmetros sobre o desempenho econômico, quando, a rigor, para ser fiel à tradição crítica, o correto seria fazer o caminho inverso: mostrar a relação entre os parâmetros que determinam o funcionamento da economia brasileira — a dupla articulação — e a incapacidade de a sociedade brasileira controlar o desenvolvimento capitalista que determina a sua submissão ao círculo de ferro da dependência e subdesenvolvimento” (SAMPAIO JÚNIOR, 2012, p. 681).

E por fim conclui que:

“Existe, portanto, uma incongruência absoluta entre o que o neodesenvolvimentismo pensa ser — uma alternativa qualitativa de desenvolvimento capaz de resolver os problemas renitentes da pobreza e da dependência externa — e o que é de fato: apenas uma nova versão da surrada teoria do crescimento e da modernização acelerada como solução para os problemas do Brasil. Nada mais do que isso. Além de seu papel nas lutas intestinas da burocracia que comanda a política econômica, o “neodesenvolvimentismo” cumpre uma dupla função como arma ideológica dos grupos políticos entrincheirados nas estruturas do Estado: diferencia o governo Lula do governo FHC, lançando sobre este último a pecha de “neoliberal” e reforça o mito do crescimento como solução para os problemas do país, iludindo as massas” (SAMPAIO JÚNIOR, 2012, p. 685-686).

Castelo (2012), também em abordagem crítica a ideologia ao desenvolvimentismo, apurou que no debate sobre novo desenvolvimentismo há três correntes principais:

“A primeira pode ser chamada de macroeconomia estruturalista do desenvolvimentismo (Bresser-Pereira e Gala, 2010). A ideia básica

apresentada é a primazia do mercado e seus mecanismos de produção da riqueza, com uma atuação reguladora do Estado nas falhas de mercado, especialmente nas políticas cambiais e de juros, com destaque para a promoção das exportações. A segunda corrente, chamada de pós-keynesiana, assemelha-se muito à primeira, sustentando o papel do Estado como redutor das incertezas do ambiente econômico para favorecer as tomadas de decisão de investimento do setor privado, variável responsável em larga medida pelo crescimento econômico. [...]A última corrente é a social-desenvolvimentista, cujas propostas estão assentadas na afirmação do mercado interno via ampliação do consumo de massa. O Estado tem um peso maior nas propostas dessa corrente no que nas duas precedentes, e as políticas macroeconômicas devem ser subordinadas às de desenvolvimento” (CASTELO, 2012, p. 629).

O autor apresenta-se crítico a todas essas correntes, pois considera que estão esvaziadas de seu conteúdo crítico e analítico e por isso fala em decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. “O debate dos novos-desenvolvimentistas é unilateralmente estabelecido com os neoliberais ignorando-se uma ampla gama de trabalhos críticos à nova etapa do desenvolvimento capitalista brasileiro”. Ou seja, os desenvolvimentistas explicitam ou implicitamente estão o tempo todo referindo-se a um projeto de desenvolvimento em bases capitalistas e contribuem para essa decadência ideológica a medida que ao mesmo tempo ignoraram as críticas das vertentes marxista e da teoria da dependência e esvaziam as contribuições clássicas do nacional-desenvolvimentismo.

Bresser-Pereira (2013), em esforço de resumo e resposta as críticas que recebeu na defesa do novo-desenvolvimentismo afirmou que:

“O desenvolvimentismo é essencialmente uma alternativa ao Liberalismo econômico. Seu fundamento científico é buscado em Marx, na Escola Histórica Alemã de Max Weber, na macroeconomia de Keynes e Kalecki, e na Escola Estruturalista do Desenvolvimento Econômico, enquanto o liberalismo busca legitimação na teoria econômica neoclássica. O desenvolvimentismo vê o Estado como a instituição coordenadora fundamental dos sistemas sociais e o mercado como uma instituição regulada pelo estado que coordena com eficiência as atividades econômicas quando existe competição, enquanto o liberalismo econômico reduz o papel do Estado e magnifica o do mercado. [...] Nos anos 2000, depois da hegemonia ideológica neoclássica e neoliberal dos anos 1990, o desenvolvimentismo renasceu, agora com o nome de “novo desenvolvimentismo”. Algumas pessoas o confundem com “neodesenvolvimentismo”, que seria um “meio-desenvolvimentismo”, um desenvolvimentismo moderado, mas não é disso que se está falando. Trata-se de um desenvolvimentismo novo, porque referido a um momento histórico 50 anos mais tarde, que é novo no plano internacional (a globalização), é novo no plano de cada país, já que muitos dos países que então iniciavam sua evolução industrial, nacional e capitalista são hoje países desenvolvidos (Coreia do Sul, por exemplo), ou são países de

renda média (Brasil e China, por exemplo)” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 9-10).

Em seguida explicita as diferenças entre o novo e o velho desenvolvimentismo:

“O novo desenvolvimentismo distingue-se do velho desenvolvimentismo e principalmente da ortodoxia Convencional [...] Distingue-se do velho desenvolvimento porque enquanto este defendia a substituição de importações no quadro da concentração de renda, o novo defende uma política voltada para as exportações e para a constituição de um mercado interno de massas, rejeitando a tese da contradição entre mercado externo e interno. Enquanto o velho desenvolvimentismo acentuava uma análise microeconômica estrutural, o planejamento e a política industrial, o novo desenvolvimentismo privilegia a análise macroeconômica e uma taxa de câmbio competitiva, enquanto o velho desenvolvimento acreditava que havia “restrição externa” e era preciso recorrer à “poupança externa”, ou seja, ao endividamento externo, o novo desenvolvimentismo rejeita tanto a tese quanto a política que dela decorre. Concordam, entretanto, que o desenvolvimento econômico é um processo estrutural, que a nação é o grande agente do desenvolvimento, e que o Estado tem um papel estratégico nesse desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 10).

Mauricio (2013) em esforço de síntese deste debate teórico sobre o desenvolvimentismo propôs que:

“[...] neodesenvolvimentismo significa historicamente um retorno ao debate do papel do Estado na economia, derivado das recentes crises do capital e da esquerda (RIDENTI, 2009; 2010). Economicamente significa uma política macroeconômica bastante eclética, quase um pastiche (FIORI, 2011b) marcada por oscilações. Politicamente significa uma frente política policlassista composta por setores das classes dominantes e dominadas (BOITO, 2012). E no plano teórico significou o aprofundamento da decadência ideológica do pensamento burguês ao retomar o desenvolvimentismo desconsiderando as críticas dos anos 1960-70, esvaziando as contribuições críticas clássicas do velho nacional desenvolvimentismo (Castelo, 2012)” (MAURICIO, 2013, p. 187-188).

Boito e Berringer (2013) partindo da análise das relações de classes e das políticas econômica, social e externa dos governos Lula e Dilma concluíram que “O neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal” (BOITO; BERRINGER, 2013, p. 32). Os autores defenderam que essa política é levada a cabo por uma Frente Desenvolvimentista que é composta pela grande burguesia interna (força dirigente), baixa classe média, o operariado urbano e campesinato e é representada pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Os autores dedicam maior parte deste ensaio à política externa desta frente (a qual se retomará mais adiante). Para o debate conceitual que aqui se faz chama-se atenção para dois

aspectos: primeiro é a retomada do termo “desenvolvimentismo”; em segundo, o emprego do prefixo ‘neo’ que para os autores se justifica:

“Porque esse programa busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país. [...] Devido a esses elementos, e apesar de eles não romperem com o modelo econômico neoliberal herdado da década de 1990, optamos por utilizar a expressão (neo) desenvolvimentista para denominar esse programa. E por que empregar o prefixo neo? Porque as diferenças com o velho desenvolvimentismo do período 1930-1980 são grandes. [...] As taxas menores de crescimento do PIB são as taxas possíveis para um Estado que aceita abrir mão do investimento para poder rolar a dívida pública; o papel de menor importância conferido ao mercado interno é decorrente da manutenção da abertura comercial; a reativação da função primário-exportadora é a opção de crescimento possível para uma política econômica que não pretende revogar a ofensiva que o imperialismo realizou contra o parque industrial brasileiro; e todas essas características impedem ou desestimulam uma política mais forte de distribuição de rendas” (BOITO;BERRINGER, 2013, p. 32).

O que caracteriza o desenvolvimentismo então? Segundo estes autores:

“[...] os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff lançaram mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de Fernando Henrique Cardoso: (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. Mais recentemente, o governo Dilma iniciou mudanças na política de juro e cambial, reduzindo a taxa básica de juro e o spread bancário e intervindo para desvalorizar o real, visando a baratear o investimento produtivo a encarecer os produtos importados” (BOITO;BERRINGER, 2013).

Os autores deixam claro que, mesmo com esses elementos, a ação da Frente Desenvolvimentista não favorece os trabalhadores e a grande burguesia de igual forma, até porque existe o fracionamento de classes.

A esse respeito, consideram-se válidas as observações de Almeida em dois momentos distintos da análise do desenvolvimentismo: Primeiro, “o prefixo ‘neo’ não significa simples repetição, até porque, para além das similitudes, as determinações de um e de outro complexo político-ideológico são bastante distintas, embora muitas vezes ocultadas pelos agentes. [...]”. O que implica destacar que se trata de políticas e ideologias integrantes da reprodução, em diferentes contextos, de relações sociais capitalistas, ou seja, relações de exploração e

dominação de classe” (ALMEIDA, 2012, p. 692, serviço social). Segundo, “A principal lacuna destas importantes análises apresentadas até aqui consiste na ausência de um exame das relações entre as classes e frações de classes que embasariam a definição da política de Estado que se elogia ou critica” (ALMEIDA, 2014, p. 08). “É impossível discutir de modo aprofundado o (neo)desenvolvimentismo sem se referir ao capitalismo, e mais ainda, como diria Poulantzas (1978, p. 17), ao imperialismo. O que passa por uma rápida análise das relações de relações de classe na formação social brasileira, a começar pelo tipo de Estado, bloco no poder, relações de classes e, aí sim, a política de Estado” (ALMEIDA, 2014, p. 21).

O que se percebe deste debate é que o desenvolvimentismo da atualidade (para evitar falar em neo ou novo ou às avessas) está longe de ser concluído. Retomando o título que se deu a ele, isto é, o neoliberalismo e o desenvolvimentismo como duas faces da mesma moeda. O entendimento básico que fica é que, à medida que tanto o neoliberalismo como o desenvolvimentismo se apresentam como estratégias para se alcançar o desenvolvimento, acabam por enaltecer que estão tratando da mesma matéria: o desenvolvimento das forças produtivas dentro do capitalismo. Para o objetivo de pesquisa, a pesquisa de Boito e Berringer (2013) é a que parece levantar os aspectos mais relevantes tanto em termos teóricos como empíricos e por isso, será retomado no próximo item deste quadro teórico, as suas considerações sobre Estado, classes, frações de classe e bloco no poder. O estudo deste conjunto de conceitos relativos ao Estado é o que leva a esta parte final deste capítulo.

2.3 Estado, poder e classes sociais

Inicia-se este quadro teórico descrevendo os principais contornos do modo de produção capitalista. Em seguida passa-se para os temas da fase atual de desenvolvimento do sistema com o respectivo arcabouço de conceitos que fornece o suporte dos objetivos específicos de pesquisa. Ao longo do debate que se procurou desenvolver até a importância do Estado foi mencionada diversas vezes. Isto pois se está de acordo com Almeida (1999) quando diz que “uma teorização mais refinada sobre o modo de produção capitalista requer um conceito de Estado, pois este (bem como a ideologia) é fundamental para o próprio processo de constituição/dissolução das classes sociais” (ALMEIDA, 1999, p. 566).

Assim, nesta etapa procurou-se então apresentar os principais conceitos relativos ao Estado e ao seu funcionamento dentro do modo de produção capitalista, no contexto da mundialização do capital tendo em vista o terceiro objetivo de pesquisa que diz: quais são as forças políticas e como intervêm diretamente no setor portuário e por quê o fazem?

Para tanto, esta seção se propõe expor os conceitos principais de Estado, Classes e Bloco no Poder, tal qual exposto por Nicos Poulantzas em *Poder Político e Classes Sociais* publicado originalmente em 1968. Isto pois, foi nesta obra em que Poulantzas articulou teoricamente o funcionamento do modo de produção capitalista e o Estado burguês (ALMEIDA, 1993)²⁹.

Entende-se estes conceitos como os trabalhados por Poulantzas que são fundamentais para compreensão de como as classes buscam participar (e se beneficiar) das políticas de Estado, entre outras razões, pois considera que as análises que se prendem à esfera econômica (economiscistas), não dão conta das especificidades de formação e funcionamento do Estado moderno. Em adição, tendo em conta o problema de pesquisa na formação social brasileira, examinou-se a questão do fracionamento de classes tal como apresentado por Décio Saes que sistematizou este conceito a partir das obras de N. Poulantzas nos anos 1970.

2.3.1 Sobre a teoria do Estado: uma revisão dos principais conceitos

O Estado é uma instituição que antecede à constituição do modo de produção capitalista. Considerando o contexto e período deste estudo, a análise a seguir vai enfatizar um tipo particular de Estado que é o Estado Democrático Burguês. Este exame funda-se em autores marxistas, tendo em vista a sistematização teórica dos aspectos políticos que fizeram e não encontrada na obra de Marx com o mesmo rigor com que fez o tratamento científico do modo de produção capitalista.

Neste sentido, diversos pesquisadores tais como Almeida, 1993, 1999; Motta, 2009, 2011; Saes, 2001, 2014), Boito Jr., 2007, 2012; Codato, 2008 Martuscelli, 2015; Berringer, 2015, embora com diferenças em suas interpretações, destacaram a riqueza do dispositivo conceitual de Nicos Poulantzas como um dos autores na linha marxista que se esforçou para a elaboração de uma teoria marxista da política (Perssinoto e Codato, 2010). Poulantzas (1968/1977)³⁰ se apoia em obras do jovem Marx (*A Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*; *A questão Judaica*; *Introdução à Crítica da Filosofia do Direito*), bem como em textos de transição (como *A Ideologia Alemã* e o *Manifesto do Partido Comunista*) e também em textos

²⁹ Almeida (1993) aponta que mais adiante na obra “O Estado, o poder e o socialismo” de 1978, Poulantzas muda alguns de seus posicionamentos teóricos, principalmente em relação ao papel da ideologia na formação da nação. Por esta razão, fixou-se o referencial teórico conforme exposto na obra “Poder Político e Classes Sociais” de 1968.

³⁰ POULANTZAS, Nicos (1968, publicação original, 1977 versão utilizada). *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977. Ao longo de sua trajetória acadêmica e intelectual, Poulantzas alterou muitas de suas formulações teóricas, o que não diminui a sua relevância no campo do marxismo. De todas as formas, para evitar conflitos nas definições utilizadas, a análise aqui baseia-se principalmente na obra *Poder Político e Classes Sociais* (PPCS), publicada originalmente em 1968.

de análise de conjuntura (As lutas de classe na França; O 18 Brumário de Luis Bonaparte; A Guerra Civil na França; e Crítica do Programa de Gotha) aponta que no texto de O Capital, a obra teórica maior do marxismo, que haveria esboços de uma teoria de Estado, mas ainda assim, não há uma teoria política completa sobre o Estado.³¹

A obra PPCS³² é considerada um divisor de águas entre os marxistas, pois se apresenta como a mais sistemática tentativa de uma teoria marxista do Estado. Poulantzas fez parte do grupo dos Existencialistas (de Sartre) e mais tarde migrou para o grupo Althusseriano³³. Poulantzas (1968) procurou deixar claro que, como materialista (e não idealista) há duas orientações básicas a seguir: primeiro, de distinguir o processo real do processo de pensamento (o ser e o conhecimento); segundo, do primado do ser sobre o pensamento ou do real sobre o conhecimento que dele se tem.

A teoria, portanto, é uma prática, ou seja, a prática teórica na qual conceitos abstratos que se têm no processo do conhecimento, que com mediações e uso de instrumentos teóricos e informações gera novos conceitos (processo de complexificação).³⁴ Isto fica claro quando, ao buscar diferenciar o “político” da “política”. Isto é, “o objeto e o produto da prática política não bastam para situar exatamente a especificidade do político: devem ser completadas por uma concepção adequada da superestrutura política” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 40). Neste quesito, Poulantzas faz uma ressalva em relação ao termo “superestrutura jurídico-política”:

“Trata-se daquilo que podemos designar com “superestrutura jurídico-política do Estado, na condição de assinalarmos que este termo engloba, muito esquematicamente, duas realidades distintas, dois níveis relativamente autônomos, a saber: as estruturas jurídicas – o direito – e as estruturas políticas – o Estado. O seu emprego é legítimo na medida em que os clássicos do marxismo estabeleceram efetivamente a relação estreita entre estes dois níveis: este emprego não nos deve fazer esquecer, entretanto que este termo recobre dois níveis relativamente distintos, cuja combinação concreta depende do modo de produção e da formação social considerados” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 40).

³¹ POULANTZAS (1968/1977) faz um corte na obra de Marx a partir da “Ideologia Alemã”, pois seria o momento em que “Marx se torna marxista” (nos termos que assim se define o marxismo. (p.20)

³² A obra de Poulantzas ao ser publicada em 1968 veio a interromper uma espécie de paralisia da produção marxista sobre Estado (1930-1960), já se notou um crescente interesse dos comunistas e partidos comunistas pelas questões do Estado (lembrando que: em 1956 morte de Stalin e sucessão por Krushov; 1956 também ocorre A Revolta na Hungria e em 1959 ocorre a Revolução Cubana).

³³ Grupo reunido por Louis Althusser e que após a publicação das obras “Pour Marx” e “Lire le Capital” em 1965 atraiu jovens intelectuais da época, entre eles Nicos Poulantzas. (Motta, L.E. 2014. A favor de Althusser. Rio de Janeiro: Grama/Faperj.)

³⁴ Poulantzas (1968/1977) procura deixar claro que não está simplesmente fazendo uma interpretação de Marx ou de outros Marxistas, mas mostra que essa é a matéria-prima com a qual trabalha.

E com isto chega ao âmago da questão: “As estruturas políticas – o que se designa como superestrutura política – de um modo de produção e de uma formação social consistem no poder institucionalizado do Estado” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 40).

Enquanto que a definição geral da política:

“Trata-se de um modo preciso, da concepção indicada da prática política: esta tem por objeto o momento atual, produz as transformações – ou por outro lado a manutenção – da unidade de uma formação, na única medida, contudo exata, em que tem como ponto de impacto, como “objetivo” estratégico específico, as estruturas políticas do Estado. [...] este objetivo do poder de Estado é a condição da especificidade da prática política” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 40).

Estas definições são essenciais para que Poulantzas possa proceder no seu propósito de uma teoria marxista do Estado. Como considera como insuficiente a afirmação do Manifesto Comunista onde Marx dizia que o Estado é um comitê que organiza os negócios da burguesia. Então, em sua metodologia de complexificação desta ideia afirmou que:

“[...] o Estado possui a função particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social [...] o Estado aparece como o lugar que permite a decifração da unidade e da articulação das estruturas de uma formação. [...] É a partir da relação entre o Estado, fator de coesão da unidade de uma formação, e o Estado, lugar de condensação das diversas contradições entre as instâncias, que assim podemos decifrar o problema da política” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 42).

Fica claro, então que o Estado é antes de mais nada, o locus privilegiado de poder e de contradições de uma formação social. Assim, esclarece como vai aproximando mais de seu objetivo em desenvolver uma teoria regional sobre a política no Estado Capitalista:

“Com efeito, torna-se necessário lembrar que o modo capitalista de produção “puro”, que aliás, já foi discriminado de uma formação social capitalista, e que é composto, na sua pureza, por diversas instâncias – econômico, político, ideológico -, é caracterizado, segundo Marx, por uma autonomia específica das suas instâncias e pelo papel dominante que nele assume o econômico. Daqui resultam incidências importantes do ponto de vista teórico. Estas instâncias, como objetos de pesquisa teórica, são passíveis de um tratamento científico específico. Essas incidências são claras no que diz respeito ao estatuto teórico de O Capital. **O Capital** comporta um tratamento do M.P.C (Modo de produção capitalista); no entanto, dada a emancipação das instâncias que o caracteriza e dado o lugar dominante que nele ocupa o econômico, **este tratamento centraliza-se na instância regional do econômico deste modo**. O que de maneira nenhuma quer dizer que as outras instâncias estejam ausentes: elas estão presentes mas, de algum modo, indiretamente, pelos efeitos na região do econômico. Por sua vez, este elemento tem a sua importância no que se refere ao problema das classes sociais: se são encontrados, em O Capital, elementos necessários à construção

do conceito de classe, é necessário não perder de vista que este problema está centralizado na determinação econômica das classes sociais. Não se deverá, de maneira nenhuma, concluir que esta determinação econômica é suficiente para a construção do conceito marxista de classe social, exatamente do mesmo modo que o tratamento específico do econômico do M.P.C. em *O Capital* não minimiza a importância das outras instâncias para o exame científico deste modo” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 55, grifos conforme original).

Esta longa citação do texto original de Poulantzas pareceu fundamental para se compreender a sequência de construção dos conceitos que se apresentam a seguir. Uma distinção importante que Poulantzas faz logo de início diz respeito ao Modo de Produção e à Formação Social. Isto é, o modo de produção é um conceito teórico e dificilmente se encontra em seu estado “puro”. Já a formação social diz respeito a casos concretos com características próprias da produção.

Poulantzas enfatiza que o determinante em última instância é aquele no qual estará a dominância. Por exemplo, no modo de produção capitalista era o econômico, no modo de produção feudal era o ideológico/religioso. O econômico é sempre determinante, mas nem sempre é o dominante. As instâncias (econômico, jurídico, religioso) têm papéis diferentes em cada modo de produção.³⁵ Portanto, é a forma particular em que se combinam estes determinantes que marca as diferentes épocas econômicas. Para Poulantzas, a força de trabalho existe em qualquer modo de produção. Ou seja, é a dupla relação entre trabalhador e meios de produção que cria o econômico. Esta não é uma totalidade simples, pois depende da relação de propriedade e apropriação real do produto do trabalho.³⁶ É fundamental aqui o conceito de classe social.

De acordo com Poulantzas, apoiado nas análises de Marx, afirma que:

“Uma classe social pode ser identificada que ao nível econômico, que ao nível político, quer ao nível ideológico, e pode, pois, ser localizada em relação a uma instância particular. No entanto, a definição de uma classe enquanto tal e a sua conceitualização reportam-se ao conjunto dos níveis dos quais ela constitui efeito” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 61).³⁷

E com isto define que:

³⁵ Poulantzas, no entanto, reconhece que há elementos considerados invariantes do econômico em geral, pois para uma produção qualquer (independente do modo) é necessária uma combinação do trabalhador e dos meios de produção (Poulantzas, 1968/1977, p. 25).

³⁶ Poulantzas está tentando separar o aspecto jurídico do econômico no processo de trabalho.

³⁷ Neste sentido faz um alerta: “É, em particular, a confusão entre as estruturas e as relações sociais, operadas aqui no nível econômico, que conduziu o economicismo à mera redução das classes sociais ao econômico” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 61).

“De modo preciso, a classe social é um conceito que indica os efeitos do conjunto das estruturas, da matriz de um modo de produção ou de uma formação social sobre os agentes que constituem os seus suportes; esse conceito indica, pois, os efeitos da estrutura global no domínio das relações sociais” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 65).

Por exemplo: o proletariado não é um dado, é um processo e sua constituição como classe se dá por luta, sendo que a própria constituição é parte da luta, pois não há classe fora da luta de classes (POULANTZAS, 1968/1977, p.57).

A classe social é, portanto, um efeito de uma articulação de estruturas e que ao ser analisado no interior de uma formação social³⁸ verificam-se efeitos secundários e disto decorrem os fenômenos de fracionamento, dissolução, fusão de classes (POULANTZAS, 1968/1977, p. 70). Neste sentido, Poulantzas se pergunta como então decifrar uma classe ou uma fração enquanto força social em uma dada formação social, sem ser pelo critério do nível econômico? A sua resposta passa pela definição dos chamados “efeitos pertinentes”. Isto é:

“Estes ‘efeitos pertinentes’ podem, aliás, ser referenciados tanto nas estruturas políticas e ideológicas, como nas relações sociais políticas e ideológicas. Designar-se-á por ‘efeitos pertinentes’ o fato de que a reflexão do lugar no processo de produção sobre os outros níveis constitui um elemento novo, que não pode ser inserido no quadro típico que estes níveis apresentariam sem este elemento” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 76).

O sentido de “pertinência” ao qual se refere Poulantzas está ligada com a adequação ou melhor com a importância destes efeitos da força social de uma classe à conjuntura e a sua expressão no sistema de representação. Ou seja:

“É claro que a caracterização dos ‘efeitos pertinentes’ e da sua novidade em relação à tipicidade dos níveis depende sempre da **conjuntura**. [...] Ela pode manifestar-se por uma importante modificação das relações de **‘representação’** de classe, refletindo a existência econômica de uma classe através de mudanças importantes de estrutura ou de estratégia do partido de uma ou outra classe, de tal modo que este possa também apresentar-se como representante da primeira, no caso em que este partido tem um papel importante na luta política de classes” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 79, grifos próprios).

Ao aprofundar a análise dos efeitos pertinentes das forças sociais, Poulantzas introduz outros dois conceitos fundamentais para esta análise, o de cena política e de luta política:

³⁸ Poulantzas chama atenção para a diferença entre formação social e sociedade. A primeira reporta aos níveis estruturais e a segunda é descritiva das relações sociais. (1968/1977, p.66).

“Por outras palavras, a presença de uma classe através de ‘efeitos pertinentes’ ao nível da luta política tem consequências no modo da sua representação na ‘**cena política**’ nas modalidades da sua ‘ação declarada’, na constituição de alianças, etc. Além disso teremos, dentro de instantes, de aprofundar a distinção entre **luta econômica e luta política de classe**, entre os níveis econômico e político na organização de uma classe” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 79, grifos próprios).

Neste quesito, Poulantzas procede na análise procurando destacar claramente os sentidos e as forma de luta, tendo como critério as estruturas (econômico, político e ideológica) e a suas práticas. Poulantzas refuta a ideia de que a estrutura seria uma espécie de “práxis fossilizada pois, a estrutura e práticas, embora sejam duas séries de relações reguladas, são sistemas diferentes, além do fato de que podem ocorrer defasagens nas transformações de uma e outra.³⁹ Isto é, a luta de classes é o resultado entre as relações conflitantes das estruturas, que por sua vez definem as relações fundamentais de dominação e subordinação. Aqui Poulantzas faz novamente dois alertas importantes para evitar confusões na interpretação destes conceitos.

Primeiro, no que diz respeito às práticas das classes em seu sistema estruturado de suportes. Isto quer dizer que:

“Dizer que as práticas recobrem os suportes não significa de maneira nenhuma regressar a uma problemática do sujeito, “homens concretos” ou classes sociais – sujeitos das práticas. À pergunta quem pratica, quem luta, quem trabalha, poder-se-á responder que são os suportes distribuídos em classes sociais, sem para tanto nos reportarmos a um sujeito. Por outras palavras, se não podendo reportar as práticas a um sujeito originário, não é porque sejam as estruturas que praticam – a luta econômica não é mais ‘ação’ das relações de produção que a luta política a do Estado ou a luta ideológica a do ideológico -, mas porque os suportes distribuídos em classes não podem ser teoricamente concebidos como sujeitos” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 87).

Segundo, destaca que nem toda luta econômica é uma luta política, pois a luta política visa sempre à transformação (ou manutenção) das relações sociais existentes. Mais além, uma luta econômica desprovida de uma luta política pode terminar em uma “política burguesa da classe operária”. A luta política tem por objetivo o poder de Estado e com isto produz efeitos sobre as estruturas políticas, econômicas e ideológicas e neste sentido que a luta política “é o nível *sobredeterminante* da luta de classes, na medida em que concentra os níveis da luta de classes” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 89). Além disso, Poulantzas apoiado em Lenin, afirma que essas lutas se diferenciam em suas formas de organização. Nomeadamente, o sindicato para luta econômica e o partido para a luta política.

³⁹ Por exemplo, na transição o modo de produção capitalista já se instalava nas relações de produção (prática), enquanto que permaneciam as estruturas (políticas, ideológicas) do Feudalismo. (Poulantzas, 1968/1977, p. 87)

As relações entre as classes são, portanto, relações de poder. Mas qual o conceito de poder?

Sem o conceito de poder a teoria política perde muito. Este conceito esteve muito presente desde a Grécia antiga. Com Maquiavel esse conceito ganhou força, apesar de ele não haver teorizado sobre o conceito. Na teoria marxista, o conceito de poder político é o que preocupa os que a ele se debruçam, em particular, o poder político dos proprietários dos meios de produção, por duas razões: primeiro, pois é um poder de classes (relação de classes); e segundo, pois na sociedade classista o poder político é exercido pelos proprietários dos meios de produção. Dessa forma, Poulantzas inicia propondo um conceito de poder da seguinte forma: “designaremos por poder a capacidade de uma classe social realizar os seus interesses objetivos específicos” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 100), para em seguida já observar que esta definição depende, pois de um conceito de “interesses de classes”. Em seu esforço de melhorar esta definição, faz então uma breve revisão da literatura⁴⁰ sobre o conceito de poder, apontando para a complexidade deste problema. Para então afirmar:

“Este conceito relaciona-se precisamente ao campo das práticas de ‘classes e das relações entre as práticas de classe, isto é, ao campo da luta de classe: tem como **quadro de referência** a luta de classe de uma sociedade dividida em classes. [...]. É necessário fazer aqui um primeiro esclarecimento: o conceito de poder reporta-se ao tipo preciso de relações sociais que é caracterizado pelo “**conflito**”, pela luta, de classe, isto é, a um campo no interior do qual, precisamente pela existência de classes, a capacidade de uma delas realizar pela sua prática os seus interesses próprios encontra-se em **oposição** com a capacidade – e os interesses – de outras classes. Isto determina uma relação específica de **dominação e subordinação** das práticas de classes, que é precisamente caracterizada como relação de poder” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 101, grifos conforme original).

Poulantzas afirma também que, apesar da organização da classe ser necessária para que a classe se evidencie como força social (=presença de efeitos pertinentes), a organização de poder da classe é uma condição necessária, mas não suficiente, pois: “O grau de poder efetivo de uma classe depende diretamente do grau de poder das outras classes, no quadro da determinação das práticas de classe nos limites fixados pelas práticas das outras classes” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 104). Com isto, segue adiante para aprofundar o conceito de “interesse de classe”.

⁴⁰ Nesta revisão Poulantzas procura diferenciar a sua definição das teses de Laswell e Kaplan (1936,1950); também de Weber (1947) e Parson (1960, 1963). Especificamente na crítica que faz a R. Dahl (1957), deixa claro que o poder não deriva de relações interindividuais, em circunstâncias determinadas, independente da relação de classes. Para este caso, aplica o termo *poderio* (POULANTZAS, 1968/1977, p. 102).

A exemplo do que fez com diversos conceitos aqui tratados, Poulantzas faz uma série de observações iniciais para descartar noções prévias e que considera equivocadas sobre o termo. No caso, procura esclarecer que os interesses não significam atribuir uma relação com o “comportamento individual” e tampouco são visualizáveis nas estruturas de forma isolada, mas sim nas relações que expressam (neste sentido, o salário ou o lucro não expressam interesses). Ou seja:

“O conceito de interesses não pode relacionar-se senão ao campo das práticas, na medida em que os interesses são sempre interesses de uma classe, dos suportes distribuídos em classes sociais. Entretanto, isto nem por isso significa que os interesses consistam em motivações de comportamento, da mesma maneira que o fato de situar as práticas nas relações sociais não quer dizer que se regresse a uma problemática do sujeito” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 107).

Para completar sua definição de poder, Poulantzas explica qual o sentido de se tratar em termos “objetivos” e “específicos”. O emprego do termo está a fim de acentuar o seu carácter não subjetivo, isto é, não comportamental ou psicológico dos interesses dos indivíduos. Já a noção de especificidade dos interesses é colocada no sentido de demarcar as práticas, uma vez que o interesse não localiza nas estruturas, mas sim no campo das práticas. O próprio autor sintetiza este raciocínio da seguinte forma:

“Resumindo: do mesmo modo que as estrutura ou as práticas, as relações de poder não constituem uma totalidade expressiva simples, mas sim, relações complexas e defasadas determinadas, em última instância, pelo poder econômico: os poderes político ou ideológico não são a simples expressão do poder econômico. Podemos citar numerosos exemplos⁴¹ em que uma classe pode ser economicamente dominante sem o ser politicamente; ideologicamente sem o ser economicamente ou politicamente, etc. Por outro lado, uma classe pode possuir a capacidade de realizar interesses econômicos – problema do sindicalismo operário – sem possuir a capacidade de realizar interesses políticos: pode possuir um poder econômico sem possuir um poder político “correspondente” ou ainda um poder político sem possuir o ideológico “correspondente” etc.” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 109-110).

Este arsenal de conceitos, já permite uma aproximação do objetivo central de Poulantzas nesta obra, isto é, saber como se dá a articulação do Estado em formações sociais capitalistas, ou mais exatamente, quais as características reais da economia que implicam neste Estado capitalista. Poulantzas inicia refutando as teses que partem da referência de uma

⁴¹ Nestes exemplos Poulantzas cita Marx e Engels em seus estudos sobre a Inglaterra antes 1688 e também a Prússia de Bismarck, onde a nobreza fundiária é a classe politicamente dominante, mas é burguesia que economicamente domina.

sociedade civil em separado do Estado, pois esta concepção separa a superestrutura política da econômica, o que não possibilita a compreensão da relação do Estado com a luta de classes, além de ocultar ideologicamente os reais problemas advindos desta separação. Assim, Poulantzas parte para saber a originalidade das relações do Estado capitalista com as estruturas das relações de produção. Em suas palavras:

“O traço distintivo fundamental, a este respeito, parece constituir, com efeito, no fato de estar ausente a determinação de sujeitos (fixados, neste Estado, como “indivíduos”, “cidadãos”, “pessoas políticas”) enquanto **agentes da produção**, o que não acontecia com outros tipos de Estados. Este Estado de classe apresenta de específico o fato da dominação política de classe estar constantemente ausente das instituições. Este Estado apresenta-se como um Estado-popular-de-classe. As suas instituições estão organizadas em torno dos princípios da liberdade e da igualdade dos “indivíduos” ou “pessoas políticas”. [...] O sistema jurídico moderno, distinto da regulamentação feudal baseada nos **privilégios**, reveste um caráter “normativo”, expresso em um conjunto de leis sistematizadas a partir dos princípios de liberdade e igualdade: é o reino da “lei”. [...] O Estado capitalista moderno apresenta-se, assim, como encarnado o interesse geral de toda a sociedade como substancializando a vontade desse “corpo político” que seria a “nação” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 119, grifos conforme original).

Segundo Poulantzas essas características não se reduzem ao ideológico, embora este tenha um papel complexo, uma vez que a instância jurídico-política se constitui de instituições como o parlamento, o sufrágio universal, liberdades políticas etc. E então ao aprofundar esta parte da análise afirma que a superestrutura jurídico-política do Estado tem uma dupla função de, ao mesmo tempo que isola os sujeitos em suas relações sociais econômicas, os reúne na unidade do povo-nação. Assim:

“[...] o Estado **representa a unidade de um isolamento o qual, em grande parte** – dado o papel que o ideológico aí desempenha – **é o seu próprio efeito**. Dupla função esta – isolar e representar a unidade – que se reflete em contradições internas nas estruturas do Estado. Revestem estas a forma de existência de contradições entre o privado e o público, entre os indivíduos-pessoas políticas e as instituições representativas da unidade do povo-nação, e até mesmo entre o direito privado e o direito público, entre as liberdades políticas e o interesse geral, etc.” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 130, grifos conforme original).

Este efeito de unidade é relevante em vários níveis. Em particular Poulantzas destaca da unidade das classes em suas lutas, tanto econômicas, como políticas, bem como o papel da ideologia.

“Uma das características desta luta, relativamente autonomizada na luta econômica, consiste efetivamente no fato, constantemente sublinhado pelos

clássicos do marxismo, da tendência a construir a unidade de classe a partir do isolamento da luta econômica. Isso assume uma importância particular **na relação entre a prática-luta-política das classes dominantes e do Estado capitalista**, na medida em que essa prática é especificada pelo fato de ter como objetivo a conservação deste Estado e visar, através dele, a manutenção das relações sociais existentes. Desse modo, essa prática política das classes dominantes a partir do isolamento da sua luta econômica, mas constituir também, através de todo um funcionamento político-ideológico particular, os seus interesses propriamente políticos como representativos do interesse geral do povo-nação” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 133, grifos conforme original).

Para melhor explicar como se dão as práticas políticas das classes dominantes no âmbito do Estado capitalista, Poulantzas faz uso de um conceito relativamente novo para época, o de hegemonia. Apoiar-se principalmente nos estudos de Gramsci⁴² e apresenta o conceito de hegemonia como importante para decifrar as relações de dominação política de classes nas formações capitalistas:

“O conceito de hegemonia, que apenas aplicaremos às práticas políticas das classes dominantes – e não ao Estado – de uma formação capitalista, reveste dois sentidos: 1) Indica a constituição dos interesses políticos dessas classes, na sua relação com Estado capitalista, como representativos do “interesse geral” desse corpo político que é o “povo-nação” e que tem como substrato o efeito de isolamento no econômico. [...]. 2) o conceito de hegemonia reveste igualmente uma outra acepção, a qual não é de fato indicada por Gramsci. Veremos, com efeito, que o Estado capitalista e as características específicas da luta de classes em uma formação capitalista **tornam possível** o funcionamento de um “bloco no poder”, composto de várias classes ou frações **politicamente dominantes**. Entre essas classes e frações dominantes, uma delas detém um papel dominante particular, o qual pode ser caracterizado como **papel hegemônico**. Neste segundo sentido, o conceito de hegemonia exprime a dominação particular de uma das classes ou frações dominantes em relação às outras classes ou frações dominantes de uma formação social capitalista. [...]. A classe hegemônica é aquela que em si concentra, ao nível político, a **dupla função** de representar o interesse geral do povo-nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto na sua relação particular com o Estado capitalista” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 136-137).

Foi visto que Poulantzas introduz um novo conceito (de sua autoria) que é o de Bloco no Poder. Este é o último conceito chave que será exposto aqui neste exame do Estado capitalista como parte do quadro teórico. Antes, porém, precisa-se retomar a algumas

⁴² Poulantzas afirma que Gramsci aplicou o inicialmente o conceito de hegemonia para diferenciar a formação social capitalista da formação social feudal “econômico-corporativa” e que mais adiante ampliou o conceito para as práticas políticas das classes, em particular das dominadas. (Poulantzas, 1968/1977, p. 135).

importantes definições relativas a ideologia, no caso, ideologia dominante burguesa⁴³. Poulantzas inicia da seguinte forma:

“Poderíamos dizer que de certo modo o papel da ideologia consiste aqui, não simplesmente em ocultar o nível econômico sempre determinante, mas em ocultar o nível que assume o papel dominante, e sobretudo o próprio fato de sua dominância. A região dominante da ideologia é aquela que precisamente melhor preenche, por numerosas razões⁴⁴, essa função de máscara (POULANTZAS, 1968/1977, p. 205, grifos conforme original).

Portanto:

“O papel, em particular, do Estado capitalista em relação à ideologia apresenta-se como papel de ‘organização’: isso nada mais é que o resultado do investimento do papel próprio de unidade, que cabe ao Estado capitalista, no discurso da ideologia dominante, discurso esse desenvolvido a partir do papel particular da ideologia burguesa dominante” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 207).

Poulantzas procede estudando a eficácia específica desta ideologia no funcionamento do Estado, principalmente a burocracia do aparelho de Estado, com suas regras formais e de competências, cuja racionalidade se sustenta na ideologia da organização. Mas é na Cena política onde este papel fica mais evidente:

“[...] a cena política, e que é o lugar da representação política nesse Estado, frequentemente considerado por Marx, Engels e Lenin, como Estado representativo moderno: apresentação do Parlamento como “representantes” da vontade popular, dos partidos como “representantes da opinião pública, etc. A ideologia intervém aqui no funcionamento do Estado, a fim de cobrir os atores de classes com um traje de representação graças ao qual se poderão inserir nas instituições do Estado-popular-de-classe, e sob a capa do qual poderão ocultar os inevitáveis desvios,, no quadro do Estado capitalista, entre as representação destes atores e as classes que eles representam” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 211).

O caráter específico desta ideologia fica claro, quando Poulantzas destaca a sua relação com a formação da chamada “opinião pública” ou do “consenso”:

“As ideologias jurídico-políticas burguesas ocultam, portanto, o seu **conteúdo político de classe** de uma maneira particular. Isto conduz a uma característica absolutamente notável: essa ocultação é operada pelo fato dessas ideologias se apresentarem explicitamente como **ciência**. [...]. Isto torna-se claro na constituição das categorias políticas da opinião pública e do consenso: estas referem-se à maneira particular como as classes dominadas

⁴³ Em uma sociedade de classes, a ideologia dominante será a da classe (ou fração de classe) dominante. (Poulantzas, 1968/1977, p. 240).

⁴⁴ Nestes exemplos, Poulantzas apoia-se principalmente nos textos de Marx: Manifesto Comunista, A Ideologia Alemã, A miséria da Filosofia, O 18 Brumário e O Capital.

aceitam estas ideologias. [...]. O que especifica as ideologias em questão, é que elas não visam ser recebidas pelas classes dominadas à maneira da participação no sagrado: elas se apresentam explicitamente, e são recebidas, como técnicas científicas” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 211, grifos próprios).

Em resumo:

“O conceito de hegemonia aplicado à dominação com direção hegemônica de classe das formações capitalistas, conota aqui as características específicas mencionadas da ideologia capitalista dominante, por meio da qual uma classe ou fração consegue apresentar-se como encarnando o interesse geral do povo-nação, e condicionar, por isso mesmo, uma aceitação política específica da sua dominação por parte das classes dominadas” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 215).

O conceito de bloco no poder se apresenta inicialmente, diferenciando-o das alianças:

“O conceito de bloco no poder distingue-se daquele de aliança. Este último implica também em uma unidade e em uma contradição entre os interesses das classes ou frações de classes aliadas” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 236).

Esta distinção ocorre, segundo Poulantzas, em função da natureza das contradições que cada uma delas carrega em sua unidade. Ou seja, as alianças políticas combinam-se frequentemente com lutas econômicas e já no bloco no poder constata-se uma extensão relativa em todos os níveis de luta (econômico, político e ideológico). De qualquer dos modos, tanto o bloco no poder como as alianças representam na incapacidade de organização política das classes-apoio. Com isto verifica-se que estas são relações complexas e que se modificam conforme a conjuntura concreta de uma formação social.

Para poder avançar no conceito de bloco no poder, Poulantzas retoma o conceito de cena política de Marx:

“[...] é o lugar onde é possível referenciar uma série de defasagens entre os interesses políticos e as práticas políticas de classes, por um lado, e a sua representação partidária, os próprios partidos, por outro. A cena política, como campo particular de ação dos partidos políticos, encontra-se frequentemente defasada em relação às práticas políticas e ao terreno dos interesses políticos das classes, representadas pelos partidos na cena política: essa defasagem é pensada por Marx através da sua problemáticas da ‘representação’” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 242).

Deve-se ter em conta que o sentido de ‘cena’ política se dá em função da defasagem entre a prática política e a sua representação política:

“Com efeito, a existência de uma classe ou fração enquanto classe distinta ou fração autônoma, isto é, enquanto força social, supõe a sua presença ao nível político através de “efeitos pertinentes”. Todavia, essa presença ao nível das práticas políticas distingue-se da presença na cena política: esta última supõe a organização de poder de uma classe, distinta da sua prática política. [...] na medida em que a ação aberta das forças sociais não coincide com o conceito de prática política, podemos dizer que a cena política é um lugar privilegiado, nas formações capitalistas da ação aberta das forças sociais através da sua representação partidária” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 242).

O conceito de bloco no poder é útil então tanto na análise das relações das classes dominantes como dos partidos destas classes na cena política, pois:

“O bloco no poder, e as relações que determina entre as classes e frações dominantes, serve assim para localizar e decifrar a significação real (de classe) das relações propriamente partidárias no interior de um estágio, para decifrar, então a sua defasagem com as relações políticas de classe” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 243).

Poulantzas está, com isto, a chamar atenção para que não se reduzam as relações de classe a meras relações partidárias. Para tanto, faz uso de um outro conceito assessorio (também de Marx), o de classe reinante. Isto é, “distinguindo nitidamente classes ou frações politicamente dominantes, participando do bloco no poder, e classes ou frações reinantes, cujos partidos políticos se encontram presentes nos lugares dominantes da cena política” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 244).

Essa defasagem entre o lugar das práticas políticas de uma classe e o lugar de sua representação na cena política é acompanhado por transformações na representação partidária. Essas mudanças não significam por default alterações na forma de Estado ou nem mesmo de Governo. Mas além, pode ocorrer da classe ou fração hegemônica do bloco no poder esteja ausente da cena política. Nesta defasagem o papel da ideologia⁴⁵ revela-se decisivo. Como isto é possível? Poulantzas resume da seguinte forma:

“O conceito de bloco no poder, tendo por objeto – como acontece com o conceito de hegemonia – o terreno das práticas políticas das classes, serve assim para elucidar as ligações das classes dominantes subjacentes – limites

⁴⁵ Conforme observou Codato (2016), o conceito de ideologia é um dos mais controversos nas Ciências Sociais. Por isso, convém aqui retomar o que Poulantzas considerou: “A ideologia consiste, de fato, em um nível objetivo específico, em um conjunto com coerência relativa de representações, valores, crenças (vide Althusser, Pour Marx). [...]. A ideologia encontra-se a tal ponto presente em todas as atividades dos agentes, que não é discernível da sua experiência vivida. [...]. A sua função social não é oferecer aos agentes um **verdadeiro conhecimento** da estrutura social, mas simplesmente inseri-los de algum modo nas suas atividades práticas que suportam essa estrutura. [...]. A ideologia tem precisamente por função, ao contrário da ciência, ocultar as contradições reais, **reconstituir**, em um plano imaginário, um discurso relativamente coerente que serve de horizonte ao “vivido” dos agentes, moldando as suas representações nas relações reais e inserindo-as na unidade das relações de uma formação” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 200-202, grifos conforme o original).

– com as relações entre os partidos – efeitos – na cena política, relações de classes frequentemente ocultas pelas numerosas variáveis das relações partidárias” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 246).

Com isto fica claro que mais do que simplesmente uma partilha de poder, o bloco no poder viabiliza a presença de várias classes e frações de classes na cena política e de como a hegemonia de uma delas será exercida. Desta forma, Poulantzas aponta para a característica fundamental do bloco no poder:

“Unidade política do bloco no poder sob a égide da classe ou fração hegemônica significa, assim a unidade do poder de Estado, na sua correspondência com os interesses desta classe ou fração. Esta característica relaciona-se, entre outras coisas, ao jogo interno das instituições do Estado capitalista, à sua unidade própria e à sua autonomia relativa consideradas aqui do ponto de vista da função do Estado com relação ao bloco no poder; porque por outro lado essa relação particular entre o Estado e a classe ou fração hegemônica não decorre em nada de uma dependência direta da “máquina” estatal relativa a essa classe ou fração: antes pelo contrário, faz-se acompanhar da sua autonomia relativa face a esta última e, de resto ao bloco no poder no seu conjunto” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 294).

Poulantzas está com isto indicando claramente que o Estado não é simplesmente um comitê de gestão dos negócios da burguesia em seu conjunto (fazendo referência a esta famosa citação do Manifesto Comunista de Marx). Segundo ele, apesar de exata, é insuficiente, “se nos fizer perder de vista o papel complexo do Estado em relação ao bloco no poder, e a sua relação particular com a classe ou fração hegemônica” (Poulantzas, 1968/1977, p. 299). Mas então qual seria este papel do Estado?

“De fato, ele constitui o fator de unidade política do bloco no poder sob a égide da classe ou fração de classe hegemônica. Por outras palavras, constitui o fator de organização hegemônica dessa classe ou fração de forma a que os interesses e seus interesses específicos possam polarizar os das outras classes e frações do bloco no poder” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 296).

Esta unidade do Estado não deriva de um papel de arbitragem.

“O Estado extrai a sua unidade própria dessa pluralidade de classes e frações dominantes da medida em que a relação entre elas, não podendo funcionar sob a forma de repartição do poder, necessita do Estado como fator organizador da sua unidade propriamente política. Essa unidade, realizada sob a égide da classe ou fração hegemônica, corresponde assim à unidade do Estado como um fator de organização dessa classe ou fração. Neste sentido, a unidade do poder de Estado reside, em última análise, na sua relação particular com a classe ou fração hegemônica, no fato da correspondência unívoca do Estado com os interesses específicos desta classe” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 298).

Poulantzas inicia então uma outra etapa de seu construto teórico para explicar como se verificam a unidade e autonomia relativa do Estado em formações concretas e destaca ao que chama de célebre teoria da separação dos poderes. Mantendo o nosso escopo e objetivo desta seção, não se entrará nos pormenores desta etapa de Poulantzas, mas será destacado o predomínio de um poder sobre o outro. Mas especificamente, quando domina o poder executivo:

“Por exemplo, a predominância característica do executivo em uma hegemonia dos monopólios responde diretamente a uma incapacidade particular de organização dessa hegemonia em relação ao bloco no poder no quadro do parlamento. [...]. A hegemonia passa então a organizar-se através de processos diferentes, no interior do executivo” (POULANTZAS, 1968/1977, p. 311).

A partir desta seção sobre a separação dos poderes, Poulantzas conclui com pontos fundamentais sobre o Estado, os quais serão resumidos da seguinte forma:

1. O Estado não é um simples utensílio de classe ou da classe dominante. É um Estado de uma sociedade dividida em classes. Assim, revela-se uma característica particular do Estado capitalista, dada a autonomia específica da superestrutura política e da instância econômica. O Estado capitalista (burguês) funda-se em duas instituições centrais: o Direito burguês, segundo o qual todos são iguais; e o burocratismo, que representa a não monopolização do Estado pela classe exploradora e estabelece hierarquias segundo critérios de competência. A burocracia é, portanto, uma categoria social e não uma classe, pois o seu determinante é jurídico-político e não social (pode, portanto, ser policlassista na origem e na inserção).
2. O Estado, em uma formação social capitalista. É burguês porque organiza a dominação de classe burguesa. Não necessariamente o burguês ocupa os cargos ou instrumentaliza o aparelho de Estado. O Estado é burguês porque a própria estrutura é para a reprodução da dominação burguesa. Poulantzas defende que este processo se dá por meio de um duplo processo: Primeiro pelo isolamento, isto é, a atomização dos indivíduos como cidadãos (dissolver o coletivo). Todos os cidadãos são proprietários do próprio corpo; têm direito de ir/vir; e são livres para assinar contratos. Segundo por meio de seu reaglutinamento: juntando todos os indivíduos no Estado-nação.
3. O Estado isola os dominados pelo efeito de atomização, isto é, a individualização dos trabalhadores. O efeito isolamento se dá pela cidadanização ao mesmo tempo que a

aglutinação é dada aos trabalhadores livres. Com relação às classes dominantes, o Estado as organiza permanentemente e politicamente, anulando o seu isolamento econômico. Isto supõe uma teoria de partido, ou seja, uma mudança de governo não significa uma mudança na estrutura de classe.

4. O Governo não é separado do poder, mas não é idêntico a ele. O poder político é sempre de classe e que se define como a capacidade de uma classe em realizar os seus interesses. Em uma formação social capitalista o poder político é da classe burguesa. Para se distinguir de outros tantos teóricos sobre o poder, Poulantzas chama de ‘poderio’ para resguardar a característica particular do ‘poder de classe’.
5. O poder se materializa em uma estrutura definida como Estado. O poder político está acima do poder de Estado, mas é esse que o concentra e tem uma dimensão nacional. O Estado com essas características permite expressar uma soberania de uma comunidade de indivíduos, portanto o fundamental é a nação. O Estado representaria uma coroação da nação. Ao se constituir dessa forma, o Estado organiza a classe dominante e desorganiza a classe dominada: a classe dominante é fracionada e é o Estado que as unifica na forma de bloco. Isto leva a uma problematização forte para as relações entre Estado e Sociedade (papel do capital e o caráter universalista no qual o Estado burguês se reveste).
6. Bloco no poder é o conceito que permite compreender como as classes e suas frações encontram-se amalgamadas em uma união contraditória; estão unidas em torno de certos princípios fundamentais para a sua reprodução (por exemplo a propriedade privada). E são contraditórias à medida que cada uma pretende ser mais contemplada na política de Estado.
7. A ideologia nacional é outro elemento de desorganização dos dominados, pois coloca todos sob o mesmo “jargão” ou “mote” e destrói a noção de classe. O Estado passa a ser o objeto de fidelização e não mais a classe. Neste ponto, há que se esclarecer dois aspectos. Primeiro, a ideologia não é um conjunto de ideias, mas surge da experiência vivida. É impossível viver sem ideologia. A teoria não surge do vivido. Segundo, não se deve confundir a ideologia burguesa com a ideologia do capital. A ideologia é uma instituição importante do modo de produção, mas por si só não leva ao conhecimento científico deste.
8. Não se deve confundir Estrutura de Estado com Política de Estado. Uma política estatizante pode não melhorar as condições dos trabalhadores. Atender ao interesse

econômico de uma classe não diminui o poder ou a hegemonia do poder político da classe dominante.

9. Cena política: definida como o espaço de atuação das classes em partidos. Mobiliza a conceituação da estrutura política. A atuação aberta ou não permite a expressão ou ocultação (por parte dos partidos políticos) ao representarem de forma refrataria os interesses (particulares de maneira universalizante) de uma classe ou fração de classe. Este é sentido de cena (como metáfora do teatro).
10. O predomínio na cena partidária pode não ser o da hegemonia e por isso faz-se a distinção entre três frações principais: fração hegemônica, que é hegemônica no bloco; fração reinante, que predomina na cena política; e fração detentora, do aparelho de Estado.
11. Os conceitos de fração de classe, fração hegemônica no bloco no poder, categorias social e camadas sociais são resumidos pela ciência política tradicional como Elite (Schumpeter, Dahl etc.). Elite é um conceito utilizado com cautela pelos marxistas. Um conceito só tem sentido no interior de uma teoria. Segundo a teoria das Elites, os trabalhadores jamais chegaram ao poder.⁴⁶
12. A burguesia corresponde a uma classe historicamente construída e que existiu em formações sociais pré-capitalistas (só que não era a classe dominante). Economicamente correspondem aos proprietários dos meios de produção. A condição ótima da reprodução dessa classe é o Estado burguês. Para tanto, é necessário a constituição de uma estrutura jurídico-política que trate todos como iguais e livres (cidadãos) de forma a respaldar o mercado de trabalho. A burguesia não é uma classe homogênea. Apresenta fracionamentos e que nem sempre se dão da mesma forma nas diferentes formações sociais. Essas frações podem (intensamente) disputar a política de Estado e no limite, podem entrar em crise, levando a mudanças no regime político. Duas ressalvas cabem aqui:
 - i. O fato de uma das frações ter a hegemonia no interior do bloco no poder não significa que as demais frações não tenham sido contempladas na política de Estado.

⁴⁶ A crítica de Poulantzas foi contundente sobre a teoria das elites. No entanto, foram vários os esforços de aproximação do marxismo com o elitismo. Codato e Perssinoto (2009) e também Martuscelli (2009) revisitaram, com propósitos distintos, essas aproximações indicando seus limites e desafios a serem superados. (Codato, A. e Perssinoto, R. (2009) *Marxismo E Elitismo: Dois modelos antagônicos de análise social?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, 24(71), 144, outubro/2009; Martuscelli, Danilo. (2009). *Elite e classe dominante: notas sobre o marxismo inspirado na teoria das elites*. Revista Outubro, nr 18, 2009).

- ii. A fração hegemônica no poder não necessariamente é aquela que aparece na cena política, definida como a cena de atuação dos partidos políticos (que aliás é apenas uma parte da política e nem sempre é a principal).

Como pode ser notado, a conceituação sobre o Estado proposta por Poulantzas nesta obra é ao mesmo tempo completa e densa, permitindo diversas outras derivações teóricas que ele mesmo avançou em obras posteriores. No arcabouço teórico conforme apresentado por Poulantzas nesta obra “Poder Político e Classes Sociais” o autor, embora mencione diversas vezes as frações de classes, não especifica este conceito teoricamente. Considera-se que, para o objetivo específico de estudo das forças sociais, este é um tema-chave. Para tanto, elegeu-se examinar este tema por meio dos textos de Décio Saes (2001⁴⁷, 2014⁴⁸), que se funda principalmente na obra de Poulantzas para o teórico das frações de classe e faz a mediação no contexto da formação social brasileira, necessária para ambientar a teoria ao objetivo central do trabalho

2.3.2 Frações de Classe no Estado Capitalista

Antes de iniciar este exame sobre a reflexão teórica acerca do fracionamento das classes, três observações fazem-se necessárias conforme alerta o próprio Saes (2014). Primeiro, que o estudo do fracionamento das classes está feito com base em diversas obras de Poulantzas dos anos de 1970⁴⁹, cuja contexto do capitalismo é bem diferente da atual. A mundialização e a financeirização do capital seriam fenômenos que poderiam ter criado uma dificuldade adicional de se detectar esse fracionamento em função de sua multifuncionalidade no sistema capitalista. Com isto, Saes (2014) descarta concepções essencialistas das frações de classe. Segundo, o fracionamento estudado diz respeito somente às classes dominantes, pois o seu objetivo é saber como se mantinha a unidade política desta classe com interesses econômicos específicos no âmbito das políticas de Estado (“posicionamento prático diante da ação implementada pelo Estado capitalista”, Saes, 2014, p. 105). Terceiro, Saes (2014) ao mesmo tempo que parte dos conceitos originais de Poulantzas como bloco no poder e hegemonia política, faz um esforço para sistematizar e ampliar a exposição teórica sobre o fracionamento de classes. Esta é sua contribuição e razão principal pela qual elegeu-se este texto de Saes para

⁴⁷ SAES, Décio. (2001). República do Capital. São Paulo: Boitempo, 2001.

⁴⁸SAES, D. (2014). As frações de classe dominante no capitalismo: uma reflexão teórica. In: Pinheiro, M. (org) (2014). Ditadura: o que resta da transição. Boitempo Editorial.

⁴⁹ A referência principal são as obras: Poulantzas, N. A. (1976). A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha (Vol. 11). Paz e Terra; Poulantzas, N. (1977). Poder político e classes sociais do estado capitalista.

etapa de composição deste referencial teórico. Inicia-se pela revisão do termo fração de classe, que segundo Saes (2014):

“[...] as análises políticas de Nicos Poulantzas difundidas entre os cientistas políticos marxistas o modelo teórico segundo o qual a classe capitalista, ao mesmo tempo em que mantinha a unidade política diante de seu adversário histórico – o proletariado –, diferenciava-se internamente em segmentos ligados a interesses econômicos específicos. Tais interesses produziam efeitos pertinentes no plano político, uma vez que os referidos segmentos – nomeados “frações”, conforme a tradição marxista – consistiriam em coletivos dotados de base econômica (interesses materiais específicos) e expressão política (posicionamento prático diante da ação implementada pelo Estado capitalista)” (SAES, 2014, p. 105).

Saes (2014) alerta para o fato de uma aparente ausência no plano político das frações de classes identificáveis no plano político:

“Em muitas conjunturas, alguma fração capitalista, perfeitamente detectável no plano econômico, não se exprime de modo aberto no plano político (para Poulantzas, isso significa que essa fração capitalista, a despeito de poder ser identificada no plano econômico, é ainda carente de “autonomia” no plano político). Cabe observar que essa ausência de expressão pode ser o modo politicamente mais conveniente de esse segmento se colocar perante as demais frações capitalistas e o próprio Estado capitalista, na conjuntura em questão. Tal ausência se configura, nesse caso, como o efeito pertinente de uma inserção particular dentro do sistema econômico capitalista” (SAES, 2014, p. 106).

Com isto, Saes (2014) propõe a utilização de critérios específicos para o exame do fracionamento das classes no sistema econômico. Sua análise considera o fracionamento em três critérios: primeiro, relativo às funções do capital (bancário, industrial e comercial); segundo, de acordo com a escala do capital (grande e médio); e terceiro, conforme o modo de inserção no sistema econômico internacional. Em que consiste cada uma destas frações e qual sua forma típica de apropriação das políticas de Estado?

As funções do capital (bancário, industrial e comercial) foram (e podem ser) exercidas por um único agente. Mas, já é sabido (pelo próprio Marx e também pelos inúmeros exemplos históricos) que concentrar essas atividades não contribui para o processo de rotação do capital e com essa desaceleração há perdas. Portanto, enquanto capitalistas, o que os une é o objetivo de extrair o máximo de mais-valia possível. No entanto, por estarem dedicados a atividades segmentadas dentro do sistema, Saes (2014) diz que: “Não há possibilidade de conquista de um equilíbrio entre as frações, pois a luta pela satisfação dos interesses de fração equivale a

uma relação de poder “soma zero”. [...]. Sucintamente: não é possível uma partilha igualitária da política de Estado entre as frações capitalistas” (SAES, 2014, p. 108).

Em termos práticos isto tem dois efeitos: primeiro, o Estado ao tomar qualquer medida econômica produz efeitos sobre essas frações simultaneamente com maior ou menor intensidade. Essas frações em geral se manifestam por meio de associações e tentam impactar a implementação dessa política.⁵⁰ Segundo, podem ocorrer o surgimento de outras frações segundo a função do capital. Saes (2014) recorda o caso do capital financeiro, como resultado da fusão do capital industrial com o capital bancário, tal como proposto por Hilferding. No entanto, retoma a análise de Poulantzas em que diz que os grupos chamados multifuncionais sempre devem pender para um lado ou outro:

“Em qualquer situação, a política de Estado continua atingindo, positiva ou negativamente, interesses econômicos gerais das diferentes frações capitalistas. Ao mesmo tempo, a política estatal pode contemplar interesses particulares de alguns grupos multifuncionais (isenções de impostos, tarifas, subvenções a atividades específicas etc.). Entretanto, não é possível que haja uma política estatal capaz de contemplar os interesses gerais dos grupos multifuncionais, pois tais interesses não existem: cada grupo multifuncional define seu interesse particular a partir de uma combinação específica não reiterável, de interesses próprios às frações capitalistas que o compõem” (SAES, 2014, p. 110).

Por fim, ainda dentro do fracionamento funcional, Saes relembra que, embora nem sempre visível na cena política, a classe proprietária de terras também disputa a política de Estado como classe dominante. Em geral, essa disputa se nota: sobre as questões de comercialização (com o capital comercial); sobre o crédito e as taxas de juros (com o capital bancário); e sobre o preço dos alimentos e matérias-primas (com o capital industrial).

O segundo critério diz respeito a escala do capital. Saes (2014) afirma que este pode ser dividido entre médio e grande capital medido de forma objetiva com relação às quantidades de mão-de-obra, volume de capital e tecnologias. Segundo Saes (2014): “Esse conflito tende a se concretizar, na medida em que o Estado capitalista atua na direção do que lhe parece ser a lógica de funcionamento do capitalismo: a concentração/centralização do capital” (SAES, 2014, p. 112). Saes aponta a política creditícia como um exemplo típico desta situação.

Isto significa que não se misturam o médio e o grande capital, pois segundo Poulantzas é possível que haja setores estratégicos da economia industrial onde o médio capital seja

⁵⁰ Segundo Saes (2014): “Atualmente, no Brasil, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) representa o capital industrial, enquanto a Federação dos Empregados do Comércio do Estado de São Paulo (Fecesp) representa o capital comercial e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), o bancário” (SAES, 2014, p. 109).

colocado em condição de monopolista. Por outro lado, embora o Estado possa criar por meio de suas políticas, as condições para estes grupos monopolistas, uma “fração monopolista” dificilmente logrará ter seus interesses contemplados por uma política. Saes (2014) aponta para isto duas razões: primeiro a multiplicidade de monopólios cria uma diversidade de interesses específicos; segundo, há um obstáculo ideológico, pois “já que o Estado capitalista tem de se nortear, oficialmente, pelo princípio da concorrência. [...]. Mais difícil é invocar elementos da ideologia capitalista que justifiquem abertamente o favorecimento estatal aos monopólios” (SAES, 2014, p. 113).

Passa-se então para o terceiro critério, aquele que diz respeito ao fracionamento segundo o modo de inserção do capital no sistema econômico internacional. Segundo Saes (2014):

“Em Poulantzas, esse fracionamento parece ter um fundamento estritamente político. A nosso ver, o fundamento dessa diferenciação é novamente econômico, ainda que esse processo efeitos pertinentes no plano político – isto é, exprima-se politicamente no plano da relação de forças entre classes sociais, das alianças de classes etc.” (SAES, 2014, p. 114).

Para esse fracionamento, assume “a espacialização ampla e supranacional do modo de produção capitalista” (SAES, 2014, p. 114) e com isso se pode objetiva e concretamente identificar três frações, conforme apresentadas no Quadro 4:

Quadro 4: Fracionamento de classes segundo o critério da inserção internacional

Nome	Esfera/Membros	Políticas
Burguesia Compradora (Poulantzas) ou Burguesia Associada (Evans)	Industrial (matriz/filial) Comercial (importadores) Bancária (grandes bancos).	- Pressão dos importadores sobre produtos nacionais. - Bancos descompromissados com o mercado interno e interessados em empreendimento de capital estrangeiro
Burguesia Nacional	Mercado interno: bens de consumo leves ou duráveis de baixo valor.	Defendem políticas de rendas que aumentem o consumo das massas. Duas opções: ‘recuar’ da cena política por temer o capital estrangeiro e, involuntariamente fortalecer as classes populares. Ou ‘avançar’ para combater o capital estrangeiro. O que pode resultar em se juntar a uma frente popular.
Burguesia Interna	Dependem de uma ou outra forma do capital estrangeiro. Tipicamente há 2 formas de subordinação: i. fornecedores de serviços ou insumos (caso das montadoras de autos) ii. Industrial exportadora , isto é, volta-se para o mercado exterior, colocando o mercado interno em segundo plano.	Possuem posição ambivalente entre o nacional e o antinacional: “ <i>Defende políticas que consolidem sua posição e assegurem sua sobrevivência, potencialmente ameaçada pela mera presença econômica do capital estrangeiro. [...]. Ao mesmo tempo, esse segmento, servindo o capital estrangeiro e o mercado mundial, sente-se obrigado a tomar posições cautelosas diante dos interesses externos.</i> ” (Saes, 2014, p. 116)

Fonte: Elaboração própria com base em Saes (2014).

Esse fracionamento por inserção remete a uma noção de dependência, que segundo Poulantzas (1976), no capitalismo tem efeitos diferentes internamente nas formações sociais. Poulantzas afirma que no caso de estudos de casos concretos, é possível ver como foram interiorizados os conceitos de imperialismo⁵¹ nas formações sociais dependentes. A burguesia interna exerce dupla posição, pois tem relação contraditória com o capital estrangeiro, o que resulta em fraqueza política. Esta burguesia não tem uma vocação anti-imperialista, mas pode eventualmente ser. A burguesia compradora atua internamente ligada ao capital estrangeiro e funcionou como ponte entre o capital estrangeiro e o país dependente. A burguesia nacional, por sua vez, tem uma característica autônoma em relação ao capital estrangeiro e pode resultar em liderança de lutas nacionais. As diferenças entre a burguesia interna e compradora não é essencialista, mas depende de um contexto. A medida que a burguesia interna ganha espaço, provoca mudanças no bloco, no poder.

De acordo com Saes (2014), no caso do Brasil, a burguesia nacional foi tipicamente aquela que esteve presente durante os governos Populistas. O golpe militar teria dado condições de crescimento à burguesia associada (fortemente ligada aos mercados de importação e exportação), cujo ápice ocorreu durante os Governos Collor e FHC. Durante os governos do PT, as políticas de proteção dos bancos nacionais e estímulo à exportação de bens manufaturados foram exemplos de como se criou um espaço para a ascensão da burguesia interna.

“O caso brasileiro comprova que a hegemonia política da burguesia associada, instaurada a partir da crise final do populismo e da sua implantação do regime militar, não era um processo irreversível. [...]. Mas sendo o Brasil uma das dez maiores economias industriais do mundo, era inevitável que o espaço econômico fosse partilhado entre a burguesia associada e a burguesia interna – e que, conseqüentemente, emergissem de modo intermitente situações de disputa política envolvendo essas duas frações. Assim, o processo eleitoral nacional tem sido desde 2002 o palco principal dessa modalidade de disputa política” (SAES, 2014, p. 117).

Com isto, Saes conclui afirmando que da forma esparsa com Poulantzas abordou estes três critérios estava implícito que apenas uma fração assumiria a hegemonia política dentro de

⁵¹ Aqui Poulantzas está rebatendo a tese do complô que atribui as forças do “dedo estrangeiro” como força principal ou exclusiva de ação do imperialismo: “Não existe, em realidade, na fase atual do imperialismo, de um lado os fatores externos agindo puramente do “exterior” e de outro os fatores internos “isolados” no seu “espaço” próprio e dominando os primeiros, assim concebidos. Estabelecer o primado dos fatores internos significa que as coordenadas da cadeia imperialista “exteriores” a cada país [...] só agem sobre estes países por sua interiorização, articulando-se às próprias contradições, contradições que surgem, segundo alguns aspectos, como a reprodução induzida, dentro dos diversos países, das contradições da cadeia da cadeia imperialista” (POULANTZAS, 1976, p. 19-20)

cada fracionamento. No entanto, afirma Saes (2014): “o entrecruzamento concreto dos processos de fracionamento da classe capitalista, portanto, que o segmento prioritariamente beneficiado pela política de Estado corresponda à intersecção de frações pertencentes aos três sistemas de fracionamento da classe capitalista. [...] Daí ser quase impossível a hegemonia política de uma fração capitalista simples, que não conjugue atributos resultantes da operação das três modalidades de fracionamento” (SAES, 2014, p. 117). Segundo Saes, Poulantzas tratou de casos concretos deste entrecruzamento, mas não concluiu “no plano teórico que a hegemonia política de fração não pode ser exercida apenas por uma fração capitalista ligada a um único sistema de fracionamento” (SAES, 2014, p. 118).

Para exemplificar a complexidade desta hegemonia retoma o caso Brasil:

“[...] os dois primeiros governos de centro-esquerda (2003-2010) concretizaram, através da política de Estado, a hegemonia política de um grupo capitalista plurifuncional: o grande capital bancário interno. Os interesses desse segmento foram priorizados pela política governamental, o que não significa que outros interesses de fração (burguesia industrial, agribusiness) tenham sido totalmente desconsiderados. O conceito de sistema hegemônico de frações de classe dominante permite aos cientistas políticos marxistas, portanto, uma análise mais complexa do processo político das sociedades capitalistas” (SAES, 2014, p. 118).

Em resumo, tem-se o seguinte. No capitalismo ocorre um fracionamento dentro das classes, em particular, na burguesia, pois esta se unifica em torno de algumas questões e se fraciona em outras de interesses específicos, em geral, na disputa por políticas de Estado (= decisões tomadas no interior do Estado). O conceito de fração de classe se apresenta em conjunto com o de bloco no poder, isto é, a classe ou a fração de classe que se coloca como hegemônica no interior das políticas de Estado. O estudo das frações de classe é necessário, mas não suficiente para análise dos determinantes das contradições. É necessário revisar a articulação das classes com outras frações e outras categorias sociais, pois essas determinações se cruzam formando um plurideterminismo (escala, função e inserção). Não basta ser grande capital ou ser burguesia interna, pois em algum momento essas determinações convergem e formam uma fração plurifuncional. Portanto, é incorreto afirmar que política de Estado beneficia uma única fração entre esses determinantes.

2.4 Considerações sobre o referencial teórico

1. Sobre o modo de produção capitalista viu-se que este opera dentro da lógica de acumulação e o seu desenvolvimento requer vencer permanentemente suas

contradições internas. Logo, o chamado desenvolvimento econômico a que se referiu é um desenvolvimento dentro da lógica capitalista. Este desenvolvimento pressupõe o crescimento da produção e depende, portanto, de constante expansão de seus mercados. Este processo estabelece padrões de desenvolvimento capitalista.

2. À medida que o intercâmbio de mercadorias (sejam elas para consumo ou como matéria-prima) se acelera tem-se a identificação do fenômeno que ficou conhecido como globalização a que por uma opção metodológica, chamou-se de mundialização. Isto é, em escala mundial, ocorre uma aceleração dos fluxos de comércio e finanças entre países, impulsionado pela abertura do comércio e liberalização do capital. Este é um ponto chave para o problema de pesquisa, tendo em vista que os portos desempenham função essencial na deslocalização e circulação de mercadorias.
3. Este processo (da mundialização e financeirização) são históricos, pois representam os esforços do capital nas suas contradições (dentre elas encontrar novos espaços de acumulação para deter a tendência declinante da taxa de lucro) e, embora atendendo a mesma lógica, não se desenvolve de maneira uniforme em todas as formações sociais. Não só a maneira como cada formação social participa da “globalização” é distinta, mas também a condução de suas políticas no âmbito interno/doméstico é diferente. Isto é, que papel exerce o Estado e quais políticas públicas desempenha para a inserção desta formação social no mercado mundial. Isto significa que não se está de acordo com a ideia entusiasmada sobre a globalização como a unificação de uma burguesia mundial por meio da financeirização (centralização e concentração de capital). Conforme Martuscelli (2010) explicou, o conceito de burguesia interna é operacional em formações sociais dependentes (embora não tenha sido proposto originalmente por Poulantzas) à medida que explica o comportamento desta burguesia frente ao capital estrangeiro imperialista.
4. No período em estudo, viu-se que o Neoliberalismo com seu poderoso arcabouço teórico-ideológico conseguiu se estabelecer como política dominante, tendo como principal alvo a América Latina e os processos de reforma. Segundo Moraes (2004), “reforma” era uma palavra confortável para designar o que precisava ser feito sem dizer explicitamente. É farta a literatura (que por razões de espaço não foram trazidas aqui) que demonstra com dados empíricos, que a aderência das políticas neoliberais encontrou seus limites nas várias crises que passou. Já o Desenvolvimentismo emerge como um tema de debate principalmente no contexto brasileiro em função da atuação dos Governos Lula e Dilma, sobretudo no período 2006-2012, no sentido de ter o braço

do Estado mais atuante em promover o desenvolvimento econômico com ganhos sociais. Longe da ideia de “Estado Intervencionista”, o debate do Desenvolvimentismo permite perceber que não é a intervenção direta do Estado que caracteriza esta política, mas é a condução da política de Estado que cria condições favoráveis a um determinado padrão de desenvolvimento, por exemplo linhas de financiamento, mudança de marco regulatório, celebração de acordos comerciais, abertura de embaixadas etc.

5. Logo, a noção de Estado Capitalista não se resume a um comitê que gerencia negócios das classes dominantes. Apoiados na conceituação de Poulantzas, tem-se o Estado como uma instituição que através da sua estrutura jurídico-política, organiza a dominação de um conjunto de classes sociais sobre outras, tendo por função principal a reprodução da totalidade social. Portanto, tem-se que Capitalismo significa dominação burguesa de classe. Reduzir ou plenificar estas relações a “desenvolvimento” ou “industrialização” constitui, para além da competência (e mesmo das intenções) dos agentes, uma operação ideológica” (ALMEIDA, 2006, p. 299).
6. Sobre ideologia, tomou-se emprestadas as noções de Althusser (de alusão e ilusão) e que são as que orientam Poulantzas na definição da função social da ideologia como um discurso coerente que organiza as práticas sociais. Ainda de acordo com Codato (2016) há “dois aspectos que me parecem fundamentais para entender a dimensão política das ideologias políticas: seu papel unificador e sua unidade interna. Tradições ideológicas cumprem duas funções básicas: ocultar interesses específicos (de classe, de grupo, de categorias sociais, etc.) e universalizar ideias particulares” (p. 328). Neste sentido que se considera que Neoliberalismo e Desenvolvimentismo como faces de uma mesma moeda, isto é, de uma ideologia (prática social) capitalista.
7. Não é tarefa simples definir as políticas públicas nem em termos epistemológicos e nem em propostas. Os modelos de análise de política pública certamente ajudam na compreensão do fenômeno, mas justamente porque passam por um “ciclo” (agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação), dificilmente as políticas públicas podem ser consideradas por uma única perspectiva (SOUZA, 2006). Dessa forma, considera-se impossível (ou muito limitado) qualquer entendimento sobre políticas públicas sem passar pelo papel do Estado. E, como se está no contexto das formações sociais capitalistas, os problemas estruturais dos Estados capitalistas são limitantes das políticas públicas. E é por isso que se dedicam longas páginas deste quadro teórico a caracterização do papel do Estado. Em termos empíricos, sabe-se que há várias dimensões que se pode examinar para verificar a atuação do Estado (Fonseca,

2013). De modo cumprir com esse objetivo de pesquisa, elegeu-se três dimensões: a econômica, a estratégica e a política, conforme será detalhado a seguir no quadro metodológico.

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA DO ESTUDO

3.1 A escolha metodológica

Para cumprir com os objetivos traçados, o estudo emprega uma abordagem multimétodos baseada na utilização de vários conjuntos de técnicas e processos aplicados com vistas à comprovação e/ou à verificação de um determinado conhecimento. A abordagem multimétodos é bastante empregada por cientistas sociais. De acordo com Brewer and Hunter (1989)⁵², toda metodologia sempre tem algum aspecto falível e no caso de Ciências Sociais, a aplicação de mais de um método revela-se como um meio de compensar eventuais imperfeições e também consolidar/reafirmar as conclusões com sua validação por mais de um método. Em suas palavras: *“Its (multimethod approach) fundamental strategy is to attack a research problem with an arsenal of methods that have no overlapping weaknesses in addition to their complementary strengths”* (BREWER e HUNTER, 1989, p. 17).⁵³

Silva (2013)⁵⁴ ao diferenciar as metodologias qualitativas das metodologias positivistas em Ciências Sociais afirmou que:

“O traço marcante destas metodologias reside no facto de que as questões a investigar não são definidas a partir da operacionalização de variáveis ou de hipóteses previamente formuladas, mas segundo objetivos de exploração, descrição e compreensão dos fenómenos em toda a sua complexidade, privilegiando um contato estreito e prolongado com os sujeitos no seu meio natural” (SILVA, 2013, p. 78).

De acordo com Macário (2012)⁵⁵, a escolha por multimétodos pode ser justificada por seu ajuste metodológico ao problema de pesquisa, por exemplo *“provision of a general or more complete picture: Quantitative method used to fill a gap in a flexible design study (e.g. in the absence of a researcher); when the research questions raise issues which can’t be addressed by purely qualitative or purely quantitative methods”* (MACÁRIO, 2012, p. 14)⁵⁶.

⁵² *Multimethod Research: A Synthesis of Styles* (SAGE Library of Social Research 175) First Edition by John Brewer and Albert Hunter (Author), 1989.

⁵³ Tradução própria: “A estratégia fundamental da abordagem multimétodos é atacar um problema de pesquisa com um arsenal de métodos que não têm pontos fracos que se sobrepõem, além de suas forças complementares.”

⁵⁴ SILVA, Eugénio Alves da. As metodologias qualitativas de investigação nas Ciências Sociais. Revista Angolana de Sociologia, 2013, posto online no dia 01 Março 2015, consultado em 26 Setembro 2016. Disponível em: <http://ras.revues.org/740> ; DOI : 10.4000/ras.740

⁵⁵ MACÁRIO, Rosário. Research Methodology Course. Research Path: propose, plan and provide. Lisbon, November, 2012. Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa.

⁵⁶ Tradução própria: “fornecimento de uma vista geral ou mais completa: Método quantitativo utilizado para preencher uma lacuna num estudo de delineamento flexível (por exemplo na ausência de um pesquisador); quando os problemas de pesquisa levantam questões que não podem ser abordadas através de métodos puramente qualitativos ou puramente quantitativos.”

A complexidade das questões envolvendo a política portuária brasileira observadas no período 1993-2013 indicam a impossibilidade de utilização de uma única metodologia ou a formulação de uma hipótese a ser testada. Essas considerações iniciais foram inspiradoras e ao mesmo tempo orientaram na escolha metodológica que se fez. É importante notar que este estudo não trata da busca de "uma solução para um problema" relativo ao setor portuário, uma vez que os portos se constituem em sistemas complexos.

A abordagem é crítica e investiga as dimensões das mudanças no sistema portuário brasileiro, tendo como base o contexto político econômico, do período 1993-2013.

A metodologia empregada mescla métodos quantitativos e qualitativos de análise, aplicando métodos estatísticos e análise de conteúdo para tratar das dimensões (econômica, estratégica e institucional/regulatória) da política portuária brasileira. Estas dimensões compreendem três aspectos. Primeiramente, a leitura crítica da produção bibliográfica sobre portos e política portuária no Brasil, que privilegia aspectos individualizados e não em conjunto. Segundo, a constatação de que a complexidade do tema, com algumas questões não inteiramente resolvidas, justifica a abordagem multidisciplinar, pelos diversos aspectos que a envolve. Terceiro, os conceitos e visão crítica sobre políticas públicas apresentados por Souza (2006)⁵⁷ e Fonseca (2013)⁵⁸ segundo os quais, o termo “políticas públicas” já é por si só objeto de disputas conceituais e o seu uso banalizado pode levar à equivocada ideia de consenso ou “bem comum”, o que dificilmente se verifica na prática.

Tendo em vista essas considerações, pode-se resumir, ainda que de maneira provisória, da seguinte forma: as políticas públicas são objeto de conflitos e disputas entre atores sociais. Esses atores, de um modo formal ou informal, aberto ou oculto, fazem valer os seus interesses e disputam as políticas (e o seus frutos) no âmbito das decisões do Estado. Portanto, aquilo que o Estado faz ou deixa de fazer, aquece ou arrefece estes conflitos. Dito isto, procurou-se avançar a análise sobre o setor portuário brasileiro e apresenta-se a seguir o delineamento do estudo dentro das dimensões escolhidas.

3.2 Delineamento da pesquisa, base de dados e descritivo das técnicas de pesquisa

O processo de análise da política portuária deste estudo pode ser classificado como indutivo, uma vez que o ponto de partida são as observações de fatos que se alimentam de

⁵⁷ SOUZA, Celina. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias. Porto Alegre, jul/dez 2006, ano 8, nº 16.

⁵⁸ FONSECA, Francisco. (2013). Dimensões críticas das políticas públicas. Cadernos Ebape, volume 11, nº. 3, set/nov, Rio de Janeiro, FGV, 2013.

informações empíricas (MACÁRIO, 2012). A estruturação do estudo obedeceu ao sequenciamento lógico de pesquisa científica descrito a seguir:

1. **Identificação do fenômeno social e do objetivo central da pesquisa:** isto é, o desenvolvimento portuário com foco nas mudanças na política portuária brasileira.
2. **Escolha do período de análise:** o período de 1993-2013 foi analisado por serem anos marcados pela promulgação das leis centrais para estruturação do setor portuário.⁵⁹
3. **Levantamento de dados:** o levantamento de dados se deu na identificação de informações existentes e publicamente acessíveis, isto é, de fontes secundárias reconhecidas: ANTAQ, SEP, MT, MF, MDIC, MPOG, Banco Mundial, OMC, UNCTAD, Diário do Senado Federal, estudos setoriais do BNDES, IPEA e DIAP.
4. **Revisão da literatura e formação do quadro teórico:** esta etapa se deu em duas fases. Primeira, tratou-se de revisar os conceitos teóricos essenciais à compreensão do pano de fundo em que se delineava a política em formações sociais capitalistas. Foram estudadas as noções de globalização, financeirização, neoliberalismo, desenvolvimentismo, Estado, Poder e Classes Sociais. E segundo, levantamento e análise de literatura específica sobre governança, desempenho e Reforma portuária no âmbito nacional e também internacional.⁶⁰
5. **Definição dos objetivos específicos e das dimensões de análise**⁶¹: a complexidade de fatores e vertentes de análise da política portuária orientou a abordagem crítica do desenvolvimento portuário em três dimensões: econômica, estratégica e política.
6. **A definição metodológica:** a abordagem multimétodos consiste no emprego de vários conjuntos de técnicas e processos aplicados sobre o objeto de pesquisa. No caso, a obtenção dos dados e a revisão crítica da literatura sobre portos no Brasil foram

⁵⁹ Originalmente no projeto de pesquisa o prazo final era 2012, quando se ouvia falar em possíveis mudanças no marco regulatório dos portos. Como esta mudança se consolidou em 2013 com a promulgação da lei 12815/2013, então o período de análise foi estendido.

⁶⁰ Importante também destacar que a trajetória deste estudo (iniciado em 2011) incluiu além do cumprimento dos créditos curriculares na Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais, a participação em seminários e congressos internacionais como WCTR-SIG 2 (*World Conference on Transport Research*) em 2012 e IAME (*International Association of Maritime Economists*) em 2013, nos quais a pesquisadora apresentou artigos contendo resultados parciais dos dados e análises realizados e pôde incorporar críticas e sugestões de revisores especialistas na temática dos portos: GALVÃO, C. B., ROBLES, Leo T. *Reefer Cargo Market in South America East Coast: a competitive analysis*. *World Conference on Transport Research – Special Interest Group 2*, 2012, Antwerp, Belgium e TRUJILLO, L., GUERISE, L., ROBLES, Leo T., GALVÃO, C. B. *Ports reforms and regulatory framework: Brazilian present situation and perspectives*. *International Association of Maritime Economists Conference 2013, Marseille, France*.

⁶¹ Nesta etapa foi crucial a realização do estágio doutoral na Texas A&M Galveston, Texas (durante o ano 2014/2015), com apoio da CAPES/Fulbright por meio do programa de Doutorado Sanduíche. Este convívio resultou não somente na ampliação de conceitos teóricos particulares da economia portuária e marítima, como também no amadurecimento de algumas questões teórico-metodológicas que colaboraram nas definições das dimensões de análise e escolha da metodologia. As parcerias de pesquisa com os professores e pesquisadores de Galveston resultaram em dois artigos publicados em revistas internacionais (Mileski et al., 2016 e Wang et al., 2016), cujas conclusões também foram incorporadas nesta dissertação.

decisivas para a definição desta abordagem que considerou mais de um método em uma mescla de técnicas quantitativas e qualitativas.⁶²

7. **Estabelecimento das premissas:** as premissas que representaram o ponto de partida do estudo foram as proposições tidas como verdadeiras sobre as quais se assentaram os objetivos específicos do estudo.
8. **Contextualização:** O contexto do estudo foi o macro ambiente econômico e político do Brasil, no período, com foco na questão portuária e que se dividiram em duas etapas: cena política e agregados macroeconômicos.
9. **Análise dos dados e resultados:** a dimensão econômica foi abordada por metodologias qualitativas e quantitativas (pesquisa documental e estatística descritiva, respectivamente) dos dados cruzados de comércio exterior e portos. A dimensão estratégica foi abordada por uma composição de pesquisa documental e análise de conteúdo (dos vários diagnósticos dos portos) e estatística descritiva (dos dados de investimento e desempenho). A dimensão política compreendeu análise de conteúdo das leis 8630/1993 e 12815/2013 por meio de técnicas de *Key-word-in-context* e *Word-frequency* (WEBBER, 1990) dos documentos produzidos pela Comissão Mista do Congresso Nacional e Diário do Senado Federal.
10. **Apresentação das conclusões e limitações da pesquisa:** a análise das três dimensões resultou no atendimento dos objetivos propostos neste estudo.

Como era esperado, algumas etapas ocorreram simultaneamente, por exemplo as etapas 3 e 4; e 6 e 7, sem prejuízo para o transcorrer da pesquisa.

3.2.1 Delineamento da pesquisa

A escolha metodológica procurou deixar clara a motivação pela abordagem multimétodos e também pelas dimensões que se elegeu trabalhar o problema de pesquisa. Neste sentido, com base nas recomendações de Moraes (1999)⁶³ acerca de pesquisa documental e análise de conteúdo, a abordagem das dimensões foi orientada por seis questões com foco nas mudanças do setor portuário no Brasil no período 1993-2013, a saber:

1. **Quais** foram as mudanças?
2. **Quando** ocorreram?

⁶² A escolha da metodologia foi feita também seguindo as orientações recebidas no curso de Metodologias de Pesquisa em Transportes (*Research Methodologies for Transport Systems*), Instituto Superior Técnico de Lisboa (Portugal), coordenado pela Prof^a Dra. Rosário Macário, no qual a pesquisadora participou em Novembro de 2012.

⁶³ MORAES, Roque. Análise de conteúdo. Revista Educação, v. 22, nº 37, p. 732, Porto Alegre, 1999.

3. **Onde** aconteceram?
4. **Como** é que aconteceram?
5. **Quais** os principais responsáveis por sua ocorrência?
6. **Por que** atuaram para que elas ocorressem?

Na dimensão econômica, buscou-se saber qual o papel que os portos desempenhavam no desenvolvimento econômico. Na dimensão estratégica, identificaram-se como foram concebidos e implantados os caminhos e o meios/recursos (o planejamento e o investimento) para que os portos cumprissem seu papel. A dimensão política centrou-se na dimensão política, isto é, quem foram os atores ou forças políticas atuantes e por que atuaram. A seguir, apresentou-se descritivo detalhado destas dimensões juntamente com as premissas que as sustentaram e a referência metodológica.

A dimensão econômica teve por objetivo responder ao objetivo específico, isto é, na perspectiva econômica, qual (is) foi(foram) o(s) papel(éis) que os portos desempenharam para apoiar/sustentar o desenvolvimento de um determinado padrão de desenvolvimento capitalista (dependente) nacional? Dito de outra forma, o propósito aqui foi demonstrar a relação entre desenvolvimento portuário e desenvolvimento econômico. Por meio de variáveis disponíveis, considerou-se como válido o modelo de sofisticação portuária construído por meio da técnica de regressão estatística de Mileski et al. (2016). Está implícito que o comércio internacional é um condutor do desenvolvimento econômico e os portos têm um papel fundamental, visto que a maior parte do volume e valor desse comércio são transportados por via marítima. Para tanto, apoia-se na premissa número 1 que diz:

O desenvolvimento dos portos é diretamente determinado pela composição de comércio de mercadorias manuseadas, que por sua vez é influenciado pelo desenvolvimento econômico da região ou país. Em princípio, quando uma formação social cresce e se desenvolve, a capacidade do seu sistema portuário para manusear diferentes e mais sofisticadas cargas deve corresponder a este padrão de desenvolvimento econômico.

O fato em observação diz respeito ao desempenho comercial brasileiro (em volume de mercadorias) que aumentou no período 1990-2013 (em particular a partir de 2003) e o desenvolvimento portuário que respondeu a esse crescimento.

Considerou-se esta dimensão como econômica, tanto pelo conjunto de conceitos utilizados como pela maneira relacionada às variáveis de análise no modelo estatístico. Isto é,

parte da revisão da literatura sobre desenvolvimento econômico, padrões de comércio internacional e o desenvolvimento portuário mostra que há pouco consenso entre os estudiosos sobre o que é e como se pode medir o desenvolvimento econômico. Nesta discussão, o comércio internacional é um indicador utilizado por autores de diferentes orientações teórico-metodológicas no estudo do desenvolvimento. Semelhante ao desenvolvimento econômico, o desenvolvimento portuário ainda é tratado como um conceito demasiado abstrato e não há indicadores comumente aceitos no meio acadêmico ou da indústria para medi-lo. No entanto, apurou-se que, neste debate, o processo de containerização e adaptação dos portos a este processo são indicadores relevantes do desenvolvimento portuário.

Dessa forma, utiliza dados do comércio global e também do PIB compilados pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial do Comércio e faz relação com a participação da manufatura e dos containers no tráfego marítimo portuário. A análise resulta em um modelo geral de sofisticação portuária que é utilizado como *proxy* do desenvolvimento portuário composto. Este modelo é composto com dados de 160 países no período de 1980-2012. Os dados do Brasil fazem parte do modelo geral, entretanto, os dados de comércio exterior brasileiro são detalhados em contraste com o desempenho portuário de maneira a revalidar os resultados obtidos no modelo geral.

A dimensão estratégica tem por objetivo examinar decisões estratégicas relacionadas ao desenvolvimento portuário brasileiro, isto é, visa saber como se dão o planejamento, investimento e desempenho dos portos. Para tanto, apresenta uma visão crítica sobre os principais estudos que diagnosticaram as questões de investimento, planejamento e desempenho dos portos, além de examinar os dados oficiais publicados pela SEP, ANTAQ, MT e MPOG sobre o orçamento fiscal e desempenho operacional dos portos brasileiros. Para tanto, apoia-se na premissa número 2, que diz:

O desenvolvimento dos portos implica em decisões estratégicas o que é definido por: a expansão da infraestrutura física; atualização tecnológica; e integração com o hinterland/cadeias logísticas. Portanto, o planejamento e o investimento são variáveis-chave desta estratégia.

O fato em observação diz respeito à queda no nível de investimento e baixa atividade do planejamento e execução orçamentária dos portos, no período 1993-2013. No caso brasileiro, inicialmente, o processo de reforma portuária foi capaz de atrair novos investimentos. No entanto, ao longo do tempo, as mudanças de orientação macroeconômica associadas a alterações no marco regulatório e na administração portuária tiveram impacto tanto sobre o nível de investimento (público e privado) como nos indicadores de desempenho dos portos.

Considerou-se esta dimensão como estratégica tendo em conta a definição de estratégia de Porter (1996)⁶⁴, segundo a qual:

“A estratégia é a criação de uma posição única e valiosa que engloba um conjunto diferente de atividades. (...) A estratégia significa fazer escolhas de posicionamento competitivo. A essência da estratégia é decidir o que não fazer. Sem os *trade-offs*, não haveria necessidade de fazer escolhas e, portanto, de ter estratégias. Qualquer boa ideia que surgisse poderia e seria facilmente imitada. Mais uma vez, os resultados só dependeriam da eficiência operacional” (PORTER, 1996, p. 5-7).

Para este caso, isto significa que a estratégia deve determinar meios e os caminhos da política portuária, segundo uma visão e um determinado posicionamento sobre o papel dos portos na formação social brasileira. Considerando as principais decisões da agenda macroeconômica do Brasil e a discussão do papel do Estado na construção do desenvolvimento, essa discussão torna-se particularmente interessante quando se observa os dados de investimento, planejamento e desempenho como as variáveis-chave dessa formulação estratégica. Para tanto, esta dimensão fez uso de um conjunto de dados composto por:

- Diagnósticos dos portos: a escolha dos diagnósticos aqui apresentados foi feita com base na relevância (técnica e política) das instituições e também na disponibilidade pública dos dados.
- Dados de investimentos públicos e privados, em portos: há uma escassez de bancos de dados que permitem a apuração dos montantes de investimentos em portos no Brasil. Dessa forma, considerou-se prudente entrevistar o pesquisador chefe do IPEA (Carlos Campos Neto) que foi responsável por uma pesquisa que tratou especificamente desta temática. Considerou-se também as informações publicadas nos relatórios oficiais de Balanço do PAC 1 e 2.
- Dados de planejamento: as informações de planejamento foram extraídas dos relatórios oficiais de dois planos: o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) de 2007 e Plano Nacional de Logística (PNLP) de 2012.
- Dados complementares para o setor portuário fornecidos por organizações de representação como por meio de relatórios anuais e diagnósticos do setor portuário: Comissão Portos, ABTP (Associação Brasileira de Terminais Portuários), CNT (Confederação Nacional dos Transportes), FIESP/Deinfra, CNA (Confederação Nacional da Agricultura), CNI

⁶⁴ PORTER, Michael (1996). Harvard Business Review, Novembro/Dezembro de 1996. Publicado com permissão de Harvard Business Review. (Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/adm/asplam/estrategia.pdf>)

(Confederação Nacional da Indústria), FENOP (Federação dos Operadores Portuários) e OGMO (Órgão Gestor da Mão de Obra, ligados às Cia Docas).

A dimensão política tem por foco entender como a configuração do poder na formação social brasileira, inclusive na cena política (é a esfera de atuação dos partidos) com vistas a proporcionar uma compreensão de "quem" e "por que" fizeram as mudanças política portuária com especial ênfase na lei de reforma dos portos de 2013. Para tanto, apoia-se na premissa número 3:

O desenvolvimento econômico não ocorre por acaso ou como resultado natural das forças de mercado. É uma ação política. O Estado, como instrumento e lugar em que o poder político está concentrado, não é uma instituição neutra, pois é influenciada pelas classes. Assim, as classes que dominam o Estado têm o poder de conduzir o desenvolvimento econômico do país.

O fato em observação: no ano de 1993, após quase 2 anos de extinta a Portobras, o Congresso aprovou a lei dos portos (8.630/1993), marcando uma nova fase da participação privada nos portos. Esta participação do setor privado dizia respeito, basicamente a operação dos portos, permanecendo o Estado responsável por conduzir a gestão e a expansão do sistema. Vinte anos mais tarde, uma nova lei dos portos foi proposta pelo poder Executivo por meio de Medida Provisória acompanhada de carta de exposição de motivos contendo 17 pontos chave que justificavam a mudança no marco regulatório dos portos no Brasil. Os debates foram extensos, o texto original da MP595 passou por 645 emendas no Congresso e depois de várias alterações foi aprovado no Senado por 53 votos a favor e 7 contra, em junho de 2013 como lei nº 12.815/2013 regulamentada pelo Decreto 8.033/2013. Os resultados práticos podem ser resumidos como a ampliação da atuação privada no setor portuário. Este setor privado, apesar de apresentar interesses comuns na privatização dos portos, mostrou-se bastante dividido no momento em que a nova regulação foi escrita, tendo em vista as frações de classe diferentes que representam e são representadas na cena política (Senado e Câmara).

Os debates extensos sobre a nova lei dos portos de 2013 representam essa influência das classes, ou melhor, das frações de classes na condução do setor portuário. Por isso considerou-se esta como a dimensão política, por demonstrar como a perspectiva econômica é incorporada na ação política e cujo os impactos são vistos diretamente na discussão da nova lei dos portos, tendo em vista que na formação social brasileira, independentemente se a ordem política era a democrática ou não. A classe dominante, mesmo quando não diretamente representadas na cena política, consegue ter seus interesses econômicos representados no Estado (e do seu aparelho, tais como a burocracia).

Para dar conta da dimensão política almejada nesta etapa, a análise foi dividida em três etapas. Primeiramente, revisou-se as principais mudanças institucionais, organizacionais e regulatórias ocorrida no sistema portuário, no período 1993-201. Em segundo, procedeu-se com a análise de conteúdo das emendas dos parlamentares à MP e das atas de reuniões das audiências públicas realizadas pela Comissão Mista Especial da MP 595/2012. Por fim, analisou-se as principais disputas, conflitos e vetos que tiveram lugar no momento das discussões da nova lei dos portos, fazendo análise do conteúdo dos discursos dos parlamentares e de seus respectivos posicionamentos nos debates da conversão da MP em lei. Para tanto, os dados utilizados foram:

- Texto original da MP 595 juntamente com memorando de justificativa da matéria enviado do Gabinete Presidencial (poder executivo) ao poder legislativo para votação.
- Conjunto das petições dos 650 vetos, bem como suas justificativas de veto pelos deputados na Câmara.
- Notas taquigráficas e atas das 11 reuniões da Comissão Mista MP dos Portos (595) realizadas entre fevereiro e maio de 2013.
- Apresentações em audiências públicas solicitadas à Comissão Mista feitas pelas organizações de representação (CNA, FNP, FENOP, ABTP)
- Notas taquigráficas contendo todos os discursos e debates na sessão do Senado Federal na ocasião da votação da MP595 em Projeto de lei (16 de maio de 2013).

Por fim, o Quadro 5 apresenta um resumo das três dimensões com seus respectivos objetivos, foco e metodologias empregados. De acordo com Martins e Theophilo (2009) “o objetivo da metodologia é o aperfeiçoamento dos procedimentos e critérios utilizados na pesquisa” (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p. 37). Dessa forma, entende-se que o método, como o caminho a ser percorrido para se atingir o objetivo, enquanto que a metodologia está relacionada com os instrumentos e ferramentas que serão utilizados.

Quadro 5: Dimensões, objetivos e métodos da pesquisa

Dimensão	Econômica	Estratégica	Política
Objetivo	Qual(is) o(s) papel (éis) dos portos.	Como se dão o planejamento, investimento e desempenho dos portos.	Quem são e por que agem em prol de mudanças política portuária.
Foco	Desenvolvimento portuário e sua relação com perfil de comércio exterior.	Variáveis-chave do desenvolvimento portuário: investimento e planejamento.	Disputas, conflitos e vetos dos Grupos de interesse para as mudanças no marco regulatório dos portos (reforma portuária de 2013).
Insumo (input)	PIB per capita, volume de carga (Movimentação de containers); valor da carga (participação das manufaturas no total de comércio exterior.	Diagnósticos dos portos brasileiros elaborado por instituições de relevância no setor de infraestrutura e comércio exterior. Dados de investimento, descritivo no planejamento e desempenho operacional dos portos.	Dados das emendas parlamentares; apresentações das audiências públicas; discursos proferidos no Senado Federal na votação da nova lei e; dados detalhados do financiamento de campanha.
Resultados (outputs)	Modelo de sofisticação portuária	Análise combinada das três variáveis-chave.	Análise cruzada dos parlamentares que apoiaram ou atacaram a nova lei dos portos com os seus respectivos grupos de interesse (seus atores e motivações.
Metodologia: combinação dos métodos	Pesquisa bibliográfica, documental e análise de estatística descritiva e.	Pesquisa Documental e Análise de Conteúdo.	Análise de Conteúdo.

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2 Descritivo das técnicas de pesquisa

Segundo Rosenhead e Mingers (2001)⁶⁵, a multimetodologia se define como a combinação de métodos por meio de *“linking together parts of methodologies (rather than combining whole ones), possibly from different paradigms. (...) This linking process requires*

⁶⁵ Tradução própria: Articulando partes de metodologias (em vez de combinar as inteiras), possivelmente a partir de diferentes paradigmas. (...) Este processo de ligação requer que as metodologias sejam decompostas ou repartidas de uma forma sistemática para identificar elementos destacáveis e suas funções ou propósitos. J. Rosenhead and J. Mingers (Eds.), *Rational Analysis for a Problematic World Revisited, Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*, Wiley, Chichester, 2001. *European Journal of Operational Research* 161(2):582–583 · March 2005. DOI: 10.1016/j.ejor.2004.03.004.

that methodologies be decomposed or portioned in some systematic way to identify detachable elements and their functions or purposes” (ROSENHEAD e MINGERS, 2001, p. 299-308).

Isto significa que para a aplicação bem-sucedida da metodologia multimétodos faz-se necessário a separação dos elementos de análise, bem como a descrição exata de como serão tratados em cada uma das etapas de cada um dos métodos empregados. No Quadro Síntese 2 apresentou-se um resumo desses elementos. A seguir se descreveu em detalhe a metodologia aplicada em cada dimensão, bem como as interações entre elas.

Antes de avançar, convém retomar duas observações sobre o método e as técnicas de pesquisa. Está-se de acordo com Lessard-Hebert et al.. (2012)⁶⁶ que, ao estudarem os paradigmas de pesquisa em Ciências Sociais, apuraram que:

“Erickson utiliza a expressão ‘investigação interpretativa’ essencialmente para sublinhar que a ‘família’ das abordagens assim designadas partilha de um interesse fulcral pelo significado conferido pelos ‘actores’ às acções nas quais se empenharam. (...) Segundo este autor (1986, p.120) o facto de uma investigação poder ser classificada de ‘interpretativa ou de qualitativa provém mais da sua orientação fundamental, do que dos procedimentos que ela utiliza. Uma técnica de pesquisa não pode constituir um método de investigação” (LESSARD-HEBERT et al., 2012, p. 32).

Portanto, essa investigação situa-se dentro do paradigma interpretativo, que segundo Lessard-Hebert et al.. (2012) *“o objecto de análise é formulado em termos de acção, uma acção que abrange ‘o comportamento físico e ainda os significados que lhe atribuem o actor e aqueles que interagem com ele. O objeto da investigação social interpretativa é acção e não o comportamento’* (ERICKSON, 1986, p. 127 apud LESSARD-HEBERT et al., 2012, p. 39).

Em termos práticos, isto significa não há uma dicotomia, mas sim um *continuum* de análise que utilizam técnicas qualitativas e quantitativas, o que foi observado também por Martins e Theophilo (2009) como uma tendência da investigação científica para Ciências Sociais aplicadas: “Sobre a combinação das avaliações ‘*quali*’ e ‘*quanti*’, é importante salientar que hoje o pensamento predominante é o de os limites da pesquisa qualitativa podem ser contrabalançados pelo alcance da quantitativa e vice-versa. Sob essa perspectiva, as duas abordagens não são percebidas como opostas, mas sim como complementares.” (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p. 142). A seguir apresenta-se as definições, características e aplicação das técnicas de pesquisa utilizadas.

⁶⁶ Lessard-Hebert, Michelle; Goyette, Gabriel; Boutin, Gerald (2012). *Investigação Qualitativa – Fundamentos e Práticas*, 5ª edição. Instituto Piaget, Lisboa, 2012.

A) Técnica Quantitativa: estatística descritiva:

As técnicas de pesquisa classificadas como quantitativas caracterizam-se por empregar avaliações de dados numéricos coletados por meio de técnicas de Estatística. De acordo com Martins e Theophilo (2009) “a estatística é a ciência dos dados (...). Ela envolve coleta, classificação, sumarização, organização, análise e interpretação dos dados. Ou seja: métodos e técnicas para busca de sínteses e interpretações de um conjunto de dados numéricos” (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p. 108). Essas técnicas se dividem em dois grandes grupos: estatística descritiva e inferencial.

A estatística descritiva, como o próprio nome sugere, trata de organizar, sumarizar e organizar o um conjunto de dados utilizando para tal gráficos, tabelas e quadros. São típicos da estatística descritiva os dados de média, mediana, quartis e percentis. Já a estatística inferencial está relacionada ao desenvolvimento das teorias de probabilidades, cujo objetivo central é obter conclusões que sejam válidas para uma população (o todo) a partir de dados de uma amostra (parte). Com o desenvolvimento das técnicas de coleta e processamento de dados por via informatizada, uma infinidade de outras técnicas estatísticas foi sendo desenvolvidas e aprimoradas para lidar com o conjunto de dados cada vez maiores e mais complexos. As técnicas de correlação de variáveis são um exemplo disto.

Nesse estudo verificou-se que a atividade portuária envolve uma grande quantidade de dados, principalmente para organizar a movimentação de mercadorias, embarcações e também o desempenho operacional e financeiro dos portos. Dessa forma, considerou-se necessária a aplicação de técnicas quantitativas para o atendimento dos objetivos. As técnicas de estatística descritiva estão presentes em três dimensões de análise (econômica, estratégica e política), pois facilitam a organização e interpretação dos dados tratados. A preferência foi pelo cálculo dos percentis, como indicador de tendência dos diversos conjuntos de informação lidadas.

Já no caso das correlações de variáveis, a técnica empregada foi a regressão linear múltipla para tratamento do objetivo específico da dimensão econômica, isto é a correlação de níveis de sofisticação portuárias e o desenvolvimento econômico do país. Segundo Martins e Theophilo (2009):

“O modelo de regressão poderá ser útil para explicação do comportamento da variável dependente (Y) em função dos valores de X tomados dentro dos limites de variação da amostra, ou seja, para se fazerem interpolações. As extrapolações podem ser feitas com os devidos cuidados, para valores próximos dos limites de variação de X” (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p.135).

Por definição, a correlação é o grau em que duas ou mais variáveis no mesmo grupo de elementos apresentam uma tendência para variar juntos. Assim, enfatizou-se, aqui, que não se está tentando prever como o desenvolvimento dos portos será, já que este depende de outros fatores que estão fora do escopo desta pesquisa. Mas, sim, de verificar se há correlação entre o desenvolvimento portuário e o desenvolvimento econômico. Dessa forma, tomou-se como válidas as conclusões do modelo apresentado por Mileski et al. (2016), segundo o qual, pela regra geral de regressão pelos mínimos quadrados é que se aplicou, Y representa a sofisticação portuária e X representa o desenvolvimento econômico do país, conforme segue:

$$Y = a + \sum_{i=1}^n X_i B + E$$

Onde B representa o coeficiente que mede a variação esperada em Y dada uma unidade de variação em X. A análise foi realizada em dois níveis: primeiro em escala global para o período de 1980-2012, como a análise de *cross-country* no conjunto dos 163 países que se obteve dados válidos para todos os anos do intervalo incluindo o Brasil. Na segunda etapa, como forma de validação dos resultados da regressão, buscou-se o conjunto de estatísticas descritivas do desempenho dos portos e do comércio exterior brasileiro. A ideia aqui foi demonstrar as mudanças quantitativa e qualitativa do comércio exterior e o seu reflexo na movimentação de mercadorias nos portos dentro da tipologia de carga em 4 grupos: graneis sólidos; graneis líquidos; carga geral e carga containerizada.

B) Técnicas Qualitativas: pesquisa documental e análise de conteúdo:

As técnicas qualitativas de pesquisa são tipicamente empregadas em situações onde se busca entender a complexidade e a interação entre elementos relacionado ao objeto de estudo. Tipicamente, os dados coletados são descritivos e há uma preocupação com o processo e com os seus significados e não somente com o resultado dos dados obtidos. Importante relembrar que a análise qualitativa é predominantemente indutiva, isto é, não se busca comprovar formulações a priori, os dados são analisados conforme são coletados. Para tanto, são várias as técnicas possíveis e como ocorre também na pesquisa quantitativa, a escolha da técnica ideal depende da disponibilização de informação e também da especificidade do fenômeno (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p. 142). Assim, são apresentadas a seguir as técnicas empregadas e o seu passo a passo na aplicação.

A pesquisa documental assemelha-se à pesquisa bibliográfica, pois busca evidências em material escrito e disponível e diferencia-se desta, pois considera apenas os casos não editados, tipicamente relatórios, cartas, memorandos, apresentações, avisos, agendas.

Nesse caso, a pesquisa documental foi claramente separada da bibliográfica, conforme detalhado no item 3.3 deste capítulo, e teve por função auxiliar a separar os documentos que se considerou dentro da dimensão estratégica e as que se considerou dentro da dimensão política. O critério desta separação foi os conteúdos centrais que estes documentos tratavam. Isto é, os documentos que tinham como temas e dados predominantes o investimento, planejamento e desempenho dos portos foram classificados para análise da dimensão estratégica. Já os documentos que diziam respeito às questões institucionais e regulatórias, em particular a reforma portuária, foram classificados na análise na dimensão política.

Já no caso da análise de conteúdo, a sua aplicação justificou-se justamente pela quantidade de material recolhido na pesquisa documental e que carecia de um exame mais profundo de seus conteúdos, principalmente para identificar intenções, motivações e os atores relacionado com o objetivo de pesquisa. Embora seja classificada em alguns manuais como uma técnica quantitativa (WEBER, 1990), este mesmo autor considera como definições válidas: *“Various authors have proposed format definitions of content analysis. For example, Stone et al. (1966:5) state: “Content analysis is any research technique for making inferences by systematically and objectively identifying specified characteristics within text.” Krippendorff (1980:21) defines the method as follows: “Content analysis is a research technique for making replicative and valid inferences from data to their context.” Krippendorff is right to emphasize the relationship between the content of texts and their institutional, societal, or cultural context”* (WEBER, 1990, p. 82)⁶⁷.

Para tanto, concorda-se com Martins e Theophilo (2009) quando dizem que:

“A Análise de Conteúdo busca a essência de um texto nos detalhes das informações, dados e evidências disponíveis. Não trabalha somente com o texto per se, mas também com detalhes do contexto. O interesse não se restringe à descrição dos conteúdos. Deseja-se inferir sobre o todo da comunicação. Entre a descrição e interpretação interpõe-se a inferência. Buscam-se entendimentos sobre as causas e antecedentes da mensagem, bem como seus efeitos e consequências” (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p.99).

⁶⁷ Tradução própria: “Vários autores propuseram definições de formato de análise de conteúdo. Por exemplo, Stone et al. (1966: 5) afirmam: “A análise de conteúdo é qualquer técnica de pesquisa para fazer inferências pela identificação sistemática e objetiva de características especificadas dentro do texto”. Krippendorff (1980: 21) define o método da seguinte maneira: Uma técnica de pesquisa para fazer inferências replicativas e válidas de dados para seu contexto “. Krippendorff tem razão em enfatizar a relação entre o conteúdo dos textos e seu contexto institucional, social ou cultural.”

Dessa forma, antes mesmo de iniciar a análise de conteúdo nas respectivas dimensões (estratégica e política), realizou-se extensa caracterização do contexto em que essa pesquisa se encontra, enaltecendo relevantes aspectos políticos, econômicos nacionais e internacionais.

Martins e Theophilo (2009) consideram como três, as etapas fundamentais da análise de conteúdo: primeiro a pré-análise do material a ser analisado. Segundo, a descrição analítica, onde se definem as unidades de análise (palavras, frases, expressões) e também as técnicas a serem empregadas. Por último, tem-se a interpretação inferencial, isto é, o que se pode concluir dos quadros de referências gerados na etapa anterior. Estes mesmos autores consideram também que um dos principais usos da análise de conteúdo é o de “desvendar as ideologias dos dispositivos legais.” Este é um aspecto fundamental deste caso, já que se tem como foco de análise duas leis de modernização dos portos (de 1993 e 2013).

No que diz respeito as técnicas de análise de conteúdo, considerou-se fundamental a observação de Weber (1990): *“The key to content analysis – in fact, to all modes of inquiry – is choosing a strategy for information loss that yields substantially interesting and theoretically useful generalizations while reducing the amount of information analyzed and reported by the investigator. Researchers must, of course tailor their methods to the requirements of their research by selecting specific techniques and integrating them with other methods, substantive consideration, and theories”* (WEBER, 1990, p. 41)⁶⁸. Este apontamento não só justifica a escolha pela análise de conteúdo como forma de analisar a imensa quantidade de dados e informações que se coletou, mas também reforça a escolha por multimétodos como forma de customizar e validar a pesquisa no seu foco de análise.

A seguir apresenta-se a aplicação passo-a-passo dessas técnicas nas dimensões estratégica e política de nosso estudo.

A dimensão estratégica fundamenta-se na análise detalhada de dois conjuntos de informação. O primeiro diz respeito aos vários diagnósticos sobre o sistema portuário brasileiro produzidos por instituições relevantes (tanto do ponto de vista técnico como de influência política) no setor tais como: Confederação Nacional dos Transportes (CNT), Fiesp, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O segundo refere-se ao conjunto de dados disponibilizados pelo IPEA,

⁶⁸ Tradução própria: “A chave para a análise de conteúdo - de fato, para todos os modos de investigação - é a escolha de uma estratégia para a redução de informação que gere generalizações substancialmente interessantes e teoricamente úteis, enquanto reduz a quantidade de informação analisada e relatada pelo investigador. Os pesquisadores devem, naturalmente, adaptar seus métodos aos requisitos de sua pesquisa selecionando técnicas específicas e integrando-os com outros métodos, considerações substantivas e teorias.”

BNDES, ANTAQ e SEP a respeito das duas variáveis chave na estratégia da política portuária brasileira: investimento e planejamento.

- No primeiro momento, a pesquisa foi documental para identificar quais os relatórios mais relevantes que essas instituições selecionadas produziram acerca dos portos brasileiros.
- Uma vez selecionados estes relatórios, procurou-se, com a leitura criteriosa, identificar suas metodologias, fontes de dados e principais conclusões. Ou seja, mapear os seus conteúdos e sua mensagem principal por meio da identificação de palavras-chave.
- Seguiu-se então com a análise das variáveis-chave no segundo conjunto de documentos selecionados. Os dados de investimento foram os informados pelo IPEA e BNDES em suas publicações periódicas (textos para discussão, relatórios e artigos de revista) e os de planejamento foram acessados nos relatórios disponibilizados na *webpage* da SEP. Em seguida, foi realizado o cruzamento das informações mapeadas nos dois conjuntos de documentos de modo a verificar se os problemas apontados nos diagnósticos elaborados pelas instituições relevantes encontravam respaldo nos dados tidos como oficiais do setor portuário brasileiro.

Já no caso da dimensão política, o foco foi compreender quais foram as forças sociais atuantes e por que o fizeram na reforma portuária. No levantamento bibliográfico verificou-se que esta temática da reforma dos portos foi tratada por diversas pesquisas na área do Direito e da Gestão que focalizaram questão da legislação portuária. Para esse caso, o estudo da lei dos portos de 1993 e 2013 não se limitou (embora fosse essencial) ao conteúdo da lei, mas sim, em saber como essas forças sociais tiveram seus interesses expressos e atendidos no processo de formatação da lei. Com isto, almejou-se evitar o problema de reduzir a política ao seu conteúdo institucional, tal como Almeida (2013) chamou atenção. Para tanto, a metodologia se dividiu nas seguintes etapas:

- Primeiramente, identificou-se, por meio da pesquisa documental, as principais mudanças institucionais, organizacionais e regulatórias ocorrida no sistema portuário no período 1993-2013.
- Em segundo, também por meio da pesquisa documental e bibliográfica, tratou-se de mapear os atores (forças sociais), bem como suas motivações, as disputas e conflitos de forma comparada no processo de configuração/formatação da lei dos portos em 1993 e 2013.

- Na terceira etapa, por meio da análise de conteúdo, buscou-se analisar quais grupos tiveram seus interesses atendidos ou não, por meio de seus representantes no Congresso Nacional no momento de conversão da MP 595/2012 em Nova Lei dos Portos (2013). Os debates foram intensos no ambiente da Comissão Mista para MP e por isso subdividiu-se essa etapa da análise em outras cinco partes, seguindo a ordem cronológica dos documentos selecionados:
 1. Análise de conteúdo do Memorando Interministerial que acompanhou o texto da MP 595 contendo a Exposição de Motivos para tal MP. Aqui buscou-se identificar as palavras-chave na comunicação.
 2. Análise do conteúdo das emendas parlamentares, juntamente com estatísticas descritivas das emendas por tópico, partido político, por parlamentar e por unidade da federação.
 3. Análise de conteúdo das apresentações e notas taquigráficas das 11 reuniões da Comissão Mista (publicados no Avulso da Matéria MPV595/2012) que se constituiu para análise do texto MP. Aqui buscou-se verificar a frequência e o contexto das palavras-chave identificadas na Exposição de Motivos, bem como identificar o posicionamento contrário ou favorável dos grupos de interesse ouvidos na comissão e os seus respectivos parlamentares. A ideia aqui foi demonstrar o uso de certas expressões e termos (tais como “custo Brasil” e “competitividade”) utilizadas por grupos de interesse e parlamentares em seus pronunciamentos oficiais em discursos políticos ou mesmo nas audiências públicas.
 4. Análise de conteúdo dos debates ocorridos no plenário da Câmara dos Deputados nas sessões dos dias 14, 15 e 16 de maio de 2013 e no Senado Federal, na sessão do dia 16 de maio de 2013 (publicados nos Diário da Câmara e do Senado). Estas sessões foram o momento em que foi votado o texto final da lei (PLV 09/2013 como conversão da MPV 595/2012). Aqui, também buscou-se verificar a frequência e o contexto das palavras-chave identificadas na Exposição de Motivos, bem como identificar o posicionamento contrário ou favorável dos parlamentares em relação à lei.
 5. O posicionamento dos parlamentares (contra ou a favor da MP) tanto na Comissão Mista como no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal foi contrastado com dados do financiamento de campanha com

vistas a saber se havia a participação de grupos empresariais do setor portuário como financiadores desses parlamentares.

Ainda dentro das técnicas qualitativas, Martins e Theophilo (2009), a pesquisa qualitativa é conhecida como naturalística, pois requer que “o pesquisador esteja em contato direto e prolongado com o ambiente no qual o fenômeno está inserido” (p. 141). No caso, se pode afirmar que essa condição foi atendida, pois a pesquisadora trabalhou para empresas do setor portuário-marítimo por 12 anos, antes e durante o processo da pesquisa no doutoramento. Esta experiência revelou-se importante não somente no acesso, coleta e análise de dados, como na formulação do problema de pesquisa.

Diferentemente das técnicas quantitativas, as qualitativas exigiram do pesquisador uma constante interação entre a coleta com a análise de dados. Como meio de evitar que as informações resultassem dispersas e irrelevantes, Martins e Theophilo (2009), apoiados em outros manuais de metodologia, recomendaram os seguintes procedimentos:

- i. Delimitação progressiva do foco do estudo
- ii. Formulação de questões analíticas, isto é, “proposições que permitem a articulação entre os pressupostos teóricos do estudo e os dados da realidade, sistematizando a coleta de dados e favorecendo a análise destes” (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p. 140)
- iii. Aprofundamento da revisão da literatura
- iv. Teste de ideias junto aos sujeitos, ou seja, procurar esclarecer pontos obscuros dos dados junto aos sujeitos informantes.
- v. Uso extensivo de comentários, observações e especulações durante a coleta de dados de modo permitir relacionar variáveis e entender o fenômeno.

Neste caso, procurou-se seguir rigorosamente estes passos:

1. A política portuária brasileira como tema geral é bastante ampla. Por isso o foco foi delimitado de duas formas: primeiro no período (de 1993-2013) e em segundo, em torno das mudanças dessa política neste período.
2. A formulação das premissas feita com base no referencial teórico e articuladas com os objetivos específicos de modo a sustentar o objetivo central.
3. A revisão da literatura procurou ser a mais abrangente possível no que diz respeito à produção bibliográfica sobre portos no Brasil (vide item 3.3 deste capítulo). Esta revisão também ajudou a esclarecer melhor a escolha das dimensões de análise feitas.
4. O contato com pesquisadores do IPEA e gerentes da ANTAQ, SEP, BNDES, Comissão Portos e ABTP foi fundamental para esclarecer, tanto aspectos do histórico dos dados,

como as metodologias por esses órgãos empregadas nos relatórios que se utilizou. Este contato está devidamente apontado em notas de rodapé ao longo do texto.

5. As observações, principalmente da terminologia empregada nos documentos analisados, foram constantes durante todo o processo de pesquisa, o que estimulou ainda mais o uso da técnica de análise de conteúdo.

A seguir são apresentadas as principais interações obtidas entre as várias técnicas de pesquisa.

C) As interações entre as várias técnicas de pesquisa empregadas:

Conforme alerta no início desta seção, o principal argumento em favor da metodologia multimétodos é a capacidade de interação e validação das técnicas entre si para se atingir o objetivo da pesquisa. As técnicas quantitativas empregadas na dimensão econômica (estatística descritiva e regressão linear) fornecem duas contribuições principais: primeiro, na construção do modelo de sofisticação portuária segundo o qual é possível verificar as relações entre o desenvolvimento dos portos e o desenvolvimento econômico. Em segundo, as estatísticas descritivas sobre o desempenho de comércio exterior e movimentação de mercadorias nos portos confirmaram as conclusões principais do modelo de sofisticação portuária. No entanto, este modelo e também as estatísticas são limitadas para sustentar a estratégia de desenvolvimento portuário adotada pelo Brasil no período em análise. Procurou-se vencer esta debilidade nas abordagens seguintes (estratégica e política).

A dimensão estratégica, ao mapear os principais diagnósticos dos portos brasileiros e contrastá-los com os dados oficiais de investimento, planejamento e desempenho, contribuiu para demonstrar que são variáveis-chave da estratégia portuária e que, portanto, devem ser consideradas sempre em conjunto para o êxito dessa estratégia. A questão que permanece é se sabem o que tem de ser feito, por que não o fazem?

Ainda na dimensão estratégica, verificou-se também que expressões como “o apagão logístico” ou “custo Brasil” possuem um conteúdo técnico, e também ideológico daqueles que há utilizam. Este último aspecto ficou mais claro quando da análise na dimensão política, que por meio da análise de conteúdo foi capaz de “desvendar as ideologias dos dispositivos legais” (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p. 99). Isto é, para demonstrar como a perspectiva econômica é incorporada na ação política apresentada na cena política (Congresso, partidos, discursos) e como esta reverbera no conteúdo dos dispositivos legais que são a base para a

política portuária. Ou seja, esta dimensão mostrou claramente quem eram os grupos e quais os interesses em jogo no momento crucial de definição da política de Estado para os portos.

Claramente há limites da análise de conteúdo para avançar esta dimensão política em um plano mais abstrato. E por isso faz-se necessário retomar o principal conjunto de referências teóricas (classe, fração de classe e bloco no poder de Nicos Poulantzas) para tentar, em um plano mais macro, compreender como as decisões de Estado (política de Estado) são determinadas pelas relações: 1) entre classe dominante x dominadas; 2) entre frações da classe dominante e, no interior deste bloco no poder, existe uma fração hegemônica, cujos interesses são priorizados pela política de Estado.

No Diagrama 1 apresenta-se a síntese da metodologia, isto é, dos caminhos percorridos para, em cada uma das dimensões, serem alcançados os objetivos específicos e que dão suporte ao objetivo geral central do estudo. Percebe-se neste Diagrama que, ao trabalhar o objeto de estudo em três dimensões diferente, cuidou-se para que o percurso metodológico em cada uma delas fosse o mesmo no sentido de atingir o objetivo. Isto significou que cada dimensão foi estudada a partir de uma pergunta base, que foi respondida por meio dos dados levantados cuja análise respaldou-se no referencial teórico.

Independentemente dos esforços metodológicos empreendidos para se atingir o objetivo geral por meio de objetivos específicos em três dimensões, cabem aqui três observações necessárias ao percurso do estudo. Primeiro, considerando as visões de Souza (2006) e Fonseca (2013), o consenso sobre políticas públicas é frágil ou muito relativo. Ao observar a política portuária brasileira, em três dimensões, ficou evidente que, por mais que os vários atores (forças sociais) pudessem concordar que havia a necessidade de uma nova lei dos portos, quando esta se deu de fato, os conflitos e disputas vieram à tona, derrubando a ideia de que há um “bem comum” nas políticas públicas.

Segundo, reiterou-se que este estudo não tem por objetivo uma solução para um problema ou mesmo uma modelagem única (de governança por exemplo) para as várias questões que envolvem a política portuária no Brasil. Por isso, o apoio a Macário (2012) para justificar a aplicação de multimétodos:

“real world problems are multidimensional, and different traditional approaches tend to focus in only one dimension; usually and intervention is not a discrete event, but instead it is a process that develops along a number of distinct phases, which pose different tasks and problems and;

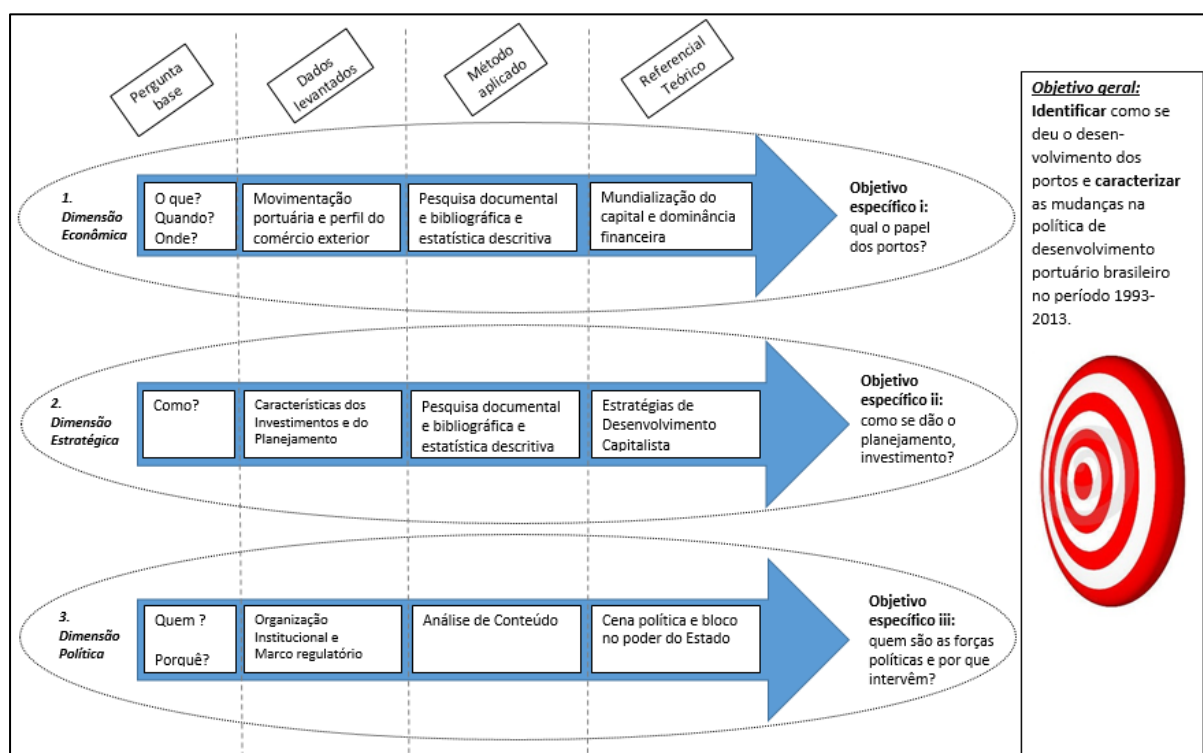
combining different methods allows a ‘triangulation’ on the situation that provides new insights” (MACÁRIO, 2012, p. 18)⁶⁹.

Dito de outra forma, considera-se que a abordagem aqui proposta por multi-métodos é uma contribuição original para o debate da política portuária brasileira.

Terceiro, Weber (1990), Martins e Theophilo (2009) chamam atenção para a questão da validação das técnicas de pesquisas empregadas. Apoiados neles, considera-se que a utilização de dados de domínio e amplo conhecimento público juntamente com a aplicação de metodologia multimétodos são argumentos em favor da validade aparente dos resultados apresentados. No entanto, torna-se indispensável para a validação total desta pesquisa a exaustiva revisão da literatura sobre portos no Brasil, bem como a contextualização dos governos FHC, Lula e Dilma com rigor de detalhes conforme será apresentada a seguir.

Passa-se então para etapa final desta seção que diz respeito à revisão da literatura sobre portos no Brasil.

Diagrama 1: Síntese da Metodologia



Fonte: Elaboração própria.

⁶⁹ Tradução própria: “Os problemas do mundo real são multidimensionais e as abordagens tradicionais diferentes tendem a concentrar-se em apenas uma dimensão; Normalmente a intervenção não é um evento discreto, mas sim é um processo que se desenvolve ao longo de uma série de fases distintas, que representam tarefas e problemas diferentes e; Combinando diferentes métodos permite uma “triangulação” sobre a situação que fornece nova compreensão.”

3.3 Revisão da literatura sobre portos no Brasil

O levantamento bibliográfico que se expõe aqui tem como objetivo aprofundar a metodologia empregada inicialmente na elaboração do projeto de pesquisa com vistas a apurar o estado da arte da produção acadêmica sobre os portos brasileiros. A busca iniciou-se com palavras-chave do contexto: portos, portuário, portuária, desenvolvimento, desempenho, estratégia, investimento, gargalos, logística e logístico.

Este levantamento foi feito em 3 etapas: bases nacionais de pesquisa acadêmica (que inclui periódicos e banco de teses e dissertações); bases internacionais de periódicos acadêmicos; mídia especializada em portos, logística e comércio exterior. No caso das bases nacionais, além das bases da CAPES e CNPq, foram consultadas Anpet, Nemesis, USP/Dedalus, Unicamp/Lalt, UFRJ/COPPEAD/CELIG, FGV/CELOG, UFSC/Labtrans, IBCIT, FDC, IPEA, BNDES e Jornais de grande circulação nacional, tais como O.E.S.P. (O Estado de São Paulo), Folha de São Paulo, O Globo, e Valor Econômico (incluindo suas publicações setoriais).

Nas bases internacionais de periódicos acadêmicos na área de Ciências Sociais e Humanas, tais como *Web of Science* e *Science Direct*, foi encontrado baixo número de publicações sobre o sistema portuário brasileiro ou mesmo sobre portos do Brasil como estudos de caso. A fim de melhor incorporar as contribuições desses dados encontrados, fez-se uma separação do material em três grupos de referências para a pesquisa: i) bibliográfica; ii) documental e iii) jornalística.

Nas referências bibliográficas agruparam-se as publicações de teses, dissertações e monografias, bem como artigos publicados em periódicos acadêmicos ou apresentados em eventos acadêmicos. O estudo detalhado deste conjunto de referências será apresentado a seguir neste levantamento por considerar que contribuem à definição do objeto de estudo e da metodologia empregada. Já as referências classificadas como documentais e jornalísticas, foram tratadas ao pormenor ao longo dos capítulos 2 e 3, pois fizeram parte da base de dados analisadas. Pode-se antecipar que as referências documentais (grupo ii) foram subdivididas conforme a fonte de publicação de modo a facilitar a análise de seu conteúdo. Por fim, nas referências jornalísticas, a ênfase foi dada aos anos de 2012 e 2013, tendo em vista o debate em torno da MP 595/2012 e da sua conversão em Lei (12815/2013), que ficou conhecida como A Nova Lei dos Portos. Os Quadros 6 e 7 apresentam um resumo desta tomada inicial /do levantamento bibliográfico.

Quadro 6: Síntese das publicações encontradas na área de portos marítimos brasileiros

Classificação	Grupo	Conteúdo / Fontes	Número de ocorrências
Referências bibliográficas	I	Artigos acadêmicos	40
		Dissertações, teses e TCC	56
		Relatórios de pesquisa	20
		Livros	13
		Subtotal grupo I	129
Referências documentais	II	Governo	158
		Agências Multilaterais	24
		Associações de classe	76
		subtotal (grupo II)	258
Referências jornalísticas, midiáticas	III	Jornal O Globo	3
		Valor Econômico (Setorial)	de 10 a 20
		Jornal OESP	5
		Porto Gente	10
		Revista Veja	2
		subtotal (grupo III)	de 30 a 40
Total grupos I, II e III			415

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 7: Síntese de conteúdo da Referências Documentais (Grupo II)

Subgrupos	Fontes	Número de ocorrências	Tipo de material
	IPEA	26	Textos para Discussão/ <i>Papers</i> ; Notas técnicas; livros; artigos publicados na Revista Desafios do Desenvolvimento.
	BNDES	15	Artigos da Revista do BNDES; Informes de Infraestrutura; relatório do PAC; Livro comemoração 60 anos; boletim "Perspectivas do Investimento" e Relatório Final Booz & Co "Análise e Avaliação da Organização Institucional e da eficiência de gestão do setor portuário brasileiro".
	GEIPOT	3	Relatório de Desempenho portuário (1999/1998); Relatório da Reforma portuária (2001); Relatório de acompanhamento de preços
	ANTAQ	8	Palestras (Organização e Organograma); Panoramas e anuários estatísticos.
	SEP	15	Apresentações (definições e ações); reforma portuária, nova lei/2013; estatísticas de investimento (2008/2013) e lista de TUP aprovados e em licitação.
	Ministério dos Transportes	1	Estatísticas série histórica (dados de investimento 1995-2013).
	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	Conteúdo do site sobre definição de investimento para efeitos de execução orçamentária de 2000 a 2013.

	Planos	16	PAC 1; PAC2 (relatórios e balanços); PNLT; PNLP; PIL; PDZ, PGO.
	Congresso Nacional Câmara dos Deputados (MP595)	55	Avulso da matéria (inclui texto original e as 645 emendas); carta da presidente, requerimentos dos parlamentares para audiências públicas, nota técnica, parecer final da comissão, painel de votação inclui as apresentações das audiências públicas.
	Congresso Nacional Senado Federal (PVL09)	18	Avulso da matéria (igual ao que veio da Câmara; quadro de votação; quadro comparativo dos textos da MP e do PVL +11 arquivos do diário do senado (contendo discursos dos senadores que fizeram uso da palavra no dia da votação da lei 16 de Maio).
	Subtotal	158	
Agências Multilaterais	Cepal	20	Artigos, textos, boletins e apresentações elaborados pela equipe de pesquisadores da División de Recursos Naturales e Infraestructura
	World Bank	4	Texto base (Manual) da Reforma portuária (revisado 2003); Apresentação básica do Logistics Performance Index (LPI) e do Port Quality Index.
	Subtotal	24	
Associações de classe	CNI	7	Agenda legislativa, mapa estratégico, carta da indústria, propostas da indústria para logística; relatório "portos o que falta ser feito";
	CNT	9	Pesquisa com COOPE Ameaças e Oportunidades; pesquisa Aquaviária (2006/2012; atlas do transporte; pesquisas setoriais (cabotagem, navegação interior, logística soja e milho); plano CNT de transportes/2014 e boletim econômico (várias edições).
	Fiesp	9	Resumo da apresentações encontros de logística (6o e 7o); Estudo de carga da logística; discursos da diretoria DeINFRA; Apresentação IDT (índice de desempenho de transportes).
	Firjan	1	Nota técnica sobre os portos.
	Dieese / FNP	8	Pesquisas do perfil do trabalhador; impacto da nova lei; boletins setoriais em conjunto com FNP; notas técnicas.
	Comissão Portos	29	criação do GEMPO(1995); política portuária (análise); Análise setorial (2014) base entregue a CNI.
	ABTP	1	relatório anual (fatos e estatísticas); compilação cronológica da regulação do setor portuário; propostas para o setor portuário (2012/2014) e análise da nova lei.
	ANUT	6	Propostas aos governantes para o setor de transportes (2014).
	Usuport	6	Apresentações, palestras e notas técnicas sobre regulação e condições de concorrência no setor portuário.
subtotal		76	
Total (grupo II)		258	

Fonte: Elaboração própria.

A leitura sistematizada desses materiais permite destacar alguns dos traços considerados mais marcantes acerca da publicação sobre portos marítimos no Brasil. A primeira característica que chama atenção é a baixa publicação de livros nesta temática. No

escopo de Ciências Humanas e Aplicadas foram mapeados 13 títulos publicados recentemente, dos quais: 4 deles se dedicaram sobre as questões dos trabalhadores portuários (Santos Neto e Ventilari, 2001; Paixão e Fleury, 2008; Meirinho e Melo, 2014; Monteiro, 2014), outros 2 sobre o Direito Administrativo dos portos (Castro Junior, 2015 e Moreira Neto, 2015); 2 títulos de caráter claramente histórico/jornalístico escritos por lideranças do setor (Brito, 2010; Manteli, 2012) e 2 pelo jornalista entusiasta do setor (Oliveira, 2000 e 2005); e outros 3 mais voltados para os aspectos de Gestão e Comércio Exterior (Junqueira, 2002; Porto, 2007 e Collyer, 2008). Todos esses títulos tocam em alguma medida em questões relativas à política portuária, mas nenhum deles teve por foco discutir a política pública para os portos como objeto central de análise.⁷⁰ Importante notar que não se considera aqui a imensa quantidade de livros publicados dentro da temática da logística empresarial e *supply chain*, que embora esteja relacionada com portos marítimos, em geral, os considera como um dos elos da cadeia e não se aprofunda na questão de políticas públicas.

A segunda característica diz respeito à produção acadêmica (artigos, teses, dissertações e monografias) sobre portos. Neste grupo identificou-se uma predominância das áreas de Engenharia e Gestão. Os Quadros 8 e 9 apresentam um resumo dos textos mapeados. As áreas foram atribuídas conforme a revista ou conferência de publicação ou ainda, às escolas/departamento onde as teses/dissertações/monografias foram defendidas.

Uma terceira característica que se verificou foram os relatórios de pesquisa e também os chamados estudos técnicos ou de diagnóstico publicados sobre os portos, sobretudo após os anos 2000. Estes estudos e relatórios foram elaborados em parte por departamentos de Engenharia ou Gestão de Instituições de Ensino ou ainda por Associações e Entidades de Classe. De maneira geral esses estudos partem de uma visão sobre o sistema portuário como um problema que começou a ser resolvido com a lei de modernização de 1993, mas que ainda carece de ajustes ou mesmo aprofundamento da reforma. Esta é, sem dúvida, uma das visões predominantes sobre as questões portuárias. Justamente por ser complexa e crítica, dedicou-se parte da dimensão estratégico a estudar o conteúdo dessas análises.

Por fim, mas não menos importante, o levantamento junto às referências jornalísticas aponta para o papel destacado que a cobertura de imprensa deu (ou não) às questões portuárias, sobretudo nos momentos críticos de debate da legislação no Congresso Nacional. Verificou-se que a mídia tem influência significativa na divulgação de determinadas visões sobre a

⁷⁰ De modo nos certificarmos sobre esta informação, procurou-se contato direto com os autores e nas respostas recebidas por e-mails trocados em Maio e Junho de 2016 com pesquisadores Luciano Junqueira, Marcos Maia Porto e Wesley Collyer, e todos confirmaram não haver encontrado publicação recente sobre o tema específico da política portuária brasileira.

problemática dos portos, colaborando para veiculação de expressões como “máfia dos portos”, “apagão logístico” ou mesmo “custo Brasil”.

Quadro 8: Referências bibliográficas: Artigos acadêmicos por área

Área (número de ocorrências)	Autores	Metodologia principal
Administração Pública (4)	Galvão (1996); Castro (2000); Aguiar et al. (2006); Gomes e Junqueira (2008).	Análise qualitativa
Ciências Sociais (3)	Santos (1997); Doctor (2002, 2003); Goularti Filho (2007); Dieguez (2013);	Análise política
Economia (6)	Goularti Filho (2007); Santos e Haddad (2007); Rocha et al. (2011); Barros e Barros (2013); Silva e Costa (2013); Cabral e Ramos (2014).	Análise quantitativas
Engenharia (11)	Pizzolato et al. (2010); Acosta et al. (2011); Bertolotto e Mello (2011); Silva et al. (2011); Wanke et al. (2011); Falcão e Correia (2012); Cortez et al. (2013); Leal e Guimarães (2013); Sousa et al. (2013); Wanke (2013); Varella et al. (2013).	Análise quantitativas (modelagem, com predomínio de DEA).
Geografia (6)	Monie e Vidal (2006); Rodrigues (2007); Mallas (2009) Vitte (2012); Silva (2014a); Fonseca (2015).	Análises geoeconômicas
Gestão (09)	Wright (1995); Oliveira e Mattos (1998); Rocha e Morato (2009); Uderman et al. (2012); Zilli e Salvaro (2012); Costa et al. (2013); Gomes et al. (2013); Robles et al. (2013); Oliveira Ritta et al. (2014).	Multimétodos com uso de técnicas estatísticas.

Fonte: Elaboração própria.

Na área de Administração Pública foram levantados 4 artigos relevantes. A pesquisa de Galvão (1996) não tratou, em particular, dos portos marítimos. Em seu objetivo de mostrar a lentidão da integração das regiões brasileiras, trouxe uma importante contribuição, pois apresentou visão crítica sobre o processo histórico pelo qual as ferrovias foram substituídas pelas rodovias e a relação deste processo com o desenvolvimento econômico. O autor concluiu que:

“O desenvolvimento de um país qualquer requer a existência de meios adequados e eficientes de transporte. Mas os transportes funcionam apenas como um fator de facilitação, e não necessariamente como causa do crescimento econômico. A pobreza do mercado interno — seja o da nação como um todo, seja o de cada uma de suas regiões —, o lento processo de integração do país, e as profundas desigualdades inter-regionais de desenvolvimento explicam por que o Brasil foi incapaz de desenvolver sistemas eficientes de transportes intermodais, não dispondo, até hoje, de uma verdadeira rede nacional de ferrovias e de um sistema eficiente de cabotagem e de navegação fluvial” (GALVÃO, 1996, p. 206).

Castro (2000), por sua vez, destacou como pontos relevantes:

“A descentralização das funções de planejamento e investimento nas instalações de uso comum (canais de acesso, quebra-mar, etc.) para unidades políticas subnacionais (estados e municípios); a reestruturação (ou extinção)

das empresas estatais que monopolizavam os serviços portuários, com redefinição das funções a serem desempenhadas no sentido de sair da operação portuária e se concentrar nas atividades de regulação e administração patrimonial, acompanhado de redução substancial do efetivo de pessoal; a maior autonomia administrativa e financeira nos portos; a transferência das operações portuárias ao setor privado; a transferência da ativos operacionais para operadores privados atrelados a exigências de investimentos e garantias de máximos tarifários e níveis mínimos de serviço; e, a criação de um marco regulatório com nova definição de papéis dos setores público e privado na atividade portuária” (CASTRO, 2000, p. 8).

As pesquisas de Aguiar et al. (2006) e Gomes e Junqueira (2008) focalizaram as questões dos trabalhadores portuários no porto de Santos, tendo como foco as implicações do processo de modernização do porto.

Na área de Ciências Sociais foram identificadas 4 pesquisas relevantes ao nosso estudo: Santos (1997); Dieguez (2013); e Doctor (2002,2003).

Santos (1997) é autor dos poucos artigos encontrados, senão o único, que fez uma análise da lei 8630/1993 pela óptica da dinâmica congressual. Este artigo contribui para o “debate acerca das oportunidades e limites das reformas estruturais em um Brasil redemocratizado” (SANTOS, 1997, p. 10). O autor utilizou o caso da tramitação da lei de modernização dos portos enviado ao Congresso em 25/02/1991 como projeto de lei 00008 pelo Presidente Fernando Collor de Mello e aprovado como lei 8630 em 1993 e concluiu (ainda que provisoriamente) com dois aspectos destacados “o papel dos proponentes das políticas, sua capacidade de persuadir e acomodar sugestões aos programas de reforma; e a variável institucional, isto é, a estrutura de funcionamento da atividade legislativa na Câmara dos Deputados”(1997, p.10). Esta foi uma pesquisa das poucas pesquisas publicadas na área de Ciências Sociais, que expôs, ainda que de forma resumida, a tramitação congressual da lei 8630/1993.

Especificamente na área de Ciência Política, Doctor (2002) fez uma análise do processo político de formulação e aprovação da lei dos portos de 1993. Por meio de análise multimétodos, a autora expôs como o corporativismo da classe empresarial brasileira foi capaz de moldar a lei dos portos, mas falhou em sua implementação. Já no caso de Doctor (2003) a autora aprofundou a análise sobre o processo da reforma portuária e concluiu que o caso brasileiro demonstrou como a articulação de entidades privadas usuários dos portos (como a AEI) ficou obscurecida e prejudicada por seus interesses conflitantes e reforçada por seus particularismos. Em suas palavras:

“[...] in Brazil, business values democracy, but benefits from state intervention; it demands the right to form pluralist associations, but does not

want to give up state funding of corporatist entities; pragmatic positions lead to intra-group competition, but ideological ones lead to conflict with labour or state actors” (DOCTOR, 2003, p. 365).⁷¹

Mais recentemente, Doctor (2016) atualizou a discussão sobre a atuação das associações privadas (como a AEI) e destacou o caso da CNI que por meio de suas ações na chamada “Agenda Legislativa da Indústria”, busca uma articulação formal entre as políticas públicas e os interesses particulares dos setores. As conclusões de Doctor (2003,2003,2016) são bastante contundentes para o nosso objetivo de pesquisa e por isso buscou-se fazer contato com a pesquisadora a saber a sua avaliação sobre o processo de reforma portuária que resultou na lei 12815/2013. Por meio de entrevistas, Doctor confirmou que estava a concluir um livro que compara os dois processos de reforma em 1993 e 2013, mas que as conclusões da análise virão a público mais adiante em Doctor (2017).

Os artigos aqui mapeados na área de Economia chamam atenção por se apresentarem em revistas em Inglês e fazerem amplo uso das metodologias quantitativas. Com as exceções de Barros e Barros (2013) que fez uma análise mais teórica sobre o comércio internacional e de Goularti Filho (2007) que aprofundou a pesquisa sobre política e planejamento portuário no âmbito nacional, os demais autores privilegiam métodos quantitativos para demonstração de seus argumentos que, em geral, partem da premissa de que a percepção da eficiência portuária é um fator crítico para a economia ganhar força. Justamente por trabalharem com dados numéricos secundários e dada a escassez de dados estatísticos do setor, esses estudos optaram por um recorte temporal ou geográfico (elegendo um porto) para realizarem suas análises, o que não tira o seu mérito, mas reduz suas conclusões aos casos específicos estudados. Este foi o caso de Barros e Barros (2013) que estudaram o porto de Salvador; Cabral e Ramos (2014) que estudaram os terminais de containers somente; e Silva e Costa (2013) trabalharam com métodos estatísticos para demonstrar que a capacidade dos portos brasileiros estaria no limite entre 2006 e 2011 em função do aumento de volume das exportações.

A pesquisa de Goularti Filho (2007) é referência seminal no que diz respeito ao histórico do planejamento de portos no Brasil. Além de apresentar um extenso levantamento bibliográfico sobre a trajetória do sistema portuário brasileiro de 1910 (criação da Inspeção Federal de Portos, Rios e Canais) a 2001 (criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários), o autor faz uma minuciosa pesquisa sobre a formação das companhias docas

⁷¹ Tradução própria: “No Brasil, o setor privado (business): valoriza a democracia, mas também se beneficiam da intervenção estatal; exige o direito de formar associações pluralistas, mas não desistem do financiamento estatal de entidades corporativistas; é pragmático, mas as posições levam à competição intra-grupo e as ideológicas levam a conflitos com agentes trabalhistas ou estatais.”

(basicamente por empresas estrangeiras) e como se deu sua centralização na fundação da Portobras e anos mais tarde a privatização com a lei 8630/1993. Por fim conclui que:

“[...] no sistema portuário brasileiro a oferta sempre andou a reboque da demanda, ou seja, os investimentos feitos nos portos (melhoramento, reaparelhamento e modernização) sempre foram insuficientes para atender ao volume crescente do comércio externo brasileiro. Os investimentos rapidamente maturavam-se seguindo para um estrangulamento, exigindo mais e novos investimentos, porém, mais complexos e caros do que o anterior. Como a demanda anda à frente, o problema do estrangulamento é constantemente repostado num nível mais complexo” (GOULARTI FILHO, 2007, p. 482).

Já no caso dos artigos na área de Engenharia, a característica principal é o foco na modelagem, é a apresentação de um modelo como solução do problema de pesquisa. Dos 11 artigos mapeados, apenas 2 deles não tem a palavra “eficiência” já no próprio título da pesquisa. Dos 11 artigos, 6 fazem uso da técnica DEA (*Data Envelopment Analysis* ou Análise Envoltória de Dados), que é um método baseado em programação matemática, bastante conhecido também na área de Economia da Produção para análises das eficiências produtivas e que analisa, com base nos recursos (inputs) e produtos (outputs) utilizados em dado processo a eficiência de dadas unidades de decisão (*Decision Making Units*). Essa técnica, assim como a maioria das que utilizam métodos quantitativos, depende da disponibilidade de dados. No caso dos *papers* analisados, dada a escassez de fontes, utilizaram algum tipo de recorte temporal ou geográfico. Como analisaram os portos brasileiros, a fonte principal é ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) e seus sistemas de estatísticas disponibilizados por meio da publicação de Anuários Estatísticos, Sistema Desempenho Portuário (SDP) e do Sistema de Informações Gerenciais (SIG). No âmbito da dimensão econômica foi feita uma leitura mais crítica acerca das pesquisas sobre eficiência portuária, tendo por base este levantamento bibliográfico das publicações de: Wright (1995); Pizzolato et al. (2010); Bertoloto e Mello (2011); Silva et al. (2011); Wanke et al. (2011); Falcão e Correia (2012); Uderman et al. (2012); Leal e Guimarães (2013); Acosta et al. (2013); Cortez et al. (2013); Gomes et al. (2013); Robles et al. (2013); Sousa et al. (2013) Varella et al. (2013); Wanke (2013); e Oliveira Ritta et al. (2014).

Na área de Geografia foram mapeados 6 artigos, dentre os quais 3 foram apresentados em conferência e outros 3 em periódicos acadêmicos. A principal característica da abordagem geográfica dos portos brasileiros é sua relação com a atividade econômica. Embora os estudos tenham tido objetivos distintos, todos eles partilharam da ideia de que a geografia dos portos se desenha a partir desenvolvimento econômico de uma região em relação a outras.

A pesquisa de Monie e Vidal (2006) é referência seminal para compreensão das relações porto-cidade em tempos de globalização e suas consequências no caso brasileiro. Trata-se de uma investigação que resume outras pesquisas temáticas sobre a relação porto-cidade e desta com a globalização econômica, tocando em questões fundamentais para compreensão da dinâmica portuária brasileira, tais como as limitações de infraestrutura dos portos; a gestão portuária sob a lei de modernização 8630/1993 e a inserção do Brasil no comércio mundial dada como periférica e pouco expressiva em termos de valor de comércio exterior. Os autores defendem o argumento de que:

“No caso do Brasil, a ausência de uma política portuária nacional conferiu às iniciativas, federais ou locais, um caráter fragmentado. Apesar dos resultados operacionais positivos, as inovações institucionais, mais especificamente em termos de governança portuária, são escassas. Criar uma nova cultura portuária é um desafio central para a definição de políticas públicas inovadoras e a transformação dos portos em vetores de desenvolvimento” (MONIE e VIDAL, 2006, p. 976).

Em sua investigação, Rodrigues (2007) apresentou os portos como nós das redes logísticas o que exigiu transformações em suas infraestruturas físicas e na relações capital-trabalho ali em força. A autora fez uma revisão crítica sobre os principais aspectos relativos à globalização e sua relação com os transportes:

“Assim, a nova organização pressupõe como principal característica do transporte de mercadorias a intermodalidade, cujos efeitos podem ser percebidos na existência de instalações (núcleos hierárquicos de ruptura de carga, portos, centrais ferroviárias, terminais de transporte rodoviário) que prestam os serviços necessários para permitir o que se denomina “transporte integrado”. O tráfego multimodal desenvolveu-se, a partir dos anos 60, graças à aparição do contêiner, traduzindo-se em profundas transformações na cadeia logística de transporte, particularmente no sepultamento da percepção dos portos como locais de início e término dos fluxos de mercadorias, destinados a servir suas “hinterlândias” cativas – transporte porto-a-porto” (RODRIGUES, 2007, p. 127).

Por fim, concluiu que hoje, são as redes logísticas o elemento primordial da organização do território em oposição ao que ocorreu na primeira metade do século XX quando o fator determinante da localização das atividades era o custo do transporte.

Já o trabalho de Mallas (2009) buscou estabelecer um paralelo entre a evolução do sistema portuário brasileiro e do espaço econômico. A pesquisa utilizou dados secundários sobre o comércio exterior brasileiro e a movimentação de mercadorias nos portos para elaborar uma classificação em três eras: a primeira dominada pela exportação de bens primários; a segunda relaciona-se com Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e a inserção do Brasil como

exportador de café e importador de manufatura; e a terceira que se caracteriza pela emergência de novos centros de escoamento de produtos primários e de manufatura (como Amazônia). A pesquisa aponta que da primeira para segunda fase houve mudança na qual os portos do Nordeste perderam relevância para o sudeste e que na terceira fase se consolidou a primazia do porto de Santos.

A pesquisa de Vitte (2012) não trata apenas de portos, já que discute o desenvolvimento econômico e o planejamento estatal na América do Sul na segunda metade do século XX, apresentado pesquisa bibliográfica sobre o termo desenvolvimento e sua materialização em projetos como IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que privilegiou a integração de infraestrutura produtiva regional e mais recentemente UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), como uma institucionalização da integração. Este texto é considerado como peça de reflexão, já que deixa em aberto várias questões sobre o papel do Estado.

Silva (2014a) aborda os conflitos decorrentes do projeto do porto de Jaconé (Maricá/RJ) tendo como pano de fundo os grandes projetos de infraestrutura impulsionados pelo PAC (1 e 2) e, especificamente, pelo projeto Comperj, na região de Maricá. Os resultados mostraram que a associação do Estado a capitais privados na promoção do desenvolvimentismo não necessariamente considera as condições e demandas das populações locais, pois seus objetivos são as cadeias de produção globais.

Já no caso de Fonseca (2015), ao tratar especificamente da cabotagem, considerando-a como um elemento constitutivo das dinâmicas de circulação dos fluxos materiais do afirmou que:

“O espaço geográfico é modificado e reorganizado devido, dentre outros fatores, às demandas econômicas de agentes hegemônicos corporativos inseridos nos diversos circuitos espaciais da produção, que demandam a execução de operações logísticas cada vez mais eficazes e lucrativas nas quais se insere a navegação de cabotagem” (FONSECA, 2015, p. 23).

Os artigos na área de Gestão aqui identificados buscam apresentar uma solução para algum problema de ordem prática de funcionamento do sistema portuário brasileiro, em geral relacionados à competitividade dos portos brasileiros frente a expansão do comércio internacional. Esses *papers* não fazem análise crítica sobre o que é e como se define essa competitividade. Como é típico na área de Gestão, os autores fazem uso de variadas metodologias e aproximações com outras áreas do conhecimento, como Contabilidade, Direito,

Economia e Engenharia. Foram identificados 11 artigos, dos quais 6 publicados em periódicos acadêmicos e 5 em conferências.

Oliveira e Mattos (1998) realizaram sua pesquisa logo nos primeiros anos após a implementação da lei de modernização dos portos 8630/1993. Tiveram como objetivo avaliar as fontes possíveis de barreiras à entrada que bloqueariam a concorrência nos serviços portuários do país. O foco dos autores foi na concorrência intraporto e fizeram uso do texto da lei 8630/1993 e 8.884/1994 para apontar suas principais lacunas em termos de garantir essa concorrência e que estas resultassem em custos mais baixos aos usuários, no impacto no Custo Brasil, cuja definição não foi dada explicitamente. Os autores terminaram com uma lista de sugestões de ações, sendo parte delas no escopo do CADE.

Rocha e Morato (2009) focalizaram o modelo de governança portuária do Brasil para fazer comparações com outros modelos internacionais (Espanha, Chile, União Europeia, China, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido) e tentar extrair melhores práticas para o Brasil. Tendo em vista que:

“Embora as operações portuárias e a administração dos terminais sejam realizadas pelo setor privado, a responsabilidade da administração da infraestrutura, do calendário de arrendamento e concessões de terminais público-privados, bem como os investimentos em acessos terrestres e aquaviários aos portos é do setor público. A incapacidade de o setor público realizar o que lhe compete tornam os serviços portuários ineficientes, impondo limitações ao desenvolvimento e prejudicando o comércio externo, já que este se realiza principalmente via portos. Dentre as maiores dificuldades enfrentadas pelos portos brasileiros estão as restrições às operações de grandes navios, devido às dragagens insuficientes dos canais de acessos aos portos, assim como a falta de investimentos na logística portuária, prejudicando tanto os acessos terrestres quanto aquaviários” (ROCHA e MORATO, 2009, p. 7).

Com base nos modelos citados, os autores concluíram fazendo três sugestões de alterações na gestão portuária brasileira: a delimitação das responsabilidades na organização institucional do Governo Federal em relação ao sistema portuário; a intensificação do processo de descentralização, permitindo maior autonomia administrativa e financeira das Autoridades Portuárias; e também o incentivo à concessão da administração portuária à iniciativa privada. Zilli e Salvaro (2012) assumiram a existência de um “apagão logístico” no porto de Santos no ano de 2010 como evidencia principal e buscaram estudar os seus reflexos aos armadores, com os quais realizou entrevistas semiabertas. Os autores, na verdade, não discutiram a definição do termo “apagão logístico” de origem midiática e tomaram informações noticiadas pela mídia

(PEREIRA FILHO, 2010; PEREIRA, 2010)⁷² como fatos que comprovassem a existência deste apagão. Apesar deste viés metodológico, o estudo apontou para a necessidade de obras de expansão da infraestrutura portuária de Santos que diminuiriam os impactos negativos nas oscilações do volume de carga manuseado, em particular da carga granel que depende de condições climáticas para completar suas operações.

A pesquisa de Costa et al. (2013) utilizou a pesquisa bibliográfica para enfatizar o papel dos portos no desenvolvimento regional e na relação porto-cidade. Algumas referências citadas pelos autores já constam de nossa pesquisa bibliográfica desse trabalho, o que reforçou a aderência das mesas a este levantamento bibliográfico.

Já a pesquisa de Galvão (2013) utilizou dados secundários da ANTAQ e ABTP para alimentar a sua revisão institucional-econômica do setor portuário. Os autores partem de três evidências no Brasil: aumento do volume do comércio exterior; o aumento da parcela correspondente a containers na movimentação de mercadorias; e um cambiante marco regulatório. Este artigo, como se nota, foi de coautoria da doutoranda e representou os primórdios desta pesquisa de doutorado.

No que diz a produção acadêmica de dissertações, teses e TCC (Trabalho de Conclusão de Curso) foram mapeados 55 deles de relevância para essa pesquisa. Similarmente ao que foi identificado nos artigos acadêmicos, aqui também as áreas da Engenharia e Gestão se destacaram na quantidade de trabalhos realizados. As áreas aqui foram atribuídas conforme escola/departamento onde a tese/dissertação/tcc foram defendidos. O Quadro 9 apresenta um resumo das principais informações encontradas em cada área.

Na área de Arquitetura e Urbanismo os 3 trabalhos identificados tiveram como inquietação comum a questão do desenvolvimento e planejamento urbano. Isto é, como as cidades portuárias se relacionavam com as atividades do porto e que questões surgiram a partir do crescimento tanto urbano como das atividades do porto. A pesquisa de Rial (2008) teve por objetivo estudar questões do processo de urbanização das cidades portuárias durante as décadas finais do século XX. O trabalho tratou não só de analisar as transformações tecnológicas e reincorporação de áreas tidas como obsoletas, mas também buscou saber que outras questões deveriam ser enfrentadas pelas cidades portuárias em seu planejamento intra-urbano. Para tanto, a autora fez uma longa digressão sobre a navegação, capacidade de carga e sua relação

⁷² PEREIRA, A. Porto de Santos vive Apagão Logístico há 5 anos. UOL Economia, 31 de agosto de 2010. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultimasnoticias/redacao/2010/08/31/porto-de-santos-vive-apagao-logistico-ha-5-anos-afirmaconsultor>>. Acesso em: 15 mai. 2011. PEREIRA, R. O tão falado Apagão Logístico virou realidade e gargalos na infraestrutura põem em risco a competitividade do País. Estado de São Paulo. São Paulo, 23 ago. 2010. p. 01. <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,retrato-de-um-pais-que-pode-parar-imp-,598807>

com a fases da industrialização e realizou estudo de caso de Santos e Rio de Janeiro utilizando como apoio os casos de Rotterdam (Holanda), Barcelona (Espanha), Buenos Aires (Argentina) e Xangai (China).

Quadro 9: Referências bibliográficas: teses, dissertações e TCC por área

Área (nr de ocorrências)	Autor	Metodologia
Arquitetura & Urbanismo (3)	Rial (2008); Romanzini (2009); Scazufca (2012).	Estudos de casos com pesquisa bibliográfica em outras áreas (como História, Geografia e Economia). Utilizaram com frequência mapas, fotografias e imagens dos portos e dos planos urbanos.
Ciências Sociais (4)	Dieguez (2007, 2014), Viana (2010); Oliveira (2011).	Estudos de caso apoiado em dados qualitativas e informações coletadas em entrevistas.
Contabilidade (1)	Codeço (2014)	Questionário
Direito (4)	Oliveira (2001); Lima (2009); Dantas (2012); Silva (2014b).	Análise das mudanças de legislação e do marco regulatório.
Economia (8)	Couto Oliveira (2000); Silva (2004a); Sallorenzo (2007); Santos (2007); Galvão (2009); Bezerra (2015); Krenus (2010); Cavalcanti (2014).	Análises de impacto econômico dos portos.
Engenharia (20)	Duarte (1999); Schoeler (2000); Rodriguez (2001); Medeiros (2005); Nascimento (2005); Russo (2006); Torres (2008); Goldberg (2009); Moreira (2009); Vianna Júnior (2009); Bogossian (2011); Gallardo (2011); Pereira (2012); Campos (2013); Furlan (2013); Varella (2013); Barros (2013); Vieira (2013); Barros (2014); Milanez (2014).	Análises de eficiência dos portos.
Geografia (4)	Ornelas (2008); Neu (2009); Reis (2011); Braga (2013).	
Gestão (10)	Gianneto (2004); Batschauer (2011); Freitas (2011); Bósio (2013); Santana (2011); Oliveira (2012); Araújo (2013); Dair Júnior (2013); Gonçalves (2015); Paschoalini (2015).	
História (1)	Povoleri (2001).	Exame das condições históricas de formação do porto do Rio de Janeiro.

Fonte: elaboração própria.

Já a pesquisa de Romanzini (2009) foi sobre o caso de Garuva, em Santa Catarina, com objetivo de identificar, analisar e questionar as condicionantes e determinantes da organização do espaço físico do processo da evolução urbana desta localidade que se encontra vizinha ao porto de Itapoá (SC) e relativamente próxima dos portos de São Francisco do Sul, Itajaí e Navegantes, todas cidades com intensa atividade portuária. A preocupação foi com a transformação da paisagem da cidade de forma a combinar o atendimento das atividades econômicas com o desenvolvimento sustentável.

Por fim, Scazufca (2012) tratou do caso do porto de Santos e sua análise foi dividida em 3 etapas: café (1865), Industrial (1945) e Flexível (1993). Propôs critérios de avaliação (logística, território e gestão) para realizar um estudo integrado da relação porto-cidade. No

período analisado, o autor conclui que Santos ainda possui a primazia do sistema portuário nacional.

Na área de Ciências Sociais foram identificadas 4 pesquisas, sendo que 2 delas são continuação uma da outra, pois são as dissertações de Mestrado e Doutorado da pesquisadora Dieguez (2007, 2014), cuja questão central foi a mudança de cultura dos trabalhadores portuários no contexto da modernização dos portos nos anos 1990. Em ambos casos, o porto de Santos foi a localidade estudada. Na primeira parte (2007) o foco foi na formação do OGMO e suas relações com os Sindicatos, enquanto que na segunda parte (2014) a pesquisa se dirigiu mais aos movimentos de resistência sintetizados nas greves (no período de 1993-2013). A autora apontou que uma das consequências do processo de privatização e todo o seu repertório acabou por transformar a cultura dos portuários no sentido de se tornarem individualistas em detrimento à de solidariedade que marcou os trabalhadores portuários durante o século XX.

No caso da tese de Viana (2010), o objeto de estudo foi a Baixada Santista e o processo de desenvolvimento, metropolização, planejamento e gestão do espaço urbano-regional. Por meio de entrevistas, a autora buscou saber os descompassos entre planejamento e gestão do espaço urbano-regional e a ineficácia do planejamento urbano e da gestão metropolitana. A autora explorou a problemática típica da relação porto/cidade na competição pelo espaço urbano.

Já a pesquisa de Oliveira (2011) versou sobre a temática dos portos na agenda do governo do Estado da Bahia. O objetivo foi descrever como ocorreu o processo decisório de incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo do Estado da Bahia, tendo como foco os grupos participantes, bem como suas relações com o Governo Estadual neste processo. A metodologia empregada foi de entrevistas semiestruturada com 28 participantes. Os resultados apontaram que:

“[...] o processo decisório de incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo Estadual ocorreu sob a influência direta do modelo primário-exportador e do alinhamento entre os Governos Estadual e Federal. Ao mesmo tempo, foi seguido pela inédita contestação realizada por grupos de interesses locais e pelo controle institucional, exercido pelos órgãos competentes” (OLIVEIRA, 2011, p. 112).

Na área de Contabilidade foi encontrada uma investigação de interesse, pois tratou das práticas orçamentárias dos portos brasileiros. Codesso (2014) trabalhou com questionários respondidos por 9 gestores de portos públicos localizados em Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e Ceará. Por motivos de confidencialidade das respostas, os portos não foram identificados por nomes ou pelos gestores respondentes. Os resultados apontaram que ocorreu

falta de alinhamento entre a elaboração do orçamento e o planejamento estratégico, o que dificultou a coordenação entre departamentos. Esta pesquisa poderia ser útil para compreensão das dificuldades de execução orçamentária que os portos públicos brasileiros.

Na área do Direito foram mapeadas 4 dissertações de mestrado. Todas partiram de uma preocupação comum que foi a implementação e a vigência das leis e do marco regulatório dos portos no Brasil. No caso da pesquisa de Oliveira (2001) apesar de também estar no contexto da mão-de-obra portuária, fez a análise para o caso de Paranaguá e terminou por revelar os obstáculos para a adequação da legislação portuária à realidade dos portos nacionais.

A investigação de Lima (2009) analisou o regime jurídico dos portos brasileiros com foco na criação da ANTAQ, em 2001, e publicação do decreto 6620 de 2008. Apresentou abrangente revisão bibliográfica nos termos das leis que tratam do regime jurídico dos portos. Interessante secção sobre planejamento portuário (PDZ e Plano Diretor). Por fim a pesquisa de Silva (2014b) tratou da lei 12.815/2013 no que diz respeito aos TUPs com vistas a três objetivos: 1) compreender a utilização, a autorização portuária como ferramenta de outorga do serviço público. 2) analisar a autorização dentro da lógica do novo marco legal e 3) desenvolver a assimetria regulatória criada pelo novo marco. Utilizou dado do relatório BNDES /Booz & Co (2012), da análise detalhada das assimetrias (em particular dos TUPs) e concluiu que embora o objetivo de choque de oferta no setor tenha sido alcançado, as assimetrias criadas ainda dependerão de regulação complementar para o bom funcionamento do setor.

Dantas (2012) focalizou a legislação no que diz respeito ao trabalhador portuário, tendo em vista que Brasil é signatário da convenção 137 da OIT, que estabelece diretrizes contra a precarização do trabalho portuário no contexto da inovação tecnológica e da reforma portuária.

Na área de Economia foram 8 os trabalhos revisados. Duas características comuns a essas pesquisas se apresentaram: primeiro foi a sua abrangência nacional no tratamento do sistema portuário nacional brasileiro como objeto de estudo; a segunda foi tomar a questão institucional e regulatória dos portos como parte da pesquisa.

A investigação de Silva (2004) tratou especificamente sobre a questão dos investimentos portuários comparando dados dos investimentos públicos e privados no período pós e pré lei de modernização. Os dados utilizados foram extraídos a partir de fontes secundárias (MT, BNDES e pesquisas acadêmicas anteriores) e os resultados para o porto de Santos mostraram que:

“[...]os investimentos de origem privada tiveram como destinação principal a superestrutura portuária, que se relaciona mais diretamente à modernização das operações portuárias. A consequência mais visível deste fato é o aumento de produtividade do trabalho e a eliminação de postos de trabalho, que poderá

ser vista com maior vagar no porto de Santos. Por outro lado, os investimentos em infraestrutura portuária, que estão mais diretamente relacionados à expansão de capacidade operacional, parecem não ter apresentado recuperação frente aos baixos níveis verificados no período pré-privatização, fato este que pode ser comprovado pela existência de diversas obras de infraestrutura portuária consideradas prioritárias ao desenvolvimento do país” (SILVA, 2004, p. 4).

Couto Oliveira (2000) apresentou uma visão crítica sobre os processos de modernização dos portos brasileiros, nos anos 1990. A partir da análise da lei 8630/1993 e dos custos portuários apresentou uma análise destes aplicada aos casos de Santos e Rio de Janeiro, já que tais custos foram o principal argumento para a reforma portuária. A autora fez severas críticas à utilização irrestrita (principalmente por parte da mídia) da expressão “custos portuários” atrelados ao “Custo Brasil”. Por fim conclui que:

“É dado um peso muito grande à questão do preço portuário na discussão sobre eficiência do sistema portuário nacional. Isso levou a inobservância da estrutura de mercado do setor e, conseqüentemente, a um arcabouço legal impreciso som inúmeros problemas de interpretação. A discussão sobre os mecanismos de regulação no setor também está cometendo este mesmo pecado, como é o caso do texto de Oliveira & Mattos (1998). Nessa discussão, pode estar em jogo, veladamente, a consolidação do poder econômico e político de grupos econômicos estrangeiros como chama atenção Juruá (1999)” (COUTO OLIVEIRA, 2000, p. 126).

Sallorenzo (2007) tratou de investigar as relações de trabalho nos portos do Brasil e Argentina, em particular das suas entidades de representação. Foi realizado um estudo de caso comparado, tendo por base que ambos países passaram por governos nacional-populistas (quase no mesmo período) e por reformas sindicais e portuárias que afetaram a organização e as relações de trabalho nos portos. A análise parte de: “[...] em flagrante contraste com o que se verifica no Brasil, a lei argentina de reforma portuária apenas retirou o Estado da prestação dos serviços, e nada previu como proteção ao trabalhador” (2007, p. 10). Para concluir que:

“Diante de todo o quadro, uma conclusão parece plausível. Os sindicatos de trabalhadores portuários brasileiros sofreram perdas, como todos os sindicatos, nos momentos de ditadura e d nas agruras da reestruturação produtiva, mas a perda de poder foi menor que a dos sindicatos de outros ramos ou setores, e foi bem menor que a dos similares argentinos” (SALLORENZO, 2007, p. 194).

Santos (2007) elaborou a dissertação de mestrado que deu origem ao artigo tratado no item anterior. Em geral, os economistas pesquisadores apontados aqui apresentaram uma

preocupação com dados de investimentos e custos, mas não de forma quantitativa, mas mais qualitativa.

Galvão (2009) efetuou a pesquisa sobre portos marítimos na mundialização do capital. A ideia central era analisar as transformações no setor portuário a partir do momento em que ocorreu a liberalização das economias com aumento expressivo do volume de comércio exterior sendo transportada por via marítima. No caso brasileiro estudou-se principalmente duas questões: a primeira relativa às mudanças a partir da lei de modernização dos portos (1993) que se colocou também como um divisor de águas na gestão e reformulação do setor portuário no país; e a segunda, referente às perspectivas para o futuro considerando as propostas do PNLT (Plano Nacional de Logística de Transporte). O que se verificou foi que os portos possuem papel relevante no novo conceito de logística que se desenvolveu para atender às novas necessidades de estoques mais enxutos. As reformas portuárias, durante a década de 1990, tiveram profunda relação com o fenômeno da deslocalização e da mundialização do capital.

Krenus (2010) realizou análise sobre os investimentos propostos pelo PNLT (Plano Nacional de Logística e Transporte) e o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) para verificar a compatibilidade do que é proposto com a situação atual do setor. O autor concluiu que o PNLT é um plano de longo prazo e o PAC de curto prazo e que a alocação de recursos previstas, considerando-se os investimentos em acessos terrestres não classificados como portuários pelo PAC, são suficientes para atender às demandas do setor, tendo como referência o Mapeamento de Obras do IPEA. Até final de 2010 o PAC tinha apresentado pouca eficácia para os portos, dada a incompletude das obras.

Bezzera (2015) teve como ponto principal apresentar um balanço institucional e econômico. Para tanto fez uso de duas fontes de dados: primeiro, os estudos dos rankings portuários produzidos pelo IPEA em 2006 e 2009 (cujo conteúdo analisou-se no capítulo 2 desta tese) e; segundo, do texto da lei 12815/2013 conhecido como nova lei dos portos. Os resultados apontaram para necessidade de ampliação dos investimentos tanto operacionais como de infraestrutura básica, dado o aumento no volume do comércio exterior e o subsequente esgotamento da capacidade operacional.

Cavalcanti (2014) teve como objetivo calcular o custo de capital do setor portuário nacional. Para tanto, utilizou três modelos de precificação: CAPM (*Capital Asset Pricing Model*), Fama-French, WACC (*Weighted Average Cost of Capital*). Os dados utilizados foram extraídos a partir das 500 maiores empresas da BOVESPA (embora a seleção e caracterização dessas empresas em granel, container e passageiro não esteja bem clara). Os resultados

mostraram que o mercado acionário do setor portuário brasileiro teve seus custos de capital bastante próximos ao mercado global. Segundo o autor, uma das possíveis explicações para tal é o fato de que uma parte significativa das empresas representativas do setor portuário são multinacionais com ações negociadas em ambas as bolsas (NOVA IORQUE e BOVESPA).

No caso da área de Engenharia, uma série de 21 investigações foram mapeadas, sendo: 6 na Engenharia de Produção; 5 na especialidade de Naval e Oceânica; 4 na Elétrica; 3 na Civil e Ambiental; 1 na Hidráulica; 1 na Urbana e 1 na de Transportes. Interessante notar que apesar de serem pesquisas realizadas dentro dos respectivos departamentos de Engenharia, as metodologias variaram bastante entre métodos quantitativos e qualitativos. Para facilitar o esforço de revisão deste material, separou-se em dois grupos segundo a relevância à pesquisa. Os casos de Nascimento (2005); Goldberg (2009); Moreira (2009); Gallardo (2011); Pereira (2012); Barros (2013); Campos (2013); Vieira (2013); e Barros (2014) foram considerados de alta relevância, pois investigaram questões críticas ao objeto de estudo, isto é, política portuária brasileira.

Nascimento (2005) estudou as vantagens e limitações da implementação da lei dos portos. A pesquisa foi realizada entre 2004-2005 considerando as medidas da lei 8630/1993, ou seja, analisando os 10 a 12 anos de atuação do marco regulatório em conjunto com as mudanças no perfil de carga transportado. A revisão bibliográfica foi seguida de um estudo comparativo dos casos de Santos e Rio de Janeiro e as análises apontaram na direção de que há sem dúvidas vantagens no que diz respeito à modernização dos equipamentos e ganhos de produtividade no manuseio de mercadorias. Por outro lado, a lei ainda tinha dificuldades significativas na questão da mão-de-obra (funcionamento do OGMO ainda encontrou resistências dos trabalhadores) e também nas cias docas em assumir o papel de autoridade portuária. Outras lacunas identificadas diziam respeito à legislação de proteção ao meio ambiente e aos novos investimentos, já que o modelo de arrendamento privilegiou a maior oferta no leilão (e não o menor custo operacional) e há evidências de que os grupos empresariais que já eram usuários passaram a controlar os terminais portuários, administrando-os como centro de custos de suas cadeias logísticas e não como prestação de serviço público.

A investigação de Goldberg (2009), por sua vez, buscou analisar a regulação do setor portuário brasileiro à luz do decreto 6620/2008. A metodologia foi calcada na revisão da legislação, revisão da literatura e consulta a profissionais da área, buscando dar conta de 3 dimensões: primeiro, oferta de serviços portuários satisfatórios quanto a preços, desempenho operacional e qualidade para os usuários; segundo, atratividade para o investidor privado; e terceiro, instrumento de desenvolvimento regional. Essas dimensões deveriam refletir os

interesses de usuários, investidores e governo, respectivamente. O autor claramente defendeu o aprofundamento da privatização. A análise concluiu que o decreto 6620/2008 respaldou parte das demandas, à medida que permitiu novos investimentos, que deveriam ampliar a oferta de serviços. Por outro lado, o decreto produziu outras lacunas no que dizia respeito à concorrência intraportos e ainda o papel regulatório da ANTAQ, pois o autor considerou que a agência ainda sofria muita interferência política, adicionais àquelas que se colocaram na criação da SEP em 2007 e que até a conclusão da pesquisa ainda não havia sido publicado o Plano geral de Outorgas. Por fim, o autor considerou pertinente o aprofundamento dos estudos sobre o tema sobretudo para fomentar o planejamento de nova uma reforma portuária.

Moreira (2009) teve por objetivo estudar a implementação de portos concentradores de carga (*hub ports*). Para tanto, desenvolveu a metodologia sustentada em três etapas (nível de serviço, com escolha dos portos a serem estudados); estudo de caso (coleta de evidências); e sistema de indicadores. Portos do norte da Europa e mediterrâneo (Holanda, Bélgica, França, Alemanha e Espanha) foram escolhidos, tendo em vista sua relevância comercial, marítima e disponibilidade de dados. Os dados apontaram para uma lista de indicadores (socioeconômicos) que permitiram identificar, investigar e aglutinar portos concentradores de carga em containers.

Gallardo (2011) tratou em particular do decreto lei 6620/2008 no intuito de avaliar a viabilidade financeira de um novo porto de containers. Este decreto-lei foi particularmente importante para o marco regulatório dos portos brasileiros, pois permitiu o manuseio de carga de terceiros em terminais de uso privado (que antes estavam exclusivos à carga própria). Por meio de ferramenta financeira avaliou o valor presente dos valores de fluxos de caixa livres e concluiu que um projeto é inviável financeiramente, considerando os investimentos necessários em infra e superestrutura. O projeto se torna viável nos casos em que o poder público realize parte significativa dos investimentos ou em que os volumes justifiquem os seis berços de atracação.

Pereira (2012) pesquisou sobre o porto do Rio de Janeiro para descrever os principais aspectos de um sistema portuário em geral, apresentando exemplos de portos eficientes mundialmente. O autor parte do pressuposto que os portos apresentam, não somente caracteres técnico-operacionais, mas também representam instrumentos a serviço do desenvolvimento, interligando sistemas de cidades e fortalecendo economicamente uma região. O autor defendeu a administração profissional do porto (CEO). A modernização portuária foi vista através de 4 perspectivas (técnica, operacional, de Administração e de Gestão). Por meio de pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo concluiu com propostas de melhorias e apontou soluções

para o desenvolvimento e para a reaproximação do Porto do Rio de Janeiro com a cidade em projetos, por exemplo como “Projetos Porto Maravilha” e o “Porto do Rio Século XXI”.

Barros (2013) buscou pesquisar as diferentes classificações de portos no sentido de orientar planejamento e investimentos. No caso do Brasil, parte dos dados propostos no PAC com o objetivo de construir um instrumento de classificação dos portos *ex-ante* e *ex-post* aos investimentos previstos no Brasil. Para tanto faz comparações com os rankings do IPEA, modelos de gerações da UNCTAD e estudos de competitividade portuária da literatura nacional e internacional. Ao aplicar a metodologia ao porto de Santos, concluiu que dos métodos identificados, o que melhor atendeu às necessidades desta pesquisa e as necessidades dos portos brasileiros foi o método proposto por Ferreira (2012), por considerar critérios como infraestrutura e meio ambiente e por ser adaptado à realidade brasileira.

Campos (2013) tratou do financiamento da infraestrutura portuária brasileiro. Buscou por alternativas de capitalização diferentes do endividamento, como a abertura de capital. Os dados de investimentos necessários aos portos brasileiros foram tomados de estudos do IPEA, de 1999 a 2008 e faz sua análise por meio de índices financeiros como (Payback, VPL e TIR). O autor fez comparações com o caso chinês e concluiu que, para adequação do sistema aos padrões internacionais, a privatização é solução, isto é, reduzir a participação majoritária do governo na estrutura societária dos portos marítimos brasileiros.

A pesquisa de Vieira (2013) versou sobre governança portuária. A tese se dividiu em 5 capítulos que se apresentaram na forma de 5 artigos com objetivos específicos amarrados ao objetivo central de propor um modelo de governança aplicado a cadeias logístico-portuárias. Para tanto, o autor fez um extenso levantamento da bibliografia sobre governança portuária no âmbito internacional e nacional e ao estudar os principais processos logísticos portuários dos portos de Santos (Brasil) e Valência (Espanha) no tráfego de containers, concluiu que Valência possui um modelo mais maduro com práticas recomendáveis ao porto de Santos:

“Algumas oportunidades de melhoria reveladas para o porto de Santos foram as seguintes: i) necessidade de qualificação do pessoal da autoridade portuária; ii) necessidade de qualificação gerencial na autoridade portuária; iii) desenvolvimento do planejamento estratégicos do porto e de um sistema de gestão (com informações e indicadores de suporte para tomada de decisão) na autoridade portuária; iv) desenvolvimento da gestão entre a autoridade portuária e os terminais para o aprimoramento da cadeia logístico-portuária, no sentido de que seja exercido o papel de autoridade portuária (coordenação da cadeia logístico-portuária) em sua plenitude; v) aprimoramento da relação entre a SEP e as autoridades portuárias, com a criação de mecanismos de gestão estratégica e controle além do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), a exemplo do que ocorre no caso espanhol com planejamento estratégico das autoridades portuárias (de longo prazo) e os

planos de empresa (de curto prazo); vi) desenvolvimento de ações de governança para coordenação da cadeia logístico-portuária” (VIEIRA, 2013, p. 175).

Barros (2014) teve por objetivo avaliar se no novo marco regulatório (MP595/2012 e lei 12815/2013) dentro dos critérios de adjudicação levaria ao aumento da oferta de capacidade e à redução dos custos. Metodologia empregada consistiu em revisão bibliográfica e na análise documental dos instrumentos legais e infra legais que regeram o tema, bem como minutas de editais e contratos dos primeiros arrendamentos de instalações que se previu licitar sob os novos critérios. Discutiu-se os principais pontos de mudanças da lei 12815-2013 em relação ao marco legal anterior e aspectos da competição portuária. Concluiu-se que sim, há chances de aumento da oferta, mas não de menores custos, pois os leilões ganhos com base em menor tarifa sem piso, podiam dar margem a operadores verticalizados repassarem os custos a outros elos da cadeia.

Por outro lado, as pesquisas de Duarte (1999); Schoeler (2000); Rodriguez (2001); Medeiros (2005); Russo (2006); Torres (2008); Vianna (2009) Bogossian (2011); Furlan (2013); Varella (2013); Milanez (2014); e foram consideradas de baixa aderência ao nosso estudo, pois trabalharam com casos específicos de modelagem e automação de terminais marítimos e portuários.

Na área de Geografia, foram identificadas 4 pesquisas relevantes. Ornelas (2008) estudou a relação porto-cidade aplicada ao caso de Santos, seus distanciamentos e conflitos. Partiu da premissa que o espaço geográfico se define como um conjunto indissociável e solidário de sistemas de objetos e sistemas de ações. Neu (2009) realizou pesquisa sobre os portos do sul do Brasil desde sua formação até o século XXI com objetivo de conhecer sua estrutura e influência regional e nacional. Procurou-se caracterizar o processo de evolução dos portos em diversos momentos da economia nacional; relacionar o processo de industrialização à movimentação portuária e analisar a “hinterlândia”. Portos foram divididos em 3 grupos: 1) Rio Grande e Paranaguá; 2) Portos de Santa Catarina e 3) portos históricos que não conseguiram mais se expandir economicamente. Reis (2011) estudou o caso do porto de São Sebastiao (SP) com objetivo de entender como o espaço portuário de São Sebastiao se organizou ao longo do século XX, tendo em vista o papel estratégico do TEBAR no desenvolvimento das atividades do pré-sal. Braga (2013) estudou as plataformas logísticas multimodais e tomou o caso em implantação no município de Anápolis, como estudo particular. Apesar de não tratar diretamente de portos, apresentou uma extensa revisão bibliográfica sobre

as abordagens de logística dentro da Geografia e apresentou visão crítica sobre o que de facto a logística representou no processo de circulação.

Na área de História, Povoleri (2001) foi considerada de referência seminal por abordar questões extremamente críticas a problema de pesquisa. Povoleri tratou do caso do Porto do Rio de Janeiro, buscando saber qual o seu papel no desenvolvimento das relações capitalistas no Brasil, fazendo uso de uma abordagem marxista das relações de produção. Colocou a história do desenvolvimento do transporte e comunicação como marcas da história da forma do desenvolvimento das relações sociais do país, bem como servirem de indícios para as necessárias aproximações do desenvolvimento interno com o do capitalismo mundial. A tese de Povoleri foi, em grande medida, já explorada em pesquisa anterior. Galvão (2009), mas dada a riqueza dos conceitos por Povoleri tratados, foi retomado juntamente com seus principais pontos na seção do referencial teórico metodológico.

Na área de Gestão foram mapeados 10 trabalhos. Gianneto (2004) teve como foco central o estudo sobre a Gestão Portuária no Brasil, tendo como base as mudanças introduzidas pela lei 8630/1993. O autor partiu da constatação de que havia necessidade de melhorar a eficiência da gestão dos portos (qual a definição de eficiência). Para tanto, realizou pesquisa bibliográfica que abordavam o domínio do capital nas relações de produção e estudo de caso do Porto do Rio de Janeiro. Conclui com um conjunto de diretrizes que permitiram a formatação de um Manual de Gestão Integrada, isto é, um manual que contemplava de forma integrada os aspectos de segurança, meio ambiente, saúde ocupacional, qualidade e responsabilidade social do porto organizado com ênfase nas responsabilidades da Autoridade Portuária.

Batschauer (2011) fez uma análise que buscou identificar a influência do Complexo Portuário de Itajaí, na economia do município de Itajaí. Para tanto utilizou entrevistas do tipo semiestruturadas com os atores políticos e gestões do porto: Superintendente do Porto de Itajaí; Secretário de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Santa Catarina; Prefeito Municipal; Secretario da Fazenda de Itajaí; Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Itajaí e o Presidente da Câmara de Vereadores de Itajaí. Os resultados compilados apontaram para a necessidade de mais planejamento, em geral para a cidade tendo em vista o crescimento das atividades portuárias e em particular, de obras de recuperação após a enchente do ano 2008.

Freitas (2011) discorreu sobre a reestruturação produtiva ocorrida na economia mundial e suas consequências para o sistema portuário brasileiro, tendo em vista a necessidade de incorporação do sistema just in time. Para tanto, além da pesquisa bibliográfica, fez a caracterização dos tipos e perfis de carga e características técnicas de 4 casos. Os dados

mostram que Suape se destacou como um porto do tipo hub (concentrador) para todo Nordeste, enquanto que Sepetiba é predominantemente um porto de escoamento de produtos para exportação. O porto do Açu, por sua vez, ainda permanece uma incógnita, pois há grandes investimentos em curso e outros mais previstos.

Oliveira (2012) tratou do caso de Rio Grande, tendo como base os dados de crescimento das atividades do porto e do Distrito Industrial no período de 1970 a 2010. A autora levantou os dados de movimentação de carga e indicadores de desenvolvimento como IDH e dados de saneamento básico com objetivo de confrontá-los, verificar correlações e supressão de ecossistemas nas áreas urbanas e portuárias. Os dados mostraram que o crescimento do município pressionou tanto o espaço urbano como o meio ambiente, ambos na zona costeira. Os resultados obtidos a partir dos indicadores de infraestrutura, água e esgoto, demoraram quase uma década para reagir no primeiro ciclo de crescimento. Já na atualidade mostram-se diferentes apresentando uma reação mais imediata.

Bósio (2013) realizou sua pesquisa focalizando terminais Privados de Contêineres do Porto de Santos com objetivo de analisar a influência da política pública portuária brasileira na percepção dos atores patronais e dos representantes sindicais no período de 1993 a 2012. Para tanto, realizou além de extensa pesquisa bibliográfica sobre as políticas portuárias brasileira (incluindo o histórico dos indicadores de produtividade e eficiência), pesquisa de campo e entrevista semiestruturada com líderes de sindicatos (patronais e trabalhistas) e nos terminais portuários. Os resultados revelaram que havia percepções diferentes dos atores sobre a política aplicada. Do lado trabalhista, a visão era negativa, tendo em vista os cortes de postos de trabalho e redução da renda média. Já do lado patronal, havia uma ideia mais positiva, uma vez que permitia a gestão da mão-de-obra portuária alicerçando os aumentos de produtividade na movimentação de containers. No momento em que a pesquisa estava sendo concluída, tramitava no Congresso Nacional o projeto de lei originado da MP 595/2012 e por isso a autora enfatizou a necessidade de continuação da pesquisa sobre políticas portuárias no Brasil.

Santana (2011) e Dair Júnior (2013) são duas pesquisas originadas na Escola Superior de Guerra e trabalharam na temática do arcabouço legal e do marco regulatório dos portos no Brasil. Santana (2011) tratou das dificuldades para implementação da lei dos portos no Brasil de 1993 (8630) e as ações em curso por parte do Estado fazendo uso de pesquisa bibliográfica e documental. Chama atenção por ser um dos poucos trabalhos que mencionou a expressão “Custo Brasil” apresentando a definição e contextualização histórica deste termo. O autor conclui com defesa explícita aos projetos da ANTAQ e SEP. Já Dair Júnior (2013) tratou da nova lei dos portos 12815/2013 e as perspectivas de modernização dos portos. Também foi

uma pesquisa de caráter descritivo que fez uso de pesquisa bibliográfica e documental (legislação; normas; artigos; monografias; e dados das audiências públicas das reuniões da Comissão Mista sobre a MP nº 595/12), além de entrevistas e visitas a diversas entidades relacionadas às atividades portuárias. O autor concluiu com uma lista de 13 objetivos estratégicos para os portos juntamente com sugestões de medidas para alcançá-los, isto é, em consonância com a nova legislação em vigor (12815/2013).

Araújo (2013), Gonçalves (2015) e Paschoalini (2015) fizeram pesquisas referentes à conclusão de curso e que de forma descritiva trataram de questões bastante atuais do sistema portuário, tais como: os desafios dos portos frente à nova legislação 12815/2013 (ARAÍJO, 2013); os investimentos em acesso terrestres a portos (GONÇALVES, 2015); e as parcerias público privadas como forma de atrair investimentos necessários para superar os gargalos logísticos e o “Custo Brasil” (PASCHOALINI, 2015).

Em resumo, este mergulho nos detalhes da produção acadêmica sobre portos no Brasil permitiu além de verificar suas características particulares, reforçar o resultado da pesquisa preliminar de que a temática da política portuária foi pouco debatida e em especial no âmbito nacional, já que foram identificados poucos trabalhos, nomeadamente Santos (1997) e Doctor (2002, 2003).

CAPÍTULO 4 – CONTEXTUALIZAÇÃO: A CENA POLÍTICA E OS AGREGADOS MACROECONÔMICOS

Este estudo tem como referência o período de 1993 a 2013, tendo em vista a promulgação de duas leis dos portos (8630/1993 e 12815/2013), e o contexto nacional e internacional com impacto no desenvolvimento da atividade portuária. Esta conjuntura mais do que um simples cenário, foi parte fundamental na tomada de decisões, bem como de implantação de ações no setor. De acordo com Souza (2009), “A análise de conjuntura é uma mistura de conhecimento e descoberta, é uma leitura especial da realidade e que se faz sempre em função de alguma necessidade ou interesse” (SOUZA, 2009, p. 08). Ainda segundo DIAP (2015) a análise de conjuntura é um instrumento metodológico, pois “é a ferramenta utilizada com o objetivo de compreender um dado problema, a situação em que se insere, e a inter-relação ou a correlação de forças existente entre os agentes ou atores políticos, institucionais, econômicos e sociais para tomar decisões estratégicas” (DIAP, 2015, p. 09).

Dessa forma, segundo os esquemas de análise propostos tanto por Souza (2009) como por DIAP (2015) e seguindo a abordagem metodológica que se propôs, apresenta-se o contexto e a conjuntura econômica deste estudo, que busca identificar o sentido e as dinâmicas da economia política brasileira como cenário do desenvolvimento portuário. Para tanto, a análise do estudo se divide em dois períodos, de 1993-2002 e 2003-2013, tendo em vista a composição político-partidária do governo nesses períodos. Assim, para cada um dos períodos, fez-se uma revisão dos principais indicadores macroeconômicos do país de modo a analisar o desempenho da economia brasileira. Em seguida, a cena política foi explorada, com base na análise do perfil do Congresso Nacional, em fatos relevantes no plano internacional e nas principais medidas do Poder Executivo relativas ao setor portuário.

4.1 O período 1993-2002

O início dos anos 1990, o Brasil, foi marcado por um conturbado contexto político e econômico. Nomeadamente, no plano econômico, as principais questões estavam relacionadas à crise da dívida do Estado que, ao mesmo tempo, se agravava com o recrudescimento da inflação e gerava mais instabilidade econômica. As tentativas frustradas de conter a inflação, que incluíram o confisco das poupanças, acabaram por colocar o governo de Fernando Collor (eleito em 1989 para o mandato de 1990-1994) e sua equipe econômica em total descrédito pela população. Somaram-se a isso denúncias de corrupção que acabaram por gerar um

processo de *impeachment* e a renúncia de Collor da presidência. Itamar Franco, o vice-presidente assumiu o governo, em outubro de 1992, sendo que o foco do governo continuou no reequilíbrio das contas públicas e na estabilidade econômica. Rego e Marques (2006) afirmaram que “para que as finanças públicas pudessem ser equilibradas, o governo reconhecia que seria preciso efetuar ampla reorganização do setor público e de suas relações com a economia privada. (...) O governo tomava como correto o diagnóstico de que o desequilíbrio era decorrente de problemas fiscais” (REGO e MARQUES, 2006, p. 226). Com isto, em junho de 1993 foi lançado o PAI (Programa de Ação Imediata), cujas medidas mais destacadas foram o programa de privatizações, o saneamento de bancos públicos e o Plano Real voltado para a estabilização monetária e implantado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC).

De acordo com Rego e Marques (2006), esse plano de estabilização teve como medidas principais: “o estabelecimento do equilíbrio das contas do governo, objetivando eliminar a principal causa da inflação; a criação de um padrão estável de valor, a Unidade Real de Valor (URV); e a emissão de uma nova moeda nacional com poder aquisitivo estável, o real” (REGO e MARQUES, 2006, p. 225). Ou seja, tendo em vista as diversas tentativas anteriores e fracassadas de estabilização da inflação, o sucesso do Plano Real acabou por dar ainda mais destaque à figura de FHC que de Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco se lançou candidato e foi eleito, em 1994, para Presidência da República (de 1995 a 1998).

Em seu primeiro mandato (1995-1998), o governo de FHC teve como marca registrada a gestão dos condicionantes dos bons resultados obtidos com a fase inicial do Plano Real e a continuidade do movimento de reforma e modernização do Estado iniciado no governo anterior. Para tanto, sua equipe de econômica foi composta inicialmente pelos chamados “pais do Plano Real” e depois outros membros de orientação ideológica e prática de mais abertura da econômica, liberalização comercial e privatizações.

Cardoso, em seu texto de 1998, afirmou que a reforma do Estado tinha sido iniciada com o Plano Real e que precisava ser continuada no plano gerencial com base em três inovações: privatizações, descentralização e regulação.

“Estas inovações são vitais para a reforma do Estado. Elas tomam duas direções básicas, conforme a natureza das questões tratadas: 1ª) No caso das ações do governo relativas à infraestrutura e aos serviços públicos, estão sendo constituídas agências reguladoras (Anatel, para telecomunicações, Aneel, para energia elétrica, e ANP, para o petróleo) que substituem as burocracias ministeriais — e os antigos lobbies nelas incrustados — por um grupo de pessoas indicadas pelo Executivo em bases de conhecimento técnico

e competência administrativa e aprovadas pelo Senado. (...). 2ª) Nas ações do governo nas áreas sociais — educação, saúde, habitação etc. —, como já disse, o esforço das reformas é para quebrar o clientelismo e o burocratismo” (CARDOSO, 1998, p. 10).

Para organizar esse processo de reforma, converteu a Secretaria da Administração Federal em Ministério da Administração e Reforma do Estado sob comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira, que de princípio estabeleceu como prioridades:

“A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as ideias de privatização, "publicização" e terceirização” (BRESSER PEREIRA, 1998, p 49-50).

Silva (2004b) apontou que nestas ideias de privatização, publicização e terceirização estavam embutidos um conceito de *quase-mercado*, que segundo a definição de Le Grand (1996) se refere a mercados que se estabelecem em substituição aos monopólios estatais, mas são `quasi` no sentido que se diferenciam tanto no tipo de oferta como de demanda. Segundo Silva (2004b),

“[...] Uma das particularidades da recepção dos *quase-mercados* foi o apoio social que tiveram tanto da esquerda como da direita, em virtude, principalmente, dos problemas detectados no sistema de prestação de serviços do Estado-providência. Enquanto a direita criticava o volume de recursos disponibilizados para o sistema de proteção, o corporativismo da burocracia, a qualidade e a falta de liberdade dos usuários em escolher os serviços, a esquerda, o criticava principalmente pela ineficiência, pelo não atendimento dos interesses dos mais pobres e marginalizados e pela falta de alternativa na escolha dos serviços pelo usuário” (SILVA, 2004b, p. 06).

Destaca-se, assim, um componente ideológico fundamental que explica a aderência de setores populares a medidas não necessariamente populares implantadas no governo FHC.

Neste sentido, Barros (2007), ao estudar o período 1998-2003, destacou que o antigo modelo do desenvolvimentismo populista havia causado uma espécie de revolta nas classes populares. Então,

“[...] O ‘confisco’ desta revolta pela ideologia neoliberal dar-se-ia através de um ideológico e complexo mecanismo de alusão/ilusão, através do qual a

‘ideologia revelaria (“alusão”) um aspecto da realidade e, ao mesmo tempo e graças mesmo a essa revelação, ocultaria (“ilusão”) os demais, ocultação que seria funcional para os interesses de determinada classe social. No nosso entender, esse mecanismo de alusão/ilusão pode, dentro de determinadas condições históricas, iludir as classes dominadas tornando-as receptivas às ideias e valores das classes dominantes” (BARROS, 2007, p. 74).⁷³

Em seu segundo governo (1999-2002), a questão da estabilidade monetária continuou no foco central, mas com outras preocupações, por exemplo, de vulnerabilidade externa. A conjuntura econômica internacional mudou devido a sucessivas crises econômico-financeiras e o inevitável contágio das crises em mercados financeiros (crise do México em 1995, do Tigres Asiáticos em 1997, da Rússia em 1998 e da Argentina em 1999). Isto fica mais evidente quando se observa a evolução os principais indicadores macroeconômicos do período, o que será feito mais adiante, ainda nesta seção.

No plano político partidário, no primeiro mandato (1995-1998) de FHC teve como base uma coalizão (UOL Educação, 23/11/2006) formada por seis partidos (PSDB, PMDB, PFL, PTB, /PPB, PL, conforme Folha de São Paulo, 09/03/1995), o que lhe garantiu ampla maioria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Essa condição, certamente, facilitou a implantação dos principais projetos de reforma do Estado, sobretudo, a quebra dos monopólios estatais (comunicação e petróleo), eliminação de restrições ao capital estrangeiro, ampla política de privatização de empresas estatais (telefonia e de extração e comercialização de minérios).

A reeleição de FHC deu-se em 1998 em meio aos efeitos das crises financeiras internacionais e sob fortes controvérsias em relação ao regime cambial, também conhecido como âncora cambial, que acabou por ser substituída pelo regime de bandas cambiais ou flutuação suja (O Globo, 23/06/2016). Neste segundo mandato, a base de apoio continuou a mesma, contando com o apoio de cerca de 400 dos 513 deputados da Câmara e de 70 dos 81 senadores (Isto É, 03/02/1999). No entanto, diferente do primeiro mandato, o governo enfrentou uma oposição no Congresso Nacional liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) articulada com outros partidos de oposição (PCdoB, PSB, PDT, PCB, PPS)⁵ e movimentos sociais e sindicais de esquerda, formando a frente de oposição. Nas ações desta frente, destacou-se a Greve dos Petroleiros de 1995 em histórica resistência da classe de trabalhadores contra a privatização da Petrobras (CUT/FUP, 07/05/2010) e a Marcha dos 100 mil de Brasília, em

⁷³ No referencial teórico tratou-se brevemente da questão do papel da ideologia em relação as estruturas. Aqui, apenas se quer marcar sua relação com a terminologia na reforma de Estado do governo FHC.

agosto de 1999, que foi considerada o maior protesto contra o governo (Folha de São Paulo, 26/08/1999).

Em 1994, o DIAP iniciou uma nova série anual de pesquisas intitulada “Os Cabeças do Congresso”⁷⁴ que buscava saber qual o perfil dos parlamentares mais hábeis em conduzir debates, negociações, votações, articulações e formulações de propostas. Esta pesquisa coletou dados⁷⁵ por meio de entrevistas com deputados e senadores, assessores das duas casas do Congresso, jornalistas, cientistas e analistas políticos e também por meio de levantamentos de pronunciamentos, apresentação de proposições, resultados de votações, intervenções nos debates do Legislativo, além de observações na imprensa e cargos públicos exercidos dentro e fora do Congresso e o exame minucioso dos perfis políticos e ideológicos de cada parlamentar. Este estudo foi realizado ano a ano com vistas a apurar as dinâmicas da cena política.

No caso dos governos FHC, tanto no mandato de 1995 como no do ano 1999 (início das legislaturas) o DIAP apontou o seguinte perfil dos parlamentares:

“Pelo levantamento conclui-se que os parlamentares que comandam o processo decisório no Congresso Nacional têm formação superior, são profissionais liberais, fazem parte da base de sustentação do governo, defendem a economia de mercado, são predominantes de centro, têm mais de um mandato, são oriundos das regiões ricas ou dos Estados ricos das regiões pobres, pertencem aos maiores partidos, gostam de se auto classificar socialdemocratas e destacam-se como articuladores” (DIAP, 1995 e 1999).

Apesar das semelhanças do perfil do Congresso no primeiro e segundo mandatos, no ano de 1999 o DIAP identificou que:

“Os dois partidos com maior número de parlamentares na elite são respectivamente o partido do presidente da República, o PSDB, seguido pelo maior partido da oposição, o PT. Não se trata de mera coincidência. São efetivamente estes que assumem, lideram e defendem as posições do governo e da oposição. Os partidos da base de sustentação do governo – PMDB, PFL, PSDB, PPB e PTB – reúnem 62% da elite do Congresso” (DIAP, 1999).

Essa condição representou um avanço do predomínio da orientação ideológica neoliberal no Congresso em 1995 e em 1999, quando o discurso socialdemocrata enfatizava as

⁷⁴ Na definição do DIAP: “Os “Cabeças do Congresso” são, na definição do DIAP, aqueles parlamentares que conseguem se diferenciar dos demais pelo exercício de todas ou algumas das qualidades e habilidades aqui descritas. Entre os atributos que caracterizam um protagonista do processo legislativo destacaram-se a capacidade de conduzir debates, negociações, votações, articulações e formulações, seja por saber, senso de oportunidade, eficiência na leitura da realidade, que é dinâmica, e principalmente facilidade para conceber ideias, constituir posições, elaborar propostas e projetá-las para o centro do debate, liderando sua repercussão e tomada de decisão”.

⁷⁵ A pesquisa completa se encontra disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes>.

reformas em curso, desregulamentação da economia e das relações de trabalho com apoio incondicional da base (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB).

No que diz respeito à política externa, FHC assumiu pessoalmente a gestão das relações exteriores do Brasil, conhecida como “diplomacia presidencial”, que segundo Sales (2007) se devia a dois fatores preponderantes:

“[...] a intensidade da agenda política externa do presidente e a própria figura de FHC, cujo renome internacional como sociólogo e a experiência prévia como chanceler favoreciam o exercício da diplomacia presidencial. (...) A diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso tinha como um de seus principais objetivos, a promoção internacional do Brasil do Real e das reformas. Assim, as políticas interna e externa se conjugavam para dar segurança aos investidores internacionais com o objetivo de atrair capitais para o Brasil” (SALES, 2007, p. 08).

Desta forma, seus principais resultados foram:

- A integração regional com a consolidação do Mercosul, criado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção. Em 1994, assinou-se o Protocolo de Ouro Preto (base institucional do Mercosul) e, em 1998, a Declaração do Mercosul como zona de paz e livre de armas de destruição em massa. (Mercosur Internacional, 2016)
- A estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais: de acordo com Diniz (2013) “*A gestão tucana encaminhou um total de 157 acordos, sendo 38 (24,2%) acordos firmados com países desenvolvidos, 18 (11,5%) com emergentes e 101 (64,3%) com países em desenvolvimento.*” (Diniz, 2013, p.30). Na gestão FHC, a América do Sul e Leste Europeu foram as regiões que concentraram esses acordos (Diniz, 2013).
- Em oito anos de mandato, FHC viajou 324 dias (sendo 165 dias em FHC 1 de 1995 a 1998 e 159 dias em FHC 2 de 1999 a 2002). A distribuição das viagens por continentes foi a seguinte: FHC 1 - América do Sul (27 viagens), Europa (16 viagens) e América do Norte (sete viagens). FHC 2 - América do Sul (25 viagens), Europa (20 viagens) e América do Norte (sete viagens). (BBC, 21/01/2015)⁷⁶
- Na política externa de FHC, destacam-se as polêmicas sobre a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O projeto da ALCA foi encaminhado pelo então presidente dos EUA, Bill Clinton, em 1994 com o objetivo de formar o maior bloco econômico do mundo, incluindo o NAFTA e o Mercosul. A base seria eliminar as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos e a data limite seria o final de

⁷⁶ Refere-se ao número de vezes que visitou países da região (algumas nações foram visitadas mais de uma vez).

2005 (conforme Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Representação Brasileira, 2003). A proposta foi bastante criticada por vários motivos, mas principalmente pelas disparidades econômicas entre os EUA e os demais países, com enorme potencial de fechamento de indústrias e desemprego nesses países. No Brasil, as críticas foram canalizadas pelas principais forças de oposição ao governo (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a União Nacional de Estudantes (UNE), Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). Em 2002, junto com mais de 60 outras organizações e movimentos sociais (incluindo o histórico Fórum Social Mundial de 2001 e 2002 em Porto Alegre) essas entidades organizaram um plebiscito nacional realizado de 1 a 7 de setembro. Os resultados mostraram dos 10.149.542 votantes, 98%, ou 9.979.964 pessoas, disseram não a assinatura do acordo com a Alca (EBC, 17/09/2002). O Projeto da ALCA foi definitivamente engavetado em 2005 depois dos impasses na 4ª Cúpula da Américas. (BBC, 06/11/2005).

Esses destaques da política externa indicaram que o tema dos grandes acordos internacionais de comércio estiveram em pauta durante todo o período FHC e que o debate pró e contra a abertura econômica se apresentou em vários momentos, uma vez que os efeitos da chamada “globalização” nos campos comercial, financeira e produtiva não eram considerados, necessariamente, positivos.

Especificamente sobre a questão portuária, destacaram-se as seguintes medidas:

- **Criação do GEMPO (1995):** Grupo Executivo da Modernização Portuária foi criado por meio do Decreto 1467 de 27 de abril de 1995 com objetivo de “coordenar as providências necessárias à modernização do Sistema Portuário Brasileiro, em especial a efetivação plena das disposições estabelecidas pela Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993” (PR, 27/04/1995a). O GEMPO veio claramente pôr fim às inúmeras dificuldades de implantação da Lei 8630/1993, sobretudo nas relações trabalhistas tanto das categorias portuárias como dos funcionários das Companhias Docas. Na ocasião da abertura das atividades do GEMPO, FHC proferiu discurso enfatizando a importância de Lei dos Portos ter sido aprovada em um processo legítimo e democrático que, agora, era a hora de cumpri-la. Em suas palavras:

“Nós já temos a lei. Nós lutamos e discutimos anos essa lei. É normal, o processo é democrático. Não é uma lei feita para destruir sindicatos; pelo contrário: é uma lei feita para que os sindicatos possam, eles também, participar do mundo moderno, e não ficar atados a uma visão do mundo que

está se esvaindo. É para que os sindicatos se unam à vanguarda, estejam na vanguarda. Por isso mesmo há aqui representantes de sindicatos, representantes de trabalhadores. Não foi uma lei feita, tampouco, para atender a interesses específicos de grupos empresariais. Foi uma lei feita para atender aos interesses do conjunto do País. Ora, se foi aprovada pelo Congresso, e o Congresso tem legitimidade para aprovar a lei, e se ela corresponde aos interesses do País, só cabe ao Governo implementá-la. Para isso é preciso pulso firme, porque é uma ilusão pensar que se muda um país simplesmente aprovando-se leis. As leis são fundamentais, mas é preciso mudar a mentalidade, é preciso mudar as práticas de organização e de controle da ação administrativa, e isso não se faz do dia para a noite, isso requer vontade política continuada” (PR, 27/04/1995b, p. 412).

Ainda, segundo a Comissão Portos⁷⁷, o GEMPO cumpriu um papel essencial e foi criado com o intuito de facilitar a interface dos empresários do setor com o Governo na implantação do novo marco regulatório.

- Fim do Ministério da Marinha (1999): A consolidação das forças armadas em um só ministério era um projeto de FHC desde sua eleição em 1995 e que foi concretizado em 1999 pela Lei Complementar nº 97 de 1999⁷⁸ que criou oficialmente o Ministério da Defesa substituindo os antigos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, transformados em comandos do Ministério da Defesa. O principal objetivo desta mudança foi permitir a realização de compras unificadas de equipamentos de uso comum para as forças singulares. Para efeitos da política portuária esta mudança teve pouco ou nenhum impacto, já que a capitania dos portos permaneceu subordinada a Diretoria de Portos e Costas.
- Criação da ANTAQ (2001): A ANTAQ foi criada em 2001 por meio da Lei 10.233 como autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes. A ANTAQ foi criada no contexto de implantação de uma série de agências nacionais criadas pelos governos FHC no intuito de dar respostas de regulação e fiscalização dos serviços públicos que passavam por reformas que permitiram uma maior participação do setor privado. A criação e atuação da ANTAQ atenderam a lacunas relativas ao setor de transporte aquaviário que o MT não havia conseguido resolver (oito anos depois da lei dos portos de 1993).
- Liquidação do GEIPOT (2001): o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes foi criado em 1965 como sugestão feita pela gestão técnica do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) com o objetivo de

⁷⁷ E-mails trocados com a diretoria da Comissão Portos entre maio e junho de 2015.

⁷⁸ LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm

“prestar apoio técnico e administrativo aos órgãos do Poder Executivo que tenham atribuições de formular, orientar, coordenar e executar a política nacional de transportes nos seus diversos modais, bem como promover, executar e coordenar atividades de estudos e pesquisas necessários ao planejamento de transportes no País” (GEIPOT, 2001). Em 1969, foi convertido em grupo interministerial intitulado Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes e, em 1973, se tornou a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla GEIPOT. A empresa assessorava o Poder Executivo no planejamento, formulação e avaliação das políticas do setor de transportes e sua extinção se iniciou em 2001 com a criação de uma nova estrutura do setor com a criação do CONIT, DNIT e das agências reguladoras ANTT e ANTAQ. A liquidação se completou em 2008. De acordo com Araújo et al. (2011) a importância do GEIPOT deveu-se ao fato de ter formado o pensamento nacional em planejamento de transportes e que a sua extinção sem uma substituição à altura foi um equívoco grave, pois,

“[...] O Brasil não só perdeu um órgão voltado para o planejamento dos transportes. Perdeu também a memória e, principalmente, um órgão capaz de consolidar, desenvolver, atualizar e recuperar informação com vistas ao planejamento de políticas públicas. É provável que as perdas de coordenação e de eficiência nas políticas nacionais de transporte, hoje palpáveis, tragam outra vez à tona as condições efetivas e a necessidade premente de recriação, não de um GEIPOT, mas de um outro organismo, de similar jaez, renovado e atualizado, com capacidade para lidar com as grandes questões do transporte no Brasil” (ARAÚJO et al., 2011, p. 11).

- Criação do CONIT e DNIT (2001): O Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes Terrestres (CONIT), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) foram ambos criados pela Lei 10.233/2001 (que também estabeleceu a ANTT e ANTAQ). A atribuição central do CONIT é de “é propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e de bens. ” (CONIT, 2015). Já o DNIT tem por objetivo:

“Implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais. Os recursos para a execução das obras são da União. Ou seja, o órgão é gestor e executor, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres” (DNIT, 2015).

Na prática, houve pouca ou nenhuma interveniência destes órgãos no setor portuário. O CONIT, apesar de ter sido criado em 2001, somente teve suas atividades regulamentadas em 2008 pelo Decreto nº 6.550. No caso do DNIT, apesar de ter uma diretoria de infraestrutura aquaviária, seu foco de ação foi predominantemente nos transportes terrestres, pois assumiu parte das tarefas do extinto DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). Em 2007, foi criada a SEP (Secretaria Especial de Portos) por meio de Medida Provisória 369/2007, convertida em na lei 11518/2007 com status de ministério, portanto respondendo diretamente à Presidência da República.

4.2 O período 2003-2013

Este período compreende os dois governos Lula e metade do primeiro governo Dilma. Embora possam ser considerados governos da mesma orientação política e ideológica do Partido dos Trabalhadores, há diferenças importantes a serem consideradas no contexto, pois terminaram encaminhando a política para os portos por diferentes caminhos.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, deu-se no âmbito de resultados econômicos considerados insatisfatórios (como visto nos dados macroeconômicos) e na crescente frente de oposição ao longo do segundo mandato de FHC. Ainda em fase de campanha, o então candidato Lula lançou mão de um documento chamado “Carta ao Povo Brasileiro” que além de orientar sua campanha, tinha como objetivo tranquilizar a opinião pública em relação às medidas a serem adotadas (Folha de São Paulo, 22/06/2002). O documento usou algumas palavras-chave (como: crescimento econômico, controle da inflação, vulnerabilidade externa) para dar o tom e a direção principal das propostas de governo além de reafirmar compromissos assumidos historicamente (como a reforma agrária) e em relação ao denominado “mercado” (superávit primário). O documento e uma série de reuniões com empresários e banqueiros (Folha de São Paulo, 21/08/2002) fizeram parte da campanha de Lula que terminou vitoriosa, eleito com 61,3% dos votos (contra 38,7% de José Serra, conforme UOL Eleições, 2002). De acordo com DIAP (2002):

“A perspectiva de eleição de um candidato de oposição, preferencialmente de esquerda, com maiores chances para um nome do PT, já era esperada, basicamente por cinco razões: (i) porque a esquerda tinha crescido muito na eleição municipal de 2000, (ii) porque a base do governo estava dividida e em pé de guerra, (iii) porque os efeitos positivos do Plano Real tinham se esgotado, (iv) porque a população reclamava da falta de moralidade, do aumento das tarifas públicas e da “insensibilidade social” do governo, e (v) porque FHC, o único nome capaz de unificar a base do governo, não estaria na disputa” (DIAP, 2002, p.10).

O governo Lula assumiu em 2003 com uma base minoritária de apoio, (PT, PSB, PCB, PCdoB e PL) e Lula buscou formar alianças com diversos partidos, inclusive com alguns situados mais à direita no espectro político brasileiro com o PP, PTB e parcela do PMDB. Isto significou que de uma base de 311 deputados passou a 376, sendo que dos 15 partidos representados na Câmara, 11 apoiavam o governo, cerca de 73% da Casa. São eles: PT (90 deputados), PMDB (77), PTB (52), PP (49), PL (43) PPS (21), PSB (20), PC do B (10 deputados), PSC (7), PV (6) e PSL (1), conforme Folha de São Paulo, 30/12/2003. Em dois anos, o governo conseguiu maioria no Congresso, o que facilitou a aprovação de projetos de seu interesse. Esta situação foi abalada com os escândalos do “Mensalão” em 2005 e denúncias de corrupção relativas a membros de partidos aliados atingindo a cúpula do PT. (Folha de São Paulo, 30/12/2003).

Por conta dessas denúncias havia uma expectativa de que Lula não se elegeria em 2006, mas, apesar de estarem envolvidos os grandes nomes do PT como Jose Dirceu (que foi ministro da Casa Civil de Lula) e o tesoureiro do partido, Delúbio Soares, as investigações não prejudicaram a campanha eleitoral (Martuscelli, 2015) de 2006 e Lula se reelegeu com 60,8% dos votos (contra 39,2% de seu oponente Geraldo Alckmin, Folha de São Paulo, 29/10/2003). De acordo com DIAP:

“Num ambiente político em que a população não estava plenamente satisfeita com o governo do presidente Lula, nem sentia saudade do governo do PSDB, a tendência natural do eleitor seria a de analisar os perfis, programas, posturas, comportamentos e, racionalmente, eleger aquele que considerasse o menos pior ou menos prejudicial aos seus interesses. Como as vantagens comparativas do candidato Lula eram maiores, por seu carisma e realizações na área social e na manutenção da estabilidade monetária, o eleitor optou por ‘não trocar o certo pelo duvidoso’” (DIAP, 2006, p. 12)

Neste segundo mandato, conforme DIAP (2006) a base de apoio se alargou, através da coalizão de doze partidos (PT, PMDB, PRB, PCdoB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PSC e PAN) que com os, PTdoB, PMN e PHS totalizou 15 partidos e 357 cadeiras na Câmara dos deputados. (UOL, 04/10/2010).

No que diz respeito à política econômica, no primeiro mandato, o governo tratou de compor seu quadro dando continuidade ao governo FHC, tendo como Ministério da Fazenda, Antônio Palocci e Henrique Meirelles para presidente do Banco Central do Brasil, dando sequência ao chamado “tripé macroeconômico” (meta de inflação, superávit primário para reduzir a dívida e câmbio flutuante). Esta era política considerada como bastante conservadora,

pois mantinha juros altos com vistas a manter a inflação dentro da meta (Marques e Andrade, 2015).

Já no segundo mandato, o ano 2007, foi marcado pela retomada da atividade econômica. Marques e Andrade (2015) destacam que o crescimento econômico foi sustentado pela expansão do consumo final e pelas exportações e que o Brasil se tornou destino consistente de investimento estrangeiro direto, nomeadamente, de empréstimos inter companhias. Meirelles continuou no comando do BC, enquanto que no Ministério da Fazenda se manteve Guido Mantega que estava desde meados de 2006 (no afastamento de Palocci) na condução do tripé macroeconômico. O principal desafio da política econômica, no segundo mandato, foi lidar com os efeitos da crise financeira internacional de 2008/2009 e o governo implantou medidas para compensar a balança comercial (afetada pela forte queda nos preços das *commodities* e retração da demanda internacional) e, por consequência, o balanço de pagamentos, que além dos efeitos da BC, também sofreu com a redução da entrada de capitais externos.

De acordo com Marques e Andrade (2015), as principais medidas anticíclicas foram;

“[...] a) estímulo ao crédito bancário; b) reestruturação bancária a fim de se precaver contra a insolvência de alguns bancos mais frágeis ou menores; c) estímulo à demanda através da renúncia fiscal e mudança no imposto de renda para pessoas físicas; e d) apoio aos desempregados, mediante ampliação do seguro desemprego” (MARQUES e ANDRADE, 2015, p. 04).

Depois de resultados sofríveis em 2009, a retomada econômica se apresentou em 2010 (os indicadores de desempenho macroeconômico serão detalhados no tópico seguinte).

De acordo com a pesquisa “Os cabeças do Congresso” realizada pelo DIAP (2003, 2007), o perfil desses parlamentares não mudou em praticamente nada em relação ao FHC. O que mudou foi a composição partidária ideológica do Congresso. Isto é, no primeiro mandato.

“Os dois partidos com maior número de parlamentares na elite são o PT, como principal partido da situação, ao qual estão filiados os presidentes da República e da Câmara, e o PFL, como principal partido de oposição na Câmara dos Deputados. O PMDB, que passou a fazer parte da base de sustentação do Governo Lula, é o terceiro partido em número de parlamentares influentes no Congresso. Os partidos da base de sustentação do governo – PT, PMDB, PP, PTB, PL, PCdoB, PPS e PSB – reúnem 65% da elite do Congresso” (DIAP, 2003).

Enquanto que no segundo mandato de FHC:

“O número de partidos com representação no Congresso chega a 19, quase duas dezenas. Desses, apenas cinco (PMN, PTC, PHS, PRB e PTdoB) não possuem representante na elite parlamentar. Os dois partidos com maior número de parlamentares na elite são o PT, ao qual é filiado o presidente da República, e

o PMDB, o detentor da maior bancada na Câmara dos Deputados e no Senado. O segundo em número parlamentares (PT) é o primeiro em influência e o segundo em influência (PMDB) é o primeiro em número de parlamentares. O terceiro em número de bancada parlamentar, o PSDB, que empata com o DEM, é também o terceiro em parlamentares influentes, seguido do DEM, que ocupa o quarto lugar. Os partidos da base de sustentação do governo – PT, PMDB, PP, PTB, PR, PCdoB, PSB, PV e PSC – reúnem 64% da elite do Congresso” (DIAP, 2007).

A política externa do Governo Lula pode-se afirmar que, esta sim, se diferenciou bastante da de FHC, principalmente pela prioridade às relações Sul-Sul, isto é, com outros países em desenvolvimento. O Ministro das Relações Exteriores foi Celso Amorim nos oito anos dos dois mandatos. Lula também registrou recordes de viagens ao exterior, foram 267 contra 104 de FHC, em oito anos de mandato. Sendo que a distribuição continental se deu em: África (30); Multilaterais (88); América do Sul (62); América Central (19); América do Norte (9); Europa (39); Ásia (11); Oriente Médio (8); Antártida (1), conforme Ferreira (2016).

- O primeiro feito destacado foi o engavetamento definitivo da proposta da ALCA em 2005, anunciado durante a 4ª Cúpula das Américas em novembro de 2005, sob muitas críticas e discussões com o governo dos EUA (Veja Online, 2016; BBC, 06/11/2005). Não foi um resultado fácil, como o próprio Amorim disse, “Em minha experiência de 50 anos em relações exteriores, posso dizer que derrubar um projeto prioritário dos Estados Unidos não é uma coisa fácil” (AMORIM, 2013 na reportagem de BREDÁ, 2013). A não adesão ao projeto da ALCA tinha claramente desvantagens sobre pontos fundamentais ao Brasil (subsídios agrícolas, por exemplo), além de perdas em relação ao acordo regional do Mercosul já consolidado (CEPIS, 2002). Mais do que isso, rechaçar a ALCA era um sinal da mudança de rumos do Brasil, na qual a política externa fazia parte.
- Em segundo, merece destaque a formação do G-20, o grupo dos 20 países⁷⁹ com o maior PIB no mundo. Este grupo foi iniciado em 1999 originalmente como uma reunião de ministros de finanças para discutir temas das finanças internacionais e política monetária, além do desenvolvimento econômico e reforma das instituições financeiras internacionais (G20, 2016). Em 2008, em função da crise financeira internacional, o G20 passou a debater temas da cooperação econômica entre os países e com a participação dos Chefes de Estado. Então, a participação do Brasil foi destacada com

⁷⁹ Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Indonesia, Italy, Japan, Mexico, Republic of Korea, Russia, Saudi Arabia, South Africa, Turkey, the United Kingdom, the United States and the European Union (EU).

Lula e seu discurso em defesa de voz ‘mais ativa dos países que representam 80% do comércio mundial tanto na OMC (BOL, 09/11/2010) como nos rumos do sistema financeiro internacional:

“Para cada assunto, você reúne quem você quiser. Agora, na questão econômica, nós precisamos definir que o G20 é que tem que decidir as regras que vão controlar o sistema financeiro e vão reger a economia mundial daqui para frente”, afirmou Lula em seu programa semanal de rádio” (LULA, 2009).

- Em terceiro, Protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul: por meio do Decreto 934 de 2009, o Senado brasileiro aprovou a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, em acordo que havia sido assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006, pelos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e da Venezuela e que foi completado em 2012.⁸⁰ O objetivo deste acordo era claramente a ampliação da integração regional e comercial. A esse respeito, Lula declarou que:

“Ninguém vai importar ideologias ou vai vender ideologias, nós vamos trocar experiências científicas e tecnológicas, vamos trocar produtos. Até agora não vi nenhum conflito, vi uma guerra verbal. A Venezuela não deixou de vender nem um litro de petróleo para os Estados Unidos, nem os Estados Unidos deixaram de comprar nenhum litro da Venezuela” (LULA, 2006, na reportagem de WEISSHEIMER, 2006).

- Em quarto, houve a formação da UNASUL: esta formação tinha originalmente o nome de CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), recebido em 2004 durante uma reunião de regional. Seu tratado constitutivo foi assinado em 23 de maio de 2008 durante a Terceira Cúpula de chefes de Estado, realizada em Brasília. Neste tratado ficou definido que a sede da União seria em Quito, Equador, o Parlamento sul-americano, em Cochabamba, na Bolívia, e a sede do seu banco, o Banco do Sul, em Caracas, Venezuela. Em 2011, completando o número de adesões necessárias, a Unasul tornou-se personalidade jurídica, com 12 Estados membros⁸¹ formando assim uma organização intergovernamental e um fórum para se discutir os principais desafios da integração sul-americana, o que passava por diálogo político, integração física, energética, de telecomunicações e ainda intercâmbios nas áreas de ciência e de

⁸⁰ A Argentina já havia ratificado a adesão da Venezuela pelo Lei n. 26192, de 14 de fevereiro de 2007, mas o Paraguai ainda não. Em 2012, os integrantes do Mercosul consideraram a destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo uma ruptura da ordem democrática. Com isto, a Venezuela se tornou membro pleno do Mercosul.

⁸¹ São membros: República Argentina, Estado Plurinacional de Bolívia, República Federativa do Brasil, República de Chile, República de Colômbia, República del Ecuador, República Cooperativa de Guayana, República del Paraguay, República del Perú, República de Suriname, República Oriental del Uruguay, República Bolivariana de Venezuela. (UNASUR, 2016).

educação, além da adoção de mecanismos financeiros conjuntos. Seu escopo de atuação não se confunde, mas sim se complementa com o do Mercosul (MRE, 2016). A esse respeito, Lula declarou: “Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro de poder no mundo. (...) Nossa América do Sul não será mais um mero conceito geográfico. A partir de hoje é uma realidade política, econômica e social, com funcionalidade própria” (LULA, 2008).

- Em quinto, houve uma ampliação das representações diplomáticas do Brasil no exterior: durante os oito anos de Governo Lula foram criadas 40 embaixadas (passando de 91 para 131) e um total de 67 representações diplomáticas (embaixadas, representações, consulados e vice-consulados) (Folha de São Paulo, 04/04/2010). A grande parte dessas novas embaixadas foi na África (17) e na América Latina (15) (UOL, 17/04/2010). Um dos objetivos dessa estratégia foi ampliar frentes de negócios para empresas brasileiras. O que mais tarde revelou resultados concretos na balança comercial, conforme será detalhado mais adiante no estudo sobre comércio exterior brasileiro.
- Por último, destacou-se a formalização dos BRICS - grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e mais recentemente África do Sul, que foi originalmente designado (IPEA, 2014b) para agrupar países com características semelhantes sob o ponto de vista dos investidores internacionais. Em 2006, se formalizou este agrupamento em reunião com Rússia, Índia e China e mais tarde em 2011 incorporou-se a África do Sul. Mesmo sendo um agrupamento informal de países de histórico e trajetórias socioeconômicas muito distintas, seu objetivo era ampliar o diálogo e identificação de convergências e arranjos em relação a diversos temas econômico-financeiros, pretendendo dar impulso político para a identificação e o desenvolvimento de projetos conjuntos específicos, em setores estratégicos como o agrícola, o de energia e o científico-tecnológico. Embora o período não faça parte dessa pesquisa, faz-se necessário mencionar que um dos principais feitos dos BRICS for a fundação de um banco *New Development Bank* (NDB) em julho de 2014 (BBC, 15/07/2014), com o objetivo principal de financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento em países pobres e emergentes (BRICS, 2016) como alternativa ao Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Especificamente sobre o setor portuário, o Governo Lula teve registros importantes, tanto em reestruturação, como em investimentos. Destacam-se, a seguir, as principais ações de política portuária nos dois mandatos de Lula:

- Agenda Portos de 2004: em meados de 2004, o Governo, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, solicitou que se realizasse pesquisa nos principais portos brasileiros para se identificar seus principais problemas e desafios não só de infraestrutura, mas também de acessos portuários. Esta pesquisa realizada nos 11 principais portos do país (Santos (SP), Salvador (BA), Aratu (BA), Itajaí (SC), São Francisco do Sul (SC), Paranaguá (PR), Rio Grande (RS), Itaquí (MA), Rio de Janeiro (RJ), Sepetiba (RJ) e Vitória (ES)) resultou em um documento conhecido como Agenda Portos 2004 (Câmara Notícias, 14/05/2007). Na sua apresentação, Lula declarou que:

“Mais do que traçar uma estratégia de curto prazo para melhorar a operação dos portos mais importantes para a atividade econômica nacional, esse esforço interministerial apontou as diretrizes de uma política de investimentos para o curto, médio e longo prazos, a fim de tornar as instalações portuárias brasileiras mais eficientes e competitivas. Em 2004, a Agenda Portos destinou R\$ 57 milhões para os dez portos mais importantes ao fluxo das exportações e ao escoamento da produção nacional” (LULA, em entrevista ao Jornal Tribuna de Santos, Janeiro/2005).

Entende-se que, independente do estilo desta declaração de Lula, de fato, este estudo representou a retomada por parte do Governo Federal da questão portuária. Outro resultado da Agenda Portos foi o programa Reporto, criado em 2004 (PLV 53/2004), considerado oficialmente dentro das medidas de política industrial que desonerou tributos para modernização de equipamentos de movimentação de mercadorias nos portos.

- Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) 2006/2007: publicado em abril de 2007 pelos Ministérios da Defesa e dos Transportes (MT, 2014) e com base em pesquisas do DEC (Departamento de Engenharia e Construção) e do CENTRAN (Centro de Excelência em Engenharia de Transportes) teve como objetivo central a retomada da atividade de planejamento do setor portuário, que, segundo Goularti Filho (2007), tinha sido abandonada desde início dos anos 1990 com a extinção da Portobras. O PNLТ com horizonte de 20 anos (com projeções para o ano 2025) apresentou a questão de como seria incorporado às ações do Governo Federal. Uma forma evidente foi o lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) em 2007.
- Instauração do PAC I (2007-2010): partindo de uma situação econômica mais estável (pelo menos internamente), o Governo Lula propôs programa de aceleração do

crescimento baseado em investimentos públicos em três áreas consideradas prioritárias: logística (portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e hidrovias); energia (elétrica, petróleo/gás, combustíveis renováveis e indústria naval); e por social-urbana (saneamento e habitação). Os investimentos previstos foram de R\$ 541,8 bilhões, para o período 2007-2010, tendo sido realizados 82%, ou seja, R\$ 444 bilhões até dezembro de 2010. (Balanço Oficial do PAC). O setor de logística (todos os modais de transporte) contou com R\$65,4 bilhões (14,6% do total), dos quais a menor parte destinada aos portos, com foco. As obras do PAC nos portos estiveram quase na sua totalidade focalizadas em dragagem e acessos terrestres.

- Criação da SEP: A SEP foi criada em 2007, por meio de Medida Provisória 369/2007, editada pelo Governo Lula com objetivo de:

“[...] priorizar as ações necessárias para uma maior eficiência e eficácia na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento do setor de portos marítimos e promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura portuária marítima e dos portos outorgados às companhias docas. Além das referidas competências, caberá a essa Secretaria a participação no planejamento estratégico do setor de portos marítimos e da infraestrutura portuária marítima, a aprovação dos planos de outorgas e o desenvolvimento da infraestrutura dos portos sob sua esfera de atuação, visando à segurança e à eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros” (PR, MP 369/2007).

O estudo Booz & Co/BNDES (2012) criticou a atuação da SEP, pois: “A separação da responsabilidade sobre os portos marítimos (a cargo da SEP) dos demais modais de transporte (a cargo do MT) resulta em uma série de disfunções e falta de coordenação no planejamento e estabelecimento de políticas e regulação” (BOOZ & Co/BNDES, 2012, p. 96). O estudo atribuiu a essa situação vários fatores, mas principalmente, ao fato da SEP atuar em temas de regulação (que seriam da ANTAQ) e também de ingerências com MT nas responsabilidades sobre os investimentos e planejamento dos portos. Será retomada esta discussão no âmbito da reformulação institucional do sistema portuário brasileiro.

- **Criação do PAC II (2010-2014):** para continuidade das obras do PAC 1, já no final de seu governo, Lula lançou o PAC 2, semelhante ao PAC 1 dividido em setores prioritários com objetivo de incentivar o investimento e a produção, como alternativas à crise de 2008/2009. Os recursos do PAC2 passaram de R\$1 trilhão e, para os portos, o foco foi, além da dragagem (Programa Nacional de Dragagem), a modernização de

sistemas de gestão (Porto Sem Papel) e desonerações tributárias (como ampliação do Reporto). Os resultados práticos do PAC 2 só foram percebidos no governo seguinte da presidente Dilma.

Não será avaliado todo o Governo Dilma (até final de 2014), mas os seus três primeiros anos (até junho de 2013), tendo em vista o horizonte desta análise (1993-2013). A campanha eleitoral de Dilma foi de continuidade do governo Lula e em sua alta popularidade (OESP, 06/06/2010) sendo eleita em segundo turno em 2010 com 56,05% dos votos válidos contra os 43,95% de José Serra do PSDB (O Globo, 01/11/2010), e primeira mulher presidente do Brasil (O Globo, 31/10/2010). No plano político partidário, os partidos da base de Dilma eram sete e formavam, em 2011, 394 deputados (ou 76,8% do total) (Veja, 02/01/2015).

A radiografia do Congresso elaborada pelo DIAP (2010) apontou que:

“No espectro ideológico, houve um crescimento da esquerda (PT, PCdoB e PSOL) e da centro-esquerda (PSB, PDT e PV) em relação à eleição de 2006, que passa de 163 para 181 deputados, aumentando 18 parlamentares. Os partidos de centro (PMDB, PSDB e PPS) sofreram redução, respectivamente de 12, 13 e 10 deputados em relação ao pleito de 2006. Nos partidos de direita e de centro-direita, apesar da grande perda do DEM, houve crescimento, graças a performance do PR, PP, PRB e do PSC” (DIAP, 2010, p. 21).

Já no estudo “Cabeças do Congresso”, o DIAP (2011) apurou que:

Os partidos da base de sustentação do Governo – PT, PMDB, PDT, PCdoB, PTB, PSB, PR, PV e PP – reúnem 73% da elite do Congresso. Destes, o PT, partido da presidente Dilma Rousseff e com a maior bancada na Câmara Federal, lidera com 27 nomes, seguido do PMDB, com 14. Logo depois vem o PDT, com dez, o PCdoB, com sete, o PTB, com cinco, o PSB, com quatro, o PR, com três, o PV, com dois, e o PP, com um. Já a oposição, com 27% da elite, é liderada pelo PSDB, com 13 nomes, o DEM, com nove, o PPS, com três, e o PSOL, com dois” (DIAP, 2011).

Os partidos de esquerda (PT, PCdoB e PSOL e outros historicamente associados à centro-esquerda PSB, PDT, PPS e PV, ocuparam 219 (37%) das 594 (513 na Câmara e 81 no Senado) cadeiras do Parlamento (UOL, 01/02/2011). Logo de início houve a alteração dos titulares dos ministérios, saindo os envolvidos em denúncias de casos de corrupção. - Antônio Palocci (Casa Civil), Alfredo Nascimento (Transportes), Wagner Rossi (Agricultura), Pedro Novais (Turismo), Orlando Silva (Esporte) e Carlos Lupi (Trabalho) e Nelson Jobim (Defesa) (O Globo, 02/02/2011). Para Ministro da Fazenda foi mantido Guido Mantega e para o Banco Central foi indicado Alexandre Tombini, profissional do setor financeiro.

Segundo Marques e Andrade (2015), a política econômica caracterizou-se por um afrouxamento do tripé macroeconômico, uma vez que a capacidade de resistência aos impactos da crise internacional mostrava seus limites.

“Do ponto de vista formal, Dilma em seu primeiro mandato ensaiou, muitas vezes de forma “criativa”, fazer frente aos elementos constitutivos do tripé: tentou reduzir os juros, controlou a inflação mediante administração de preços-chave e promoveu uma desvalorização do real. Mas como ela mesma reconheceu em seu discurso na ONU, a realidade da economia mundial havia mudado, pois a crise se mantinha e mesmo se aprofundava. Do lado interno, isso era agravado pelo desempenho negativo dos investimentos privados. E as políticas de sustentação e ampliação da demanda das famílias, que foram prioritárias em seu primeiro mandato e davam continuidade ao que tinha sido iniciado no governo Lula (valorização do salário mínimo, ampliação da cobertura do Programa Bolsa Família e renúncia fiscal sobre os produtos da Cesta Básica), mostravam, a cada ano, menor impacto” (MARQUES e ANDRADE, 2015).

Entre os esforços de manutenção do ritmo econômico, está a continuidade do PAC 2, inaugurado por Lula em 2010 com total ênfase nas formas de incentivar e viabilizar o investimento em infraestrutura como alavanca do crescimento econômico, com recursos divididos em cinco grandes áreas Energia, Transportes, Comunidade Cidadã, Água e Luz Para Todos, Cidade Melhor e Minha Casa, Minha Vida, este último dominando quase metade dos recursos do programa (Portal Brasil 05/01/2015). Para os portos, a continuidade do PAC 2 envolveu três frentes. Primeira, a conclusão de obras de dragagem iniciadas no PAC1; implantação do programa Porto sem Papel; a expansão das desonerações tributárias do Reporto; e por fim, a mais significativa delas, foi a publicação da Medida Provisória 595 em 6 de dezembro de 2012 (mais adiante convertida na Nova Lei dos Portos 12815/2013) que no relatório oficial do PAC2 (MPOG, 11/12/2014) foi definida como medida institucional e de melhoria do ambiente de negócios. Essa lei teve profundo impacto sobre a organização e operação dos portos brasileiros e, portanto, será analisada em detalhes nas próximas seções deste estudo.

Ainda no âmbito da infraestrutura, o governo Dilma implantou duas medidas. Primeiro, em 2012, a criação da EPL (Empresa de Planejamento Logístico) na transformação da antiga Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. (ETAV)⁸². O foco central da EPL foi o transporte ferroviário, mas sua atuação em projetos e estudos se estendeu a todos os demais modais de transporte (EPL, 2014). Segundo, em agosto de 2012 foi publicado o PIL

⁸² A criação de empresas públicas é um processo moroso e que pode inviabilizar certos projetos que necessitam de atuação imediata. Por isso, utilizou-se o recurso de redefinir o propósito de uma empresa já existente (ETAV) para a EPL.

(Programa de Investimentos em Logística), prevendo investimento inicial de R\$133 bilhões em rodovias e ferrovias (O Globo, 09/06/2015). Mais adiante, em junho de 2015, Dilma anunciou novos montantes de R\$198 bilhões na segunda fase do PIL (Programa de Investimento em Logística) que também passou a contemplar portos e aeroportos (MDIC, 2015). Não se entrará nos detalhes deste programa, pois está fora do objetivo de pesquisa (1993-2013), mas cabe ressaltá-los como ações do Governo Federal relativas à infraestrutura de transportes.

Na política externa, o Governo Dilma priorizou a América do Sul e os emergentes, iniciativa de Lula em 2003, mas menos acentuada no Governo Dilma (Saraiva, 2014). A imprensa internacional (BBC, 12/02/2014) considerou que a atuação do Governo deixou claro que a política externa secundária em relação às questões domésticas, o que somado ao seu perfil tecnocrata, deu mais atenção a questões pragmáticas (AMORIM, 2014 na reportagem de FLECK, 2014).

4.3 Os agregados macroeconômicos

O conjunto de fatos e dados apresentados nesta contextualização levam a inevitáveis comparações entre os governos tucanos e petistas. Quais as semelhanças e diferenças? Justamente porque a conjuntura internacional e mesmo nacional foram bastante diferentes em cada um dos casos é que se deve evitar o simplismo de comparações diretas. O quadro que será apresentado a seguir, com os principais agregados macroeconômicos, dará algumas pistas de comparação. Mas para aprofundar a análise com vistas a conhecer rupturas ou continuidade faz-se necessário observar o período de análise.

A orientação macroeconômica brasileira neste período foi baseada no modelo do tripé: metas para a inflação, superávit primário, e taxa de câmbio flutuante. Como este modelo se operacionalizou? As metas de inflação buscaram maior estabilidade de preços internos. Desnecessário retomar os malefícios da inflação alta e do sucesso de estabilização do Plano Real, considerado fundamental, tendo como um de seus principais indicadores a relação dívida pública e juros. As medidas de política econômica conseguiram evitar que o crescimento da dívida (em quantidade e qualidade) resultassem em seu refinanciamento que afetasse o nível de juros do mercado, com o Governo passando a ser o principal tomador de empréstimos (LOUREIRO e BARBOSA, 2003).

Os juros elevados, por sua vez, tiveram dupla ação nos mercados interno e externo, ao atuar como contenção dos níveis de inflação, ao inibir o consumo das famílias e o investimento

das empresas e, ao mesmo tempo, atraindo capital estrangeiro. O superávit primário, isto é, resultado positivo das contas públicas de um período (sem contar as despesas de juros), tornou-se também um indicador do desempenho macroeconômico e com isso passou a ser objeto de metas específicas. Por fim, a política cambial foi condição para se garantir o livre trânsito de capitais estrangeiros. No caso, sabe-se que logo após a implementação do Plano Real, o sistema adotado foi da âncora cambial, posteriormente, substituído pelas bandas cambiais, uma espécie de “flutuação suja”, com o Banco Central operando no mercado de câmbio para controlar o valor referencial da moeda estrangeira em um certo patamar de modo a evitar efeitos maiores sobre a inflação (por exemplo, custos de insumos importados como o petróleo).

As Figuras 3 e 4 e o Box 2 trazem o histórico da inflação com base no IPCA para o período estudado. No Box 2 há um histórico resumido da inflação no Brasil e que apresenta as médias de inflação por governos. O governo FHC no seu primeiro mandato (1995-1998) veio de níveis ainda do tempo da hiperinflação (Figura 3) e com a implementação do regime de metas em 1999, encontrou dificuldades para se manter dentro da meta, no segundo mandato (1999-2002), conforme observado nos dados da Figura 4.

BOX 2 - HISTÓRICO RECENTE DA INFLAÇÃO NO BRASIL¹

Desde a implementação do Plano Real de Itamar Franco, em julho de 1994, a inflação no Brasil está razoavelmente sob controle².

Vejamos alguns dados recentes (julho de 1994 a dezembro de 2014):

1) Implantação do Plano Real de Itamar Franco

-Ano de 1994 (janeiro a junho): inflação de 857,2%;

-Ano de 1994 (julho a dezembro): inflação de 18,5%;

-Ano de 1994 (janeiro a dezembro): inflação de 916,4%.

2) Governo FHC (1995-2002): Inflação de 100,6%, média de 9,1% ao ano.

3) Governo Lula (2003-2010): Inflação de 56,6%, média de 5,7% ao ano.

4) Governo Dilma Rousseff (2011-2014): Inflação de 27%, média de 6,1% ao ano.

5) Governos Lula-Dilma (2003-2014): Inflação de 99%, média de 5,9% ao ano.

6) Primeiro mandato de FHC (1995-1998): Inflação de 43,4%, média de 9,4% ao ano.

7) Segundo mandato de FHC (1999-2002): Inflação de 39,8%, média de 8,7% ao ano.

8) Primeiro mandato de Lula (2003-2006): Inflação de 28,2%, média de 6,4% ao ano.

9) Segundo mandato de Lula (2007-2010): Inflação de 22,2%, média de 5,1% ao ano.

10) Primeiro mandato de Dilma (2011-2014): Inflação de 27%, média de 6,1% ao ano.

No período de vigência do Plano Real, de julho de 1994 a janeiro de 2015, o salário mínimo teve uma alta de 1.116,2%, passando de R\$ 64,79 para R\$ 788,00. Por fim, registre-se dois pontos: A) a inflação do Plano Real, acumulada entre julho de 1994 e dezembro de 2014, ficou em 373,5%, média de 7,6% ao ano; B) a inflação está plenamente controlada e dentro das metas estabelecidas pelo Banco Central há 11 anos consecutivos, de 2004 até 2014³.

¹ A medida utilizada para aferir a inflação é o índice oficial (IPCA).

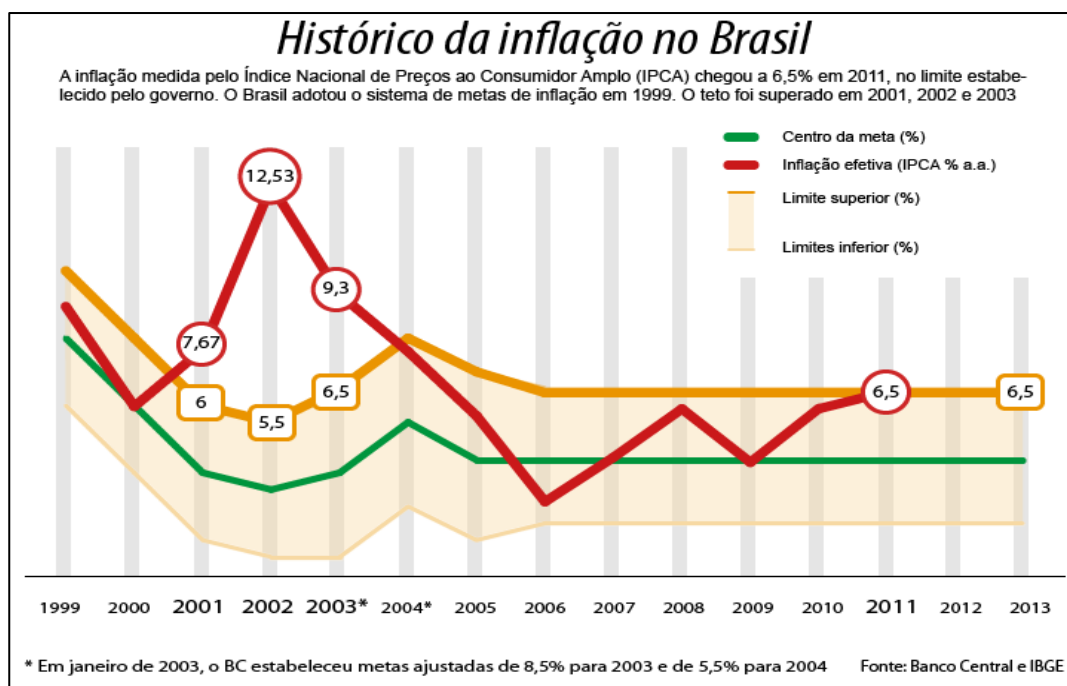
² http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipc...

³ **A meta anual de inflação, normatizada pelo Banco Central, está situada entre 2,5 e 6,5%.**

Retirado de: <https://jornalggn.com.br/blog/diogo-costa/apontamentos-sobre-a-inflacao-no-brasil-entre-1994-e-2014-por-diogo-costa>

Ainda na Figura 4, ve-se que na evolução dos índices de inflação e sua relação com a meta estipulada, o período 2004 a 2014, a inflação foi mantida dentro da meta e, em alguns momentos ficando ligeiramente abaixo do centro da meta. Embora de objetivos e os fundamentos centrais semelhantes, além de contextos internacionais diversos, os governos FHC, Lula e Dilma adotaram estratégias diferentes de abordagem macroeconômica, por exemplo, na política de renda (salário mínimo). O que ficou evidente ao observar o desempenho do PIB, PIB per capita e aumento real do salário mínimo.

Figura 3: Histórico da Inflação no Brasil (IPCA) de 1999 a 2013



Fonte: O Presente (2012), com dados do Banco Central e IBGE.

Figura 4: Evolução da Inflação no Brasil de 1989 a 2013



Fonte: O Tempo (2013), com dados do IBGE.

O Quadro 10 mostrou a evolução do PIB em R\$ (trilhões) e da taxa de crescimento real, deixando evidente um desempenho médio superior no período 2003-2010, em relação ao 1995-2002 e no 2011-2014, o que em grande medida se deve em função do crescimento do mercado interno e também a conjuntura favorável externa. Um dos reflexos imediatos deste desempenho nota-se no indicador da renda per capita, que conforme apresentado na Figura 5, ficou evidente que foi no período Lula que a renda *per capita* teve aumento expressivo, passando de R\$ 16.800 para R\$ 20.900, um aumento de 24,4% em termos reais, no período de 2003 a 2010. Este aumento, também, esteve relacionado com a política de rendas adotada que mudou o mecanismo de ajuste do salário mínimo, passando a adotar os critérios de: o repasse da inflação do período entre as correções; o aumento real pela variação do PIB; além da antecipação da data-base de revisão - a cada ano - até ser fixada em janeiro, o que aconteceu em 2010 (DIEESE, 2015)⁸³. Os dados do Quadro 11 mostram o aumento real concedido ano no período de 1994-2015 e o aumento real, tendo como parâmetro o IPCA. Os dados não deixam dúvidas do impacto dessa mudança na política de valorização do salário durante o governo Lula (2003-2010).

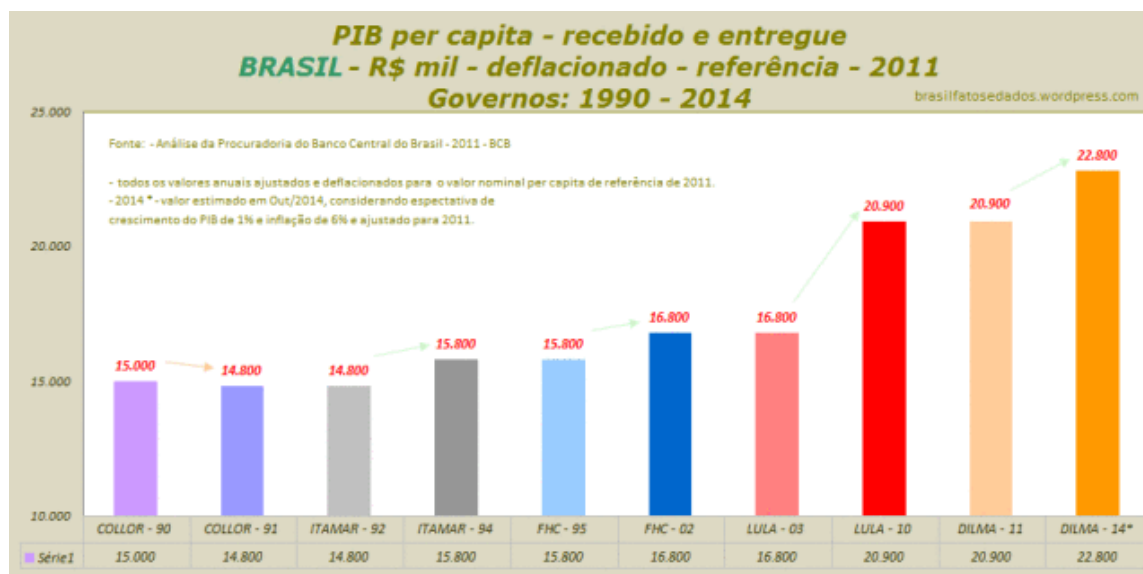
Quadro 10: Evolução do PIB do Brasil (em R\$ trilhões), taxa de crescimento anual e PIB capita (em US\$)

Período	Tx. Real %	Valor nominal (R\$ Trilhões)	Media Anual por governo	Per capita (em US\$)	Ganho ou Perda por governo
1993	4,9			2.792	
1994	5,9	0,7		3.426	
1995	4,2	0,73	2,3	4.570	-1.759,0
1996	2,2	0,75		5.108	
1997	3,4	0,87		5.219	
1998	0,0	0,98		4.979	
1999	0,3	1,01		3.412	
2000	4,3	1,09		3.629	
2001	1,3	1,18		3.126	
2002	2,7	1,32		2.811	
2003	1,1	1,56	4,1	3.040	5.333,0
2004	5,7	1,77		3.040	
2005	3,2	2,15		3.607	
2006	4,0	2,37		4.739	
2007	6,1	2,56		5.788	
2008	5,2	3,03		7.194	
2009	-0,3	3,14		8.623	
2010	7,5	3,68		8.373	
2011	2,7	4,14	2,1	10.979	341,0
2012	1,0	4,4		12.576	
2013	2,5	4,84		11.320	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE e World Bank (*Development Indicators*).

⁸³ Dieese, 2015. Nota Técnica: Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2016 é fixado em R\$ 880,00. Disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec153SalarioMinimo2016.pdf>

Figura 5: Evolução do PIB per capita no Brasil de 1990 a 2014 (em R\$ mil, deflacionado, ano base 2011 para os Governos Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma)



Fonte: Brasil Fatos e Dados (2014a).

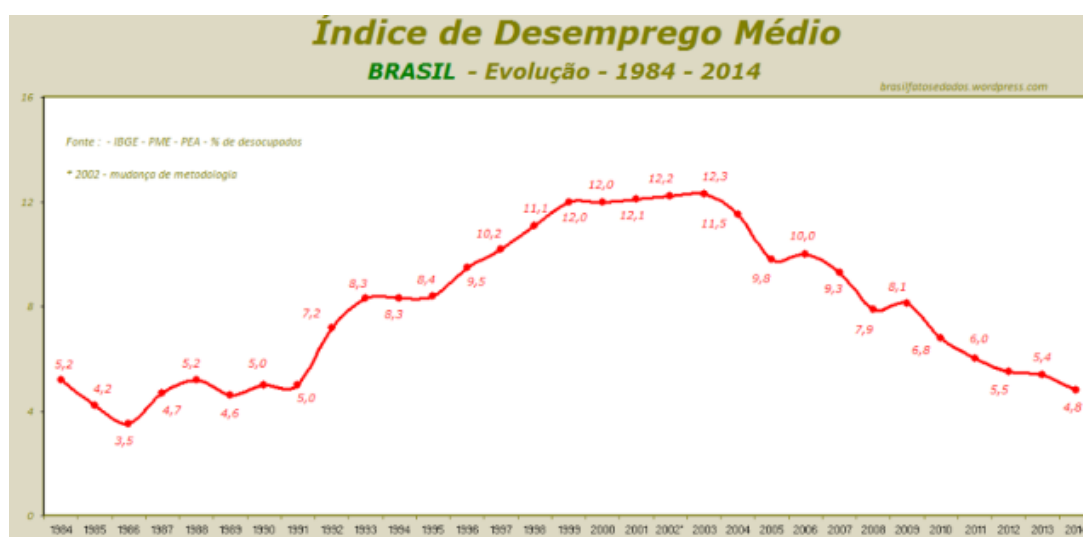
Quadro 11: Salário Mínimo: Reajustes do salário mínimo – 1994 a 2014

Vigência	Valor	Ato Legal	Percentual de aumento	INPC	Aumento real	IPCA	Aumento real	Acumulado
01/09/1994	R\$ 70,00	MP 598/1994	8,04%					
01/07/1994	R\$ 64,79	Lei 8.880/1994	-					
01/05/1995	R\$ 100,00	Lei 9.032/1995	42,86%			22,41%	0,00%	
01/05/1996	R\$ 112,00	Lei 9.971/2000	12,00%			9,56%	2,44%	
01/05/1997	R\$ 120,00	Lei 9.971/2000	7,14%			5,22%	1,92%	
01/05/1998	R\$ 130,00	Lei 9.971/2000	8,33%			1,66%	6,67%	
01/05/1999	R\$ 136,00	Lei 9.971/2000	4,62%			8,94%	-4,32%	
03/04/2000	R\$ 151,00	Lei 9.971/2000	11,03%			5,97%	5,06%	
01/04/2001	R\$ 180,00	MP 2.194-6/2001	19,21%			7,67%	11,54%	
01/04/2002	R\$ 200,00	Lei 10.525/2002	11,11%			12,53%	-1,42%	
01/04/2003	R\$ 240,00	Lei 10.699/2003	20,00%	18,54	1,23	9,30%	10,70%	
01/05/2004	R\$ 260,00	Lei 10.888/2004	8,33%	7,06	1,19	7,60%	0,73%	
01/05/2005	R\$ 300,00	Lei 11.164/2005	15,38%	6,61	8,23	5,69%	9,69%	
01/04/2006	R\$ 350,00	Lei 11.321/2006	16,67%	3,21	13,04	3,14%	13,53%	
01/04/2007	R\$ 380,00	Lei 11.498/2007	8,57%	3,3	5,1	4,45%	4,12%	
01/03/2008	R\$ 415,00	Lei 11.709/2008	9,21%	4,98	4,03	5,90%	3,31%	
01/02/2009	R\$ 465,00	Lei 11.944/2009	12,05%	5,92	5,79	4,31%	7,74%	
01/01/2010	R\$ 510,00	Lei 12.255/2010	9,68%	3,45	6,02	5,90%	3,78%	
01/03/2011	R\$ 545,00	Lei 12.382/2011	0,93%	6,47	0,37			
01/01/2011	R\$ 540,00	MP 516/2010	5,88%			6,50%	0,31%	
01/01/2012	R\$ 622,00	Decreto 7.655/2011	14,13%	6,08	7,59	5,83%	8,30%	

Fonte: Elaboração própria com dados de DIEESE (2015) e IBGE (IPCA de cada ano).

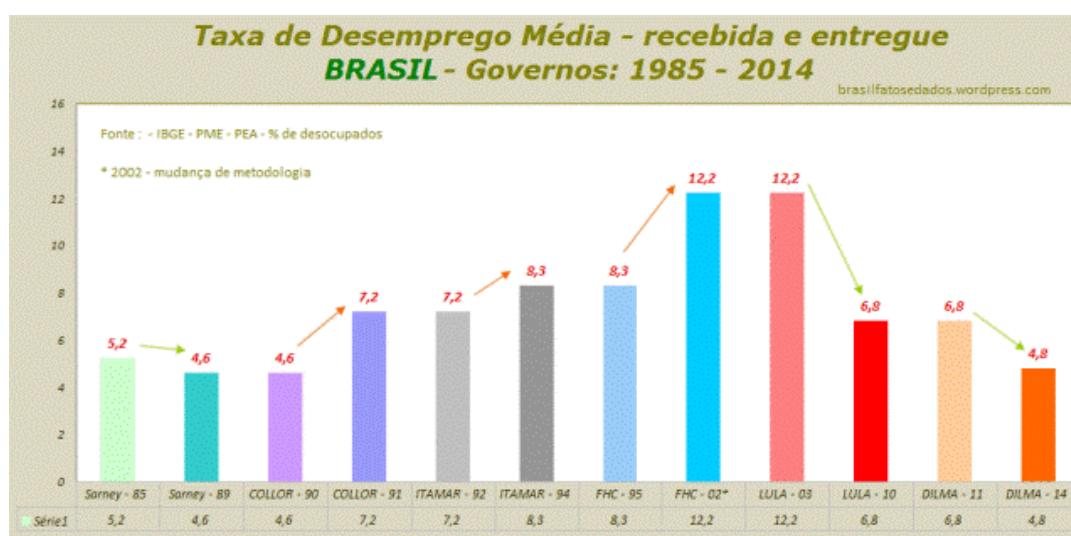
A retomada do crescimento econômico se expressou também na queda do nível de desemprego ao longo dos anos 2000 colocando o país em situação de pleno emprego, com taxas abaixo de 5% no Governo Dilma (Figuras 6 e 7).

Figura 6: Índice de desemprego médio no Brasil (1984-2014)



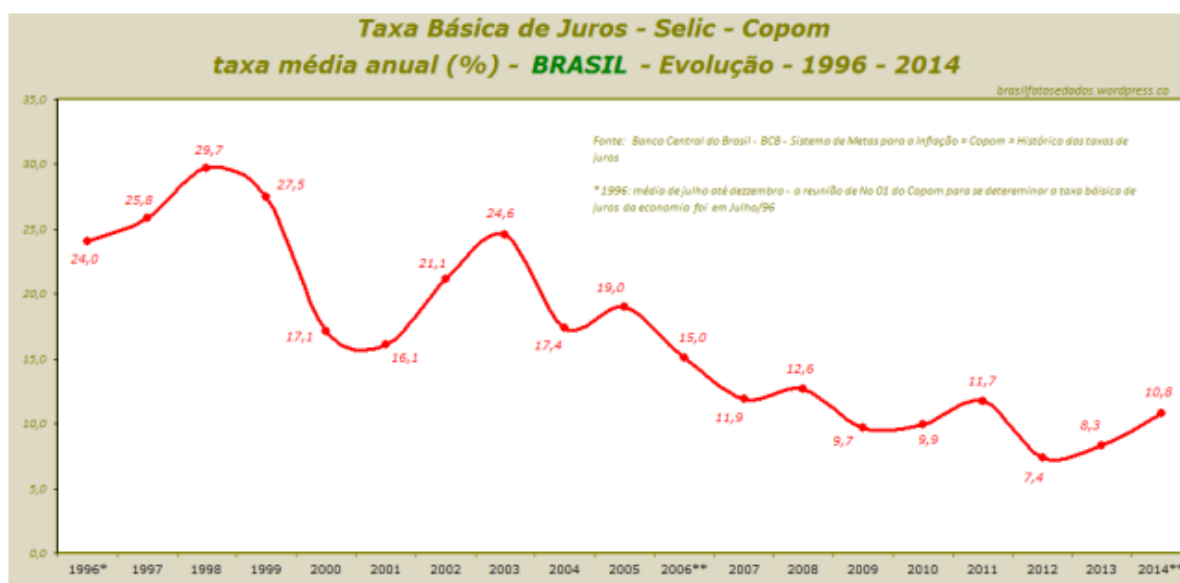
Fonte: Brasil Fatos e Dados (2014b).

Figura 7: Desemprego - taxas médias por governo 1985 a 2014



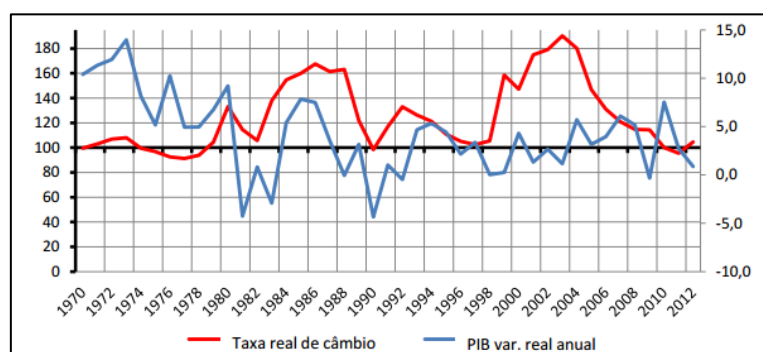
Fonte: Brasil Fatos e Dados (2014c).

Já com relação aos juros, observou-se um movimento descendente. Isto impactou também o nível de juros, permitindo que se baixasse a taxa de referência (Selic) de seus históricos dois dígitos (que atingiram quase 30% ao ano no Governo FHC) para nível mais baixo já registrado de 7,4% (Figura 8).

Figura 8: Taxa de Juros (SELIC média no ano)

Fonte: Brasil Fatos e Dados (2014d).

O sistema de câmbio flutuante esteve ativo desde 1999 (quando a âncora cambial foi abandonada) e permitiu que a cotação da moeda estrangeira no Brasil estivesse flutuante conforme as oscilações do mercado. Este mercado, como se sabe, é composto por diversos tipos de operação de entrada e saída diárias de moeda estrangeira no país, dentre elas as derivadas de comércio de mercadorias e de títulos da dívida pública. Logo a, política de câmbio deve considerar que juros elevados aumentam a possibilidade de mais entrada de moeda estrangeira, o que faz depreciar o Real. Assim, o que se vê na Figura 9 é que no período 1994-1999 a taxa de câmbio teve sua flutuação limitada pelo regime de âncora cambial. Já no período de 2000 a 2003 a taxa elevou-se continuamente até voltar a cair em 2006, quando notou-se uma relativa estabilidade em 2012.

Figura 9: Taxa real de câmbio (eixo esquerdo) e desempenho econômico (eixo direito)

Fonte: Fiesp/DEPECON (2013).

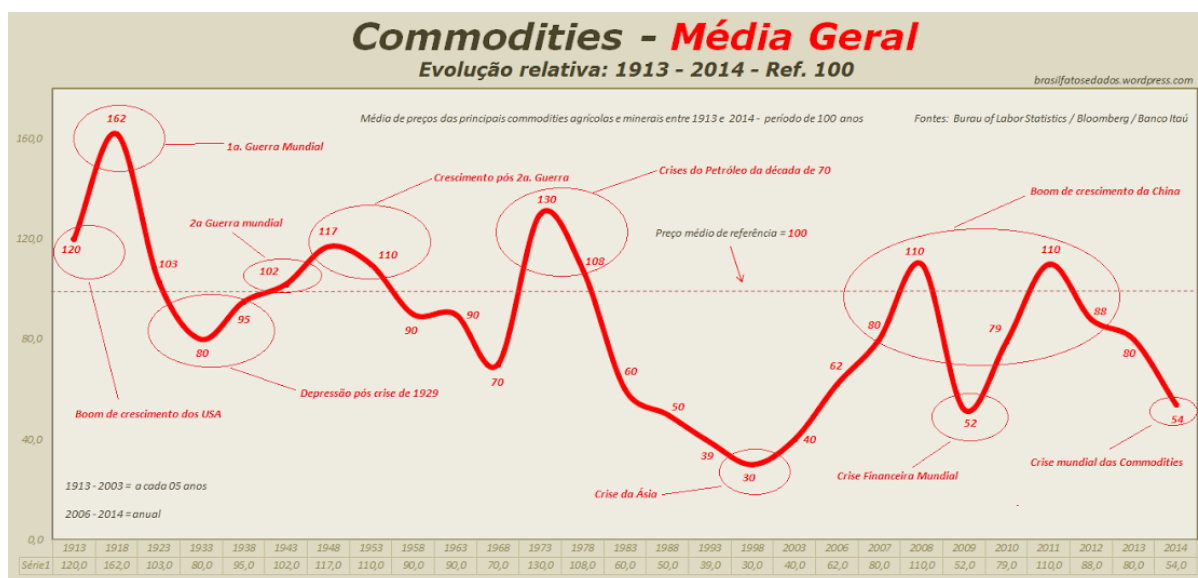
Um dos efeitos do câmbio desvalorizado foi o barateamento dos produtos brasileiros comprados em moeda estrangeira. Com isto, houve um impulso adicional às exportações (que já vinham crescendo em função da demanda do exterior) e que quebram a histórica barreira de US\$100 bilhões em 2005 gerando saldo recorde de US\$46 bilhões em 2006 (Quadro 12). Este fato foi resultado da expansão da demanda internacional de *commodities* (em particular, da China), e do aumento de preços (Figura 10). Estes resultados de balança comercial representaram um relativo aumento da abertura da economia brasileira, com o crescimento do peso e da relação do comércio exterior com o PIB brasileiro (Quadro 12).

Quadro 12: Corrente de comércio exterior, saldo da balança comercial e grau de abertura da economia

Período	PIB	EXP (FOB)	IMP (FOB)	Corrente de Comercio		SALDO COMERCIAL (FOB)
	US\$ bi (A)	US\$ bi (B)	US\$ bi (C)	US\$ bi (B+C)	Abertura econ. /1	US\$ bi (B - C)
1993	429,7	38,6	25,3	63,8	14,9	13,3
1994	543,1	43,5	33,1	76,6	14,1	10,5
1995	770,4	46,5	50,0	96,5	12,5	-3,5
1996	840,3	47,7	53,3	101,1	12,0	-5,6
1997	871,3	53,0	59,7	112,7	12,9	-6,8
1998	844,0	51,1	57,8	108,9	12,9	-6,6
1999	586,8	48,0	49,3	97,3	16,6	-1,3
2000	645,0	55,1	55,9	111,0	17,2	-0,7
2001	553,8	58,3	55,6	113,9	20,6	2,7
2002	504,4	60,4	47,2	107,7	21,4	13,2
2003	553,6	73,2	48,3	121,5	22,0	24,9
2004	663,8	96,7	62,8	159,5	24,0	33,8
2005	882,4	118,5	73,6	192,1	21,8	44,9
2006	1.088,8	137,8	91,4	229,2	21,0	46,5
2007	1.366,5	160,6	120,6	281,3	20,6	40,0
2008	1.650,9	197,9	173,0	370,9	22,5	25,0
2009	1.625,6	153,0	127,7	280,7	17,3	25,3
2010	2.143,9	201,9	181,8	383,7	17,9	20,1
2011	2.475,1	256,0	226,2	482,3	19,5	29,8
2012	2.247,3	242,6	223,2	465,8	20,7	19,4
2013	2.243,1	242,2	239,6	481,8	21,5	2,6

Fonte: Exportação e Importação Brasileira: SECEX/MDIC (2013).

Figura 10: Indicador de preços das commodities



Fonte: Brasil Fatos e Dados (2014e).

Por fim, em relação aos indicadores relativos ao endividamento, o superávit primário (considerado necessário para se cumprir com os compromissos de juros da dívida pública), a dívida externa (em particular com o Fundo Monetário Internacional - FMI) e o nível das reservas internacionais, os dados da Quadro 13 indicaram claramente que as medidas tomadas melhoraram significativamente a situação da economia do país, a ponto de o Brasil se tornar credor do FMI em 2007 e de ter alcançado o *triple A* na classificação de risco das agências de investimento (O Globo, 30/08/2008). As metas de superávit primário não só foram cumpridas como superadas em vários momentos do Governo Lula que manteve os compromissos com a dívida e melhorou a credibilidade do Brasil no mercado internacional. Ainda na Quadro 4, viu-se que o Investimento Estrangeiro Direto também bateu recordes (chegando a R\$66,7 em 2011) e as reservas internacionais ultrapassaram seus níveis históricos (atingindo US\$ 375 bilhões em 2013), possibilitando ao país uma situação confortável para enfrentamento de crises internacionais.⁸⁴

⁸⁴ Embora haja divergência entre os economistas sobre o real potencial deste colchão de reservas cambiais para reduzir impactos de ataques especulativos, não há dúvidas sobre o seu crescimento durante o período estudado.

Quadro 13: Outros indicadores econômicos externos: evolução de 1995 a 2013

	Dívida externa total (em US\$ bilhões)	Reservas internacionais + haveres de bancos comerciais + créditos brasileiros no exterior (em US\$ bilhões)	Reservas Internacionais (em US\$ bilhões)	Dívida com FMI (em US\$ bilhões)	Superávit primário (em %)	IED (em US\$ bilhões)
1995	159,3	67	51,7	0,1	0,3%	4,4
1996	179,9	79,3	60	0,1	-1,0%	10,8
1997	200	69,1	52,2	0	3,9%	19
1998	241,6	51,2	27,5	4,8	0,0%	28,9
1999	241,5	59,3	39,8	8,8	3,2%	28,6
2000	236,2	45,9	31,2	1,8	3,5%	32,8
2001	209,9	47,2	27,5	8,3	3,9%	22,5
2002	210,7	47,7	17	20,8	4,3%	37,4
2003	214,9	63,9	21	28,3	4,6%	10,1
2004	201,4	65,7	28	24,9	2,5%	18,1
2005	169,5	68,4	53,8	0	4,8%	15,1
2006	172,6	97,8	85,8	0	4,3%	18,8
2007	193,2	205,1	180,3	0	4,0%	34,6
2008	198,3	226	206,9	0	4,1%	45,1
2009	198,2	260	239,1	0	2,1%	25,9
2010	256,8	307,4	288,6	0	2,0%	48,5
2011	298,2	371,1	352	0	3,1%	66,7
2012	312,9	402,6	378,6	0	2,4%	65,3
2013	308,6	403	375,8	0	1,9%	64

Fonte: Elaboração própria base em dados do Banco Central do Brasil.

Em resumo, tem-se que embora o modelo do tripé macroeconômico (superávit primário, inflação e câmbio) e as variáveis de ajuste (juros, câmbio, política de rendas) fossem as mesmas, no período de análise encontrou-se contextos de instabilidade de preços e de crises internacionais diferentes. Em termos técnicos, as políticas semelhantes tiveram efeitos distintos na expansão do mercado interno concomitante com a crescente demanda por *commodities* brasileiras no mercado internacional e em cenários de retração e de crises. Note-se ainda que nos Governos Lula e Dilma, o BNDES desempenhou papel fundamental no enfrentamento da crise (ao sustentar o nível de crédito e dos juros) com estímulo a projetos de investimento de longo prazo (tipicamente, caso dos portos e aeroportos, conforme IPEA 2014).

Conforme observaram Marque e Andrade (2015), a partir de 2013, este modelo começou a dar sinais de esgotamento, principalmente, pelos limites dos efeitos multiplicadores dos estímulos ao consumo de massas e pela contração de demanda do mercado externo. A marca do período que se estudou foi esta constante articulação entre o interno e o externo, a política externa e a doméstica, cuja determinações e implicações tratou-se no referencial teórico apresentado.

CAPÍTULO 5 - AS RELAÇÕES ENTRE PORTOS E O COMÉRCIO EXTERIOR: A DIMENSÃO ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO

No referencial teórico viu-se que um dos traços marcantes do desenvolvimento atual do capitalismo foi a predominância do capital portador de juros no processo de acumulação e da sua autonomização em relação ao capital produtivo. Este processo, também conhecido como financeirização, foi, em grande medida, viabilizado pelos movimentos de liberalização e desregulamentação dos mercados. Sabe-se também, que este movimento tem como característica fenomenal a notável aceleração dos fluxos de capitais e mercadorias no plano mundial, fenômeno amplamente divulgado como “globalização” e que por razões teóricas adotou-se o termo mundialização do capital (CHESNAIS, 1996, 2005).

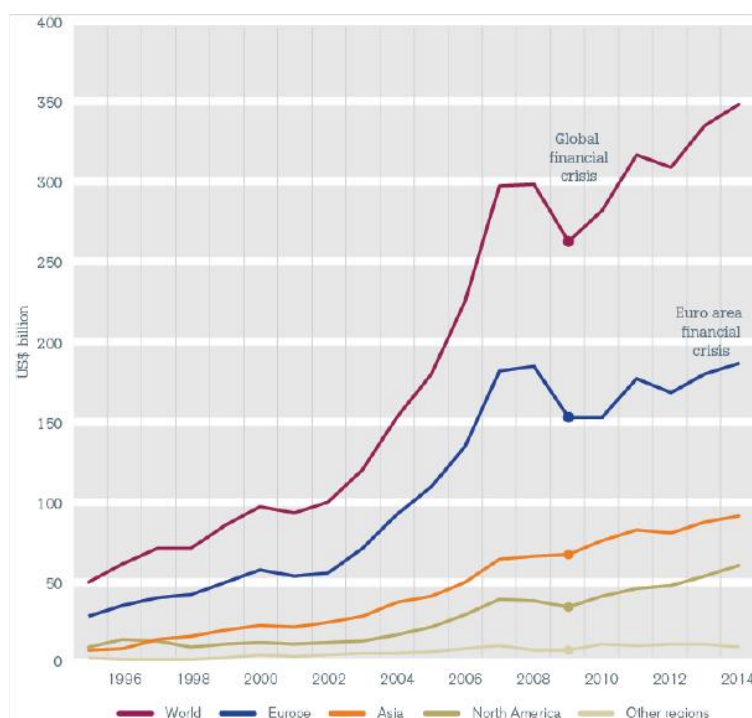
Os dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) não deixam dúvidas sobre a pujança do setor financeiro em relação ao setor produtivo. As Figuras 11 e 12 tratam da exportação de serviços financeiros e de bens tangíveis no período 1995-2014 e quando examinadas em conjunto deixam nítido dois aspectos: primeiro, com relação às somas envolvidas, pois enquanto as exportações de bens tangíveis (mercadorias) atingiram o seu pico em 2014 a casa dos US\$18 bilhões de dólares, as exportações dos serviços financeiros chegaram a US\$300 bilhões em 2007 e após a crise, alcançaram novo recorde de US\$350 bilhões. Segundo, ao observar a distribuição regional das exportações de mercadorias, nota-se um crescimento da participação dos países em desenvolvimento em detrimento dos países desenvolvidos, que caiu de 68% em 1995 para 56% em 2014 (WTO, 2015). Neste contexto de pesquisa, isto significa que, apesar da presente fase da mundialização ser fortemente caracterizada por seu aspecto financeiro, o comércio mundial de mercadorias tem um papel destacado neste processo.

A pesquisa de Marques e Nakatani (2014) apoiada principalmente na obra de Chesnais (1996, 2005) indica que não é somente a quantidade (somas) de transações que qualifica essa dominação financeira, mas o papel que a grande finança exerce ao se autonomizar do capital produtivo no processo de acumulação. Nas suas palavras:

“Essa nova relação se expressa no domínio do capital portador de juros sobre o capital produtivo, o que se evidencia não só pelo aumento de sua exigência na participação da mais-valia, como nas inúmeras formas de fazer valer a sua lógica de rentabilidade de curto prazo nas empresas, incorporando como seus aliados, os altos executivos. Além disso, a liberdade de ir e vir alcançada pelo capital financeiro permitiu que outros capitais (industrial e comercial) também ganhassem mobilidade, fazendo do mundo objeto de sua ação e intervenção, o que exacerbou a concorrência capitalista e colocou, como

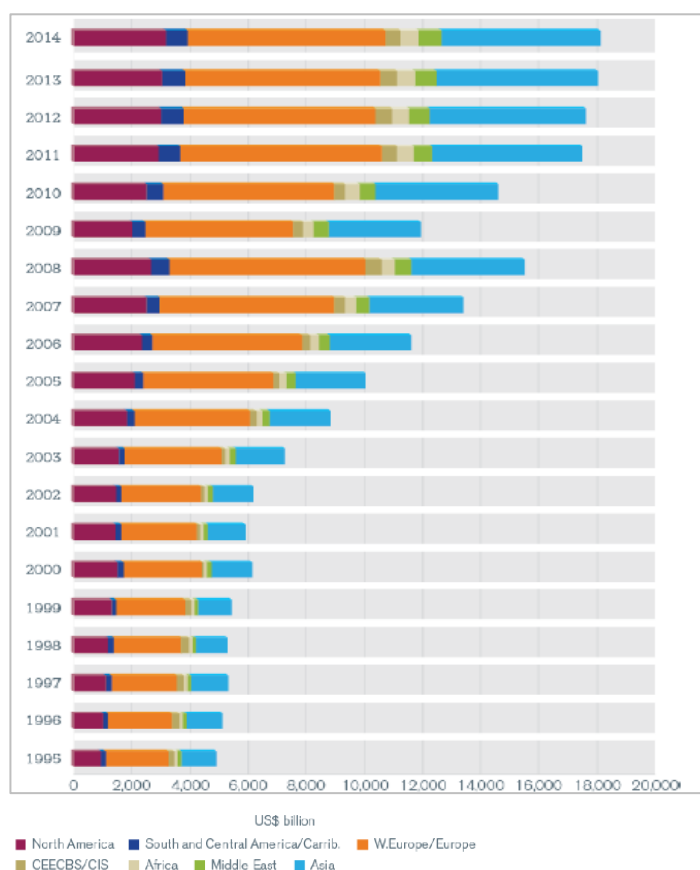
nunca antes visto, os trabalhadores em concorrência no plano mundial” (MARQUES e NAKATANI, 2014, p. 149)

Figura 11: Exportação mundial de serviços financeiros (1995-2014)



Fonte: World Trade Organization International Trade Statistics 2015 (p. 23)

Figura 12: Destino das exportações mundiais de mercadorias por região (1995-2014)



Fonte: World Trade Organization International Trade Statistics 2015 (p. 23)

Ao observar os dados calculados pela OCDE, para o período 1975-2013, é nítido como o crescimento do comércio (*World Merchandise Trade*) cresceu cerca de três vezes mais que o PIB (World GDP) e mesmo a produção industrial (OECD Industrial Production Index). A Figura 13 deixa claro como este descolamento entre o crescimento do PIB e o do comércio deu-se ao longo dos anos de 1990 e, com exceção do ano 2009 de crise, não parou de crescer até a presente data. Ainda na Figura 13, destaca-se o crescimento do comércio de mercadorias transportada por via marítima (*World Seaborne Trade*), o que realça a relação entre o aumento do comércio internacional e dos volumes de carga no transportadas por via marítima.

Ao detalhar o transporte marítimo por tipo de carga, fica evidente que as características das mercadorias de maior volume são as que explicam a dominância do transporte marítimo dentre os modais de transporte utilizados no comércio exterior. De acordo com UNCTAD (2012), tem-se que cerca de 80% do volume e 70% do valor do comércio mundial de mercadorias são transportados por via marítima. Na Figura 14 repara-se que ao longo dos anos, mesmo havendo o crescimento do volume de containers, a carga granel (*oil&gas* e os *main bulk commodities*⁸⁵) corresponde ainda a cerca de dois terços do volume mundial movimentado, o que é representativo na definição do perfil do comércio internacional.

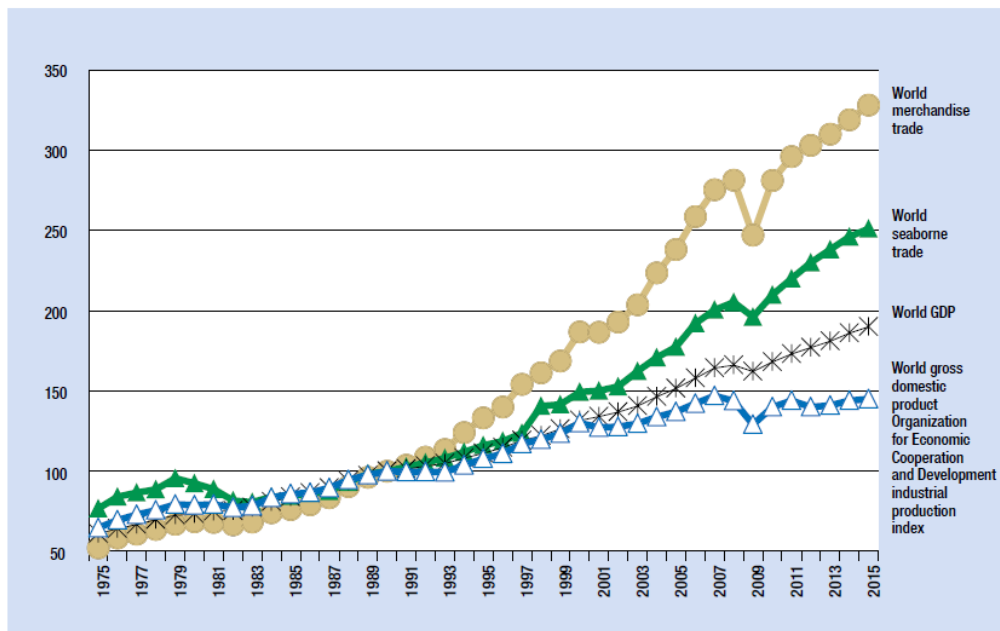
Observados de forma conjunta, os dados das Figuras 13 e 14 ao mesmo tempo que refletem as mudanças provocadas pela reestruturação produtiva e liberalização econômica, também indicam o papel que os transportes representam para a materialização do comércio mundial, ou seja, é etapa vital para que a venda se concretize e cumpra a sua contribuição no processo de criação de valor. Viu-se também no referencial teórico que o surgimento dos estudos em torno da logística buscaram dar conta justamente deste aspecto nas chamadas “cadeias globais de valor”.

Neste sentido, é farta a literatura que demonstra como as tecnologias de transportes e comunicações facilitaram e baratearam o comércio internacional. Embora isto seja verdadeiro, não é suficiente para explicar o aumento em volume e velocidade dos fluxos de comércio. Considerando o atual estágio de desenvolvimento da tecnologia e das forças produtivas, transferir mercadorias de um lado ao outro do planeta, justamente pelos desafios logísticos e custos que representa, só tem sentido se ao final da cadeia produtiva houver algum tipo de ganho. O que quer dizer que o transporte marítimo e toda a sua infraestrutura (portos, navios, estaleiros etc.) têm as suas dinâmicas (crescimento/estagnação/declínio) atreladas àquelas do

⁸⁵ *Oil & gas* corresponde ao granel líquido como o petróleo bruto, combustíveis e gás natural. Já os *Main bulk commodities* correspondem ao grupo de mercadorias do tipo granel sólido dentre os quais os cinco maiores em volume são o minério de ferro, carvão mineral, bauxita, alumínio e fosfato em pedra. (UNCTAD, 2016, p. 06).

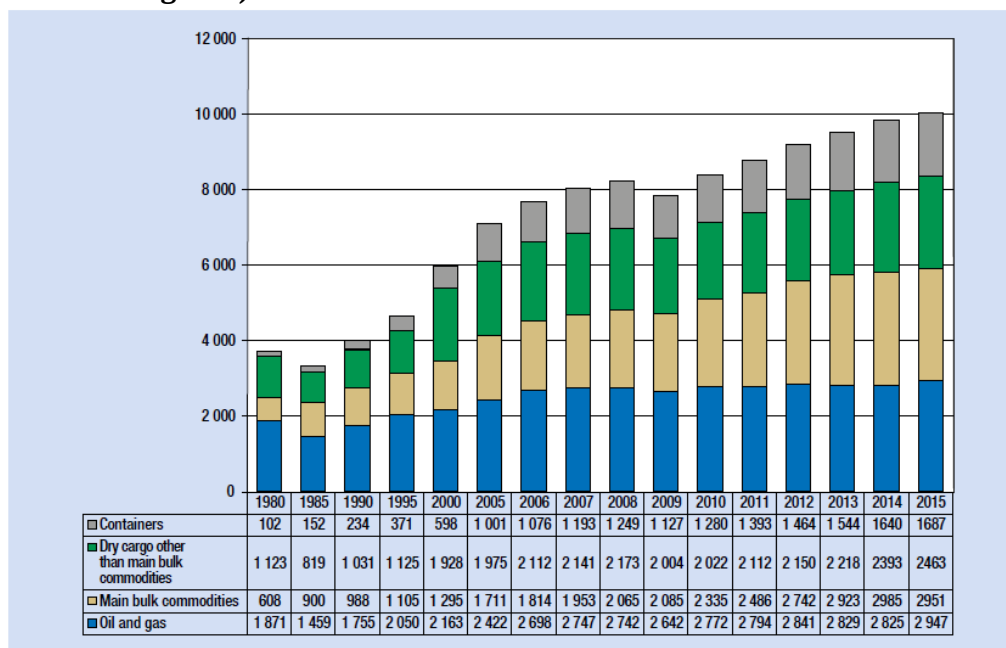
comércio internacional e à lógica na qual este está inserido, não representando, portanto, uma atividade com um fim em si mesma.

Figura 13: Índice de produção industrial da OCDE e índices mundiais de produto interno bruto, comércio de mercadorias e o comércio via marítima, 1975-2015 (1990 = 100)



Fonte: UNCTAD Review of Maritime Transport (2016, p. 02) com base em: UNCTAD secretariat calculations, based on Organization for Economic Cooperation and Development, 2016; UNCTAD, Review of Maritime Transport, various issues; UNCTAD, 2016a; World Trade Organization, 2014; and World Trade Organization, 2016. Observação: 1990=100. Indices calculated based on GDP and merchandise trade in dollars and seaborne trade in metric tons.

Figura 14: Transporte Marítimo Internacional em anos selecionados (milhões de toneladas carregadas)



Fonte: UNCTAD Review of Maritime Transport (2016, p. 07)

As relações entre os portos e a mundialização do capital foram tratadas na pesquisa anterior (Galvão, 2009). Aqui, procurou-se recapitular os dados atualizados do contexto geral do comércio internacional sobre o qual se apoia o objetivo específico deste estudo. Isto é, considerando a mundialização do capital e os seus desdobramentos como o fenômeno de contexto, nesta etapa desse estudo, examinou-se a dimensão econômica do desenvolvimento portuário buscando saber qual(is) é(são) o(s) papel(éis) que os portos devem desempenhar para apoiar/sustentar o desenvolvimento de um determinado padrão de desenvolvimento capitalista. Para tanto, apoia-se na premissa auxiliar 1 que diz:

“O desenvolvimento dos portos é diretamente determinado pela composição de comércio de mercadorias manuseadas, que por sua vez é influenciado pelo desenvolvimento econômico da região ou país. Em princípio, quando uma formação social cresce e se desenvolve, a capacidade do seu sistema portuário para manusear diferentes e mais sofisticadas cargas deve corresponder a este padrão de desenvolvimento econômico.”

No levantamento bibliográfico (realizado no escopo da metodologia de pesquisa) verificou-se que a movimentação portuária e a sua quantificação em volume e valores é o conjunto de dados mais comumente utilizados pelos pesquisadores para estudar a dimensão econômica dos portos. Viu-se também, que, dentre estes estudos predomina a utilização de métodos quantitativos com vistas à eficiência portuária e que pouco aprofunda a questão do desenvolvimento portuário.

Para tanto, o estudo que se fez aqui da dimensão econômica do desenvolvimento portuário está dividido em três partes. Na primeira, por meio de pesquisa bibliográfica, procurou-se examinar comparativamente a literatura internacional e brasileira que tratou da eficiência portuária, tendo em vista que essa foi palavra-chave encontrada nos estudos de foco econômico dos portos. Em segundo, avançou-se para a literatura que tratou especificamente do tema do desenvolvimento portuário com ênfase ao modelo de sofisticação portuário e sua aplicação ao caso brasileiro. Em terceiro, por meio de método de análise de estatística descritiva, os portos brasileiros foram examinados à luz do perfil de comércio exterior do país, tomando como evidência empírica o aumento do volume comercial brasileiro (em toneladas de mercadorias) no período de 1990-2013 (em particular a partir de 2003) movimentado pelos portos marítimos⁸⁶. As considerações finais buscaram apresentar como o objetivo específico foi atingido e face às limitações encontradas, apresentaram a necessidade de se avançar para

⁸⁶ Reitera-se aqui que, por uma questão de escopo e objetivo geral da pesquisa, não estão sendo considerados os dados referentes aos portos fluviais e à navegação interior.

as dimensões estratégica e política para compreensão do desenvolvimento portuário brasileiro no período em estudo.

5.1 A dimensão econômica dos portos: em busca de variáveis

No final da década de 1970, a UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) propôs aos países signatários que adotassem e seguissem os indicadores de desempenho portuário (UNCTAD, 1976), como forma de ser capaz de medir o desempenho para então melhorá-lo. Isto estava diretamente relacionado à missão principal da UNCTAD em promover a facilitação do comércio internacional que, por sua vez, aumentaria as hipóteses de desenvolvimento econômico. Os portos eram então considerados como elementos-chave para que a transação de comércio de mercadorias ocorresse e por isso a UNCTAD alocou uma equipe inteira de especialistas para acompanhar a temática do desempenho portuário, criando manuais, livretos, workshops e uma rede de apoio aos países que desejassem melhorar o desempenho de seus portos. Mais recentemente, a UNCTAD propôs, dentro do seu Programa de Capacitação na área portuária, uma espécie de tabela de pontos (*scorecard*) para que os indicadores de desempenho portuário pudessem ser analisados em conjunto de modo a criar parâmetros internacionais (benchmarking), refinar a capacidade de avaliação e para gerentes seniores em portos. A ideia principal deste Programa era trazer a indústria e as perspectivas acadêmicas em termos de desempenho portuário para compartilhar as melhores práticas entre os gestores de portos, especialmente de países em desenvolvimento e não desenvolvidos (UNCTAD, 2012).

Um outro esforço semelhante a este, notou-se por parte do Banco Mundial, que preparou uma espécie de manual chamado de "Kit de Ferramentas de Reforma Portuária" (*Port Reform Tool kit*), publicado pela primeira vez em 1999 e atualizado em 2001 (Banco Mundial, 2001) de maneira a fornecer um passo-a-passo de como os países poderiam implementar alterações estruturais nos portos em prol da melhoria da prestação deste serviço. Soube-se que a chamada "reforma portuária" encontrou-se no âmbito das "reformas estruturais" de Estado que tiveram lugar ao longo dos anos 1980 e 1990 em vários países e que, no caso da América Latina, teve bastante influência do chamado Consenso de Washington (MARANGOS, 2009).

De fato, mesmo antes da publicação deste documento, vários países realizaram a reforma portuária (Reino Unido em 1991, Bélgica, Holanda em 1983-1991, Itália em 1994, Grécia em 1990, Chile em 1981, Argentina em 1994, Brasil em 1993, Canadá em 1999, Austrália em 1995, China em 1978 e Coréia em 1990), e apesar de algumas diferenças nos

modelos adotados em cada país, o principal objetivo era transferir das empresas públicas para as privadas as operações portuárias (de embarcações e movimentação de cargas) tendo como argumento central que estas empresas prestariam mais eficientemente esses serviços aos usuários dos portos. Isto significou, em muitos casos, quebrar monopólios de empresas públicas e de sindicatos de trabalhadores portuários. Ao Estado coube formular a regulação e atuar na fiscalização do setor, tendo por princípio base a livre concorrência de mercado. Os resultados práticos, no entanto, variaram muito, uma vez que essas mudanças institucionais e regulatórias, apesar de ter um estilo de padronização internacional, ocorreram nos contextos nacionais onde as políticas de viés neoliberal tiveram maior ou menor sustentação, dada a correlação de forças (Anderson, 1995; Petras, 1998). Este ponto será retomado mais adiante quando forem tratadas as dimensões estratégica e política do desenvolvimento portuário.

Para o âmbito da dimensão econômica onde se o trabalho se encontra, torna-se relevante examinar como esse contexto da reforma portuária influenciou a forma como a economia portuária passou a ser analisada, tendo em vista que os processos de reforma portuária tinham como objetivo central melhorar o desempenho portuário.

A referência seminal nesta temática é a obra de Brooks e Cullinane (2007) em que argumentaram que o desempenho portuário está fortemente ligado aos conceitos de governança. Em suas palavras:

*“To assess performance outcomes, be they the performance of new governance models or the performance of devolution programs, we first need to define what it means by performance. (...) In the context of port performance, the focus of academic research to date has largely been on efficiency. However, not all ports have set economic performance objectives; the assessment of performance as outcome, therefore, is measured against the objectives of the entity providing port services and/or the government that has instituted a program of port reform.”*⁸⁷ (BROOKS e CULLINANE, 2007, p. 13).

Então, foram vários os economistas marítimos que se debruçaram sobre a temática da agenda de pesquisa sobre os portos nesta área. Os estudos de Pallis et al. (2010), Pallis et al. (2011), Woo et al. (2012), Woo et al. (2013) e Notteboom et al. (2013) são as contribuições, cujos resultados considerou-se relevantes destacar a seguir.

⁸⁷ Tradução própria: “Para avaliar os resultados de desempenho, sejam eles o desempenho de novos modelos de governança ou o desempenho de programas de *devolution*, primeiro precisamos definir o que significa desempenho. (...). No contexto do desempenho portuário, o foco da pesquisa acadêmica até o momento tem sido a eficiência. No entanto, nem todos os portos estabeleceram objetivos de desempenho econômico; A avaliação do desempenho como resultado, portanto, é medida em relação aos objetivos da entidade prestadora de serviços portuários e / ou do governo que instituiu um programa de reforma portuária”

A pesquisa de Pallis et al. (2011), utilizando a mesma base de dados de Pallis et al. (2010) procurou avançar na investigação de conteúdo e metodologia da produção acadêmica sobre portos dentro do escopo de economia, política e gerenciamento. Os autores criticaram a tendência dos pesquisadores em compartimentalizar os estudos dos portos em determinados campos de pesquisa. Apontaram ainda que esta condição devia ser superada não só para avançar da etapa pre-paradigmática⁸⁸ em que este campo de estudos se encontra e alcançar uma fase mais madura do conhecimento científico, como também dar conta das demandas dos formuladores de políticas (*policy-makers*) cujos problemas eram necessariamente multidisciplinares.

A pesquisa de Woo et al. (2012) teve por objetivo apresentar uma revisão da literatura sobre os portos de maneira estruturada em décadas, cobrindo o período de 1980 a 2009. A análise considerou o número de publicações por décadas e permitiu aos autores identificar que a agenda de pesquisa em portos se orientou por três grandes temas: *development-led* nos anos 1980; *policy-led* nos anos 1990; e *managment-led* nos anos 2000. Cruzando o conteúdo desses *papers* com a base teórica que foi utilizada (em geral vinda de outras disciplinas), os autores concluíram que esses tópicos que conduziram a pesquisa estavam apoiados nas fases pelas quais os portos passaram, isto é, de expansão nos anos de 1980; de reforma nos anos de 1990; e de pós-reforma e *market-oriented* nos anos de 2000. Os autores concluíram afirmando que o futuro da agenda de pesquisa sobre os portos deveria se guiar não somente pelas demandas da indústria, mas também com o respectivo desenvolvimento de metodologias e teorias, tendo em vista a complexidade da gestão portuária.

No caso da pesquisa de Woo et al. (2013) bem como na de Notteboom et al. (2013), o objeto de pesquisa foi o mesmo, analisar o conteúdo dos *papers* publicados ao longo dos 40 anos da revista *Maritime Policy & Management* (de 1973 a 2012). Woo et (2013) parte do suposto de que os temas relacionados ao *shipping* foram inicialmente dominantes enquanto que a problemática dos portos apresentou crescente interesse dos pesquisadores. No caso de Notteboom et al. (2013) para os 984 *papers* foi aplicada a mesma metodologia de análise de conteúdo, dividindo os *papers* em 7 categorias conforme proposto por Pallis et al. (2010, 2011). As conclusões foram na direção de se superar 3 desafios identificados pelos autores: primeiro, evitar a fragmentação dos estudos que gerassem falta de coerência e quebra da agenda de pesquisa de longo prazo; segundo, havia uma tendência a negligenciar a construção de teorias, pois a pressão por publicação acabava por direcionar a pesquisa para casos práticos aplicados;

⁸⁸ A referência de paradigma científico que os autores empregam é a de Thomas Kuhn (1975).

e em terceiro, estava ligado à relação entre pesquisadores e *policy-makers*, isto é, na relevância e rigor da pesquisa relacionada a portos:

*“Scholars tend to focus on making progress in specific research disciplines whereas decision- and policy-makers are interested in the overall operation of ports, i.e. in economic, land-use planning and environmental aspects”*⁸⁹ (NOTTEBOOM et al. 2013, p.651, tradução pessoal).

Esta breve revisão permite perceber os seguintes aspectos dos estudos da dimensão econômica dos portos: o desempenho portuário não é um tema novo, nem dentre os acadêmicos e nem nas organizações multilaterais (como o Banco Mundial e UNCTAD). A onda de reforma portuária dos anos de 1990 deu ênfase aos aspectos de desempenho relacionados à eficiência dos portos. Com isso, a agenda de pesquisa sobre os portos veio se transformando ao longo das décadas e temas como a competição e a concorrência dos portos não surgiram de forma espontânea por parte dos pesquisadores, mas para dar respaldo às mudanças estruturais pelas quais passava o setor. As reformas portuárias vêm enfatizando o tema da eficiência portuária.

A literatura internacional sobre eficiência portuária é vasta, pois encontra-se dentro do grande tópico do desempenho portuário cuja aplicação ocorre teoricamente em qualquer porto do mundo. Desta forma, o esforço aqui foi de revisar os principais conceitos discutidos em artigos considerados como seminais no entendimento de eficiência portuária.

A pesquisa de Marlow e Paixao Casaca (2003) teve como foco medir o desempenho dos *lean ports*. Partiram da ideia de que tradicionalmente os portos fizeram uso de dados quantitativos para medir o seu desempenho, mas que no caso dos *lean ports*, medidas qualitativas se mostraram mais centrais, já que permitiram o gerenciamento e sustentabilidade destes portos. Os *lean ports* são definidos como aqueles que incorporaram agilidade como sua característica principal: a capacidade de flexibilidade para responder às mudanças de demandas dos clientes como o *just-in-time*, por exemplo.

A investigação de Cullinane et al. (2006) por sua vez partiu da constatação de que as metodologias DEA (*Data Envelopment Analysis*) e SFA (*Stochastic Frontier Analysis*) são amplamente utilizadas para análise da eficiência da indústria portuária de containers. Assim, aplicaram as duas metodologias a um mesmo banco de dados de terminais de containers e compararam os resultados de modo a criar evidência empírica das vantagens e desvantagens de cada método.

⁸⁹ Tradução própria: “Os acadêmicos tendem a se concentrar em progredir em disciplinas de pesquisa específicas, ao passo que os tomadores de decisão e políticos estão interessados no funcionamento geral dos portos, isto é, nos aspectos econômicos, de uso do solo e do meio-ambiente.”

Talley (2007) teve como objetivo principal apresentar formas de medir a eficiência econômica de um porto. Partiu da observação de que, tradicionalmente, os portos faziam suas medições a partir de seus *throughputs* atuais (em toneladas ou número de containers total movimentados na carga e descarga) em relação ao ótimo desejado. De acordo com o autor, essa foi uma visão típica da Engenharia e que funcionava bem quando o porto não estava sob pressão de competição de outros. Dessa forma, a investigação se dedicava a propor um esquema teórico que dessa conta da formulação da função econômica de um porto. Para tanto, o autor apoiou-se em funções de maximização (de *throughput*) e minimização de recursos (custos). A primeira condição, no entanto, foi que um porto devia ser tecnicamente eficiente. Isto não se tratava de utilizar equipamentos de última geração, mas sim de gerar mais volume com os mesmos recursos. O autor chamou aqui a atenção para outra definição importante que foi a de eficácia, isto é, quão bem o porto realizava os seus objetivos econômicos. A eficácia podia variar conforme a gestão do porto (público ou privado), mas necessariamente antes de ser eficaz, o porto deveria ser eficiente e por isso este passaria a ser o foco de muitas análises de desempenho portuário.

A investigação de Herrera e Pang (2008) também partiu da observação de que a eficiência dos portos afetaria diretamente os custos do transporte marítimo. A hipótese geral de que um aumento na escala de operação aumentaria a eficiência se confirmou nos portos de países em desenvolvimento. Os autores ainda deixaram em aberto a questão da eficiência relacionada à maior participação privadas, pois os resultados deram indicativos de que seria melhorada, mas os dados não foram suficientes para comprovar esta ideia.

Gonzalez e Trujillo (2009) dedicaram uma pesquisa a entender como a indústria portuária fazia suas medições de eficiência. As autoras partiram da constatação de que este tópico era relativamente novo no setor de portos, comparativamente com outros setores da infraestrutura já que os primeiros estudos apareceram em meados da década de 1990. Estimaram que as alterações tecnológicas e mudanças na gestão dos portos provocariam alterações na natureza dessas operações ocasionando grande especialização dos inputs (dados inseridos nos modelos altamente matematizados).

No caso da pesquisa de Panayides et al. (2009), a contribuição principal se deu em torno da análise crítica que fizeram sobre o uso da DEA no setor portuário. Os autores notaram que havia uma crescente utilização deste método para a mensuração da eficiência de portos marítimos e fizeram observações sobre os méritos e limitações metodológicas acerca da especificação de parâmetros, amostragem e tipos de DEA utilizados. Chamaram atenção para o fato de que, até aquela presente data somente Cullinane et al. (2006) havia colocado a prova

DEA juntamente com outro modelo (SFA) e que bem poucos autores fizeram a distinção entre “porto” e “terminal”. Esses detalhes foram cruciais não só na interpretação e implicação dos resultados de pesquisa, bem como na comparação com outros estudos.

Ducruet et al. (2014) constatou com grande surpresa que apesar de *time-efficiency* ser uma métrica essencial para a *shipping & ports industry*, havia bem poucos estudos empíricos e mesmo teóricos sobre o assunto. Sem demérito aos estudos prévios sobre *transit time* ou mesmo as análises de critérios multivariadas, os autores buscaram cobrir este hiato na literatura sobre eficiência portuária utilizando uma abordagem da área de maneira a tornar possível a comparação do maior número de portos no mundo ao longo do tempo. Os resultados mostraram que os portos maiores tinham vantagens de eficiência por poder oferecer instalações mais modernas de manuseio de cargas; por outro lado, a média de tempo total de operação era negativamente influenciada, pois nestes portos era também maior o tráfego de navios e dentre eles havia navios mais velhos, com velocidades de operação diferentes. Por fim os autores foram conscientes dos desafios de planejamento urbano que os portos enfrentariam caso considerassem implementar as sugestões de otimizações de programação de horários dos terminais.

Com esta breve revisão sobre a temática da eficiência portuária, ressalta-se os seguintes aspectos. Primeiro, e mais evidente de todos foi que a maioria dos autores partiu da definição estrita de eficiência como uma medida numérica obtida a partir dos dados de desempenho dos portos, ou seja, o problema da eficiência portuária se resume em um cálculo ou em uma combinação de fórmulas matemáticas. Quase todos os *papers* fizeram referência a Farrel (1957) como sustentação teórica aos modelos que propuseram. Alguns casos como o de Cullinane et al. (2006), Herrera et al. (2008) e de Gonzalez e Trujillo (2009) tiveram um cuidado adicional em apresentar vantagens e desvantagens dos vários modelos de medição de eficiência, tais como modelos paramétrico e não-paramétrico; estocástico ou determinístico; eficiência alocativa e eficiência técnica. Talley (2007) também chamando atenção para este problema quando faziam a diferenciação entre medidas de eficiência da Engenharia e da Economia e colocaram a questão da eficiência e eficácia postuladas para que seus parâmetros estivessem ligados com o objetivo econômico do porto. O segundo aspecto diz respeito à fonte de dados, e que novamente todos os *papers* fazem menção a uma crônica escassez ou mesmo falta de dados sobre desempenho dos portos. O terceiro aspecto está diretamente ligado ao segundo, ou seja, porque as fontes de dados são restritas, trabalharam mais com containers do que com os outros tipos de dados e no caso, a informação mais utilizada foi o volume *throughput*. Esta medida teve uma série de implicações que nem todos diferenciaram tão

claramente (com exceção de Panayides et al. (2009) e Ducruet et al. 2014), embora primeiro fizeram uma certa confusão entre a performance de porto e terminal. Segundo, conforme Cullinane et al. (2006) volume *throughput* como medida de output nos modelos implicava que este seria o objetivo do porto, mas podia não ser o único. Terceiro, a dificuldade de se fazer análises ao longo do tempo, o que fez com que muitos estudos ficassem reféns de um ponto no tempo (*cross-sectional*), como é o caso de Tongzon (1995) e Sanchez et al. (2003). A esse respeito Gonzalez e Trujillo (2009) enfatizaram a necessidade de se avançar para mais análises dinâmicas em painel de dados (*panel data*).

No modelo de *lean ports* proposto por Marlow e Paixao Casaca (2003) os autores propuseram que a eficiência fosse medida por processos e não por indicadores gerais. Apesar deste ter sido um estudo teórico no âmbito da gestão da qualidade aplicado a portos, a ideia de ampliar o escopo da eficiência para além de modelos matemáticos se viu presente em estudos posteriores, como o é o caso de Panayides et al. (2009) que recomendou fortemente outras variáveis de desempenho ligadas a satisfação dos clientes ou mesmo participação de mercado, ou ainda como defendeu Ducruet et al (2014) por meio da *time efficiency*.

No caso do Brasil, a pesquisa acadêmica sobre eficiência portuária⁹⁰ o que chamou atenção foi a concentração de publicações científicas nas áreas de Engenharia e Gestão.

A seguir procedeu-se com a análise nas publicações que tiveram a eficiência portuária como objeto de investigação.

As publicações acadêmicas de artigos na área de Engenharia tiveram como característica principal o foco na modelagem, que foi a apresentação de um modelo como solução do problema de pesquisa. Dos 11 artigos mapeados, apenas 2 deles não tiveram a palavra “eficiência” já no próprio título da pesquisa. Dos 11 artigos, 6 fizeram uso da técnica DEA (*Data Envelopment Analysis* ou Análise Envoltória de Dados): método baseado em programação matemática, bastante conhecido também na área de Economia da Produção para análises das eficiências produtivas e que analisa, com base nos recursos (inputs) e produtos (outputs) utilizados em dado processo a eficiência de dadas unidades de decisão (*Decision Making Units*). Essa técnica, assim como a maioria das que utilizaram métodos quantitativos, depende da disponibilidade de dados. No caso dos *papers* analisados, dada a escassez de fontes, utilizaram algum tipo de recorte temporal ou geográfico. Como analisaram os portos

⁹⁰ Foi utilizado como base os motores de busca das principais bases nacionais (CAPES, CNPq, Dedalus, IBCIT, IPEA, BNDES, ANPET). As pesquisas encontradas foram classificadas primeiramente em dois grupos (artigos e dissertações) e em seguida foram agrupadas em áreas a revista ou conferência de publicação ou ainda área de defesa da dissertação.

brasileiros, a fonte principal foi a ANTAQ (Agencia Nacional de Transportes Aquaviários) e seus sistemas de estatísticas disponibilizados por meio da publicação de Anuários Estatísticos, Sistema Desempenho Portuário (SDP) e do Sistema de Informações Gerenciais (SIG).

Leal e Guimarães (2013) avaliaram o desempenho dos portos brasileiros sob o ponto de vista da sua ecoeficiência. Isto é, utilizaram o modelo matemático (Análise Relacional Grey) para relacionar fatores econômicos (como valor e volume das mercadorias movimentadas) como elementos ambientais (poluição sonora, visual, água, solo, térmica e consumo de água e material) e produzir um ranking entre os portos pesquisados. Devido a restrições na disponibilidade de dados, somente 5 portos puderam ser analisados. Santos obteve a primeira posição (mais eficiente) e Belém a última (menos eficiente), ficando Rio Grande, Paranaguá/Antonina e Suape em posições intermediárias.

Silva et al. (2011) fizeram uma comparação da eficiência produtiva dos portos brasileiros no período 1999-2000. Os autores apresentaram uma revisão teórica do conceito de eficiência produtiva para então elaborar seu modelo baseado na técnica DEA utilizando como input dados da infraestrutura de atracação e como outputs, a movimentação de mercadorias (toneladas e TEUs). Os resultados mostram que nos 14 portos analisados: movimentação de contêineres, os portos de Cabedelo (PB), Itajaí (SC) e Santarém (PA) tiveram alto nível de eficiência; os portos de Recife (PE), Salvador (BA) e Vitória (ES) registraram grau médio de eficiência e os portos de Manaus (AM), Porto Alegre (RS) e Ilhéus (BA) apresentaram baixo nível de eficiência. Relativamente à movimentação de carga (SC) proporcionaram alto grau de eficiência, enquanto que os portos de Cabedelo (PB), Fortaleza (CE), Ilhéus (BA), Itajaí (SC), Manaus (AM), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Salvador (BA), Santarém (PA) e Vitória (ES) registraram baixo nível de eficiência. O fato de que Santos (SP), Itaquí (MA), Rio Grande (RS), Paranaguá (PR) e Rio de Janeiro (RJ) foram considerados *outliers*, não fazendo parte dos resultados, portanto.

Falcão e Correia (2012) tomaram em conta uma análise comparativa das duas principais metodologias para análise de eficiência portuária (Fronteira Estocástica e a Análise Envoltória de Dados). Os autores não chegaram a desenvolver as equações para cada método e se retiveram em pesquisa bibliográfica e revisão da literatura sobre estudos que fizeram aplicação dessas técnicas. As conclusões, portanto, foram bastante genéricas: a fronteira estocástica apresentou a vantagem de comparar os resultados dos portos considerados com parâmetros técnicos ou normalizados, porém só conseguiram analisar um produto por vez. Já a análise envoltória de dados possibilitou considerar múltiplos produtos, porém com um número reduzido de dados na amostra a fim de não causar distorções nos resultados. Segundo os autores

DEA, esta tem sido a técnica predominante nos estudos de eficiência portuária tanto no plano internacional como no Brasil.

Wanke (2013) também faz uso de DEA para analisar a eficiência dos portos em duas etapas: primeiro trataram da infraestrutura física (definida como número de berços, área de armazenado e área de pátio) e em segundo, buscando apurar a eficiência de consolidação de carga, foi considerada a movimentação de mercadorias (granel sólido, líquido e container) no período analisado (ano de 2011). A pesquisa demonstrou que havia diferentes fatores indutores de eficiência, tais como tipo de administração, tamanho da *hinterland* e a diversidade de carga com diferentes impactos tanto sobre a infraestrutura física como a consolidação de carga. O autor considerou que esses resultados podem ser particularmente interessantes para condução de planejamento e investimento nos portos tanto para o Estado como para entidades privadas.

Acosta et al. (2013) tinham como objetivo a construção de um escore de eficiência técnica dos portos brasileiros utilizando a metodologia de inputs e outputs (DEA) que foram por eles classificados como relevantes na movimentação de carga. Considerando fatores como tipo de carga movimentada, localização e modernização concluíram que Areia Branca (RN), Itaqui (MA), Natal (RN), Santos (SP) e São Francisco do Sul (SC) foram portos que se mostraram eficientes, isto é, atingiram a fronteira de eficiência.

Já no caso da investigação de Bertoloto e Mello (2011), o objetivo foi analisar portos com características distintas para verificar suas especializações em manuseio dos tipos de carga, bem como compor clusters (aglomerados) por especialidades. Os dados analisados no período entre 2007-2009 mostraram que, durante a crise econômica, as eficiências impactadas negativamente foram dos terminais operados pela mineradora VALE, Tubarão e Terminal Ilha da Guaíba; enquanto que os terminais Soares Dutra e Almirante Barroso, ambos operados pela Transpetro (principal operador de granel líquido no Brasil) não sofreram grandes variações durante o período analisado. A análise foi feita em termos de volume e não de valor das mercadorias.

Cortez et al. (2013) avaliaram a especificamente os portos públicos brasileiros em relação ao papel das autoridades portuárias e seus objetivos de eficiência operacional. Os dados demonstraram que, das 8 companhias docas analisadas, CODESP (São Paulo) foi a companhia Docas mais eficiente no período analisado (2007-2009), seguida pela CODOMAR (Maranhão) e pela CDRJ (Rio de Janeiro).

Varella et al. (2013) tinham como objetivo desenvolver uma tipologia de classificação de estruturas de apoio aos portos (EAP) e a aplicaram ao caso de Santa Catarina especificamente ao porto de Itajaí tendo como premissa a importância do papel dos portos e da

logística no crescimento das exportações no período 2009-2010. Os autores concluíram que dada a saturação de infraestrutura física no entorno do porto de Itajaí, a expansão de plataformas logísticas deveria colaborar para descentralizar e melhor atender às operações logísticas portuárias.

A pesquisa de Pizzolato et al. (2010) se fez acerca do desenvolvimento portuário a partir do conceito de *hinterlands* e apresentou metodologias para sua delimitação. O resultado da aplicação ao caso de Rio Grande revelou não só uma expressiva revisão da literatura sobre o conceito, mas também que os *hinterlands* são essenciais para auxiliar o planejamento do desenvolvimento portuário por parte de Autoridades Portuárias e Terminais Privativos.

Por fim, a pesquisa de Wanke et al. (2011) coletou dados de 25 terminais e aplicou duas metodologias de análise matemática (DEA e SFA) e, mesmo utilizando uma única variável de input e uma de output, concluíram que a grande parte desses terminais estavam no limite de sua capacidade devido ao crescimento de exportações tendo em conta o período analisado 2008-2009.

Foram identificados 9 artigos na área de Gestão que buscavam apresentar uma solução para algum problema de ordem prática de funcionamento do sistema portuário brasileiro, em geral relacionados com competitividade dos portos brasileiros frente a expansão do comércio internacional. Esses *papers* não fizeram análise crítica sobre o que era e como se definia essa competitividade. Como é típico na área de Gestão, os autores fizeram uso de variadas metodologias e abordagens de outras áreas do conhecimento, como Contabilidade, Direito, Economia e Engenharia. Foram identificados 11 artigos, dos quais 6 publicados em periódicos acadêmicos e 5 em conferências.

A investigação de Oliveira Ritta et al. (2014) guardou estreita relação com a temática da área de Engenharia, pois buscou apurar eficiência das companhias docas com vínculo ao governo federal nos anos entre 2011 a 2013. Tratou-se de abordagem relativamente nova no âmbito brasileiro, pois ao invés de utilizar variáveis operacionais ligadas à infraestrutura, deu ênfase aos fatores financeiros. Trata-se de pesquisa com conteúdo inovador, mas que ficou limitada a 4 cias docas justamente pela pouca ou nenhuma disponibilidade de dados financeiros. Os índices financeiros de cada Companhia Doca obtidos por meio de cálculos de racionais foram comparados uns aos outros, sem uma referência padrão (benchmarking) nacional ou internacional.

A pesquisa de Robles et al. (2013) checkou metodologia especificamente de um estudo de caso do Terminal Ponta da Madeira e do manuseio do minério de ferro ali realizado em dois subsistemas (descarga e embarque). Embora tenha utilizado dados dos relatórios gerenciais

somente do ano de 2011, os resultados apontaram que na descarga, o principal impacto estava relacionado à dependência do porto com a ferrovia; e no embarque, à posição de “Aguardando Maré”, deixou clara a necessidade de realização de estudos para o aumento de janelas de atracação e desatracação e planejamento mais acurado dessas operações. De qualquer maneira, as observações constatarem as ações da Companhia VALE no sentido de realizar a integração da gestão logística da origem (mina) até o embarque do minério como estratégia para se manter competitiva no mercado internacional do minério de ferro.

A investigação de Gomes et al. (2013) buscou correlacionar por meio de técnicas estatísticas fatores de eficiência operacional dos portos com certos grupos de mercadorias. Os dados utilizados foram os disponibilizados pela ANTAQ para o ano de 2008 e 2009: frequência de navios, consignação média, prancha média e tempo médio de espera. Considerando os volumes movimentados, os autores concentraram a análise nos seguintes produtos: minério de ferro, coque de petróleo, bauxita, farelo de soja e açúcar a granel. Algumas das hipóteses poderiam ser confirmadas a partir do estudo das características de oferta e demanda desses produtos e o papel do Brasil no comércio internacional. No entanto, o estudo estatístico apresentado logrou seu objetivo de aplicar o coeficiente de Person para verificar quais fatores seriam mais relevantes para cada produto alcançado e os autores sugeriram a sua aplicação para orientação no planejamento e investimento dos portos.

Uderman et al. (2012) pode ser considerado como um artigo em processo, pois tiveram por objetivo principal estabelecer parâmetros e indicadores de desempenho para comparar os portos brasileiros em três dimensões: gestão empresarial, cadeia de valor, desenvolvimento regional. Esses indicadores deveriam servir para acompanhar o processo de modernização após 1990 e estavam diretamente ligados à ampliação da lucratividade, da competitividade e do crescimento econômico. Os autores não chegaram a aplicar a pesquisa neste artigo.

A pesquisa de Wright (1995) teve por característica única a utilização do ISM (*Interpretative, Structural Modelling*) que utilizava inferência lógica e por meio de cálculos computacionais indicava a eficácia do trabalho de uma equipe cujos membros possuíam diferentes níveis de conhecimento técnico sobre um determinado problema. O autor tinha como pressupostos que os objetivos futuros do porto de Santos seriam a diversificação, competitividade e produtividade. Para tanto, listou 18 objetivos específicos extraídos das sugestões vindas dos trabalhadores portuários e ao aplicar ISM concluiu que a equipe podia trabalhar de forma altamente produtiva, pois “gerando em curto espaço de tempo um resultado que integra a visão de especialistas técnicos e a de trabalhadores componentes dos sindicatos de portuários” (WRIGHT, 1995, p. 96).

Foram mapeados 6 artigos na área de Economia, dentre os quais somente Santos e Haddad (2007) tiveram como objeto de estudo a eficiência portuária, mesmo assim tratada de forma relativa dentro de análise de custos de importação. Cabral e Ramos (2014) fizeram uso de indicadores de eficiência para produzir uma cluster análise de 17 terminais de containers no Brasil. Silva e Costa (2013) trabalharam com métodos estatísticos para demonstrar que a capacidade dos portos brasileiros estaria no limite entre 2006 e 2011 em função do aumento de volume das exportações.

A leitura crítica da produção acadêmica feita por Santos e Haddad (2007) sobre a dimensão econômica dos portos no Brasil permitiu destacar três características: as áreas de Engenharia e Gestão correspondiam a cerca de 50% dos estudos; as metodologias empregadas usualmente faziam referência aos *papers* publicados no exterior ou a indicadores de performance propostos pela UNCTAD ou Banco Mundial (LPI e *Port Infrastructure Quality*). A medida que o marco regulatório foi sendo alterado (em 2008 e depois em 2012) mais pesquisas se dedicaram a este tema. Em geral, notou-se uma preocupação dos pesquisadores em avaliar a capacidade física dos terminais no sentido de explicar problemas de congestionamento e apoiar a expansão física.

Especificamente no que diz respeito a eficiência portuária tem-se: a mensuração de eficiência reproduz os parâmetros de eficiência técnica encontrados na literatura internacional, ou seja, volume é o output principal e as demais variáveis estão ligadas à infraestrutura física ou a dados de produtividade produzidos pela ANTAQ; a metodologia predominante é a DEA, sendo que apenas um artigo (Wanke et al. 2011) procurou comparar a DEA com SFA; os estudos se voltaram basicamente para os casos do tráfego de containers, com exceção de Robles et al. (2013) que tratou da carga de minério no terminal Ponta da Madeira; e, no mais, notou-se uma predominância do portos de Santos como foco dos estudos.

Os resultados comparados da literatura internacional e brasileira sobre eficiência portuária permitiram concluir que com a ascensão de modelos computadorizados, a agenda pesquisa voltou-se para a matematização das formulações sobre eficiência em busca de medir desempenho em detrimento da discussão de conceitos e políticas sobre eficiência portuária. Numa análise, percebe-se que, apesar de utilizarem a mesma metodologia (eficiência técnica com DEA), no plano internacional a pesquisa se concentra no campo da Economia, no caso no Brasil, está no campo da Engenharia. Essa é uma diferenciação importante, pois aponta para uma ênfase ainda muito forte nos aspectos técnicos dos portos, que por sua vez estão ligados aos objetivos dos pesquisadores: fica clara a preocupação dos pesquisadores em calcular e otimizar esta eficiência.

No caso do Brasil não se encontrou, por exemplo, literatura que discorresse criticamente sobre os indicadores de desempenho ou mesmo os de produtividade informados pela ANTAQ. No caso internacional, as pesquisas de Gonzalez e Trujillo (2009) e de Panayides et al. (2009) ainda que muito suavemente, são mais críticas as metodologias exclusivamente matemáticas na mensuração da eficiência. Por outro lado, tanto no plano internacional como no Brasil, os pesquisadores compartilham dos mesmos obstáculos no que diz respeito ao acesso a dados, o que os leva a utilizar dados secundários coletados para outros fins que não necessariamente se enquadram no foco da pesquisa. Em ambos os planos (internacional e brasileiro), nota-se que a problemática se funda essencialmente em como calcular melhor e mais precisamente a tal eficiência portuária com base no tráfego de containers. No geral, sentiu-se falta de uma literatura que colocasse a questão da eficiência portuária em relação às características do comércio exterior da região ou do país. Por exemplo, o tráfego de containers no Brasil nunca passou (segundo dados da ANTAQ, 2013) de 11% do volume em toneladas do comércio exterior.

De outro lado, se viu que os próprios pesquisadores relataram as limitações e dificuldades em se modelar a eficiência portuária. Mas se a base de dados é fraca, se a complexidade dos portos não cabe nos modelos, se já se sabe que há mais fatores envolvidos na otimização além dos volumes, não seria o caso de repensar as definições de eficiência? Ou mesmo de buscar outros quesitos que não sejam exclusivamente técnicos, mas sim apoiados em métodos multidisciplinares para dar conta dos problemas da dimensão econômica dos portos? Talvez seja mesmo uma questão de maturidade do conhecimento dos portos como campo de pesquisa, como bem colocado por Pallis et al. (2010, 2011).

O que sabe para o momento é que essas são certamente questões desafiadoras para o futuro não só da agenda de pesquisa, mas para os próprios integrantes da indústria portuária. A crescente participação do setor privado nas operações dos portos indica que a gestão desses serviços tende a se aproximar cada vez mais das práticas do *business management*, segundo as quais os critérios de eficiência econômica são e devem permanecer como centrais. No entanto, se tem claro que os transportes (e os portos por definição) não representam uma atividade com um fim em si mesma, mas sim servem a um sistema maior, parece fundamental compreender qual o papel que os portos exercem para apoiar o desenvolvimento dentro de um determinado padrão de comércio exterior em que se encontram. Este parece ser o contexto no qual o desenvolvimento portuário deve ser estudado e é o que se procurará apresentar na seção a seguir.

5.2 Desenvolvimento portuário: aproximações conceituais⁹¹

Historicamente, os portos marítimos têm sido fundamentais para o desenvolvimento econômico de uma nação e servem como um componente central e necessário para facilitação do comércio. Ao mesmo tempo, o nível de sofisticação das operações, da infraestrutura e das habilidades portuárias devem ser congruentes com o nível da economia do país.

Os portos passaram por importantes estágios de sua evolução (Wang *et al.* 2005; Sanchez e Wilmsmeier 2010). A função dos portos tem sido tradicionalmente relacionada a algum aspecto do crescimento interior e de progresso econômico (Hoyle 2000). As mudanças nos fluxos e composição comerciais constituem o âmbito que define/molda a infraestrutura portuária. As cadeias produtivas possuem características diferentes de necessidades logísticas (Chen e Notteboom, 2012; Kuipers e Eenhuizen 2004) que, por sua vez, tem um impacto no nível da infraestrutura portuária (Rodrigue e Notteboom, 2009). Assim, o comércio de determinadas mercadorias pode ser o catalisador para um maior desenvolvimento do porto.

A composição de comércio exterior é definida como categorias de mercadorias, tais como produtos da agricultura; matérias-primas (incluindo mineração petróleo e gás; e os produtos da manufatura (Banco Mundial, 2008). Quanto maior a participação da categoria dos produtos manufaturados no total de bens comercializados por um país, maior a sofisticação da composição de comércio. E quanto maior for o nível de sofisticação do comércio, mais alto espera-se ser o nível de desenvolvimento econômico (Banco Mundial, 2008).

As discrepâncias significativas entre o desenvolvimento portuário e desenvolvimento econômico de um país podem resultar em infraestrutura que seja sobre ou sub construída. O conceito de "vamos construir, e eles virão" deixou alguns países com dispendiosas infraestruturas sub- ou não utilizada. Portanto, os *stakeholders* portuários, tais como gestores e tomadores de decisões políticas e financeiras são todas partes interessadas nos fatores que impulsionam as mudanças no comércio que afetam os portos. Portanto, há a necessidade de ferramentas para avaliar suas estratégias de investimento.

Na literatura sobre desempenho portuário verificou-se -se uma saturação dos estudos sobre eficiência (tais como eficiência dos terminais de containers, Talley 1988 e 1994; Gonzalez e Trujillo 2009; portos eficientes ou o benchmarking de produtividade, Tongzon e

⁹¹ Parte da discussão que se apresenta aqui foi resultante da pesquisa realizada durante o estágio doutoral 2014/2015 no departamento Maritime Administration da Texas A&M University e que foi publicada no artigo "Port Sophistication and Country Economic Status: Sea Ports as Indicators of Economic Development" *Ocean Yearbook*, 30 (541-563), 2016) de Mileski, J.P., Galvão, C. B., Von Zharen, W. (2016).

Heng 2005). No campo da pesquisa em Economia, os especialistas têm ampliado suas análises para medir a eficácia dos portos na lógica dos mercados globais no contexto da logística enxuta (Paixão e Marlow 2003). Parece, porém, que a medição de desempenho portuário se centrou sobre o desempenho dos sistemas internos, principalmente o financeiro e de movimentação de navios e capacidade de manuseio de carga, como proxies das avaliações funcionais internas (Brooks e Cullinane de 2007, 2013). Aqui nesse levantamento não foram encontrados estudos complementares que fizessem a correlação entre os conceitos de níveis de desempenho dos portos e o desenvolvimento econômico de um país ou região. Talvez como exceção pode-se citar o Modelo de Gerações de Portos proposto em 1992 pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e que consiste em definições de três gerações de portos e que, mais tarde, em 1999, foi atualizado por meio de Nota técnica para incluir os portos de quarta geração. Estes modelos foram concebidos no âmbito da UNCTAD, cuja missão principal é promover o desenvolvimento através do comércio. Portanto, os critérios prevaletentes do modelo (de gerações) foram a política e estratégia de desenvolvimento portuário; o alcance e a extensão das atividades portuárias; e a integração e organização das atividades portuárias (ver, por exemplo, Beresford et al. 2004). No entanto, essa categorização não levou em conta, entre outras características, como a composição de comércio internacional.

Um modelo de desenvolvimento portuário subsequente, chamado WORKPORT, financiado pela Comissão Europeia DG VII integrante do Programa de Transporte da *Fourth Research Framework* para incorporar a "Organização do Trabalho em Portos" (WORKPORT), teve como notável objetivo avaliar os impactos das novas tecnologias e outros fatores relacionados ao ambiente de trabalho e como as estratégias de gestão têm sido empregadas para atender a esses novos desenvolvimentos (Beresford et al. 2004). Novamente, porém, mesmo considerando os portos europeus como foco, este modelo não considerou a composição de comércio de seus critérios.

Ao contrário de estudos anteriores, o foco aqui centra-se na premissa de que o desenvolvimento econômico e a sofisticação da composição do comércio é que determinam o nível de sofisticação dos portos em de um país ou região; e que essa sofisticação evolui como uma resposta ao desenvolvimento econômico. Este é um processo dinâmico ao longo do tempo, ou seja, nos estágios/momentos iniciais de desenvolvimento econômico, a composição de comércio é predominantemente baseada na agricultura e outros recursos naturais (Schott, 2001).

À medida em que cresce o poder de consumo das classes médias em uma formação social, há uma demanda por produtos mais sofisticados da manufatura, por exemplo, a frota de

automóveis da China atingiu 96 milhões de carros em 2010, fazendo saltar a média de 5 carros por 1.000 habitantes em meados da década de 1990, para 70 em 2010 (Notteboom e Vonck 2011). Em uma fase/estágio/momento posterior, mais desenvolvido, a composição de comércio reflete uma maior participação de produtos manufaturados. Portanto, o desenvolvimento econômico é visto tradicionalmente (incluir referências) como uma transição de uma economia predominantemente rural e agrícola com comércio de produtos primárias e com baixa elasticidade-renda para uma economia que é predominantemente urbana, industrial e orientada a serviços com elasticidade-renda geral, que pavimentam o caminho para o aumento da riqueza social, e da estabilidade econômica e equidade social.

Esta premissa de pesquisa adota a teoria de duas correntes de pesquisa em Economia: a primeira corrente é sobre o desenvolvimento econômico, e a segunda é sobre os fluxos de comércio internacional e investimento estrangeiro direto (IED). Crescimento e desenvolvimento econômico têm sido estudados por economistas de vários matizes, dos clássicos aos neoliberais, keynesianos e alternativos (Keynes 1936; Schumpeter 1947; Rostow 1960; Furtado, 1967; Prebish 1983; Sen 1983; Solow 1988; Hirschman 1981; Krugman 1991; Stiglitz e Meier 2001; Chang 2002) e, dependendo de suas inclinações políticas e teóricas, os seus modelos e proposições variam, especialmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento. Esta é uma discussão muito rica, que certamente merece investigação multidisciplinar. No entanto, para o propósito desta etapa de pesquisa, assume-se o desenvolvimento econômico como um processo pelo qual uma economia se transforma/transfere sua base produtiva de predominantemente rural/agrícola para uma que é predominantemente urbana, industrial e de serviços na sua produção (MELLOR 1986).

Semelhante ao que se passa com os conceitos de desenvolvimento econômico, a literatura sobre comércio internacional e IED é vasta e tem várias abordagens (Chesnais, 1996; Chang 2003; Chang e Grabel 2004; Stiglitz 2002, 2003 e Krugman 1991), especialmente no espraçamento do fenômeno da globalização como foi visto em nosso item anterior. Devido à liberalização do comércio, a redução de custos de transporte e o desenvolvimento de cadeias logísticas eficientes, provocaram efeitos globais na infraestrutura de portos (GALVÃO, 2009).

Como era esperado, não é por acaso que as empresas optam por localizar suas instalações em determinadas regiões. Nesse sentido, a dotação de recursos do país e posição geográfica desempenham um papel fundamental. Dunning (1993) em sua tese do Paradigma Eclético OLI (*Ownership, Location, and Internalization*) argumenta que as empresas decidem sobre o IDE com base em vantagens de propriedade, localização, e internalização que se apoiam na presença de recursos naturais e de mercado interno e ganhos de eficiência. Em outras

palavras, no contexto da globalização, o desenvolvimento econômico de um país afeta as decisões em nível estratégico de IDE e de composição de comércio (MILESKI, 2000). Diversificação do comércio é, então, uma estratégia desejável para aumentar o desenvolvimento econômico.

Para determinar a relação dinâmica de transição da agricultura para a indústria de modo a permitir a formulação de uma estratégia ótima e diferenciada em que os países em desenvolvimento, com alta disponibilidade de força de trabalho se especializem em comércio que utilize mais o fator mão-de-obra, enquanto que os países desenvolvidos, com um alto nível de tecnologia, especializam-se em atividades intensivas em capital. Neste *continuum* o trabalho intenso utilizando na agricultura migra para indústria de têxteis, por exemplo. Como indicado pela UNCTAD (2013), a indústria de transformação é um elemento-chave no crescimento econômico:

*“The position of a country as an exporter of a particular product is generally determined by the availability of natural resources, technological competence and, ultimately, comparative advantage (production and trade costs). While developed countries remain major exporters of most sophisticated goods (e.g., motor vehicles) and some heavy industry (e.g., chemicals), developing countries have increased their market share as exporters of commodities and especially of light manufacturing goods (e.g., apparel and electronics). One important insight is that the export shares (and hence production) of light manufacturing have substantially shifted not only from developed to developing countries but also among developing countries (...). Export diversification matters more when countries are able to diversify their exports into more sophisticated, higher value added products, as this typically signals advancements along the technological ladder and often potentially higher rates of economic growth”*⁹² (UNCTAD, 2013, p.04).

O efeito líquido/final desta composição de comércio em desenvolvimento tem sido o de desafiar as tecnologias nos métodos cada vez mais eficientes de movimentação de carga, afetando assim as atividades portuárias. Assim, a sofisticação da infraestrutura portuária é definida como o processo de criação e adaptação dos portos para refletir as mudanças nas

⁹² Tradução própria: “A posição de um país como um exportador de um determinado produto é geralmente determinada pela disponibilidade de recursos naturais, competência tecnológica e, em última análise, a vantagem comparativa (da produção e dos custos comerciais). Enquanto os países desenvolvidos continuam a ser grandes exportadores de a maioria dos bens sofisticados (por exemplo, veículos automotores) e algumas indústrias pesadas (por exemplo, produtos químicos), os países em desenvolvimento têm aumentado a sua participação no mercado como exportadores de matérias-primas e, especialmente, de bens manufaturados leves (por exemplo, vestuário e eletrônicos). Uma observação mais atenta mostra que a participação das exportações (e, conseqüentemente, de produção) de manufatura leve mudou substancialmente não só dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, mas também entre os países em desenvolvimento [...]. A diversificação das exportações é mais importante quando os países são capazes de diversificar as suas exportações em produtos mais sofisticado, de maior valor agregado, já que isto sinaliza tipicamente avanços tecnológico e com frequência taxas mais elevadas de crescimento econômico.”

demandas de clientes e usuários, à medida que o nível de produtos comercializados se torna mais sofisticado (como produtos manufaturados).

O nível de sofisticação da infraestrutura portuária pode ser medido por meio de uma série de variáveis, tais como: os terminais de atracação; as conexões intermodais para destinos por via férrea ou rodoviária; as características físicas do porto (por exemplo, a profundidade do canal), e sistemas de informação automatizados que acompanham e rastreiam a carga desde a origem até o destino final. Este último, a interface entre o porto e a hinterlândia, é cada vez mais entendido como um componente crítico, porque grandes usuários dos portos não se concentram apenas na interface mar-terra, mas também em toda rede logística, incluindo o interior; assim, os portos não são mais vistos como destinos individuais, mas sim como partes de uma cadeia logística (ROSS, 2002 e MEERSMAN et al. 2008 e 2010).

A hipótese é que a sofisticação da infraestrutura portuária reflete o desenvolvimento econômico de um país e que a da composição de comércio muda conforme um país se desenvolve economicamente.

A revisão da literatura sobre o conceito desenvolvimento portuário pode ser tão extensa quanto a história da navegação comercial. O foco aqui, no entanto, é fazer uma revisão das publicações mais recentes no intuito de definir o desenvolvimento portuário. Pallis et al. (2011), dando continuidade ao trabalho de Pallis et al. (2010), identificou a taxonomia e conteúdo da pesquisa sobre portos publicada entre 1997e 2008 e classificou-a em sete categorias.

As questões de desenvolvimento dos portos foram alocadas no âmbito do planejamento e design portuários. Segundo esses estudos, as abordagens sobre o desenvolvimento portuário estão focalizadas em questões específicas (tais como a localização, as dimensões físicas, as estratégias e os investimentos) ou estudos de fatores internacionais, nacionais e locais na que moldam o desenvolvimento dos portos, bem como questões de terminais marítimos. Todos esses estudos apresentaram-se amplos e mais descritivos.

Além dos estudos mais gerais, foram identificados três temas-chave sobre o planejamento e o desenvolvimento portuário: 1) previsão; 2) impacto econômico dos portos; e 3) planejamento e concessão de terminais. Nestes estudos ficou também evidente a dominância dos terminais de containers nas pesquisas sobre desenvolvimento dos portos.

Woo et al. (2012) realizou uma semelhante análise de categoria de estudos dos portos e, em uma versão mais estendida, identificou o desenvolvimento portuário como uma categoria combinado com planejamento portuário entre outras oito categorias. Revisando artigos publicados 1980-2009, Woo et al. observaram que o conteúdo da pesquisa em portos passou

na década de 1980 de um foco no desenvolvimento para a política portuária na década de 1990 e mais adiante nos anos 2000, a gestão de portos passou a ser o centro do debate. Woo et al. (2012) consideram essa transição de interesse dos pesquisadores como um reflexo da indústria dos portos:

*“This transition pattern primarily reflects the evolution of the port industry: from the expansion era via the reform-era to the post-reform era (...). A considerable part of the transition of research themes and topics can be explained by research methodology application and theory development. For example, popularity of the ‘port system analysis’ topic throughout the past three decades is apparently attributed to development of theoretical models (e.g., Hayuth, 1981) in the 1980s and application of the models in the following decades. As discussed, ‘port efficiency’ and ‘port selection’ topics have taken advantage of application of advanced methodologies and analytical tools in the 2000’s”*⁹³ (WOO et al., 2012, p. 369).

Mais recentemente, Notteboom et al. (2013) apresentaram uma análise de conteúdo das pesquisas publicadas 1973-2013 (publicadas na revista acadêmica *Maritime Policy and Management*)⁹⁴ e identificaram que:

*“[...] the issue of business cases for port development has received virtually no attention so far. While, port development was traditionally funded ‘a fonds perdu’ by the public sector, either public Port Authority (PA) or private port development companies invest in ports based on a business case. Academic research on this issue is still largely absent”*⁹⁵ (NOTTEBOOM et al., 2013, p.648)

Ao procurar uma sistemática comum sobre o desenvolvimento portuário, um dos modelos mais citados é o da UNCTAD, proposto em 1992 e atualizado em 1999 como a evolução das gerações dos portos. Há uma diferença epistemológica entre os conceitos de "evolução" e "desenvolvimento".

⁹³ Tradução própria: “Este padrão de transição reflete, principalmente, a evolução do setor portuário: da era de expansão por meio da era das reformas e do período pós-reforma [. . .]. Uma parte considerável da transição de temas e tópicos de pesquisa pode ser explicado pela aplicação de metodologia de pesquisa e desenvolvimento da teoria. Por exemplo, a popularidade do tópico “análise de sistema portuário”, ao longo das últimas três décadas é aparentemente atribuída ao desenvolvimento de modelos teóricos (por exemplo, Hayuth, 1981) na década de 1980 e aplicação dos modelos nas décadas seguintes. Como discutido, ‘eficiência dos portos e “escolha portuária” se valeram de aplicação de metodologias e avançadas ferramentas analíticas na década de 2000.”

⁹⁴ Embora este levantamento está baseado somente nas publicações desta revista acadêmica MPM considerou-se que as conclusões podem ser consideradas como válidas para a realidade da pesquisa sobre desenvolvimento portuário, tendo em vista que esta é a revista científica pioneira e líder na pesquisa sobre portos e transportes internacionais.

⁹⁵ Tradução própria: “ (...) a questão dos casos de negócios sobre o desenvolvimento portuário recebeu praticamente nenhuma atenção até agora. Enquanto, o desenvolvimento portuário era tradicionalmente financiado “a fonds perdu” pelo setor público, tanto as instituições públicas como as autoridades portuárias ou as empresas privadas para desenvolvimento portuário investiram em portos baseado em um caso de negócios. A investigação acadêmica sobre esta questão ainda é praticamente inexistente”

No entanto, o modelo das três gerações de portos proposto pela UNCTAD foi pensado para orientar e oferecer a países (especialmente os em desenvolvimento) uma ferramenta de aprimoramento de seu sistema portuário como uma maneira de impulsionar o crescimento do comércio. Este modelo é considerado como um marco/pilar da conceituação de desenvolvimento portuário e dessa forma houve contribuições acadêmicas importantes para criticar ou atualizar o modelo geracional. Bichou e Gray (2005) examinaram “a validade da terminologia convencional para classificar portos, questionando a suposição de que os portos devem ser conceituados como mercados e/ou empreendimentos operacionais distintos.” Esses autores concluíram que os mercados globais altamente integrados devem ser refletidos na maneira a qual os portos se integram na cadeia logística, o que eles se referem como a “abordagem por canal.” Beresford et al. (2004) também examinaram criticamente o modelo de três gerações de portos da UNCTAD e com base no estudo intitulado WORKPORT, concluíram que, no caso europeu,

*“[...] rather than developing in discrete steps, ports evolve continuously, adapting to new technologies, fresh legislation, revised working practices, and other influences on an as-required basis. Further, it is demonstrated that several streams of evolution can be observed simultaneously; the pace of change within each stream can vary substantially”*⁹⁶ (BERESFORD et al., 2004, p. 93)

Mais tarde, Pettit e Beresford (2009), ao analisar em detalhe o modelo WORKPORT para a Europa, sugeriram uma extensão dos serviços portuários em integração logística, e

*“[...] depending on the type and form of cargo, customer requirements and other factors such as the degree to which ports are tied to a particular distribution channel varies. Ports remain convenient stockholding locations but where they have been made more responsive is in tailoring services to individual customers’ needs, thus becoming more agile”*⁹⁷ (PETTIT e BERESFORD, 2009, p. 253).

Os autores também argumentam que a funcionalidade e o desenvolvimento dos portos não são considerados como categorias separadas no modelo de gerações proposto pela UNCTAD.

⁹⁶ Tradução própria: “(...) ao invés de se desenvolver em etapas discretas, os portos evoluíram continuamente, adaptando-se às novas tecnologias, à nova legislação, às práticas revisadas de trabalho e outras influências em base ‘conforme solicitadas’. Além disso, demonstra-se que os vários fluxos de evolução podem ser observados simultaneamente; o ritmo da mudança dentro de cada fluxo pode variar substancialmente.”

⁹⁷ Tradução própria: “(...) dependendo do tipo e forma de carga, os requisitos do cliente e outros fatores, como o grau de vinculação de certos portos a certos canais de distribuição varia. Os portos permanecem como convenientes locais de armazenagem, mas onde eles foram feitos mais responsivo é na adaptação dos serviços às necessidades dos clientes individuais, tornando-se mais ágeis”

O conceito de agilidade foi amplamente tratado por Paixão e Marlow (2003) na sua proposta sobre como o conceito de Quarta Geração de portos poderia ser operacionalizado pelos gestores portuários através da integração das noções de produção enxuta e ágil. Flynn e Lee (2011) argumentam que o modelo de quarta geração pela UNCTAD (1999) não foi suficiente para refletir as funções dos portos e apresentaram um passo adiante: “o modelo conceitual dos portos de quinta geração com cinco níveis: portos de carga; portos de logística; portos de SCM (Supply Chain Management, ou E-portos bilaterais); E-portos globalizados e portos centralizados no cliente e na comunidade.” Nestes trabalhos, o desenvolvimento de integração logística às atividades portuárias tradicionais como é visto como obrigatório e representa uma mudança de paradigma da perspectiva portos como introduzido por Ross (2002) e também destacado por Hesse e Rodrigue (2004), e Rodrigue e Notteboom (2009). Além disso, De Langen (2007) em seu enquadramento proposto para a análise dos stakeholders portuários forneceu algumas reflexões relevantes sobre o desenvolvimento portuário. O conceito de desenvolvimento portuário não foi explicitamente abordado, mas inferido como uma expansão física do porto.

Houve ainda esforços adicionais para se ter uma abordagem conceitual do desenvolvimento portuário nos estudos realizados por Rodrigue e Notteboom (2005); Sanchez e Wilmsmeier (2010); e Lin e Tan (2013). Rodrigue e Notteboom (2005) apresentaram uma visão crítica do modelo Anyport por Bird (1963) e defenderam que os portos entraram em uma nova fase de desenvolvimento chamada regionalização caracterizada por suas ligações com as atividades logísticas como pontos concentradores (hub) e do interior (*hinterland*). Sanchez e Wilmsmeier⁹⁸ (2010) propuseram uma abordagem relacional para o desenvolvimento portuário baseado na interação de três sistemas: econômico, marítimo e portuário. Os autores focaram a análise na América Latina “e apoiada pelo modelo de vida útil do porto” defenderam que este quadro analítico poderia ser aplicado em outros contextos, considerando sua visão multidimensional. A abordagem de Lin e Tan (2013) sobre o desenvolvimento portuário foi baseada na teoria de forças motrizes/condutoras e no método de entropia. Sete forças motrizes foram divididas em três dimensões (econômica, gerencial e estratégico), a fim de prover uma avaliação do desenvolvimento portuário na China. Em todas os três casos citados acima, as abordagens do desenvolvimento portuário foram construídas no contexto logística de contêineres.

⁹⁸ Ambos pesquisadores pela CEPAL.

No nível regional, identificou-se dois estudos que abordaram o desenvolvimento portuário. Lee e Flynn (2011) apresentaram a doutrina da Ásia para o desenvolvimento de portos concentradores de carga containerizada (container hubs). Os autores argumentaram que as doutrinas anglo-saxã e europeia não eram suficientes para explicar o sucesso da Ásia em grandes desenvolvimentos portuários, sobretudo nos terminais de contêineres.

Wilmsmeier et al. (2014) estudou a evolução do sistema portuário na América Latina "para realizar uma análise detalhada de um caso representativo, a fim de desenvolver um quadro de análise sistemática desta importante fase da evolução do sistema. Dentro do quadro analítico proposto para dar conta da necessidade de identificar os momentos críticos e propulsores para a transição entre as fases do sistema portuário, foram aplicadas ambas análises (quantitativa e qualitativa) utilizando séries temporais de dados sobre o volume total movimentado e a localização dos portos, bem como trouxe à tona a discussão da adaptação institucional através dos processos de privatização e o desenvolvimento de novos portos. Nesta etapa do estudo assumiu-se essas noções como válidas para o escopo desta pesquisa e ressalta os aspectos espaço-temporais da evolução do sistema de portos, aliado à importância de uma visão sistêmica, a fim de identificar quando os momentos críticos são transformados em conjunturas críticas na quais os atores portuários podem superar a dependência da trajetória.

E, novamente, tanto Flynn (2011) como Wilmsmeier et al. (2014) dão duas contribuições relevantes na discussão conceitual sobre o desenvolvimento portuário, entretanto, bastante focalizadas na carga e nas rotas relativas ao transporte de containers. Importante notar que estes estudos foram realizados no âmbito da Geografia, o que representa uma perspectiva diferente quando se trata de política.

No nível da indústria, tem-se encontrado relativamente poucas tentativas de definir o desenvolvimento portuário como um conceito. Destacam-se aqui três que se consideram mais relevantes. Primeiro, diz respeito a publicação *Containerization International*, uma revista da mídia especializada em transporte marítimo internacional, cujo mérito é reconhecido entre os experts do setor; a revista publicou durante vários anos seguidos em seu Anuário uma seção inteira dedicada aos temas do desenvolvimento portuário. Em 1992, eles afirmavam que:

"[...] sufficient water depth to allow the berthing of third generation containerships is only to be found at a few of the bigger port locations, with drafts rarely exceeding 12m anywhere in the country as a whole. The present situation is a direct reflection of the way port development has been mainly

centered on the conversion of existing break-bulk wharves during the past 10-15 years”⁹⁹(CONTAINERIZATION INTERNATIONAL, 1992)

Isto significa que a noção de desenvolvimento portuário estava atrelada a um avanço na capacidade técnica do porto, visto que os indicadores utilizados (como medida do calado e comprimento dos navios) são marcadores da capacidade de carregamento e que, portanto, devem ser compatibilizadas com as habilidades de manuseio de carga do (ou dos) porto (s) em questão.

Segundo, trata-se da iniciativa do *Shanghai International Shipping Institute* (SISI) que desde 2010/2011 publica em seus relatórios anuais o *Global Port Development Index* – GPDI (Índice Global de Desenvolvimento Portuário) que consiste em uma quantificação de indicadores abstratos de desenvolvimento de modo permitir a comparação entre portos. A composição e metodologia exatas de cálculo não são detalhadas no relatório que se teve acesso. Dos dados apresentados, tem-se que o GPDI é uma média ponderada de outros quatro índices: volume total da movimentação de carga; a infraestrutura; operações e gestão portuárias; e desenvolvimento sustentável (SISI, 2012). Este índice é mais uma evidência de que na noção de desenvolvimento portuário prevalecem os indicadores de capacidade (mensuração física) do porto, cuja aplicação está direcionada aos investidores interessados neste tipo de medida e de forma compara um porto com outro.

Em terceiro, há o estudo realizado por BMT e que avaliou o plano de desenvolvimento estratégico para o porto de Hong Kong (HKP) até 2030. Neste relatório, desenvolvimento portuário está definido como:

*“Given the competitive nature of the shipping industry and the scarcity of land in Hong Kong it is proposed that the development plan should: (i) allow better use to be made of existing infrastructure, (ii) increase the competitiveness of HKP, and hence (iii) enable HKP to adapt to market trends.”*¹⁰⁰ (BMT, 2014, p.22)

⁹⁹ Tradução própria: “ (...)a profundidade do canal de acesso necessária para permitir a atracação de navios porta-containers de terceira geração só pode ser encontrado em alguns dos maiores portos, com calado raramente superando os 12 metros. A situação atual é um reflexo direto da maneira como o desenvolvimento portuário tem-se centrado principalmente na conversão dos cais convencionais de granel ao longo dos últimos 10-15 anos.”

¹⁰⁰ Tradução própria: “Dada a natureza competitiva da indústria naval e da escassez de terra firme em Hong Kong, propõe-se que o plano de desenvolvimento deve: (i) permitir uma melhor utilização das infraestruturas existentes, (ii) aumentar a competitividade do HKP, e, portanto, (iii) permitir ao HKP adaptar-se às tendências de mercado.”

Por fim, mas não menos importante, ressalta-se dentre as publicações da UNCTAD, em seu relatório anual sobre o transporte marítimo (*Review of Maritime Transport*) uma seção dedicada aos temas do desenvolvimento portuário. A leitura desta seção em diferentes anos de publicação deste relatório (existente desde 1999), confirma que a ideia de desenvolvimento portuário como algo que pode ser mensurável por pelo menos três grupos de variáveis, : a expansão física (volume de carga em toneladas ou número de containers movimentados, número de terminais e equipamentos instalados, tais como guindastes, empilhadeiras etc.); os níveis de eficiência (indicadores de desempenho, como movimentos por horas) ou ainda nível de investimento.

Sendo a UNCTAD uma agência dentro de um órgão multilateral (ONU), essas medidas do desenvolvimento dadas por variáveis “mensuráveis” cumprem com uma função de pode avaliar os portos ou os países de maneira comparativa. Sabe-se que este tipo de comparação ou de medida podem resultar em avaliação equivocada do sistema portuário, pois acaba por comparar países em situação de desenvolvimento econômico e social diferentes.¹⁰¹

De modo a averiguar a existência de outras definições de conceitos sobre o desenvolvimento portuário, fez-se novas buscas em 3 bases de dados distintas: *Web of Science*; *Science Direct* e *Scielo*. Assim, a análise da literatura sobre o conceito de desenvolvimento portuário resultou em três pontos principais. Primeiro, não é um conceito consolidado ou bem estabelecida entre os acadêmicos ou especialistas da indústria. As razões são várias e derivam das muitas facetas que o próprio conceito de “desenvolvimento” pode ter, o que certamente deixa margem para futuras pesquisas. Pallis et al. (2011) em sua investigação sobre a pesquisa em portos e apoiados nas definições de Kuhn sobre o paradigma científico concluíram que os estudos nesta área ainda estão em fase pré-paradigmática, isto é, na qual não há consenso sobre definições e conceitos chave.

Em segundo lugar, independentemente do método utilizado para analisar o desenvolvimento portuário, percebe-se que há sempre o aspecto da expansão física envolvido, o que pode explicar o número de artigos publicados no âmbito da geografia. Em terceiro lugar, há a ideia de que o desenvolvimento deve ser analisado ao longo do tempo para abordar a dinâmica dos portos.

¹⁰¹ No caso do Brasil são vários os experts que comparam a produtividade dos terminais de containers de Santos com o de Rotterdam ou Shanghai. As vezes surgem como para enaltecer algum ganho de produtividade, mas na maioria dos casos para criticar o desempenho brasileiro. Somos críticos a esse tipo de comparação, não no seu critério técnico *stricto sensu*, mas no sentido de que a produtividade do porto está relacionada a um conjunto maior de variáveis.

Em resumo, pode-se concluir que existem lacunas na literatura sobre o desenvolvimento portuário em um nível global. (Sobretudo, quando se faz a ligação/correlação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento portuário). E dessa forma, a abordagem a seguir apresenta uma perspectiva diferenciada sobre o desenvolvimento portuário elaborada a partir do conceito de sofisticação portuária.

5.2.1 A concepção do modelo de sofisticação portuária

A Tabela 1 mostra o histórico do volume e da participação dos containers no tráfego de mercadorias secas (carga geral) de 1983 a 2006, bem como a variação do comércio de manufaturas. Conforme estes dados, o volume comércio transportado por containers é, portanto, aquele que apresenta as mais altas taxas de crescimento nas últimas duas décadas. Isto deve-se a duas influências principais: primeiro, o comércio de produtos manufaturados aumentou; e, segundo, por conta do impacto do processo de conversão dos modos de carregamento da carga geral em containers, processo denominado containerização. Stopford (2009) afirmou:

*“In reality containerization was not just about ships. It was a completely new way of organizing transport, involving a massive capital investments and an end to the control of trade by separated shipping companies working within a closed conference system. [...] By adopting containerization the industry opened the floodgates for global commerce”*¹⁰² (STOPFORD, 2009 p. 41).

Esses dados não deixam dúvidas de que o container representa elemento-chave no processo do desenvolvimento portuário. De acordo com UN (2012), houve grandes mudanças no padrão de comércio

*“[...] associated with the rapid industrial growth of a range of developing countries. Moving from agricultural and other primary production to manufacturing tends to drive up the import intensity of production; moreover, global trade increasingly involves value chains with different geographical locations contributing various parts to the production processes”*¹⁰³ (UN, 2012, p.43).

¹⁰² Tradução própria: Na realidade, a containerização não era apenas sobre navios. Trata-se de uma forma completamente nova de organizar o transporte, envolvendo investimentos maciços de capital e o fim do controle do comércio por companhias marítimas separadas que trabalham dentro de um sistema fechado de conferências. [...] Ao adotar a containerização, a indústria abriu as comportas para o comércio global.”

¹⁰³ Tradução própria: “associados ao rápido crescimento industrial de uma série de países em desenvolvimento. Mover-se de uma base de produção primária agrícola para a manufatura, tende a elevar a intensidade da importação de bens de capital; além disso, o comércio global envolve cada vez mais cadeias de valor cujos processos de produção estão em diferentes localizações geográficas em diversas partes do mundo.”

Tabela 1: O volume e valor do tráfego de containers e granéis (1983-2006)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	World Economy (%pa)		Containerized cargo movements (moves)									
	GDP %pa	Manufactures exports (value) %pa	Container lifts		Container cargo		tons per lift	Break bulk mt	dry bulk mt	Total dry cargo		Container share in mt (%)
			TEU (m)	%pa	mt	%pa				mt	%pa	
1983	6.30	5.10	46		127		2.8	487	1,254	1,868		6.8%
1984	7.00	10.80	53	17.0	148	16.0	2.8	511	1,396	2,055	10.0%	7.2%
1985	4.00	4.80	57	7.0	160	8.0	2.8	549	1,461	2,170	5.6%	7.4%
1986	6.80	4.10	62	9.0	173	8.0	2.8	555	1,415	2,143	-1.2%	8.1%
1987	7.60	6.30	68	10.0	192	11.0	2.8	549	1,472	2,213	3.3%	8.7%
1988	7.00	9.50	75	10.0	211	10.0	2.8	559	1,565	2,335	5.5%	9.0%
1989	5.20	7.80	82	9.0	231	10.0	2.8	578	1,610	2,419	3.6%	9.5%
1990	5.00	6.10	87	6.0	246	6.0	2.8	626	1,598	2,470	2.1%	10.0%
1991	4.60	3.60	96	10.0	268	9.0	2.8	653	1,625	2,546	3.1%	10.5%
1992	4.20	4.70	105	10.0	292	9.0	2.8	701	1,596	2,589	1.7%	11.3%
1993	3.80	4.10	115	10.0	322	10.0	2.8	715	1,616	2,653	2.5%	12.1%
1994	5.40	11.10	129	12.0	357	11.0	2.8	691	1,696	2,744	3.4%	13.0%
1995	5.00	9.00	141	10.0	389	9.0	2.8	861	1,805	3,055	11.3%	12.7%
1996	4.60	5.30	155	10.0	430	11.0	2.8	806	1,819	3,055	0.0%	14.1%
1997	4.50	11.00	169	9.0	470	9.0	2.8	872	1,916	3,258	6.6%	14.4%
1998	0.20	4.80	183	8.0	503	7.0	2.7	859	1,900	3,262	0.1%	15.4%
1999	5.50	5.10	205	12.0	560	11.0	2.7	877	1,896	3,333	2.2%	16.8%
2000	5.80	13.00	227	11.0	628	12.0	2.8	929	2,042	3,599	8.0%	17.4%
2001	1.10	-1.40	239	5.0	647	3.0	2.7	910	2,095	3,652	1.5%	17.7%
2002	3.30	4.00	275	15.0	718	11.0	2.6	961	2,172	3,851	5.4%	18.6%
2003	2.60	4.90	303	10.0	806	12.0	2.7	955	2,291	4,052	5.2%	19.9%
2004	5.30	10.00	343	13.0	919	14.0	2.7	926	2,469	4,314	6.5%	21.3%
2005	4.90	6.00	381	11.0	1,017	11.0	2.7	920	2,564	4,501	4.3%	22.6%
2006	5.40	8.00	419	10.0	1,134	11.0	2.7	882	2,703	4,719	4.8%	24.0%
Average												
1983-2006	4.80%	6.60%		10.10%		10.00%		2.60%		3.40%	4.10%	

Fonte: Stopford (2009, p. 516) based on World Bank (colunas 1 e 2); Clarksons SRO/Spring 2006 (col 3 a 11); col 12 elaboração própria. Observações: col2: manufactures exports show % change at constant prices World bank; Col 3/4: show container lifts, including empties; Col 5/6: show container cargo moved in the year (estimate - the actual amount is not known); col 7: col 3 divided by col 5. 20` containers usually carry 10-12 tons, so there are many unexplained lifts; col 8: breakbulk cargo is residual after deducting containerized cargo and bulk from col 10; col 9: dry bulk commodities like ore, coal, grain etc.; col 12: col 5 divided by col 10.

A revisão da literatura apresentada nesta etapa mostrou uma clara mudança no sentido do desenvolvimento portuário na direção das cadeias logísticas e, mais precisamente, logística de contêineres. Também a partir da literatura, verificou-se que há uma série de maneiras para correlacionar o desenvolvimento econômico com o comércio internacional e desta com as atividades portuárias. E neste estudo, a premissa é que o desenvolvimento portuário deve seguir o desenvolvimento econômico do país e, uma vez que não foram encontrados estudos empíricos atualizados sobre isso, optou-se por aplicar a técnica estatística de regressão para mostrar a correlação de níveis de sofisticação portuárias e o desenvolvimento econômico do país.

Conforme Martins e Theophilo (2009):

“O modelo de regressão poderá ser útil para explicação do comportamento da variável dependente (Y) em função dos valores de X tomados dentro dos limites de variação da amostra, ou seja, para se fazerem interpolações. As extrapolações podem ser feitas com os devidos cuidados, para valores próximos dos limites de variação de X” (MARTINS e THEOPHILO, 2009, p. 135).

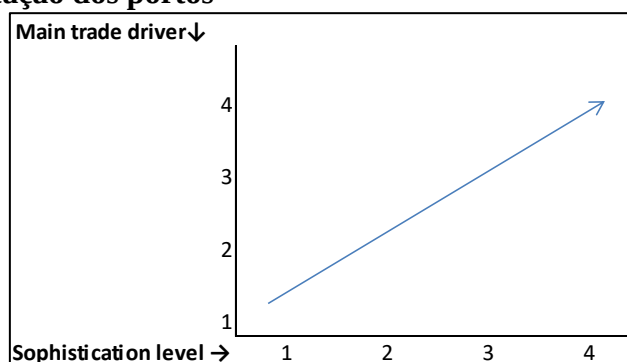
Por definição, a correlação é o grau em que duas ou mais variáveis no mesmo grupo de elementos apresentam uma tendência para variar juntos. Assim, enfatizou-se aqui que não se está tentando prever como o desenvolvimento dos portos será, já que este depende de outros fatores que estão fora do escopo desta pesquisa. Mas sim verificar se há correlação entre o desenvolvimento portuário e o desenvolvimento econômico. Argumenta-se aqui que: i) o desenvolvimento econômico de um país conduz/determina a sofisticação dos portos; ii) que a composição de comércio de um país se altera ao longo do tempo de uma maioria de produtos agrícolas para produtos da manufatura, que transportados por containers, determinam o nível de sofisticação portuária. A Figura 15 e a Quadro 14 resumem essas relações entre composição comercial e nível de sofisticação dos portos.

Quadro 14: Correspondência entre o principal fator na composição comercial e o nível de sofisticação dos portos

Principal fator condutor do comércio internacional:	Nível de sofisticação dos portos:
1. Produtos primários da agricultura	1. Generalizado limitado
2. Produtos semiprocessados (da agricultura e mineração)	2. Generalizado
3. Manufatura geral	3. Especializado
4. Manufatura especializada	4. Altamente especializado (sofisticada)

Fonte: Mileski et al. (2016).

Figura 15: O modelo geral das relações dos fatores condutores na composição comercial e os níveis de sofisticação dos portos



Fonte: Mileski et al. (2016).

A sofisticação dos portos de um país é um resultado da interação destes elementos e é medido em quatro níveis: 1-generalizado limitado; 2-generalizado; 3-especializado; e 4-altamente especializado. O primeiro e segundo níveis dizem respeito às economias com uma parcela maior de produtos agrícolas em sua composição comercial, o que corresponde a um sistema portuário menos sofisticado. Os níveis três e quatro tratam de economias com uma maior parcela predominante de bens manufaturados sua composição de comércio e, portanto, espera-se que seus portos sejam mais sofisticados ou ainda altamente especializados.

O modelo Anyport proposta por Bird (1963) ou o modelo do Ciclo de Vida Útil do Porto proposto por Charlier (1992) focalizaram o desenvolvimento espacial dos portos sob a ótica da Geografia, o que é uma abordagem diferente do modelo aqui proposto. Esse modelo também difere da proposta feita por Sanchez e Wilmsmeier (2010), que utilizava um modelo de desenvolvimento portuário relacional que tinha como premissa básica um modelo de ciclo de vida do porto. Reconhece-se o esforço desta investigação de Sanchez e Wilmsmeier (2010) em teorizar o desenvolvimento portuário considerando um amplo conjunto de variáveis e dimensões. Entretanto, o fato de no modelo final tratarem o porto como “produto”, tal como a premissa do modelo de ciclo de vida útil prevê, acabou por romper com uma característica fundamental do porto que é a prestação de um serviço, cuja demanda (como infraestrutura) que não se explica por ela mesma, mas sim derivada ao sistema econômico no qual este porto está inserido.

Embora o pressuposto de que o desenvolvimento dos portos tenha evoluído em diferentes fases ao longo do tempo e que haja um componente geográfico nesta mudança m aparece válido. O modelo proposto não salienta o aspecto geográfico, mas a sua composição comercial, especificamente a participação da manufatura (em valor) da composição comercial e o volume de containers transportados.

Em tempo, se reconhece que em alguns países e/ou regiões, especialmente aqueles ou aquelas com uma forte tradição marítima, os portos são inseridos em uma estrutura muito maior que corresponde ao cluster¹⁰⁴ marítimo. No entanto, o desenvolvimento do *cluster* é algo que se entende estar fora do escopo deste estudo, já que se especificou em hipótese que o nível de sofisticação da composição de comércio deve determinar o nível de sofisticação dos portos de um país.

¹⁰⁴ Sabe-se que as definições de cluster podem variar conforme a orientação teórica. No caso da literatura internacional sobre portos e transporte marítimo, em geral, utiliza-se cluster como sinônimo de aglomerado.

A teoria pressuposta aqui explora a relação entre as características que representam o desenvolvimento econômico do país e as que representam a sofisticação dos portos. Dessa forma, detalhou-se as variáveis utilizadas antes de testá-la empiricamente na hipótese.

Definiu-se o nível de desenvolvimento econômico do país através do nível de sofisticação da composição de comércio. O uso da composição de comércio como um indicador de sofisticação econômica é apoiado por diferentes teorias do comércio (CID 2014). Além disso, conforme observado pelo Banco Mundial (2008), a medida que as economias se desenvolvessem, sua participação no comércio mundial de manufatura se expandiria. Já a sofisticação dos portos é medida quando se usa a variável do volume de tráfego total de containers.

Uma vez que o desenvolvimento de um país e o desenvolvimento portuário envolvem mudanças ao longo do tempo, um estudo longitudinal foi conduzido. O período de análise escolhido foi de 1981 a 2012, tendo em vista que o início dos anos de 1980 marcaram a aceleração das trocas comerciais (fenômeno este já mapeado anteriormente como mundialização ou globalização) impulsionado por outro fenômeno facilitador do comércio e dos transportes, a containerização e termina com 2012, ano mais recente para o qual todos os dados estão disponíveis

Os resultados das análises de regressão (detalhadas em Mileski et al., 2016) indicaram que esta hipótese defendida no trabalho foi confirmada: o nível de desenvolvimento (medido pela proporção da manufatura na composição de comércio em valor) do país determina o nível de sofisticação dos portos (medido pelo tráfego total de containers).

O objetivo foi compreender o desenvolvimento portuário em correlação com o desenvolvimento econômico. Uma vez que nenhum indicador consolidado de desenvolvimento portuário foi encontrado na literatura, propôs-se aqui um indicador, chamado sofisticação portuária. Os resultados da análise demonstram que à medida que uma economia muda, a capacidade dos portos para lidar com diferentes, mais sofisticadas cargas também mudam.

A ideia de que “vai-se construir e eles virão” pode revelar-se não verdadeira. É fundamental que as atividades portuárias apoiem as necessidades da economia subjacente. O excesso ou a falta de obras de infraestrutura portuária ou não a manutenção de estruturas necessárias minará as necessidades da economia a qual o sistema portuário deve servir. A importância crítica de expansão da composição de comércio pode servir como um exemplo de crescimento liderado pelas exportações. Além disso, existe uma correlação entre produção e renda per capita e desta com renda mais alta que demanda mais manufaturas produzidas mundialmente.

O modelo proposto por Mileski et al. (2016) apresentou características distintas daqueles apresentados na literatura existente devido a três características principais. Primeiro, pois ele reflete a sofisticação da infraestrutura portuária por nível (e não fases). Em segundo lugar, pois demonstra a trajetória de desenvolvimento do porto em nível cross-country (e não apenas por porto). Em terceiro lugar, pois calcula as correlações utilizando variáveis em diferentes dimensões, tais como volume de containers (em TEUS) e valor do comércio de manufaturados (em US\$).

Considerou-se que o modelo proposto atingiu o objetivo e contribui para a literatura sobre desenvolvimento portuário e permitiu uma comparação de nível de sofisticação portuária em diversos países ao longo de três décadas.

No entanto, reconhece-se três possíveis limitações deste modelo, conforme segue: primeiro, pois analisa países e não os portos individualmente. A questão é como lidar com os países com mais de uma instalação portuária (casos típicos: EUA, Brasil, China, Índia) e como interpretar os resultados considerando o fato de que eles têm terminais especializados para manusear cargas especializadas e altamente integrada verticalmente (tais como petróleo da Petrobras ou Minério de Ferro da Vale). Em segundo lugar, o modelo considera os volumes totais do tráfego de containers, mas não o total volumes a granel (líquidos ou sólidos). Assim, a participação dos volumes a granel é inferida como não relevante no modelo de sofisticação dos portos, mas se reconhece que alguns terminais marítimos possuem elevados níveis de sofisticação para lidar com certos tipos de granéis líquidos. Portanto, sua correlação com o desenvolvimento do porto deve ser objeto de investigação futura através de estudos de caso, como a cadeia logística de granéis sólidos e líquidos que se apresenta altamente verticalmente integrada. Em terceiro lugar, não se considerou qualquer tipo de medida institucional ou de governança neste modelo, já que se entende ser esta uma parte que diz respeito aos modelos de gestão portuária. Reconhece-se que, em alguns países, os diversos órgãos de gestão têm uma grande influência no desenvolvimento dos portos, pois controlam uma parte significativa da dotação orçamental para os projetos de expansão portuária. Isto deve ser considerado como tema de futuras pesquisas.

Apesar das limitações desta pesquisa para avaliar a situação de cada país, o entendimento dos resultados mostra que as estratégias e políticas de planejamento e desenvolvimento portuário devem considerar os fatores propulsores/condutores do

desenvolvimento econômico, afinal, “*all models are wrong, but some are useful*”¹⁰⁵ (GEORGE BOX, 1979).

5.3 Perfil do comércio exterior brasileiro e seus reflexos na movimentação portuária brasileira no período 1993-2013

É farta a literatura que examinou o comércio exterior brasileiro sob a ótica das contas nacionais e na contextualização deste estudo, viu-se o destaque que foi dado ao papel das exportações para geração de saldos na Balança de Transações correntes. Dessa forma, será procurado nesta seção, verificar dois pontos principais: qual o perfil geral do comércio exterior brasileiro e como este refletiu na movimentação portuária, no período de 1993-2013. Para tanto, fez-se uso das estatísticas de comércio exterior produzidas pela AEB, cuja base de dados é o MDIC e SECEX e também dos dados da movimentação portuária produzidos pela ANTAQ e publicados em seus Anuários Estatísticos e SDP (Sistema de Desempenho Portuário). Com estes dados buscou-se enriquecer a discussão do papel dos portos marítimos e complementar as conclusões do modelo de sofisticação portuária apresentada no item anterior.

5.3.1 Perfil do comércio exterior brasileiro no período 1993-2013

Os dados da SECEX apresentaram indicativos de valores sobre o comércio exterior e então para o período 1993 a 2013 considerou-se três aspectos mais destacados: i) a relação dos valores das exportações e importações no valor do PIB ficou abaixo de 20% nos anos de 1990, elevando-se, atingindo 24% no ano de 2004 e só caiu nos anos 2009 e 2010 em função da crise mundial. ii) a participação das exportações brasileiras (FOB)¹⁰⁶ nas exportações mundiais tangenciou o 1% nos anos de 1990 e cresceu continuamente nos anos 2000, atingindo 1,43% em 2011; e a participação das importações brasileiras (CIF)¹⁰⁷ nas importações mundiais que era abaixo de 1% atinge 1,33% em 2013; e iii) a corrente de comércio brasileira cresceu de US\$ 66 bilhões em 1993 para US\$ 492 bilhões em 2013, conforme apresenta a Tabela 2.

¹⁰⁵ Tradução própria: “todos os modelos estão errados, mas alguns são úteis”

¹⁰⁶ Como comparativo tem-se que em 1990: a participação nas exportações mundiais da China era de 1,80%; a dos EUA de 11,40% e da Alemanha de 12,21%. Em 2011, a China passou para 11,75%; os EUA para 9,69% e a Alemanha para 9,13%. (AEB, 2012, p. 38 com base em dados da OMC).

¹⁰⁷ Como comparativo tem-se que em 1990: a participação nas importações mundiais da China era de 1,50%; a dos EUA de 14,60% e da Alemanha era de 10,05%. Em 2011, a China passou para 10,55%; os EUA para 13,50% e a Alemanha para 7,91%. (AEB, 2012, p. 39 com base em dados da OMC).

Tabela 2: Evolução do Comércio Exterior Brasileiro em Valores (US\$), 1993 a 2013

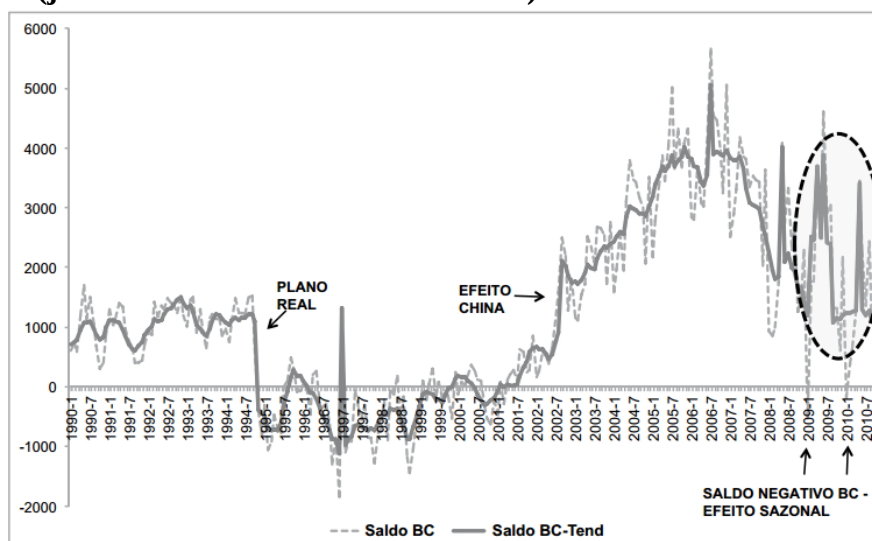
Período	PIB BRASIL			EXP BRASIL (FOB)				EXPORTAÇÃO MUNDIAL (FOB)				IMP BRASIL (FOB)				SALDO COMERCIAL (FOB)		IMP BRASIL (CIF)			IMPORTAÇÃO MUNDIAL (CIF)		COMÉRCIO MUNDIAL		PIB MUNDO		
	US\$ bi (A)	Tx. real %	Abert. econ. /1	US\$ bi (B)	Var. %	Part.% B/A	Part.% B/C	US\$ bi (C)	Var. %	Part.% D/A	Part.% D/A	US\$ bi (D)	Var. %	Part.% D/A	Part.% D/A	US\$ bi (B - D)	US\$ bi (E)	Var. %	US\$ bi (F)	Part.% E/F	Em volume %	US\$ bi	Tx. real %				
1993	429.7	4.9	14.9	38.6		9.0	1.05	3,684.4		25.3		33.1	31.0	6.1		13.3	27.7		3,890.0	0.71	4.2	25,279	2.1				
1994	543.1	5.9	14.1	43.5	12.9	8.0	1.04	4,205.3	14.1	33.1	31.0	6.1				10.5	36.0	29.8	4,428.0	0.81	9.1	27,113	3.4				
1995	770.4	4.2	12.5	46.5	6.8	6.0	0.93	5,024.1	19.5	50.0	51.1	6.5				-3.5	54.1	50.4	5,285.0	1.02	7.3	30,126	3.3				
1996	840.3	2.2	12.0	47.7	2.7	5.7	0.91	5,253.5	4.6	53.3	6.8	6.3				-5.6	56.8	4.9	5,548.0	1.02	5.1	30,892	3.8				
1997	871.3	3.4	12.9	53.0	11.0	6.1	0.98	5,431.1	3.4	59.7	12.0	6.9				-6.8	63.3	11.4	5,739.0	1.10	9.9	30,759	4.1				
1998	844.0	0.0	12.9	51.1	-3.5	6.1	0.96	5,352.7	-1.4	57.8	-3.3	6.8				-6.6	61.1	-3.4	5,683.0	1.08	4.6	30,561	2.6				
1999	586.8	0.3	16.6	48.0	-6.1	8.2	0.86	5,563.0	3.9	49.3	-14.6	8.4				-1.3	51.9	-15.1	5,927.0	0.88	4.7	31,758	3.7				
2000	645.0	4.3	17.2	55.1	14.8	8.5	0.88	6,277.9	12.9	55.9	13.3	8.7				-0.7	59.1	13.8	6,725.0	0.88	10.8	32,731	4.7				
2001	553.8	1.3	20.6	58.3	5.7	10.5	0.97	6,024.2	-4.0	55.6	-0.4	10.0				2.7	58.6	-0.7	6,484.0	0.90	-0.1	32,527	2.3				
2002	504.4	2.7	21.4	60.4	3.7	12.0	0.96	6,311.4	4.8	47.2	-15.0	9.4				13.2	49.7	-15.2	6,743.0	0.74	3.3	33,811	2.8				
2003	553.6	1.1	22.0	73.2	21.1	13.2	0.99	7,379.9	16.9	48.3	2.3	8.7				24.9	50.9	2.3	7,869.0	0.65	5.3	37,978	3.8				
2004	663.8	5.7	24.0	96.7	32.1	14.6	1.08	8,977.4	21.6	62.8	30.0	9.5				33.8	66.4	30.6	9,574.0	0.69	9.7	42,748	5.1				
2005	882.4	3.2	21.8	118.5	22.6	13.4	1.16	10,235.9	14.0	73.6	17.1	8.3				44.9	77.6	16.9	10,870.0	0.71	6.6	46,255	4.7				
2006	1,088.8	4.0	21.0	137.8	16.3	12.7	1.16	11,830.1	15.6	91.4	24.1	8.4				46.5	95.8	23.5	12,461.0	0.77	8.6	50,059	5.2				
2007	1,366.5	6.1	20.6	160.6	16.6	11.8	1.17	13,690.7	15.7	120.6	32.0	8.8				40.0	126.6	32.1	14,330.0	0.88	6.5	56,440	5.3				
2008	1,650.9	5.2	22.5	197.9	23.2	12.0	1.25	15,805.7	15.4	173.0	43.4	10.5				25.0	182.4	44.0	16,572.0	1.10	2.4	61,848	2.7				
2009	1,625.6	-0.3	17.3	153.0	-22.7	9.4	1.25	12,241.4	-22.6	127.7	-26.2	7.9				25.3	133.7	-26.7	12,781.0	1.05	-12.0	58,623	-0.4				
2010	2,143.9	7.5	17.9	201.9	32.0	9.4	1.35	14,914.1	21.8	181.8	42.3	8.5				20.1	191.5	43.2	15,510.0	1.23	14.1	64,020	5.2				
2011	2,475.1	2.7	19.5	256.0	26.8	10.3	1.43	17,889.3	19.9	226.2	24.5	9.1				29.8	236.9	23.7	18,504.0	1.28	5.5	70,896	3.9				
2012	2,247.3	1.0	20.7	242.6	-5.3	10.8	1.35	17,933.5	0.2	223.2	-1.4	9.9				19.4	233.4	-1.5	18,611.0	1.25	2.4	72,106	3.2				
2013	2,243.1	2.5	21.5	242.2	-0.2	10.8	1.32	18,300.3	2.0	239.6	7.4	10.7				2.6	250.4	7.3	18,890.0	1.33	2.5	73,982	3.0				

Fontes: Exportação e Importação Brasileira: SECEX/MDIC e RFB/MF; Taxa real de variação do PIB: IBGE; PIB em dólar: BACEN; PIB mundial: FMI; Comércio Mundial: OMC. Elaboração: DEAE/SECEX/MDIC. Observações: /1 O grau de abertura da economia é medido pela participação da corrente de comércio (exportação+importação) em relação ao PIB.

Portanto, em termos gerais viu-se que, embora o grau de abertura da economia brasileira tenha aumentado (de 14,9 em 1993 para 21,5 em 2013, atingindo pico de 24), significando que o país comercializou mais com o exterior, o comércio internacional brasileiro não apresentou grandes variações nem para dentro (na relação da corrente de comércio exterior com o PIB) e nem para fora (na participação geral no PIB Mundial) ao longo do período 1993-2013. O que realmente chama a atenção foram os saldos da Balança Comercial que passaram da posição predominantemente deficitária nos anos de 1990 para a posição majoritariamente superavitária nos anos de 2000. De acordo com a pesquisa de Cunha et al. (2013), os anos de 1990 foram influenciados pelo “efeito do Plano Real”, enquanto que os anos 2000 teve mais presente o “efeito China”, conforme Figura 16. Veja mais detalhadamente como se compôs este resultado.

Ainda na Tabela 2 destacam-se nas exportações os anos de 2003/2004 e 2009/2010, cujas variações em valores foram as maiores do período (32%); o ano de 2005 que superou a marca histórica de US\$100 bilhões superada pelos US\$200 bilhões alcançada em 2010, o que claramente está relacionado com o aumento do preço das commodities que o Brasil mais exportou, conforme mostra a Figura 17.

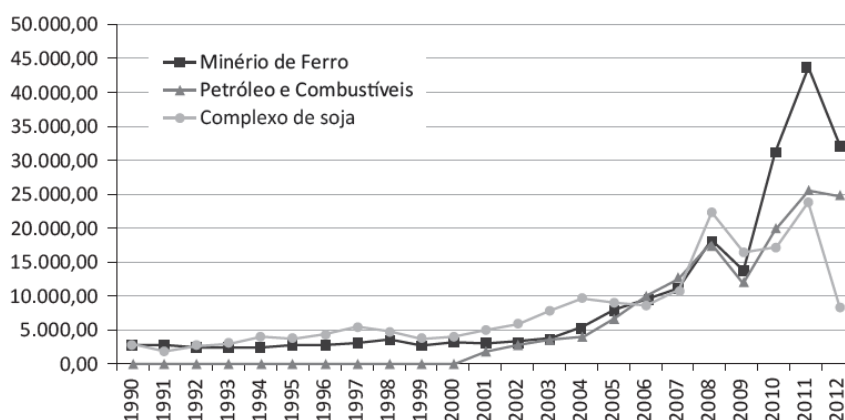
Figura 16: Valores observados e tendência do saldo da balança comercial do Brasil, em US\$ milhões (janeiro de 1990 a setembro de 2010)



Fonte: Cunha et al. (2013, p. 467)

Considerando os valores nominais de cada ano, em 1993 as exportações totalizaram US\$38,6 e em 2013, US\$242,2, o que representou um aumento de 6,25 vezes em valor. O significado deste crescimento é melhor visto quando observado em relação com o resto do mundo. O Quadro 15 fornece a comparação para os anos de 2004 e 2013 pois, tanto em produtos agrícolas, como minerais e combustíveis, o Brasil cresceu mais que o resto do mundo, ficando abaixo da média mundial no caso das manufaturas.

Figura 17: Exportações dos principais produtos brasileiros (em US\$ milhões constantes de 1990)



Fonte: Villaschi Filho e Felipe (2014, p. 217)

Quadro 15: Composição das exportações globais e participação do Brasil por grupo de produtos – comparativo de 2004 e 2013

dados de 2004 e 2013	Expansão do valor absoluto (multiplicado por)		Participação sobre exportações totais		Part. Brasil/Mundo
	Mundo	Brasil	Mundo	Brasil	
Exportações totais	2	2,5	100% (*)	100%	1,05% para 1,29%
Produtos agrícolas	2,2	2,9	8,5% para 9,27%	31,93% para 37,44%	3,94% para 5,20%
Produtos minerais	2,5	4,7	3,18% para 3,93%	8,94% para 16,86%	2,95% para 5,52%
Óleos combustíveis	3,2	4	11,04% para 17,31%	4,57% para 7,36%	0,43% para 0,55%
Manufaturados	1,8	1,7	71,76% para 62,97%	52,51% para 35,08%	0,77% para 0,72%

Elaboração própria com base em AEB (2014). *Observação: *A soma dos percentuais não atinge os 100% em razão de reexportações e outras operações especiais não estarem incluídas nos grupos discriminado

Já do lado das importações (Tabela 2) destaca-se que as maiores variações em valor foram nos anos de 1994/1995 com 51% e em 2007/2008 com 43.4%. A marca de US\$100 bilhões foi alcançada em 2007 e de US\$200 bilhões em 2011. Estes resultados deixam claro que a medida que uma economia passa exportar mais, há tendência para importar mais também, evidentemente considerando o efeito que a taxa de câmbio tem sobre as importações. A questão que segue então, é saber qual o conteúdo e o perfil destas pautas em termos de produtos e países de origem e destino.

A exportação de commodities agrícolas, a rigor não é novidade para pauta brasileira, considerando seu histórico colonial. O fato que realmente sublinhou-se foi a queda da participação do grupo de mercadorias classificados como manufatura, que tinha experimentado crescentes índices chegando até meados dos anos 2000 com 55% da pauta por fator agregado e foi caindo sistematicamente até 38% em 2012. No que diz respeito às importações, a variação por fator agregado é menos drástica, permanecendo a manufatura com a maior participação (em torno de 80%), conforme o Quadro 16. Neste mesmo estudo, a AEB calculou a participação efetiva das commodities na composição da pauta de exportação em valor US\$(bilhões) e conclui que houve aumento significativo passando de 49,19% no ano de 2000 para 71,01% em 2011. Para este cálculo, além das commodities brutas (Básicos), considerou-se as commodities beneficiadas e industrializadas, como é o caso de: Açúcar refinado; Óleos Combustíveis; Laminados planos ferro e aço; Suco de laranja; Óxidos e hidróxidos alumínio; Papel e cartão; Etanol; Fio-máquina e barras ferro/aço; Café solúvel; Madeira perfurada / aplainada; Silício; Madeira compensada; Gasolina; Alumínio em barras, fios, perfis, óleo de soja refinado.

Quadro 16: Exportações e Importações brasileiras por fator agregado – anos selecionados

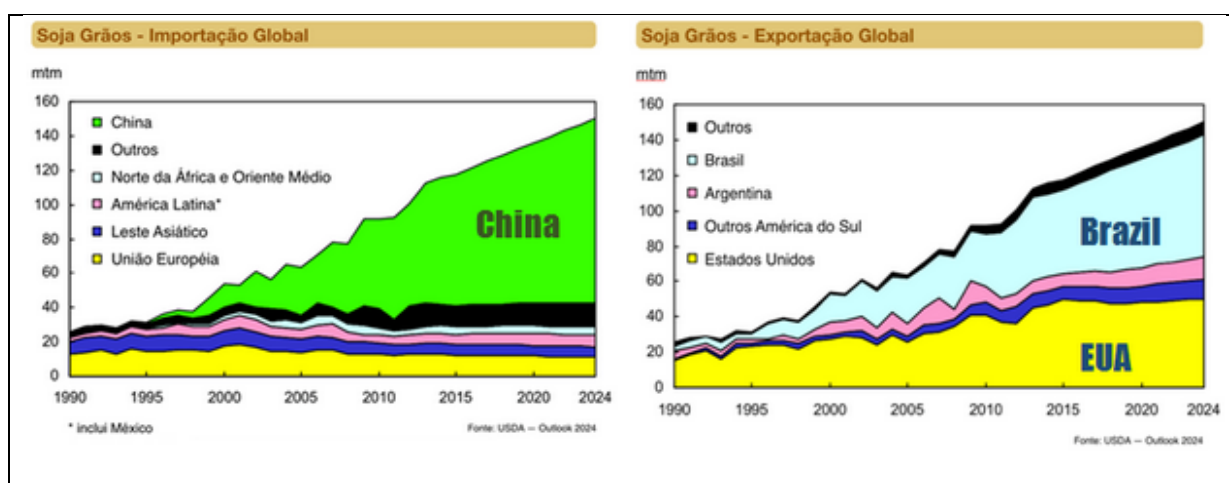
ANOS	EXPORTAÇÕES POR FATOR AGREGADO - %				ANOS	IMPORTAÇÕES POR FATOR AGREGADO - %		
	BÁSICOS	SEMIMANUFAT	MANUFATUR.	OPERAÇ. ESP.		BÁSICOS	SEMIMANUFATURADOS	MANUFATURADOS
1970	74,83	9,10	15,19	0,88	1995	16,34	3,48	80,16
1975	57,98	9,79	29,81	2,42	1996	17,77	3,08	79,15
1978	47,22	11,22	40,15	1,41	1997	14,71	2,92	82,37
1980	42,16	11,67	44,84	1,33	1998	12,79	2,96	84,25
1985	33,30	10,76	54,85	1,09	1999	12,37	3,17	84,46
1990	26,84	15,96	55,99	1,21	2000	13,07	3,76	83,17
1995	22,61	20,57	55,49	1,33	2001	12,19	3,41	84,40
2000	22,79	15,42	59,07	2,72	2002	14,60	3,56	81,84
2001	26,33	14,14	56,54	2,98	2003	16,89	3,99	79,11
2002	28,06	14,83	54,71	2,39	2004	18,62	4,49	76,89
2003	28,94	14,95	54,32	1,79	2005	18,59	4,31	77,11
2004	29,51	13,89	54,96	1,63	2006	18,83	4,71	76,45
2005	29,30	13,47	55,14	2,09	2007	18,05	4,69	77,26
2006	29,23	14,17	54,44	2,16	2008	18,38	5,13	76,49
2007	32,12	13,57	52,25	2,06	2009	14,71	4,00	81,29
2008	36,89	13,68	46,82	2,61	2010	13,10	3,91	82,99
2009	40,50	13,40	44,02	2,08	2011	14,19	4,15	81,66
2010	44,58	13,97	39,40	2,05	2012*	14,00	4,00	82,00
2011	47,83	14,07	36,05	2,05				
2012*	45,45	13,93	38,38	2,24				

Fonte: AEB (2012) com base em MDIC/SECEX.

A participação crescente dos produtos básicos na pauta de exportação está relacionada com a conjuntura internacional para as commodities agrícolas, cuja demanda cresceu liderada principalmente pela China e com o aumento dos preços do minério de ferro, ambos com impacto nos valores totais exportados pelo Brasil. A esse respeito, Barreto (2015)¹⁰⁸ frisou o papel destacado que o Brasil tem tido no comércio da soja, em particular com a China. Segundo Barreto, apoiando-se nas estatísticas do USDA (*United States Department of Agriculture*), os EUA atingiram seu pico de produção em 2015 e os chineses dedicaram suas áreas agricultáveis a produtos como milho e arroz, importando a maior parte da soja que consumiram. Isto resultou na posição avante que o Brasil tomou na exportação deste grão, conforme evidenciado na Figura 18. Já na Figura 19 é o possível ver a contribuição total do agronegócio brasileiro em comparação com os demais setores, ficando a evidente a posição que este setor tem de exportador líquido. Este perfil de comércio exterior vai aos poucos revelando o tipo de inserção que o Brasil teve neste período no contexto do mercado internacional de bens tangíveis.

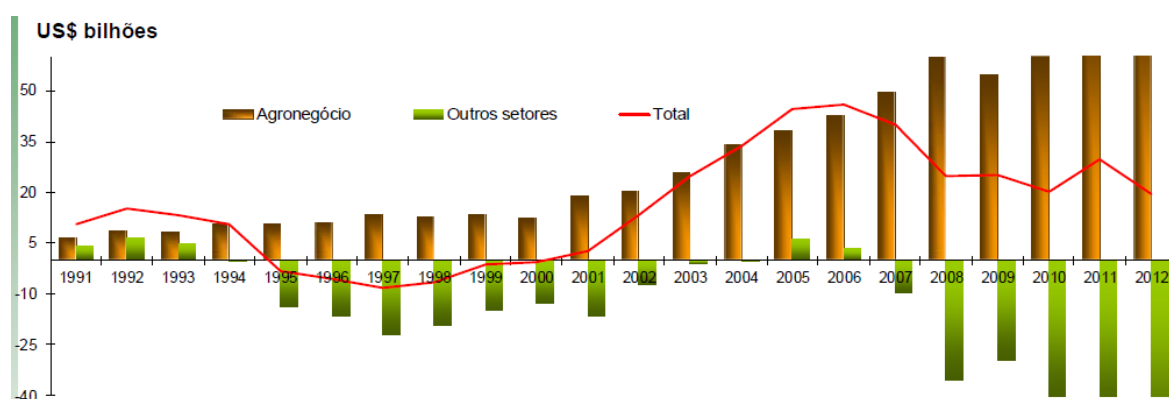
¹⁰⁸ Barreto, Leandro (2015). TOP 10 – Maiores Portos Brasileiros em volume. Publicado originalmente pelo Guia Marítimo em 07/12/201. Disponível em <http://sindaport.tempsite.ws/conteudo.php?id=10964>

Figura 18: Comparativo da Exportação e Importação de soja em grãos em milhões de toneladas por países ou blocos líderes



Fonte: Barreto (2015) com base em USDA (2014).

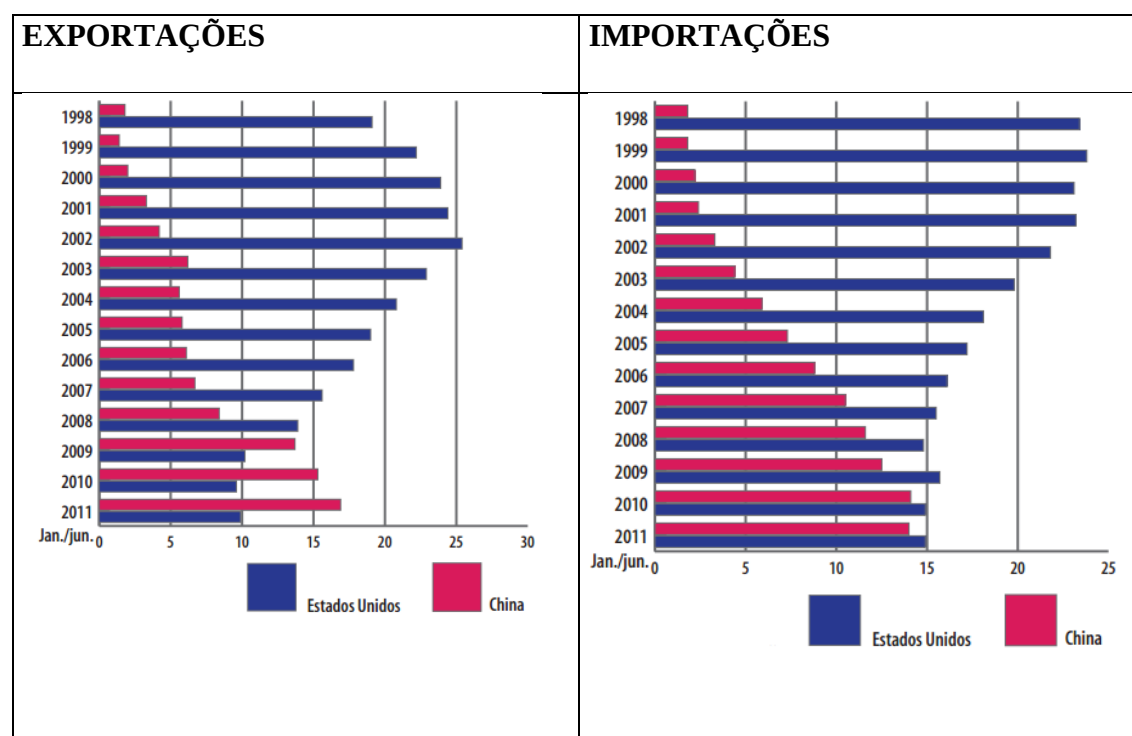
Figura 19: Evolução das exportações e importações do agronegócio brasileiro



Fonte: CNA (2013) com base em Balança Comercial/MAPA.

Para completar esta análise, verificou-se que a mudança de pauta de exportação (com ênfase nos produtos básicos) provocou também mudanças na posição dos principais países que comercializam com o Brasil. Iniciando pelos dois principais parceiros China e EUA, a Figura 20 deixa claro a posição da China (como crescente origem das importações brasileiras) ao longo dos anos 2000 e os EUA perdendo participação como destino das exportações brasileiras.

Figura 20: Participação dos países selecionados nas exportações e importações totais brasileiras (%)



Fonte: Pereira (2011). Em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/22791/21556>

Os dados dos Quadros 17 e 18 mostram a relação dos 27 países parceiros comerciais do Brasil que correspondem a cerca de 75 a 80% do valor transacionado nas exportações e importações por ano. A lista em forma de ranking no ano de 2011, quando comparada com os dados de 1990 revelou mudanças significativas tanto na importação como na exportação.

Quadro 17: Países de destino das Exportações brasileiras (em percentual, por ordem 2011)

PAÍSES	PAÍSES DE DESTINO DAS EXPORTAÇÕES - %											
	1990	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
China	1,2	2,0	4,2	6,2	5,6	5,8	6,1	6,7	8,4	13,7	15,2	17,3
EUA	24,2	23,9	25,4	22,8	20,8	19,0	17,8	15,6	13,8	10,2	9,6	10,1
Argentina	2,1	11,3	3,9	6,2	7,6	8,4	8,5	9,0	8,9	8,4	9,2	8,9
Holanda	7,9	5,1	5,3	5,8	6,1	4,5	4,2	5,5	5,3	5,3	5,1	5,3
Japão	7,5	4,5	3,5	3,2	2,9	2,9	2,8	2,7	3,1	2,8	3,5	3,7
Alemanha	5,9	4,6	4,2	4,3	4,2	4,3	4,1	4,5	4,5	4,0	4,0	3,5
Itália	5,1	3,9	3,0	3,0	3,0	2,7	2,8	2,8	2,4	2,0	2,1	2,1
Chile	1,5	2,3	2,4	2,6	2,6	3,1	2,8	2,7	2,4	1,7	2,1	2,1
Reino Un.	3,0	2,7	2,9	2,6	2,2	2,2	2,1	2,1	1,9	2,4	2,3	2,0
Coreia Su	1,7	1,1	1,4	1,7	1,5	1,6	1,4	1,3	1,6	1,7	1,9	1,8
Venezuela	0,8	1,4	1,3	0,8	1,5	1,9	2,6	2,9	2,6	2,4	1,9	1,8
Espanha	2,2	1,8	1,8	2,1	2,1	1,8	1,7	2,1	2,0	1,7	1,9	1,8
Rússia	0,7*	0,8	2,1	2,1	1,7	2,5	2,5	2,3	2,4	1,9	2,1	1,7
França	2,9	3,1	2,5	2,4	2,3	2,1	1,9	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7
Bélgica	3,1	3,2	3,1	2,5	2,0	1,8	2,2	2,4	2,2	2,1	1,7	1,6
México	1,6	3,1	3,9	3,8	4,1	3,4	3,2	2,7	2,2	1,8	1,8	1,5
Arábia Sd	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	0,9	1,3	1,3	1,5	1,4
Índia	0,5	0,4	1,1	0,8	0,7	1,0	0,7	0,6	0,6	2,2	1,7	1,3
Paraguai	1,2	1,5	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	1,0	1,3	1,1	1,3	1,2
Colômbia	0,5	0,9	1,1	1,0	1,1	1,2	1,6	1,5	1,2	1,2	1,1	1,0
Egito	0,6	0,4	0,6	0,6	0,7	0,7	1,0	0,8	0,7	0,9	1,0	1,0
Uruguai	0,9	1,2	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9
Peru	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,1	1,0	1,2	1,0	1,0	0,9
África Sul	0,5	0,6	0,8	1,0	1,1	1,2	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7
Bolívia	0,6	0,7	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Nigéria	0,6	0,5	0,8	0,6	0,5	0,8	1,0	0,9	0,8	0,7	0,4	0,5
Angola	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,6	0,8	1,0	0,9	0,5	0,4

Fonte: AEB (2012, p. 14) com base em OMC. Obs: Rússia em 1990 correspondia à URSS.

Na exportação, a China tornou-se o principal parceiro do Brasil passando de ínfimos 1,2% em 1990 para 17,3% em 2011, ao passo que os EUA saíram de 24,2% em 1990 para 10,1% em 2011. Além disso, se verificou que dos 10 principais parceiros de exportação em 1990 viu-se que além dos EUA (em 1º lugar disparado) e o Japão (em 3º lugar), todos os demais países eram da Europa ocidental (Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Espanha, Bélgica). Já em 2011, além do crescimento da China, percebeu-se o avanço destacado da Argentina (que passou de 10º para 3º lugar), e também, um crescimento em termos relativos da Venezuela, Chile, Peru e Colômbia. No comparativo entre 1990 e 2011, Rússia e Índia, embora ainda com participações discretas, quase triplicaram suas respectivas participações como destino das exportações brasileiras.

No que diz respeito às importações, o crescimento da participação da China como origem das importações foi proporcionalmente ainda maior que o das exportações, passando de 0,82% para 14,5%. A queda da participação dos EUA foi menos vertiginosa que nas exportações, mas ainda assim, passou de 20,14% em 1990 para 15,01% em 2012. Desperta a atenção outras três mudanças neste conjunto de dados da importação: primeiro, foi a queda da participação da Arábia Saudita e o crescimento da Nigéria, ambos países exportadores de petróleo; segundo, na Ásia, foi o crescimento da Coreia do Sul (de 0,42% em 1990 para 4,46% em 2011) e a queda do Japão (de 7,17% para 3,48%); e em terceiro, o crescimento na América Latina da Bolívia de 0,17% para 1,27% e o decréscimo da Venezuela de 1,75% para 0,56%. Índia e Rússia, mais uma vez, marcam presença dentre os países que mais ganharam participação nas importações do Brasil de 1990 a 2011.

Esta vista geral dos países parceiros do comércio internacional brasileiro possibilitou ver que não só houve mudança na geografia destes parceiros, como a consolidação do Mercosul e dos BRICS tiveram resultados práticos em termos de comércio exterior, já que seus membros tiveram suas respectivas participações aumentadas.

Quadro 18: Países de origem das Importações brasileiras (em percentual, por ordem 2011)

PAÍSES	PAÍSES DE ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES - %											
	1990	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EUA	20,14	23,10	21,78	19,80	18,07	17,21	16,05	15,52	14,82	15,68	14,89	15,01
China	0,82	2,19	3,29	4,44	5,91	7,28	8,75	10,46	11,59	12,46	14,08	14,49
Argentina	6,77	12,25	10,04	9,67	8,86	8,48	8,82	8,63	7,66	8,83	7,94	7,47
Alemanha	8,87	7,93	9,35	8,70	8,07	8,35	7,12	7,19	6,95	7,73	6,91	6,72
Coreia Su	0,42	2,57	2,26	2,23	2,75	3,16	3,40	2,81	3,13	3,77	4,63	4,46
Nigéria	0,30	1,31	2,32	3,15	5,57	3,59	4,29	4,38	3,88	3,73	3,26	3,71
Japão	7,17	5,30	4,97	5,22	4,57	4,63	4,20	3,82	3,94	4,20	3,84	3,48
Itália	3,30	3,88	3,72	3,60	3,26	3,09	2,81	2,78	2,67	2,87	2,66	2,75
Índia	0,08	0,49	1,21	1,01	0,88	1,63	1,61	1,80	2,06	1,72	2,33	2,69
França	2,84	3,37	3,75	3,65	3,64	3,67	3,11	2,92	2,70	2,83	2,64	2,41
México	0,91	1,35	1,23	1,10	1,12	1,15	1,43	1,64	1,81	2,18	2,12	2,27
Chile	2,35	1,73	1,37	1,70	2,23	2,37	3,14	2,87	2,28	2,09	2,30	2,02
Reino Un.	2,09	2,23	2,84	2,50	2,16	1,87	1,55	1,62	1,47	1,89	1,74	1,49
Espanha	1,06	2,00	2,06	2,02	1,87	1,81	1,57	1,53	1,43	1,53	1,53	1,46
Arábia Sd	7,09	1,40	1,47	1,39	1,85	1,96	1,82	1,80	1,42	1,68	1,25	1,37
Rússia	0,56*	1,02	0,91	1,15	1,29	0,98	1,03	1,42	1,93	1,11	1,05	1,30
Bolívia	0,17	0,25	0,84	1,08	1,14	1,34	1,59	1,33	1,65	1,29	1,23	1,27
Holanda	1,36	1,25	1,13	1,05	0,98	0,80	0,86	0,93	0,85	0,76	0,98	1,00
Bélgica	0,61	0,99	1,12	1,04	0,99	0,98	1,05	0,95	0,95	0,90	0,83	0,82
Uruguai	2,81	1,08	1,03	1,11	0,83	0,67	0,68	0,65	0,59	0,97	0,87	0,77
Colômbia	0,14	0,74	0,23	0,20	0,23	0,19	0,27	0,35	0,48	0,44	0,59	0,61
Peru	0,65	0,38	0,46	0,49	0,56	0,62	0,86	0,83	0,55	0,38	0,50	0,61
Venezuela	1,75	2,38	1,34	0,57	0,32	0,35	0,65	0,29	0,31	0,46	0,46	0,56
África Sul	0,39	0,41	0,38	0,42	0,43	0,46	0,48	0,43	0,45	0,34	0,41	0,40
Paraguai	1,60	0,63	0,81	0,98	0,47	0,43	0,32	0,36	0,38	0,46	0,34	0,32
Angola	0,54	0,06	0,02	0,02	0,01	0,00	0,50	0,78	1,29	0,11	0,27	0,19
Egito	0,00	0,06	0,05	0,07	0,05	0,04	0,04	0,04	0,13	0,07	0,09	0,15

Fonte: AEB (2012, p. 16) com base em OMC. Obs: Rússia em 1990 correspondia à URSS.

A caracterização completa destas parcerias permite uma visão mais detalhada de cada uma das pautas de modo a vir saber que produtos caíram ou cresceram e outros que foram simplesmente eliminados da pauta de exportação e importação, no entanto, foge um tanto ao nosso escopo deste estudo. Dessa forma, considera-se que os dados aqui analisados permitiram traçar as principais mudanças no perfil do comércio exterior do Brasil, a saber:

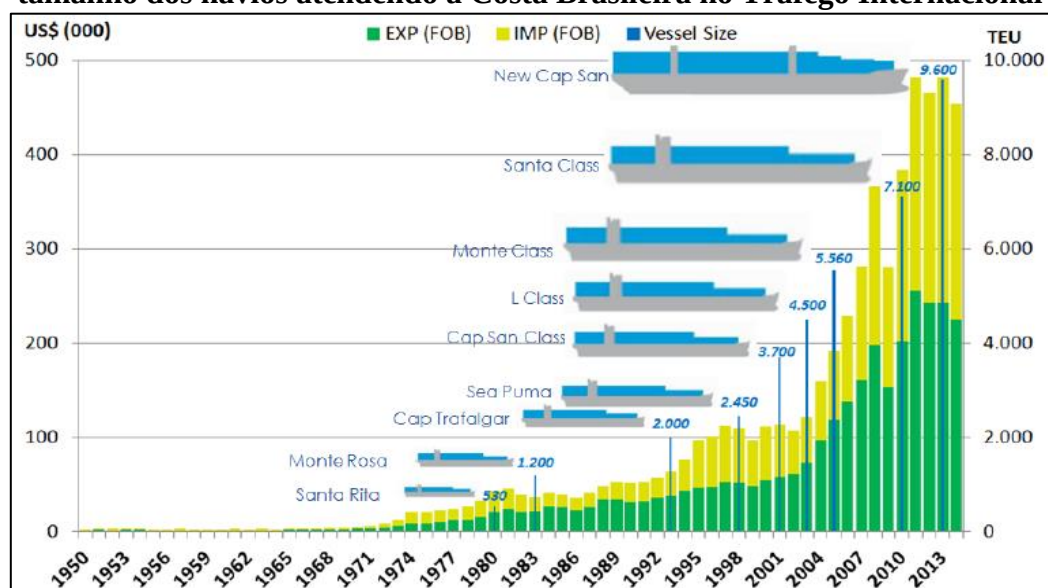
- No que diz respeito aos Saldos da Balança, romperam como tendência de déficit dos anos de 1990 e passaram a apresentar superávit.
- Esse superávit deu-se principalmente em função dos produtos básico (commodities agrícolas e minerais) que viram não só a demanda (volume) crescer, mas também os seus preços (valores). A participação efetiva das *commodities* incluindo aquelas beneficiadas e industrializadas aumentou quase 45% de 2000 a 2011, indicando uma concentração do esforço exportador nestes produtos cuja competitividade no mercado internacional é claramente melhor.
- Por outro lado, as manufaturas perderam posição vertiginosamente, o que indica perda de competitividade das exportações brasileiras em relação à China.
- O carro chefe desta demanda internacional por commodities é China, que ao mesmo tempo é também a principal origem das importações.
- O Mercosul teve sua importância alavancada no comércio com a Argentina, mas também Rússia e Índia, passaram a ser mais frequentes nas trocas comerciais.

- A África tem seu destaque por conta da crescente participação da Nigéria como fornecedora de petróleo.
- Na exportação, percebe-se uma desconcentração em relação aos principais destinos, já que em 1990, os cinco primeiros países concentravam 50% e os dez primeiros 63,9% do valor exportado e em 2011 eram 45,3% e 56,8% respectivamente. Este um indicador de uma diversificação de mercados de destino, embora o Brasil tenha concentrado a pauta de exportação em produtos básicos ainda mais que passaram de 26,84% em 1990 para 45,5% em 2012.
- De acordo com Villaschi Filho e Felipe (2014, p. 220), apoiados em estudo da OCDE, esta mudança significou que a participação do Brasil nas cadeias globais de valor é ainda muito baixa, pois ao exportar principalmente *commodities*, a geração de valor para trás na cadeia (taxa de valor adicionado doméstico) é de menos de 10% e para frente (no destino), é de cerca de 20%, colocando o Brasil em 50º lugar em uma lista de 52 países analisados neste quesito.
- Por fim, viu-se que, embora a participação brasileira no total das exportações mundiais não seja expressiva em pontos percentuais (em torno de 1,2% de 2002 a 2013), o fato de ter crescido mais que a média mundial para os produtos agrícolas e minerais, revela não só a fonte do superávit comercial do Brasil, mas principalmente o tipo de inserção que a formação social brasileira teve na economia mundial neste período, isto é, o de fornecedor de produtos básicos. Veja então como isto repercutiu na movimentação portuária.

5.3.2 Perfil da movimentação portuária brasileira no período 1993-2013

Viu-se na introdução que nas últimas décadas, o comércio mundial, em particular o transportado por via marítima, cresceu sistematicamente mais que o PIB mundial. Este crescimento representou um aumento da demanda por transporte marítimo, cujos efeitos se notaram em todo o setor, isto é, no transporte em si (tamanho e quantidade de navios) e também na infraestrutura portuária. Essas mudanças foram de cunho global e o Brasil, à medida que participou mais do comércio internacional, testemunhou alterações no perfil das embarcações que por aqui passaram a atracar. A Figura 21 evidencia este fato, já que em 1993, um navio de linha regular tinha capacidade nominal de cerca de 2.000 TEUs, atualmente, essa capacidade atinge até 20.000 TEUs, um crescimento de 10 vezes em 20 anos.

Figura 21: Evolução comparada do comércio exterior brasileiro (em valor) e do tamanho dos navios atendendo a Costa Brasileira no Tráfego Internacional



Fonte: Datamar Consulting (2015).

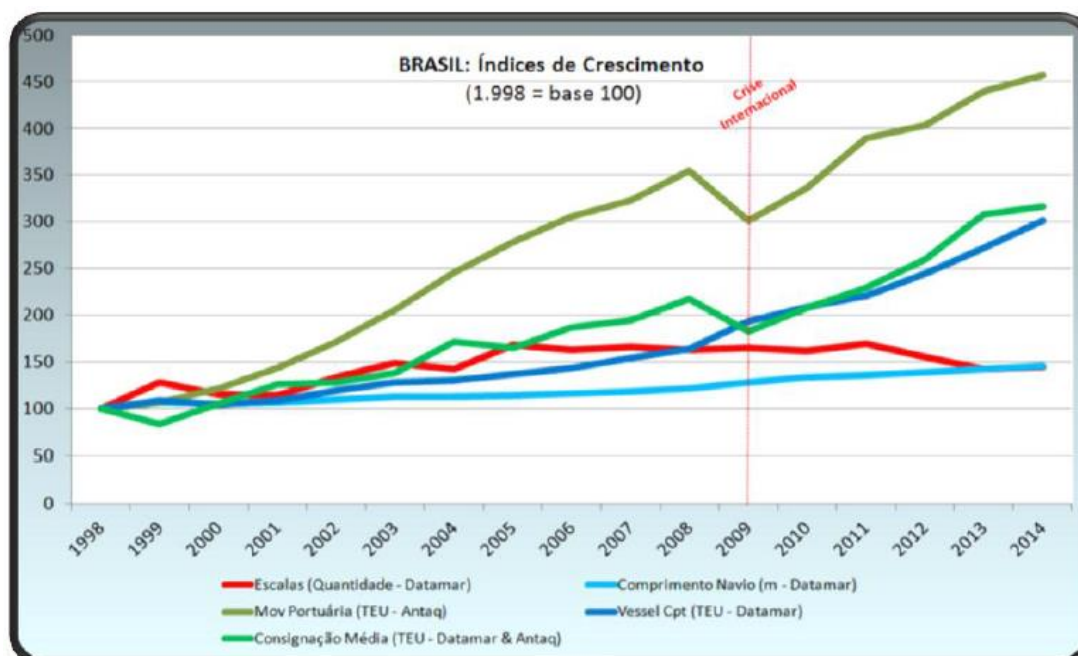
Essas mudanças evidentemente acarretaram impactos na infraestrutura portuária. De acordo com o relatório da Datamar Consulting (Datamar, 2015, p. 15) os terminais de containers foram os mais afetados pelas mudanças de padrão do transporte marítimo internacional. De acordo com a Diretoria de *Shipping Intelligence* da Datamar:

“Com o aumento substancial da consignação média (quantidade de contêineres movimentados por escala), os grandes terminais passaram a perceber, entretanto, que não conseguiam concentrar em curto espaço de tempo tantos contêineres de embarque e desembarque e, para tanto, também seria preciso: Adequação dos espaços físicos / Expansão do pátio (retroárea); Otimização dos sistemas de empilhamento / equipamentos com melhor performance, maior alcance e altura; Sistemas de gestão de terminal (Tecnologia da Informação) adequados; Frota de caminhões / terminal tractors adequada e em quantidade suficiente; Maior agilidade no giro da carga (Dwell time) - por meio da desburocratização dos processos e ampliação do quadro de fiscais responsáveis pelo desembaraço das cargas; Gates em número e configuração adequados; e Vias de acesso terrestre dedicadas e exclusivas para acesso ao terminal” (DATAMAR, 2015, p. 15).

Os dados da Figura 22 demonstram a rápida evolução do tamanho de navios operando na costa brasileira (duas linhas azuis) dado pela capacidade em TEUs e comprimento das embarcações; ao mesmo tempo que volumes de carga (em TEUS) informados pela ANTAQ e calculados pela Datamar (2015) indicam aumento significativo da consignação média de contêineres por navio. Ainda nesta Figura 22, os índices calculados permitem ver que, a movimentação portuária mais que quadruplicou de 1998 (=100) para 2014 (=450) e que a

movimentação de containers seguiu também ritmo de 1998 (=100) para 2014 (= 310). O efeito da crise internacional iniciada em 2008 foi claramente notado em 2009, mas rapidamente recuperado, já que em 2010 o índice ultrapassou a marca que tinha antes da crise.

Figura 22: Evolução da Consignação média por navio no período 1998-2014 no Brasil



Fonte: Datamar Consulting (2015).

De acordo com os dados da SECEX, no ano de 2012, o comércio exterior brasileiro movimentou US\$ 466 bilhões, equivalendo a 688 milhões de toneladas sendo que a via marítima correspondeu a 80% (US\$ 371 bilhões) do valor fluxo de comércio. Em termos gerais, o transporte marítimo, passando pelos portos, corresponde **em volume** a 95% das exportações e 88% das importações e **em valor** a 84% das exportações e 75% das importações.¹⁰⁹

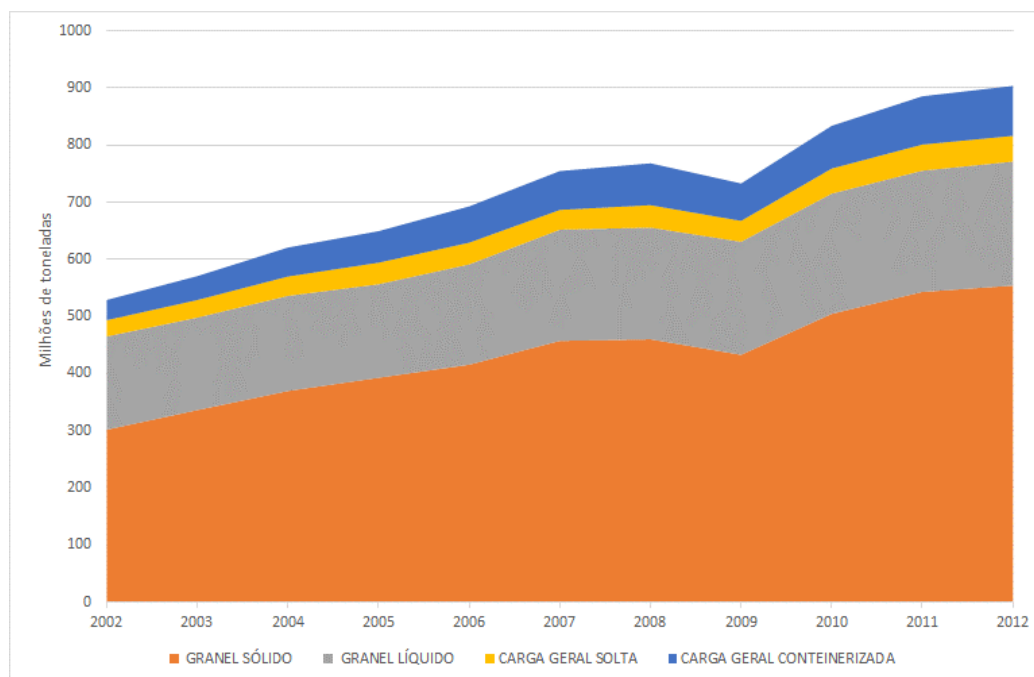
Segundo os dados da ANTAQ (2013), no período de 2003 a 2013 cerca de 85% do volume total em toneladas da carga movimentada nos portos marítimos brasileiros foi do tipo granel, com clara predominância do granel sólido, conforme se nota na Figura 23. Já os dados consolidados pela FNP (2013), mostraram que, no período de 2003 a 2012 a movimentação de containers no Brasil praticamente dobrou, passando de 4.17 para 8.19 milhões de TEUs, conforme apresentado na Figura 26.¹¹⁰

¹⁰⁹ A diferença em valor ocorre, pois na importação há produtos de maior valor agregado e baixa fator de estiva e que tipicamente se importa por frete aéreo.

¹¹⁰ Apenas como referência ilustrativa, no período de 2004 a 2013 a China Continental (exclui Hong Kong e Taiwan) passou de 52 para 174 milhões de TEUS movimentados (IAPH, 2014).

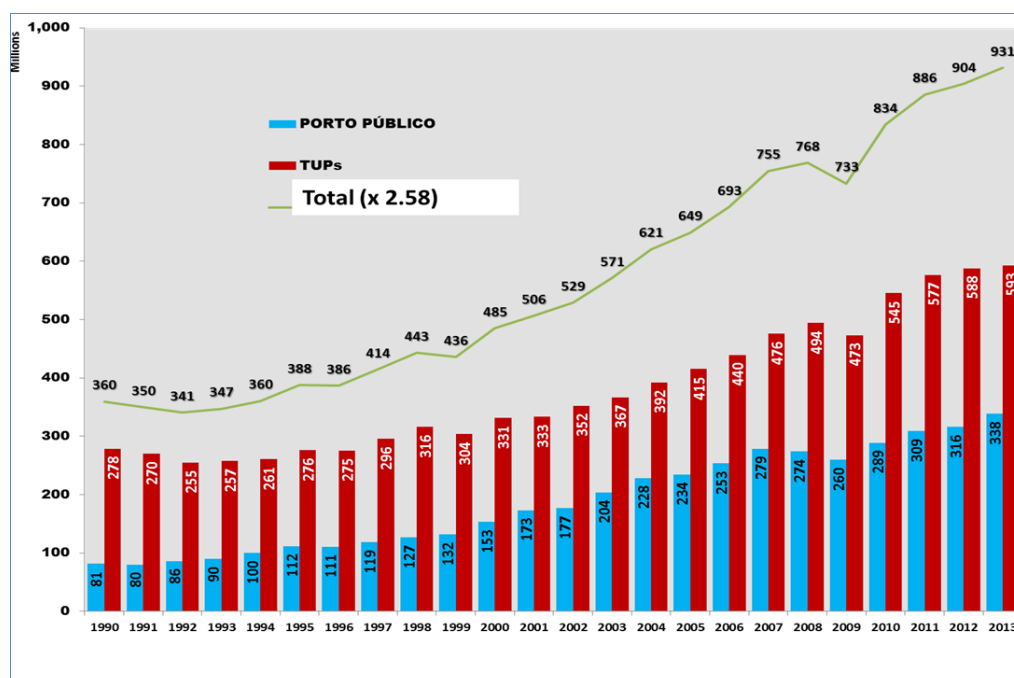
Quando se visualiza a movimentação total da carga nos portos marítimos brasileiros na Figura 24, é possível ver que no período de 1990 a 2013, o volume nos portos brasileiros saltou de 360 em 1993 para 931 milhões de toneladas em 2013, representado um crescimento de 2,58 vezes. Os terminais de Uso Privativo (TUPs) concentram dois terços desses volumes, mas os portos públicos apresentam uma taxa de crescimento superior pois, tipicamente os TUPs movimentam carga granel (líquido e sólido) de setores verticalizados, como é o caso do petróleo e do minério de ferro, quanto os terminais do Porto Público (PP) lidam com uma pauta mais diversificada, pois além do granel agrícola (grãos, açúcar e fertilizantes), é pelos portos públicos que se manuseiam a grande parte da carga contêinerizada (em terminais públicos arrendados a empresas privada), conforme Figura 25.

Figura 23: Movimentação dos portos brasileiros em toneladas por tipo de carga, 2002 a 2012



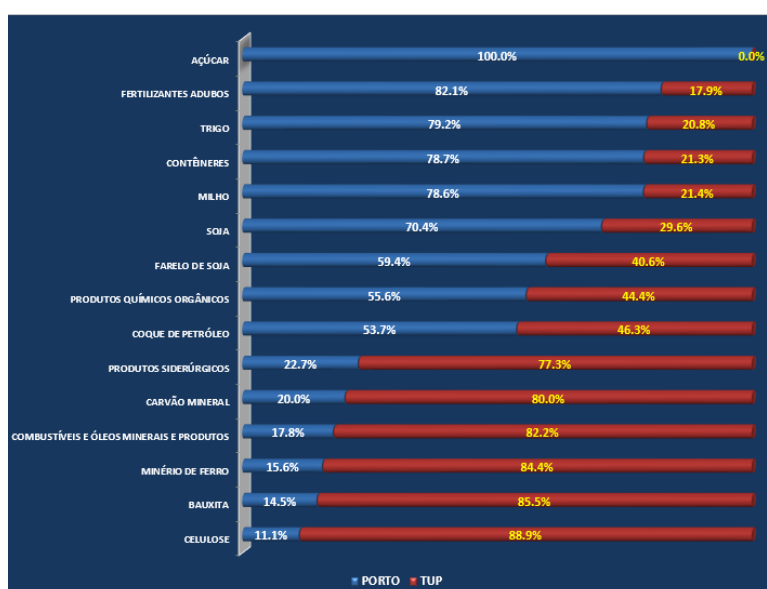
Fonte: Anuários Estatístico Portuário e Sistema de Informações Gerenciais da ANTAQ (2013).

Figura 24: Movimentação portuária brasileira geral de 1993-2013 em milhões de toneladas



Fonte: ANTAQ (2013)

Figura 25: Distribuição das principais cargas por terminal (em %), 2013

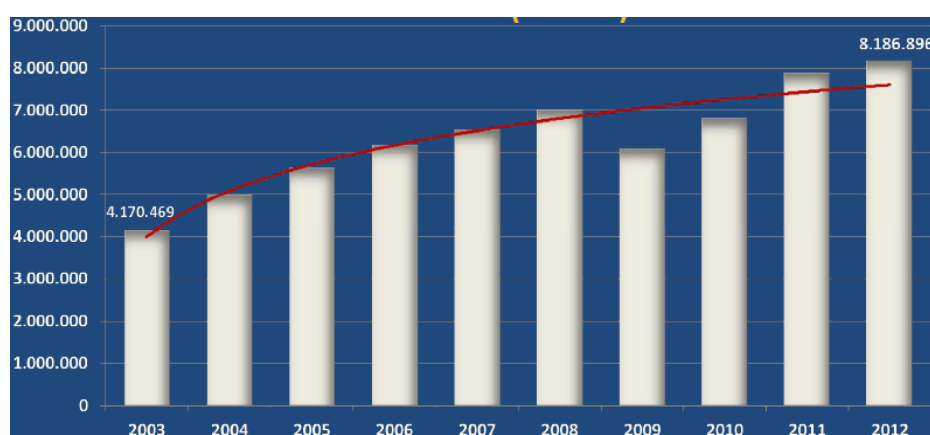


Fonte: ANTAQ (2013)

Já nos dados da Figura 26 é possível ver como se deu o crescimento da carga contêinerizada no período de 2003-2012 apresentando um crescimento médio de 8,18% ao ano, ao passo que o total geral da movimentação portuária cresceu uma média de 6,17% no mesmo

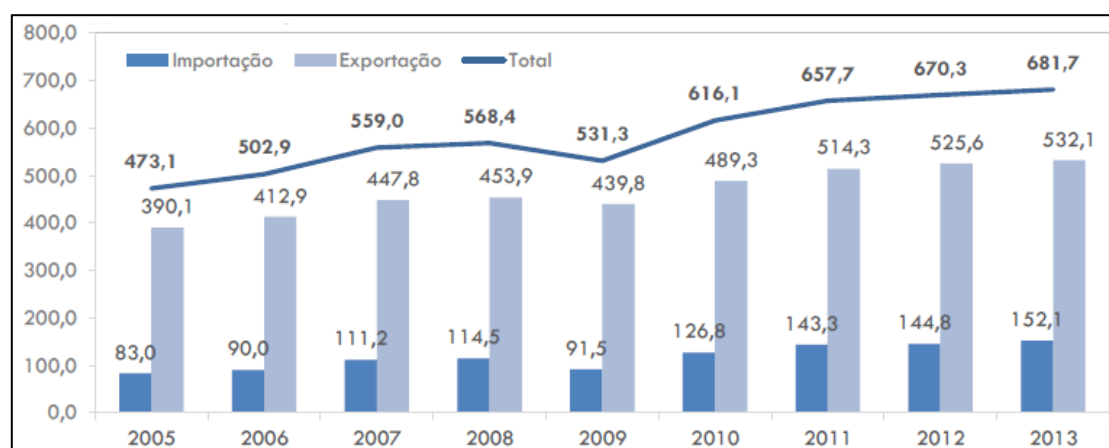
período. Estes dados estão calculados na forma de *throughput* (movimentação total de containers cheios, vazios, importação e exportação, carga seca e refrigerada). A pesquisa de Galvão e Robles (2014) mostrou que é crescente a participação da carga em containers refrigerados, sobretudo na exportação de proteína animal (frango, porco e bovino) e frutas frescas (principalmente melão, manga, uva, limão), tendo em vista o processo de containerização que estes mercados passaram ao longo dos anos 2000, substituindo os navios convencionais (*full-reefers*) por containers. A Figura 27 deixa evidente o predomínio dos volumes da exportação em relação ao total de toneladas movimentadas nos portos brasileiros.

Figura 26: Movimentação portuária brasileira de containers (2003-2012)



Fonte: FNP (2013) com base nos anuários da ANTAQ.

Figura 27: Evolução da Movimentação de Cargas no Longo Curso (em milhões de toneladas)

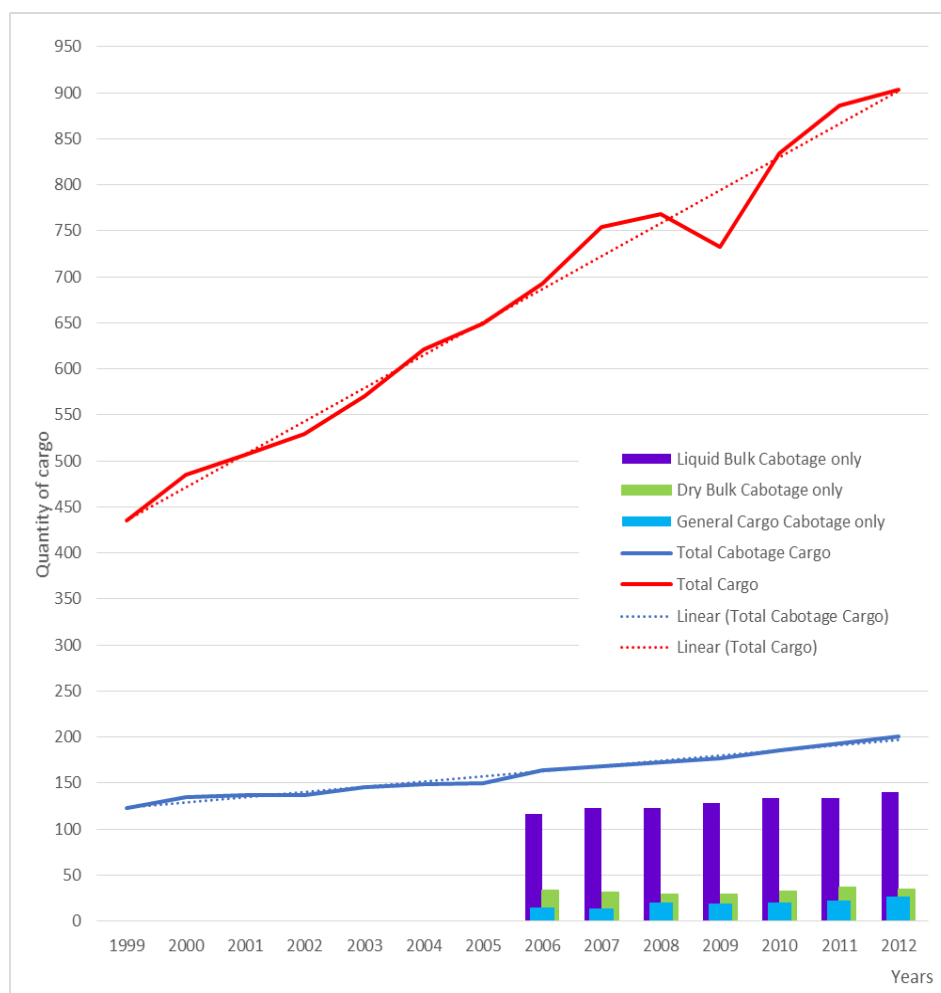


Fonte: ANTAQ (2014).

Ao fazer o detalhamento destes dados da movimentação portuária por tipo de escala (longo curso e cabotagem), foi visto que apesar do crescimento da movimentação da cabotagem, a sua movimentação não passou de 22% de participação do total da movimentação

dos portos, e ainda, conforme Figura 28, esta movimentação está fortemente concentrada no granel líquido de combustíveis (notadamente carga da Petrobrás).

Figura 28: Movimentação da cabotagem nos portos brasileiros em comparação com o total



Fonte: Casaca et al. (2016)

O cruzamento dos dados da movimentação portuária com as principais mercadorias exportadas resulta no Quadro 19, onde Barreto (2015) consolidou a informação para os 10 maiores portos (em volume) no Brasil. Neste conjunto de informações é possível ver a importância que cada tipo de mercadoria tem em cada porto, bem como a relevância da importação e exportação em cada localidade. Na categoria “outras” encontram-se compilados produtos agrícolas que são transportados em containers, onde a participação do porto de Santos é claramente destacada.

Quadro 19: Os 10 maiores portos por movimentação em milhões de toneladas no Brasil (2014)

TOP 10 Portos / 2014		Milhões de Toneladas		
		Exp	Imp	Total
1)	VITORIA - ES	147,5	14,1	161,7
	Minérios	126,3	-	126,3
	Petróleo / Combustíveis	3,4	11,4	14,9
	Outras	17,8	2,7	20,5
2)	SAO LUIS - MA	121,5	10,8	132,3
	Minérios	112,1	0,2	112,3
	Petróleo / Combustíveis	-	7,9	7,9
	Outras	9,4	2,8	12,2
3)	SEPETIBA - RJ	113,9	13,3	127,2
	Minérios	98,0	0,1	98,1
	Petróleo / Combustíveis	11,1	11,6	22,7
	Outras	4,8	1,6	6,4
4)	SANTOS - SP	63,0	24,3	87,3
	Grãos e Cereais	21,2	1,6	22,8
	Açúcar	17,6	-	17,6
	Outras	24,2	22,7	46,9
5)	PARANAGUA - PR	26,0	13,8	39,8
	Grãos e Cereais	11,7	0,6	12,3
	Fertilizantes	-	9,1	9,1
	Outras	14,3	4,1	18,4
6)	RIO GRANDE - RS	17,5	6,6	24,0
	Grãos e Cereais	10,4	0,4	10,8
	Fertilizantes	-	4,3	4,3
	Outras	7,0	1,9	8,9
7)	SAO SEBASTIAO - SP	2,2	13,8	16,0
	Petróleo / Combustíveis	2,1	13,2	15,3
	Outras	0,1	0,6	0,7
8)	SAO FRANCISCO DO SUL - SC	9,2	6,4	15,6
	Grãos e Cereais	7,0	-	7,1
	Petróleo / Combustíveis	0,1	1,8	1,9
	Outras	2,0	4,6	6,6
9)	BARCARENA - PA	9,4	2,8	12,2
	Químicos	5,3	1,2	6,6
	Cimento, Fosfato, Enxofre, Amia	1,7	0,3	2,0
	Outras	2,3	1,3	3,6
10)	NITEROI - RJ	10,4	0,2	10,6
	Petróleo / Combustíveis	10,4	-	10,4
	Outras	-	0,2	0,2
DEMAIS PORTOS		29,4	43,4	72,8
		550	150	700

Fonte: Barreto (2015).

Os dados apresentados, nesta caracterização da movimentação portuária no período de 1993-2013 nos permite resumir da seguinte forma:

- Os portos marítimos atendem principalmente ao volume de comércio exterior, já que a movimentação de cabotagem não é significativa, especialmente nos portos públicos. Nos volumes de comércio exterior, o volume de exportação é significativamente maior do que o de importação.
- Os portos públicos são mais diversos nos tipos de carga, já que consiste na concessão de diversos terminais com especialidades distintas (containers, granel líquido, sólido etc). Mas têm menor participação no volume total, já que o granel mais volume (minério e combustível) é movimentado nos TUPs fora do porto público.
- Os terminais privados (TUP) são especializados na movimentação de um só tipo de carga com pouca variação de produtos. Sabe-se que isto está relacionado com a regulação que proibiu (até a MP 595/2012) os TUPs de movimentar carga de terceiros.
- A movimentação de containers é concentrada nos portos públicos e mais precisamente em 3 portos (Santos, Paranaguá e Rio de Janeiro). Ao longo do período analisado, a movimentação de containers apresentou um aumento maior que as demais mercadorias. No desmembramento por importação e exportação, viu-se que o maior crescimento foi nos na movimentação de containers de importação, sobretudo de origem do tráfego asiático (ANTAQ, 2013).

Essa evolução permite concluir que, apesar da carga bulk (em particular o granel sólido de commodities como minério de ferro e produtos da soja) ser predominante na movimentação portuária, a carga containerizada apresentou o crescimento mais significativo no período. Essa

expansão exigiu do sistema portuário brasileiro um duplo esforço: primeiro, aumento de oferta de espaço de movimentação nas zonas primária e secundária/retroárea; e segundo, maior produtividade (manuseio mais rápido), pelo aumento do tamanho de navios e maior complexidade das operações logísticas. O resultado prático variou de um porto para outro, mas em geral, o que se viu foi de um lado uma total superlotação dos espaços dedicados à carga contêinerizada, conforme apontou Datamar (2015) e enormes congestionamentos de caminhões de carga granel (soja) tentando acessar o porto para descarregar os produtos para exportação, sinalizando um descompasso entre o crescimento do comércio exterior e a ampliação da infraestrutura correspondente para movimentação de mercadorias no seu principal modal (o marítimo). Por fim, percebeu-se que a movimentação portuária guarda profundas relações com o posicionamento de comércio exterior que o Brasil apresentou ao longo do período analisado, isto é, avançando cada vez mais para um fornecedor de produtos básicos (conjuntura internacional) e importador de manufaturados (conjuntura doméstica, aumento da demanda, taxa de câmbio).

5.4 Considerações sobre a dimensão econômica

Iniciou-se esta etapa do estudo com uma visão crítica acerca da visão predominante sobre Economia portuária que dá ênfase às questões de desempenho, particularmente a eficiência portuária. Sem demérito aos aspectos técnicos que essas medições trazem, procurou-se apresentar uma outra possibilidade de análise que considere os aspectos econômicos do desenvolvimento portuário em um espectro mais amplo, considerando o contexto econômico do país (como formação social) e também da sua inserção na economia mundial.

Com isto, nesta etapa do estudo procurou-se mostrar que a dimensão econômica dos portos não se reduz aos aspectos dos manuais de economia portuária que privilegiam os critérios de desempenho operacional e financeiro que os terminais portuários possam ter ou buscar ter para satisfazer seus acionistas e/ou stakeholders. Claro que estes são aspectos importantes para compor a avaliação econômica dos portos, mas não devem ser resumidos a meros indicadores de desempenho, tendo em vista que os portos cumprem com um papel que vai além de simples eficiência produtiva ou financeira do empreendimento comercial que representam. O levantamento bibliográfico feito dentre os especialistas em pesquisa marítima portuária (Pallis et al., 2010 e 2011; Woo et al., 2012 e 2013; e Notteboom et al., 2013) deixou claro o clamor por maior interação e menos fragmentação da problemática dos portos.

Nesta dimensão deste estudo, procurou-se, por meio de duas metodologias, a pesquisa bibliográfica e a estatísticas descritiva, demonstrar que o padrão de comércio exterior é o elemento central de determinação do papel dos portos. Isto é, no caso do Brasil, com os dados levantados e à luz do referencial teórico que se utilizou, foi possível alcançar o objetivo específico que diz respeito a saber na perspectiva econômica, qual (is) é (são) o(s) papel (éis) que os portos devem desempenhar para apoiar/sustentar o desenvolvimento de um determinado padrão de desenvolvimento capitalista de uma formação social. Este resultado pode ser resumido em três pontos principais.

Primeiro, o referencial teórico ofereceu o suporte adequado para contextualizar o papel do comércio exterior e, por conseguinte o dos portos. Ou seja, mesmo a mundialização do capital sendo dominada pela grande finança, não diminuiu a importância do comércio de bens tangíveis. Portanto, considera-se que é inegável o impulso que o comércio exterior ganhou ao longo dos anos de 1990 e início dos anos 2000 quando se examina, por exemplo, a evolução do índice de abertura da economia. Por outro lado, vê-se que embora a participação da importações e exportações brasileiras não tenha alterado muito em relação ao PIB do país (em torno de 20% quando somadas) e nem em relação ao PIB mundial (não passando muito 1,3%), o crescimento em valor, principalmente das exportações permitiu a formação de saldos *recordes* na Balança Comercial. Viu-se nesta contextualização que estes saldos estiveram relacionados com outros fatores (como o aumento do preço das commodities e a política cambial) para que as exportações cumprissem o papel de variável-chave para a condução equilibrada da Balança de Pagamentos. Novamente, o referencial teórico da mundialização e financeirização joga luzes para se compreender como a economia brasileira está inserida no desenvolvimento capitalista no plano mundial. O perfil do comércio exterior brasileiro revela traços desta inserção como, por exemplo, no fornecimento de matérias-primas (commodities) e importação de manufaturas (em containers) da China.

Em segundo, o modelo de sofisticação portuária permitiu verificar que o caso do Brasil confirma a regra geral do modelo, considerando que o desenvolvimento portuário se define em termos de sofisticação portuária e que isto se estabelece pela capacidade dos portos em lidar com mercadorias de mais alto valor agregado. À medida que cresce a movimentação de containers, há um incremento no nível da sofisticação portuária. Ou seja, o desenvolvimento portuário responde às mudanças nos padrões de comércio. Este modelo, como foi construído com base na movimentação de containers, apresenta limitações para explicar o desenvolvimento portuário e nível de sofisticação que são verificáveis nos terminais de granel, por exemplo, nos casos dos terminais da Petrobras (combustíveis em granel líquido) e da Vale

(minério de ferro em granel sólido). Voltou-se a examinar os pressupostos do modelo e constatou-se que este lida basicamente com carga movimentada em portos públicos (sob concessão privada ou não) e que a movimentação do granel líquido e sólido destes casos, é feita em terminais privados (os TUPs), cujo perfil de investimento e regulação são diferentes dos portos públicos. Assim, com esta ressalva, ao mesmo tempo que se pode revalidar os resultados do modelo de sofisticação portuária para o Brasil, reforça-se a necessidade de se considerar o investimento e a regulação como aspectos do desenvolvimento portuário (o que será tratado a seguir com as dimensões estratégica e política).

Por fim, tem-se que, ao relacionar os dados do perfil do comércio exterior brasileiro com o dos portos na movimentação de mercadorias no período de 1993-2003 fica evidente que o sistema portuário tem um papel a cumprir. Considerando a pauta exportadora (tipo e volume das mercadorias) o comércio não tem hipótese de se realizar por outra via que não o marítimo. No detalhe da análise dos dados percebe-se que no mesmo período (2003 em diante) em que as *commodities* agrícolas e mineração tiveram um *boom* de volume, o tráfego de containers também cresceu formidavelmente. Este crescimento mostrou-se mais acentuado em alguns mercados do que em outros, cujo expoente foi o caso da China. Face a estes resultados, pode-se afirmar que à medida que uma formação social brasileira aumenta os seus fluxos de comércio exterior e que estes determinam (ainda que em parte) o padrão de desenvolvimento desta formação social, os portos têm um papel de apoio a este padrão e com isto ganha relevância a temática do desenvolvimento portuário, sobretudo, no que diz respeito a como fazer os portos acompanharem o desenvolvimento econômico sem defasagens (gargalos, congestionamentos, etc.).

Considerando o modelo de sofisticação portuária proposto, esta situação levaria a crer que o sistema estaria passando um momento de transição, saindo de uma estrutura geral para um outra especializada. Mas aí surge a questão, qual especialização: a dedicada a containers e, portanto, mais sofisticada nas suas combinações logísticas ou aquela ligada às cadeias cada vez mais verticalizadas do agribusiness e da mineração?

Entende-se que essa não é (de maneira geral) e não foi (no caso brasileiro) uma questão simplesmente técnica ou de busca por eficiências econômicas, mas sim uma escolha que envolveu uma estratégia político-econômica. Para efeitos dessa etapa da pesquisa, entende-se que o caso brasileiro confirma a premissa apresentada de que o desenvolvimento portuário segue o padrão da composição de comércio exterior e não o contrário (*“if we build, will they come?”*).

À medida que se aprofunda esta discussão, fica inevitável tratar dos aspectos estratégicos e políticos, isto é, da correlação de forças no plano mundial e como se transfere para o ambiente interno da formação social brasileira. É o que se almejou nas próximas etapas do nosso estudo com as dimensões estratégica e política.

CAPÍTULO 6 - PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO: A DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO

Na etapa anterior deste estudo viu-se que foi a partir dos anos 2000, mais precisamente de 2003-2004 em diante que o volume de carga movimentada nos portos marítimos brasileiros passou a crescer em ritmo acelerado, sobretudo no que diz respeito à carga contêinerizada. O exame do contexto internacional indicou que tanto o volume como a aceleração dos fluxos de comércio estavam diretamente relacionados com a reestruturação produtiva estudada sob a ótica da mundialização do capital e a dominância financeira, como sendo as características atuais do desenvolvimento capitalista. No caso do Brasil, no período analisado, tendo em conta as características deste comércio dadas pelo tipo de mercadoria e seus respectivos países de origem e destino, ficou evidente a inserção que o país teve nesta conjuntura internacional de cadeias globais de valor, como fornecedor de produtos básicos e importador de manufaturados. Os saldos dessa balança de comércio exterior revelaram o papel que esta atividade passou a ter para a formação social brasileira. Logo, considera-se que nas proporções em que esse comércio se realiza, não há hipótese, pelo menos no horizonte atual, de substituição da função do transporte marítimo e, portanto, dos portos como elos nestas cadeias logísticas. Dessa forma, não restam dúvidas de que os portos exercem papel estratégico.

Ao adicionar a expressão “estratégico” a um setor, por vezes já confere a este uma importância maior no conjunto das atividades, deixando o sentido da estratégia subentendido. Infelizmente, isto ocorre com alguma frequência com o setor portuário, que é dado como estratégico sem necessariamente se definir este conteúdo. Esta é uma discussão que pode ser tratada por diversos prismas, pois envolve entre outros elementos, as questões militares e de segurança nacional. Dessa forma, para efeitos deste estudo, trata-se do sentido estratégico dos portos no âmbito político-econômico, tendo como referência o entendimento geral de que a estratégia é um conjunto de ações que determinam um posicionamento e que conduz à sobrevivência da organização no longo prazo. O conjunto de ações e qual o posicionamento a que se refere serão vistos a seguir.

Partiu-se da constatação de que dentre as estratégias de desenvolvimento capitalista, a ofensiva neoliberal teve entre outros efeitos resultantes da crise da dívida, a limitação dos recursos do Estado brasileiro para investimentos diretos em setores de infraestrutura de transportes, tal como os portos, que testemunharam uma diminuição do aporte de recursos para investimentos necessários para manutenção, expansão e modernização. Neste contexto, sob a égide do Consenso de Washington, o Estado brasileiro promoveu um conjunto de medidas, as

chamadas “reformas administrativas”, as quais incluíram o caso dos portos, cuja diretrizes básicas foram dadas pela Lei dos Portos 8630 de 1993. Esta mudança resultou, principalmente na quebra dos monopólios dos sindicatos dos trabalhadores e na participação do setor privado nas operações de manuseio de carga nos portos públicos via regime de concessão. Mais adiante, em 2001, esse processo se complementou com a criação da agência reguladora ANTAQ. Na segunda metade dos anos 2000, o setor portuário foi atingido por um outro conjunto de medidas também de caráter estratégicos e relacionados com o planejamento e investimento público, ou seja, foi criada a SEP, em 2007, inicialmente de Secretaria Especial de Portos, com status de Ministério e respondendo diretamente à Presidência da República, com objetivo de recuperar a capacidade de planejamento de longo prazo deste setor. Em seguida, viu-se a implementação de uma sequência de programas de investimento em infraestrutura, PAC 1 (2007-2010); PAC 2 (2010-2014) e PIL (2012), que embora não fossem direcionados aos portos, incluíam ações específicas para este setor. Nessa etapa de contextualização vê-se que estas ações foram embasadas na Agenda Portos de 2004, estudo encomendado pelo Governo Federal.

Estas são evidências que se considerou para identificar uma mudança de posicionamento do Estado brasileiro frente à questão dos portos, isto é, mesmo mantendo a participação das empresas privadas na operação portuária devidamente regulada e fiscalizada pela ANTAQ, o Estado buscou recuperar funções que tinham sido diminuídas ou deixadas sem prioridade, na área do planejamento e investimento em portos. Esta mudança de posicionamento está relacionada ao tipo de condução da política macroeconômica tanto interna como externamente à formação social brasileira revelando a importância que o comércio exterior e os portos marítimos passaram a ter no plano geral estratégico do Estado brasileiro. Entende-se que a coroação deste processo deu-se com a publicação da MP 595 em dezembro de 2012 que ao mesmo tempo que encerrou uma série de debates e polêmicas institucionais, iniciou um novo ciclo da política para os portos do Brasil, como será visto na dimensão política na etapa seguinte deste estudo.

Assim, tendo em vista o objetivo geral deste estudo, considera-se como essencial a análise da dimensão estratégica do desenvolvimento dos portos com o objetivo específico de saber do ponto de vista da estratégia, como se dão o planejamento e investimento dos portos identificando como são concebidos e implantados os caminhos e o meios/recursos (planejamento e investimento) para que os portos cumpram seu papel o que foi estudado na dimensão econômica. Para tanto, apoia-se na premissa número 2, que diz:

“O desenvolvimento dos portos implica em decisões estratégicas o que é definido por: a expansão da infraestrutura física; atualização tecnológica; e integração com o

hinterland/cadeias logísticas. Portanto, o planejamento e o investimento são variáveis-chave desta estratégia.”

Em um levantamento bibliográfico identificou-se que foram vários os diagnósticos e as propostas de melhorias para os portos, além de estudos sobre os investimentos e relatórios oficiais dos investimentos (PAC 1 e 2) e planejamento do setor como o PNLT e o PNLP elaborados pelo Governo Federal. Considera-se este material como a fonte primária de dados e ao sistematizar a análise selecionou-se para análise o material publicado no período de 2002 a 2012, período em que foi identificado o aumento do volume da movimentação portuária e também a criação da ANTAQ, SEP e implementação dos programas de investimento e planejamento. Em dezembro de 2012, com a publicação da MP 595, identificou-se que um novo ciclo de debates formais se iniciava em torno dos contornos do novo marco regulatório dos portos, o que será tratado detalhadamente na próxima etapa, a dimensão política do desenvolvimento portuário.

Dessa forma, a análise da dimensão estratégica que é proposta aqui, está organizada em três partes. Primeiramente, selecionou-se e examinou-se um conjunto de diagnósticos e estudos sobre os portos, elaborados por instituições públicas e privadas e de notável influência no setor. Em seguida, tendo o investimento e o planejamento como as variáveis-chave da dimensão estratégica do desenvolvimento dos portos, foram examinados os principais dados oficiais publicados sobre estas variáveis e assim compuseram a segunda e terceira partes desta etapa do estudo. Importante também ressaltar que, conforme já se havia definido anteriormente o escopo de análise dirige-se para os portos marítimos e o seu tráfego internacional de mercadorias. Procurou-se focalizar a problemática da infraestrutura portuária que, embora correlacionada, não se confunde com os temas do transporte aquaviário (que incluiria os portos fluviais, lacustres, as hidrovias e navegação costeira/cabotagem) e outras questões relacionadas ao transporte de passageiros (regular e de turismo).

6.1 Diagnósticos e perspectivas para os portos brasileiros: análise dos estudos mapeados

Na pesquisa bibliográfica realizada acerca dos estudos dos problemas e perspectivas dos portos brasileiros foram encontrados artigos e dissertações que, em geral, trataram de apontar os problemas e discutir algumas diretrizes para solucioná-los. Sabe-se que a identificação de um problema é passo fundamental para os apontamentos de soluções e nisto, se viu que a grande maioria destes estudos é feita com base em dados não próprios, isto é,

utilizam informações publicadas como resultado de pesquisas realizadas por outras instituições. Com isto, considerou-se a pesquisa documental como metodologia principal nesta etapa de modo a examinar quem são as instituições e como realizam seus estudos sobre os portos brasileiros. Isto é, buscou-se saber quais os seus objetivos, que dados foram coletados, qual a metodologia aplicada e principalmente a que conclusões chegaram sobre a problemática dos portos no período analisado.

As instituições selecionadas foram consideradas relevantes tanto do ponto de vista técnico como de influência política, além de que os estudos que realizaram foram os mais citados em outras pesquisas (artigos e dissertações) que se examinou no levantamento bibliográfico deste trabalho. Dessa forma, apresenta-se seguir o resultado da pesquisa documental acerca dos diagnósticos e perspectivas produzidos pelas seguintes instituições em ordem cronológica de sua publicação: Confederação Nacional dos Transportes (CNT), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

CNT – Confederação Nacional dos Transportes

A CNT foi fundada, oficialmente em 1990, com objetivo de ampliar o escopo de atuação da CNTT (Confederação Nacional dos Transportes Terrestres) criada em 1954. Sediada em Brasília, a CNT reúne 37 federações, 5 sindicatos nacionais e 18 associações nacionais, o que representa 200 mil empresas de transporte e 1,9 milhão de caminhoneiros e taxistas. A entidade declara sua missão como de “Apoiar o desenvolvimento e representar o setor de transporte e logística” (CNT, 2016).

Especificamente para o transporte marítimo/aquaviário, encontram-se afiliados¹¹¹: FENAMAR (Federação Nacional das Agências de Navegação Marítima) e a FENAVEGA (Federação Nacional das Empresas de Navegação Marítima, Fluvial, Lacustre e de Tráfego Portuário). Apresentam-se ainda como vinculadas: ABTP (Associação Brasileira dos Terminais Portuários); ATP (Associação de Terminais Portuários Privados); CBC (Câmara Brasileira de Contêineres, Transporte Ferroviário e Multimodal) e o CNNT/Centronave (Centro Nacional de Navegação Transatlântica). Dessa maneira, entende-se que a influência da CNT para o conjunto das atividades dos transportes é significativa e por isso serão considerados aqui os seus estudos e publicações na área do transporte marítimo e portos.

¹¹¹ Disponível em <http://www.cnt.org.br/Paginas/entidades-filiadas-e-vinculadas>

A CNT apresenta o seu trabalho em diversos tipos e formatos de publicações, tais como a revista CNT Transporte Atual, o Atlas do Transporte, o boletim Transporte em Transformação, Pesquisas, além do Plano CNT de Logística e das Propostas aos Presidenciais (publicados em 2014). Para esta etapa da pesquisa considerou-se as pesquisas realizadas antes da publicação da MP dos portos (dezembro/2012).

Iniciou-se pela pesquisa realizada em parceria com o Instituto CEL/Coppead (Centro de Estudos Logísticos) da Faculdade de Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) intitulada “Transporte de Cargas no Brasil – Ameaças e oportunidades para o desenvolvimento do país”. A pesquisa se organizou na forma de um relatório que apresenta diagnósticos e plano de ação para o setor de transportes de carga cobrindo todos os modais. Publicado em 2002, os dados analisados dizem respeito ao período 1995-2000 e foram levantados em 17¹¹² fontes primárias e complementados com 31 entrevistas¹¹³ com profissionais e representantes do setor. O estudo declarou apresentar uma visão abrangente do setor de transportes, pois além de aspectos econômicos, tratou também de energia e meio ambiente, de segurança e de disponibilidade.

Na primeira parte do relatório dedicada aos diagnósticos há quase sempre um esforço de comparação dos dados com EUA. Mais adiante, no próprio relatório, essa questão dos dados foi apontada pelos pesquisadores como um problema no caso do Brasil: a pouca ou nenhuma disponibilidade de estatísticas sobre o setor de transportes. Os pesquisadores avaliaram o impacto econômico do setor de transportes na economia brasileira a partir de 3 indicadores: valor adicionado pelo setor de transportes no PIB, estimado em R\$ 42 bilhões de Reais, no ano de 1999, equivalente a 4,4% do PIB (IGBE); empregos diretos gerados pelo setor de 1,2 milhões de postos (IBGE); e total de carga movimentada por ano, cerca de 746 bilhões de TKUs (Anuário Estatístico 2001 do Geipot referente aos dados de 2000). Na comparação com os EUA, o Brasil apresenta baixa produtividade dos transportes, isto é, de apenas 22% daquela

¹¹² As fontes consultadas foram: CNT; NTC; ANTF; Ministério dos Transportes; Ministério do Planejamento; Ministério do Desenvolvimento; GEIPOT; IPEA; IBGE; BNDES; Banco Mundial; *Bureau of Transportation Statistics – EUA*; *Association of American Railroads – EUA*; *International Road Transport Union*; *Pamcary*; *Centronave* e *Anfavea*.

¹¹³ Os entrevistados foram das seguintes organizações por setor: **Rodoviário**: NTC; ABTC; CNT; Brasil Caminhoneiro; FETRABENS; ANTT; DNIT; Min. Transportes; Pamcary; Mercúrio; Rapidão Cometa; Araçatuba; Expresso Jundiaí; Liderbrás; Michelin; Luft; Gafor; **Ferrovário**: ANTF; ANTT; Min. Transportes; DNIT; Ferronorte; Ferrobán; Novoeste; FCA; EFC; EFVM; CFN; **Aquaviário**: Syndarma; Fenavega; CNT; ANTAQ; Min. Transportes; DNIT; Multiterminais; Aliança; Docenave; Mercosul Line; Hermasa; Comercial Quintella; Usuários: Cargill; Quaker; Reckitt; Inst. Financeira: BNDES.

apresentada no sistema norte-americano, medida a partir da quantidade de toneladas quilômetro útil produzida por mão-de-obra empregada no setor.

O relatório separa as os transportes pelos 3 modais (rodoviário, ferroviário, aquaviário), mas não há uma seção dedicada aos portos. De todas as formas, foram localizadas as questões relevantes que envolvem a infraestrutura portuária e nos resultados, o plano de ação proposto pela CNT/Coppead sugeriu a atuação em 3 grandes frentes: Esforço Legal, Fiscal de Monitoramento; Programa de Modernização do Transporte; Plano para Melhoria da Infraestrutura. O plano de ação foi subdividido em 4 partes: transporte ferroviário, transporte rodoviário, cabotagem, navegação interior e questões gerais a todos esses modais. Foram apresentadas sugestões de ação em cada uma das 3 frentes para cada uma das 5 subdivisões. Resumo das frentes de ação e seus objetivos para Cabotagem: viabilizar aumento de eficiência e crescimento do setor; aumentar a disponibilidade de navios e aperfeiçoar os mecanismos de financiamento dos operadores; garantir disponibilidade e eficiência nos portos. Especificamente nos portos, sugerem reduzir o excedente de mão-de-obra nos portos; buscar a regionalização da administração dos portos; viabilizar alternativas para portos com restrições de acesso e/ou crescimento. Por fim, os pesquisadores apresentaram um quadro com a priorização das ações propostas segundo a opinião dos entrevistados para cada modal.

De acordo com a avaliação feita sobre a pesquisa CNT (2002) notou-se os seguintes pontos críticos. Logo nas primeiras páginas, já se nota uma confusão dos conceitos de eficiência e produtividade. Dentre os entrevistados ou mesmo fonte de dados não há a representação dos trabalhadores (sendo que a mão de obra é um dos pontos mais repetidos como parte das causas do problema). Nota-se um foco na economia doméstica, pois não há referências a dados de comércio exterior e nem das relações dos transportes com este, o que ficou evidente à medida que o estudo não dedicou uma seção aos portos. Isso pode ser inferido pela missão da CNT com foco nos transportes como serviço e não na infraestrutura de transportes. De toda a forma, o que se notou com facilidade é que há 4 causas principais apontadas para as ameaças ao setor, nomeadamente, o desbalanceamento da matriz de transportes; a legislação e fiscalização inadequadas; a deficiência da infraestrutura de apoio e a insegurança nas vias. Todo o tempo são tratadas de forma técnica e não se discute opções de política para corrigi-las. Por exemplo, fala-se na dominância do modal rodoviário na matriz de transportes, mas não aprofundam o estudo nas suas causas e hipóteses de corrigir estas distorções.

Nas propostas do plano de ação nota-se com clareza que a palavra chave nos objetivos são “adequação” e “garantias”. Não trata do aeroviário e também não explica o porquê. As

ações propostas para cabotagem com impacto nos portos são bastante direcionadas à mão-de-obra. O texto não esconde que quer cortar trabalhadores para reduzir tarifas sem prejuízos ao rendimento dos operadores portuários. A questão da descentralização da administração portuária não foi bem esclarecida, pois com a extinção da Portobras e publicação da Lei 8630/1993, houve mudança na governança dos portos públicos (portos organizados) com a criação das Autoridades Portuárias que são organismos locais e que deveriam ser capazes dessa representação local sugerida no plano de ação. O que parece que foi pouco esclarecido é a autonomia dessas autoridades portuárias.

A CNT realizou outras pesquisas especificamente para o transporte aquaviário (2006, 2012 e 2013), cujos principais resultados será destacado a seguir. Importante notar que essas pesquisas foram realizadas no âmbito de um expressivo crescimento da movimentação portuária em volume de carga (conforme demonstrado dimensão econômica).

A pesquisa de 2006, intitulada “Pesquisa Aquaviária CNT 2006: Portos Marítimos: Longo Curso e Cabotagem” teve como objetivo a:

“[...] traçar um diagnóstico sobre o progresso da navegação de longo curso e de cabotagem e do sistema portuário. (...) a Pesquisa Aquaviária vem, ao apontar os problemas e indicar soluções, somar-se ao esforço coletivo para o fortalecimento do transporte marítimo e para a redução do **Custo Brasil**, favorecendo a geração de mais e melhores empregos para os brasileiros no setor” (CNT, 2006, p. 04, grifos próprios).

O estudo se divide em duas partes, portos e cabotagem e em ambos encontrou-se um panorama do setor seguido de uma caracterização das operações nos portos e na navegação costeiras com vistas a mapear os principais gargalos e apontar soluções. Os dados foram coletados no período de abril a junho de 2006 por meio de entrevistas dos agentes marítimos (portos) e clientes/usuários dos serviços de cabotagem. Para a cabotagem o foco foi na operação do transporte em si e menos nas condições dos portos. Por isso, a análise foi focalizada na primeira parte desta pesquisa.

No caso dos portos, para elaboração dos questionários, a pesquisa contou com o auxílio da FENAVEGA, FENAMAR e SYNDARMA, que além de afiliadas à CNT agregam os principais sindicatos do setor. De um total de 227 questionários distribuídos (a todos afiliados) obteve-se 180 respostas, o que significa uma participação em base nacional de 79,3%. Os questionários foram divididos em 5 partes: primeiro, para qualificação dos agentes marítimos; segundo, para avaliação da qualidade da operação portuária; terceiro, sobre instalações portuárias; quarto, para mão-de-obra e serviços; em quinto, foi avaliada a ação das autoridades públicas nos portos. De acordo com respondentes, os principais problemas apontados (como

grave ou muito grave) foram: excesso de burocracia; elevado custo de mão-de-obra portuária; carência de linhas; ineficiência no seu porto; e falta de financiamento para investimentos na infraestrutura portuária.

A qualidade da operação portuária foi medida segundo o valor das despesas administrativas, uso da infraestrutura, pessoal, horários de funcionamento, tempos de espera e operação. Já a infraestrutura portuária foi avaliada pelos entrevistados segundo as instalações portuárias (ancoradouros, docas, cais, pontes e píeres de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna) e também pela infraestrutura de proteção e acesso (aquaviário, rodoviário e ferroviário) ao porto, além da área de retroporto; e equipamentos de movimentação de carga. Chama atenção a questão dos acessos aquaviários:

“Apesar do baixo percentual de avaliação negativa dos acessos aquaviários, na identificação dos principais problemas, observa-se um alto coeficiente (74%) de problemas relacionados à dragagem, do canal de navegação (54,6%) e do berço de atracação (19,4%), indicando que o problema é iminente” (CNT, 2006, p. 41).

No momento em a que pesquisa foi realizada, 70% dos trabalhadores portuários eram de categoria avulsa, sendo contratados via OGMO e o restante 30% era vinculado aos operadores portuários. Dessa forma, destacou-se nas avaliações a atuação do OGMO. Quando questionados sobre a quantidade de trabalhadores portuários, houve ainda um percentual de 28,9% dos entrevistados que consideravam que ainda havia o dobro ou o triplo do necessário. Em 2002, esse percentual era 45%. Já no que diz respeito aos serviços, os entrevistados pareceram insatisfeitos com relação aos custos de praticagem, já que em 2006, 65,6% dos entrevistados ainda consideram os custos elevados contra 68,7% em 2002. E no caso dos rebocadores 57,8% em 2006 contra 65,6% em 2002. Por fim, no que diz respeito à atuação das autoridades públicas, ficou evidente a questão da burocracia e da qualificação como dois problemas centrais nos serviços prestados pelas autoridades públicas.

Por fim, os pesquisadores concluem que:

“A privatização trouxe grandes benefícios para o sistema, principalmente na renovação de equipamentos e agilização de processos. Pode-se observar que os terminais privados / privativos operam com **maior eficiência** e, conseqüentemente, com menores tempos, o que leva **naturalmente à redução** de custos. (...) Um dos principais problemas constatados é o excesso de burocracia, que gera tempos de operação e custos excessivos, reduzindo a competitividade dos portos. Também é queixa do setor a falta de financiamentos. A carência de linhas regulares que sempre foi uma das principais reivindicações, hoje, para a navegação de longo curso, deixou de ser um problema grave, persistindo apenas, em alguns portos, para navios de

contêineres. Isto pode ser explicado pelo forte crescimento que o setor tem apresentado nos últimos anos, em que a oferta não tem acompanhado suficientemente o crescimento da demanda” (CNT, 2006, p. 67, grifos próprios).

Na pesquisa de 2012, a CNT declarou que:

“Preocupada com o constante aperfeiçoamento do transporte marítimo **e ciente da carência de estudos** nessa área, a Confederação Nacional do Transporte realizou a Pesquisa CNT do Transporte Marítimo 2012. **A navegação marítima é um importante elemento de desenvolvimento para o país**, pois viabiliza comércios e torna as trocas mais rentáveis, especialmente na longa distância. Ela é grande responsável pelo atual modelo globalizado de negócios, e os portos são o ponto de encontro de um país com o mercado internacional” CNT, 2012, p.06, grifos próprios).

Dessa forma, essa pesquisa apresentou-se de maneira mais estruturada que a de 2006, em que o foco foram os questionários. No caso de 2012, antes de apresentar os resultados obtidos com a aplicação dos questionários, os pesquisadores trataram de caracterizar o sistema portuário em sua infraestrutura, governança e marco regulatório. Os resultados da pesquisa foram em termos de identificação de gargalos e propostas de soluções.

De maneira resumida tem-se que: a pesquisa realizou entrevistas com 212 agentes marítimos de 15 estados brasileiros dentre os quais 67,4% identificaram procedimentos administrativos diferenciados entre os portos, o que resulta em excesso de burocracia (para 54,4% dos respondentes) e aumento dos custos (20,2%). Os principais problemas mapeados no setor foram: excesso de burocracia; elevado custo de mão-de-obra-portuária; carência de linhas regulares; ineficiência do porto; falta de financiamento; falta de navios de bandeira nacional; excesso de tributação; excesso de tarifação; elevado custo tarifário; acesso terrestre deficiente; e acesso marítimo deficiente. Nota-se que a porcentagem das respostas que consideram o custo da mão-de-obra elevado como grave ou muito grave foi de 83,5% o que é um número significativo por si só e ainda mais alto que os 71,1% apurados em 2006.

Os resultados dos questionários sobre os acessos rodoviários e aquaviários chamaram a atenção, pois 33,2% dos entrevistados apontaram a profundidade do canal como o principal problema dos acessos aquaviário, reforçando a questão da dragagem já apontada em 2006. No rodoviário houve uma piora, pois apenas 25,9% (contra 48% em CNT, 2006) os consideraram adequados o que representa um decréscimo de 22,1 pontos comparando 2006 a 2012. Além disso, mais da metade dos agentes marítimos (61,3%), no ano de 2012, julgaram os acessos rodoviários como inadequados, o que representa um acréscimo de 11 pontos percentuais quando comparado a CNT 2006. Outros problemas listados nos acessos rodoviários foram: as

vias de pista simples, a ausência de áreas de manobra e descaso por parte do governo em prover acessos adequados a esses veículos.

No que diz respeito aos serviços de praticagem e rebocadores, a pesquisa CNT 2012 não apurou resultados percentualmente diferentes daqueles apurados em 2006. A atuação do OGMO também foi avaliada e apurou-se uma piora da percepção dos respondentes em 2012 com relação a 2006, pois para 25,9% dos respondentes o OGMO não teve impacto significativo sobre a mão de obra (contra os 13,4% de 2006). No caso da atuação das autoridades públicas, persistiu o problema da burocracia, já que 49,5% dos respondentes consideraram ser muito excessiva a burocracia, contra 38,3% em 2006.

A pesquisa de 2012 buscou a avaliação dos respondentes com relação ao DNIT, tendo em vista que sob sua responsabilidade se encontravam também os acessos rodoviários e ferroviários aos portos, considerados como gargalos pelos usuários. Interessante notar que mais de metade dos respondentes não soube ou não respondeu à questão sobre o DNIT.

Os pesquisadores destacaram as ações tomadas em prol da melhoria dos portos, tais como: “o Porto sem Papel é um importante avanço na diminuição da burocracia; a redução das taxas de juros e a Lei do Reporto tem o objetivo de aliviar a tributação; e a abertura para o capital privado estimula o investimento no sistema portuário. Ademais, o governo procura reduzir os gargalos operacionais implantando planos e programas e fazendo obras emergenciais” (CNT, 2012, p. 192). No entanto, há outros obstáculos a serem vencidos. Com base nos dados dos questionários, os pesquisadores inferiram que os gargalos do transporte marítimo estão relacionados a 3 aspectos principais: infraestrutura logística, marco regulatório e gestão. Dessa forma, indicaram de forma geral sugestões de melhoria, tais como: infraestrutura portuária e de acesso; oferta de navios de bandeira nacional; marco regulatório pouco flexível e sem clareza jurídica; burocracia e quantidade de atores envolvidos no setor; tributação; qualificação da mão de obra. Em suas palavras, concluíram que:

“Entre as principais indicações da Pesquisa, foi constatado que os portos que compõem o **Sistema Portuário Nacional estão sobrecarregados** e que a falta de uniformização de procedimentos administrativos, observada na prática, afeta o desempenho dos portos. Observou-se que a eficiência nas operações de carga e descarga foi considerada maior nos terminais privativos, seguidos pelos privados. (...) “As soluções para os gargalos de infraestrutura portuária e de acesso requerem elevados investimentos. Conforme apontado no Plano CNT de Transporte e Logística 2011, são necessárias intervenções prioritárias que abrangem a construção e adequação de novos portos, de acessos terrestres e de área portuária, além de obras de dragagem e derrocamento, com a finalidade de **adequar portos e terminais portuários e garantir uma maior integração com os demais modos de transportes**. Contudo, como foi explorado nesta pesquisa, dado o volume de recursos

historicamente destinados pelo governo, ainda é indispensável que se intensifiquem os investimentos no setor. Todas essas intervenções são essenciais para o aumento da competitividade do transporte marítimo brasileiro, garantindo uma melhor exploração do potencial desse modal, reduzindo custos e, desta forma, impulsionando a economia brasileira” (CNT, 2012, p. 216-217, grifos próprios).

Na análise da pesquisa CNT (2006) foi verificado que: expressões chave, tais como “progresso”, “esforço coletivo”, “custo Brasil” são encontradas logo no início do delineamento dos objetivos. No quadro dos problemas apontados, destacam-se o peso dado ao custo da mão-de-obra e ao item referente à falta de financiamento para investimento na infraestrutura portuária, em que 71,1%, e 59,5% dos respondentes consideram grave ou muito grave, respectivamente. A atuação do OGMO, bem como as questões de burocracia deixaram claro quais os pontos a serem tratados com prioridade. A ideia de oferta que não acompanha demanda estava bem destacada nas conclusões, em particular para o caso da carga em contêiner. Notou-se que ocorreu ainda a defesa explícita da privatização como elemento “natural” para redução de custos.

Já no caso da pesquisa CNT (2012) foram levantados os seguintes aspectos críticos: que fatores levam a piora dos indicadores de percepção? Teria sido o crescimento do volume? Ou só uma piora da percepção em si? O que se passou com OGMO? Por que desconhecem o DNIT? Nota-se claramente uma confusão conceitual entre transporte marítimo e infraestrutura portuária. Tanto os pesquisadores como os respondentes enfatizaram a privatização do sistema, embora as ações governamentais tenham sido mais destacadas. Seguem as menções gerais sobre a competitividade e eficiência, porém com mais ênfase aos aspectos de comércio exterior.

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

A posição da Fiesp em relação aos portos pode ser visualizada de diversas maneiras. Para esta fase de mapeamento dos diagnósticos dos problemas e diretrizes será feito uso de duas fontes principais: os Encontros de Logística e Transporte e sua publicação do IDT (Índice Comparado de Desempenho da Infraestrutura de Transporte). A Fiesp organiza os Encontros de Logística e Transporte desde 2006 sob coordenação do DEINFRA (Departamento de Infraestrutura da Fiesp), cujo intuito principal é:

“[...] buscar a adequação e a eficiência da infraestrutura. Articula com associações e órgãos de governos questões técnicas e políticas nos setores de energia, petróleo e gás, telecomunicações, logística, transporte e portos no âmbito estadual” (FIESP/DEINFRA, 2015).

O material apresentado durante os Encontros de Logística é proveniente de várias fontes, conforme os palestrantes convidados que normalmente apresentam suas perspectivas da problemática dos transportes e logística. Por isso, sendo a Fiesp a mentora do evento, procurou-se examinar os conteúdos das apresentações e discursos da diretoria da Fiesp, como sendo os que trazem a visão da instituição.

No 7º Encontro (2012) Paulo Skaf, Presidente da Fiesp, em nota oficial disse que:

“[...] a expansão dos modais ferroviário e rodoviário não obedece a qualquer lógica de planejamento estratégico”. E ainda que: “O setor de transportes precisa da integração racional da utilização dos seus diversos modais. Ele precisa de lógica, isto é, logística. O novo modelo coloca o Governo no seu papel correto, que é o de planejar, regular e fiscalizar, e chama a iniciativa privada para aquilo que ela comprovadamente faz melhor: investir e fazer gestão eficaz da ampliação e da prestação dos serviços de infraestrutura” (FIESP/ Paulo Skaf, 2012).

Neste mesmo encontro em 2012, C.A. Cavalcanti, Diretor do Deinfra, na abertura do evento, declarou que:

“O setor portuário aguarda ansiosamente novo pacote de medidas que promova a modernização e ampliação dos investimentos. Essas medidas irão contemplar: a renegociação dos contratos dos 16 portos delegados pela União a Estados e municípios; a licitação de 98 terminais existentes; e leilões de novos portos públicos. A FIESP defende que o Governo Federal não ceda à tentação de **transformar os leilões do setor portuário em instrumento de arrecadação**. Isto seria mais um retrocesso lamentável, que não traria nenhum benefício ao país. A necessidade de **aumento da capacidade** dos portos coloca em evidência o grave problema da acessibilidade, que compromete seu bom funcionamento” (CAVALCANTI, 2012, grifos próprios).

Já no 8º Encontro (2013), o destaque ficou para a MP dos Portos que foi alvo da Campanha Paulista da Indústria que contou com ampla divulgação nos meios de comunicação impressos e digital. A Figura 29 sintetiza essas ideias que foram amplamente veiculadas na televisão, jornais e site. Em seu discurso de abertura, Carlos A. Cavalcanti como Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP disse que:

“A MP dos Portos é o assunto polêmico do momento. O apego dos atuais concessionários aos seus privilégios beira o absurdo. A MP enviada pela Presidenta ao Congresso é um conjunto de políticas públicas efetivo para proporcionar o choque de competição que o setor portuário necessita. No modelo anterior reinavam monstros regulatórios com o propósito exclusivo de evitar concorrência. A lei previa o prazo de 180 dias, a partir de sua promulgação, para realizar novos leilões de licitação de contratos vencidos. Em 1993. Vinte anos depois, em 2013, esses leilões ainda não foram realizados. Os contratos destes concessionários vêm sendo prorrogados por cinco ou dez anos, desde então. A MP dos Portos prevê o imediato processo

de licitação. Pelo que os concessionários lutam? Por mais uma prorrogação. De no mínimo dez anos. O que dão em troca à sociedade? Nada. Querem apenas a manutenção de um privilégio” (CAVALCANTI, 2013a).

Ainda no encontro de 2013 foi apresentado o IDT, Índice de Desempenho dos Transportes¹¹⁴. Elaborado pelo Deinfra com o objetivo de estabelecer um parâmetro de indicadores de performance logística do Brasil tendo como base 18 indicadores de transportes nas cinco principais famílias de modais e avalia a oferta de transporte nas 50¹¹⁵ maiores concentrações populacionais do país. O Deinfra/Fiesp enfatizou o fato de que o IDT não é pesquisa de opinião ou percepção, mas sim um índice apurado com dados ponderados em 4 grupos segundo Oferta, Intensidade de Uso, Qualidade e Custo para os 4 sistemas de transporte (rodovia, ferrovia, hidrovía/porto e aeroporto) além da logística entre eles. O estudo partiu da evidência de que a infraestrutura de transportes era insuficiente e o seu funcionamento, precário, tanto ao tamanho da população, como em relação ao PIB do Brasil. Com isto, a proposta de calcular um índice serviu a ideia de poder comparar onde o Brasil estava e onde deveria estar em termos comparativos com o resto do mundo. Os pesquisadores, ao mesmo tempo que reconheceram que comparar países pode ser complicado pois não havia infraestrutura ideal, consideraram necessária a incorporação das melhores práticas em prol da competitividade logística.

Os 18 indicadores (oferta, qualidade, intensidade de uso e preço de frete) foram então agrupados por categoria de uso, calculando-se a média aritmética para formar os índices setoriais de rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos. Os resultados dos índices setoriais foram ponderados pela participação na matriz de transportes¹¹⁶ do país compondo o IDT-FIESP. Assim sendo, para o ano de 2010 o IDT foi de 33%. Ou seja, respondendo à questão inicial de pesquisa, o Brasil teve uma defasagem de 67% e, portanto, precisaria triplicar a sua infraestrutura de transporte e logística. Na análise do Diretor do Deinfra:

“O IDT mostra que, entre outras coisas, temos que aumentar a oferta de infraestrutura física, diminuindo o tempo de embarque de mercadorias em portos e aeroportos. Mostra que temos muito a fazer. (...). Não há ninguém no país que não veja que nossas rodovias estão saturadas, os portos paralisados, que as ferrovias não transportam passageiros e que os aeroportos estão superlotados. Toda a população percebe que a estrutura de transportes está defasada” (CAVALCANTI, 2013b).

¹¹⁴ Disponível em <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/indice-comparado-de-desempenho-da-infraestrutura-de-transporte-idt/>

¹¹⁵ Para compor o seu estudo elegeu as 50 maiores Regiões Metropolitanas por representarem 46% da população e 58% do PIB do Brasil.

¹¹⁶ A matriz de transportes utilizada no cálculo do IDT é baseada em FGV, 2013, composta da seguinte forma: 54,4% de transporte rodoviário; 18,8% ferroviário; 16,5% portuário; 10,2% hidroviário; e 0,1% aeroviário.

Apesar dos dados se referirem apenas ao ano de 2010, no estudo foi disponibilizada a série histórica do ano 2000 a 2010 em que se nota que não houve muito desvio ao longo dos anos, o que permite inferir que as conclusões para o ano 2010 eram válidas também para os 10 anos anteriores.¹¹⁷

O 9º Encontro de Transporte e Logística foi realizado em maio de 2014 concomitantemente com os encontros dos demais setores no evento intitulado Semana da Infraestrutura L.E.T.S, cuja sigla significa Logística, Energia, Telecomunicações e Saneamento básico. Interessante notar que esse evento ocorreu em meio à crise hídrica do Estado de São Paulo e na regulamentação da MP dos portos (publicada em Dez/2012 e decretada em junho/2013), pois estava em discussão no âmbito da ANTAQ os procedimentos específicos das novas regras de arrendamento, concessão e autorização de operadores portuários. Não faltaram elogios da Fiesp às iniciativas do Governo Federal. No discurso de abertura, C. A. Cavalcanti, diretor do Deinfra afirmou que:

“A FIESP sempre defendeu que o papel do Estado na infraestrutura é o de, predominantemente, planejar, regular e fiscalizar. Investimento e gestão dos ativos de infraestrutura, sempre que possível, devem ser o espaço do setor privado. O governo federal deu sinais de ter adotado esta tese. A criação da Empresa de Planejamento e Logística, o protagonismo das agências reguladoras, as diversas mudanças nos marcos regulatórios, dos portos, das rodovias, das ferrovias e dos aeroportos, combinados com o anúncio do Programa de Investimento em Logística, baseado em concessões e parcerias público-privadas, vão nesta direção” (CAVALCANTI, 2014).

A Figura 29 lançada em 2013, durante o 8º Encontro, sintetizou bem o clima de apoio geral e irrestrito da Fiesp à MP dos portos, enfatizando a necessidade de uma agenda para o setor:

“Um dos maiores desafios para o desenvolvimento do Brasil é a implementação coordenada entre as diversas agendas setoriais. (...). Não dá mais para analisar isoladamente algo que funciona de forma transversal. Hoje, a falta de um planejamento integrado dificulta o diagnóstico de ações prioritárias, o que prejudica a alocação eficiente de recursos. O planejamento integrado entre os diversos setores da infraestrutura pode proporcionar aos investidores menor risco, aumento da segurança sistêmica e promoção de economias de escala. Para a população, os benefícios são evidentes: melhor qualidade devida, eficiência nos serviços e modicidade tarifária. Pensando nisso, a FIESP e o Sistema FIRJAN, reuniram seus principais eventos de infraestrutura em um único espaço de discussão – o LETS, que combina o

¹¹⁷ O IDT foi publicado em 2013 e na tentativa de obter dados atualizados foi feito contato por e-mail com Fiesp (por meio dos canais disponibilizados na *webpage*) que nos confirmou que o IDT tem previsão de ser atualizado ao longo do ano de 2016. E-mail enviado ao Deinfra em 14/03/2016 e respondido por Renata Moura Sena em 21/03/2016.

nosso 9º Encontro de Logística e Transporte, o 15º de Energia, o 6º de Telecomunicações e o 4º de Saneamento Básico” (CAVALCANTI, 2014).

Em resumo, nesta análise do IDT/Fiesp foram destacados os seguintes pontos. Embora tenha enfrentado limitações relativas à fonte de dados sobre transportes no Brasil, a pesquisa apresentou-se como relevante pela tentativa de apresentar um índice comparado nacional com o resto do mundo. No entanto, há aspectos críticos que não foram (ou deveriam ter sido) considerados pelos pesquisadores, a saber: comparação internacional com dados não abertos, ou seja, não se sabe que países estão compondo o benchmark internacional; alguns dados são utilizados de forma fechada, por exemplo como indicador de qualidade, que é medido, mas sem explicar qual o conceito de qualidade utilizado. Inicialmente os autores falam em custo, mas depois resumem as informações de preço de frete. A literatura técnica é farta em elucidar que o frete é apenas uma parte do custo logístico. Especificamente com relação aos portos, o índice chama atenção em dois aspectos: primeiro, ao considerar distância como fator de oferta, sem levar em conta a capacidade instalada e a especialização dos terminais. Segundo, que os dados utilizados privilegiam a carga em contêineres e não fazem menção à carga a granel, o que é limitador, já que se sabe que a carga a granel representa dois terços do total da movimentação portuária do Brasil. Por fim, a base utilizada para ponderação do índice foi a matriz de transportes informada pela FGV (2013) e que se refere ao transporte doméstico, ocorrendo, portanto, uma distorção em relação aos dados de comércio exterior. Outro problema é que os dados de frete do contêiner de 20', cuja fonte é o World Bank, o Brasil apresentou, no período analisado (2000-2010), uma queda abrupta de 80% para 35% em relação ao benchmark internacional. Esta é uma variação significativa e que deveria ser investigada com mais detalhes pelos pesquisadores antes de ponderar os dados setoriais para compor o IDT. Com isto, considerou-se que o índice cumpriu com o objetivo de identificação da defasagem do Brasil em relação ao resto do mundo, mas por ter sido calculado de forma muito geral, carece de uma análise mais crítica para separar e apontar soluções específicas para os segmentos de carga, passageiros, mercado doméstico e internacional e ainda diferenciar mais claramente as ineficiências de serviços de transporte e de infraestrutura de transporte.

Figura 29: Campanha Fiesp pela MP dos Portos



**QUEM É CONTRA A
MP DOS PORTOS**

**É CONTRA
OS INTERESSES
DO BRASIL**

OS PORTOS BRASILEIROS TÊM PROBLEMAS?
Sim. Eles são ineficientes e são operados pelas mesmas concessionárias há décadas. Pior, **essas concessionárias querem uma nova prorrogação de contratos**. Nossos custos portuários são altíssimos. Embarcar um contêiner no Brasil **custa duas vezes mais que na Europa e três vezes mais que na China**, além das enormes filas de navios e absurdos congestionamentos de caminhões nas estradas. **Isso atrapalha o Brasil.**

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR OS PORTOS?
Aprovar a MP apresentada pela Presidenta Dilma.
A MP modernizará os portos, estimulará a concorrência entre os operadores promovendo maior movimentação de cargas com menor preço. Se a MP dos Portos for aprovada, **serão investidos R\$ 54 bilhões**, e o Brasil poderá dobrar sua capacidade portuária.

MAS TEM GENTE JOGANDO CONTRA.

SENHORES SENADORES E DEPUTADOS DA COMISSÃO MISTA:
ESPERAMOS SEU VOTO A FAVOR DO BRASIL E NÃO DO INTERESSE DE POUCOS.

"Assim como a MP da Energia reduziu a conta de luz de todos os brasileiros, a MP dos Portos vai garantir desenvolvimento e empregos no Brasil."
Paulo Skaf

FIESP
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Fonte: Fiesp (2013).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) foi fundado em 1964 e desde então passou por diferentes posições na estrutura da Administração Pública, sendo atualmente

vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. A principal função desta instituição é fornecer “suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos” (IPEA, 2016). Dessa forma, considera-se o IPEA como um *thinktank* das políticas de desenvolvimento no Brasil. Para a análise dos portos, selecionou-se três publicações recentes do Instituto que trataram de diagnosticar os problemas dos portos.

A publicação “Os nós dos portos” foi uma reportagem publicada na Revista Desafios do Desenvolvimento (em 01/03/2005), editada pelo IPEA e tratou basicamente de apontar os principais entraves do sistema portuário brasileiro a partir da publicação dos relatórios base da Agenda Portos. A instauração da Agenda Portos em 2004 foi destacada como iniciativa do Governo Federal, que segundo IPEA (2005): “O presidente Luiz Inácio Lula da Silva pediu, em junho de 2004, que uma comissão interministerial elaborasse soluções para o setor, de custo baixo, curto prazo e alto impacto, para evitar uma situação pior em 2005” (IPEA, 2005). A Agenda Portos foi criada sob articulação da Casa Civil e composta por representantes dos Ministérios dos Transportes, Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Agricultura e Planejamento, cujo objetivo central era “melhorar os custos portuários - elemento-chave da competitividade do país em um mundo globalizado.” O Brasil, com todos esses problemas, tem um custo muito mais alto do que a média mundial (IPEA, 2005). Assim, as principais falhas apuradas por esta comissão foram relacionadas às questões de produtividade, acessos rodoviários e marco regulatório dos portos, conforme segue:

- Demora nos portos e pagamentos de altos valores em multas pelo tempo que o navio fica parado: estudo da empresa Bunge, de maio de 2004, apontou que as empresas brasileiras pagariam cerca de 1,2 bilhões de dólares em multas aos donos desses navios. Este mesmo estudo aponta que o tempo adicional em período de safra são 22 dias/ano, enquanto na entressafra são 10 dias/ano. Cada dia adicional custa 50 mil dólares.
- Questões de infraestrutura de acesso com impacto direto aos exportadores, tais como: dragagem (que em alguns portos não era de dez anos); acessos terrestres aos portos (que causam filas de caminhões); falta de armazéns (para organizar o fluxo de caminhões).
- Produtividade na movimentação de contêineres é de 40 movimentos/hora, enquanto que em Cingapura são embarcados 100 contêineres por hora. Além disso, no Brasil, o porto mais bem posicionado em custos, apresenta um índice de 12 dólares para embarcar 1 tonelada, o que é considerado alto, tendo em vista a média mundial de 7,02. Em

Cingapura o exportador despense 5 dólares e no de Roterdã, na Holanda, o gasto é de apenas 4,8 dólares por tonelada, segundo dados da consultoria Trevisan.

- Falha na regulação de contratos de arrendamento: são casos antigos, firmados antes da Lei de 1993 e que provocam bastante controvérsia e insegurança, já que envolvem empresas como Bunge, Cargill e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Dessa forma, a Comissão da Agenda Portos, indicou medidas emergenciais a serem tomadas, dentre as quais se destacam:

- Definição de obras prioritárias direcionada aos 11 portos que respondiam por 89% das exportações brasileiras (em movimentação de carga): Rio Grande (RS), Paranaguá (PR), Vitória (ES), Rio de Janeiro (RJ), Santos (SP), Itajaí (SC), São Francisco do Sul (SC), Sepetiba (RJ), Salvador (BA), Aratu (BA) e Itaqui (MA).
- Alocação de R\$57 milhões de Reais em investimentos saídos do orçamento da União, que segundo a reportagem:

“O Fundo permitiu que o governo não incluisse entre os gastos que entram no balanço do superávit primário 2,9 bilhões de reais destinados a obras de infraestrutura. Este era um pleito antigo do governo brasileiro, cujo argumento, aceito finalmente pelo FMI, é de que a redução da exigência de superávit fiscal para investimento em obras de infraestrutura resulta em crescimento econômico, desenvolvimento e maior arrecadação de tributos” (IPEA, 2005).

- Estabelecimento de Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto): isenta o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na compra de máquinas e equipamentos para os portos. Estimava-se que essa medida reduziria 25-30% do custo das máquinas.
- Estudar a questão da burocracia portuária em três frentes: uma para cuidar da questão da gestão dos portos e criar um centro administrativo que reunisse todos os órgãos atuantes na liberação de navios; outra que atuasse na revisão do funcionamento dos CAPs e OGMO e uma terceira faria uma revisão da lei dos portos e dos contratos de arrendamentos firmados.

Ainda nesta mesma publicação, o IPEA (2005) apresentou alguns depoimentos de especialistas do setor, que evidenciaram as ideias predominantes sobre a problemática dos

portos naquele momento. Neste sentido, destacou-se a fala de Wilen Manteli, Presidente da Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP):

“A falta de definição para os contratos antigos e problemas para implantação de novos arrendamentos refletem a ausência de uma política portuária nacional e são o principal nó do setor. "O investimento privado nos portos não acontecerá se não houver regras claras sobre os contratos de arrendamento, garantindo que eles serão respeitados por pelo menos 50 anos. É preciso, ainda, ter **garantia da parte do governo** de que o investimento na infraestrutura será feito", diz Manteli. "A indefinição já está afastando investimentos. Sei que existem pelo menos sete empresas com intenção de investir mais de 300 milhões de reais nos portos, que aguardam uma posição mais clara do governo" (IPEA, 2005, grifos próprios).

Já para o Olivier Girard, diretor da Trevisan, que foi a consultoria responsável pela elaboração do texto final da Agenda Portos, afirmou que os contratos antigos precisavam ganhar mais flexibilidade:

“Os acertos eram muito rígidos e não permitiam, por exemplo, que um operador que trabalhava com um produto passasse a embarcar outro tipo de carga", diz. Mas, para o consultor, responsável pela elaboração de um **documento que serviu de base à criação da Agenda Portos**, mais importante ainda é dar maior profissionalismo às Companhias Docas brasileiras” (IPEA, 2005, grifos próprios).

Já para o professor Newton de Castro, especialista em regulação de transportes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), “é preciso fortalecer a função de coordenação das Docas, dando mais flexibilidade às empresas e também mais transparência às decisões.”

"Quando o porto é **dominado por um processo decisório político** e quando as instituições responsáveis são frágeis, o investimento privado fica limitado", diz. Castro considera a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq), criada em 2001 para cuidar do setor, um órgão frágil e pouco atuante” (IPEA, 2005, grifos próprios).

No caso de Fabrizio Pierdomenico, Diretor Comercial e de Desenvolvimento da Docas do Estado de São Paulo (Codesp), responsável pela administração do porto de Santos defendeu a atuação do setor público:

"O governo anterior achou que bastava fazer a lei e esqueceu de modificar o modelo de gestão das companhias e das empresas estaduais, o que era essencial para o bom funcionamento do sistema" (...) "Existe uma crise de identidade, até porque o quadro de funcionários era voltado para a operação na beira do cais, e não para funções de planejamento e gerenciamento." (...) "As Companhias Docas têm o papel de defender o interesse público diante da constelação de interesses privados que convivem no porto. Somos o único agente dentro do porto que tem condições de ter uma

visão global do processo. Se **deixássemos tudo para o setor privado, na hora de definir, por exemplo, onde seriam feitos os investimentos públicos dentro do porto, cada um iria querer puxar para o seu lado**, para obras em frente ao seu cais” (IPEA, 2005, grifos próprios).

O texto conclui apontando que:

“[...] os problemas são muitos, estão há tempos em pauta e sua solução é primordial para dar sustentabilidade ao desenvolvimento econômico brasileiro. Está na hora de todos os envolvidos - de governantes e técnicos a estivadores - emprestarem força às reformas necessárias” (IPEA, 2005).

Em nossa avaliação, o IPEA (2005) tocou em pontos importantes para o diagnóstico dos portos brasileiros, além de destacar a atuação do Governo Federal por meio da convocação da Agenda Portos. O texto procurou ainda mostrar as diferentes visões sobre os problemas dos portos, por meio das declarações do setor privado (ABTP, Trevisan) e do setor público (Casa Civil, MPOG e Cia Docas). A ANTAQ não foi ouvida por indisponibilidade de saúde de seu diretor. Percebe-se, no entanto, a ausência de comunicação com a representação dos trabalhadores (OGMO ou mesmo os sindicatos). A conclusão deixa claro que a reforma não acabou e vai requerer esforço de todos os envolvidos. Ficou evidente que as palavras chave são: competitividade, produtividade, desenvolvimento.

A publicação IPEA (2009), intitulada “Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do PAC: Mapeamento Ipea De Obras Portuárias” trata-se de um Texto para Discussão, cujo objetivo é consolidar pesquisas econômicas realizadas no setor portuário. Para tanto, o estudo se divide em 3 partes: a primeira apresenta caracterização do setor juntamente com o marco regulatório; a segunda trata dos financiamentos e investimentos e a terceira avalia os gargalos e demandas do setor, o que inclui uma avaliação do PAC e a visão empresarial do setor. Os portos pesquisados foram Manaus, Fortaleza, Rio de Janeiro, Santos, Paranaguá, São Francisco do Sul, Itajaí, Imbituba e Rio Grande e que foram assim eleitos, pois tinham sido investigados anteriormente (nas pesquisas de Campos Neto e Santos (2006), CNI (2008) e ANTAQ (2008)¹¹⁸), facilitando a comparação dos dados. Cada porto tem características e problemas particulares, mas todos foram identificados com um núcleo comum de questões de ordem institucional e administrativa, dentre as quais frisou-se:

¹¹⁸ ANTAQ (2008) corresponde ao relatório técnico: Acompanhamento permanente dos preços e do desempenho operacional dos serviços portuários – desempenho portuário: atualização dos indicadores de desempenho dos serviços portuários nos principais portos brasileiros. Neste relatório a ANTAQ selecionou 23 produtos e coletou respostas de operadores portuários, agentes marítimos e OGMOs via questionários (cerca de 3 mil).

- Infraestrutura portuária, considerada como a mais deficiente das etapas pós-produtivas. Segundo CNI (2008), 49,1% das empresas exportadoras brasileiras consideram a infraestrutura portuária a mais deficiente das etapas pós-produtivas, chegando a afetar negativamente 88% das empresas que se utilizam deste setor para escoar seus produtos.
- Burocracia e greves, cuja interferência mais grave se vê na liberação das cargas. De acordo com a CNI (2008), a burocracia na liberação de cargas foi indicada como gargalo por 65,3% das empresas estudadas e as greves que interferem na movimentação ou liberação de cargas, indicada por 56,4%.
- Falta de integração entre as entidades atuantes no porto (ANTAQ, 2008).
- Hábitos e atitudes dos servidores e administradores portuários que necessitam de ser mudados no sentido de atender com mais presteza às demandas dos clientes. ANTAQ (2008)
- Longo tempo de espera para atracação, que apesar de ter diminuído no caso dos containers de 2006/2007 de 13,5 para 9 horas. No caso do granel a média de espera era ainda de 54 horas e no porto de Paranaguá, em particular, chegou a 389 horas (mais de 16 dias) ANTAQ (2008).
- Demora nas Licenças ambientais, o que causaria atraso e custos adicionais nas obras em andamento. Há projetos mal elaborados. ANTAQ (2008)

A pesquisa mostrou dados apurados por meio de entrevistas e coleta de opiniões de usuários dos portos, tais como armadores, *trading companies*, exportadores e importadores e, na visão destes, as principais mudanças necessárias nos portos diziam respeito à: modernização do processo de gestão, buscando mais eficiência gerencial e qualidade no atendimento ao cliente; redução de entraves burocráticos para a liberação de cargas e viabilizar maior articulação entre as diversas autoridades públicas; adequação da estrutura da mão de obra (ternos) que opera nos terminais às modernizações tecnológicas implantadas; e à mudança no horário de funcionamento das aduanas compatível com a necessidade operacional dos portos.

Com isto, os pesquisadores de IPEA (2009) concluíram com formulações gerais de sugestões de políticas públicas a serem adotadas em três frentes:

1. Ampliação dos recursos orçamentários destinados à infraestrutura do setor portuário, podendo os recursos adicionais serem disponibilizados por meio do próprio PAC.

2. Maior eficiência e agilidade na gestão e execução das obras já constantes do programa, visando obedecer ao cronograma proposto, o qual, apesar de insuficiente, é importante para a redução de pontos de estrangulamento já existentes.
3. Para os gargalos burocráticos e de gestão, sugeriram: realizar concursos públicos para aumentar o contingente de fiscais da Receita Federal nos portos e agilizar o desembaraço, operando, se possível, 24 horas; organizar o sistema de liberação de licenças ambientais, melhorando a gestão e eficiência administrativa dos órgãos competentes; regulamentar o direito de greve no serviço público, minimizando os efeitos das paralisações, tais como as da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), RFB etc.; e efetuar uma reforma fiscal com o objetivo de reduzir a carga tributária, ampliando a atratividade e a eficiência do setor portuário.

Nas considerações sobre a análise de IPEA (2009) verificou-se que, ao promover a discussão sobre os principais gargalos no setor com base em pesquisas de opinião, ficou clara a visão do empresariado sobre os problemas que enfrentavam nos portos em suas respectivas atividades de comércio exterior, bem como o que estes esperavam da administração pública dos portos. Nas conclusões dos pesquisadores ficou também evidenciada a necessidade de ampliação física e de capacidade de manuseio dos portos, em particular do porto de Santos. A questão da mão-de-obra portuária e da burocracia aparecem destacadamente e se referem a questões muito específicas, por exemplo, redução da composição do terno de estiva e da atuação da Receita Federal.

Por fim, tratou-se da pesquisa IPEA (2010), analisando o texto 8 do Volume 1 da obra intitulada “Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025 fazendo parte do Projeto “Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro” na Série “Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro”, que tinha por objetivo central apresentar as principais questões econômicas e institucionais do setor portuário, bem como projeções e cenários para os próximos anos. O texto foi dividido em três partes principais que trataram de apresentar: o diagnóstico do setor; a interface das políticas públicas com o diagnóstico e por fim apresentam as perspectivas e cenários para 2023, tendo em vista a publicação do PGO (Plano Geral de Outorgas) e do PNLP (Plano Nacional de Logística Portuária), ambos pela SEP.

Os dados referentes aos diagnósticos apoiaram-se naqueles apresentados em IPEA (2009) e em análise conjunta com o marco regulatório do setor portuário apontaram para os principais problemas do sistema portuário brasileiro, dentre os quais se destacaram:

- Défis em áreas portuárias: Incluindo construção, ampliação ou recuperação de berços, píeres, terminais, pátios etc. Necessidade de construção e manutenção de áreas, retroáreas, berços, pátios, píeres, molhes e cais dos portos.
- Construção de novos portos ou terminais portuários: Entre estes novos portos, alguns deverão ser direcionados especialmente ao comércio exterior, como o complexo portuário do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que, projetado para operar apenas contêineres, enquanto outros se destinarão ao escoamento de determinados produtos ou necessário para o escoamento da produção de grãos, minério de ferro, minério manganês, ferro gusa e cobre do estado do Pará.
- Acessos terrestres: É uma das maiores demandas identificadas e uma das mais problemáticas no que se refere à quantificação, seja do número de obras ou dos valores de investimento necessários. Esta dificuldade advém, principalmente, da dimensão e do espalhamento da malha rodoviária brasileira, além da utilização comum de rodovias para o transporte de cargas e para o tráfego urbano.
- Profundidade dos canais de acesso, berços e baías de evolução: Os serviços de dragagem constituem um ponto essencial para possibilitar o acesso e a atracação de navios de grande porte, de modo a ampliar o potencial comercial dos portos e permitir-lhes concorrer dentro do sistema portuário internacional.
- Vias internas aos portos: As más condições têm prejudicado a movimentação das mercadorias entre os pátios, terminais e ancoradouros, elevando o tempo de movimentação das cargas e, conseqüentemente, o preço do transporte aquaviário.
- Aspectos institucionais e burocráticos do funcionamento portuário: Além de todos os problemas de infraestrutura encontrados nos portos brasileiros, são também fatores de redução da competitividade comercial do setor.
- Outras demandas que vão desde instalações de apoio e equipamentos, até a implantação de sistemas de segurança, sinalização, eletrificação e saneamento: São fatores que prejudicam o bom funcionamento dos portos e estão relacionados às deficiências nestas instalações e nestes equipamentos, essenciais à operação portuária

Partindo deste quadro de problemas identificados, os pesquisadores avançaram para o que chamam de “interface das políticas públicas com a situação diagnosticada”. Os fatores chave dessa interface são a estrutura tarifária e o investimento/financiamento direto ou indireto pelo Estado. Isto pois:

“Para um setor cuja importância econômica assume a dimensão verificada no setor portuário, fica evidente o dever da iniciativa pública de interferir por meio da provisão de políticas que estimulem e fortaleçam a dinâmica do setor. Uma das formas pelas quais o Estado pode atuar no desenvolvimento desses setores é por meio da criação e manutenção de **estruturas tarifárias** padrão que permitam **a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das empresas atuantes**, bem como pela regulação adequada destas, garantido que os **preços praticados sejam compatíveis com a importância estratégica do setor**. Outra forma pela qual o governo pode atuar sobre esses setores é pela realização de investimentos diretos ou pela provisão de mecanismos de financiamento que possibilitem a realização desses investimentos por parte da iniciativa privada, quando estes apresentarem potencial de retorno. Ou, ainda, pelo estabelecimento de **arranjos federativos que possibilitem uma redução na burocracia** e, conseqüentemente, uma maior **eficiência do setor**” (IPEA, 2010, p. 470, grifos próprios).

No que diz respeito ao investimento pode-se dizer resumidamente que o aumento de investimento se deram pela iniciativa privada utilizando recursos da implementação de dois programas o FINAME e FINEM do BNDES, que implica dizer que embora o investimento privado tenha ocorrido, foi viabilizado por política pública direcionada ao setor. Já no que diz respeito aos arranjos federativos, os pesquisadores constataram que, com a extinção da Portobras, em 1990, e o repasse da administração portuária as Cias Docas (que antes atuavam como filiais), ficou a cargo do Ministério da Infraestrutura por meio do Departamento Nacional de Transportes Aquaviários (DNNTA) a descentralização das unidades portuárias às sociedades de economia mista subsidiárias da Portobras. Dessa forma, os autores fizeram uma detalhada avaliação da estrutura tarifária dos portos brasileiros e, como cada autoridade portuária tinha sua própria estrutura de preços, foram feitos ajustes metodológicos para possibilitar a comparação. Os resultados apontam na direção da necessidade de uniformização da estrutura tarifária de modo a facilitar a comparação dos custos pelos usuários e assim estimular a concorrência entre os portos.

Nas conclusões, os pesquisadores frisaram dois aspectos principais: o impacto dos portos para além de sua dimensão econômica e o papel que deve ser cumprido pelo setor público neste setor.

“Além da possibilidade de redução nos custos de frete, o setor portuário é também um potencial gerador de empregos. A expansão do modal portuário geraria, afora os diversos postos de trabalho nas empresas de transporte e órgãos de fiscalização e controle, impactos encadeados nos setores de logística e transporte e, em seguida, com o aumento na competitividade nacional, nos mais diversos setores produtivos. Assim, o impacto do setor portuário na economia nacional não pode ser apurado unicamente pelas cargas movimentadas. **A importância do modal transcende esta**

movimentação, refletindo-se em uma composição ponderada dos custos do comércio exterior e, conseqüentemente, na competitividade dos produtos brasileiros no exterior e dos produtos importados pelo país” (IPEA, 2010, p. 492, grifos próprios).

O texto conclui apontando que:

“ [...] os gargalos e as deficiências na infraestrutura portuária levantam preocupações legítimas quanto à possibilidade de esgotamento da capacidade operacional, por falta de investimentos básicos de acesso terrestre aos portos (rodoviário, ferroviário) e na infraestrutura operacional – dragagem de aprofundamento do canal de acesso, vias internas etc. –, bem como o aumento do calado do cais de atracação dos terminais arrendados nos portos públicos – **obrigações da autoridade portuária. Ao setor privado cabe elevar os investimentos no aparelhamento portuário**, incluindo equipamentos necessários para a operação dos terminais e a recuperação e manutenção das instalações de embarque e desembarque de cargas. Com os investimentos sugeridos, espera-se redução dos custos operacionais, maior acessibilidade – dos navios e do transporte terrestre – aos portos e, por consequência, a redução do tempo de espera das embarcações, **em benefício do crescimento da competitividade nacional**” (IPEA, 2010, p. 492, grifos próprios).

Nessa análise sobre a pesquisa do IPEA (2010) foi verificado que, como sendo a principal publicação desse Instituto com este objetivo de estudo específico sobre os portos, os diagnósticos realizados por meio da coleta de dados e das pesquisas de opinião dos usuários confirmaram os principais problemas enfrentados pelos portos que estão ligados à capacidade insuficiente, à gestão ineficiente e à falta de regras de funcionamento que acarretem em mais burocracia. Mas, há que se mencionar que em nenhum momento a visão dos trabalhadores portuários, embora muito citados como problemas de mão de obra, não foi averiguada, já que não participaram das entrevistas. Notou-se também novamente uma confusão entre os problemas relativos ao transporte aquaviário e aqueles da infraestrutura portuária, por exemplo quando mencionaram os custos trabalhistas nos terminais e custos de tripulação. Os pesquisadores apresentaram claramente uma visão do sistema portuário voltado para o comércio exterior, a julgar pelos dados e impactos apresentados nos pontos do diagnóstico que não mencionavam a cabotagem ou as ligações intermodais para transporte doméstico. Ao final, os pesquisadores deixaram clara a relação entre papel das políticas públicas com a importância estratégica do setor portuário e também para promover a maior eficiência do setor. No entanto, o texto carece de um debate mais aprofundado, discutindo conceitos e aplicações sobre as questões estratégicas e de eficiência dos portos.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

No levantamento bibliográfico foi identificado diversas publicações do BNDES sobre o setor portuário, entre outras razões, por ser a principal fonte de financiamento de grandes projetos de infraestrutura, tal como é típico dos portos. Para esta etapa desse estudo considerou-se a publicação intitulada “Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência da Gestão do Setor Portuário Brasileiro” de 2012 como o principal e mais completo estudo elaborado no período em análise sobre os portos. A publicação foi elaborada pelo consórcio vencedor da chamada pública, formado pelas instituições Booz & Company do Brasil Consultores Ltda, Verax Consultoria e Projetos¹¹⁹, Logit Engenharia Consultiva e Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados e utilizou o FEP (Fundo de Estruturação de Projetos), cujo objetivo era de:

“[...] a análise e avaliação da organização institucional e da eficiência da gestão do setor portuário brasileiro, com vistas a torná-lo apto a alcançar melhores padrões em termos de eficiência operacional, qualidade na prestação de serviços portuários, preços e tarifas para os usuários, estrutura organizacional, gestão, entre outros aspectos relevantes para a elaboração de um conjunto de propostas de políticas públicas para o curto, médio e longo prazo” (BNDES, 2010).

O relatório final foi composto de dois volumes, sendo o volume 1 dedicado ao marco regulatório, organização institucional e eficiência da gestão dos portos e o volume 2 apresentou os estudos de demanda e oferta portuária em um horizonte de 20 anos, além do Anexo com dados complementares à legislação consultada. Os dados coletados estiveram baseados principalmente nas informações disponibilizadas pelo MT, SEP, ANTAQ e DNIT, além da legislação (iniciando pela lei 8630 de 1993) e dados apurados no PNLT. Os dados foram coletados entre maio de 2011 e abril de 2012 e a sua apresentação no relatório final caracterizou-se por ser fiel aos requisitos solicitados na chamada pública no que diz respeito aos objetivos, apresentação e organização dos dados, totalizando 1786 páginas, tratando não somente dos portos marítimos, mas também dos fluviais/lacustres, além de portos secos. O foco, pelas razões já elucidadas anteriormente, foi dado aos portos marítimos. Publicado em novembro de 2012 este estudo foi considerado por *insiders*¹²⁰ do setor com um dos balizadores

¹¹⁹ Foi verificado que alguns dos consultores nomeados nesta publicação, tais como Marcos Mendes de Oliveira Pinto, David Joshua Krepel Goldberg e Tiago Maciel de Barros (todos pela VERAX Consultoria) são também autores de livros e teses na área de portos que foram revisadas em nosso levantamento bibliográfico.

¹²⁰ *Insiders* aqui mencionados são consultores especializados na área de transporte marítimo da ABTP e da Datamar Consulting.

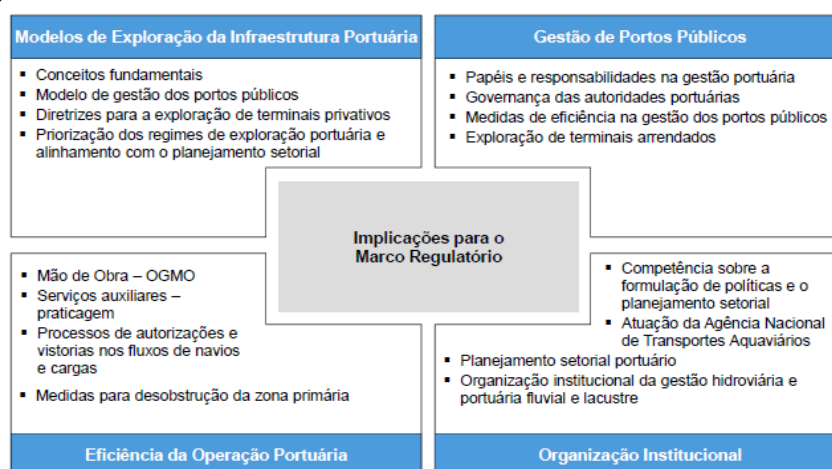
da MP (Medida Provisória) 595 editada em dezembro do mesmo ano, tendo em vista as características e critérios do estudo.

Sendo um relatório tão extenso e completo, o esforço aqui foi o de examinar as principais características dos diagnósticos e diretrizes apontadas para o setor portuário brasileiro. De forma geral, o relatório se organizou em três frentes: primeiramente colocou-se as questões do modelo atual (até 2012). Em seguida, mapeou-se as principais dificuldades e então apresentou-se a proposta de um novo modelo. Para tanto, o estudo orientou-se em torno de alguns princípios oriundos dos vários diagnósticos mapeados:

- Promover o aumento da eficiência e novos investimentos;
- Viabilizar e estimular o aumento da participação privada;
- Assegurar a preservação dos interesses públicos;
- Garantir a isonomia no tratamento dos agentes do setor;
- Estabelecer mudanças consistente – na transição e no futuro
- Não alterar a constituição – com liberdade no campo infraconstitucional

Dessa forma, o que se notou foi que a principal preocupação deste novo modelo estava em modificar o marco regulatório de forma a permitir a maior participação privada que traria os investimentos desejados ao setor. As implicações dessas mudanças no marco regulatório foram estudadas em quatro dimensões: os modelos de exploração da infraestrutura portuária, a gestão dos portos públicos; a organização institucional; e a eficiência da operação portuária. A Figura 30 sintetiza os conteúdos de cada uma dessas dimensões.

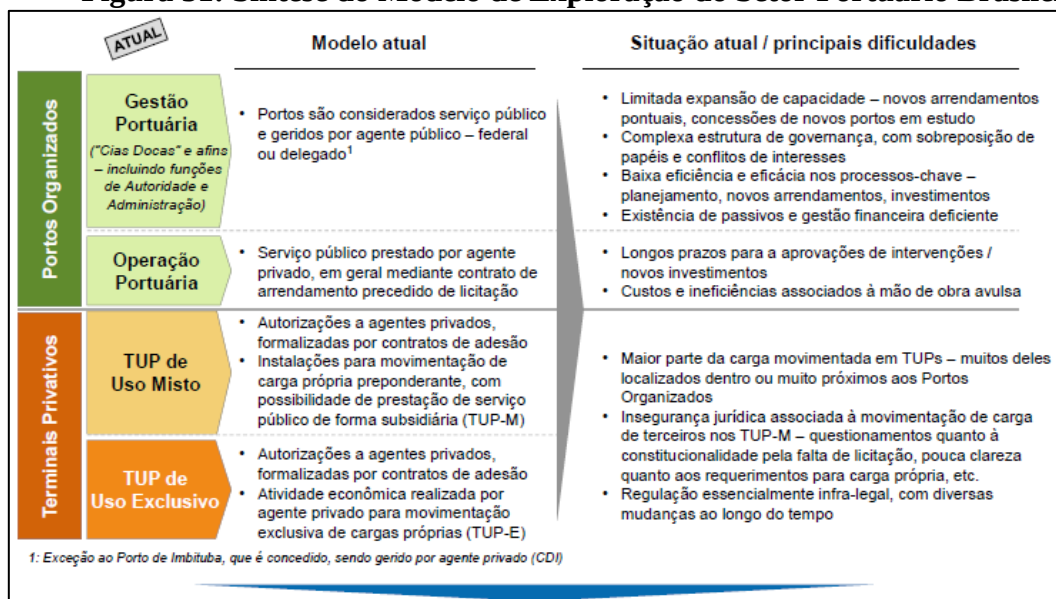
Figura 30: Dimensões das diretrizes propostas para o desenvolvimento do setor portuário e hidroviário



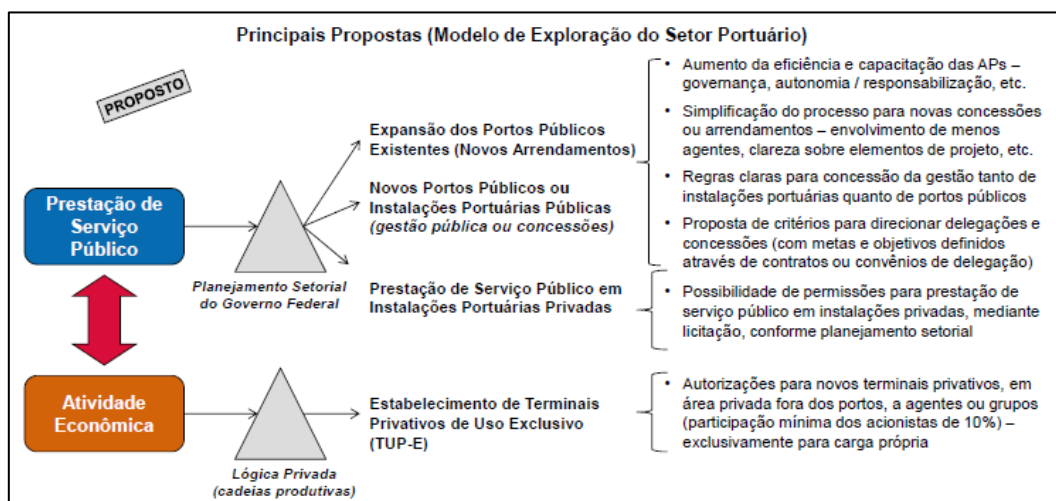
Fonte: BNDES (2012, p. 11)

A análise do setor portuário que se seguiu foi então dividida nestas quatro dimensões. Resumidamente, o relatório apontou que:

- A organização institucional carece de reestruturação, pois, embora com funções diferentes, foram identificadas sobreposições da atuação de ANTAQ, SEP e Autoridades Portuárias.
- A gestão dos portos públicos diz respeito principalmente ao desempenho das Autoridades Portuárias e a revisão de seu papel na governança portuária, que é, buscar a profissionalização dos gestores e o funcionamento pleno de suas instituições como o CAP.
- A eficiência da operação portuária está relacionada basicamente a burocracias da liberação das embarcações e carga e aos custos que acarretam. A discussão da mão-de-obra portuária foi aqui incluída não só pelo seu custo e produtividade, mas também, pois em muitos casos, o contingente de trabalhadores portuários alocados nas operações é superior ao necessário, considerando as inovações tecnológicas.
- Modelos de exploração da infraestrutura estão divididos entre: os chamados “Portos Organizados”, que correspondem aos portos públicos onde operam em regime de concessão as empresas privadas (operadores portuários); e os chamados Terminais Privativos, que constavam, naquele momento, em dois modelos: o TUP-M, de uso misto (carga própria e de terceiros) e o TUP-E de uso exclusivo (somente para carga própria), conforme resumido na Figura 31. A revisão destes modelos se fez necessária por duas razões principais: primeiro, pois havia contratos que foram assinados antes da lei 8630 de 1993 e nunca a ela foram adequados. Segundo, pois por atuação da ANTAQ, alguns terminais privativos, ao longo dos anos 2000 tiveram sua operação iniciadas somente com base em autorização emitida pela ANTAQ, sem passar pelos trâmites de arrendamento que os terminais que iniciaram operações a partir de 1993 o fizeram. Isto gerou não só instabilidade jurídica para os operadores portuários já atuantes, como desestimulou os possíveis novos entrantes. Desta maneira, o relatório Booz & Co/BNDES (2012) elaborou a proposta de alteração no sistema de exploração separando bem o sentido do serviço público prestado pelos portos (com operação privada) das atividades econômicas realizadas em terminais privativos, geralmente integrados à indústria a qual pertencem, conforme sintetizado na Figura 32.

Figura 31: Síntese do Modelo de Exploração do Setor Portuário Brasileiro

Fonte: BNDES (2012, p. 13)

Figura 32: Principais propostas para o novo modelo de exploração do setor

Fonte: BNDES (2012, p. 13)

Ao final considerou-se que a principal recomendação deste relatório foi a completa revisão do marco regulatório do setor portuário a fim de trazer mais clareza e transparências na funções dos organismos públicos (SEP, ANTAQ e Autoridades Portuárias), bem como harmonizar os vários modelos de concessão e autorização dos terminais e com isto gerar as condições de atração de mais investidores privados que, em tese, poderiam suprir as necessidade de expansão da capacidade que o setor carecia, frente ao crescimento dos volumes de comércio exterior.

“Como se verificou, a implementação das recomendações propostas pressupõe a realização de uma série de alterações na Lei 8.630/1993. A rigor, seriam implantadas mudanças no modelo de delegação (via convênio e

concessão), na autorização de terminais privativos, nas regras aplicáveis ao trabalho portuário, nas disposições relativas ao CAP, no regime de atribuições das administrações portuárias, dentre outras. (...). A despeito das relevantes contribuições ocasionadas com o advento da Lei 8.630/1993, que logrou trazer para a iniciativa privada as operações portuárias (mediante a celebração dos contratos de arrendamento – o que não será alterado), a nova regulação representa uma segunda etapa no processo de desenvolvimento do setor. As bases desta nova fase pautam-se em premissas diversas daquelas que foram lançadas à época em que foi concebida a Lei de Portos. Dessa forma, tendo em vista as modificações consideráveis a serem realizadas, a boa técnica legislativa recomenda a edição de uma nova lei” (BOOZ & CO/BNDES, 2012, p. 272, vol.1)

Na análise, verificou-se que as sugestões deste relatório guardavam bastante semelhança com os contornos da MP 595 de 2012, evidenciando o que os *insiders* do setor já haviam anunciado, ou seja, este relatório foi o balizador da nova lei dos portos de 2013, cujos detalhes serão estudados na próxima etapa desse trabalho.

A visão empresarial

No esforço de identificação de diagnósticos sobre os problemas dos portos brasileiros, além dos estudos mais densos que se acabou de apresentar (CNT, Fiesp, IPEA e BNDES), buscou-se examinar outras fontes que pudessem revelar aspectos importantes da problemática do desenvolvimento dos portos. Dessa forma, foram encontradas as publicações do ILOS (Instituto de Logística e Supply Chain) de 2012 e também os da Fundação Dom Cabral de 2012 e 2014, que embora não tivessem tratado especificamente da questão dos portos, apontaram os portos como parte da ineficiência de custos logísticos que apuraram no Brasil. Ambas organizações (ILOS e FDC) funcionavam como escola de negócios e seus objetivos estavam focalizados no ensino das melhores práticas no setor de logística, o que incluíam pesquisas empíricas com análise da opinião dos empresários do setor. Os resultados dessas pesquisas foram, em geral, comercializados como produtos de consultoria. Não sendo de domínio público não se pode examiná-las em sua íntegra. Neste sentido, buscou-se então identificar na mídia especializada traços da visão empresarial sobre a problemática do setor portuário, as quais serão destacados a seguir.

Publicado no Anuário da publicação Informativo dos Portos (2012) sobre a “guerra dos portos” praticada por alguns estados brasileiros por meio da concessão de benefícios fiscais via ICMS para produtos importados. O presidente da Fiesp (Paulo Skaf) alertou que o Brasil estava em pleno processo de desindustrialização:

“Caso não sejam tomadas providências urgentes, mais de um milhão de postos de trabalho deixarão de ser criados em nosso país nos próximos cinco anos. Em última análise estamos exportando empregos de trabalhadores brasileiros. (...). Precisamos, portanto, decretar o fim da guerra dos portos, para dar mais um passo na direção de uma indústria forte e cada vez mais capaz de gerar empregos e riquezas para os brasileiros. Não podemos permitir que produtos estrangeiros continuem entrando em nosso mercado com preço reduzido por manobras tributárias já consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal” (SKAF, para o INFORMATIVO dos PORTOS, 2012, p.22)

Também em 2012 por ocasião do 2º Fórum nacional de Secretários de Infraestrutura, da Indústria naval e Portuária (Fonseinp), Carlos Costa, presidente do Fonseinp declarou:

“Diante deste panorama precisamos incorporar o grito de abertura dos portos brasileiros às nações amigas aos dias de hoje, objetivando, sempre, o crescimento do país. (...). É necessário que tenhamos portos à altura das necessidades dos nossos agentes econômicos” (COSTA, 2012, p. 04).

Em 2013, em entrevista concedida ao Valor Especial publicado pelo Valor Econômico, Robson Braga de Andrade, presidente da CNI, sobre a precariedade da infraestrutura nacional como um obstáculo para a competitividade da produção no país, apontou o seguinte:

“Os empresários têm medo de investir por não terem a certeza de que vão conseguir escoar seus produtos a preços convidativos tanto para o mercado interno quanto para o externo. (...) O Brasil precisa de um choque de competitividade. Atacar frontalmente nossas deficiências crônicas pode mudar o padrão de crescimento da economia brasileira. (...) O governo deu o caminho. O novo programa (de concessões de obras de infraestrutura) é uma quebra de paradigma. Sua dimensão, em termos de concessão ao setor privado, é superior a tudo que foi realizado até hoje. Com o novo plano, o governo dá uma demonstração firme que pretende enfrentar o problema de infraestrutura no Brasil. Mas temos que ver a concretização desses projetos. Precisamos gerar as condições para que os empresários fiquem interessados. Precisamos de regulação pronta e acabada. As dificuldades vão além do Judiciário. Projetos de lei importantes para o fortalecimento da competitividade industrial ficam anos parados no Congresso. Precisamos de marcos regulatórios nas áreas de infraestrutura, normas que acompanhem o dinamismo da economia e legislação tributária com clara proteção ao contribuinte” (ANDRADE, 2013, p. 23-24).

Segundo a mesma reportagem,

“A CNI não se limitou ao discurso. A exemplo do que fizera em relação às regiões norte e sul, encomendou à consultoria Macrologística, liderada por Renato Pavan e Olivier Girard, um mapeamento das demandas de transporte da região, em 2020, e as obras necessárias para garantir um desenvolvimento sustentável. ‘A proposta é apresentar uma visão sistêmica sobre logística, rompendo com o paradigma de obras pontuais que historicamente pautam os

investimentos em infraestrutura no país’, afirma Renato Pavan” (ANDRADE, 2013, p. 26).

Também, em 2013, no Anuário do Transporte de Carga 2013, a reportagem de Wagner Oliveira destacou que:

“A presidente Dilma Rousseff pretende efetivar uma série de projetos a partir deste ano, principalmente em ferrovias e rodovias. As ações do governo central também visam a ampliação da modernização de portos aeroportos e hidrovias. O risco é que mais uma vez a política atrapalhe o técnico. No atual contexto, a principal tarefa do governo federal, é convencer investidores, receosos da capacidade de gestão em novos programas públicos de investimento nos modais que chegam com pelo menos 30 anos de atraso. Burocracia, excesso de órgãos, regulamentações ambientais e indefinição de modelos são alguns dos problemas que ainda criam desconfiança. “O país vai aproveitar a oportunidade de desenvolvimento ou, mais uma vez, vai desperdiçá-la? ”, questiona o professor Ailton Brasiense, presidente da **Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP)**. “Para transformar oportunidades em riquezas, temos de planejar melhor e resolver os grandes gargalos, permitindo assim que as frotas e as mercadorias cheguem cada vez mais rápido ao destino com o menor custo operacional” (OLIVEIRA, 2013, p. 12).

Na mesma reportagem,

“Flavio Benatti, presidente da Associação Nacional do Transporte de Carga e Logística (NTC), afirma que o problema da safra agrícola não é só do transporte. “O setor agrícola não constrói seu sistema de armazenagem. O produtor rural quer fazer do caminhão o seu silo. Nos Estados Unidos, existe silagem para armazenar até três safras. No Brasil, não temos sistema nem para uma safra ”, considerou (OLIVEIRA, 2013, p. 14).

Neste mesmo Anuário, a reportagem de Renata Passos destacou que:

“Entre outras iniciativas que a MP (dos portos) deve proporcionar no sentido de ampliar a estrutura portuária do país tem sido bem-vista pelo setor. O Centro Nacional de Navegação (CentroNave) divulgou, em nota, que os armadores desejam que verdadeiros empreendedores realizem os investimentos necessários para gradualmente mudar para melhor a atual realidade portuária e para prepará-la para novas necessidades operacionais que virão e que serão demandadas pelo comércio exterior brasileiro no médio e longo prazos. “É preciso pensar a logística brasileira para as próximas décadas. Chegou a hora de se dar um novo salto de qualidade. ” Segundo a nota, a atual indústria de terminais no Brasil está, sim, fragmentada, com muitas empresas operando terminais pequenos (embora eficientes em sua escala), e pede transformação e novos e constantes investimentos. Se esta indústria não deseja ou não pode realizar mudanças e ganhos de escala, não há por que impedir que outros os busquem. “Os armadores saúdam os empreendedores dispostos a investir na superação dos gargalos hoje existentes, que invistam em escala e quem pensem no futuro. (...). No caso brasileiro, as empresas de navegação torcem para que quaisquer empreendedores façam os investimentos necessários com estes mesmo

objetivos, mas se dispõem, se solicitados, a avaliar parcerias que foquem um objetivo comum de maior escala, de concorrência, de eficiência operacional, de oferta de espaço e de berços de atracação e de menores custos para os usuários”, diz a nota (PASSOS, 2013, p. 52).

Em resumo, pode-se afirmar que os diagnósticos aqui apresentados e os destaques da mídia especializada, mesmo tendo sido realizados em momentos distintos e com metodologias diferentes, todos apontaram, em linhas gerais a mesma visão, isto é, a ideia predominante sobre a problemática do desenvolvimento portuário consideraram a expansão da capacidade e a revisão do marco regulatório como ações necessárias para que os portos cumpram com o seu papel de elo das cadeias globais no comércio exterior. Não faltaram menções aos termos “ganhos de escala”, “aumento da produtividade”, redução de custos nestes diagnósticos.

Para tanto, o caminho apontado foi a expansão da capacidade de manuseio de carga, o que significaria também a adequação dos acessos rodoviários e aquaviários para viabilizar a operação de navios de maior capacidade de carga. Neste sentido, estas visões foram, para esse estudo, evidências de que os investimentos e o planejamento portuário eram as variáveis estratégicas deste setor. Alguns estudos foram mais enfáticos no que diz respeito à regulação do setor, como foi o caso do BNDES, pois apoiavam a ideia de que havia instabilidades jurídicas que prejudicavam o aporte de mais investimentos. Dessa forma, prosseguiu-se no estudo para buscar compreender como se articulam essas duas variáveis (investimento e planejamento) no período em análise e como estas variáveis se relacionam com as questões institucionais-regulatórias.

6.2 O investimento em portos no Brasil

A partir das informações apuradas nos diagnósticos dos portos, notou-se que a questão do investimento é invariavelmente mencionada: todos os estudos, sem exceção, apresentaram-na como um dos pontos chave para o desenvolvimento portuário do Brasil. De acordo com a lei 8630 de 1993 (a Lei de Modernização dos Portos), soube-se que o Estado, como setor público permaneceu como responsável pelos investimentos em infraestrutura portuária, enquanto que o setor privado, por meio dos contratos de arrendamento e concessão, ficou responsável pela modernização dos equipamentos de operação e movimentação de carga nos terminais.

Nesse levantamento bibliográfico identificou-se um número reduzido de pesquisas sobre os investimentos em portos no Brasil, com destaque para os dados do BNDES e IPEA

(apoiado em dados fornecidos pelo BNDES). De fato, no esforço de investigação se deparou com pouca disponibilidade de dados sobre os montantes de investimentos em portos no Brasil. Dessa maneira, o objetivo central desta etapa do estudo, foi lidar com as informações existentes para compreender as razões pelas quais os investimentos foram considerados como insuficientes neste setor.

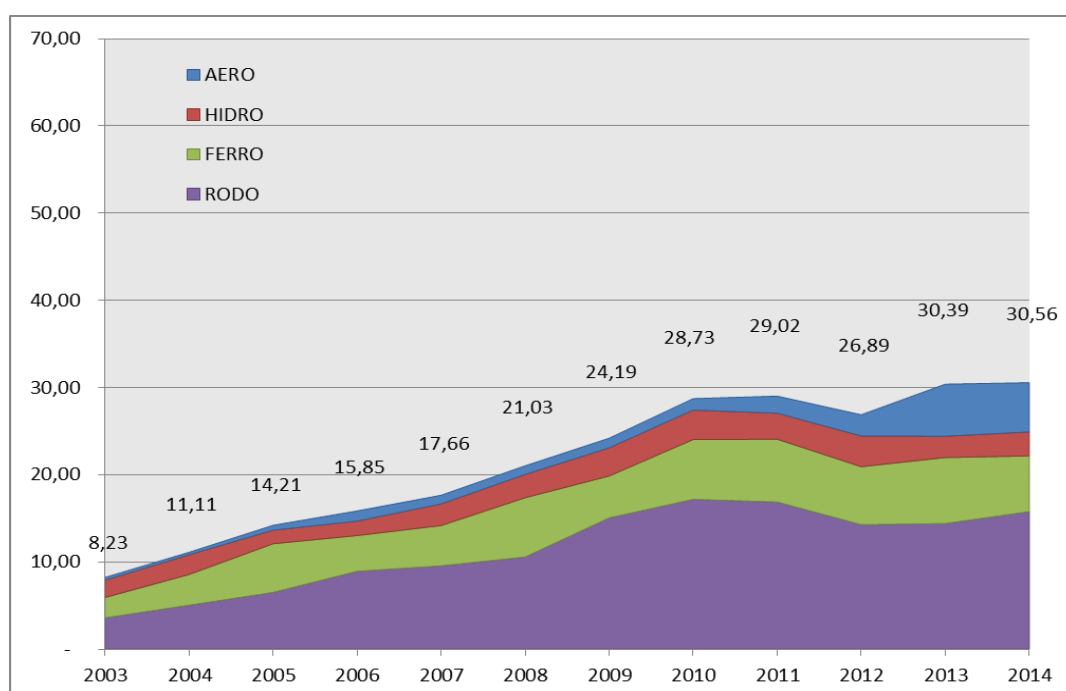
Dessa forma, a análise do trabalho sobre os investimentos em portos se estruturou em 2 etapas: primeiramente buscou-se examinar o panorama geral dos investimentos em portos, no âmbito do orçamento público e em relação aos demais modais de transporte. Em segundo, buscou-se identificar os valores atualmente empregados e o tamanho do hiato em relação às demandas do setor. Para tanto, fez-se uso de dados secundários produzidos pelo IPEA e BNDES, tendo em vista a dificuldade de se conseguir dados primários confiáveis¹²¹, principalmente para todo o período em análise.

De acordo como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o investimento em rodovias, ferrovias e portos foi necessário para

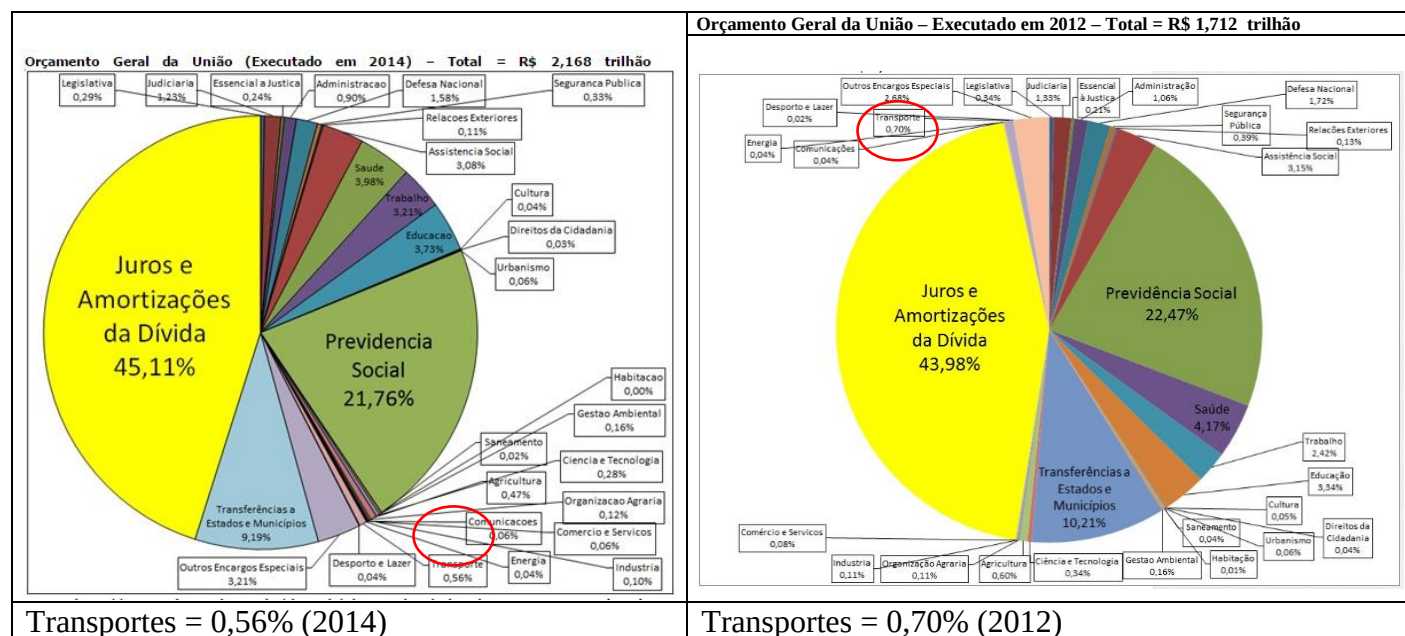
“[...] melhorar o escoamento da produção agropecuária, mineral e industrial dentro do país e para o exterior, além de reduzir os custos para produtores e para a sociedade como um todo, o que se traduzirá em menores preços e maior bem-estar social. Os investimentos em logística aumentariam a eficiência e a produtividade da economia, com impacto positivo sobre a produção e as exportações e, portanto, gerando benefícios para a sociedade como um todo” (MPOG, 2015).

Isto significou que na dimensão do planejamento existia uma clareza com relação ao impacto dos investimentos para a eficiência e produtividade na economia. No entanto, quando se observou os dados da última década, percebeu-se que embora, o montante de investimento tenha crescido (Figura 33), o setor de transportes em geral, não representou mais do que 0,70% do orçamento público, cujo grande destaque foi para os juros da dívida pública, conforme Figura 34. A questão então passou a ser, como este reduzido orçamento chegaria até o setor portuário.

¹²¹ Registre-se que por diversas vezes ao longo do ano 2015, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC, disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2f>), cujo acesso é garantido a todos por meio da Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011), procurou-se obter dados completos do investimento público em portos junto ao Ministério dos Transportes e Secretaria de Portos (SEP) e os dados fornecidos eram incompletos quando comparados aos do BNDES e IPEA. Por isso, decidiu-se por utilizar os dados já publicados pelo BNDES e IPEA.

Figura 33: Investimentos em transportes de 2003 a 2014 (em R\$ bilhões, por modal)

Fonte: IPEA (2014). Observações: Investimentos públicos (orçamento fiscal federal SIAFI e orçamento das estatais (DEST-MPOG); Investimentos privados (ABCR, ANTF, BNDES). Obs: Valores constantes de dezembro de 2014 atualizados pelo IGP-M.

Figura 34: Participação por ministério no orçamento público federal

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2015) com base em Senado Federal – Sistema SIGA BRASIL

A pesquisa realizada pelo IPEA (2014), para o período 2003-2014 (Figura 33) deixou claro que no panorama geral dos quatro modais de transporte, o setor portuário teve a pior média dos modais com peso significativo no transporte de carga com média de R\$ 2,58

bilhões/ano, mesmo considerando os investimentos privados, contra R\$ 11,48 bi/ano do Rodoviário; R\$ 5,54 bi/ano do Ferroviário. O Aeroportuário apresentou média ainda menor R\$ 1,89 bi/ano, mas a sua participação relativa na carga foi muito pequena¹²². Nesta mesma Figura 3 fica evidente a dominância do investimento privado nas ferrovias e portos (média do período) e do investimento público na rodovias e aeroportos, cuja participação privada só foi possível após 2010 com o novo regime de concessão (em preparação aos megaeventos internacionais Copa do Mundo e Olimpíadas).

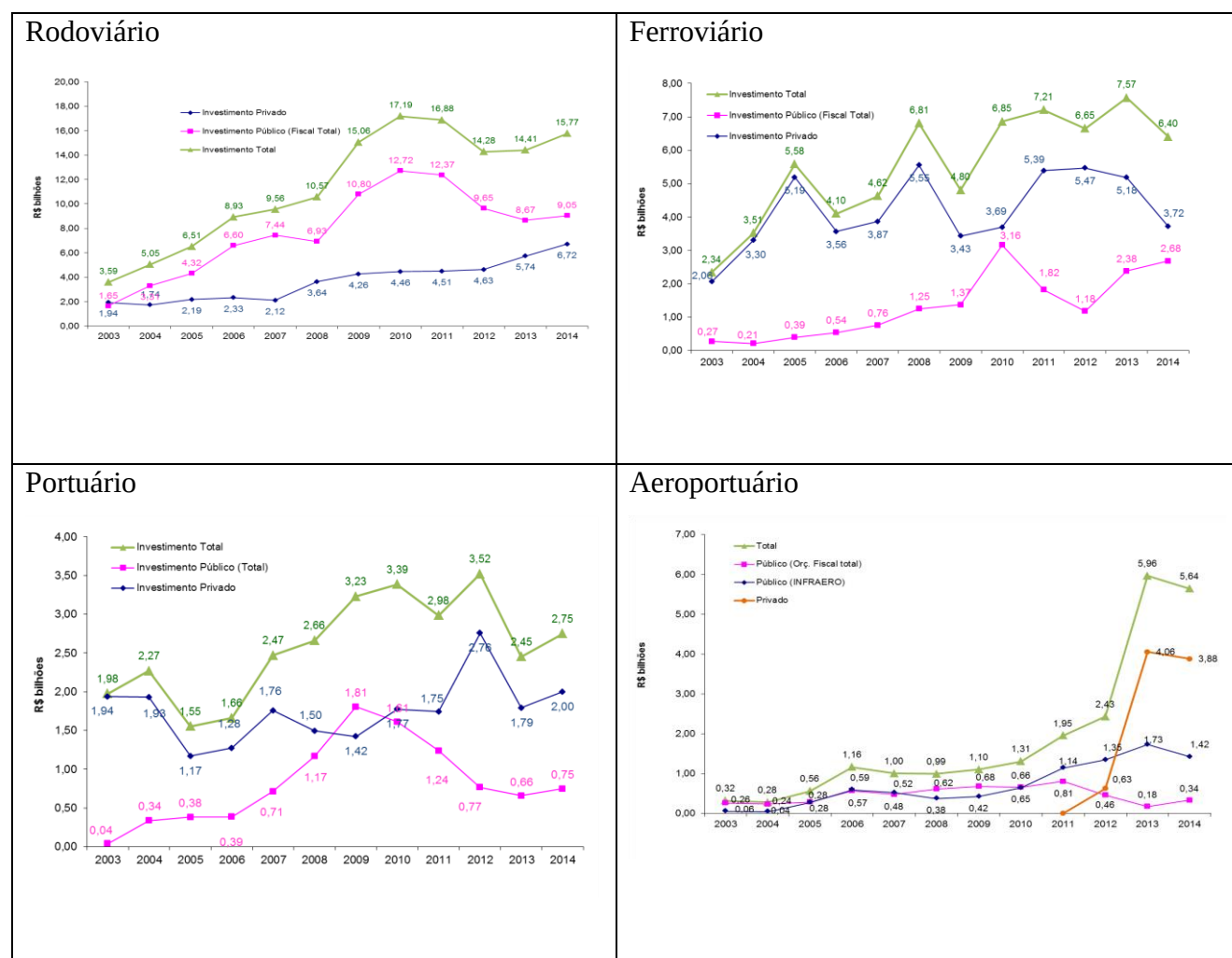
Sobre estes dados, faz-se necessário algumas observações de cunho metodológico. Para melhor compreender as referências utilizadas na composição dos dados de investimentos em portos foi feito contato direto com o pesquisador responsável pela publicação IPEA (2014), Carlos Campo Neto¹²³, que esclareceu o seguinte: primeiro, a fonte de dados públicos utilizada foi o sistema Siga Brasil SIAFI¹²⁴ que só disponibilizou dados do ano 2001 em diante. Segundo, os dados de investimento privado são esparsos em diversos informes de agências e organizações de direito privado de cada setor. Não houve, a rigor fonte considerada oficial e por isso o IPEA considerou como base os dados informados pelo BNDES, pois era esta instituição que financiava a grande parte dos projetos de infraestrutura em transportes da iniciativa privada. Esses dados foram complementados por informações das associações setoriais privadas, conforme mencionado em cada modal (Figura 35). Esta é certamente uma limitação de dados que não permite avançar para conhecer mais sobre o perfil do investidor privado em portos no Brasil. De todas as formas, com os dados que se teve, ao observar a composição geral dos investimentos de todos os modais (Figura 36) percebe-se que o setor público cumpre dois papéis centrais: primeiro de contrabalancear os ciclos, isto é, de manter o nível de investimento, quando o setor privado diminuiu (em 2009, por exemplo, por causa do estouro da crise financeira internacional e com a introdução do PAC); e segundo, como financiador dos projetos, já que o BNDES é único banco citado nos estudos que apuraram os dados.

¹²² Segundo a CNT (2013), a matriz de transporte doméstica brasileira, dada por milhões de TKU (Toneladas por quilômetro útil) é de: 61,1% Rodoviário; 20,7% Ferroviário; 13,6% Aquaviário; 4,2% Dutoviário; e 0,4% Aeroviário.

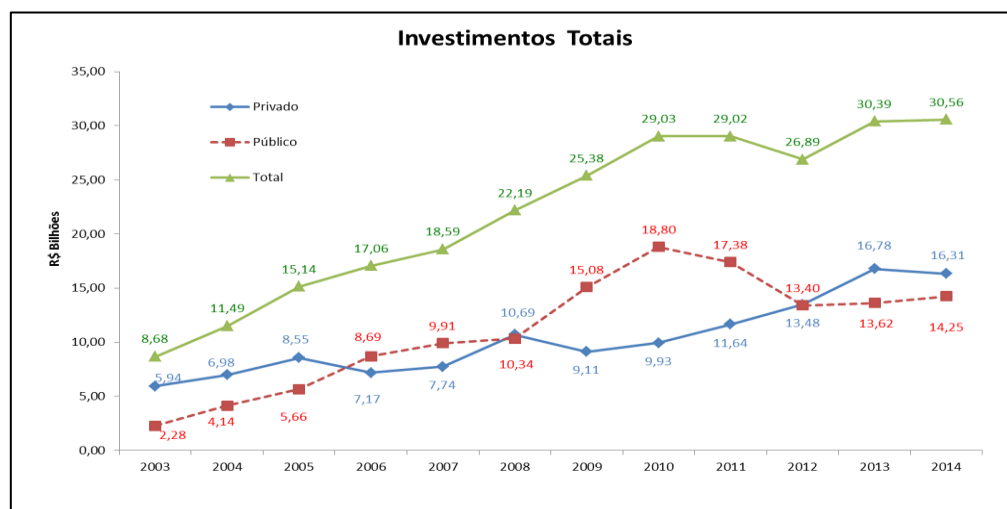
¹²³ Carlos Alvares da Silva Campos Neto trabalha na DISET (Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Regulação e Infraestrutura) do IPEA onde atua desde 1986. As correspondências trocadas foram entre 17 de Agosto e 11 de Setembro de 2015 e versaram sobre o período de análise 2002-2013.

¹²⁴ Siga Brasil e o SIAFI.

Figura 35: Panorama da participação do investimento público e privado por modal (Em R\$ bi)



Fonte: IPEA (2014). Observações: Base de dados: Rodoviário: Orçamento Fiscal (SIGA BRASIL / SIAFI) e ABCR. Ferroviário: Orçamento Fiscal (SIGA BRASIL / SIAFI); ANTF. Portuário: Orçamento Fiscal (SIGA BRASIL / SIAFI); DEST/Cias Docas; BNDES. Aeroportuário. Orçamento Fiscal (SIGA BRASIL / SIAFI); DEST/INFRAERO; AIE/BNDES. Valores constantes de dezembro de 2014 atualizados pelo IGP-M.

Figura 36: Investimento público e privado em Transportes (totais) – em bilhões de R\$

Fonte: IPEA (2014). Observações: Investimentos públicos: Orçamento fiscal federal Siga Brasil (SIAFI) e orçamento das estatais (DEST-MPOG); Investimentos privados (ABCR, ANTF, BNDES). Valores constantes de dezembro de 2014 atualizados pelo IGP-M.

Dos dados apresentados, ficou claro que o setor portuário não teve a prioridade do investimento público e nem privado em relação aos outros modais de transporte. Mas a questão que permanece então, os montantes aplicados atendem ou não as demandas do setor? Na pesquisa IPEA (2009), compilando os resultados apurados nos diagnósticos dos portos, foi feita a identificação dos principais gargalos portuários, em quatro frentes: dragagem e derrocamento; construção, ampliação e recuperação; infraestrutura portuária (outras obras); e acessos terrestres. Os dados compilados indicaram serem necessárias 265 obras totalizando R\$42,8 bilhões de Reais. De todas as formas, os pesquisadores de IPEA (2009) fizeram o comparativo, a saber quanto o PAC 1 (2007-2010) seria capaz de cobrir, caso cumprisse com todas as obras planejadas. Os resultados mostraram que seria algo em torno de 23%, com 51 obras e R\$9,8 bilhões de Reais investidos, conforme Tabela 3. Soube-se que este foi o resultado de um acúmulo da falta de investimento de pelo menos duas décadas (considerando que a Portobras foi extinta em 1990) e que um único programa como o PAC não seria capaz de recuperar sozinho. Ainda segundo o estudo realizado pela FDC e FEM (2009), os investimentos constantes do PAC, embora louváveis, não representaram mais que um esforço para compensar 30 anos sem a realização de obras de infraestrutura. Em cifras, a FDC e o FEM constataram que o Brasil precisaria de três vezes o valor do PAC para alcançar uma infraestrutura condizente com sua dimensão continental e suas ambições no mercado mundial. Com relação

aos portos, o estudo classificou o setor como o mais afetado pela desproporcionalidade dos investimentos pretendidos pelo PAC.

Tabela 3: Mapeamento Ipea de Obras Portuárias em comparativo com PAC

	Obras	Gargalos identificados		Atuação do PAC		Porcentagem do valor do PAC sobre os gargalos
		Nº de obras	Valor estimado (R\$ milhões)	Nº de obras	Valor previsto (R\$ milhões)	
Dragagem e derrocamento	De aprofundamento e alargamento	36	2.410,43	16	1.358,72	56,4
	Com aterro hidráulico	2	70,00	1	55,00	78,6
	De manutenção	3	22,25	0	0,00	0,0
	Com/ou derrocagem	5	280,83	2	125,42	44,7
	Subtotal	46	2.783,51	19	1.539,14	55,3
Construção, ampliação e recuperação	Áreas e retroáreas portuárias	35	2.190,04	0	0,00	0,0
	Berços e píeres	37	3.666,94	7	536,20	14,6
	Terminais e pátios	27	7.349,23	0	0,00	0,0
	Cais e molhes	17	1.515,30	3	571,00	37,7
	Outras obras	7	1.556,73	0	0,00	0,0
	Construção de novos portos	10	4.183,96	0	0,00	0,0
	Subtotal	133	20.462,20	10	1.107,20	5,4
Infraestrutura portuária (outras obras)	Equipagem e instalações de apoio	17	1.293,23	4	224,70	17,4
	Terminais e acessos aquaviários e intermodais	6	408,10	0	0,00	0,0
	Sistemas de segurança e sinalização	5	134,98	0	0,00	0,0
	Sistemas de saneamento e eletrificação	6	164,57	0	0,00	0,0
	Estudos e projetos	2	21,00	2	21,00	100,0
	Vias intraportuárias	5	320,70	2	178,70	55,7
	Subtotal	41	2.342,58	8	424,40	18,1
Acessos terrestres	Rodovias	22	10.263,45	9	6.038,73	58,8
	Ferrovias	19	6.839,79	3	703,79	10,3
	Rodoferroviários	4	188,38	2	42,38	22,5
	Subtotal	45	17.291,62	14	6.784,90	39,2
	Total	265	42.879,91	51	9.855,64	23,0

Fonte: IPEA (2009).

Neste sentido, a pesquisa IPEA (2014) tratou de comparar as estimativas de investimentos considerando os outros programas de investimentos lançados pelo Governo Federal (como o PIL o PNLT) e as estimativas publicadas pela CNT e BNDES para o período

2012 em diante. Os resultados resumidos na Tabela 4 indicaram valores semelhantes entre as estimativas BNDES e CNT para o setor portuário no curto prazo (2014-2018), cerca de R\$30 bilhões. Da mesma forma, a CNT estimou R\$30 bilhões necessários em 7 anos (2014-2020), isto é, uma média de R\$4,2 bilhões/ano e o PNLT estimou R\$76 bilhões em 18 anos, também R\$4,2 bilhões/ano, incluindo os montantes designados para as hidrovias.

Tabela 4: Síntese do Mapeamentos de investimentos em transportes

Plano/instituição	Período	Modal	Valor (R\$ bilhões)	Total do plano (R\$ bilhões)	Média anual de investimento (R\$ bilhões)
BNDES	2014-2017	Rodoviário	62,00	163,00	40,75
BNDES	2014-2017	Ferrovário	59,00		
BNDES	2014-2017	Portuário	34,00		
BNDES	2014-2017	Aeroportuário	8,00		
PIL	2014-2018	Rodoviário	23,50	144,20	28,84
PIL	2014-2018	Ferrovário	56,00		
PIL	2014-2017	Portuário	54,20		
PIL	2014-2018	Aeroportuário ²	10,50		
PPA	2012-2015	Rodoviário	80,6	153,80	38,45
PPA	2012-2015	Ferrovário	44,00		
PPA	2012-2015	Portuário ³	14,10		
PPA	2012-2015	Aeroportuário	15,10		
CNT	2014-2020 ¹	Rodoviário	167,45	300,94	42,99
CNT	2014-2020	Ferrovário	76,81		
CNT	2014-2020	Portuário ³	30,20		
CNT	2014-2020	Aeroportuário	9,59		
PNLT	2012-2030	Rodoviário	129,84	418,72	23,26
PNLT	2012-2030	Ferrovário	189,97		
PNLT	2012-2030	Portuário ³	76,45		
PNLT	2012-2030	Aeroportuário	22,46		

Fonte: IPEA (2014). Observações: fontes de dados BNDES (2013); Brasil (2011; 2012); CNT (2011). Nota: 1 Na prática o Plano CNT de Transporte e Logística 2011 (Brasil, 2011) não apresenta um prazo definido para sua execução. Neste texto definiu-se o prazo de sete anos por se entender como adequado e para homogeneizar com os demais planos e programas apresentados. 2 Porcentagem de 30% dos investimentos totais nos aeroportos de Galeão e Confins, e aeroportos regionais (estimativa deste estudo).3 Inclui investimentos em hidrovias. Obs.: Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT).

Face a estes resultados, os pesquisadores de IPEA (2014) concluíram que, se cumprida esta previsão, as dificuldades em torno dos investimentos em infraestrutura não diriam respeito aos montantes designados, mas sim estariam ligados a uma série de questões de gestão e/ou administrativas. Isto ficou evidente quando analisados os dados referentes à execução orçamentária. No período 2003-2013 todos os setores de transporte apresentaram investimentos realizados abaixo do autorizado. Os dados da Tabela 5 deixam claro que o setor

portuário teve a pior execução orçamentária no período, com apenas 47,74% dos valores alocados efetivamente gastos. Este resultado foi, no caso dos portos, diretamente relacionado à gestão das Companhias Docas, conforme os dados da Tabela 6, que a exceção do ano 2010, nunca chegaram a gastar 30% do valor alocado.

Tabela 5: Execução do investimento público (2003-2013), em R\$ bilhões de dezembro de 2012

Modal	Total autorizado	Investimento realizado	Diferença	Execução (%)
Rodovias	116,81	73,45	43,36	62,88
Ferrovias	19,12	12,82	6,30	67,05
Portos	19,46	9,29	10,17	47,74
Aeroportos	25,20	14,84	10,36	58,89
Total	180,59	110,40	70,19	61,13

Fonte: IPEA (2014, p. 27). Observações: fontes de dados Siga Brasil, Siafi, DEST. Inclui orçamento fiscal, Companhias das Docas e Infraero. Valores constantes de dezembro de 2012.

Tabela 6: Investimento portos – orçamento estatais – Companhias Docas (2003-2013)
(em R\$ milhões correntes)

Companhias Docas	Autorizado	Executado	Execução (%)
2003	155,76	9,65	6,2
2004	240,02	49,70	20,7
2005	389,61	90,58	23,2
2006	410,74	99,78	24,3
2007	601,55	105,60	17,6
2008	613,22	177,18	28,9
2009	662,16	186,95	28,2
2010	804,53	292,56	36,4
2011	975,12	287,17	29,4
2012	1.434,17	394,13	27,5
2013	1.662,53	470,74	28,3
Total média	7.949,41	2.167,04	27,3

Fonte: IPEA (2014, p. 31). Fonte de dados: DEST/MP. Disponível em: <<http://goo.gl/DI7xat>>.

Diversas são as razões que se podem enumerar para esta realidade. Para os pesquisadores de IPEA (2014) o problema central foi a falta de planejamento, que por sua vez foi reflexo de uma série de fatores combinados, tais como: i) mudanças frequentes nos marcos regulatórios que provocam insegurança jurídica para o investidor e o financiador; ii) projetos mal elaborados, que atrasam e elevam os custos das obras; iii) contratos mal feitos, que deixam brechas para sua inadequada execução; iv) interferência do Tribunal de Contas da União (TCU), que, no limite, posterga o processo licitatório ou, até mesmo, embarga a obra, resultado

de projetos mal elaborados e contratos mal feitos; v) uma lei de licitações (Lei no 8.666/1993) defasada, com exigências de muitas e demoradas etapas antes do efetivo início das obras – a experiência do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) ainda é nova e precisa ser mais bem avaliada; vi) licenças ambientais que podem levar anos para serem emitidas; vii) desapropriações que demandam muito tempo para suas execuções e, não raro, ensejam demorados processos judiciais; e viii) pendências judiciais do poder público contra as empresas e vice-versa” (IPEA, 2014, p. 28).

O professor Rui Botter, do Centro de Inovação em Logística e Infraestrutura Portuária, da Poli-USP, concorda que a falta de planejamento de longo prazo seja a causa principal do baixo investimento, mas adenda que:

“Os portos podem até ter orçamento para gastar, mas sem um planejamento de longo prazo, de 10 ou 20 anos, que interligue o setor portuário a uma rede de transportes como um todo, não se consegue investir de forma efetiva. O governo costuma planejar o setor a cada quatro anos apenas” (BOTTER, 11/03/2014).

Já para o professor da Unifesp, Paulo Costacurta de Sá Porto, os investimentos não são mais expressivos, pois se trata de uma questão de prioridade de gasto no orçamento público. O próprio governo deixaria de liberar todo o valor previsto para o setor para manter o superávit primário:

“O lançamento não é totalmente executado porque o governo federal acaba segurando parte do orçamento voltado ao setor portuário para manter o superávit primário. No médio e longo prazo, essa prática causa problemas porque os investimentos públicos não são realizados e a infraestrutura fica defasada em vários setores” (SÁ PORTO, 11/03/2014).

As estimativas de IPEA (2014) apontam que mesmo considerando uma tendência de elevação do investimento em infraestrutura de transportes, o Brasil precisará de um esforço adicional, para dar conta tanto das demandas domésticas, como para alcançar os níveis de produtividade e eficiência que outros países emergentes¹²⁵ (como China e Índia) já possuem neste setor e que geram ganhos de competitividade no comércio internacional.

Nesta análise, este esforço não se limita à questão do investimento, mas como já foi dito, a do planejamento de longo prazo, passando pela questão institucional-regulatória, o que

¹²⁵ De acordo com o FMI (2010), no período 2000-2010 o Brasil investiu uma média de 1,7% do PIB em infraestrutura geral (que inclui outros setores além de transportes). Enquanto que média global foi de 5,8%; a China apresentou média de 21%; Índia 7,5%; Rússia 5% e México 4,5%.

reforça o nosso argumento inicial de articulação das dimensões econômica, estratégica e política para o exame do desenvolvimento portuário.

6.3 O planejamento portuário no Brasil

Na literatura internacional, verificou-se que as questões de planejamento portuário estiveram atreladas ao desenvolvimento portuário, cuja importância foi maior na década de 1980 do que nos períodos posteriores, tal como identificado por Woo et al. 2012 e 2013. Feito um levantamento bibliográfico no caso do Brasil, viu-se que há um número reduzido de pesquisas que trataram do planejamento portuário no Brasil no período 1993-2013. Os casos mais destacados recentemente foram o de Goularti Filho (2007), que, em perspectiva histórica, deu ênfase ao planejamento em transportes ao estudar a formação e estrutura do sistema portuário nacional para o período 1910-2001. Já o estudo de Araújo et al. (2012) teve por objetivo examinar a importância do GEIPOT para a formação do pensamento nacional em planejamento de transportes.

O GEIPOT foi criado em 1965 com representantes de 4 Ministérios sob coordenação do Ministério da Viação e Obras Públicas. Em 1969 foi vinculado ao recém-criado Ministério dos Transportes e em 1973 foi transformado em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, mantendo a sigla GEIPOT (Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes). Com a instalação da ANTAQ, ANTT e DNIT em 2001 (MP 2201/2001) foram extintos tanto o GEIPOT como também a COFER (Comissão de Transportes Ferroviários) e do DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem).¹²⁶

Com a extinção da Portobras em 1990 e a liquidação do GEIPOT em 2002, a atividade de planejamento portuário só foi retomada em 2006, quando da publicação do PNLT (Plano Nacional de Logística e Transportes), uma iniciativa multiministerial. Mais adiante, em 2007 com o PAC e em 2012 o PNLP foi que a atividade de planejamento dos portos integrado aos demais modais de transporte continuou.

Desta maneira, esta etapa do estudo buscou fazer um balanço dos três principais planos e programas apresentados para os portos no período estudado: PAC, PNLT e PNLP. O entendimento básico aqui foi que os planos foram relevantes, pois representaram o esforço do governo federal no desenvolvimento estratégico do setor à medida que apresentaram os meios e os modos de como uma certa visão de desenvolvimento deve se concretizar.

¹²⁶ A liquidação do GEIPOT foi determinada em 20/02/2002 pelo decreto 4135/2002 e o processo foi feito sob supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

6.3.1 PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

Para compor o quadro analítico, considerou-se os resultados do PAC de acordo com os balanços oficiais publicados pelo Comitê Gestor do PAC. No caso do PAC 1, foi abordado o período do plano de 2007 a 2010, cujo balanço oficial publicado em 09 de dezembro de 2010 destacou que:

“No primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os principais desafios eram estabilizar a economia e implementar um novo modelo de desenvolvimento para o País, combinando crescimento com distribuição de renda. A tarefa foi cumprida: quatro anos depois, a **economia brasileira** reunia indicadores positivos como poucas vezes na história, e o mundo atravessava um **ciclo contínuo de crescimento**. Com a **casa arrumada** e um **cenário internacional favorável**, abria-se um horizonte de possibilidades. Era chegado o momento de avançar. O PAC foi uma resposta a esse desafio” (PAC, 2010, p.03, grifos próprio).

O relatório ressaltou que:

“Pela primeira vez, em décadas, o País teria um plano estratégico capaz de resgatar o planejamento em infraestrutura, retomar investimentos em setores estruturantes, fazer crescer o emprego e a renda, incentivar o investimento público e privado e, principalmente, construir a infraestrutura necessária para sustentar o crescimento do Brasil. Um plano que só teria êxito se houvesse forte articulação no Governo Federal e fosse executado em parceria com estados, municípios e com a iniciativa privada” (PAC, 2010, p. 03, grifos próprio).

Dessa forma, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) representou claramente a intenção do governo federal em ampliar o efeito multiplicador da intervenção do Estado na Economia. Esta intervenção se deu basicamente de três maneiras: i) com medidas institucionais tais como desoneração tributária, aperfeiçoamento do sistema tributário, estímulo ao crédito e financiamento, melhoria do ambiente de investimento; ii) medidas de gestão nas empresas e serviço público; iii) medidas fiscais de longo prazo.

O relatório de balanço foi organizado em 5 partes. Após apresentar um resumo do quadro econômico e das principais medidas institucionais, o balanço trouxe o detalhamento das ações concluídas em cada eixo de infraestrutura originalmente definido (Quadros 19 e 20): **logística**, que compreende portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e hidrovias; **energia**, que inclui a elétrica, petróleo/gás, combustíveis renováveis e indústria naval¹²⁷; e por fim **social e**

¹²⁷ Sobre a indústria naval no eixo de energia: De acordo com a SEPAC tem-se que: “REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL: Consolidar e desenvolver a retomada da indústria naval no país, com o financiamento

urbana, que abarca as obras relativas a habitação, recursos hídricos, saneamento, mobilidade (metrô), além do programa Luz para Todos.

De acordo com a SEPAC¹²⁸ (criada em 2011) o objetivo específico para os portos era de:

“Ampliar, recuperar e modernizar as estruturas nos portos brasileiros visando a redução nos custos logísticos, a melhoria da eficiência operacional, o aumento da competitividade das exportações e o incentivo ao investimento privado. Há obras de dragagem de aprofundamento de infraestrutura portuária, de inteligência logística e de terminais de passageiros” (SEPAC, 2011).

Quadro 19: PAC 1 – resumo das obras previstas e realizadas

Previsto para o período 2007-2010	Realizado
R\$ 657,4 bilhões previstos para serem investidos pelo programa no período 2007-2010.	Os investimentos executados pelo programa chegaram a R\$ 619 bilhões até 31 de dezembro de 2010. Esse valor representa 94,1% do previsto (R\$ 657 bi).
• Rodovias: • Ferrovias: • Petróleo & Gás: • Habitação e Saneamento:	• 6.377 quilômetros de rodovias • 909 quilômetros de ferrovias. • Petróleo e Gás: 12 plataformas em operação, além de 3.776 quilômetros de gasodutos construídos. • Habitação e Saneamento, 1.323 obras foram concluídas e 4.016 estão sendo executadas.
Resumo: Os empreendimentos concluídos no âmbito do PAC totalizaram R\$ 444 bilhões até dezembro de 2010. O valor representa 82% dos investimentos previstos, de R\$ 541,8 bilhões, para o período 2007-2010. Até outubro, esse percentual equivalia a 73,3% do previsto para esses quatro anos.	• As ações concluídas em Logística chegaram a R\$ 65,4 bilhões até dezembro de 2010. Serão investidos R\$ 42,9 bilhões ao longo de 6.377 quilômetros de rodovias, outros R\$ 3,4 bilhões em 909 quilômetros de ferrovias, além de R\$ 17 bilhões na Marinha Mercante. Nas Eclusas de Tucuruí (PA), inauguradas em 30 de novembro pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os investimentos totalizam R\$ 965,5 milhões. • No eixo Energia, as ações concluídas atingiram R\$ 148,5 bilhões até dezembro, com destaque para os R\$ 114,8 bilhões investidos em petróleo, gás natural e combustíveis renováveis e os R\$ 33,7 bilhões em geração e transmissão de energia. • As ações concluídas no eixo Social e Urbano somaram R\$ 230,1 bilhões até dezembro deste ano. O Programa Luz para Todos alcançou a meta original em 21 estados e a meta adicional em outros cinco. Os financiamentos habitacionais (Pessoa Física e SBPE) corresponderam a R\$ 216,9 bilhões, com 2,2 milhões de contratos firmados.

Fonte: Elaboração própria com base em PAC/Comitê Gestor (2010)

para construção de estaleiros e embarcações nacionais de carga, passageiros, pesca e apoio à navegação. Visa ainda assegurar o atendimento da demanda da Petrobrás por embarcações de transporte de petróleo, gás e derivados, bem como de apoio a plataformas” (<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-energetica/revitalizacao-da-industria-naval>).

¹²⁸ Disponível em: <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-logistica>

Quadro 20: Comparação do Plano Original e o Executado até dezembro/2010

Plano original:
Valor total do PAC 2007-2010=R\$ 657,4 bilhões
Conclusão original até 2010 82,4% = R\$ 541,8 bilhões
Conclusão original pós 2010 17,6% = R\$ 115,6 bilhões
Obras Executadas até 2010:
R\$ 444 BILHÕES (= 82% do planejando original até 2010), dos quais R\$65,4 bilhões só no eixo Logística.

Fonte: Elaboração própria com base em PAC/Comitê Gestor (2010)

No que diz respeito ao quadro macroeconômico, este relatório de balanço tratou de destacar os indicadores centrais que sustentaram a implementação do PAC, tais como o crescimento do PIB, a criação de postos de trabalho, taxa de investimento (FBKF/PIB), composição do crédito, investimento público (% do PIB), resultado primário da contas públicas, dívida líquida do setor público (%do PIB), taxas de juros, inflação (IPCA), saldo em conta corrente e indicadores externos (Dívida externa total, Reservas Internacionais e Transações Correntes).

Doravante, esta análise focalizou o que diz respeito a portos no eixo de logística.¹²⁹ A Figura 37 apresentou o resumo das obras e o respectivo estágio em 31/10/2010, quando ocorreu a tomada de dados. Os resultados resumidos das obras do PAC para os portos encontram-se no Quadro 21, que apresenta o destaque de cada tipo de obra em cada localidade. Cabe destacar que a prioridade clara foi dada às obras de dragagem como parte do PND (Programa Nacional de Dragagem) e que em alguns casos (como o de Santos), o índice de conclusão foi muito abaixo do planejado (40%).

O PND foi justificado por seguintes razões em cadeia: a sedimentação e o assoreamento progressivo dos canais de acesso, bacias de evolução e berços de atracação causaram a redução do calado¹³⁰ de operação dado pela Autoridade Marítima nos portos e com isso quatro consequências imediatas foram apresentadas pela SEP: i) insuficiência da capacidade operacional e logística dos portos para atender à crescente demanda de cargas e embarcações; ii) altos custos de “demurrage” (tempo de espera) para importadores e exportadores; iii)

¹²⁹ Conforme já elucidado anteriormente, reitera-se aqui que, embora correlata, a indústria naval não faz parte do complexo marítimo portuário, pois entende-se que esta indústria está ligada ao transporte marítimo e o escopo de análise é a infraestrutura portuária marítima. No caso dos dados publicados neste relatório PAC (2010) há um outro detalhe importante e que justifica a decisão de não tratar a indústria naval no âmbito desta pesquisa: das 107 embarcações concluídas, cerca de 2/3 delas estão diretamente relacionadas à exploração de petróleo e gás.

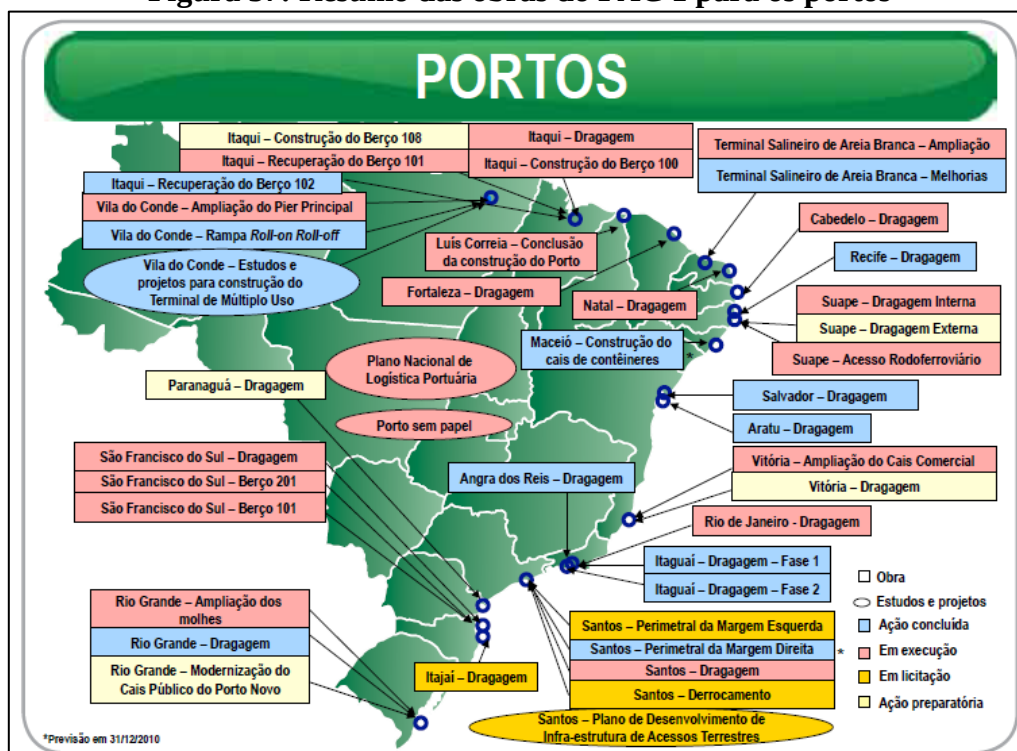
¹³⁰ Calado é definido como: a profundidade a que se encontra o ponto mais baixo da quilha (peça que se estende da proa à popa de uma embarcação). O calado mede-se verticalmente a partir de um ponto na superfície externa da quilha.

aumento dos custos de fretes e seguros; e iv) perda da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

Dessa forma, foi definido pela Lei 11610 de 2007 que o PND trataria de estabelecer as diretrizes para a atividade de dragagem, incluindo os parâmetros da contratação, introduzindo o conceito de dragagem por resultados e definindo as Competências da Secretaria Especial de Portos em relação às Dragagens. Ficou ainda estabelecido que estaria permitida a licitação internacional para Serviços de Engenharia, como forma a atrair companhias estrangeiras de dragagem e que no modelo de contrato aprovado, o pagamento seria feito por resultados conforme as profundidades definidas, sujeitas à avaliação de desempenho por meio de verificação das profundidades por batimetrias regulares e controle da Autoridade Portuária. Esses contratos teriam duração máxima de 5 anos e renováveis por mais um ano, tendo por fonte de financiamento as tarifas operacionais portuárias, ou seja, autofinanciamento.

Em mensagem oficial sobre o PND, a SEP (cujo Ministro na época era Pedro Britto) representada pelo Eng^o Marcos Pagnoncelli (Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico) afirmou que: “O PNDP é compromisso efetivo do Governo Federal com o desenvolvimento do País e do comércio exterior, visando dotar a atividade portuária de infraestrutura moderna, **competitiva** e comprometida com a preservação ambiental” (SEP, outubro/2008, grifos próprios).

Figura 37: Resumo das obras do PAC 1 para os portos



Fonte: PAC/Comitê Gestor (2010)

Quadro 21: Resumo das obras por porto pelo PAC 1

Obras Concluídas:

- Areia Branca/RN – Repotencialização do Terminal Salineiro de Areia Branca – 22/04/2008
- Vila do Conde/PA – Construção da Rampa Roll-On Roll-Off – 28/06/2009
- Itaguaí/RJ – Dragagem de Aprofundamento do Canal de Acesso – Fase 1 – 15/09/2009
- Santos/SP – Avenida Perimetral Portuária Margem Direita – Trecho 1 – 09/07/2010
- Santos/SP – Avenida Perimetral Portuária Margem Direita – Trecho 2 – 20/12/2010
- Itaquí/MA – Recuperação do Berço 102 – 30/08/2010
- Maceió/AL – Conclusão do Cais para Contêineres – 20/12/2010

Obras em Andamento – Destaques:

- Rio Grande/RS – Ampliação dos molhes – 98% realizados
- São Francisco do Sul/SC – Berço 201 – 72% realizados e Berço 101 – 82% realizados
- Maceió/AL – Conclusão da Construção do Cais para Contêineres 3a fase – 98% realizados
- Vila do Conde/PA – Ampliação do Píer Principal – 27% realizados
- Areia Branca/RN – Ampliação e Adequação do Terminal Salineiro – 43% realizados
- Itaquí/MA – Construção do Berço 100 – 55% realizados

Programa Nacional de Dragagem

- Obras concluídas em 6 portos: Recife/PE – 12/12/2009, Rio Grande/RS – 20/07/2010, Angra dos Reis/RJ – 30/07/2010, Itaguaí/RJ – Fase 2 – 29/11/2010, Aratu e Salvador/BA – 30/11/2010
- Obras em andamento em 7 portos: Suape/PE – Canal Interno – 89%, Natal/RN – 45%, Santos/SP – Dragagem – 40%, Rio de Janeiro/RJ – 35%, São Francisco do Sul/SC – 34%, Fortaleza/CE – 30% e Cabedelo/PB – 12%
- Licitações em andamento em Itajaí/SC e Santos/SP – derrocamento

Fonte: PAC/Comitê Gestor (2010)

Não se pode negar que o PAC, como um todo, teve efeitos positivos sobre a economia brasileira, uma vez que, conforme os dados do Balanço, os investimentos públicos dobraram entre 2007 e 2010, passando de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,27% do PIB nos 12 meses encerrados em outubro de 2010 e que este foi um efeito importante para contrabalançar os efeitos da crise financeira internacional de 2008/2009.

No entanto, nesta avaliação os dados apresentados no relatório oficial de Balanço do PAC careceram de apresentar os motivos ou justificativas sobre o não cumprimento das obras programadas. O relatório enaltece que havia obras que desde o princípio já eram projetadas para acabar depois de 2010. Já a análise macroeconômica foi didática e mostrou de forma objetiva a melhora dos indicadores selecionados no período 2002-2010 e conclui justificando a continuação do PAC também conhecido como PAC 2. Não foram encontradas medidas institucionais (leis, decretos ou outras medidas regulatórias) imediatas ou de longo prazo que beneficiassem os portos diretamente no âmbito do PAC listadas no relatório em análise.

No que tange aos valores dos investimentos em portos, Galvão (2009) apoiado nos relatórios parciais do PAC, já havia chamado atenção ao fato de que os valores do PAC destinados aos portos eram muito baixos em termos absolutos (das demandas do setor) e relativos (em comparação com os outros modais). Ao final, viu-se que no setor portuário o

PAC deu prioridade às obras de dragagem, como sendo uma das questões de infraestrutura base de acesso aos portos e que já tinha sido amplamente debatida na época da Agenda Portos (2004/2005).

O PAC buscou aproveitar os estudos do PNLT e do PND (Programa Nacional de Dragagem, originalmente apresentado pela SEP). No entanto, o que se notou foi que as obras de maior impacto, tanto em valor como em movimentação de mercadorias, não foram completadas satisfatoriamente conforme os objetivos traçados no desenho original do PAC.

Dessa forma, cabe ressaltar dois aspectos: devido a propaganda feita pelo próprio governo federal sobre o PAC, criou-se em alguns setores uma expectativa de que o Programa iria sanar todos os problemas de acessos aos portos, o que não se viabilizou em nenhuma das localidades que receberam as obras do PAC. Em segundo, houve que se levar em conta, que mesmo que o PAC tivesse concluído as obras planejadas, o baixo nível de investimento e a ausência de planejamento por seguidas décadas não poderiam ser recuperados em período tão curto (2007-2010). Lembrando que o PAC foi um Programa de governo e não de Estado e como tal a sua alocação de recursos não coincidiu com a do orçamento, dada a forma como foram elaborados e aprovados os PPAs.

Com recursos tão escassos aos portos, cabe perguntar por que foi dada a prioridade para as obras de dragagem? De acordo com a informação obtida na SEP, o PND (Programa Nacional de Dragagem) foi instituído em 2007:

“[...] para propor e desenvolver soluções para reduzir os gargalos que **limitam os acessos marítimos** aos portos brasileiros. Entre as limitações mais relevantes estavam o assoreamento progressivo dos canais, bacias de evolução e berços de atracação nos portos que, se não dragados podiam resultar na redução do calado; insuficiência da capacidade operacional e logística dos portos para **atender à crescente demanda de cargas e embarcações**; altos custos de *demurrage* (multa por atrasos); aumento dos custos de fretes e seguros; e perda de competitividade” (SEP, 2015, grifos próprios).

Sabe-se por meio da literatura técnica de transporte marítimo que na prática, a redução do calado gera imediatamente três limitações: primeiro, reduz a capacidade de carga dos navios operantes na costa; segundo, causa aumento do tempo de espera para atracação (pois alguns navios têm de aguardar a variação das marés para manobra); e terceiro, inviabiliza a operação de navios de porte maior, mais modernos com mais capacidade de carga (como por exemplo aqueles utilizados no tráfego de containers para Ásia). O resultado mais imediato disto é o aumento de custos. Isto pois, conforme dados publicados no portal PortoGente, cada centímetro

de calado conta, já que, por exemplo, em navios porta-contêineres com 9 mil TEUS de capacidade nominal, cada dez centímetros de calado representam potencial de carregamento de 70 TEUS (ou seja, 70 contêineres de 20 pés).

Na questão da dragagem é ainda importante destacar dois aspectos: primeiro, a dragagem (como procedimento de retirada de sedimentos) pode ser feita para manutenção ou aprofundamento da profundidade/calado. Há portos em que a condição natural de localização (por estarem na foz ou estuário de um rio) exige constantes ações de dragagem para manutenção das condições mínimas de operações. Há outros, chamados natural *deep sea ports*, em que a dragagem é esporádica e pode ser planejada mais espaçadamente. Em segundo, a dragagem a que se refere o PND diz respeito ao *Canal de Acesso, Bacia de Evolução e Berços de Atracação nos Portos*, cujas condições técnicas atingem diferentemente cada tipo de terminal e de embarcação. Essas são duas questões que aparecem como parte das discussões técnicas, que certamente o são, mas que têm implicações políticas diretas sobre a atividade portuária na movimentação de mercadorias, porque a dragagem que é suficiente para navios de carga geral, pode não ser para os de minério ou mesmo porta-contêiner. Como/quem estabelecer prioridades nesses quesitos, tendo em vista que são obras de alto custo e impacto mercadológico e ambiental?

Esta foi uma questão que gerou muitas polêmicas, em particular no PND2 em 2013 no caso de Santos em que as atividades de dragagem ficaram suspensas até que a situação fosse regularizada. De fato, a questão da dragagem é um problema que a todos atinge em cadeia: sem profundidade, navios maiores não operam no porto; o terminal e o operador portuário perdem a escala, que por sua vez reduz a demanda por mão de obra (seja ela via OGMO ou vinculada) e perde também a autoridade portuária (Companhia Docas) que deixa de recolher tributos e taxas. Sem os navios maiores, a oferta de transporte marítimo cai, o que em tempos de demanda elevada, pode resultar em aumento de fretes, que por sua vez repercute tanto nos produtos de exportação como de importação. Isto significa um círculo vicioso que começa na infraestrutura do porto, passa pela mão-de-obra e impacta a tão perseguida competitividade dos produtos. Esta foi a razão pela qual a questão da dragagem foi tão debatida no âmbito das prioridades do PAC.

Ainda de acordo com a SEP, o PND inaugurou uma nova prática chamada de “dragagem por resultado”, isto é, os pagamentos definidos nos contratos da licitação são feitos mediante uma determinada profundidade contratada. Esta foi notadamente uma medida adotada para prevenir novos casos de fraudes, tendo em vista que no modelo de contrato

anterior não havia controle da manutenção da profundidade e os prestadores de serviço eram remunerados pela quantidade de sedimento retirado.

Cabe lembrar que, ao longo da década de 2000 a capacidade de carga dos navios porta-contêineres (*super post panamax*) avançou rapidamente e, com o design e arquitetura dessas embarcações, o calado mais profundo foi imperativo para otimização da capacidade de carga e manobra. Dessa forma, a questão da dragagem de aprofundamento é um problema comum a vários portos no mundo. A diferença foi justamente a agilidade que alguns portos conseguiram realizar as obras de aprofundamento dos canais de acesso, já que a demanda por navio maiores, em alguns casos, como no Brasil, se deu mais rapidamente do que a infraestrutura pôde responder.

PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento Parte 2

Como já foi anunciado no relatório de balanço do PAC 1, o PAC 2 apresentou-se como uma continuação deste plano, tendo em vista a avaliação positiva que o Governo Federal fez do PAC 1 e também em resposta aos desafios econômicos que se apresentaram da crise iniciada em 2008¹³¹ e aprofundada em 2009:

“Ao fim deste segundo ciclo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) mais uma vez cumpre sua missão, mantendo os investimentos que protegem o Brasil dos efeitos da crise internacional, tornando-se um dos principais responsáveis pela **manutenção do emprego e da renda** crescentes no País nos últimos quatro anos. (...) O Brasil sente os efeitos da crise econômica, que ecoa pelo mundo desde 2008, mas, ao contrário de outros países, não apostou no receituário, que fecha postos de trabalho e reduz renda, para enfrentar o cenário nebuloso. Quando a crise recrudescceu, o PAC já existia e passou também a funcionar como **estratégia anticíclica**. Com isso, mantivemos os investimentos públicos e privados necessários, fortalecemos a renda dos trabalhadores e mantivemos em alta a geração de empregos e o mercado interno aquecido para que a crise não afetasse a população” (PAC, 2014, p. 02, grifos próprios).

O relatório que está sendo utilizado para esta análise é o 11º Balanço, publicado em final de 2014¹³². Dessa forma, o relatório, bastante semelhante ao anterior, seguiu a mesma estrutura de apresentação dos dados passando pelo quadro macroeconômico, principais medidas institucionais, execução orçamentária para então detalhar os avanços em cada eixo. No caso do PAC 2 o eixo de Infraestrutura Social e Urbana foi dividido em 4 partes de modo

¹³¹ Considera-se como início da crise de 2008 o anúncio de quebra do banco Lehman Brothers nos EUA no mês de setembro de 2008.

¹³² Disponível em <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6cd4587c2d6e42ebaa030f5a823ba75e.pdf>

abarcam e ampliar os programas que foram criados no período como o “Minha Casa Minha Vida” e “Luz para Todos”.

No que diz respeito às medidas institucionais, o relatório apresenta uma extensa lista de todas as leis, decretos e outras peças de legislação que oficializaram nas três frentes que já haviam no PAC1: de estímulo ao crédito e financiamento; de gestão; e de melhoria no ambiente de negócios. No que diz respeito aos investimentos, nota-se uma ampliação significativa dos valores totais, passando de R\$1 trilhão de Reais em relação ao PAC 1, conforme detalhado no Quadro 22. Novamente chama-se a atenção de que os valores dedicados aos transportes (como um todo) são bem menores do que os dos demais setores, o que é uma evidência das prioridades do Governo Federal com este programa.

Quadro 22: Resumo das obras e valores concluídos do PAC 2

Original (em bilhões de Reais) - conforme 1º Balanço em Jun/2011			
Valor do PAC 2 2011-2014:	955		
Valor global originalmente* previsto concluir até 2014 = R\$ 708 bilhões	708		
Valor global originalmente* previsto concluir pós 2014 = R\$ 247 bilhões	247		
Revisado (em bilhões de Reais) - conforme 11º Balanço em Dez/2014			
Valor do PAC 2 2011-2014:	1104		
Valor global originalmente* previsto concluir até 2014 = R\$ 799 bilhões	799		
Valor global originalmente* previsto concluir pós 2014 = R\$ 247 bilhões	305		
Ações concluídas 2011-2014 - conforme 11º Balanço em Jun/2014	796.4	99.67%	72.1%
Detalhamento das ações concluídas (2011-2014)		% do total (796bi)	
TRANSPORTES	66.9		8.4%
ENERGIA (inclui construção naval)	253.3		31.8%
CIDADE MELHOR (saneamento, áreas de risco, mobilidade urbana)	10.7		1.3%
COMUNIDADE CIDADÃ (UBA, UPA, creches e CEU)	5.5		0.7%
MINHA CASA, MINHA VIDA	449.7		56.5%
ÁGUA E LUZ PARA TODOS	10.3		1.3%
total	796.4		100.0%
Detalhamento das ações nos TRANSPORTES			
			(%) dos 66,9bi
Rodovias			
5188 km			
Ferrovias			
1088 km			
Aeroportos	+157.31mi		
37 empreendimentos	905.21	milhoes	1.35%
Portos			
30 empreendimentos	429.3	milhoes	0.64%
Hidroviias			
19 empreendimentos	221	milhoes	0.33%
Equipamentos para estradas vicinais	valor não informado		
5071 retroescavadeiras, 5060 motoniveladoras e 5060 caminhões cacamba			

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de PAC 2 (2014).

Especificamente sobre os portos, destacam-se os seguintes pontos apresentados no relatório. Percebem-se medidas nas três frentes: institucionais, de gestão e de melhoria no ambiente de negócios e de desoneração tributária, conforme o Quadro 23.

Quadro 23: Resumo das medidas para o setor portuário no âmbito do PAC 2

Medida	Regulamentação	Efeitos / Resultados
Institucional	Criação da Conaportos (Decreto nº 7.861, de 6 de dezembro de 2012)	Objetivo de melhorar a coordenação entre os diversos atores setoriais
Institucional	Novo marco regulatório do setor portuário (lei 12.815 de 05 de Junho de 2013) e Plano Nacional de Dragagem II (PND II)	Estavam previstos R\$3,8 bilhões de em dragagem de manutenção nos próximos dez anos em diferentes portos do país.
Melhoria no ambiente de negócios	Autorizações para Terminais Privados (TUPs) – decreto 8.033/2013	Entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, a Secretaria autorizou 35 novas instalações portuárias privadas e duas ampliações de TUPs já em operação, totalizando R\$ 10,4 bilhões de investimentos. Outros 45 empreendimentos, orçados em R\$ 11,2 bilhões, estão em análise pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).
Melhoria no ambiente de negócios	Arrendamento das Instalações Portuárias – Portaria da SEP 349/2014	São previstos investimentos próximos de R\$ 15,8 bilhões com os arrendamentos de 159 áreas portuárias até 2017, o que representará um ganho de capacidade de 219 milhões de toneladas/ano. Portaria SEP nº 349/14 regulamenta a prorrogação antecipada de contratos de arrendamento portuário, irá permitir renovações que trarão mais de R\$10 bilhões de investimentos
Desoneração tributária	Reporto (Leis nº 12.715/2012 e nº 12.688/2012)	Prorrogação do prazo e ampliação das atividades incluídas na desoneração de II, IPI e PIS/Cofins sobre a importação e venda de máquinas e equipamentos empregados no setor portuário. Desoneração de R\$1,0 bilhão no período de 2012-2014.

Fonte: Elaboração própria com base em PAC 2 (2014).

A criação da EPL (Empresa de Planejamento Logístico) foi listada dentre as medidas institucionais como “Reestruturação das áreas de planejamento, projetos e gestão” e com objetivo de “Fortalecimento do Planejamento Logístico do País. A EPL foi instituída para subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte” (PAC 2, 2014, p. 28).

Nas principais obras do PAC 2 para portos, além do projeto Porto Sem Papel¹³³, foram concluídos 30 empreendimentos, como a ampliação do Cais Comercial do Porto de Vitória, a construção dos Terminais de Passageiros de Natal e de Recife e dragagens de aprofundamento nos portos de Imbituba/SC, Santos/SP, Natal/ RN, Fortaleza/CE, São Francisco do Sul/SC, Itajaí/ SC, Rio de Janeiro/RJ e Suape/PE, conforme detalhado no Quadro 24 e Figura 38. Note-

¹³³ Porto Sem Papel é um projeto que tem por objetivo reduzir a burocracia na atracação, liberação e desatracação de navios nos portos brasileiros e para tanto constou no desenvolvimento dos sistemas Concentrador de Dados Portuários e Portal de Informações Portuárias (Janela Única) cujos órgãos executores são a SEP e o SERPRO. A primeira fase foi concluída com sucesso em 01/09/2011 com a implementação e operação do sistema nos portos de Santos, Vitória e Rio de Janeiro.

se que o PND instalado no PAC 1 foi continuado no PAC 2 sendo chamado de PND 2, lançado em 2012 no âmbito do PIL (Programa de Investimento em Logística).

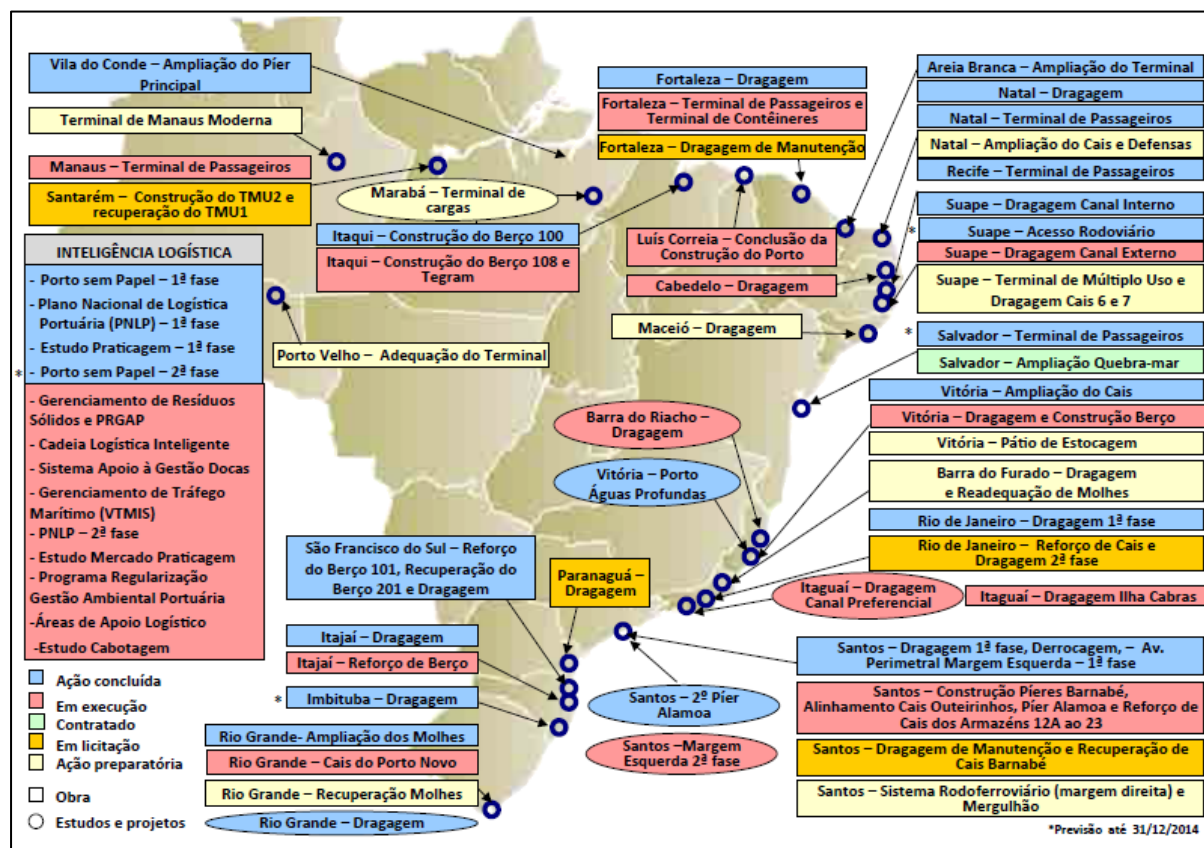
Quadro 24: PAC 2: principais resultados para os portos

Obras e projetos concluídos – Destaques	
➤	Porto sem Papel 2ª fase até 29/12/2014*
➤	Salvador/BA – Terminal de Passageiros até 15/12/2014*
➤	Suaque/PE – Acesso Rodoviário até 15/12/2014*
➤	Dragagem de aprofundamento de 8 portos – Imbituba/SC*, Santos/SP, Natal/RN, Fortaleza/CE, São Francisco do Sul/SC, Itajaí/SC, Rio de Janeiro/RJ e Suape/PE até 15/12/2014
➤	Estudos e Projetos para implantação do Porto de Águas Profundas – 12/11/2014
➤	Natal/RN – Terminal de Passageiros – 30/07/2014
➤	São Francisco do Sul/SC – Recuperação do Berço 201 – 31/10/2013
➤	Santos/SP – Avenida Perimetral – Margem esquerda – 1ª Fase – 12/10/2013
➤	Recife/PE – Terminal de Passageiros – 30/08/2013
➤	Vitória/ES – Recuperação, alargamento e ampliação do Cais Comercial – 30/06/2013
➤	Vila do Conde/PA – Ampliação do pier principal – 17/08/2012
Obras e Projetos iniciados a partir de abril de 2014	
➤	Santos/SP – Reforço de cais dos berços entre os Armazéns 12A ao 23 – 01/10/2014
➤	Barra do Riacho/ES – Projeto de Dragagem de aprofundamento – 09/09/2014
➤	Rio Grande/RS – Modernização do Cais Público do Porto Novo – 06/08/2014
➤	Vitória/ES – Construção de berços nos Dolphins do Atalaia com retroárea – 14/07/2014
Obras em andamento – Destaques	
➤	Fortaleza/CE – Terminal de Passageiros – 98% realizados*
➤	Itaqui/MA – Construção do Berço 108 – 90% realizados*
➤	Itajaí/SC – Alinhamento e Reforço do Berço 4 – 40% realizados*
➤	Santos/SP – Alinhamento do Cais de Outeirinhos – 68% realizados*

*Previsão até 31/12/2014

Fonte: PAC 2 (2014).

Figura 38: Principais obras do PAC 2 para os portos



Fonte: PAC 2 (2014).

Numa análise, o PAC 2 assentou-se claramente sob três pilares: investimentos públicos, desonerações fiscais e investimentos privados via mercado de capitais (debentures). Essa participação dada como privada, na verdade carece de uma ressalva, pois o financiamento foi feito via BNDES. A política fiscal claramente se coloca como um caminho para crescimento, ou seja, uma ação tática para se cumprir a estratégia do crescimento e com este o desenvolvimento. O programa é claramente de estímulo ao crescimento econômico, com vistas ao desenvolvimento e que atua no plano fiscal com os recursos do orçamento. As principais medidas para os portos não estiveram ligadas aos investimentos, já a maior parte das obras de Dragagem - iniciada no PAC1, mas sim, ao marco regulatório, pois foi no âmbito do PAC que foi criada a Conaporto e apresentada a MP 595, que viria mudar significativamente o ambiente regulatório e organizacional dos portos brasileiros, conforme apresentou-se na etapa seguinte de nosso estudo.

6.3.2 PNLT – Plano Nacional de Logística e Transportes:

O PLNT, oficialmente publicado em abril de 2007 pelos Ministérios da Defesa e dos Transportes consolidou informações disponibilizadas e agrupadas pelos técnicos do DEC (Departamento de Engenharia e Construção) e do CENTRAN (Centro de Excelência em Engenharia de Transportes e tinha originalmente 5 objetivos: i) retomada da função de planejamento de longo prazo, que ficou esvaziada após a extinção da Portobras e Geipot; ii) entendimento de que os transportes faziam parte de uma cadeia de custos incorporados à logística e, portanto a competitividade da produção brasileira dependia desses custos; iii) alterar de forma equilibrada a proporção de utilização dos modais de transporte, com vistas a reduzir a dependência dos transportes rodoviários; iv) desafios com a questão do meio ambiente, já que com obras propostas, têm alto impacto; v) priorizar os chamados ‘projetos estruturantes do desenvolvimento econômico’, tais como: aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas; indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral; redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas e integração regional sul-americana. Trata-se, portanto, de um plano de longo prazo e desta forma, marcou a retomada do planejamento em transportes no Brasil,

Para análise do PNLT escolheu-se como documento principal o Relatório Final intitulado “Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do PNLT” produzido pela Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes (SPNT/MT) elaborado em por meio de contrato com o consórcio LOGIT/LOGITRANS e publicado em Setembro de

2012, que na prática foi apresentada como uma terceira versão do PNLT, já que houve uma segunda em 2009 com objetivo de compatibilização com os projetos do PAC (lançado em 2007). De fato, já estava previsto, uma vez que o PNLT foi um plano de caráter indicativo sujeito à reavaliação periódica, que tem por finalidade orientar a elaboração dos PPAs (Planejamento Plurianual). Originalmente (em 2007) havia sido projetado para os próximos 4 PPAs de 2008 a 2023. Com esta versão de 2012, o horizonte se ampliou até 2031.

O relatório iniciou retomando os principais traços do PNLT no que diz respeito a visão que este plano transmite por meio das chamadas 8 ideias-força, aponta que:

“Ao fundamentar sua atuação setorial por uma **visão estratégica de longo prazo**, o Governo Federal tem desenvolvido esforços, através da Secretaria de Política Nacional de Transportes, do Ministério dos Transportes (SPNT-MT), para dotar sua matriz de distribuição modal de uma situação equilibrada. Para tanto, tem-se o PNLT como principal instrumento desta transformação, fundamentado em adequadas metodologias e calcado na configuração geográfica e na realidade da economia brasileira” (LOGIT/Logitrans, 2012, p. 11, grifos conforme original).

“A principal meta do PNLT é a de, paulatinamente, dar maior equilíbrio à repartição modal de transportes, com racionalização do uso do modal rodoviário no atendimento de demandas com maior capilaridade e no complemento dos demais modais. Com a devida utilização de cada um dos modais de acordo com sua principal vocação, o equilíbrio da matriz será alcançado com a **redução da participação do modal rodoviário** e o aumento da participação relativa dos outros modais” (LOGIT/LOGITRANS, 2012, p. 12, grifos próprios).

Os pesquisadores deixaram claro que infraestrutura portuária não é objeto da modelagem que apresentaram no estudo, mas sim, os acessos rodoviários e ferroviários. Dessas formas, há aspectos que impactaram diretamente os portos e sobre estes fez-se a análise.

Constatou-se que os investimentos em transportes não ocorreram de forma a acompanhar a demanda:

“[...] a escassez de recursos para investimentos nos últimos 20 anos criou dificuldades para a adequada manutenção dos ativos existentes e concorreu, também, para que a expansão do sistema de transportes não ocorresse de forma compatível com o crescimento da demanda” (LOGIT/LOGITRANS, 2012, p. 32).

Para tanto, os pesquisadores defenderam a utilização de Vetores logísticos, como instrumentos de planejamento. Em seguida foi feito um mapeamento da oferta e demanda por transportes por meio da utilização de softwares de modelagem de modo a avaliar e projetar a

movimentação de cargas, e em seguida repetiu-se o processo com os dados de transporte de passageiros. A partir de dados disponibilizados pelas agências reguladoras de cada modal, montou-se um banco de dados. Em seguida elaborou-se estudo sobre macrotendências de desenvolvimento regional com base no IFDM (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal). A partir deste conjunto de informações, conformaram-se cenários tendenciais que embasaram as recomendações de portfólio de investimentos do PNLT 2011, conforme resumido no Quadro 25.

“Os projetos aeroviários e portuários representam 17% e 30% da quantidade de projetos, respectivamente, entretanto, os aeroviários correspondem a apenas 5% do custo, e os portuários, por sua vez, a 13%. Assim como no caso dos terminais, **uma parte das intervenções em portos e aeroportos apresenta custo individual relativamente baixo**” (LOGIT/LOGITRANS, 2012, p. 175, grifos próprios).

Importante notar que esses 1.167 projetos se compuseram a partir da coleta de dados conforme relato:

“Inicialmente, o Ministério dos Transportes, através da Secretaria de Política Nacional de Transportes (SPNT), consolidou uma listagem com mais de mil pleitos, advindos de variadas fontes, desde a área política a demandas difusas da sociedade civil. Nessa listagem estavam incluídos projetos novos e também projetos já constantes do PAC ou mesmo de versões anteriores do PNLT. Com efeito, desse primeiro levantamento de demanda de forma geral, em que a SPNT ouviu diversos atores sociais, resultou uma listagem abrangente que, em seguida, foi submetida a uma análise mais aprofundada com o intuito de eliminar as duplicidades, obras já em execução, ou pequenas intervenções passíveis de serem agrupadas em um único projeto ou mesmo realizadas pelos governos estaduais ou locais. Este processo resultou em 1.167 projetos que passaram a constituir o Portfólio de Projetos do PNLT 2011” (LOGIT/LOGITRANS, 2012, p. 02).

Quadro 25: PNLT - Classificação dos projetos por modal ou tipo

Modo ou tipo	Quantidade	Extensão (km)	Custo (R\$ milhões)
Rodoviário	425	50.591	129.839
Ferrovário	101	34.008	189.967
Hidroviário	57	24.326	20.555
Dutoviário	5	2.118	2.362
Terminais	25 ^(a)	^(b)	2.689
Portuário	353	^(b)	55.904
Aeroviário	201	^(b)	22.459
Total	1.167	111.043	423.774

a) a quantidade indicada refere-se ao número de projetos de terminais, sendo que cada projeto contempla um grupo de terminais numa dada localidade.
b) extensão não calculada para terminais, projetos portuários e aeroviários.

Fonte: LOGIT/Logitrans (2012).

Embora os projetos do PAC não fizessem parte deste escopo de avaliação do PNLT, os pesquisadores acharam necessário considerá-los como parte da rede de simulação no ano em que sua implantação era prevista, lembrando que o fato do projeto figurar na lista dos PAC 1 e 2 não garante a sua execução e ou implementação.

Os pesquisadores concluíram com a recomendação de que os processos aplicados na formulação do PNLT fossem periodicamente reavaliados por meio de uma sala de situação, isto é: “um espaço físico que reunisse, disponibilizasse e permitisse interações dinâmicas, por intermédio de recursos eletrônicos, de informações necessárias à modelagem aplicada à análise e ao planejamento regional de transportes. Incorporaria, além das informações específicas dos projetos candidatos ao Portfólio do PNLT, conhecimentos de engenharia, economia, urbanismo, geografia, sociologia, psicologia, estatística, matemática aplicada, análise de sistemas etc.”

Nesta análise do PNLT (2012) identificou-se que o plano, tal como apresentado neste relatório deixou claro uma visão do Estado com um papel técnico, praticamente despojado de sua condição política. É evidente que os aspectos técnicos do planejamento deveriam ser priorizados, mas havia questões políticas que o plano tratou de forma muito geral. Por exemplo, quando colocou que a principal meta do plano era o reequilíbrio da matriz de transportes. Como convencer os atuais participantes do modal rodoviário a reduzir sua participação de mercado? Segundo, o plano se definia como de Estado e não de Governo, mas os recursos estavam definidos dentro do PPA que era votado a cada 3 anos e, portanto, sujeito à conjuntura doméstica e internacional. Os pesquisadores foram capazes de perceber que havia contradições nas questões territoriais ao definirem os vetores logísticos, mas acreditaram que a “agenda em prol do desenvolvimento” iria superar essas diferenças. Não se localizou no relatório o que seria essa agenda ou mesmo quem seria o responsável por sua definição.

Os autores deixaram claro que a matriz de transporte do Brasil é rodoviarista e que isto representou um impacto no desenvolvimento do país. “Ao mesmo tempo em que se deve recordar a imensa contribuição do rodoviarismo ao desenvolvimento brasileiro das últimas seis décadas, é importante lembrar os custos, em termos socioeconômicos e ambientais, de sua predominância na divisão modal de transportes no país” (LOGIT/Logitrans, 2012, p.12). Não foi um plano com ênfase em nenhum modal ou preferencial por carga ou passageiro, comércio exterior ou mercado interno. Quais as implicações dos projetos portuários não teriam sido avaliados? Ou ainda de haver um grande número de projetos classificados como sóciopolíticos? Estes pareceram desafios que o Plano, se levado adiante, teria de lidar, principalmente, considerando o seu objetivo de reequilíbrio da matriz de transportes: “reduzindo a participação

do modo rodoviário, estimada em 52% em 2011, para 38% no ano de 2031. A participação da ferrovia no transporte de carga poderia, dessa maneira, subir de 30% em 2011 para 43% em 2031, desde que todos os projetos previstos pelo PAC e PNLT fossem efetivamente implantados e existisse maior captação de carga geral pela ferrovia.”

A exemplo do que aconteceu com as análises do PAC, no levantamento bibliográfico foram encontradas relativamente poucas análises mais críticas sobre o plano. Destacam algumas delas que já haviam sido mapeadas por Galvão (2009) apud Pádula (2008):

“O PNLT prevê a necessidade de investimentos anuais no setor de transportes de 0,4% do PIB ao ano no período de 2008 a 2023, e afirma que essa meta se enquadra na realidade das contas do governo. [...]. Esses investimentos estão muito aquém dos 2% do PIB ao ano que foram propostos aqui como necessários para um programa eficaz. Estão muito abaixo dos investimentos (como proporção do PIB) de países como China, Tailândia, Índia, Rússia, Venezuela e Argentina, entre outros, que investem entre 4% e 6% do PIB. Investimentos anuais de 0,5% do PIB só surtiriam efeitos na matriz de transportes e na economia nacional a partir de 2020, o que privaria o país de um crescimento acelerado, vigoroso e equilibrado desde já” (PADULA, 2008, p. 168).

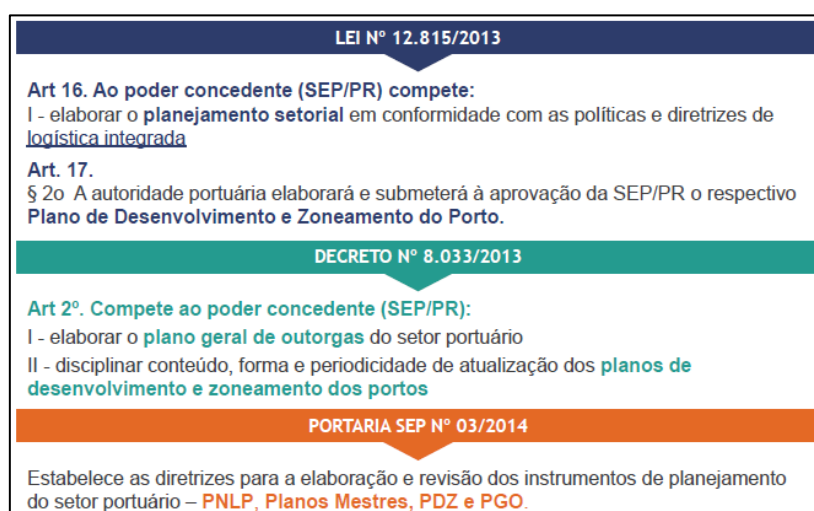
Ainda no escopo do PAC 2, foi lançado em 15 de agosto de 2012, o PIL (Programa de Investimento em Logística), que não foi tratado nesse estudo, pois na sua publicação inicial, em agosto de 2012 tratava somente dos modais ferroviário e rodoviário. Mais adiante em dezembro de 2012, por ocasião da publicação da MP 595, o PIL passou também a ter um capítulo dedicado aos portos. No entanto, a sua implementação estimada em cerca de R\$37,4 bilhões, sendo R\$11,9 bilhões em 50 novos arrendamentos, R\$14,7 bilhões em 63 novos TUPs e R\$10,8 bilhões em renovações de arrendamentos, estava totalmente dependente da conversão da MP 595 na nova lei dos portos, o que só ocorreu em 2013.

6.3.3 PNLP – Plano Nacional de Logística Portuária

O PNLP (Plano Nacional de Logística Portuária) foi oficialmente lançado em 8 de janeiro de 2014, pela Portaria número 3, da SEP que formou o conjunto do planejamento do setor portuário nacional com o Plano Mestre, o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e o Plano Geral de Outorgas (PGO). Como se pode notar na Figura 39, o PNLP e os seus componentes PDZ e PGO estavam pendentes da conversão da MP 595 de 2012 em Lei, o que só ocorreu em 2013. Dessa forma, para esta análise, focalizou-se os estudos preparatórios do PNLP, bem como sua articulação com o PNLT (Comissão Permanente de Infraestrutura do

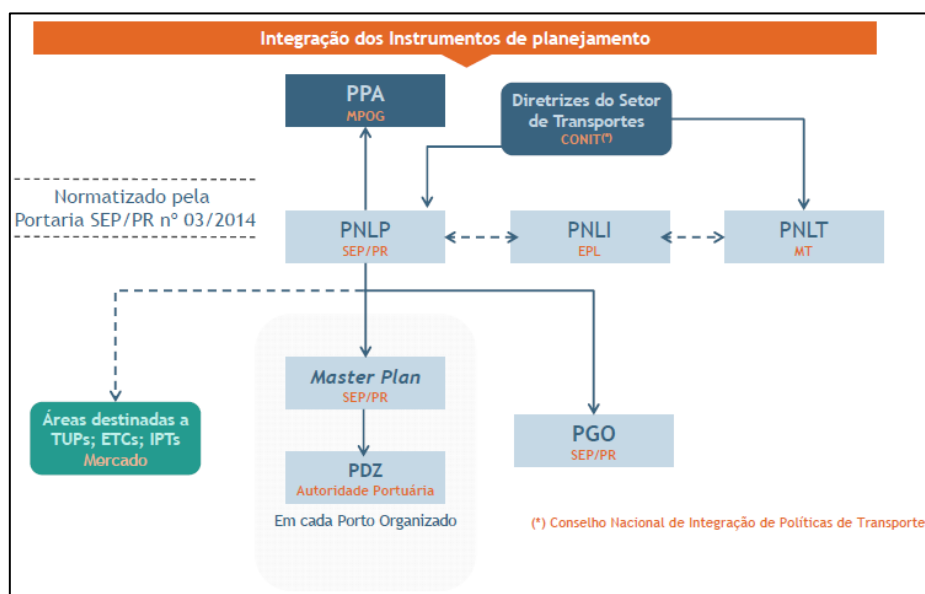
Senado Federal, 2015), cujo desenho esquemático se apresenta na Figura 40. Os relatórios utilizados foram aqueles de diagnósticos do PNLP elaborado pela SEP em cooperação com Labtrans/UFSC e também a Autoridade Portuária de Rotterdam (Holanda), publicado em março de 2012 (solicitado via E-sic) em dezembro de 2015.

Figura 39: Resumo do novo marco regulatório do setor portuário nacional



Fonte: Senado Federal/Comissão Permanente de Infraestrutura (2015)

Figura 40: Planejamento Integrado Do Setor Portuário



Fonte: Senado Federal/Comissão Permanente de Infraestrutura (2015)

Na chamada oficial sobre os estudos preparatórios do PNLP, a SEP partiu de duas evidências: primeiro, no volume de comércio exterior que passa pelos portos (equivalente a

95% das importações e exportações), que nas suas palavras “indica claramente a importância do setor portuário para a **totalidade do desenvolvimento do país.**” (SEP, PNLP Resumo Executivo de 14/10/2010, grifos próprios); e segundo, na taxa de crescimento constante que apresentou o comércio exterior, o que resultou em “aumento no fluxo de mercadorias nos portos (mais de 10% por ano), ficando clara a necessidade de uma preparação adequada do setor portuário para **suportar esse crescimento**” (SEP, PNLP Resumo Executivo de 14/10/2010, grifos próprios).

Nesta mesma chamada, a SEP apontou as principais dificuldades do setor que deveriam ser tratadas no âmbito do PNLP, conforme sintetizado no Quadro 26 e a Figura 41. Nota-se que para cada dificuldade apontada, foi traçado um objetivo principal.

Quadro 26: Resumo das principais dificuldades e objetivos do PNLP

Dificuldades do setor:	Objetivos principais do PNLP:
1. O fluxo de mercadorias nos portos brasileiros, devido às condições econômicas favoráveis, aumentou consideravelmente nos últimos anos e é esperado que cresça mais ainda nos anos que virão. Isso poderá criar sérias limitações na capacidade portuária que, portanto, têm que ser superadas;	1. Expandir a Capacidade do Sistema Portuário do Brasil, de forma compatível com o crescimento esperado da economia nacional e da subsequente demanda por serviços portuários (aspectos de engenharia de transportes);
2. O quadro institucional, em termos de legislação portuária, que determina os papéis dos governos e da iniciativa privada nos diversos níveis é complexo e precisa de uma nova estrutura uniforme, com a concepção de uma divisão clara de tarefas e responsabilidades entre entidades públicas e privadas;	2. Definir claramente a Organização Institucional, para viabilizar uma precisa divisão das funções dos setores público e privado nessa expansão;
3. O modelo de gestão pública portuária, que necessita aprimoramento, de forma a fazer com que os portos sejam rentáveis, competitivos, autossustentáveis, menos dependentes de fundos externos e mais autônomos.	3. Melhorar a Eficiência de Gestão (ou o desempenho) dos portos nacionais, tornando-os competitivos, autônomos, lucrativos e autossuficientes financeiramente, de modo a dependerem menos da mobilização de recursos exógenos e autossustentáveis do ponto de vista ambiental permitindo, por exemplo, prevenção de pandemias que possam se alastrar a partir dos portos e regularizando a situação ambiental dos portos nacionais.

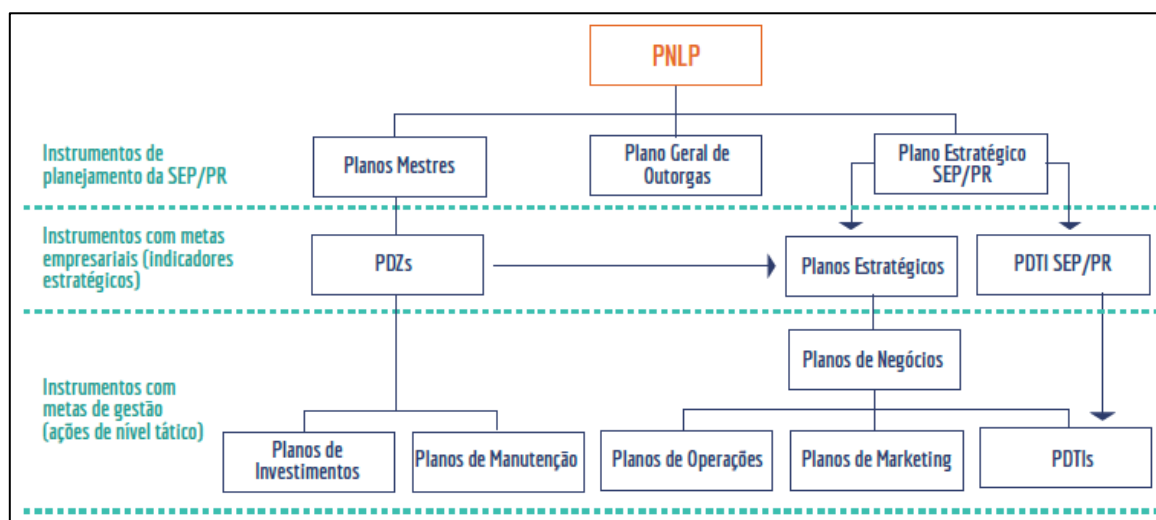
Fonte: Elaboração própria com base em SEP (14/10/2010).

Figura 41: Pilares Estratégicos do PNLP Ciclo 2009-2012

Fonte: SEP/Labtrans (2015).

O pilar I diz respeito à questão institucional que foi redefinida com a promulgação da lei 12815/2013, cujos detalhes serão tratados na próxima etapa deste estudo. O segundo pilar diz respeito à expansão da capacidade. Já o pilar três tem a ver com melhorias de gestão com vista à autonomia financeira. O que chama atenção na estruturação deste plano é a interligação entre os pilares. Isto é, para que o objetivo central de expansão da capacidade dos portos ocorra, foi necessária a redefinição do arcabouço institucional, promovendo regras mais estáveis aos investidores privados, sem os quais a expansão do sistema seria muito limitada pelos recursos públicos. Pela primeira vez, identificou-se a menção de autonomia financeira como parte integrante da estratégia de gestão dos portos públicos no Brasil. Na Figura 42, reparou-se que uma outra novidade foi introduzida, ou seja, a vinculação do planejamento com metas de gestão. Os resultados deste plano ainda estão por ser conhecidos, especialmente porque a SEP passou por mudanças estruturais ao longo do ano 2016, como consequência do afastamento da Presidente Dilma Rousseff¹³⁴.

¹³⁴ Dilma Rousseff, eleita em 2014 para cumprir mandato até 2018, foi afastada do cargo de Presidente da República em 12/05/2016 e definitivamente impedida em 31/08/2016, quando findado o processo de impeachment no Senado Federal.

Figura 42: Planejamento integrado com as metas de gestão

Fonte: SEP/Labtrans (2015, p. 17).

6.4 Considerações sobre a dimensão estratégica dos portos:

Os dados reunidos nesta etapa desse estudo permitem aproximar-se de três conclusões. A primeira é que os aspectos do investimento e planejamento são chaves para o funcionamento de infraestrutura de grande porte como é o caso dos portos brasileiros. Segundo, que, pelas evidências apresentadas, a política portuária brasileira tratou destes aspectos de maneira desigual e não articulada, o gerou uma série de problemas, conforme se viu nos vários diagnósticos e perspectivas do setor. Claro que é necessário ter em conta que todo diagnóstico depende do tipo de problema que se visualiza. Neste sentido, destacaram-se as questões relativas à expansão da capacidade, necessidade de redução da burocracia, juntamente com revisão do marco institucional-regulatória, cujo principal efeito foi o aumento dos custos para quem utiliza o setor portuário para exportar ou importar. Em terceiro, verificou-se que tanto o planejamento (como ferramenta de política pública) como o investimento (como recurso que viabiliza a implementação de políticas) estão diretamente conectados à realidade de economia política do país e as suas flutuações conjunturais. As obras do PAC são uma evidência disto.

Viu-se que estruturalmente, os portos não estiveram no topo da lista em termo de posição no orçamento público federal nem em programas de investimento, conforme demonstrado no Quadro 27. Os dados do investimento privado deixaram claro que, ainda que tenha aumentado na últimas década, o papel do setor público segue predominante no setor portuário, tendo em vista os investimentos diretos e o financiamento via BNDES.

Quadro 27: Síntese dos Valores aplicados em Programas de Investimento pelo Governo Federal

Programas	PAC I (2007-2010)		PAC II (2011-2014)		PIL I (2012)		PIL II (2015)	
	em R\$ (bi)	em (%)	em R\$ (bi)	em (%)	em R\$ (bi)	em (%)	em R\$ (bi)	em (%)
Rodovias	33,4	57,5%	n.d.	**	42	19,8%	66,1	33,3%
Ferrovias	7,9	13,6%	n.d.	**	91	42,9%	86,4	43,5%
Aeportos	3	5,2%	0,43	0,6%	18,7	8,8%	8,5	4,3%
Portos	2,7	4,6%	0,91	1,4%	60,6	28,5%	37,4	18,9%
Hidroviás	0,7	1,2%	n.d.					
M. Mercante	10,4	17,9%	n.d.	***				
total geral	58,1	100,0%	66,9		212,3	100,0%	198,4	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base Balanço do PAC/Comitê Gestor para dados do PAC I e II e SEP (2015) e MDIC (2015) PIL I e II. Observações:** estima-se que as rodovias e ferrovias correspondam a 80% dos investimentos do PAC II.*** No PAC II a construção naval esteve alocada no eixo de energia e não de transportes/logística.

Dessa forma, considera-se que a metodologia de pesquisa documental como sendo o principal método empregado nesta etapa deste estudo, foi adequada para que se atingisse o objetivo específico traçado, isto é, de caracterizar o investimento e o planejamento do setor portuário na perspectiva estratégica do desenvolvimento dos portos. Neste sentido, viu-se claramente uma mudança do posicionamento do Estado brasileiro ao longo do período analisado. Juntando os dados da contextualização político-econômica apresentados anteriormente com as análises presentes nesta etapa, considerou-se que são identificáveis duas posturas distintas do Estado brasileiro, frente aos portos.

No primeiro momento, nos anos de 1990, seguindo o receituário das reformas sob a égide do Consenso de Washington, o Estado brasileiro retirou-se ao máximo que pôde das atividades de prestação de serviços portuários por meio da promulgação da lei de modernização dos portos de 1993, cujas traços privatizantes principais foram: a criação da figura do operador portuário (que por meio de concessão, passou ser o responsável pela movimentação de mercadorias no porto); o estabelecimento dos CAPs (Conselho de Autoridade Portuária) e das AP (Autoridade Portuária); criação do OGMO (Órgão Gestor de Mão de Obra), cujo objetivo principal foi acabar com o monopólio dos sindicatos dos portuários na organização da mão de obra em todos os tipos de instalações portuárias); instauração de contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho para substituir as regras especiais de trabalho estabelecidas pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) e normas antigas da Portobras; redefinição das funções do trabalhador portuário, com vistas à adequação dos funcionários aos novos processos e equipamentos mais modernos; e criação de planos de incentivo financeiro e registro de demissão sem justa causa para os operadores demitidos de suas funções. Acrescenta-se a isso o fato da não substituição da Portobras (extinta em 1991) por um organismo equivalente no

plano federal que definisse as diretrizes da política portuária. No início dos anos 2000, este modelo passou por adaptações com a criação da ANTAQ em 2001, que como agência reguladora, veio completar a reforma portuária dos anos de 1990. Em um segundo momento, ao longo da segunda metade dos anos 2000, viu-se o Estado novamente aproximando-se do setor, por meio da Agenda Portos (de 2004), criação da SEP em 2007 e implementação de investimentos diretos por meio do PAC 1 e 2, além da retomada do planejamento setorial com o PNLT e PLNP. O Quadro 28, traz um resumo dessa passagem.

Trazendo para os termos do referencial teórico utilizado pode-se resumir estes dois momentos da seguinte forma: enquanto o neoliberalismo foi a ideologia que norteou a estratégia de desenvolvimento capitalista brasileira, o Estado se afastou o máximo que pôde do setor de portos e negligenciou as suas próprias definições sobre o investimento e o planejamento do setor portuário. Em um segundo momento, na segunda metade dos anos 2000, como consequência do aumento vigoroso do comércio exterior, o Estado brasileiro, de forma a dar respostas de apoio a este crescimento de comércio internacional, buscando de alguma maneira destacar a inserção brasileira na conjuntura internacional sob ideologia *a la desenvolvimentismo*, tomou providências no sentido de retomar tanto o investimento como o planejamento do setor, tais como os investimentos em acessos marítimos e terrestres (PAC 1 e 2 e o Programa Nacional de Dragagem); modernização do sistema de informação (Porto Sem Papel); liberação de financiamentos via BNDES para investimentos privados; a criação de uma Secretaria de Portos (que inicialmente se chamou Secretaria Especial de Portos) com status de Ministério respondendo diretamente à Presidência da República. Mais recentemente, a reformulação do marco institucional-legal por meio da nova lei dos portos de 2013 representou uma espécie de coroamento deste posicionamento do Estado brasileiro em prol do desenvolvimento portuário. Este processo cristalizou a função central do Estado como planejador e fiscalizador do setor, com a centralização de diversas funções na SEP e na ANTAQ, que, como será visto a seguir, foi objeto de intensos debates na cena política (Câmara e Senado) no processo de conversão da MP 595 de 2012 na lei 12815 de 2013.

Quadro 28: Caracterização da política portuária brasileira no período 1993-2013

Características	1993-2001	2001-2007	2007-2013
Fatos	Promulgação da lei de modernização dos portos em 1993.	Criação da ANTAQ em 2001.	• Criação da SEP em 2007. • Promulgação da Nova lei dos Portos Junho/2013.
Definição de diretrizes da política portuária	Com a extinção da Portobras em 1991, o GEIPOT fica com esta função.	• 2004: Criação da Agenda Portos pelo Presidente Lula. • 2006/2007: Publicação do PNLT • 2007: Implementação do PAC 1 (2007-2010)	De 2007 a 2013, a SEP ficou como responsabilidade de definir as diretrizes de política portuária. No entanto, só em 2013 é que foi criada a Secretaria de Políticas Portuárias (SSP) dentro da SEP com esta finalidade.
Implementação das políticas portuárias	Os primeiros contratos de arrendamentos de terminais de containers foram feitos em 1995/1996 em Santos e Rio de Janeiro. Criação do GEMPO (Grupo Executivo da Modernização Portuária) em 1995.	Extinção do GEIPOT em 2002 2008: SEP publicou o decreto 6620 que mudou a definição de carga de terceiros e abriu polêmica com resolução anterior da ANTAQ sobre a mesma matéria.	2012: criação da CONAPORTOS (Comissão Nacional das Autoridades nos Portos) para atuação integrada dos órgãos e entidades públicas nos portos organizados e instalações portuárias
Regulação e Fiscalização	Autoridades Portuárias (= Cias Docas)	ANTAQ	ANTAQ

Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO 7 - ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E REGULAÇÃO DOS PORTOS: A DIMENSÃO POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO

Na revisão da literatura internacional sobre o enquadramento regulatório e institucionais dos portos, duas palavras aparecem com bastante frequência: governança e reforma. Vejam o que elas querem dizer. Em seus propósitos de fomentar o desenvolvimento por meio do comércio, as organizações multilaterais como UNCTAD (referência) e o Banco Mundial (referência) lançaram, ao longo dos anos de 1990, guias e “kits ferramentais” para ajudar países em desenvolvimento no seu processo de reforma portuária. A ideia era promover mudanças no marco regulatório que permitissem uma participação mais intensiva e direta do setor privado nas operações portuárias, de modo a liberar o Estado deste ônus. Portanto, a reforma portuária encontra-se inserida em um processo mais amplo da reforma do Estado, que segundo Diniz e Azevedo (1997), no caso do Brasil dos anos de 1990, englobavam 4 grandes grupos: político-institucional, com objetivo de reformular aspectos que favorecessem ou não a implementação de políticas; reforma econômica, com vistas a dinamizar o investimento privado e internacional; seguridade social; e administrativa-fiscal de modo possibilitar o equilíbrio das contas públicas e do orçamento.

Ainda segundo Diniz (1997), no Brasil, essas reformas foram impulsionadas pelo simultâneo esgotamento de um modelo político (autoritário) e econômico (desenvolvimentista) ao longo dos anos de 1980. Eram muitas as demandas sobre o governo e questionava-se a sua capacidade de administrá-las. Dessa forma, Diniz propôs que para analisar a reforma do Estado brasileiro era necessário compreender os conceitos de governabilidade e governança como distintos e complementares. Em suas palavras, a governabilidade estava para “caracterizar as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dava o exercício do poder” (DINIZ, 1997, p. 38). Enquanto que a governança está ligada “à capacidade de ação do Estado, na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 1997, p. 39). A governança como capacidade se divide em três dimensões: de comando e direção; de coordenação; e de implementação.

De acordo com Moreira (2013), ao revisar criticamente o termo governança, identificou na literatura que, apesar de não ser um tema novo a rigor, foi nos anos de 1980, quando os economistas, principalmente de inspiração institucionalista, passaram a aplicar o termo em suas pesquisas com objetivo de resolver questões relacionadas à eficiência das firmas. Com a difusão do termo, a sua apropriação por diversas áreas do conhecimento deu a governança múltiplos sentidos e significados. Neste sentido, Moreira (2013), chamou atenção,

“[...] pois a palavra-conceito de governança tem sido imposta como uma fórmula mágica nas diversas áreas de pesquisa, para resolução dos problemas de gestão. Na verdade, a ratificação dessa palavra nas diferentes áreas de estudo é sintomática do empréstimo oportunista da única ideologia supostamente disponível, a ideologia neoliberal” (MOREIRA, 2013, p. 66).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) afirmou que “A origem dos debates sobre Governança Corporativa remete a conflitos inerentes à propriedade dispersa e à divergência entre os interesses dos sócios, executivos e o melhor interesse da empresa” (IBGC, 2016).

Estas considerações sobre o termo governança, parece importante, não só porque é o grande tema sob o qual se encontram as mudanças regulatórias e institucionais que se está a estudar, mas também para descaracterizar a ideia de “reforma” como algo necessariamente benéfico ou a panaceia geral ao sistema. No caso da governança portuária, está-se de acordo com a observação de Brooks e Cullinane (2007) que diz que:

*“[...] the definition of governance is a topic fraught with debate, perhaps because it can be approached from two perspectives. At the firm level, corporate governance is a system of rules and structures applicable to the firm’s managerial decisions. At the government level, it is the rules and the structures imposed on firms, influencing the scope and the manner of those managerial decisions”*¹³⁵ (BROOKS e CULLINANE, 2007, p. 405).

Ainda segundos os autores, o entendimento básico é que o termo “reforma portuária” significa as mudanças nos modelos ou sistemas de *port governance*” (BROOKS e CULLINANE, 2007, p. 12).

Tendo estas referências como base, observou-se que no caso do Brasil, o sistema portuário passou por dois momentos de reformas: uma em 1993, com a promulgação da lei 8.630/1993 e outro em 2013, com a lei 12.815/2013. Logo, entende-se que as mudanças no marco legal e regulatório foram o principal traço da dimensão política do desenvolvimento dos portos no período. Isto é, sem reduzir a dimensão política ao seu conteúdo institucional, o estudo da lei dos portos de 1993 e 2013 não se limitou (embora seja essencial) ao conteúdo da lei, mas sim teve o sentido de compreender que interesses vocalizava

No levantamento bibliográfico identificou-se que o estudo da legislação ou do marco legal sobre os portos brasileiros foi objeto de diferentes perspectivas e metodologias. Os casos

¹³⁵ Tradução própria: “A definição de governança é um tema repleto de debate, talvez porque possa ser abordado a partir de duas perspectivas. No nível da empresa, a governança corporativa é um sistema de regras e estruturas aplicáveis às decisões gerenciais da empresa. Ao nível do governo, são as regras e as estruturas impostas às empresas, que influenciam o âmbito e a forma dessas decisões de gestão.”

de Gallardo (2011) que estudou a viabilidade de um novo terminal de containers à luz do Decreto 6620/2008, Goldberg (2009) também dissertou sobre o decreto 6620/2008 com vistas a verificar a segurança jurídica do modelo ao investidor privado. A implementação da lei 8630 de 1993 foi estudada por Nascimento (2005), Lima (2009) e Santana (2011) e especificamente sobre a lei 12815 de 2013 encontrou-se as pesquisas de Dair Jr (2013) que avaliou os antecedentes e as motivações da MP595; Silva (2014b) que procurou investigar a situação dos TUPs segundo a lei de 2013; e Barros (2014) que buscou saber os critérios de adjudicação que aumentou a oferta de capacidade e a redução dos custos portuários. Também identificou-se estudos técnicos a respeito da regulação dos portos brasileiros, como foi o caso de Coutinho et al. (2012) que no âmbito do CERME/UnB em parceria com a ANTAQ examinaram a situação concorrencial decorrente de uma possível assimetria regulatória entre os terminais portuários de uso público (PP), objeto de arrendamento, e os terminais portuários de uso privativo misto (TUP), autorizados pela ANTAQ; Guimarães e Araújo Jr. (2011) no âmbito do CINDES (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento) estudaram as falhas e insuficiências da regulação dos portos brasileiros no processo de reforma portuária; e claro, o mais recente e extenso estudo que se faz referência do Booz & Co/BNDES (2012). Esses estudos tiveram como foco as áreas da Gestão e do Direito. No que diz respeito aos atores e forças sociais em perspectiva de Ciência Política, com exceção de Santos (1997) e Doctor (2002, 2003, 2016) que estudaram a situação mais geral, os demais estudos trataram de questões dos trabalhadores portuários por ocasião da lei 8630/1993 e a implementação do OGMO. Com isto, frisa-se a contribuição que esta etapa do estudo vem trazer.

O objetivo específico desta etapa deste estudo é, portanto, compreender quais as forças políticas que atuam no setor e por que o fazem, com especial ênfase na lei de reforma dos portos de 2013. Para tanto, apoiou-se na premissa número 3 que diz:

“O desenvolvimento econômico não ocorre por acaso ou como resultado natural das forças de mercado. É uma ação política. O Estado, como instrumento e lugar em que o poder político está concentrado, não é uma instituição neutra, pois é influenciada pelas classes. Assim, as classes que dominam o Estado têm o poder de conduzir o desenvolvimento econômico do país”.

A dimensão política busca demonstrar como a perspectiva econômica é incorporada na ação política e como estas se materializam na discussão e nos contornos da lei dos portos de 1993 e 2013. Para tanto, torna-se indispensável retomar o referencial teórico em que se apresentam os principais conceitos relativos ao papel do Estado, as classes e os conflitos entre elas na disputa pelas políticas de Estado, conforme proposto por N. Poulantzas (1968) e de seus

mais maduros estudiosos aplicados ao caso brasileiro Saes (2001), Boito e Rojas (2008), Codato (2009), Berringer (2015) e Martuscelli (2015).

O material utilizado como base de dados neste capítulo compõe-se do seguinte:

- Texto das leis 8630/1993, MP 595/2012 e lei 12815/2013, com suas respectivas justificativas e exposição de motivos apresentadas ao Congresso Nacional;
- Conteúdo das emendas parlamentares enviadas à Comissão Mista da MP595.
- Atas (incluindo as notas taquigráficas) das 11 reuniões realizadas pela Comissão Mista MP 595, realizadas entre fevereiro e maio de 2013.
- Material apresentado pelos representantes do setor portuário ouvidos nas Audiências Públicas solicitadas pela Comissão Mista da MP 595.
- Relatório final apresentado pelo relator Senador Eduardo Braga e aprovado pela Comissão Mista para encaminhamento à votação em plenário na Câmara dos Deputados.
- Atas (incluindo notas taquigráficas) das Sessões da Câmara dos Deputados em votação do projeto de conversão da MP 595 em lei, realizadas nos dias 14, 15 e 16 de maio de 2013.
- Ata (incluindo notas taquigráficas) da Sessão do Senado Federal em que foi votado o texto final do projeto de conversão da MP 595 em lei, realizado no dia 16 de maio de 2013.
- Vetos presidenciais apresentados pela presidente Dilma Rousseff ao texto final da Lei.

Sobre a metodologia empregada, é importante frisar que, embora se esteja lidando com grande quantidade de material oriundo de discursos realizados durante os debates da lei no Congresso Nacional, a Análise de Conteúdo que se emprega aqui não se confunde com Análise do Discurso, pois, conforme Capelle et al. (2011) a análise do discurso busca sentido implícito na linguagem e por meio de “ponto de articulação da língua com a ideologia e procura explicitar o modo como se produzem as ilusões do sujeito e dos sentidos e (...) problematiza as evidências e explicita seu caráter ideológico, e denuncia o encobrimento das formas de dominação política nos discursos” (CAPELLE et al., 2011, p. 09). Enquanto que a Análise de Conteúdo, apoiado em Bardin (1979) trata de “iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens, com a finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem dessas mensagens (quem as emitiu, em que contexto e/ou quais efeitos se pretende causar por meio delas)” (CAPELLE et al., 2011, p. 04).

Rocha e Deusdara (2005, 2006) trataram das aproximações e afastamentos entre a Análise de Conteúdo e Análise do Discurso a partir de Bardin e Pêcheux (1969) e concluíram que a primeira está mais relacionada à produção de sentido de um determinado conteúdo textual, enquanto que a segunda, busca saber das articulações entre a linguagem e a sociedade, em um dado contexto ideológico.

Ainda sobre a metodologia, enfatiza-se, também, outra importante diferenciação no que diz respeito à pesquisa documental e à pesquisa bibliográfica. De acordo com Sá-Silva et al.. (2009) embora ambas as pesquisas tenham documentos (textos) como objeto de investigação, a pesquisa documental trata basicamente com fontes primárias, isto é, documentos que não foram antes tratados cientificamente. Neste sentido, este estudo, nesta etapa, ao lidar com o texto da Lei de 1993, o fez como pesquisa bibliográfica, e ao examinar os textos oriundos das atas das reuniões da Comissão Mista e das Sessões do Congresso Nacional em 2013 o fez em base de pesquisa documental.

Para tanto, a análise se dividiu em três partes. Primeiramente, buscou-se apresentar a Lei dos Portos a 8630 de 1993 e os seus desdobramentos com a criação da ANTAQ (2001) e da SEP (2007). Em segundo, examinou-se o processo de aprovação da nova lei dos portos de 2013, isto é, desde a proposição da MP 595 de 2013 até a promulgação da lei 12815 de 2013. E na terceira parte, apresentou-se as principais características e implicações da nova lei para o setor portuário. Em cada uma destas etapas valeu-se das técnicas de pesquisa documental e Análise de Conteúdo dos principais materiais referentes à legislação e aos debates ocorridos no Congresso Nacional, tendo em vista sempre buscar identificar as forças políticas e as suas motivações de atuação no setor portuário.

7.1 A Lei dos Portos de 1993 e os seus desdobramentos

Em 1990, a Portobras (Empresa de Portos do Brasil S.A.), empresa pública federal, responsável pela construção, administração e exploração dos portos e vias navegáveis, além de supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização de tais atividades foi extinta, como um dos resultados de um programa de governo intitulado PND (Programa Nacional de Desestatização)¹³⁶.

A extinção da Portobras resultou na repartição de suas funções que foram direcionadas em parte para as Companhias Docas, como suas filiais e outra parte para Secretaria de

¹³⁶ O PND foi estabelecido pela Lei 8.029 de 12 abril de 1990. É farta a literatura que tratou do processo da Reforma do Estado, bem como de suas contradições no plano político e econômico (Diniz e Azevedo, 1997; Bresser-Pereira, 1998; Gomes, 2004).

Transportes Aquaviários (STA) e Departamento Nacional de Transportes Aquaviários (DN TA), ambos subordinados ao Ministério dos Transportes (COLLYER, 2008). Esta situação transitória durou quase 2 anos, quando em 1993 finalmente a lei 8630/1993 foi promulgada, mas permeada de conflitos entre as várias partes envolvidas nas atividades de movimentação de mercadorias nos portos. De forma resumida o que ocorreu foi que empresas privadas exportadores/importadores buscavam reduzir seus custos e melhorar a eficiência nas operações de carga e descarga e os trabalhadores portuários buscavam manter o *status quo*.

De acordo com Manteli (2012), algumas dessas empresas que dependiam das operações de comércio exterior para o seu processo produtivo, já pleiteavam o que chamavam de privatização dos portos desde o final dos anos de 1980 e que chegaram a arquitetar para que a nova regulamentação dos portos fosse feita por Medida Provisória¹³⁷, como forma de acelerar o processo do novo marco legal. Apesar de ter concordado inicialmente com a proposta, soube-se que esta intenção não se materializou, pois o Presidente Collor decidiu encaminhar a matéria como projeto de lei para debate e votação no Congresso.¹³⁸ De acordo com Collyer (2008, p.41) o PL 08/1991 foi encaminhado com apenas nove artigos e que além de muito simplista, não trazia os comandos legais para as mudanças pretendidas. Logo, foram mais de 300 emendas e longo debates no Congresso para que enfim se chegasse ao texto da lei conhecida como Lei de Modernização dos portos promulgada em 25 de fevereiro de 1993 como a lei 8630/1993. O Quadro 29 apresenta um resumo dos objetivos identificados desta lei conforme examinado em diferentes estudos.

Quadro 29: Síntese dos principais objetivos da Lei 8630 de 1993

Objetivos:	Fonte:
• Privatizar os portos e gerar recursos para o governo; • Incentivar a concorrência entre os portos e terminais, de modo a reduzir os custos e obter maior eficiência; e • Acabar com o monopólio dos trabalhadores portuários	Goebel (2002)
• Permitir a exploração da operação de movimentação portuária pelo setor privado; • Reduzir o tempo de espera e de permanência dos navios; • Permitir a exploração de cargas de terceiros em terminais de uso privativo; promover a concorrência entre terminais e entre portos; e	Tovar e Ferreira (2006)

¹³⁷ As Medidas Provisórias (MP) são instrumentos previstos em Lei que permitem ao Poder Executivo (Presidência da República) legislar sem a participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discutir e aprovar a matéria em momento posterior. O pressuposto da MP, de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal é urgência e relevância, cumulativamente.

¹³⁸ De acordo com Manteli (2012, p. 46), o texto da MP foi trabalhado durante sete meses no Palácio do Planalto, mas quando faltava três dias para a publicação da MP, o serviço de inteligência da Marinha informou que o documento havia vazado e que se publicado, “correria sangue nos portos” (citando a fala Vanderlei José da Silva, Presidente do Sindicato dos Estivadores de Santos, publicado na reportagem da Revista Veja de 13 de maio de 1992, reproduzida em Manteli, 2012, p. 157).

• Adequar a quantidade de mão-de-obra na operação portuária, segundo os novos processos tecnológicos e produtivos.	
• Desburocratizar o setor; • Flexibilização do poder monopolista dos sindicatos (patronais e laborais); • Regionalização das negociações; • Atração de investimentos privados; e • Diminuição do enorme contingente de trabalhadores existentes no setor.	Gomes (2001)
• Promover a descentralização do setor, com a estadualização e municipalização dos portos; • Permitir a exploração da operação pelo setor privado; • Gerar investimentos em superestrutura para propiciar a modernização da operação • Promover a concorrência para reduzir tarifas; e • Adequar o quantitativo de mão-de-obra na operação portuária	Pádua e Serra (2006)

Fonte: elaboração própria com base em Collyer (2008).

Independente da redação que se utilizou, o que ficou claro foi a relação capital trabalho que estava sob forte questionamento quando se descreveu os objetivos da lei. Quando se verificou o texto da lei de 1993, considerou-se relevante para discussão os seguintes conteúdos: a) definições centrais; b) estabelecimento de instituições centrais; e c) medidas para com os trabalhadores portuários.

a) Definições centrais (conforme texto da Lei 8.630/1993):

- Porto organizado: “constituído e aparelhado para atender `as necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de uma autoridade portuária” (Cap. I, Art 1º).
- Instalação portuária de uso privativo: “a explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação e ou armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário” (Cap. I, Art 1º).
- Instalação portuária de uso público: “a exploração de instalação portuária de uso público ficaria restrita `a área do porto organizado” (Cap. II, Art 3º).

b) Estabelecimento de 4 instituições principais (conforme Galvão et al. 2013):

- Conselho de Autoridade Portuária (CAP): órgão deliberativo formado por representantes do Governo, dos Operadores, dos Usuários e dos Trabalhadores;
- Autoridade Portuária (AP): administradora do condomínio portuário (porto organizado) gerindo seu patrimônio por meio das Companhias Docas ou delegatárias;

- Operador Portuário (OP): responsável pela movimentação de cargas, órgão executivo de gerência, fiscalização de cargas, regulamentação e organização das operações, promoção da atividade portuária e a gestão de recursos humanos efetivos e prestadores de serviços e;
- Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO): que, por meio de representante das empresas, administrava a contratação, a escala e a alocação de trabalhadores portuários avulsos (TPA) e servia de apoio à mão-de-obra nos Portos Organizados.

c) Medidas para com os trabalhadores portuários: (conforme Galvão, 2009)

- Criação do OGMO (Órgão Gestor de Mão de Obra), cujo objetivo principal era reorganizar a aplicação da mão de obra em todos os tipos de instalações;
- Instauração de contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho para substituir as regras especiais de trabalho estabelecidas pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas, pelas resoluções da SUNAMAM (Superintendência Nacional de Marinha Mercante) e normas antigas da Portobras;
- Criação do AITP (Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso), com o objetivo de reduzir a mão de obra aplicada, mas sem deixar desamparado o trabalhador que decidisse voluntariamente sair do ramo de atividade.
- Multifuncionalidade do trabalhador portuário, que tinha por função a adequação dos funcionários aos novos processos e equipamentos mais modernos.
- Criação de planos de incentivo financeiro e registro de demissão sem justa causa para os operadores demitidos de suas funções.

Com estas definições, a Lei 8630/1993 reintroduziu a participação do setor privado nas operações de carga e descarga e as características das entidades criadas em muito se assemelharam ao modelo Landlord, conforme terminologia proposta nos Took Kits do Word Bank (2003). Alguns autores chamaram este processo de *devolution*, isto é, no sentido de que o Governo Federal devolvesse a administração daquela atividade para uma outra instância. Brooks e Cullinane (2007), definem *devolution* como “uma parte das funções e das responsabilidades é transferida do governo federal para uma outra entidade”, portanto consideravam que privatização era uma das formas possíveis de *devolution*.

Neste sentido Collyer (2008) também chamou a atenção para o uso incorreto do termo “privatização” para designar o modelo adotado com a lei 8630/1993, pois segundo esta lei, o que foi permitido foi a concessão dos portos públicos para operação de movimentação de

mercadorias por empresas privadas, mantendo o Estado a propriedade sobre a área do então chamado “porto organizado”. As concessões a empresas privadas foram, sem dúvidas, um dos principais efeitos inovadores da lei em relação ao modelo com a Portobras. No entanto, para que o modelo funcionasse plenamente, outros dispositivos foram necessários, uma vez que não só as relações entre o público e o privado haviam mudado, mas também entre atores privados. O Quadro 30 traz um resumo das principais inovações deste modelo de governança.

Quadro 30: Síntese das principais inovações apresentadas na Lei 8630 de 1993

Inovações	Fonte:
• Implantação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP); • Extinção do monopólio das administrações portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos que passaram a ser realizados por empresas privadas; • Isenção do pagamento do Adicional de tarifa Portuária (ATP) pelos terminais privados localizados fora da área do porto organizado; • Redução gradativa da alíquota do ATP, extinto, em definitivo em 1996; • Possibilidade de a União concentrar os investimentos públicos em obras de infraestrutura, deixando sob a responsabilidade da iniciativa privada os investimentos relativos a superestrutura, aparelhamento portuário, recuperação e conservação das instalações; e • Quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalção da mão-de-obra para as operações portuárias.	Collyer (2008) e Geipot (2001)
• Possibilidade de execução dos serviços de movimentação e armazenagem de cargas por pessoas privadas (operadores portuários); • Criação dos CAPs e do OGMO (pondo fim ao monopólio dos sindicatos na indicação dos trabalhadores portuários avulsos); • Utilização do contrato de arrendamento para transferência das instalações portuárias de uso público; • Possibilidade de movimentação de cargas de terceiros em terminais privativos; • Previsão da figura do “contrato de adesão” nas autorizações para exploração de terminais privativos.	Booz & Co/BNDES (2012)

Fonte: Elaboração própria.

A lei dos portos quando promulgada foi bastante comemorada por setores empresariais ligados ao comércio exterior em função dos evidentes benefícios que a lei trazia em termos de redução de custos (para aqueles que dependiam dos portos em suas atividades de importação e exportação) e de novas oportunidades de negócios (para aquelas empresas cuja atividade fim era movimentação de mercadorias). Entretanto, o processo não foi isento de conflitos e contradições. Assim, procurou-se examinar os principais aspectos críticos do processo da reforma portuária iniciado oficialmente em 1993:

a) Condições de adoção da reforma:

- Diagnóstico dos portos: sucateamento dos equipamentos de manuseio de carga e falta de adequação desses equipamentos para manuseio de carga containerizada. Isto ocorreu em grande medida ao baixo, ou nenhum investimento público e abandono do planejamento para os portos (Galvão, 2006 e 2009).
- Ambiente macroeconômico: tema principal: ainda era o controle da inflação. Até o Governo Federal adotou medida drástica de confisco dos depósitos à vista, da população.
- Ambiente político: em função de fatores diversos envolvendo escândalos de corrupção, mas principalmente pelas questões econômicas, o presidente eleito (F. Collor) foi impedido (*impeached*) e substituído pelo vice Itamar Franco.
- Comércio Exterior: em 1991, a corrente de comércio do Brasil era em torno de US\$52,6 bilhões. As exportações brasileiras não passaram de 1% e as importações cerca de 0,8% do total mundial em valores (Segundo SECEX/MDIC, 2013). Ainda, segundo Dynamar (2015) em 1992 o Brasil movimentou cerca de 494 mil TEUs, o que representou 0,6% do total mundial estimado naquele ano.

b) Objetivos estratégicos: Foi feita uma completa reestruturação do modelo vigente, em tom modernizante, assumindo as principais tendências vistas em outros países, com reintrodução do setor privado na operação de movimentação dos portos e diminuição dos contingentes de trabalhadores e enxugamento da administração pública (Extinção da Portobras).

c) Principais dificuldades e conflitos: a lei tinha sido arquitetada para ser lançada como MP, mas diante das greves dos trabalhadores portuários e supostamente ameaças de luta armada nos portos (Mantelli, 2012), o projeto de lei foi colocado em votação no Congresso Nacional. O projeto inicial era limitado a 9 artigos e não previa nem os CAP e nem o OGMO (Collyer, 2008). Os protestos dos trabalhadores portuários continuaram e o principal mecanismo de ação dos sindicatos eram as greves (tendo durado 41 dias a principal delas no porto de Santos). A introdução dessas entidades (CAP e OGMO) no novo modelo visou justamente dirimir os conflitos com os trabalhadores.

d) Papel dos atores privados na formatação do modelo de governança: destaca-se os seguintes atores e suas diretivas (conforme Oliveira, 2000; Collyer, 2008; e Mantelli, 2012):

- O empresário Jorge Gerdau Johannpeter, como presidente da AEB (Associação Brasileira de Exportadores) liderou o movimento de exportadores e se reuniu com o então presidente recém-eleito F. Collor no ano 1990 para apresentar medidas de redução dos custos portuários. Surgiu, então, a AEI (Ação Empresarial Integrada), que se iniciou reunindo cinco confederações e 30 entidades de classe (no pico de suas atividades contou com mais de 50 entidades aderentes, incluindo CNI, CAN, CNC, CNT e outras do setor financeiro).¹³⁹
- ABTP (Associação Brasileira de Terminais Portuários), fundada em 1989 ainda com o nome de Associação Brasileira de Terminais Privativos, liderada pelo empresário Wilen Mantelli. Esta associação forneceu amplo apoio e participação na elaboração do projeto que resultou na Lei dos Portos (nº 8.630/93) em coordenação com a Comissão Portos, que por sua vez, tinha sido criada no ano 1990 e forneceu as bases para AEI.
- A participação dos sindicatos dos trabalhadores se deu por meio das Federação Nacional dos Estivadores, a Federação dos Portuários e a Fenccovib (Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios nas Atividades Portuárias) que participaram ativamente das 58 reuniões da comissão Especial no Congresso. E em agosto de 1993, depois de já aprovada a lei, juntamente com os partidos políticos PSB, PCB e PDT, entraram no Supremo Tribunal federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra diversos dispositivos da lei.¹⁴⁰

e) Principais desafios: logo após a promulgação da lei, o maior desafio era a sua implementação efetiva, i não só pelas resistências dos trabalhadores portuários, mas também nas Cias Docas, cuja estrutura de trabalho não foi preparada para transição. Em abril de 1995, o Governo Federal insistiu o Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO), com objetivo de “coordenar as providências necessárias à modernização do Sistema Portuário Brasileiro, em especial a efetivação plena das disposições estabelecidas pela Lei nº 8.630/1993.” Passado este

¹³⁹ O movimento realizado pela AEI foi considerado inédito por vários especialistas do setor (Collyer, 2008; Oliveira, 2000) e na pesquisa de Doctor (2002, 2003) esta ação do empresariado brasileiro foi considerada como “lobby pelas vias democráticas.”

¹⁴⁰ Em consulta ao site do STF (em 29/05/2016) a ação encontra-se ainda pendente de julgamento final. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=lei%20dos%20portos&processo=929>

momento, considerou-se que foram três os aspectos, cuja definição fez falta ao setor naquele momento:

- Uma instância pública responsável pela regulação e fiscalização (que só veio em 2001 com ANTAQ);
- Definições mais claras por parte do Estado com relação ao planejamento e investimento em portos (que só veio em 2007 com SEP); e
- Diretrizes mais claras com relação ao desempenho operacional e financeiro das Autoridades Portuárias (as então Cias. Docas), pois com a reestruturação do sistema tarifário, a maioria delas teve suas receitas drasticamente reduzidas, sem o devido acompanhamento das despesas.
- Por razões diversas, que incluem a demora na transição das funções da Portobras (como entidade pública centralizadora do planejamento, desenvolvimento e gestão dos portos públicos) para as Companhias Docas, alguns terminais foram concedidos a empresas privadas em contratos firmados anteriormente à lei de 1993, sob o amparo legal do Decreto-Lei 5/1966, regulamentado pelo Decreto 59.832/1966. No texto da lei 8630/1993 o artigo 53 previa um prazo de 180 dias para “adaptações das atuais concessões, permissões e autorizações às disposições desta lei.”¹⁴¹ No entanto, essas adaptações nunca ocorreram e esses contratos foram sendo prorrogados sem limite de prazo máximo.

O marco regulatório dos portos no Brasil, dado pela lei 8630 de 1993, foi seguido pela publicação de outros dispositivos legais, que vieram, em geral, publicados com vistas a regulamentar pontos específicos da operação e da gestão portuária. No entanto, a partir da criação da ANTAQ, em 2001, e da SEP, em 2007 (via MP), outros dispositivos de regulamentação dos portos foram emitidos por essas entidades. Para compreender o impacto dessas medidas é preciso antes conhecer a posição organizacional e as circunstâncias da criação da ANTAQ e SEP.

A ANTAQ foi criada em 2001 por meio da Lei 10.233/2001 e funcionava como Autarquia Federal vinculada ao Ministério dos Transportes. A instituição da ANTAQ estava no contexto de implementação de uma série de agências nacionais¹⁴² criadas pelo Presidente

¹⁴¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l8630.htm

¹⁴² Agência Nacional de Águas (ANA) de 2000; Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) de 2005; Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) de 1997; Agência Nacional do Cinema (ANCINE) de 2001; Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) de 1997; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) de 1997; Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) de 2000; Agência Nacional de Transportes

Fernando Henrique Cardoso no intuito de dar respostas de regulação e fiscalização dos serviços públicos que tinham passado por algum processo de *devolution* (já que nem todos foram privatizações no sentido estrito). A atuação da ANTAQ acabou por preencher importantes lacunas no setor de transporte aquaviário que o próprio MT não havia conseguido até então (oito anos depois da lei dos portos de 1993). No entanto, de acordo com o minucioso levantamento feito sobre as questões institucionais dos portos brasileiros por Booz & Co/BNDES (2012) criticou-se a atuação da ANTAQ, que por conta de alguns desalinhamentos internos (de diretoria e corpo técnico) e a manutenção de dependência em relação ao MT, levou esta Agência a uma concentração de esforços na fiscalização de contratos, em detrimento de outras funções de regulação que mais adiante foram tomadas em parte pela SEP.

Já a SEP foi criada em 2007 por meio de medida provisória 369/2007 editada pelo Governo Lula com objetivo de:

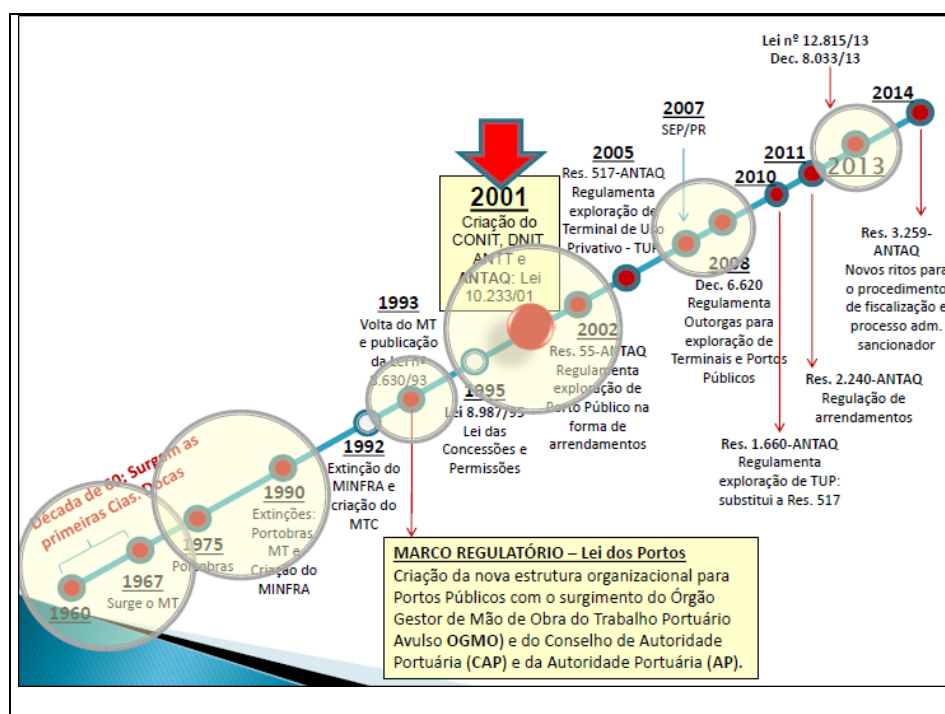
“[...] priorizar as ações necessárias para uma maior eficiência e eficácia na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento do setor de portos marítimos e promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura portuária marítima e dos portos outorgados às companhias docas. Além das referidas competências, coube a essa Secretaria a participação no planejamento estratégico do setor de portos marítimos e da infraestrutura portuária marítima, a aprovação dos planos de outorgas e o desenvolvimento da infraestrutura dos portos sob sua esfera de atuação, visando à segurança e à eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros” (PR, MP369/2007).

Na análise de Booz & Co/BNDES (2012), a atuação da SEP foi criticada, pois “A separação da responsabilidade sobre os portos marítimos (a cargo da SEP) dos demais modais de transporte (a cargo do MT) resultou em uma série de disfunções e falta de coordenação no planejamento e estabelecimento de políticas e regulação” (BOOZ & Co/BNDES, 2012, p. 96). Segundo esses analistas, essa situação se deve a vários fatores, mas principalmente, pois a SEP acabou atuando em temas de regulação (que seriam da ANTAQ) e também de ingerências com MT nas responsabilidades sobre os investimentos e planejamento dos portos. Em termos práticos, isto significou algumas sobreposições de responsabilidades, pois tanto SEP como ANTAQ passaram a emitir diplomas legais sobre o funcionamento dos portos. O Quadro 31 apresenta um resumo dos principais diplomas legais emitidos no período 1993-2013. Na

Aquaviários (ANTAQ) de 2001; Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) de 2001; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) de 1999.

Figura 43 é possível identificar como essas Resoluções foram se somando, adensando o marco regulatório em um sentido, mas criando polêmicas interpretações, por outro.

Figura 43: Parte do Estoque Regulatório do Sistema Portuário brasileiro



Fonte: ANTAQ (2015b).

Na pesquisa de Galvão et al. (2013) buscou-se avaliar o impacto do decreto 6620/2008 que embora se apresentasse como uma releitura dos diplomas legais, acarretou em alterações, não apenas, na regulamentação do sistema, mas também nas questões concorrenciais e de investimentos em portos, pois alterou a definição relativa às cargas próprias e de terceiros. Segundo Galvão et al. (2013):

“[...] o Decreto provocou polêmica, sendo que o empresariado envolvido nas questões portuárias tem se manifestado contrário a seus dispositivos, considerando-os como uma barreira à instalação de novos TUP e, em especial no que se refere à movimentação de contêineres, ao tornar necessária a comprovação de cargas próprias” (GALVÃO et al., 2013, p. 25, tradução própria).

Quadro 31: Cronologia Regulatória do Sistema Portuário Brasileiro

Diploma	Número	Data	Assunto
Constituição Federal		1988	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (art.21 e 175): Competência da União para explorar direta ou indiretamente portos marítimos, fluviais e lacustres.
Lei	8630	25/02/1993	Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS) (Art.4)
Lei	8666	21/06/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei	8987	13/02/1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Decreto	1467	27/04/1995	Fica criado o Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO), com a finalidade de coordenar as providências necessárias à modernização do

			Sistema Portuário Brasileiro, em especial a efetivação plena das disposições estabelecidas pela Lei nº 8630, de 25 de fevereiro de 1993.
Lei	9074	07/07/1995	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências
Lei	9277	10/05/1996	Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.
Decreto	2184	24/03/1997	Regulamenta o art. 2º da Lei nº 9277, de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar aos Municípios ou Estados da Federação a exploração dos portos federais.
Lei	10233	05/06/2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências
Decreto	4391	26/09/2002	Dispõe sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias de que trata a Lei nº 8630/1993, cria o Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias, estabelece a competência para a realização dos certames licitatórios e a celebração dos contratos de arrendamento respectivos no âmbito do porto organizado, e dá outras providências.
Resolução ANTAQ	55	16/12/2002	Aprova a norma sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias destinadas à movimentação e armazenagem de cargas e ao embarque e desembarque de passageiros.
Resolução ANTAQ	517	18/10/2005	Aprova norma para outorga de autorização para a construção, exploração e ampliação do TUP
Resolução ANTAQ	858	23/08/2007	Aprova norma sobre a fiscalização dos portos públicos.
Lei	11518	05/09/2007	Altera a Lei nº 10233, dentre outras leis e cria a SEP, ETC e IP4.
Decreto	6620	29/10/2008	Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências.
Decreto	6766	10/02/2009	Promulga a Convenção nº 178 relativas à Inspeção das Condições de Vida e de Trabalho dos Trabalhadores Marítimos, assinada em Genebra, em 22 de outubro de 1996.
Portaria SEP	414	30/12/2009	Estabelece as diretrizes, os objetivos gerais e os procedimentos mínimos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário – PDZ.
Portaria SEP	108	06/04/2010	Estabelece diretrizes para outorga de concessão de novos portos organizados marítimos e dá outras providências.
Portaria SEP	131	04/05/2010	Estabelece procedimentos para registro, elaboração e seleção de projeto básico de Empreendimentos Portuários marítimos passíveis de concessão.
Resolução ANTAQ	1.695	10/05/2010	Rratifica a Resolução nº 1660 da ANTAQ, de 8 de abril de 2010, que aprovou a norma para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo.
Resolução ANTAQ	2240	04/10/2011	Aprova a norma que regula a exploração de áreas e instalações portuárias sob gestão das administrações portuárias no âmbito dos portos organizados.
Decreto	7861	06/12/2012	Institui a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos – CONAPORTOS – dispõe sobre a atuação integrada dos órgãos e entidades públicos nos portos organizados e instalações portuárias, e dá outras providências.
Medida Provisória ¹⁴³	595	06/12/2012	Dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências. Suspende os Efeitos da Lei nº 8630/1993
Lei	12743	19/12/2012	Altera as Leis nº 10233, de 5 de junho de 2001, e 12404, de 4 de maio de 2011, para modificar a denominação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. - ETAV para Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL, e ampliar suas competências; e revoga dispositivo da Lei nº 11772, de 17 de setembro de 2008.
Lei	12815	05/06/2013	Nova Lei dos Portos. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; (...) e dá outras providências

Fonte: ABTP (2014).

¹⁴³ Medida Provisória (MP) é um instrumento legislativo brasileiro que tem força de lei a partir de sua emissão pela presidência da República. O pressuposto da MP, de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal é urgência e relevância. O prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período e tem efeitos imediatos, dependendo da aprovação do Congresso Nacional para sua transformação definitiva em lei.

Na etapa do estudo da dimensão estratégica viu-se que o relatório Booz & Co/BNDES (2012) concluiu apontando para a necessidade de revisão geral e realinhamento do marco regulatório dos portos tendo por objetivo eliminar essa profusão de dispositivos legais. Este relatório no contexto e na forma em que foi elaborado foi considerado por diversos Experts do setor¹⁴⁴ como balizador do texto da MP 595 de 2012.

7.2 O processo de conversão da MP 595/2013 na lei 12815/2013

Para avançar sobre a identificação das forças sociais em disputa na lei de reforma dos portos de 2013 e na busca de compreender as motivações dessas disputas, conflitos e vetos, procurou-se analisar o processo de conversão da MP 595 em Nova Lei dos Portos (12815/2013). Esta análise se divide em 3 etapas, conforme a tramitação regimental: a MP e as emendas no âmbito da Comissão Mista; os debates do PLV 09/2013 na Câmara dos Deputados; a aprovação do PLV 09/2013 no Senado Federal e os Vetos Presidenciais. A metodologia aplicada aqui foi a Análise de Conteúdo, conforme detalhada em cada etapa a seguir.

7.2.1 A MP e as Emendas parlamentares: debates na Comissão Mista.

Nesta etapa, o estudo se compõe da Análise de Conteúdo geral da Medida Provisória 595, bem como a caracterização das Audiências Públicas e o conteúdo das emendas aprovadas pela Comissão Mista. Sabe-se que a medida provisória (MP) é um recurso previsto em lei que permite ao Presidente da República legislar sobre matéria considerada urgente ou muito relevante. Regimentalmente, a MP tem efeito imediato, após sua publicação por 60 dias prorrogáveis por mais 60 dias. Após 45 dias de sua publicação a MP tranca a pauta do Congresso e uma comissão mista (de deputados e senadores) deve ser formada para elaborar um parecer acerca da medida. Em seguida este é enviado à Câmara e ao Senado para votação da conversão da MP em Projeto de Lei.

Martuscelli (2015, p. 54) relembrou que antes da Emenda Constitucional nr. 32 de 2001, não havia qualquer limite para reedição de MP. Por conta desta EC, as MP passaram a ter prazo máximo de 60 dias prorrogáveis por mais 60, totalizando 120.

O principal efeito do processo de edição de MP é colocar em pauta e em debate assuntos urgentes e que pelas sessões ordinárias demorariam muito mais tempo. Por outro lado, este é

¹⁴⁴ Entrevistas com Gerência Técnica da ABTP em 2015 e 2016.

também um aspecto polêmico, pois pode caracterizar uma pressão do Poder Executivo sobre o Legislativo para debates temas específicos em um curto intervalo de tempo. De acordo com Saes (2001) a Medida Provisória é um dispositivo constitucional resquício da ditadura militar (antigo Decreto-lei) e que confere uma característica de *hiperpresidencialismo* sufocante a ações do parlamento.

No caso, não foi à toa que a maneira de introduzir o tema do novo marco regulatório no debate político foi feita via MP. O contexto político e econômico daquele momento, como se viu anteriormente era bastante favorável à Presidente Dilma Rousseff para que a MP, mesmo com 645 (das quais foram acatadas 140) emendas, pudesse ser, em menos de 6 meses, convertida na lei 12815 de 5 de junho de 2013 e regulamentada pelo decreto 8033 de 27 de junho de 2013.¹⁴⁵ No caso da MP 595, pelo fato de ter havido o recesso de fim de ano, o andamento se deu conforme Apêndice II.

A análise de processos políticos deve ter em conta as várias dimensões em que se encontra. Conforme previsto nesta metodologia, a escolha foi pela análise de conteúdo da MP, juntamente com as emendas, atas e apresentações das Audiências Públicas e também discursos e notas taquigráficas dos discursos e debates ocorridos na Câmara e no Senado. Trabalhou-se em duas etapas. Primeiro com a técnica de *key-word-in-context* para selecionar palavras chave que dão o sentido principal da mensagem que o texto selecionado traz. Segundo com *word-frequency* para comparar a frequência com que essas palavras apareceram nos textos selecionados.

O texto de referência inicial escolhido foi o memorando interministerial que acompanhou o texto da MP em que a Presidenta Dilma e Ministros dos Portos (SEP), da Fazenda (MF), dos Transportes (MT) e AGU detalharam em 17 pontos a “exposição dos motivos” da MP. Considerou-se este como um texto chave para compreender o conteúdo da MP dos portos, conforme reproduzido no Box 3.

Box 3: Texto Exposição de Motivos que acompanhou a MP 595

EM Interministerial nº 00012-A - SEP-PR /MF/MT/AGU

Brasília, 3 de dezembro de 2012.

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Submetemos à apreciação de Vossa Excelência a proposta de Medida Provisória que dispõe sobre novo regime de exploração dos portos organizados e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.
2. Os portos brasileiros são responsáveis por 95% (noventa e cinco por cento) do fluxo de comércio exterior do país, o que demonstra a importância estratégica do setor. Para fazer frente às necessidades ensejadas pela expansão da economia

¹⁴⁵ As datas exatas do andamento da MP 595 podem ser verificadas no Apêndice II.

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**.

3. Para a consecução dos objetivos do modelo, faz-se necessário retomar a capacidade de **planejamento** no setor portuário, redefinir competências institucionais da Secretaria de Portos e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

4. Além disso, é importante aprimorar o marco regulatório, a fim de garantir maior **segurança jurídica** e, sobretudo, maior competição no setor. Nesse sentido, a Medida Provisória proposta altera as Leis nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e revoga as Leis nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007, lançando novas bases para o **desenvolvimento do setor portuário nacional**, calcadas em regras claras e precisas, que promovam a participação da **iniciativa privada** com o Estado, da operação dos terminais portuários.

5. Propomos a adoção do conceito de concessão de uso de bem público para as instalações portuárias dentro do porto organizado, formalizado em contratos de concessão e de arrendamento. Adicionalmente, é proposta a adoção do regime de autorização para a exploração de instalações portuárias fora do porto organizado. Serão dois regimes diferentes, um associado a uma infraestrutura pública (concessão e arrendamento) e outro a uma infraestrutura privada (autorização).

6. O regime de exploração dentro do porto organizado terá como condição de exploração – tanto para concessão quanto para o arrendamento – a participação em processo de licitação, no qual poderá ser adotada a modalidade leilão. O critério de licitação, nesses casos, será, dentre outros requisitos, a maior movimentação de carga com a menor tarifa. Pretende-se, com isso, garantir o **aumento da oferta** com os menores custos possíveis. O prazo de exploração do porto organizado e da instalação portuária nele localizada será de 25 anos, prorrogável por no máximo igual período. Ao final do prazo contratual, os bens e instalações reverterão ao poder concedente para nova licitação.

7. A exploração fora do porto organizado será mediante autorização, formalizada em contrato de adesão a ser celebrado entre o interessado e a SEP. O prazo das autorizações também será de 25 anos, mas passível de sucessivas prorrogações, desde que o autorizatório se comprometa com investimentos e dê continuidade às atividades de operação portuária na instalação. Como regra geral – e para garantir publicidade e transparência ao setor –, todas as autorizações serão precedidas de chamada pública. O objetivo das chamadas públicas será divulgar a existência de interesse na obtenção de autorização para construção e exploração de instalação portuária. Sempre que houver necessidade, esta será promovido processo de seleção público, a ser disciplinado por ato do Poder Executivo.

7. O novo marco proposto elimina a distinção entre movimentação de **carga própria e carga de terceiros** como elemento essencial para a exploração das instalações portuárias autorizadas. Nada obstante a existência de dois regimes – um dentro do porto e outro fora dele – a exploração dos portos organizados e instalações será por conta e risco dos investidores.

8. Além da reforma regulatória proposta, pretende-se também organizar o arranjo institucional do setor, mediante a definição de competências claras para a Secretaria de Portos da Presidência da República e para a ANTAQ. Propomos, nesse contexto, que as atividades típicas de agências reguladoras sejam exercidas pela ANTAQ, **centralizando** a realização das licitações e processos seletivos, assim como a fiscalização a todos os agentes do setor. Adicionalmente, a ANTAQ, observadas as diretrizes do poder concedente, poderá disciplinar a utilização, por qualquer interessado, de instalações portuárias arrendadas ou autorizadas, assegurada a remuneração adequada ao titular da autorização.

9. Por outro lado, caberá ao poder concedente, planejar o setor em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada, definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios e dos processos seletivos, inclusive para os respectivos editais e instrumentos convocatórios, celebrar os contratos de concessão e de arrendamento e expedir as autorizações e estabelecer as normas, critérios e procedimentos para a pré-qualificação dos operadores portuários.

10. Também são introduzidas importantes melhorias na gestão dos portos e da sua infraestrutura comum, dentre as quais vale destacar (i) a instituição do Programa Nacional de **Dragagem II**, com um novo modelo de contratação visando o incremento de seus resultados e (ii) a previsão da pactuação de **metas de desempenho** entre a Secretaria de Portos da Presidência da República e as Companhias Docas.

14. Por fim, a proposta de Medida Provisória estabelece regras de direito intertemporal no capítulo destinado as disposições finais e transitórias, com vistas a **garantir novos investimentos** e conferir **segurança jurídica** aos contratos de arrendamento, contratos de adesão e aos termos de autorização.

15. Em relação à urgência da medida, cabe mencionar que se faz premente solução que permita a realização dos novos investimentos planejados para o setor e, por conseguinte, a expansão da economia e da **competitividade** do País.

16. Deve-se ressaltar ainda que, em relação aos arrendamentos, os procedimentos licitatórios poderão ser realizados sob o novo arcabouço legal ora proposto, com maior agilidade. Por outro lado, para os contratos de arrendamentos já vencidos e aqueles vincendo, é necessário diminuir imediatamente o tempo atualmente dispendido para realização de procedimentos licitatórios.

17. No que se refere à relevância da edição da Medida Provisória cumpre ressaltar que a redução do **“Custo Brasil”** no cenário internacional, a modicidade das tarifas e o aumento da **eficiência** das atividades desenvolvidas nos portos e instalações portuárias brasileiras dependem do aumento do volume de investimentos públicos e privados e da capacidade de que tais empreendimentos assegurem a ampliação da oferta a **custos competitivos**.

São essas, Excelentíssima Senhora Presidenta, as razões que justificam a edição de Medida Provisória que ora submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

Assinado por: Leônidas Cristino, Guido Mantega, Paulo Sérgio Oliveira Passos, Luís Inácio Lucena Adams

Dessa forma, para a primeira etapa da Análise de Conteúdo realizou-se a seleção de palavras-chave partindo do texto de “Exposição de Motivos” (destacadas em amarelo e negrito no Box 3) e em seguida, procurou-se detectar o contexto em que foram aplicadas na mensagem, conforme Quadro 32. Verificou-se que são 16 palavras-chave que resumem os 17 pontos contidos na exposição de motivos da MP. No entanto, de modo a considerar os conteúdos relativos ao trabalho portuário e também ao funcionamento das Autoridades Portuárias, foram incluídas outras 3 palavras-chave a compor esta lista: OGMO, CAP e produtividade.

Esse conjunto de palavras-chave tornou-se a base para a análise de conteúdo que se fez também nos demais textos selecionados: as atas das reuniões da Comissão Mista, atas das sessões na Câmara dos Deputados e do Senado Federal nos dias de votação do texto do projeto de lei de conversão da MP. Em todos os casos utilizou-se as versões das atas publicadas no Diário da Câmara e do Senado contendo as notas taquigráficas. Além do documento escrito, considerou-se essencial para esta pesquisa as falas dos parlamentares e palestrantes na Comissão Mista.

Quadro 32: Lista de palavras-chave selecionadas com identificação do contexto

	Contexto	Palavra-chave	Contexto
1	ganhos de	eficiência	
2		modernização	da gestão portuária
3	expansão dos	investimentos	do setor privado
4	redução dos	custos	
5	eliminação de	barreiras	à entrada
6		planejamento	no setor portuário
7	maior	segurança jurídica	
8		desenvolvimento	do setor portuário nacional
9	participação da	iniciativa privada	
10	aumento da	oferta	
11	movimentação da	carga própria e de terceiros	
12		centralizando	a realização das licitações
13	Programa Nacional de	Dragagem	
14		competitividade	do país
15	redução do	Custo Brasil	
16	metas de	desempenho	
17		OGMO	
18		CAP	
19		produtividade	

Fonte: Elaboração própria.

Porém, antes de avançar para esta etapa, considerou-se necessário analisar também o conteúdo das emendas parlamentares. Foram 645 emendas propostas em praticamente 3 dias (de 11 a 13 de dezembro de 2012) por um total de 74 parlamentares, 19 Senadores e 55 Deputados. Dessas 645 emendas, 140 foram acatadas pela Comissão Mista e outras 504 foram rejeitadas. A Quadro 33 traz um resumo das emendas por partido, por Unidade da Federação e também por blocos parlamentares. O Estado de São Paulo foi disparado o que mais propôs emendas (186 de 645= 28,8%) e juntamente com os Estados do Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais, foram responsáveis por 82% das emendas aceitas (95 de 140). Isto demonstrou uma concentração de emendas propostas por parlamentares destes Estados, conforme também destacado na Quadro 33. Lembrando que conforme o perfil da movimentação portuária apresentado na dimensão econômica, nestes estados se localizam os 3 maiores portos públicos do Brasil (Santos/SP, Paranaguá/PR e Rio de Janeiro/RJ).¹⁴⁶

Ao examinar as emendas por blocos de partidos, verificou-se que mais da metade das emendas propostas (341 de 645) foram feitas por parlamentares de partidos de apoio ao governo (PT, PDT, PSB, PCdoB, PRB)¹⁴⁷ e o bloco da minoria (PSDB e DEM) obtiveram de fato a minoria das emendas aceitas (15%).

Quadro 33: Resumo das 645 emendas parlamentares propostas a MP 595

A- Emendas por cargo:

	emendas propostas	emendas aceitas	% de Emenda aceitas
deputados	540	120	22%
senadores	105	20	19%
total	645	140	21,7%

B – Emendas por partido:

Por Partido	emendas propostas	emendas aceitas	% de Emenda aceitas	Bloco
SD	1	1	100,0%	
PSD	16	8	50,0%	Bloco parlamentar Maioria
PPS	12	5	41,7%	
PCdoB	17	7	41,2%	Bloco de Apoio ao Governo
PTB	46	18	39,1%	Bloco Parlamentar União e Força
PR	29	8	27,6%	Bloco Parlamentar União e Força
PP	8	2	25,0%	Bloco parlamentar Maioria
PT	127	27	21,3%	Bloco de Apoio ao Governo
PSB	143	28	19,6%	Bloco de Apoio ao Governo
PSDB	47	8	17,0%	Bloco Parlamentar da Minoria
PDT	53	8	15,1%	Bloco de Apoio ao Governo
PMDB	128	18	14,1%	Bloco parlamentar Maioria
DEM	17	2	11,8%	Bloco Parlamentar da Minoria
PRB	1	0	0,0%	Bloco de Apoio ao Governo
total	645	140	21,7%	

¹⁴⁶ Dados estatísticos de movimentação portuária pela ANTAQ (2015a). Vide detalhamento no item 6.1.

¹⁴⁷ A formação dos blocos de partidos foi retirada do Diário da Câmara dos Deputados.

C – Emendas por blocos de partidos:

Por Bloco Parlamentar*	Partidos do Bloco	emendas propostas	emendas aceitas	% de Emenda aceitas
Bloco Parlamentar da Maioria	PMDB, PV, PSD, PP	152	28	18,4%
Bloco de Apoio ao Governo	PT, PDT, PSB, PCdoB, P	341	70	20,5%
Bloco Parlamentar da Minoria	PSDB, DEM	64	10	15,6%
Bloco Parlamentar União e Força	PTB, PSC, PPL, PR	75	26	34,7%
	SD	1	1	100,0%
	PPS	12	5	41,7%
total		645	140	21,7%
*informação dos blocos conforme avulso da matéria				

Fonte: Elaboração própria com base em Comissão Mista MPV/2012 (Avulso da Matéria).

Já no Quadro 34, constatou-se que apesar ter havido 74 parlamentares proponentes de emendas, 15 deles foram responsáveis por 67% das emendas propostas (433 de 645) e 63% das emendas aprovadas (88 de 140).¹⁴⁸ Coerente com o exame das emendas por Estados, os parlamentares com maior número de emendas propostas e aceitas, também se originaram de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro. Neste quesito, procurou-se verificar se havia alguma relação direta entre esses parlamentares e os seus respectivos financiadores de campanha. Por meio dos dados publicados no Portal Transparência Brasil no projeto “Às Claras”¹⁴⁹, não se encontrou relação direta que vinculasse estes parlamentares com empresas operadores portuários nos Estados de SP, RJ e PR. O que se nota é que, com exceção dos parlamentares do PSOL, todos os demais têm como característica destacada a predominância de 70 a 95% do financiamento de origem de pessoa jurídica.

Quadro 34: Ranking dos 15 primeiros parlamentares proponentes de emendas

Rank	Parlamentar	Cargo	Partido	UF	emendas propostas	emendas aceitas	% de Emenda aceitas	% do total de emendas aceitas
1	MÁRCIO FRANÇA	Deputado(a)	PSB	SP	89	20	22,5%	14,3%
2	GLAUBER BRAGA	Deputado(a)	PSB	RJ	44	5	11,4%	3,6%
3	ARNALDO FARIA DE SÁ	Deputado(a)	PTB	SP	42	15	35,7%	10,7%
4	ANDRÉ VARGAS	Deputado(a)	PT	PR	33	9	27,3%	6,4%
5	EDINHO BEZ	Deputado(a)	PMDB	SC	30	4	13,3%	2,9%
6	ÂNGELO VANHONI	Deputado(a)	PT	PR	28	6	21,4%	4,3%
7	LEONARDO QUINTÃO	Deputado(a)	PMDB	MG	28	6	21,4%	4,3%
8	PAULO PEREIRA DA SILVA	Deputado(a)	PDT	SP	27	6	22,2%	4,3%
9	HERMES PARCIANELLO	Deputado(a)	PMDB	PR	21	0	0,0%	0,0%
10	CIDINHO SANTOS	Senador(a)	PR	MT	20	5	25,0%	3,6%
11	LUIZ SÉRGIO	Deputado(a)	PT	RJ	19	2	10,5%	1,4%
12	ALVARO DIAS	Senador(a)	PSDB	PR	14	1	7,1%	0,7%
13	CLÉSIO ANDRADE	Senador(a)	PMDB	MG	14	0	0,0%	0,0%
14	ALICE PORTUGAL	Deputado(a)	PCdoB	BA	12	4	33,3%	2,9%
15	CESAR COLNAGO	Deputado(a)	PSDB	ES	12	5	41,7%	3,6%
total dos 15 primeiros					433	88	20,3%	62,9%
Outros					212	52	24,5%	37,1%
total das emendas					645	140	21,7%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em Comissão Mista MPV/2012 (Avulso da Matéria).

¹⁴⁸ A lista completa dos parlamentares que propuseram emendas encontra-se no Apêndice III.

¹⁴⁹ Disponível em <http://www.transparencia.org.br/projetos>. Consultado para as eleições de 2010 (Deputados) e 2006 (para Senadores).

Ao examinar o conteúdo das emendas que foram aprovadas pela Comissão Mista, buscou-se identificar o tópico e o artigo do texto original da MP que estavam a modificar. O resultado mostrou que quase metade das emendas aprovadas (66 de 140) estavam ligadas a questões trabalhistas e em seguida, o tópico de maior relevância estava ligado aos contratos de arrendamento e licitações. O Quadro 35 traz esses resultados resumidos¹⁵⁰ e o que se nota é que as emendas de conteúdo relacionados aos trabalhadores portuários representavam o esforço do bloco dos partidos de apoio ao governo em aperfeiçoar a matéria da MP. Por outro lado, notou-se também grande número de emendas relativas aos procedimentos de adequação dos contratos assinados antes de 1993 (33 emendas).

Quadro 35: Resumo das emendas aprovadas por tópicos

tópico	nr de emendas	%
Contratos de arrendamento / licitação	33	23,6%
Questões trabalhistas	25	17,9%
Questões trabalhistas e OGMO	21	15,0%
Questões trabalhistas (Conv 137/OIT)	20	14,3%
Responsabilidades ANTAQ	15	10,7%
Definições Chave	14	10,0%
Guarda Portuária	10	7,1%
Funcionamento Porto	1	0,7%
Geral	1	0,7%
total	140	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

A Comissão Mista destinada a emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 595, de 2012 foi formada, conforme regimento do Congresso, por 14 Senadores e 14 Deputados. O Quadro 36 apresenta a composição da Comissão Mista.

¹⁵⁰ O detalhamento do conteúdo das emendas aprovadas pode ser verificado no Apêndice IV.

Quadro 36: Composição da Comissão Mista da MP 595/2012¹⁵¹

<table border="1"> <tr> <td colspan="2">Presidente</td><td colspan="2">Vice-presidente</td></tr> <tr> <td colspan="2">Deputado José Guimarães (PT/CE)</td><td colspan="2">Senador José Pimentel (PT/CE)</td></tr> <tr> <td colspan="2">Relator</td><td colspan="2">Relator Revisor</td></tr> <tr> <td colspan="2">Senador Eduardo Braga (PMDB/AM)</td><td colspan="2">Deputado Manoel Junior (PMDB/CE)</td></tr> </table>				Presidente		Vice-presidente		Deputado José Guimarães (PT/CE)		Senador José Pimentel (PT/CE)		Relator		Relator Revisor		Senador Eduardo Braga (PMDB/AM)		Deputado Manoel Junior (PMDB/CE)	
Presidente		Vice-presidente																	
Deputado José Guimarães (PT/CE)		Senador José Pimentel (PT/CE)																	
Relator		Relator Revisor																	
Senador Eduardo Braga (PMDB/AM)		Deputado Manoel Junior (PMDB/CE)																	
Senadores:		Deputados:																	
Titulares	Suplentes	Titulares	Suplentes																
Bloco Parlamentar da Maioria		PT																	
1 Sen. Romero Jucá (PMDB/RR)	1. Sen. Ciro Nogueira (PP/PI)	1 Dep. Geraldo Simões (null/null)	1. Dep. Jorge Bittar (null/null)																
2 Sen. Eduardo Braga (PMDB/AM)	2. Sen. Lobão Filho (null/null)	2 Dep. José Guimarães (PT/CE)	2. Dep. Iriny Lopes (null/null)																
3 Sen. Ricardo Ferraço (PSDB/ES)	3. Sen. Vital do Rêgo (null/null)	PMDB																	
4 Sen. Luiz Henrique (null/null)	4. Sen. Clésio Andrade (null/null)	3 Dep. Edinho Bez (PMDB/SC)	1. Dep. Fátima Pelaes (null/null)																
5 Sen. Kátia Abreu (PMDB/TO)	5. Sen. Sergio Souza (PMDB/PR)	4 Dep. Manoel Junior (PMDB/PB)	2. Dep. Eduardo Cunha (null/null)																
Bloco de Apoio ao Governo		PSD																	
6 Sen. Walter Pinheiro (null/null)	1. Sen. Ana Rita (null/null)	5 Dep. Marcos Montes (PSD/MG)	1. Dep. Roberto Santiago (null/null)																
7 Sen. Humberto Costa (PT/PE)	2. Sen. Acir Gurgacz (PDT/RO)	6 Dep. Eduardo Sciarra (null/null)	2. Dep. Ademir Camilo (PTN/MG)																
8 Sen. Antonio Carlos Valadares (PSB/SE)	3. Sen. Lindbergh Farias (PT/RJ)	PSDB																	
9 Sen. José Pimentel (PT/CE)	4. Sen. Inácio Arruda (null/null)	7 Dep. Cesar Colnago (null/null)	1. Dep. William Dib (null/null)																
Bloco Parlamentar da Minoria		PP																	
10 Sen. Flexa Ribeiro (PSDB/PA)	1. Sen. Jayme Campos (null/null)	8 Dep. Beto Mansur (PRB/SP)	1. Dep. Cida Borghetti (null/null)																
11 Sen. Lúcia Vânia (PSB/GO)	2. VAGO	DEM																	
Bloco Parlamentar União e Força		9 Dep. Onyx Lorenzoni (DEM/RS)	1. Dep. Mendonça Filho (null/null)																
12 Sen. Eduardo Amorim (PSC/SE)	1. Sen. Jorge Afonso Argello (null/null)	PR																	
13 Sen. Blairo Maggi (null/null)	2. Sen. Armando Monteiro (PTB/PE)	10 Dep. Milton Monti (PR/SP)	1. Dep. Wellington Fagundes (PR/MT)																
PSD		PSB																	
14 VAGO	1. Sen. Sérgio Petecão (PSD/AC)	11 Dep. Márcio França (null/null)	1. Dep. Glauber Braga (PSOL/RJ)																
		PDT																	
		12 Dep. Paulo Pereira da Silva (SD/SP)	1. Dep. Sueli Vidigal (null/null)																
		PTB																	
		13 Dep. Nelson Marquzezelli (PTB/SP)	1. Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP)																
		Bloco PV, PPS																	
		14 Dep. Arnaldo Jardim (null/null)	1. Dep. Sarney Filho (null/null)																
		PSL																	
		15 Dep. Vítor Paulo (null/null)	1. Dep. Valtênir Pereira (PMDB/MT)																

Fonte: Elaboração própria com base Comissão Mista MPV/2012 (Avulso da Matéria).

A Comissão teve seu trabalho organizado em 11 reuniões, dentre as quais 7 delas foram reservadas para Audiências Públicas e outras 4 reuniões deliberativas em torno do encaminhamento do relatório da MP. A proposta de participantes nas Audiências Públicas foi apresentada no Plano de Trabalho pelo Relator Eduardo Braga (PMDB/AM) que sugeriu que, por experiência de outras comissões, os representantes fossem ouvidos em blocos (Trabalhadores, empresários, autoridades). O plano de trabalho foi aprovado na reunião de 27/02/2013, conforme Quadro 37.

Seguindo os prazos de tramitação, as Audiências Públicas foram realizadas entre 05 e 26 de março de 2013, em duas semanas, com duração de 2,5 a 3 horas. Cada palestrante teve cerca de 10 a 15 minutos para expor seu ponto de vista e após terminadas todas as apresentações do dia era aberta a sessão de perguntas pelos parlamentares que se inscreviam por ordem. Ao final cada palestrante ainda teve 5 minutos para fazer considerações finais, caso assim o desejasse. As 7 Audiências Públicas ouviram um total de 31 palestrantes divididos em 4 grupos de representantes dos: empresários, trabalhadores, Governo Federal e Governo Estadual. No

¹⁵¹ A informação referente aos blocos e sua composição encontra-se nos Anexos I e II.

grupo dos empresários apresentaram-se os presidentes das associações ligadas ao comércio exterior e também as associações de empresas operadores portuários privados. No grupo dos trabalhadores estiveram os presidentes dos principais sindicatos de trabalhadores portuários. Já no bloco das autoridades estiveram presentes além da ANTAQ, SEP, EPL e MDIC os representantes de órgãos intervenientes como IBAMA e Receita Federal além da CONAB. Por fim, no último bloco, estiveram os representantes dos Governos da BA, RS e PE, além da Ministra da casa Civil Gleisi Hoffman.

Quadro 37: Resumo das atividades da Comissão Mista

Reunião	data	Principais deliberações	Grupos
1a	20/02/13	Aprovação da Presidência (José Guimarães) e Vice Presidência (Jose Pimentel) e Designação do Relator (Eduardo Braga) e Relator Revisor (Manoel Junior)	
2a	27/02/13	Apresentação e discussão do cronograma de trabalho	
3a	05/03/13	Audiência Pública do primeiro grupo de representantes dos trabalhadores portuários: FNP, FNE, FENCCOVID e CONATPA (Ministério Público do Trabalho).	Trabalhadores
4a	06/03/13	Audiência Pública do segundo grupo de trabalhadores portuários: FETAPORT, Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo; e STSPPERJ e Aprovação das atas da 1a a 2a reunião.	Trabalhadores
5a	12/03/16	Audiência Pública do primeiro grupo de representantes dos empresários: FENOP, ABTP, ABRATEC, ILOS, Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Santos, AEB e FENAVEGA	Empresários
6a	13/03/13	Audiência Pública: segundo grupo de representantes dos empresários: CNA, CNI, CNT, AEI, Fiesp	Empresários
7a	19/03/13	Audiência Pública: representantes do Governo Federal: CONAB, IBAMA, Receita Federal e Sindicato dos Analistas Tributários da Receita Federal	Governo Federal
8a	20/03/13	Audiência Pública: representantes do Governo Federal, SEP, ANTAQ, EPL e MDIC	Governo Federal
9a	26/03/13	Audiência Pública: representantes dos governos locais e Casa Civil: RS, BA, PE	Governo Federal e Estadual
10a	17/04/2013 e 23/04/2013	Leitura e apreciação do relatório.	
11a	24/04/13	Leitura e apreciação do relatório e complementações de voto.	

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas da Comissão Mista MP 595/2012.

No Quadro 38 apresentam-se os palestrantes em cada bloco, bem como o seu posicionamento resumido em relação à MP. Notou-se claramente, que em geral, há um movimento favorável às diretrizes da MP. Cada bloco de representantes fez as suas ressalvas, nem sempre conciliáveis.

Quadro 38: Palestrantes das Audiências Públicas e posicionamento à MP

Sequência dos palestrantes	Grupo	Entidade	Palestrante	Posição final em relação à MP
1	Trabalhadores	FNPP - Federação Nacional dos Portuários	Eduardo Lirio Guterra (presidente)	Favorável com ressalvas nas questões trabalhistas.
2	Trabalhadores	FNE - Federação Nacional dos Estivadores	Wilton Ferreira Barreto (presidente)	Favorável com ressalvas nas questões trabalhistas.
3	Trabalhadores	FENCCOVIB - Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios, nas Atividades Portuárias:	Mario Teixeira (presidente)	Favorável com ressalvas nas questões trabalhistas.
4	Trabalhadores	CONATPA, Ministério Público do Trabalho	Maurício Coentro Pais de Melo (Coordenador Nacional)	Nem contra, nem a favor. Apresenta-se como neutro e faz o seu papel de apontar aprimoramentos no texto da MP no que diz respeito aos OGMO e a Convenção 137 da OIT.
5	Trabalhadores	FETAPORT - Federação Interestadual dos Trabalhadores em Agenciamento Marítimo Aquaviários e Operadores Portuários	Francisco Jose Nogueira (presidente)	Favorável com ressalvas nas questões trabalhistas.
6	Trabalhadores	Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo	Jose Adilson Pereira (presidente)	Favorável com ressalvas nas questões não só trabalhistas, mas nas regras de concessão e autorização de novos terminais.
7	Trabalhadores	STSPPERJ - Sindicato dos Portuários do Rio de Janeiro	Sergio Magalhaes Giannetto (presidente)	Favorável com ressalvas nas questões trabalhistas, principalmente a Convenção 137 da OIT.
8	Empresários	FENOP – Federação Nacional dos Operadores Portuários	Mauro Santos Salgado (presidente)	Favorável, mas com ressalvas para transição dos contratos vigentes. Defende a antecipação da prorrogação dos contratos.
9	Empresários	ABTP – Associação Brasileira dos Terminais Portuários	Wilen Manteli (presidente)	Favorável, para estimular o investimento. Mas com ressalvas para haver o tratamento isonômico aos entre os operadores atuais e os novos entrantes.
10	Empresários	ABRATEC – Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público	Richard Klien (conselheiro)	Favorável, mas com ressalvas para haver o tratamento isonômico aos os operadores atuais e os novos entrantes, além da antecipação da prorrogação dos contratos vigentes.
11	Empresários	Instituto de Logística e Supply Chain - ILOS	Paulo Fernando Fleury (presidente)	Favorável, mas com ressalvas para permitir equilíbrio competitivo entre aqueles que estão dentro e fora do porto organizado.
12	Empresários	Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Santos	Sérgio Aquino – Ex-Presidente do Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Santos	Nem contra, nem a favor. Toma a MP como uma oportunidade de adequar o sistema.
13	Empresários	AEB - Associação de Comércio Exterior do Brasil	José Augusto de Castro (presidente)	Favorável, mas com ressalvas em relação à centralização na ANTAQ e SEP e também contra o esvaziamento dos CAPs.

14	Empresários	FENAVEGA – Federação Nacional das Empresas de Navegação Marítima, Fluvial, Lacustre e de Tráfego Portuário	José Rebelo III (representante)	Favorável, mas com ressalvas em relação aos terminais fora do porto organizado. (foco no problema dos portos fluviais).
15	Empresários	CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil	Luiz Antonio Fayet (consultor)	Favorável, mas com ressalvas em relação à centralização na ANTAQ e SEP e também mais segurança jurídica aos novos investimentos.
16	Empresários	CNI - Confederação Nacional da Indústria	José de Freitas Mascarenhas (Presidente)	Favorável, mas com ressalvas em relação à segurança jurídica aos novos investimentos.
17	Empresários	CNT - Confederação Nacional dos Transportes	Bruno Batista (diretor Executivo)	Favorável, pois impulsiona os investimentos.
18	Empresários	AEI - Ação Empresarial Integrada	Jorge Gerdau Johannpeter (Coordenador)	Favorável, mas com pequena ressalva para manter isonomia dos contratos vigentes.
19	Empresários	Fiesp - Comissão do Conselho Superior de Infraestrutura	Carlos Antônio Cavalcanti (Vice-Presidente)	Favorável a MP e na agilidade de ajustes para sua mais rápida aprovação.
20	Governo Federal (órgãos anuentes)	CONAB - Diretoria de Política Agrícola e Informações da Companhia Nacional de Abastecimento	Paulo Morceli (Superintendente de Oferta)	Não comentou
21	Governo Federal (órgãos anuentes)	IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	Eugênio Pio Costa (Diretor de Licenciamento Ambiental)	Não comentou
22	Governo Federal (órgãos anuentes)	Receita Federal	Ronaldo Lázaro Medina (Assessor do Gabinete do Secretário)	Favorável, mas com ressalvas no que diz respeito ao texto da MP em tratar temas que já estão definidos pelo MF.
23	Governo Federal (órgãos anuentes)	Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil	Silvia Helena de Alencar Felismino (Presidente)	Favorável, mas requer aumento no contingente de fiscais.
24	Governo Federal (órgãos do setor)	SEP - Secretaria de Portos	José Leônidas de Menezes (Ministro)	Favorável, enaltecendo pontos da MP.
25	Governo Federal (órgãos do setor)	ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Pedro Brito (Diretor-Geral)	Favorável, enaltecendo pontos da MP.
26	Governo Federal (órgãos do setor)	EPL - Empresa de Planejamento e Logística	Bernardo Figueiredo (Diretor-Presidente)	Favorável, pois impulsiona os investimentos.
27	Governo Federal (órgãos do setor)	MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Roberto Dantas (Diretor de Planejamento e Desenvolvimento) em substituição ao Ministro Fernando Damata Pimentel.	Favorável, pois impulsiona os investimentos.
28	Governo local	Rio Grande do Sul - Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã	João Constantino Motta (Secretário), representando o Governador Tarso Genro (PT-RS)	Favorável, mas com ressalvas para evitar a perda de autonomia dos Estados.
29	Governo local	Bahia - Coordenador de Infraestrutura da Casa Civil do Estado da Bahia	Eracy Laffuente (Coordenador-Executivo), representando o governador Jaques Wagner (PT-BA)	Favorável, para impulsionar investimentos privados.

30	Governo local	Governador do Estado de Pernambuco	Eduardo Campos (Governador)	Favorável, mas com ressalvas para evitar a perda de autonomia dos Estados.
31	Governo Federal	Ministra de Estado Chefe da Casa Civil	Gleisi Hoffmann	Destacou a impossibilidade de atender todos os interesses.

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas da Comissão Mista MP 595/2012.

Dentre os blocos, notou-se que entre os representantes dos trabalhadores, houve um alinhamento das propostas de não precarização do trabalho (não permissão do trabalho temporário), de regulamentação da Convenção 137 da OIT e de manutenção dos empregos. No bloco do Governo Federal, claramente SEP, ANTAQ, MDIC e Casa Civil fizeram seu papel em defender a MP na íntegra e ressaltaram os pontos positivos e inovações trazidas em relação à lei 8630/1993. No âmbito do Governo Estadual, houve um evidente pleito para manutenção da autonomia dos Estados e evitar a centralização de todo o poder concedente no nível do Governo Federal (SEP e ANTAQ). Por fim, no bloco dos empresários foram notadas divergências mais complexas. Todos os representantes se declararam favoráveis à MP, mas também todos fizeram críticas e apresentaram sugestões de alteração em partes específicas, conforme os seus respectivos pontos de vista (exportadores, manufatura, operadores portuários, empresa de navegação etc). De modo melhor a perceber onde se encontravam essas divergências, a seguir, destacou-se a posição de cada um dos palestrantes em relação aos desafios e às posturas específicas frente às diretrizes da MP. Seguindo a ordem de apresentação na Audiências Públicas se verificou-se:

- FNP - Federação Nacional dos Portuários: Eduardo Lirio Guterra (presidente) destacou que os principais desafios da MP estavam relacionados a quatro questões principais: o papel do Estado na atividade portuária; a questão da gestão portuária e as empresas portuárias públicas que administram esses portos; a questão do trabalho portuário, o atual, o futuro do trabalho portuário; a questão da organização sindical e a questão do trabalho portuário em si, a possibilidade de precarização do trabalho portuário. Ressaltou ainda os principais impactos da MP: 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, além do esvaziamento de funções da Autoridade Portuária.
- FNE - Federação Nacional dos Estivadores: Wilton Ferreira Barreto (presidente) tomou por base o relatório do BNDES de 2012 (de modo deixar claro que essa não era uma conclusão dos trabalhadores, mas do estudo que foi feito com chamada pública) para afirmar que não havia necessidade de um novo marco regulatório. Enfatizou a necessidade de mais

debates e diálogos para se encontrar um ponto de equilíbrio, pois, segundo ele, havia terminais (cita os casos de Suape/PE, Itapoá/SC e Pecem/CE) que não queriam negociar com os trabalhadores.

- FENCCOVIB - Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios, nas Atividades Portuárias: Mario Teixeira (presidente) defendeu enfaticamente que porto é um serviço público e como tal deve sempre haver licitação para movimentação de cargas de terceiros. Há terminais que, segundo dados do TCU, estavam operando sem amparo legal (citou os casos de Cotegipe/BA, Portonave/SC, Itapoa/SC, Embraport/SP). Chamou atenção para oligopólio dos armadores e seu processo de verticalização (ao adquirir terminais portuários). Propõe que se corrigissem as distorções da MP no que diz respeito à prestação de serviço público por empresas privadas. Citou diretamente as seguintes emendas: a considerar: 101 e 142, do Deputado Márcio França; a 58, de Arnaldo Faria de Sá; a 253, do Paulinho da Força Sindical; 394, do Ângelo Vanhoni; e 175, do Deputado Luiz André, do PT do Rio de Janeiro. Emendas a derrubar: 88, 132, 498, 501 e 502 de Márcio França; 588 de Arnaldo Jardim; 124 de Luiz Nishimori; 167, do Deputado Luiz Sérgio; 566, do Deputado Edinho Bez.
- CONATPA, Ministério Público do Trabalho: Maurício Coentro Pais de Melo (Coordenador Nacional) apontou que havia ainda dificuldades em aplicação da lei 8630/1993 e regulamentação da Convenção 137 da OIT. Neste sentido, prepararam relatório oficial com pontos a serem aprimorados na MP. Enfatizou mais de uma vez sua posição neutra e isenta e que não representavam nem os trabalhadores. Ao final, defendeu o funcionamento aprimorado do OGMO.
- FETAPORT - Federação Interestadual dos Trabalhadores em Agenciamento Marítimo Aquaviários e Operadores Portuários: Francisco Jose Nogueira (presidente) considerou que a MP desencadeou uma guerra entre portos organizados e portos privativos e que acarretou, contra o trabalhador, precarização da mão de obra e desemprego. Tendo a iniciativa privada como principal investidor nos portos, era necessário revisar as questões do trabalho portuário (do trabalhador avulso quanto do trabalhador vinculado). Assim, sugeriu que a MP precisava ser aprimorada para: 1 – compatibilizar o sistema previsto para os portos organizados com o sistema previsto para os portos privados de modo evitar a perda de movimentação do porto público para os terminais privados. 2 – realizar mudanças necessárias sem precarizar relações do trabalho ou reduzir postos de trabalho nos portos

organizados (por exemplo contratação de temporários). Clareza nas regras de transição de um modelo para o outro e também de capacitação dos trabalhadores.

- Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo: Jose Adilson Pereira (presidente) defendeu a necessidade de se resolver o problema da mão de obra portuária com qualidade e comprometida com o processo que passa por três aspectos fundamentais: o dimensionamento dos quadros; o desenvolvimento da multifuncionalidade; e o acesso aos quadros de forma pública e democrática na escalação da mão de obra. Enfatizou que já ocorreu perda de carga do porto público para os terminais privados (cita o caso do Porto de Tubarão no ES). Defendeu, ainda, que era necessário fazer valer o que já existe na lei 8630/1993 e aprimorá-la para atrair os investimentos que faltavam. Ao final declarou que a questão do trabalho estava sendo exageradamente debatida, que a prioridade deveria ser dada à questão das concessões e autorizações.
- STSPPERJ - Sindicato dos Portuários do Rio de Janeiro: Sergio Magalhaes Giannetto (presidente) falou em defesa dos trabalhadores portuários com vínculo às Companhias Docas. Deu o exemplo do caso CDRJ onde eram 3800 e passaram a 450 depois da lei 8630/1993. Considerou que a MP esvaziava ainda mais as Autoridades Portuárias (além do que já tinha sido feito em 1993) e iria colocar as Companhias Docas à mingua. Declarou que os trabalhadores não eram contra os empresários e o desenvolvimento do país e apelou para que fossem feitas alterações na MP de modo que o trabalhador portuário não viesse "pagar o pato" outra vez.
- FENOP – Federação Nacional dos Operadores Portuários: Mauro Santos Salgado (presidente) destacou que os terminais de contêineres eram mais sofisticados, por sua logística e que exigiam maior investimento. Enfatizou o papel dos terminais de contêineres localizados nos portos públicos, apresentando dados de produtividade e redução de custos atingidos dos anos 1990 para cá, reiterando que foram estes (portos públicos) até o momento, a principal ferramenta do desenvolvimento portuário. Declarou o apoio a MP como forma de incentivar a implantação de novas instalações portuárias. No entanto, evidenciou três pontos a serem revisados: não desestimular o porto público; equalizar condições de terminais que pagaram para os que não vão pagar outorga; e não reduzir a área do porto organizado, nunca. Suas sugestões foram no sentido de mudar os termos de contratos de arrendamento e licitação, aplicar plenamente a Convenção 137 da OIT, manter os CAPs deliberativos, e definir que terminais das indústrias não deviam passar por licitação para suas instalações portuárias, pois fazem parte de um complexo produtivo. Por fim,

declarou que a FENOP é em defesa da MP, mas em favor de se criar regra de transição e por isso defende a prorrogação antecipada dos contratos vigentes.

- ABTP – Associação Brasileira dos Terminais Portuários: Wilen Manteli (presidente) iniciou apresentando dados de investimentos que eram represados por conta do descumprimento dos artigos 48 e 53 da lei 8630 de 1993 dos contratos firmados antes de 1993. Isto é, os 54 terminais que deveriam ter seus contratos adaptados correspondiam a 50% da movimentação de carga em portos públicos e estavam com seus investimentos represados, pois os prazos estavam vencendo. A soma desses investimentos privados (sem público) era de R\$11 bilhões em 36 meses. Declarou apoio ao que chama “diretriz filosófica” desta medida provisória que estava sustentada na atração de investimentos e aumento da competição intersetorial e na segurança jurídica necessária aos investimentos. Considerava que o seu papel como presidente da ABTP¹⁵², como de pacificador do setor, já que ABTP tinha associados de terminais arrendados e privados. Considerou urgente o tratamento isonômico das empresas dos contratos privados, privativos autorizados e contratos de arrendamento por duas razões: primeiro, evitar o risco de judicialização no caso dos terminais no porto público; segundo, em favor de anúncio público (ao invés de chamada pública) das intenções de instalações de terminais produtivos (privados) fora da área do porto público, sem prejuízo ao investimento produtivo principal.

- ABRATEC – Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público: Richard Klien (conselheiro) começou enfaticamente declarando que não se opunha à entrada de novos terminais operadores de contêineres tal como previa a MP. Apresentou dados da movimentação de contêineres do Brasil indicando que 75% do volume passa pelos associados da Abratec. Por isso, sua defesa foi em torno do que chamou de “competição justa”, isto é, defesa das mesmas regras aos operadores portuários dentro e fora do porto público, para terminais existentes e novos entrantes. Considerou que essas adequações eram necessárias por três razões: 1) chegada dos meganavios, com 400 metros de comprimento; 2) os 50 anos de prorrogação eram previstos na lei de 1993 e deveria ser imediata para garantir a expansão dos investimentos (lembrando que os contratos são de 25 anos e estavam no 15º ano); 3) isonomia de custos dizia respeito às taxas e custos pagas pelos operadores portuários, pois os operadores do porto público reformaram as instalações, pagam um

¹⁵² Lembrando que Wilen Manteli foi junto com Jorge Gerdau um dos principais líderes no lado dos empresários em defesa de um modelo de privatização da operação portuária no início dos anos 1990 e, portanto, muito atuante nos contornos da lei 8630/1993.

aluguel e uma taxa variável por container movimentado e os novos terminais não tiveram estes custos.

- Instituto de Logística e Supply Chain - ILOS: Paulo Fernando Fleury (presidente) iniciou chamando atenção para importância estratégica da questão dos portos na relação entre a globalização e o comércio internacional, por exemplo o dado de que, no Brasil, o comércio exterior cresceu o dobro que o PIB dos últimos 15 anos. Utilizou, também, dados de pesquisa conduzidas pelos ILOS sobre a opinião dos usuários dos portos e que mostraram melhora na qualidade dos serviços pós privatização. Assim, considerou que o modelo adotado na privatização deu condições aos concessionários para investir e modernizar os terminais e o governo ficou responsável pelo entorno, pelos acessos, mas não fez a sua parte. Considerou que a MP necessitava de revisão nos seguintes pontos: primeiro, novas regras para licitação não poderiam ser cumpridas por não haver capacidade de controlar a carga (como sendo de terceiros ou própria); segundo, havia desequilíbrio competitivo para quem está dentro e fora do porto; terceiro, a centralização em Brasília era ruim, pois tiraria dos locais, dos CAPs o controle e planejamento das ações portuárias. Havia ainda outros problemas da MP, pois anunciam medidas, mas não diziam como iriam fazer (por exemplo controle da qualidade dos serviços portuários).

- Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Santos: Sérgio Aquino (Ex-Presidente do CAP do Porto de Santos) apontou dados do CAP/Santos onde cerca de 65-70% dos caminhões só operavam em horário comercial, mesmo o porto funcionando 24 horas por dia 365 dias no ano. Com isto, sugeriu ser necessário separar os problemas dos portos dos problemas que acontecem nos portos causados por outras deficiências (por exemplo, tempo de liberação das mercadorias, filas de caminhões). Não se declarou contra ou a favor da MP e afirmou que não havia tempo para ficar discutindo se era preciso ou não de uma nova lei. Considerou que foi dada uma oportunidade a que chamou de “norte adequado ao sistema portuário” e não poderia perdê-la. Exaltou dois pontos para revisão na MP: primeiro, o problema na gestão (que centralizava) e na convivência de porto público com privado. Lembrou de casos internacionais em que nenhum porto no mundo se modernizou sem dar atenção à administração portuária local, isto é, regida pelos princípios da administração descentralizada, governança corporativa (CAP) com corpo diretivo profissionalizado e quadro funcional reduzido. Da forma como estava, a MP ia no sentido contrário disto tudo e faltava definição sobre o que era a Autoridade Portuária e a Administradora Portuária. Segundo, alertou para o risco de verticalização dos terminais (compra por companhias de

navegação e *trading companies*) se fosse adotado o critério de licitação pelo menor preço de movimentação portuária.

- AEB - Associação de Comércio Exterior do Brasil: José Augusto de Castro (presidente) apontou os avanços e retrocessos da MP em comparação com a Lei 8630. Considerou que a lei 8630 foi fruto de intensa negociação entre os setores público e privado, trabalhadores e governo e que seus avanços foram o CAP e o expressivo investimento, graças à participação privada. Já a MP avançava ao estimular a competitividade dos portos por meio do: aumento da produtividade; da redução dos custos; aprovação dos planos de desenvolvimento e zoneamento; diretrizes e homologação de tarifas. No entanto, apresentou um retrocesso no dizia respeito ao CAP, que de órgão deliberativo, iria passar a ser meramente consultivo. A MP não reformava a administração portuária, apenas retirava competências locais e as transferia para ANTAQ, SEP e Conaportos, que eram entidades públicas e isto representava contrassenso na atração de capitais privados. Apoiou a emenda 205 do Senador Álvaro Dias para resgatar o poder do CAP.

- FENAVEGA – Federação Nacional das Empresas de Navegação Marítima, Fluvial, Lacustre e de Tráfego Portuário: José Rebelo III (representante) em sua fala deu ênfase à questão dos terminais fluviais. Destacou que 90% dos terminais existentes na navegação interior são privados, cujo investidor exclusivo é o empresário. Criticou as estatísticas da ANTAQ que dizia que há no Brasil 130 TUP, pois somente no estado do Para havia mais de mil empresas ativas na navegação e quase todas possuíam terminais de carga e descarga. Assim, frisou que o foco do problema da MP eram os artigos 50 e 51, sobre a areia do porto organizado e os terminais que se localizavam fora dele. O desafio então seria de como regularizar esses pequenos terminais, que por vezes eram apenas rampas de acesso e circulação de mercadorias e pertenciam às empresas de navegação. Outro problema eram os artigos 8 e 9 da MP sobre a chamada pública para terminais privados. Apoiou a manutenção dos CAPs como deliberativos e a extinção da diferenciação de carga própria e de terceiros, como forma de aumentar o volume e ganhos de escala aos terminais.

- CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil: Luiz Antonio Fayet (consultor) chamou atenção para o fato da MP não ser um ato isolado, mas sim fazer parte de um conjunto de mudanças logísticas necessárias. Deu destaque à balança comercial do agronegócio e registrou que, nos últimos 10 anos, o porto de Santos ampliou sua capacidade 2,5 vezes, mas os seus custos cresceram 4 vezes, sem considerar as despesas de dragagem, que foram assumidas pelo Governo Federal. Apontou, ainda, a situação crítica do setor de

contêineres, lembrando que este impactava a cadeia do frango e bovino, cujo *market share* brasileiro era em torno de 40% do mercado mundial. Elogiou o modelo da MP, pois o Governo estaria dando foco nos custos, já que não pedia mais outorga pelos arrendamentos portuários. Fez um apelo a dois pontos centrais. Primeiro pela integração de forças públicas e privadas para aprimoramento da MP, por exemplo reduzindo a centralização das autoridades federais. Segundo, para a clareza e transparência da letra da lei, dando segurança jurídica. Utilizou a expressão "choque de oferta", citando as palavras da Presidenta Dilma para aumentar a entrada de investidores privados.

- CNI - Confederação Nacional da Indústria: José de Freitas Mascarenhas (Presidente do Conselho Temático da Infraestrutura). Abriu sua apresentação declarando-se representante dos usuários do sistema de infraestrutura e expondo os vários problemas deste setor (estradas de má qualidade, portos ineficientes, reduzido movimento de cabotagem, falta de ferrovias e áreas de armazenagem etc.) que afetam a capacidade da indústria em se integrar nas cadeias globais de produção. Segundo os dados apresentados, os portos eram o principal gargalo da cadeia logística, pois eram ineficientes e estavam saturados. Ressaltou o desempenho dos portos de commodities, mas destacou o baixo desempenho dos contêineres, em particular no porto de Santos, onde vários projetos vinham sendo estudados desde 2008, mas não se viabilizaram por falta de um marco legal que desse tranquilidade aos investidores. Mencionou o decreto 6620 de 2008 como parte das restrições a serem enfrentadas. Reconheceu que o Governo Federal com esta MP agiu no sentido de recuperar o déficit de infraestrutura. Destacou que o texto da MP teve avanços importantes, tais como: terminar com a distinção entre carga própria e de terceiros (que considerava uma maluquice) e organizar os novos investimentos dentro e fora do porto organizado. Diferentemente dos palestrantes até aquele momento, declarou explicitamente que concordava com o CAP como órgão consultivo apenas. Sugeriu alterações nos artigos 7º e 10 para resguardar a segurança jurídica. E também sugeriu revisão da redação do artigo 9º. Seu pleito final foi no sentido de os portos facilitassem para que houvesse navios disponíveis, despachados rapidamente e com custos finais competitivos com os custos internacionais.

- CNT - Confederação Nacional dos Transportes: Bruno Batista (diretor Executivo) iniciou destacando dados sobre o investimento do Governo Federal ao setor portuário afirmando que era baixo tanto em valor (R\$5,1 bilhões) como em termos de orçamento (somente 45% do aprovado foi gasto). Considerou este um dado alarmante, pois para reduzir custos haveria que se investir mais. Apresentou ainda dados de pesquisas realizadas pela

CNT nas quais 88% dos entrevistados apontaram os problemas burocráticos e gerenciais como graves ou muito graves. Nesta mesma pesquisa foram apontados como problemas críticos do setor portuário: o excesso de tarifação, os acessos terrestres, custo de mão de obra e excesso de burocracia, além do longo tempo de espera para atracação e gastos com a praticagem. Os terminais públicos foram avaliados como lentos em 54% e os privados como rápidos em 47% das respostas. Mencionou que o excesso de burocracia se dava em função da atuação das autoridades públicas, já que eram 16 órgãos atuantes no setor. Os usuários criticaram o sistema Porto sem Papel, pois não funcionava na prática e só aumentava a burocracia. Com isto, considerou que a MP trouxe contribuições positivas, a saber: fim da diferenciação entre carga próprias e de terceiros; maior participação da iniciativa privada para fazer investimento; novos terminais, com novos acessos terrestres e marítimos. Havia, no entanto outros aspectos que precisavam ser tocados, como o excesso de burocracia e da dragagem, que não constavam na MP.

- AEI - Ação Empresarial Integrada: Jorge Gerdau Johannpeter (Coordenador) iniciou lembrando que participou dos dois anos de debates da lei 8630¹⁵³, que considerou um esforço decisivo para o país atingir as marcas que teve tanto na exportação como na importação. Lembrou ainda que a lei 8630 foi encaminhada com 11 artigos e saiu com 72. Em seguida passou para destacar os dados do investimento em portos pelo Governo Federal: o MT investiu R\$12 bilhões em 2010 e R\$14 bilhões em 2011. Esses números eram considerados insuficientes considerando que, segundo Bernardo Figueiredo da EPL, o atraso em infraestrutura de transporte foi na ordem de R\$300 a R\$400 bilhões. Apontou que a MP divergiu da lei 8630, por exemplo no que diz respeito ao CAP. Mencionou também que o decreto 6620/2008 como um problema, pois desarmonizou e rompeu com a isonomia competitiva que havia à medida que liberou terminais privados fora do porto público e que não tiveram mais de pagar a outorga. A MP teria então esse papel de abrir o processo e criar competitividade e chamou atenção também para o que chamou de "mudança filosófica", onde o Governo não utilizava mais a concessão para arrecadar dinheiro, mas sim para a competitividade e eficiência dos serviços. Para isso era preciso planejamento com visão sistêmica. Logo, considerou que a proposta da MP era interessante, pois permitia a participação privada com contratos de longo prazo. Reconheceu que a lei dos portos foi construída por entidades que estavam historicamente envolvidas no processo (FENOP,

¹⁵³ Lembrando que Jorge Gerdau foi junto com Wilen Manteli um dos principais líderes no lado dos empresários em defesa de um modelo de privatização da operação portuária no início dos anos 1990 e, portanto, muito atuante nos contornos da lei 8630/1993.

ABDID, ABRATEC, ABTP), pois eram entidades que dominavam o processo. Por fim, propôs que havia pouca coisa a mexer na MP (revisão dos Artigos 7, 8, 9 e 10) e fez duas sugestões de verificação: primeiro, do preço que as companhias de navegação cobram dos usuários e o que repassam ao operador portuário pela movimentação de mercadorias; segundo do OGMO como um órgão de gerenciamento direto do sindicato e, portanto, o sindicato deveria ser envolvido no OGMO. Concluiu pedindo apoio ao esforço da MP.

- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp): Carlos Antônio Cavalcanti (Vice-Presidente do Conselho Superior de Infraestrutura) informou inicialmente que veio em representação ao Sr. Paulo Skaf e que, portanto, não fez apresentação por escrito. Considerou que a necessidade de reforma portuária e os estudos de projeção do comércio exterior brasileiro eram assuntos superados. Deu destaque a importância histórica das reformas de infraestrutura que Governo Dilma vinha realizando desde agosto de 2012 (como algo que não se viu nas últimas 4 ou 5 décadas). Afirmou que o Estado finalmente estava cumprindo seu papel como o de planejador, regulador, fiscalizador do serviço público prestado pelo privado. Dessa forma, defendeu a aprovação mais rápida e com menor número de alterações possíveis da MP como a forma de dar o choque de oferta com os investimentos que iriam permitir sair do gargalo de logística¹⁵⁴. O problema mais claramente apontado foram os debates que estariam ocorrendo em função de interesses que estavam sendo feridos com a MP. Criticou aqueles que falaram do “Custo Brasil”, mas sempre se referindo aos outros. Criticou os CAPs como sendo “clube da bolinha” e sem conseguir resolver o problema portuário (com base em Santos), defendeu que se o CAP desistisse, deveria responder a um contrato de gestão e não como um clube. Defendeu ainda o livre acesso aos terminais, tendo em vista que se trata de um serviço público. Declarou-se terminantemente contra a renovação de qualquer contrato, tendo em vista que a lei de 1993 tinha dado 180 dias para fazê-lo o que em 20 anos não foi feito. A MP devia ser cumprida para que se tivesse a combinação de maior capacidade com menor tarifa (o que significa maior eficiência), pois o preço da infraestrutura é aquele que dá competitividade e não o que o Estado arrecada. Defendeu o fim das concessões à *la capitánias hereditárias*. Empresários não deviam temer a competição. Fez um apelo final para a rápida aprovação da MP com os devidos aperfeiçoamentos que se fizessem necessários. E concluiu parabenizando a Presidente Dilma, por já ter feito a maior parte do trabalho.

¹⁵⁴ Lembrando que, conforme foi apresentado na dimensão estratégica, a Fiesp chegou a fazer campanha em rádio e televisão em prol da MP dos portos sob o slogan “Quem é contra a MP dos portos é contra os interesses do Brasil”.

- CONAB - Diretoria de Política Agrícola e Informações da Companhia Nacional de Abastecimento: Paulo Morceli (Superintendente de Oferta) iniciou apresentando dados do agronegócio brasileiro e das demandas de infraestrutura deste setor. Os dados eram referentes a 2006-2007 e diziam respeito ao crescimento da produtividade, à expansão geográfica da produção e ao superávit da balança comercial do agronegócio. Destacou a participação mundial do Brasil, na soja e milho, e o volume de exportações de frutas. Já na importação o destaque foi para os fertilizantes. Comentou a iniciativa dos pátios reguladores de fluxo de caminhões que foi adotado por Paranaguá e também por Santos, evitando as longas filas nos portos embora houvesse ainda atrasos e descompassos que ocorriam no tratamento dos documentos, questionando a eficiência da ferrovia que serve este setor. Ao final agradeceu a todos a oportunidade de contribuir com informações para fomentar o debate da MP, mas não se posicionou contra ou a favor.
- IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: Eugênio Pio Costa (Diretor de Licenciamento Ambiental) informou que o licenciamento de portos se encontra na Coordenação geral de licenciamento de transporte de mineração. Apresentou dados sobre a estrutura organizacional do IBAMA e o processo de licenciamento ambiental, destacando quais as avaliações específicas feitas no caso de licenciamento ambiental de portos (Modelagens hidrodinâmicas; parte de geoquímica, ecotoxicologia e bioacumulação; Impacto sobre ambientes sensíveis; Interação com outros empreendimentos portuários.) Lembrou também que o licenciamento considera as diretrizes do PDZ como base. Destacou o Artigo 11 da MP que diz respeito ao momento em que o termo de referência da licença ambiental é concedido. Isto é, pela MP, os contratos de concessão seriam celebrados com a licença prévia, mas sem o estudo ambiental completo. Ao final agradeceu a todos a oportunidade de contribuir com informações para fomentar o debate da MP, mas não se posicionou contra ou a favor.
- Receita Federal do Brasil: Ronaldo Lázaro Medina (Assessor do Gabinete do Secretário) iniciou sua fala fazendo uma citação da Lei 12350 de 2010 onde se encontra a matriz legal para os procedimentos alfandegários dos portos. Deixou claro que o modelo de gestão jurídico de exploração dos portos, bem como o arranjo institucional dos portos não impactam na área aduaneira. Chamou atenção para um detalhe técnico do artigo 20 da MP, que diz respeito a competências do Ministério da Fazenda por meio das repartições aduaneiras. Considerou este artigo não necessário, já que as atribuições do MF e da Aduana se encontram em outros dispositivos legais e na CF. Declarou que a RFB nunca foi contrária

à operação 24 horas e destacou o trabalho que já é feito nos aeroportos. A questão é ter os recursos humanos e lógico os orçamentários para tal. Lembrou ainda que já está em operação o despacho a posteriori, muito utilizado no caso dos grãos, além da descarga direta utilizada no caso do granel líquido da Petrobras. Por fim, lembrou que há vários produtos que depende da anuência de outros órgãos, e que não resolve só RFB funcionar 24 horas, pois há também outros fatores de administração pública (transporte, segurança, horas extra etc.) para que o setor privado opere 24 horas. Concluiu afirmando que estes temas devem ser discutidos no âmbito da Conaportos e não da MP.

- Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil: Silvia Helena de Alencar Felismino (Presidente) focalizou sua apresentação no tema do funcionamento 24 horas da RFB sob o slogan "Aduana 24horas. O Brasil não pode parar." Utilizou dados do estudo da Firjan no qual a aduana se encontra listada dentre os problemas que afetam a competitividade do Brasil. Mais precisamente é a alta burocracia nos processos de entrada e saída de mercadorias. Utiliza dados comparativos de portos asiáticos, europeus e dos EUA em termos de período de funcionamento. E em seguida menciona com oscilam os horários de funcionamento nos vários portos brasileiros. Citou também dados do ranking mundial (supõe-se que seja do WEF) sobre a média mundial de 3 dias para desembarço de mercadorias. O Brasil, com 5,5 dias de média, ficou na 106ª posição entre os 118 países pesquisados. Atribui esse desempenho ruim de dias ao horário de funcionamento e a falta de definição das atribuições do Analista Tributário da Receita Federal. Neste aspecto, expôs muito claramente que a luta do Sindicato dos Analista Tributários é contra a burocracia corporativa e que combatem a visão corporativista e umbilical. Declarou o apoio a MP, mas pediu mais ingerência do Governo na RFB e valorização do Analista Tributário. Reforçou o alerta inicial que é a necessidade de mais fiscalização presencial com mais pessoal e pediu que se aumente o número de vagas nos concursos sistemáticos, já que a expansão da infraestrutura ocorre em todos os modais e não só no portuário. Finalizou sugerindo que além da contratação de mais analistas, que se implemente o funcionamento 24 horas de vez por todas.

- SEP - Secretaria de Portos: José Leônidas de Menezes (Ministro) inicialmente, apresentou o histórico da movimentação de carga e frisou que a inovação da Lei 8630 foi basicamente autorizar a participação privada na operação dos terminais. Exaltou o esforço do Governo Federal em retomar o planejamento com o PNLP e apresentou as projeções para 2030, enfatizando a necessidade de mais investimentos. Exaltou que o DNIT sempre deu

primazia a modal rodoviário e com SEP os portos passaram a ter outra prioridade nos investimentos, listando os principais deles: 1) Explicou que as dragagens foram a prioridade dos investimentos para que pudesse ser aumentada a capacidade de carga dos navios; 2) A segunda prioridade foram as obras de infraestrutura (reforço de cais e berços); e 3) Profissionalização da gestão das companhias docas. Defendeu a ideia de que, mesmo com estes investimentos, ocorre a necessidade de remodelação do dispositivo legal com o objetivo de “aumentar a capacidade, aumentar a movimentação de carga com menor custo.” Logo, para se atingir este objetivo, apresentou as direções contidas na MP como necessárias às mudanças no arranjo institucional, no segmento de administração, operação portuária e aos investimentos em acessos portuários. Explicou em detalhes as mudanças no processo de arrendamento, autorizações e também as definições de instalação portuária de uso privativo dentro e fora da área do porto organizado. Apresentou também os investimentos programados por região e o programa de dragagem por bloco, explicando porque os berços foram incluídos. Frisou ainda a integração entre PLNT e PNLP que juntos deram origem ao Plano Nacional de Logística Integrada, de modo que quando se pensasse o porto, se pensasse a infraestrutura de rodovia e ferrovia juntas. Destacou o papel do INPH para a dragagem e o fortalecimento institucional da SEP, deixando claras que funções estavam sendo centralizadas e quais ficariam com os portos locais, além da ANTAQ (que passou a ser vinculada a SEP) e a criação da Conaportos e Comissão Nacional de Praticagem. Quando questionado sobre as capacidades da SEP respondeu exaltando que: em dez anos os portos, como estavam, licitaram 10 áreas e que ao chamar isto para ANTAQ, buscou-se alinhar com as diretrizes de planejamento do Governo Federal e com mais padronização das regras; o plano diretor, o plano de desenvolvimento e zoneamento devia continuar com as autoridades portuárias; os portos delegados assim o permaneceriam, mas como os investimentos vem do governo federal, ao trazer para SEP, buscava-se agilizar e dar velocidade aos investimentos. Informou que na SEP havia em torno de 200 funcionários e na ANTAQ outros 180, isto é, para responder aos questionamentos do contingente de pessoal disponível para o modelo centralizador que está proposto na MP.

- ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários: Pedro Brito (Diretor-Geral) iniciou destacando os principais objetivos da medida: “aumentar a oferta da infraestrutura portuária, acompanhada de redução de custos; atrair novos investimentos, especialmente privados; estabelecer uma maior competição entre os portos e dentro deles, entre terminais que operam dentro de um mesmo porto; e melhorar a eficiência da gestão portuária”. Destacou o papel do porto como elo de uma cadeia logística. Comparou o Brasil com outros

países conforme seus modelos e movimentação de carga (Holanda, China, EUA) e destacou o caso da China e o seu rápido desenvolvimento nos últimos 20 anos. Colocou toda ênfase para demonstrar que o modelo tanto da lei 8630 como o que está proposto na MP era um modelo que se observava no mundo todo (combinação de porto público com operação privada). Por isso a MP além de focalizar os investimento e planejamento, devia tratar de alguns gargalos pendentes, tais como: acessos terrestres, principalmente os ferroviários; o excesso de burocracia (representa um custo brutal para as operações portuárias); a falta de autonomia das autoridades portuárias; e a falta da gestão profissionalizada. Defendeu o papel do Estado em formular políticas e regulação para o setor, pois é o Estado que tem planejamento estratégico e infraestrutura para fazer isso funcionar. Retomou ainda as questões do OGMO como uma estrutura moderna de gestão de mão de obra e que se via presente em outros portos no mundo (por exemplo Valencia, ES). A diferença, segundo ele, era que lá a gestão era profissional e não de sindicalistas. Explicou também que, nos exemplos que deu, havia uma preferência pelo porto público pois este oferecia um conjunto de “externalidades”, de mercado, de facilidades e de logísticas que não eram encontradas em terminais isolados.

- EPL - Empresa de Planejamento e Logística: Bernardo Figueiredo (Diretor-Presidente) apresentou inicialmente fatos alarmantes da logística no Brasil, tais como: 90% do nosso sistema ferroviário foram construídos há mais de 100 anos ou ainda que a frota de caminhões tinha 18 anos de idade média. Citou os vários diagnósticos da CNT, CNI que apontavam para o déficit de R\$400 ou 500 bilhões em infraestrutura e apresentou o PAC como parte das ações do Governo Federal para reverter este quadro. Destacou os esforços da Presidenta Dilma junto a SEP e MT para identificar prioridades e um modelo que permitisse cobrir estes investimentos. Segundo estes cálculos, chegariam ao número de máximo de R\$200 bilhões e concluíram que o Estado não tinha essa capacidade (o melhor que conseguiram foram R\$20 bilhões). Por isso, fazia-se indispensável a participação da iniciativa privada e assim foram feitos desenhos diferenciados para ferrovia, rodovia considerando as demandas regionais dos portos. Terminou sem acrescentar sugestões ou críticas à MP.

- MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: Roberto Dantas (Diretor de Planejamento e Desenvolvimento), em substituição ao Ministro Fernando Damata Pimentel, iniciou com dados de movimentação portuária em volume de toneladas e frisou que o comércio exterior representava 74% da movimentação portuária (74%). Em seguida apresentou os principais portos (destacadamente Santos) e as principais

mercadorias que transitavam pelos portos. Seu argumento central deu-se sobre a ideia de que o Brasil perde competitividade internacional, pois tem um alto custo de movimentação de contêiner. Logo, como estava fora do eixo predominante de carga (leste-oeste), então precisava atrair investimentos que fizessem com que estes custos baixassem. Um dos problemas é o tempo de espera de um contêiner em suas várias etapas de transporte (56% da estadia do contêiner nos portos brasileiros é de contêiner parado aguardando atracação ou liberação). Isto está relacionado com o tempo de espera dos navios para atracação, mas há outras razões (que não especificou). Para demonstrar a perda de competitividade brasileira, apoiou-se em dados do Banco Mundial de ranking de custo de exportação de um contêiner de 20'. Os dados pareceram mais confundir do que esclarecer, pois o palestrante não soube responder questões da plateia com relação à origem destes dados. Por fim, destacou que a questão portuária é estratégica para economia nacional, tanto para o crescimento da economia interna, como no papel de fornecedor agrícola que o Brasil vem se tornando e comentou em favor da modernização para atrair investimentos, pois são estes que permitem a redução custos e aumentar competitividade logística.

- Governo do Estado do Rio Grande do Sul: João Constantino Motta (Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã), representando o Governador Tarso Genro (PT-RS), iniciou a sua fala com a questão de ampliar a competitividade dos portos por meio dos investimentos tanto no âmbito público como privado para viabilizar o que chamou de “uma infraestrutura mais compatível com o desenvolvimento do país.” Defendeu os avanços da MP neste sentido e confirmou o apoio do Governo do Estado do RS no processo. No entanto, pediu ao final que se preservasse minimamente a autonomia dos Estados na gestão dos seus portos.
- Governo do Estado da Bahia: Eracy Laffuente (Coordenador-Executivo de Infraestrutura da Casa Civil do Estado da Bahia), representando o governador Jaques Wagner (PT-BA), exaltando o Governo Federal por “ter a coragem de editar uma medida provisória que eleva e traz a discussão da agilidade para aporte em infraestrutura logística neste País.” Em seguida destacou que no Estado da Bahia convivem vários modelos de administração de portos e que as diretrizes da MP vêm muito a calhar para atrair novos investimentos em busca por menores custos, como por exemplo o terminal portuário do Porto Sul. Enfatizou que os investimentos necessários são de alta monta e só podem ser realizados com aporte da União e dos detentores de carga. Neste sentido, explicitamente declarou o apoio ao texto da MP afirmando: “o Governo da Bahia se manifesta não

verificando em nenhum aspecto dos 595 elementos que possam agredir o Pacto Federativo. Muito pelo contrário. ” Isto é, defendeu a celeridade dos ajustes necessários para que a MP fosse aprovada o quanto antes e se ampliassem as possibilidades dos Terminais de Uso Privativo.

- Governado do Estado de Pernambuco: Eduardo Campos (Governador) expressou com satisfação a maneira como as questões dos trabalhadores e da concorrência foram tratados pela MP. Enalteceu sua preocupação pela maneira como foram tratados os portos delegados, como é o caso de Suape. Apresentou a história, geografia e localização de Suape como sendo de relevância regional e nacional, tendo em vista a infraestrutura existente e as particularidades de Suape nas conexões logísticas e também em seu PDZ. Citou o estudo do BNDES o qual sugeria mais autonomia para as Autoridades Portuárias. Concluiu sua fala dando apoio e pedindo que se aprovasse a MP rapidamente, mas colocou toda ênfase na descentralização do modelo, na busca por competências nos municípios e nos Estados: “Não existe só competência na Antaq e incompetência nos portos estaduais. A ANTAQ não é uma boa professora de gestão pública. Até hoje, não o foi. Deverá ser pelo esforço que todos nós vamos fazer e pelo que o Governo vai fazer.”. Em suas considerações finais destacou que já viu o congresso debater temas mais complicados do que este e que por isso tem confiança de que sairá um belo acordo com respeito à Federação.

- Ministra de Estado Chefe da Casa Civil (Gleisi Hoffmann): por ser a última palestrante do dia e também de todas as Audiências Públicas, a ministra iniciou fazendo uma retomada das prioridades para os portos iniciado com Lula, na Agenda Portos, e depois com PAC 1 e 2 e também com a criação da SEP. Revisou os principais avanços alcançados com o PAC como o PND e o Porto Sem Papel. Ressaltou a importância do PNLP e da integração deste com o PNLT, surgiu o PNLI e com isto o PIL, isto é, no intuito de demonstrar toda a trajetória percorrida pelo Governo Federal antes de editar a MP afirmando que esta medida era um compromisso do Governo da Presidenta Dilma com a eficiência do sistema portuário brasileiro. A ministra destacou que o texto da MP, embora não tenha causado consenso no setor, foi o resultado do esforço do Governo Federal em, após estudos, diagnósticos e audiências com membros do setor, propor um marco legal que considerasse o interesse de País, portanto o interesse do Estado brasileiro. Reconheceu os avanços da lei 8630, mas apontou como ineficiente para as demandas de 20 anos depois. Por exemplo, com relação aos terminais de uso privativo, reconheceu que pesa a discussão sobre o contêiner. Afirmou categoricamente que a MP não retiraria a autonomia dos Estados e defendeu que a

centralização dos arrendamentos seguindo a mesma lógica do que já foram feitos no setor elétrico e nos aeroportos. Sua defesa ao modelo centralizador estava apoiada em três aspectos: 1) a necessidade de planejamento integrado em logística portuária (que também constou no relatório do TCU de 2008/2009) para harmonizar oferta e demanda; 2) as dificuldades em fazer os arrendamentos, frisando que em 10 anos foram apenas 11 arrendamentos feitos em 233 áreas operacionais, deixando os portos a mercê de interesses locais ou a que chamou de barreiras à entrada. 3) as mudanças de critério dos arrendamentos: saindo da maior outorga (critério simples) para o critério de maior movimentação, menor tarifa, que era mais elaborado e exigia mais estudos e padronização das licitações. Este processo da centralização não interferiria na gestão dos portos, que continuava local com os Estados e estava respaldado na CF. E conclui afirmando que “essa decisão não fere a autonomia federativa. Esta medida provisória não trata da Federação; ela trata do sistema portuário, que tem de ser nacional. É logística integrada para o bem do País.”

O que se nota na argumentação (notas taquigráficas) tanto dos palestrantes como dos parlamentares é que nenhum deles rigorosamente falou contra modernização dos portos. O termo “modernização” esteve presente em praticamente todas as apresentações, mas à medida que os palestrantes iam expondo o seu ponto de vista, várias ressalvas e adendos à ideia de “modernização” iam sendo incluídas. De modo poder analisar o conteúdo extremamente denso e com enorme quantidade de dados apresentados nas audiências públicas, utilizou-se os recursos de análise de conteúdo com as palavras-chave que se identificou na exposição de motivos da MP. Acrescentou-se à lista de 16 palavras outras 3 (“OGMO”, “CAP” e “produtividade”) de modo a verificar a sua pertinência no debate. Fez-se a contagem dessas 19 palavras nas 11 atas de reuniões da Comissão e o resultado se encontra no Quadro 39 onde detectou-se os assuntos mais destacados em cada reunião. O tema dos investimentos foi disparado o mais citado, praticamente em todas as reuniões com 281 citações, com ênfase nas apresentações do Governo Federal (80). A expressão “custo” veio em segundo lugar com 210 citações, e a “centralização” em terceiro, com 155 citações. Já o OGMO foi a segunda expressão mais citada individualmente (52 em uma única sessão). Esses resultados foram considerados coerentes com o conteúdo das emendas e também com os debates durante as audiências públicas em grupos (empresários, trabalhadores e representantes do governo).

Quadro 39: Análise de Conteúdo: palavras-chave selecionadas encontradas nas atas de reunião da Comissão Mista

Reuniões da Comissão Mista												Total de palavras 194975			
Palavra-chave	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	total geral	Rank do total	Densidade no texto total	Participação do total de ocorrências
1 (in)Eficiência	0	0	14	5	14	24	9	26	31	15	0	138	4	0,07%	8,6%
2 Modernização	1	0	3	6	22	15	15	18	7	9	0	96	6	0,05%	5,9%
3 Investimento	0	3	10	14	52	39	19	80	29	35	0	281	1	0,14%	17,4%
4 Custo(s)	0	0	32	16	31	48	12	45	9	17	0	210	2	0,11%	13,0%
5 barreiras (à entrada), técnica, comercial	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	0	5	18	0,00%	0,3%
6 planejamento	0	0	1	0	14	3	3	37	23	1	1	83	7	0,04%	5,1%
7 Segurança jurídica	0	0	0	1	6	3	0	3	0	5	0	18	16	0,01%	1,1%
8 desenvolvimento	0	1	2	13	7	7	9	7	11	9	0	66	9	0,03%	4,1%
9 Iniciativa privada	0	7	3	5	8	5	1	7	0	0	0	36	12	0,02%	2,2%
10 Oferta	0	0	0	0	2	4	0	7	2	1	0	16	17	0,01%	1,0%
11 carga própria e de terceiros	0	1	19	5	5	2	2	7	1	4	0	46	11	0,02%	2,9%
12 (des)centralização	0	0	0	9	20	16	11	45	45	3	6	155	3	0,08%	9,6%
13 dragagem	0	0	1	2	4	5	6	11	4	0	0	33	13	0,02%	2,0%
14 desempenho	0	0	0	1	1	3	2	8	1	3	0	19	15	0,01%	1,2%
15 competitiv(idade) (o)	1	0	6	8	23	22	12	27	19	20	0	138	4	0,07%	8,6%
16 Custo Brasil	0	1	0	0	4	5	1	1	7	8	0	27	14	0,01%	1,7%
17 OGMO	0	1	52	28	8	15	0	10	1	1	0	116	5	0,06%	7,2%
18 CAP	0	5	1	7	30	17	4	8	3	2	0	77	8	0,04%	4,8%
19 produtividade	0	1	0	3	12	11	13	9	5	0	0	54	10	0,03%	3,3%
total de ocorrências dessas palavras-chave:												1614		0,83%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas da Comissão Mista MP 595/2012.

As discussões foram bastante profícuas já que cada palestrante explorou os 10 minutos que teve com grande quantidade de dados (apresentações de slides) e alguns (como foi o caso da CNT, CNA, ANATQ e SEP) aproveitaram para detalhar pesquisas que já vinham fazendo acerca do desempenho dos portos. Os parlamentares presentes também tiveram nestas audiências a oportunidade de expor seus pontos de vista, muitos deles aproveitaram para declarar seu apoio ou rechaço pela MP e também esclarecer dúvidas específicas do setor. A seguir será apresentado um resumo das principais discussões entre os parlamentares presentes em cada reunião da Comissão Mista (COMISSÃO MISTA MP 595/2012, 2013), onde se procurou detectar o posicionamento específicos dos parlamentares nos debates:

- Na primeira reunião, em 20/02/2013, foram levantadas questões regimentais relativas ao quórum necessário para instalação da comissão, pois alguns parlamentares registraram presença e depois retiraram assinatura da lista. Este foi o caso de Beto Mansur (PP-SP) que tomou a palavra e disse que este era um ato político, em defesa dos portos públicos. Isto é, seu objetivo era não deixar a comissão se instalar por falta de quórum, pois considerava a MPV um ato de “empurrar goela abaixo uma legislação que não foi discutida nem com quem trabalha no porto”. O presidente eventual José Pimentel (PT-CE) pediu encarecidamente aos seus pares que, seguindo o regimento, se instalasse a comissão e que imediatamente se abrissem os debates, tendo em vista a polêmica da matéria (comparou com a MP do setor elétrico). Pimentel reiterou a necessidade de se fazer o maior número possível de audiências públicas e apelou para

que os pares dessem seguimento a formalizar a mesa e oficialmente abrir os trabalhos da comissão.

- Na segunda reunião de 27/02/2013, o relator leu o cronograma de trabalho das audiências públicas. O Deputado Arnaldo Jardim (PPS-SP) sugeriu que fossem incluídos especialistas como Delfim Neto e Paulo Fleury (UFRJ) e Sergio Aquino (ex dirigente do CAP Santos). O deputado Paulinho (PDT-SP) exigiu a retirada da FETAPORT do bloco dos trabalhadores, pois não tinha registro sindical e não representava trabalhadores. O deputado Milton Monti (PR-SP) sugeriu separar o bloco dos empresários em duas partes, pois entendeu que haveria conflitos de interesses entre operadores portuários e usuários dos portos. Lembrou ainda que quando se fala de “porto público”, o que há na realidade são empresas privadas em operação.
- Na terceira reunião de 05/03/2013, iniciaram-se as audiências públicas propriamente com o primeiro grupo de representantes dos trabalhadores portuários: FNP, FNE, FENCCOVIB e CONATPA (Min Pub Trabalho). A reunião foi iniciada com a apresentação da FNP, seguida da FNE e FENCCOVIB e por último o representante do Ministério do Trabalho. Em seguida a Senadora Kátia Abreu (PSD-TO) pediu a palavra e criticou as ineficiências dos portos brasileiros. Em seguida, o deputado Paulinho (PDT-SP) discursou sobre os dados de custos do trabalhador portuário. Grande polêmica se abriu em torno dos argumentos de ambos lados (Kátia Abreu como pecuarista e membro da CNA e os trabalhadores portuários). O argumento principal do deputado Paulinho era que mesmo que os trabalhadores portuários trabalhassem de graça, o máximo que aconteceria era uma diminuição de 8% no frete de um contêiner. Isto pois, considerando o exemplo hipotético de uma carga que está a 300km da costa e embarca de Santos para Cingapura o custo da logística é estimado US\$8.036. Desse custo, 45% é tarifa do armador; 30% é o frete rodoviário e 17% é o trâmite e as burocracias dos órgãos anuentes (RFB, Anvisa, MAPA etc.). Logo, os 8% restantes (=US\$300) são o custo portuário propriamente dito.
- Na quarta reunião, do dia 06/03/2013, foi feita a audiência pública do segundo grupo de trabalhadores portuários: FETAPORT, Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo; e STSPPERJ. A exposição de dados e argumentos seguiu a sequência (Fetaport, Intersindical do ES e STSPPERJ). Destacam-se as falas do Deputado César Colnago (PSDB-ES) sobre as dificuldades em se propor as emendas em apenas 5 dias, sem acesso à análise de conteúdo do texto da MP. Comentou pontos positivos e negativos da MP e criticou a sua excessiva centralização (o que foi contra aos modelos

internacionais); Senador Blairo Maggi (PR-MT), que a partir de exemplos da exportação e importação de seu agronegócio, destacou a importância de mudanças da MP e comparou a Presidente Dilma com D. João XI na abertura dos portos. Criticou também a retirada de poder dos CAP e a centralização em Brasília; o Deputado Glauber Braga (PSB-RJ) destacou 3 pontos: mudanças necessárias no texto da MP para revisar a Guarda Portuária e de apoio aos trabalhadores no funcionamento do OGMO, como sendo os que "construíram o sistema" e na consideração do público na gestão portuária. Por fim falou a Senadora Kátia Abreu (PSD-TO) que chamou atenção para o fato de que as críticas a respeito da precarização do trabalho de hoje eram as mesmas na época da discussão da lei 8630.

- Já a quinta reunião, de 12/03/2013, iniciou-se com a Audiência Pública do primeiro grupo de representantes dos empresários: FENOP, ABTP, ABRATEC, ILOS, Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Santos, AEB e FENAVEGA. Após apresentações dos 7 representantes das entidades empresariais, o Deputado Roberto Santiago (PSD-SP) iniciou os debates parabenizando as exposições de modo ampliar a discussão e não restringir o problema dos portos ao OGMO e chamou atenção para a questão de infraestrutura em geral, considerando falaciosa a ideia de que só aumentando o número de portos como solução do problema. Neste sentido apontou o problema de os portos não funcionarem plenamente 24 horas, pois os órgãos anuentes só funcionam no horário comercial (de segunda a sexta-feira das 9 às 17 horas). Por fim criticou a MP em favor de um projeto de lei. O Deputado Milton Monti (PR-SP) iniciou falando que para o país ser mais competitivo era preciso que o Custo Brasil diminuísse. Defendeu a compatibilização dos portos públicos e privados, solução para questão do OGMO, revisar a questão da determinação dos preços e expressou preocupação com a centralização de decisões em Brasília, talvez para o planejamento e diretrizes macro, mas o dia a dia devia ficar no local. Chamar atenção para a questão dos acessos aos portos, citando o caso da soja mencionado por B. Maggi. Já o Senador Blairo Maggi (PR-MT) foi enfático ao confirmar que os problemas de logística e de acesso aos portos são muito piores do que os de dentro do porto, pois é um dinheiro que é queimado e se soma a outras ineficiências. O Deputado Paulo Ferreira (PT-RS) enalteceu a questão da ineficiência dos portos, até como palavra chave nos jornais e retomou questões relativas ao menor preço (como se define) e colocou questões para os demais membros sobre como o transporte marítimo alavanca o crescimento em outros países do mundo. A Senadora Kátia Abreu (PSD-TO) apresentou uma estatística das emendas a MP,

ressaltando que a quantidade de emendas não representava uma insatisfação geral, pois havia muitas delas repetidas. Chamou, também, atenção para a questão do menor preço, pois não "adanta cobrar baratinho e não atender ninguém". Criticou frontalmente a fala de Klien/Abratec como alguém que fez lobby pesado para aprovação do decreto (que chamou de maldito) diferenciando a carga própria e de terceiros. Chamou de excrescência o fato do porto funcionar 24 horas, mas os órgãos de liberação da carga, não. Deixou claro que nada tem contra os portos públicos, pelo contrário, expressou sua preferência pelos mesmos, mas que são inviáveis no orçamento disponível. Defendeu vigorosamente a MP dizendo que não existe lei perfeita, lei que atenda a todo mundo e sugere que daqui a 20 anos vão dizer que "o governo poderia ter resolvido tudo com uma MP". O Deputado Marcio França (PSB-SP) declarou que a tarefa da comissão era muito difícil e quase impossível. Como sendo o autor de muitas emendas, defendeu que poderia ser emendada de uma só vez com a revogação da MP e iniciar do zero com um projeto de lei. Criticou, sem citar, a senadora Kátia, por ser a única voz solitária em defesa da MP. Sugeriu que se incluísse nas audiências públicas os governadores de Estado. O Deputado Luiz Sérgio (PT-RJ) iniciou retomando a imagem que até agora ficou na opinião pública: os portos brasileiros são caros. Sugere que se abram as planilhas para ver onde são caros, onde estão os custos. Enfatizou a necessidade de lei que agilizasse investimentos e que estes precisavam de segurança jurídica. Identificou pontos positivos na MP e no debate, já que empresários e OGMO não se colocavam mais como adversários. Sugeriu que se incluíssem os armadores no debate, pois quanto mais porto melhor, mas há que se checar as rotas pela viabilidade econômica. Deputado Edinho Bez (PMBD-SC) iniciou afirmando que MP tinha de ser modificada, mas que ela não mudaria o Brasil, pois os problemas dos portos estavam relacionados com a logística. Defendeu a posição dos empresários que querem ter lucro como algo óbvio e chamou atenção, várias vezes, para a importância de se ouvir todas as opiniões do debate.

- A sexta reunião de 13/03/2013 seguiu com Audiência Pública: segundo grupo de representantes dos empresários: CNA, CNI, CNT, AEI, Fiesp. Após a exposição dos 5 representantes das entidades, a Senadora Kátia Abreu (PSD-TO) pediu a palavra e iniciou dando todo apoio ao posicionamento da Fiesp enfatizando que não há lei perfeita, mas que há necessidade de haver "liberalismo econômico nos portos". Confirmou a importância do porto público que, em suas palavras "aguentou a barra" até o momento, mas, sozinho, não dão conta. Com relação ao OGMO e CAP, há um

conjunto de equívocos e erros e os compara com “casas que não dão reforma, tem mesmo de cair e começar tudo de novo”. Em seguida falou Paulinho da Força (PDT-PT) já manifestando seu desacordo com Sen. Kátia Abreu. Criticou frontalmente a postura da Fiesp, chamando-os de “puxa saco do Governo”. Sua crítica principal foi no sentido de que o novo sistema (privado) iria quebrar o sistema público (onde já tem concessões privadas), pois as condições de custos são diferentes. Retomou o argumento de que o custo portuário representa cerca de 8% do custo total de um frete Brasil/Cingapura. Em seguida falou Deputado Edinho Bez (PMDB-SC) dirigindo a palavra ao Sr Gerdau fazendo perguntas específicas sobre a lei dos portos e as sugestões a MP. Declarou-se contra a aprovação da MP como se encontra (precisa de modificações), pois seria “uma festa para poucos, em especial os armadores” e também mais uma vez se opôs a centralização excessiva proposta na MP. Já o Deputado Geraldo Simões (PT-BA) declarando apoio às colocações do Sr Gerdau dizia que muito foi feito e muito mais pode ser feito. No caso do Deputado Milton Monti (PR-SP) serenamente reconheceu o esforço de empresários e trabalhadores que falaram sobre a matéria para melhorar a MP e criticou a postura do representante da Fiesp ao falar que havia representantes vindo reivindicar seus interesses. Este é o papel do congresso, ouvir todo mundo. MP precisa de ajustes com certeza, por exemplo no caso do porto-indústria. Quanto aos contratos antes de 1993, defendeu manter o espírito de atração de investimento, portanto, de sua adequação/adaptação. Já com relação aos novos contratos, alertou que, a exemplo do que aconteceu nas rodovias, o menor preço não garante o menor custo. Declarou-se a favor da centralização do planejamento e contra no nível da administração. Deputado Marcio França (PSB-SP) chamou atenção para uma confusão dos argumentos da Fiesp (contra a prorrogação de contratos nos portos, mas a favor no setor elétrico) e lembrou o fato dos custos portuários serem pagos ao armador e que são eles que têm também sua parcela no Custo Brasil. Deputado Mendonça Filho (DEM-PE) iniciou sua fala sendo bem enfático contra a centralização, trazendo o exemplo de Pernambuco, cujo porto de Suape é autônomo em suas licitações. Declarou-se contra a MP e a favor de um projeto de lei. Deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR) para contraditar a fala de Mendonça Filho defendeu que a centralização era necessária em determinados momentos para pensar o desenvolvimento do país. Senador Eduardo Braga (PMDB-AM) pediu a palavra para poder responder as questões colocadas pelo Deputado Mendonça. Enalteceu a necessidade de revisão do marco regulatório para o país e não para localidades em

específico. Se nada estivesse ruim nos portos, toda essa discussão não se justificaria. Enfatizou que, em sua forma de ver, a discussão dos portos não é política e sim econômica.

- A sétima reunião de 19/03/13 seguiu com a Audiência Pública dos representantes do Governo Federal: CONAB, IBAMA, Receita Federal e Sindicato dos Analistas Tributários da RF. Depois das três exposições, fizeram uso da palavra 7 parlamentares: Deputado Roberto Santiago (PSD-SP) iniciou destacando que o tema precisava ser tratado por um projeto de lei. Afirmou que, com base nas apresentações das audiências anteriores, o problema não era a quantidade de terminais, mas sim os acessos ao porto, citando inclusive a fala de Blairo Maggi. Apresentou-se como uma parte de uma bancada que "tem interesse nacional de verdade" e que não vai deixar a MP passar. Já o Deputado Paulo Pereira da Silva (PDT-SP) iniciou concordando com Roberto Santiago e com Sílvia do Sindireceita, pois considerou que tudo na MP "veio para cima do trabalhador e do operador portuário e que esconderam os problemas do passado". Novamente retoma o argumento do custo de que a burocracia custa 17% da embarcação de um container e que o trabalhador e operador somam 8%. Silva (PDT-SP) firmou categoricamente que essa MP é para legalizar o que já existe:

“Para mim, está claro qual é o jogo aí. Para legalizar basicamente três portos: Portonave, em Itajaí, perto da sua terra lá; Embraport, em Santos, e essa Barnabé-Bagres, deram para o cara por 15 milhões, de graça, um projeto que foi feito em 1998 – o Brasil poderia estar com o Porto de Santos moderníssimo; está aqui o projeto –, e esse cara parece que já está trabalhando com o Gilberto, foi para lá. Era um projeto bem feitinho, modernizaria o porto, mas, não se sabe por que, ninguém sabe explicar por que, engavetaram”.

O deputado Mendonça Filho (DEM-PE) iniciou retomando os seus pontos de crítica à MP: primeiro pois nasce como MP (e deveria ser projeto de lei como foi a de 1993) e segundo, pois segue a lógica da centralização no âmbito da ANTAQ e SEP, o que é, na sua opinião, contraditório com o modelo federativo do Brasil, que além de aumentar a burocracia, aumenta chances de corrupção (cita o caso da ANTAQ). Cita novamente o modelo de Suape, e sem imposição deste ao resto do país, busca preservar o que de bom ali se constitui na sua visão. Mendonça Filho (DEM-PE) retoma a discussão política do tema dizendo que:

“[...] 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. E eu acho que nesse debate, no mínimo, o PT deve fazer um mea-culpa, porque a vida toda se colocou de forma diferente com relação a esse posicionamento. E esta Casa, mais do que qualquer outro espaço, é uma casa de discussão política.”

Neste momento o presidente Deputado José Guimarães (PT-CE) informou a todos que as negociações com as centrais sindicais (CTB, CUT e Força Sindical) estavam bem avançadas para fechamento das propostas. O Deputado César Colnago (PSDB-ES) iniciou parabenizando a mesa, pois foi ele mesmo que a propôs. Declarou preferência por projeto de lei, mas seguiu tratando dos pontos positivos da MP. Afirmou que o foco nos trabalhadores é um ponto para desviar atenção do problema principal e afirma que esse não era o problema, mas sim a burocracia (cita vários exemplos do ES que depende do RJ) e terminou defendendo os CAP como conselhos locais. O Deputado Edinho Bez (PMDB-SC) iniciou lembrando que a Frente Parlamentar Mista da qual faz parte estava discutindo o tema da infraestrutura a mais de 6 anos. Retomou a importância dos CAP e criticou o comentário do representante da Fiesp que o chamou de “clube do bolinha” e também a tendência centralizadora da lei. Destacou ainda que a concorrência no segmento de portos, mesmo em outros países não funciona com base na decisão do usuário e sim do armador. Por fim, fez um alerta para evitar a judicialização do tema, tal como ocorria no caso do pré-sal. Último a falar, o deputado Beto Mansur (PP-SP) iniciou lembrando que foi prefeito de Santos por 8 anos e que não achava que a problemática do horário de funcionamento dos portos fosse o tema da MP. Criticou a falta de política do próprio Governo para o funcionamento destes órgãos (MAPA, Anvisa, Receita Federal etc) e concluiu se opondo (mais uma vez) a MP da forma como veio “goela abaixo” e criticando o Governo pela falta de infraestrutura.

- A oitava reunião de 20/03/13 foi da Audiência Pública dos representantes do Governo Federal, SEP, ANTAQ, EPL e MDIC. Seguindo as apresentações, inscreveram-se a falar 14 parlamentares, dentre os quais destacaram-se as seguintes falas: Deputado Mendonça Filho (DEM-PE) iniciou reforçando pontos que já havia destacado antes sobre a excessiva centralização do modelo proposto na MP e apontou como contraditório com os modelos internacionais que o Ministro Pedro Brito apresentou. A base para essa argumentação foi o caso de Suape e do estaleiro Atlântico Sul que ficou mais de 1 ano a espera de autorização da ANTAQ e não obteve e quando passado ao nível do estado em 3 meses foi feito. Concordeu com a centralização do planejamento na SEP, mas não das licitações e arrendamentos. Fez críticas à maneira como o governo

se apresentou na Audiência Pública e afirmou que se a MP passasse do jeito que estava, seria muito danoso ao desenvolvimento regional. Já o deputado Geraldo Simões (PT-BA) dedicou sua fala a elogiar a performance dos portos e as iniciativas do Governo Federal em aumentar o investimento e em criar a SEP. Se posicionou a favor da MP, porque tirava as dúvidas do decreto 6620 sobre carga própria e de terceiros, e segundo, para a antecipar a renovação dos contratos que estavam vencendo em breve em troca de um conjunto de investimentos. Deputado Paulo Pereira da Silva (PDT-SP) retomou seu argumento do custo do contêiner, aproveitando as colocações da ANTAQ/Pedro Brito que fez comparações do Brasil com outros portos no mundo. Tomou também a chance de criticar a apresentação de MDIC/Dantas que não soube explicar o porquê do longo tempo de espera dos contêineres no porto, enquanto que todos sabem que a responsabilidade destas demoras é da RF, MAPA e Anvisa que trabalham só oito horas por dia. Com isto afirmou que não adiantava colocar mais terminais, pois não era este o problema, que só iria pulverizar e dificultar ganhos de escala. A Senadora Kátia Abreu (PSD-TO) iniciou informando que recebeu visita dos armadores que foram até reclamar a ausência de convite para estarem lá e solicitou que, se possível, pudesse ser requerida a presença deles. Reforçou seu argumento central de que o mérito principal da MP era abertura dos portos e de poder construir mais portos privados. Colocou a falta de investimento como a pior das ineficiências e sem demérito ao porto público, defendeu que o Governo Federal Brasil não tem os recursos necessários para os investimentos e precisava do braço privado. Conclui defendendo a centralização na ANTAQ e SEP como um rearranjo para que os portos ficassem como já estão os demais setores de infraestrutura (telefonia, energia). O Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) iniciou fazendo críticas ao texto da MP, principalmente pelos efeitos centralizadores e da retirada de autonomia do dia a dia das Autoridades Portuárias. Em sua fala afirmou que “Aqui não tem espaço para Oposição e Governo, para política partidária. Aqui, nós queremos ver o País dar certo.” Defendeu veementemente que tudo o que fosse importante deveria constar na lei, pois desconfiava da subjetividade do regulador (ANTAQ). O Senador Humberto Costa (PT-PE) falou pela primeira vez na Comissão Mista e chamou a atenção para o consenso e entendimentos que a MP trazia. Reconheceu sua falta de especialização com os portos e levantou 3 questões aos ministros presentes nesta Audiência: 1) tratamento dos que hoje estão operando nos portos; 2) precarização do trabalho; e 3) centralização como base da tomada de decisão para implementação de uma política (tomou como exemplo o SUS), mas considerava

haver espaço para negociação neste ponto, respeitando o que os estados já tinham encaminhado. O deputado Beto Mansur (PP-SP) retomou a questão da descentralização defendendo-a com base na sua experiência de CAP em Santos. Atacou duas questões: primeiro no que dizia respeito ao funcionamento 24 dizendo que com RF, Anvisa e MAPA não tem discussão, ele não conseguiu nem como prefeito; segundo, mencionou que o poder de tarifação estava com os armadores, pois esses são os clientes dos terminais e têm sempre a possibilidade de “dar uma bicicleta nos empresários e cobrar mais tarifas.” Concluiu com a afirmação “nós precisamos produzir uma legislação que dê um tapete vermelho para que o investimento possa vir, e que seja um investimento seguro.” Os deputados César Colnago (PSDB-ES), Glauber Braga (PSB-RJ) e Milton Monti (PR-SP), cada um a seu modo, expressaram mais uma vez a sua preocupação em comum e questionaram os ministros presente sobre a centralização proposta no modelo da MP. A reunião se encerrou ficando aprovado o requerimento para ouvir os governadores e indeferidos os demais requerimentos.

- A nona reunião de 26/03/13 foi a última Audiência Pública com os representantes dos governos locais e Casa Civil: RS, BA, PE. Após a exposição dos governadores e seus representantes, 14 parlamentares se inscreveram para falar, dentre os quais destaca-se a seguir. O Senador Humberto Costa (PT-PE) iniciou agradecendo o entendimento que houve sobre a questão dos trabalhadores e a discussão sobre uma preocupação geral acerca da isonomia entre os contratos existentes e os novos. Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) retomou a discussão iniciada por Mendonca Filho na Audiência anterior, declarou apoio ao Governador Eduardo Campos e informou que a bancada dos Democratas iria entregar uma contribuição em escrito do que pensavam ser feito na MP, isto é, estabelecer o funcionamento 24 horas da RF e órgãos anuentes, pois têm impacto direto no tempo de despacho (redução estimada em 50%, sem fonte); e a manutenção das licitações no nível das Autoridades Portuárias. Repetiu o discurso de que não se tratava de debate político: “Essa é uma medida provisória que não permite debate político de situação e oposição. Esse é um tema que requer que o Brasil tenha sensibilidade, a representação aqui no Congresso, para que possamos avançar.” O deputado Mendonca Filho (DEM-PE): iniciou asseverando que havia uma “perfeita convergência entre a intenção do Governo Federal e a disposição, eu até creio, da grande maioria da Bancada oposicionista aqui desta Casa, no sentido de aprovarmos a medida provisória.” No entanto, há ressalvas em relação à centralização e ao funcionamento da RFB e órgãos anuentes. Aproveitou para provocar a bancada do PT:

“Aliás, falando em eficiência, eu quero saudar, inclusive os membros da Bancada do PT, 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.”. Entregou um documento escrito para o relator e presidente da Comissão. O deputado José Pimentel (PT-CE) respondeu à provocação anterior com estatísticas do nível de aprovação do governo Dilma em 70%. O Deputado Glauber Braga (PSB-RJ) louvou os entendimentos da Comissão alcançados sobre os trabalhadores e guarda portuária. Dirigiu-se a Ministra Gleisi para dizer que ela foi a única a defender a centralização de forma mais firme e que não deixou claro “a incompatibilidade de descentralização com padronização de determinados procedimentos, ou seja, pode haver a padronização de uma forma descentralizada.” Concluiu fazendo um apelo para que a votação das 645 emendas não inviabilizasse os avanços das negociações. Deputado Arnaldo Jardim (PPS-SP) iniciou fazendo comentários sem citar nomes, mas dando indiretas para as críticas que a lei 8630 recebeu na época e das tarjas de neoliberal que seus defensores receberam. Em seguida, chamou atenção para o fato de que não foram tomadas medidas administrativas para os efeitos centralizadores da MP, ou seja, ocorreria uma centralização na SEP e ANTAQ, mas não se viu nenhuma medida administrativa no sentido de equipá-las. Chamou atenção, também, para os critérios de concorrência como estão afirmando que ao fazê-la pelo menor custo de movimentação da carga, “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.” A Senadora Kátia Abreu (PSD-TO) considerou excessiva a preocupação com as licitações serem concentradas na ANTAQ e não compreendeu este fato, visto que, no modelo atual, desconcentrado, tão poucas licitações tenham sido feitas e citou o exemplo da soja e milho: “Quero lembrar que 52% de toda a soja e milho do Brasil são produzidos na Região Centro-Norte, acima do paralelo 13°. Qual é o pior dos mundos para essa safra? Descem 86% para Paranaguá e Santos, e apenas 14% saem por Itaqui. Para vocês verem a irresponsabilidade da resistência em licitar um porto dessa grandeza.” No caso de Suape, a Senadora, sem demérito, o classificou como um porto ocioso, pois não há grãos e nem minério por lá. Relembrou ainda que a MP não revogava a delegação dos portos, portanto, era falaciosa a ideia de rompimento dos contratos. O deputado Raul Henry (PMDB-PE) dirigiu-se a Ministra Gleisi com duas observações: primeiro

opondo-se à centralização, tendo Suape como exemplo virtuoso da descentralização; e segundo, o argumento de baixa capacidade técnica de gestão apontada pelo TCU, onde novamente Suape dá o exemplo ao contrário. Em função do adiantado da hora alguns deputados inscritos abriram mão da inscrição. A deputada Iriny Lopes (PT-ES) iniciou parabenizando pela conclusão com sucesso das negociações com as centrais sindicais e apostou com otimismo que “As condições estão dadas, dependerá, agora, da nossa capacidade política de fazer as negociações, e eu aposto que vamos fazê-las.” O deputado Marcio Franca (PSB-SP) citou dois estudos do BNDES e criticou o fato da Ministra ter utilizado dados de um outro estudo da UFSC e que supõe ter mudado o entendimento sobre a questão da centralização. Criticou o argumento de que em 10 anos não se fez nenhuma licitação, pois o tempo de uma licitação depende de um longo processo que passa pela ANTAQ, SEP, pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público, pelo Meio Ambiente, pela Anvisa etc. Concluiu informando que os 11 deputados farão as obstruções que puderem e que destacarão para a votação das 600 emendas. O relator Eduardo Braga (PMDB-AM) fez algumas ponderações finais, por ser a última audiência pública. Elogiou o espírito democrático da comissão e dos debates nas audiências e os seus mais de 30 palestrantes convidados.

- A décima reunião de 17/04/2013 foi dedicada a Leitura e apreciação do relatório. Esta reunião foi dedicada a votação do relatório. Logo de início, o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) insistiu para que a leitura e votação do relatório fossem feitas em momentos diferentes, para dar tempo de discussões. Assim, a maior parte do tempo, o relator teve a palavra. Após as ponderações positivas em torno da MP, reconheceu-se que carece de aperfeiçoamentos e com isso listou os artigos e as emendas que foram acatadas pelo relatório, bem como a justificativa de cada acolhimento. Finalizada a leitura do relatório, a reunião foi suspensa no dia 17/04 e retomada no dia 23/04 para votação. No início dos trabalhos no dia 23/04/2013 houve um princípio de polêmica quando ao encerramento ou a suspensão da sessão passada, pois essa reunião do dia 23/04 não estava originalmente no calendário, mas foi inserida para dar tempo dos debates e então ser encaminhada a votação no dia 24/04. Por fim, foi feito um acordo em que o deputado Eduardo Cunha deu a palavra do PMDB em não obstruir a votação. Nesta linha seguiram o PTB (na fala de Néelson Markezelli), o PT e o PSDB e também o PR (na fala de Milton Monti). Eduardo Cunha seguiu fazendo ponderações regimentais ao presidente para evitar questionamentos sobre essa reunião de 23/04. Eduardo Cunha interrompeu a lista dos inscritos a falar e pediu a palavra como líder,

justificada em função de outros compromissos com a Liderança. E. Cunha deu ênfase ao contexto da falta de logística no Brasil e explicou a abertura dos portos por conta da elevação do custo marítimo da bandeira brasileira:

“Há uma interpretação sempre muito equivocada daqueles que não vivenciam ou não vivenciaram o comércio exterior de achar que custo portuário é custo de exportador, quando efetivamente custo portuário é lucro ou menos lucro do armador, porque quem contrata a operação portuária é o armador. E o Brasil, infelizmente, nos seus tempos, não atacou uma coisa chamada custo marítimo, porque esse sim é que deveria ser atacado. E pelo contrário, no decorrer dos anos, nós viemos aumentando esse custo marítimo a tal ponto, que se acabou a bandeira nacional de navios brasileiros. [...]. Enfim, esse é um processo que vem no tempo e acabou com uma coisa que se chama bandeira brasileira. Consequentemente, a gente partiu para um modelo que foi um modelo de abertura dos portos, porque as companhias docas eram altamente ineficientes, e essa ineficiência das companhias docas levaram ao modelo de concessão que foi feito depois da Lei dos Portos de 1993” (Eduardo Cunha, 2013, COMISSÃO MISTA MP 595/2012, 2013).

Colocou toda ênfase na discrepância que a MP colocara em relação à lei anterior para os contratos a vencer e afirmou que:

“O que nós não estamos concordando é a gente penalizar quem acreditou no Brasil, a gente penalizar quem investiu. A gente precisa dar condição de competição igual, porque vocês vejam bem: aquele que tem autorização num porto organizado, que não participou de um *bid* de licitação, não tem o custo por tonelagem de movimentação de carga, esse vai competir com quem tem o custo de movimentação de carga, e não há possibilidade de ele ter o mesmo preço para poder recepcionar um contêiner ou transportar um contêiner – eu tenho nove minutos de tempo pela liderança. [...]. Não temos ferrovia, não temos condições de receber navio que exporta celulose. Essas coisas que precisamos corrigir dentro do custo Brasil e deixar claro que existe uma diferença de custo portuário e custo marítimo. Nós estamos aqui às vezes até porque as pessoas ainda não conhecem os detalhes, acreditam que a gente vai fazer isso e o exportador brasileiro vai ter melhor preço de competição. Não vai, o que vai fazer com que ele possa ter melhor preço de competição e possa reduzir o custo marítimo é eu ter capacidade dentro do porto para reduzir o tempo de permanência de um navio, que a descarga seja mais rápida, seja mais eficiente. Aí sim pode produzir no tempo do navio um custo de frete mais barato” (Eduardo Cunha, 2013, COMISSÃO MISTA MP 595/2012, 2013).

Em seguida falou o deputado Glauber Braga (PSB-RJ) que pediu esclarecimentos sobre as definições da guarda portuária e também compromisso de não veto da Presidência da República aos pontos que foram acordados com os trabalhadores e suas federações. O relator Eduardo Braga explicou que o acordo com os trabalhadores já havia sido firmado e que este era o texto que constava no relatório. Em seguida falou o deputado César Colnago (PSDB-ES) que parabenizou o relator que como um maestro conseguiu incorporar grosso modo a grande parte das questões colocadas. O deputado Milton

Monti (PR-SP) falou em nome da Liderança de seu partido e tomando cuidado para não citar nomes, afirmou que o texto como estava não traria os investimentos que o governo esperava, principalmente “*no que diz respeito à possibilidade de renovação antecipada dos contratos, no que diz respeito aos terminais anteriores a 1993*”. Não havendo mais inscritos, a maior parte do tempo foi dedicada ao relator Eduardo Braga (PMDB-AM) que tratou de esclarecer alguns pontos cruciais das mudanças de texto que fizeram, por exemplo “*E é preciso dizer que nós introduzimos no texto a expressão competitividade ao longo de todo o texto, permeando o texto com a palavra competitividade, o que significa equilíbrio entre TUPs e porto organizado.* ” O Deputado Marcio França (PSB-SP) fez várias questões sobre os critérios de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e pelo deputado Milton Monti (PR-SP) sobre a os contratos anteriores a 1993. O presidente (José Guimarães - PT-CE) procurou ressaltar os avanços alcançados pela Comissão e claramente revelou conversas de bastidores ao declarar que:

“Vamos ver se com os destaques apresentados, nobre Relator, consigamos fazer um papo com algumas lideranças da Comissão, amanhã lá pelo final da manhã – vamos ver o que o Relator vai apresentar de adendo –, e aí vamos conversar. O ideal é chegarmos com um certo grau de unidade naquilo que é substantivamente forte para manter o relatório do nobre Relator. Senão, o Deputado Márcio tem razão, sim: ele vem e apresenta o relatório, cita os dos artigos principais. Aí vem um destaque, que sei que há, e acaba com o relatório do nobre Relator. [...]. Portanto, esse relatório, naquilo que é central, deveria ser aprovado. Por isso, precisamos, Deputado Márcio França, dialogar bem até amanhã para ver se construímos esse entendimento” (José Guimarães, COMISSÃO MISTA MP 595/2012, 2013).

- A décima primeira e última reunião da Comissão Mista foi em 24/04/13 e nela se realizaram a leitura e apreciação do relatório e complementações de voto. A reunião começou em clima tenso, pois o presidente solicitou a dispensa da leitura da ata das reuniões 9 e 10 e imediatamente Mendonça Filho perguntou sobre a votação dos destaques, para saber a posição da presidência de modo a questionar inclusive a ata. Percebeu-se a atuação de Eduardo Cunha para tentar apaziguar ânimos logo no início da reunião. Pelo regimento, o presidente precisou declarar como encerrada as discussões e certificou-se de que as inscrições de parlamentares a falar estavam canceladas. Assim, a palavra foi dada ao relator que fez a leitura somente dos pontos onde foram feitos ajustes em relação ao relatório do dia 17/04. O relatório foi aprovado por unanimidade com 140 emendas aprovadas¹⁵⁵, além da incorporação do acordo

¹⁵⁵ Ver comunicação final da Comissão Mista no Anexo III.

firmado com os trabalhadores¹⁵⁶. O Relator então, passou para os requerimentos de votação em separado. Depois de algum alvoroço em torno destes destaques, finalmente chegaram a um acordo em fazer os debates destes destaques no plenário da Câmara, conforme registrado por Eduardo Cunha:

“Muito bem. Sr. Presidente, eu quero aqui fazer um registro de agradecimento ao Deputado Mendonça. Nós costuramos um acordo. Nós estamos habituados aqui a que as coisas sigam. Não tem sentido. Eu me comprometi com ele a debater isso no plenário, oferecendo o companheirismo e fazer o bom debate no plenário.”

Havia ainda a hipótese de outros destaques que tinham sido compilados pelo Deputado Glauber Braga (PSB-RJ) e assinados em conjunto pelos deputados Paulo, pelo Deputado Beto e pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, emenda, inclusive, que foi de autoria do Deputado Arnaldo. Eduardo Cunha ofereceu a solidariedade do PMDB para esses destaques e Mendonça Filho (DEM – PE) complementou dizendo “É a amarração da emenda”. O Deputado Glauber Braga (PSB – RJ) retirou, então, o destaque e Cunha completou a frase de Mendonça Filho dizendo: “Está amarrado em nome de Jesus!” O presidente agradece a todos pelos esforços nas 11 semanas de atividades da Comissão Mista e acordos alcançados e declarou a reunião encerrada.

Em resumo, considera-se, que, embora tenha havido uma tensão inicial nos trabalhos da Comissão Mista, por conta dos parlamentares que tentaram inviabilizar a instauração da comissão (destacadamente Beto Mansur, PP/SP), as reuniões e as Audiências Públicas trouxeram à tona os principais pontos MP e permitiram o debate técnico e político entre os parlamentares e os palestrantes convidados. Isto foi importante, pois nem todos os parlamentares escalados a compor a comissão eram fluentes na temática dos portos nos problemas que a MP estava apontando diretrizes para resolver. Alguns parlamentares ainda fizeram confusão entre as questões portuárias e marítimas, misturando as questões da regulação dos portos com temas do transporte marítimo e marinha mercante, que embora correlatos, de não misturam no objeto da MP (isto ficou evidente na fala do Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) durante a Décima Reunião da Comissão). Com relação aos participantes dos debates na Comissão, percebeu-se também que, apesar da Comissão ser formada por Senadores e Deputados em base 50/50, notou-se mais atuante, os deputados do que os Senadores, em particular aqueles que foram proponentes de grande quantidade de Emendas, como foram os

¹⁵⁶ Ver Nota Informativa do Senado Federal no Anexo IV.

casos de Marcio França (PSB/SP), Glauber Braga (PSB/RJ), César Colnago (PSDB/ES) e Paulo Pereira da Silva (PDT/SP). Dentre os Senadores, foi marcante a atuação da Senadora Kátia Abreu (PSD-TO), não só pela clareza e veemência que defendeu suas posições em favor da MP, mas também por ter sido a única a mencionar a ausência dos armadores e companhias de navegação nas Audiências Públicas. Em teoria, os armadores estiveram representados pela CNT, já que esta entidade tem com membro associado¹⁵⁷ o Centronave/CNNT (CNNT - Centro Nacional de Navegação)¹⁵⁸. Na síntese dos debates ocorridos nas 11 reuniões da Comissão Mista pode-se ver também que não se notou uma mudança de postura dos participantes com relação a MP, isto é, tanto os parlamentares que eram reticentes, como apoiadores da MP assim permaneceram até o final e coube ao Relator Senador Eduardo Braga (PMDB-AM) costurar um texto que, sem mudar o espírito da MP, contemplasse as emendas, contemplando requerimentos dos empresários do setor portuário (atuantes e novos entrantes), empresários usuários da infraestrutura portuária e trabalhadores portuários, pois ao final, estes eram os interesses em jogo.

As notas taquigráficas não deixam dúvidas dos papéis destacados: do líder do PMDB Eduardo Cunha em acalmar ânimos e viabilizar a votação do relatório sem um tumulto de destaques propostos pelos parlamentares; e do líder do PT José Guimarães que trabalhou na articulação política entre uma reunião, nas conversas de bastidores e fora das reuniões.

7.2.2 Os debates do PLV 09/2013 na Câmara dos Deputados

Seguindo o prazo regimental, após o encaminhamento do relatório da Comissão Mista, a Câmara dos Deputados iniciou os debates sobre o PLV 09, isto é, o projeto de lei de conversão da MP 595 de 2012 em 14/05/2013. O objetivo era encaminhar o texto final para votação no Senado no máximo no dia 15/05/2013, pois a MP vencia às 23:59 do dia 16/05. Sabe-se que isto não aconteceu, pois, os debates na Câmara do Deputas se estenderam por dez sessões, praticamente seguidas entre os dias 14 e 16/05/2013. Uma das razões mais evidentes para tão longos enfrentamentos no plenário era a quantidade de destaques que haviam sido requeridos formalmente pelos deputados. O Quadro 40 traz o resumo das sessões que totalizaram 40 horas de discussões na Câmara dos deputados. Vê-se que uma parcela significativa dos destaques foi

¹⁵⁷ Dados disponíveis em (<http://www.cnt.org.br/Paginas/estrutura-cnt>)

¹⁵⁸ O presidente do CNNT é Sr. Julian Thomas, que é também Diretor-Superintendente do armador Hamburg Süd e Aliança Navegação e Logística do Brasil (<http://www.centronave.org.br/pt/index.php>)

votada na madrugada, como foi o caso das 115ª e 120ª Sessões. A Quadro 41, por sua vez, traz a síntese dos requerimentos de destaques.

Quadro 40: Resumo das Sessões da Câmara dos Deputados em votação do PL V 09/2013

Sessão:	Hora de Início	Registro de presença (início):	Hora de Término	Publicação no Diário:	total de horas	Nr de destaques votados
112ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Matutina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 14 de maio de 2013.	11h09min	214	14h50min	15/05/2013	4	1
113ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 14 de maio de 2013	15h09min	429	17h	15/05/2013	2	0
114ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 14 de maio de 2013	17h28min	467	22h30min	15/05/2013	5	4
115ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Noturna, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 14 de maio de 2013	22h36min	488	03h36min	15/05/2013	5	16
116ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Matutina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 15 de maio de 2013	03h39min	488	04h55min	16/05/2013	1,5	1
117ª Sessão da Câmara dos Deputados, não Deliberativa Solene, Matutina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 15 de maio de 2013	10h02min	O Sr. Presidente informou que a sessão destinou-se à homenagem aos 70 Anos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT	11h08min	16/05/2013	--	0
118ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Matutina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 15 de maio de 2013	11h09min	133	16h11min	16/05/2013	5	3
119ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 15 de maio de 2013	16h14min	479	21h14min	16/05/2013	5	12
120ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Noturna, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 15 de maio de 2013	21h17min	484	02h17min	16/05/2013	5	11
121ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Matutina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 16 de maio de 2013	02h19min	484	07h03min	17/05/2013	5	1
122ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Matutina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 16 de maio de 2013	07h05min	484	09h45min	17/05/2013	2,5	2
total					40	51

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas das Sessões da Câmara dos Deputados

Os dados do Quadro 41 indicam também que não só os 57 destaques requeridos para votação (26 das Bancadas e 31 Simples), mas também o conteúdo desses destaques e a própria condução da votação, muitas vezes enfrentando falta de quórum pelo adiantado da hora, foram fatores que contribuíram para que o processo de votação fosse bastante alongado, só não batendo o tempo *record* de sessões da votação da Constituinte. Ainda na Quadro 41 pode-se ver que o deputado Mendonça Filho, cumpriu com combinado na Comissão Mista e

encaminhou os destaques simples, isto é, além daqueles que foram encaminhados pelas Bancadas.

Quadro 41: Síntese dos Requerimentos dos Destaques à votação do PLV 09

Parlamentar / Partido	Bancada/Simples	Ocorrências	%	Partido	Bloco*
Eduardo Cunha, Líder do PMDB	Bancada	4	15,4%	PMDB	Bloco Parlamentar da Maioria
José Guimarães, Líder do PT	Bancada	4	15,4%	PT	Bloco de Apoio ao Governo
André Moura, Líder do PSC	Bancada	2	7,7%	PSC	Bloco Parlamentar União e Força
Arthur Lira, Líder do PP	Bancada	2	7,7%	PP	Bloco Parlamentar da Maioria
Eduardo Barbosa, Vice-Líder do PSDB	Bancada	2	7,7%	PSDB	Bloco Parlamentar da Minoria
Eduardo Sciarra, Líder do PSD	Bancada	2	7,7%	PSD	Bloco Parlamentar da Maioria
Glauber Braga, Vice-Líder do PSB	Bancada	2	7,7%	PSB	Bloco de Apoio ao Governo
André Figueiredo, Líder do PDT	Bancada	1	3,8%	PDT	Bloco de Apoio ao Governo
Anthony Garotinho, Líder do Bloco PR, PTdoB, PRP, PHS, PTC, PSL, PRTB	Bancada	1	3,8%	PR, PTdoB, PRP, PHS, PTC, PSL, PRTB	Bloco Parlamentar União e Força
Antônio Roberto, Vice- Líder do PV.	Bancada	1	3,8%	PV	Bloco Parlamentar da Maioria
Deputado Mendonça Filho – 1º Vice-Líder do Democratas	Bancada	1	3,8%	DEM	Bloco Parlamentar da Minoria
Jovair Arantes, Líder do PTB	Bancada	1	3,8%	PTB	Bloco Parlamentar União e Força
Rubens Bueno, Líder do PPS	Bancada	1	3,8%	PPS	sem bloco
Manuela D'Ávila, Líder do PCdoB	Bancada	1	3,8%	PCdoB	Bloco de Apoio ao Governo
Ronaldo Caiado, Líder do Democratas.	Bancada	1	3,8%	DEM	Bloco Parlamentar da Minoria
sub total Bancadas		26	100,0%		
Eduardo Cunha, Líder do PMDB	Simples	25	80,6%	PMDB	Bloco Parlamentar da Maioria
Mendonça Filho, 1º Vice-Líder do Democratas	Simples	6	19,4%	DEM	Bloco Parlamentar da Minoria
sub total Simples		31	100,0%		
Total de destaques		57			

Fonte: Elaboração própria.com base nas Atas das Sessões da Câmara dos Deputados

*Observação: informação dos blocos conforme dados do Diário do Senado do dia 17/05/2013.

Sabe-se que nem todos os destaques chegaram a ser votados, pois alguns foram retirados e outros aglutinados. Porém, antes de se passar ao detalhamento das votações na Câmara dos Deputados, similarmente ao que se fez nas atas das reuniões da Comissão Mista, também se procederá com Análise de Conteúdo das atas das sessões da Câmara dos Deputados. Tomando como base aquela mesma lista de 16 palavras-chave, fez-se a busca destas palavras nas atas das 10 sessões da Câmara ocorridas entre 14 e 16 de maio de 2013 com o objetivo de detectar a relevância dessas palavras nos debates dos deputados. Igualmente no caso da Análise de Conteúdo das atas da Comissão Mista, em adição à lista original de 16 palavras, considerou-se outra 3 a mais (CAP, OGMO e produtividade) como forma de detectar qual a frequência com que foram mencionadas nos debates na Câmara dos Deputados.

O material das atas contendo as notas taquigráficas das sessões da Câmara foi retirado do Diários da Câmara dos Deputados dos dias 15, 16 e 17 de maio de 2013. Tomou-se o cuidado de selecionar as páginas em que o tema da votação do PLV apareceu, tendo em vista que as

atas das sessões da Câmara publicadas nos Diários contêm outras informações do ocorrido na Câmara naqueles dias. Assim, compilados todas essas páginas dos três Diários (15, 16 e 17 de maio, correspondentes às sessões de 14, 15 e 16 de maio de 2013) em um arquivo Word (.doc) que passou ser a base pesquisável das palavras-chave. Os resultados desta busca estão resumidos no Quadro 42. Estes dados revelam basicamente duas informações. Primeiro, que os parlamentares discutiram os tópicos propostos no texto da MP, os seja, o objetivo do Governo Federal que era colocar em discussão a matéria da modernização dos portos foi atingido. Segundo, que a frequência de algumas palavras foi muito maior que outras, indicando que o discurso da “modernização”, do “investimento” e do “desenvolvimento” dominaram 60% dentre as palavras-chave selecionadas.

Um outro indicador que se utilizou aqui foi o de Densidade da Palavra no texto, isto é, dividindo-se o número de ocorrência pelo total de palavras no texto. A literatura que faz este tipo de análise da Densidade das Palavras não especifica parâmetros para tipos de texto (discursivo, dissertação, atas etc.), pois o seu objetivo é apenas saber se a palavra é relevante ou não para os algoritmos de busca dos chamados *Search Engines* ou motores de busca (como o Google, por exemplo). Então, essa literatura (também conhecida como *Search Engines Optimization* ou SEO) recomenda que a densidade ideal seria algo entre 1% e 5%. No caso dos dados do Quadro 42, verificou-se que nenhuma dessas palavras atingiu este resultado. De modo a verificar esses resultados mais detalhadamente, utilizou-se um outro software para contar e listar palavras no texto das atas da Câmara. Isto é, fazer o caminho inverso, buscando saber então qual a palavra mais citada. O software utilizado foi o Processador Linguístico de Corpus¹⁵⁹, que fornece um relatório estatístico detalhado sobre o vocabulário do texto, quantidade de ocorrências de cada palavra e listagem das palavras por ocorrência. Segundo estes resultados, no texto de 410.315 palavras das atas, nenhuma palavra passou da densidade de 4,77% e, descontando-se os artigos e preposições, a palavra mais citada foi “votação” com uma densidade de 0,31%. Considera-se esse resultado importante para compará-lo mais adiante com o mesmo tipo de análise que se fez das Atas da Comissão Mista e também da Sessão do Senado Federal.

¹⁵⁹ Disponibilizado em <http://linguistica.insite.com.br/corpus.php>

Quadro 42: Análise de conteúdo: Palavras-chave nas atas das sessões da Câmara dos Deputados na votação do PLV

Sessões da Câmara dos Deputados (14-15-16 de maio de 2013)				
total de palavras do texto total		410.315		
Palavra-chave	Número de ocorrências	Rank	Densidade no texto total	Participação do total de ocorrências
2 Modern(ização)	283	1	0,07%	29,1%
3 Investimento(s)	202	2	0,05%	20,8%
8 desenvolvimento	101	3	0,02%	10,4%
4 Custo(s)	85	4	0,02%	8,7%
15 competitiv(idade) (o)	69	5	0,02%	7,1%
1 (In)Eficiência	46	6	0,01%	4,7%
12 (des)centralização	37	7	0,01%	3,8%
17 OGMO	24	8	0,01%	2,5%
6 planejamento	21	9	0,01%	2,2%
7 Segurança jurídica	20	10	0,00%	2,1%
9 Iniciativa privada	20	11	0,00%	2,1%
13 dragagem	17	12	0,00%	1,7%
16 Custo Brasil	16	13	0,00%	1,6%
19 produtividade	9	14	0,00%	0,9%
10 Oferta	7	15	0,00%	0,7%
11 carga própria e de terceiros	5	16	0,00%	0,5%
14 desempenho	5	17	0,00%	0,5%
18 CAP	4	18	0,00%	0,4%
5 barreiras (à entrada), técnica, comercial	2	19	0,00%	0,2%
total de ocorrências dessas palavras-chave	973		0,24%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas das Sessões da Câmara dos Deputados

Seguindo a Análise de Conteúdo, dada a enorme quantidade de texto das atas das Sessões da Câmara, procurou-se ainda examinar como se deu o uso da palavra pelos parlamentares. Para tanto, no material das atas foram selecionadas as falas dos parlamentares que foram relevantes nos debates ocorridos em plenário da câmara, conforme destacado no resumo da ata publicada pelo Diário considerou-se apenas as falas em que os parlamentares se posicionaram espontaneamente frente a um determinado tema em discussão ou votação e foram excluídos as intervenções dos líderes de partidos no momento em que fazem a orientação de votação, pois estes são momentos em que os líderes são obrigados a falar. Sendo assim, foram encontradas 270 intervenções relevantes feitas por 96 parlamentares diferentes. Os Quadros 43 e 44 trazem os principais resultados deste exame. Verificou-se que a oposição (formada por PSDB e DEM) falaram 25% das vezes, isto é, mais do que o PT, como partido do governo interessado na aprovação da matéria. Os parlamentares de SP e RJ falaram 38,1% das vezes, o que em grande medida se explica quando se verifica o número de falas por parlamentar, onde se constatou que os 10 primeiros parlamentares falaram 40,7%; os Líderes partidários 43,3%; e líderes e vice-líderes juntos 74,4% das 270 intervenções relevantes identificadas, conforme detalhado na Quadro 44.

Quadro 43: Análise do Uso da Palavra nos debates no plenário da Câmara dos Deputados (por partido e por UF)

Partidos	nr de intervenções relevantes	(%)
PT	59	21,9%
PSDB	40	14,8%
DEM	32	11,9%
PMDB	26	9,6%
PDT	17	6,3%
Bloco/PR	15	5,6%
PTB	14	5,2%
PPS	14	5,2%
PSB	11	4,1%
PSD	10	3,7%
PCdoB	8	3,0%
PSOL	7	2,6%
PV	6	2,2%
PP	5	1,9%
PRB	3	1,1%
PSC	1	0,4%
PMN	1	0,4%
PEN	1	0,4%
total	270	100,0%

UF	nr de intervenções relevantes	%
SP	58	21,5%
RJ	45	16,7%
PE	22	8,1%
RS	21	7,8%
GO	17	6,3%
PR	16	5,9%
MT	13	4,8%
BA	11	4,1%
CE	10	3,7%
MG	10	3,7%
ES	8	3,0%
SC	7	2,6%
MA	4	1,5%
PB	4	1,5%
TO	4	1,5%
AC	3	1,1%
AL	3	1,1%
AM	3	1,1%
PA	3	1,1%
PI	2	0,7%
RN	2	0,7%
SE	2	0,7%
DF	1	0,4%
RO	1	0,4%
RR	0	0,0%
AP	0	0,0%
MS	0	0,0%
total	270	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas das Sessões da Câmara dos Deputados dos dias 14 a 16 de maio de 2013.

Quadro 44: Análise do Uso da Palavra nos debates no plenário da Câmara dos Deputados (por parlamentar, os 20 primeiros*)

Parlamentar	nr de intervenções relevantes	%	Ranking	Líder/Vice-Líder	Líder/Partido
CARLOS SAMPAIO	16	5,9%	1	sim	PSDB
RONALDO CAIADO	16	5,9%	2	sim	DEM
ANTHONY GAROTINHO	13	4,8%	3	sim	Bloco PR, PTdoB, PRP, PHS, PTC, PSL, PRTB
EDUARDO CUNHA	13	4,8%	4	sim	PMDB
NILSON LEITÃO	13	4,8%	5	sim	Liderança da Minoria
ARLINDO CHINAGLIA	9	3,3%	6	sim	Governo
SILVIO COSTA	9	3,3%	7	não	
EDUARDO SCIARRA	7	2,6%	8	sim	PSD
JOSÉ GUIMARÃES	7	2,6%	9	sim	PT
ONYX LORENZONI	7	2,6%	10	sim	
RUBENS BUENO	7	2,6%	11	sim	PPS
AMAURI TEIXEIRA	6	2,2%	12	sim	
MENDONÇA FILHO	6	2,2%	13	sim	DEM
JOSÉ GENÓINO	5	1,9%	14	não	
ARNALDO FARIA DE SÁ	4	1,5%	15	sim	
ARNALDO JARDIM	4	1,5%	16	sim	
CESAR COLNAGO	4	1,5%	17	sim	
DELEGADO PROTÓGENES	4	1,5%	18	não	
GLAUBER BRAGA	4	1,5%	19	sim	
IVAN VALENTE	4	1,5%	20	sim	PSOL

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas das Sessões da Câmara dos Deputados dos dias 14 a 16 de maio de 2013. *A Lista completa com os 96 deputados que fizeram uso da palavra nessas 270 intervenções encontra-se no Apêndice V.

O uso da palavra por parte dos parlamentares está também relacionado ao posicionamento dos partidos frente às votações ocorridas e claro, ao texto final do PLV para encaminhamento ao Senado. Ao examinar as votações ocorridas, verificou-se que, embora houvesse 57 destaques a serem votados, apenas 50 votações ocorreram de fato no plenário da Câmara pois, além de aglutinação de destaques em uma mesma votação, houve situações em que os parlamentares retiraram os destaques de votação e também situação de emendas não acolhidas pela mesa, como foi o caso das Emendas Aglutinativas nºs 29, 31, 32 e 33 pelo fato de estarem repetidas, com pequena alteração, no PLV, que, por sua vez, também já tinha sido votado quando outras emendas aglutinativas foram apresentadas ou prejudicadas (como foi o caso das Emendas nºs 231 e 344). O Quadro 45 apresenta os detalhes dessas votações.

Quadro 45: Resumo das votações ocorridas na Câmara dos Deputados no âmbito do PLV

Tipo de requerimento / data	14/05	15/05	Total	%	Rejeição
Emenda aglutinativa	9	5	14	28,0%	64,3%
Destaques de artigos do PLV	2	10	12	24,0%	83,3%
Retirada da MP da Pauta	3	6	9	18,0%	100,0%
Destaques de emendas	5	3	8	16,0%	62,5%
Verificação de votação	0	5	5	10,0%	80,0%
Adiamento da votação	1	0	1	2,0%	100,0%
Votação artigo por artigo do PLV	1		1	2,0%	100,0%
Redação final do PLV	0	1	1	2,0%	0,0%
total	20	30	50	100,0%	

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas das Sessões da Câmara dos Deputados dos dias 14 a 16 de maio de 2013.

O início da sessão do dia 14 de maio de 2013 foi bastante tenso em função da retomada dos temas denunciados pelo Deputado Anthony Garotinho (PR/RJ) na semana anterior. Ele afirmava que havia emendas que visavam proteger as empresas já atuantes como operadores portuários das novas regras concorrenciais que estariam expostas com a aprovação da MP. Garotinho acusava o deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) de apoiar interesses afetados, como o empresário Daniel Dantas, controlador da Santos Brasil, um dos mais antigos operadores de contêineres concessionado no porto de Santos (SP). Garotinho apelidou essa emenda de “Tio Patinhas”. Tanto os líderes do PSDB (Carlos Sampaio) como do DEM (Ronaldo Caiado) aproveitaram essa situação para justificar o seu posicionamento contra a MP e os vários requerimentos que fizeram para retirada da pauta de votação. Ao longo da votação de um desses requerimentos, Garotinho se defendeu dizendo que:

“Sr. Presidente, as minhas palavras foram muito claras: o que está sob suspeição é a emenda aglutinativa. Eu elogiei a medida provisória, eu elogiei o trabalho feito pela Comissão Mista. Portanto, não são verdadeiras as palavras dos Líderes do DEM e do PSDB, que estão desvirtuando as minhas palavras no sentido de prejudicar o País. A medida provisória é altamente

positiva, e é ela que nós queremos votar. O que não queremos votar é a “Emenda Tio Patinhas”, a emenda aglutinativa, que, para mim, não representa os interesses do País” (DC, 15/05/2013, p.16867).

O fato de haver tido 9 requerimentos para retirada da MP da pauta revela que as votações na Câmara não foram tranquilas. Regimentalmente, a retirada do tema da pauta é permitida cada vez que uma nova sessão se inicia e por isso, notou-se que foi requerido praticamente um por sessão e os seus requerentes foram na sua quase totalidade os Líderes dos partidos da oposição: no dia 14/05/2013 requereram Eduardo Cunha, PMDB/RJ; César Colnago, Vice-Líder do PSDB; Ronaldo Caiado, Líder do Democratas. No dia 15/05/2013 (Carlos Sampaio, Líder do PSDB; Rodrigo Maia, Vice-Líder do Democratas; Ronaldo Caiado, Líder do Democratas; Chico Alencar, PSOL/RJ; Ivan Valente, Líder do PSOL; Deputado Carlos Sampaio, Líder do PSDB; Deputado Vanderlei Macris, Vice-Líder do PSDB e Deputado Izalci, Vice-Líder do PSDB.)

Houve, também, outras duas tentativas de utilizar o regimento para de alguma forma ganhar tempo durante a votação ainda logo no início da 114ª sessão no dia 14/05. Foram elas: o requerimento de adiamento da votação solicitado por Eduardo Cunha, Líder do PMDB, e depois os requerimentos de votação de artigo por artigo do PLV solicitados por Eduardo Cunha, Líder do PMDB e Ronaldo Caiado, Líder do Democratas. Todos foram rejeitados e a votação dos destaques seguiu à diante. Algumas sessões tiveram suas votações prejudicadas por falta de quórum por conta do horário avançado. Este foi o caso da 116ª iniciada às 03h39min e da 121ª iniciada às 02h19min. Aqui, se nota mais uma vez o papel destacado do presidente Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) em manter-se firme frente às pressões dos parlamentares que queriam encerrar a votação de qualquer maneira.

O alto índice de rejeição tanto dos Destaques (83,3%), como das Emendas Aglutinativas (64,3%) pode ser explicado quando se examina o seu conteúdo e também a base de parlamentares. No que diz respeito ao conteúdo dos requerimentos, este estava relacionado com aquele acordo feito na última reunião da Comissão Mista, em que os parlamentares que não estavam 100% satisfeitos com o parecer final do Relator queriam colocar destaques para votação ali mesmo, concordaram na “amarração” feita pelo líder do PMDB Eduardo Cunha com líderes do Democratas (Mendonça Filho) e do PSDB (César Colnago) ainda, ali, no âmbito da Comissão, apostando em uma discussão mais ampliada no plenário da Câmara. No entanto, naquele contexto da Câmara dos Deputados, a base aliada do governo contava com 423

deputados e restando então 90 na oposição¹⁶⁰, isto é, com 82% de bancada era bastante provável que o texto do PLV fosse aprovado com folga e sem modificações em relação ao que veio da Comissão Mista. Ao final, foi visto que só foram aprovadas poucas alterações no texto do PLV, a saber:

- Aprovada a Emenda Aglutinativa Nº 30 de Sibá Machado (PT-AC) que dizia: Ao Projeto De Lei De Conversão Nº 09 De 2013, Decorrente Da Medida Provisória Nº 595/2013: Aglutine-se as emendas nºs 231 e 344 na forma do artigo 57-A a ser incluído ao texto do Projeto de Lei de Conversão nº 09/2013.¹⁶¹
- Aprovado o destaque da bancada do Democratas que dizia: “Senhor Presidente, Requeremos a Vossa Excelência, nos termos do art. 161, V e § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, destaque para votação em separado da expressão ‘vedada a exclusão de área’, constante do caput do art. 15 do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 595, de 2012”, Sala das Sessões, 8 de maio de 2013. – Ronaldo Caiado, Líder do Democratas.
- Aprovado o Destaque da bancada do PSD que dizia: “Requeiro a V. Exa., nos termos do art. 161, § 2º, do Regimento Interno, destaque para votação em separado da expressão ‘o dia 6’, constante do Parágrafo único do art. 59 do PLV apresentado à MP 595/12, com vistas a sua supressão”, Sala das Sessões, 8 de maio de 2013. – Eduardo Sciarra, Líder do PSD.
- Requerimento de destaque para votação em separado, de autoria da bancada do PSB: “Senhor Presidente, requeiro, nos termos dos artigos 117, IX c/c 161, inciso II e § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, destaque para votação em separado do § 4º da Emenda nº 3, para que se torne o § 5º do art. 17 constante do PLV oferecido à Medida Provisória nº 595/12”, Sala das Sessões – Glauber Braga, Vice-Líder do PSB.

¹⁶⁰ Este dado constou no Diário da Câmara dos dias 15, 16 e 17 de maio de 2013 e foi diversas vezes repetida na fala dos parlamentares (como por exemplo Carlos Sampaio/PSDB na página 17204; Duarte Nogueira/PSDB na página 17419; Rubens Bueno/PPS na página 17359)

¹⁶¹ Na votação desta emenda notou-se um certo tumulto no plenário, pois o Deputado Sibá Machado foi acusado de plágio da Emenda Aglutinativa nº 28, uma vez que o seu requerimento apareceu como uma xerox com assinatura de Mendonça Filho (DEM/PE), Onyx Lorenzoni (DEM/RS) e Izalci (PSDB/DF) que tinham antes apresentado a Emenda Aglutinativa nº 25 e foi rejeitada. O Presidente Henrique Eduardo Alves informou que, embora tratem do mesmo artigo, os textos são diferentes, pois na nº 25 constava que “Art. 57-A A prorrogação dos contratos de arrendamento em vigor firmados sob a Lei nº 8.630, de 1993, ocorrerá, por uma única vez e pelo prazo máximo previsto em contrato, desde que o arrendatário promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias” (p. 17543). Enquanto que na nº 30 constou que “Art. 57-A A prorrogação dos contratos de arrendamento em vigor firmados sob a Lei nº 8.630, de 1993, poderá ocorrer, por uma única vez e pelo prazo máximo previsto em contrato, desde que o arrendatário promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias (...)” (p. 17544)

Assim, à medida que as votações dos destaques foram avançando, tendo visto que a maioria deles foi rejeitado, os partidos, por meio de seus líderes e vice-líderes, foram expondo suas orientações de votação (no caso das que foram nominais) e também de obstrução, indicando qual seria o seu posicionamento com relação às diretrizes do PLV a ser encaminhado ao Senado. O Quadro 46 traz o resumo deste posicionamento, bem como as principais ressalvas feitas por cada partido. Nota-se que alguns partidos mudaram de posicionamento ao longo dos debates, como foi o caso do PSDB e que outros (partidos menores), se limitaram a colocações genéricas em favor da modernização e do desenvolvimento portuário. Alguns partidos tiveram dificuldades em se manter coesos, pois tinham opiniões divergentes entre seus membros (caso do PTB).

Quadro 46: Posicionamento dos partidos frente ao texto final do PLV

Partido	Bloco	Posicionamento	Principais Ressalvas/Elogios apontados
PT	Bloco de Apoio ao Governo	Favorável.	Por uma política cada vez mais eficiente e eficaz para a infraestrutura.
PMDB	Bloco Parlamentar da Maioria	Favorável a votação da MP, mas com ressalvas as autorizações de portos sem licitação.	O porto é um serviço público e como tal deve ser licitado.
PSDB	Bloco Parlamentar da Minoria	Mudou de favorável para contrário.	Mostou-se em favor da modernização dos portos. Mas posicionou-se contra diante das acusações de fraude, na sacanagem, na malandragem, esta "MP dos Porcos", "MP do Tio Patinhas" vindas da própria base aliada. Além das denúncias de compra de emendas.
PSD	sem bloco	Favorável	Matéria é fundamental para ganho de competitividade.
PR	Bloco Parlamentar União e Força	Favorável	MP vai dar mais competitividade ao Brasil e a sua infraestrutura portuária.
PP	Bloco Parlamentar da Maioria	Favorável com ressalvas.	Preferia um projeto de lei para aprofundar a matéria, principalmente no que diz respeito aqueles que já operam no porto público.
DEM	Bloco Parlamentar da Minoria	Contrário	Não moderniza nada, pois retira autonomia dos Estados.
PSB	Bloco de Apoio ao Governo	Favorável com ressalvas.	Em defesa do porto organizado, dos portos públicos, dos direitos dos trabalhadores.
PDT	Bloco de Apoio ao Governo	Favorável com ressalvas.	Mostrou-se em favor quando o acordo com os trabalhadores foi incorporado ao texto da MP, mas desaprovaram o fato do acordo ficar válido só para os portos públicos.
PTB	Bloco Parlamentar União e Força	Cambiante	Havia uma orientação de acompanhar o PMDB, mas depois ficaram contra, em favor de um projeto de lei para debater as questões com profundidade.
PSC	sem bloco	Favorável	Medida importante para o crescimento e desenvolvimento do país.
PCdoB	Bloco de Apoio ao Governo	Favorável.	Não abrindo mão do elemento estratégico dos portos organizados, reconhece os ganhos com a consignação do público ao privado.
PPS		Favorável com ressalvas	Contra a centralização na ANTAQ.
PV	Bloco Parlamentar da Maioria	Favorável.	Ter portos modernos e o Brasil possa continuar avançando.
PRB	Bloco de Apoio ao Governo	Favorável	Modernização é urgente para o desenvolvimento.
PSOL		Contrário	Em favor da modernização, mas contra a privatização. Defendem a estatização do sistema.
PEN		Favorável	Matéria fundamental para o desenvolvimento do Brasil.
PMN		Favorável	Em favor da inteireza do projeto de lei de conversão do texto que veio da Comissão, pois apoia os trabalhadores.

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas das Sessões da Câmara dos Deputados dos dias 14 a 16 de maio de 2013.

A seguir, destaca-se também algumas falas dos líderes e vice-líderes que demonstram e justificaram o seu posicionamento que deram à matéria e que foram consideradas essenciais para compreensão de como se materializaram as forças em atuação contra e favor da nova de lei dos portos na dinâmica congressual. Seguindo a ordem dos partidos no Quadro 46, inicia-se chamando atenção para o líder do Governo na Câmara Arlindo Chinaglia (PT-SP):

“Sr. Presidente, eu espero que alguns discursos enfáticos, tanto da Base quanto da Oposição, se mantenham na próxima sessão. Eu quero ver como vão explicar o recuo ou o fato de deixarem de acompanhar quem os está comandando. Em segundo lugar, na verdade, há uma divergência de fundo. Há aqueles que estão preocupados em fazer licitação no Estado, mas não garantem se a licitação é benfeita ou não – e eu não estou acusando no sentido de que ela seja malfeita. Mas como é que nós vamos compatibilizar, de fato, um planejamento do Estado brasileiro pelo poder concedente, que tem que pensar uma melhor situação para os portos? A saber, nos portos organizados, hoje, nós temos contratos de duração variada. Eu quero assegurar que o Governo quer cumprir todos os contratos e, se tiver que haver renovação, que seja de acordo com o contrato e com o poder concedente. E aquele que ganhou a outorga, o licitante, que também cumpra com a sua parte. [...]. Portanto, é natural que quem nega o papel do Estado, quem acredita que o mercado vai conduzir o País – e essa concepção quebrou o Brasil três vezes há pouco mais de 10 anos – não pode suportar o planejamento do Estado, coisa que qualquer empresa faz, e também não pode suportar que haja uma integração para melhorar o desempenho da economia nacional. Por isso, o Governo está tranquilo com a proposta, e queremos continuar debatendo para aprová-la” (DC, 15/05/2013, p. 16879).

O Deputado Colbert Martins (PMDB-BA) fez questão de enfrentar o que havia sido veiculado na imprensa daquele dia:

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, senhores funcionários, senhoras e senhores que acompanham esta sessão, o PMDB está pronto para votar a Medida Provisória nº 595. O que nós fizemos como parte do Governo que somos... porque aqui não somos base do Governo, somos Governo. O Vice-Presidente da República é do PMDB, então, não somos base, não, somos Governo, temos as responsabilidades de governo e não abrimos mão de participar da forma mais democrática possível das discussões, como participarmos de todas as discussões que dizem respeito às propostas que o Governo manda para esta Câmara dos Deputados. Nós não somos homologadores de decisão, não, somos participantes de decisão. E quem participa de decisão tem a capacidade de discutir, como estamos fazendo, porque entendemos que é preciso aperfeiçoar a matéria. Agora, Sr. Presidente, não vamos aceitar o que alguns jornais do dia hoje publicaram: que o Governo estaria propenso a fazer pagamento de emendas parlamentares no valor de 1 bilhão de reais. Não aceitamos isso! Esta Casa não é um balcão de negócios! Não houve informação de Governo nenhum de querer fazer esse tipo de pressão e usar desse tipo de sujeira sobre o Parlamento” (DC, 15/05/2013, p.16851).

O deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) saiu em defesa das emendas e dos destaques que estavam sendo colocados:

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, é muito importante nós, a cada momento, trazermos aqui a posição do que representamos na bancada. O PMDB aqui está presente para votar. Votamos favoravelmente à medida provisória e não participamos de nenhuma e qualquer manobra obstrucionista. Respeitamos quem faça obstrução, mas entendemos – se não, não teríamos votado – que há coisas meritórias no projeto. Mas como todo projeto de mudança de marco, ele tem pontos positivos e tem falhas. E essas falhas precisam de certa forma ser corrigidas” (DC, 15/05/2013, p. 17109).

E mais adiante defendeu a postura do PMDB em torno de polêmicas que surgiram com PT:

“As divergências que o PMDB tem, que o PMDB tinha, que o PMDB debateu e que o PMDB ainda pretende debater são divergências de conteúdo, divergências de detalhes, divergências de forma, mas jamais divergência política contra a matéria. (...) Nós temos uma medida provisória que muda o marco regulatório. A partida da medida provisória que muda o marco regulatório já causa interesses contrariados de um lado, interesses beneficiados do outro. Isso aí é uma medida de marco econômico. Então, não há dúvida nenhuma de que haverá sempre interesse contrariado e interesse beneficiado. Agora, não quer dizer que este Parlamento esteja buscando, com qualquer ato seu, defender ou o interesse que está sendo privilegiado ou o que foi prejudicado. O que temos de buscar aqui é o que é melhor para o marco definitivo, o que é justo para a defesa do País, para a defesa da infraestrutura e para a segurança jurídica dos contratos, para que o Brasil seja um país que consiga atrair investimento, porque respeita os seus contratos e os seus marcos. [...]. Então, é importante falar sobre esse ponto, porque quando eu leio as notícias nos jornais parece que ficamos com a impressão de que o Governo ou o PT quis derrotar o PMDB e que o PMDB se afastou do princípio do Governo. Não foi o PMDB que impediu a conclusão da votação da medida provisória. Não foi o PMDB que fez centenas de emendas aglutinativas para que pudesse protelar a votação. Não foi o PMDB que ficou na obstrução a noite inteira e que pode continuar agora, o que é legítimo do ponto de vista político. Nós não estamos questionando isso. Só estamos colocando o nome de quem efetivamente é o responsável pelos seus atos” (DC, 15/05/2013, p.17457).

O Líder do PSDB Carlos Sampaio (PSDB/SP) fez questão de resgatar a posição do PSDB em relação à matéria:

“Sr. Presidente, eu venho a esta tribuna, e peço a atenção dos colegas Parlamentares, para fazer um resgate da posição do PSDB desde o início da apresentação desta MP. Sr. Presidente, quando foi encaminhada a MP dos Portos para o Congresso Nacional, foi nomeada uma Comissão Mista da qual o PSDB participou, através do seu Deputado César Colnago, e participou ativamente e, tenho para mim, contribuiu para a apresentação do relatório do Senador Eduardo Braga, que, até aquele momento, era um relatório que atendia aos interesses da Nação e sobre o qual nenhuma mácula recaía. (...) Ocorre, Sr. Presidente, que, quando estávamos aqui para votar

favoravelmente e sem qualquer receio quanto à seriedade da proposta que veio do Senado, nós vimos uma noite de trevas nesta Casa. Acusações não do PSDB, não de um partido da Oposição, mas de dois grandes partidos da base, um acusando o outro: “MP dos Porcos”; “cheira mal essa MP”; “MP do Tio Patinhas”; “ganha-se dinheiro com essa MP”¹⁶². E o PSDB, ouvindo e assistindo atônito às acusações da base do Governo, o que evidencia a total falta de habilidade da Presidente Dilma em conduzir a sua base aqui dentro. Ela apresenta uma proposta importante para o País, que só não foi aprovada na semana passada por acusações mútuas entre partidos da base aliada. Este registro tem que ser feito ao País, porque o PSDB era favorável. Mas, veio a mácula, Sr. Presidente: “Esta CPI”, acusam alguns da base do Governo da Presidente Dilma, “veio de lá favorecendo quatro grandes empresas”. “Não”, diz o outro, “essa MP tem uma emenda aglutinativa que cheira mal”. E, hoje, vejo outro Deputado da base aliada usando as seguintes expressões nesta tribuna: “MP da Fraude”, “MP da Sacanagem”, “MP da Malandragem”. Como é que o PSDB pode votar uma medida que ele anunciou, na semana passada, ser boa para o País, se hoje recai sobre esta Casa a espada da suspeição, Sr. Presidente? (Palmas.) Estamos todos sob suspeição. (...) E, para coroar o êxito desta MP, que já não tem mais nenhuma condição de ser aprovada, vem a Ministra Ideli e começa a liberar emendas. O PSDB votava na semana passada este projeto, esta MP, sem nenhuma exigência. E agora, para sua base se acalmar, compra-se este Congresso com 1 bilhão de liberação de emendas. Onde vamos parar, Sr. Presidente? Onde vamos parar? Que condições V. Exa. tem e nós temos de votar esta MP, que era fundamental – era – para o País? (Palmas.) [...]. Para finalizar, Sr. Presidente, estamos elaborando um pedido de explicações à Ministra Ideli e estamos preparando, no caso da aprovação desta MP, uma CPI para apurar quem são os Tios Patinhas, quem são os Porcos, quem são os malandros e os sacanas, porque o PSDB não faz parte dessa corja que foi aqui ofendida sabe-se lá por quem – e sabe-se lá contra quem foram as ofensas” (DC, 15/05/2013, p. 16899).

Já o deputado Beto Mansur (PP/SP) tentou explicar a posição do seu partido com relação às emendas que haviam proposto:

“Sr. Presidente, Srs. Parlamentares, eu peço 1 minuto da atenção a V. Exas. Este momento para nós é muito importante para que possamos discutir com profundidade essa medida provisória. O texto que veio do Governo é, no meu entender, até porque trabalho há muito tempo ligado à questão portuária – fui Prefeito da cidade de Santos por 8 anos e estou nesta Casa há mais de 20 anos. Eu defendo que produzamos um texto que possa desenvolver o País. É muito importante que tenhamos em mente que todos aqui querem o desenvolvimento dos portos brasileiros, mas nós precisamos de um desenvolvimento que dê base jurídica e tranquilidade para que o investidor possa colocar dinheiro, possa investir, tenha a sua lucratividade, gere riqueza para o País e gere fundamentalmente emprego. [...]. Quero dizer uma coisa muito importante a V. Exas. e não canso de dizê-lo: tenho visto na televisão uma série de anúncios mostrando o Porto de Santos com os navios cheios de contêineres. O problema do Porto de Santos não são os contêineres. O problema do Porto de Santos são os granéis, ou seja, a soja que é embarcada por lá, o café que é embarcado por lá. Na verdade, falta muita infraestrutura

¹⁶² Referindo-se à polêmica que ocorreu entre os deputados Anthony Garotinho e Ronaldo Caiado na sessão anterior.

fora das áreas portuárias. Portanto, eu gostaria de pedir aos senhores atenção especial: não é o texto ideal para que pudéssemos ter um grande desenvolvimento, e rápido, nos portos brasileiros, mas sinto que seja o texto possível o que foi aprovado. E com as emendas que iremos apoiar e aprovar, o texto será melhorado, para que possamos ter uma medida provisória aprovada dentro da Casa, porque o brasileiro anseia por isso, e para que possamos ter uma legislação que propicie maior investimento e maior geração de emprego dentro do nosso País” (DC, 15/05/2013, p.16988).

O deputado Mendonça Filho não perdeu a chance de expor o descontentamento de seu partido tanto com o conteúdo da MP, como com a condução da votação:

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, são mais de 20 horas de discussão, sem parar, neste segundo período de sessões. Foram 18 horas no primeiro momento. Longo o debate sobre a Medida Provisória dos Portos, que, como eu já disse, de moderna só tem o nome. Só tem a propaganda do Governo Dilma, do PT. Na verdade, ela representa retrocesso, atraso, centralização, autocracia, governo de cima para baixo, deixa os Estados subordinados à vontade do rei, ou melhor, da rainha, como quer o Governo do PT. [...]. Eu pude perceber claramente, nos debates dessa madrugada, que, se porventura alguns setores do PT tivessem a oportunidade de formar maioria nesta Casa, o Regimento seria outro. A Minoria não falaria. A votação seria em rito sumário, passando-se o trator em cima daqueles que se opõem a medida provisória como esta. Talvez esse debate, essa discussão, essa briga interna entre o PT e o PMDB tenha feito com que a Oposição criasse oportunidade de expor ao País os problemas relacionados a esta medida provisória” (DC, 15/05/2013, p.17972).

O Deputado Paulo Pereira da Silva (PDT-SP) registrou a sua frustração com relação às mudanças que ocorreram no texto da Comissão Mista em relação ao acordo firmado com os trabalhadores:

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, quero tomar um tempo nesta tribuna pois falo pouco aqui, mas hoje é uma questão importante. Gostaria de comunicar aos companheiros desta Casa que participamos durante período bastante grande de ampla negociação com o Governo, com o Líder José Guimarães, com o Deputado Arlindo Chinaglia e com o Senador Eduardo Braga. Lamentavelmente, fizemos um acordo na Comissão Mista com o Presidente e com o Relator, que beneficiava, de certa maneira, todos os trabalhadores do porto. Esse acordo não foi cumprido, houve fraude no acordo. Quero apresentar isso a V. Exa. porque isso compromete todo o nosso trabalho. Estive hoje no Palácio do Planalto com o Ministro Gilberto Carvalho e com a Ministra Ideli Salvatti, que novamente não concordou em retirar essa expressão. Se não retirarem essa expressão, todo acordo feito pelos trabalhadores e pelas centrais sindicais vai ser apenas para os portos organizados, ou seja, para os atuais terminais. Os demais terminais a serem construídos nos portos privados não terão trabalhadores dos OGMOs. Nós não queremos levar os OGMOs. A nossa emenda era apenas para levar os trabalhadores dos OGMOs, pessoas que viveram o tempo todo para construir os portos brasileiros, que estão aqui desde a época de Cabral” (DC, 15/05/2013, p.16874).

Por fim, destaca-se o posicionamento do PSOL, o deputado Chico Alencar (PSOL/RJ), apoiado na fala de outra sessão do Senador Roberto Requião (PMDB/PR) tentando chamar atenção para os nomes dos grandes grupos, que na sua opinião, são os mais interessados na aprovação da MP:

“Na boa política, temos que ser sempre críticos e propositivos. O PSOL é contra a total privatização e desnacionalização dos portos proposta pelo Governo através da Medida Provisória nº 595. O PSOL defende a modernização do sistema portuário brasileiro e afirma que o Estado tem capacidade de financiamento bem maior que qualquer empresa privada. O BNDES, parceiro de várias megaempresas, aqui e no exterior, o comprova. Como lembra o Senador Roberto Requião (PMDB), ex-Governador do Paraná, “os portos privados que surgirem no novo modelo estarão ligados a empresas multinacionais de navegação marítima, integrantes de grandes grupos internacionais, as quais dominarão a logística portuária, estabelecerão preços artificialmente baixos (dumping), transferindo os custos para os demais itens do preço da operação completa – frete (...) – e, com isso, quebrarão os portos públicos que estejam na sua área de influência”. Com esta medida provisória, engavetou-se o Decreto nº 6.620, de 2008, de Lula. Está aberta a etapa de declínio irreversível dos portos públicos. Com a MP, lembra Requião, “Portonave pode quebrar Itajaí; Itapoá pode quebrar São Francisco; Pontal do Paraná pode quebrar Paranaguá, Embraport pode quebrar Santos; e o Porto do Açu, do mago Eike Batista, hoje sob gestão do Banco BTG, pode quebrar os Portos do Rio de Janeiro e de Vitória”. O “timaço” de grandes empresas cujos interesses não explicitados estão em jogo é composto dos grupos: Santos Brasil/Opportunity Fund, Libra, Multiterminais, Embraport/Odebrecht, Porto Açu/Eike, Portonave, Itapoá, Cotegipe e Transpetro. Os grandes armadores que dominam o transporte marítimo de longo curso, responsáveis pelo déficit de R\$ 8,7 bilhões na nossa balança comercial de fretes, são Maersk, Hamburg Süd, Grimaldi, MSS e MAS. (DC, 15/05/2013 p. 17658)

São muitos os aspectos que se pode deduzir desta pequena amostra de falas dos deputados. Mas o que chama atenção são dois. Primeiro, que ficou evidente a utilização dos termos que constam na exposição de motivos da MP, tais como “modernização”, “segurança jurídica”, “desenvolvimento”, “investimento privado” entre outros. O que fica claro é que cada um defende a “modernização dos portos” com o seu próprio toque ou retoque nos artigos e ao justificarem isto em plenário, fazem uso de um sentido de positivo para essas adequações ao texto da lei. Segundo que, o que se vê também é que ao defender o “porto público”, com exceção do PSOL que especificou o público como sendo estatal, os demais parlamentares falam em “porto público”, mas defendendo as empresas privadas que lá operam por meio de concessão. Ou seja, a ideia de público é quase que somente retórica. Enfim, depois de uma longa madrugada de debates ininterruptos, as votações dos destaques foram encerradas e a

redação final do PLV foi distribuída para os parlamentares encaminharem a votação final, cujos resultados sumarizou-se no Quadro 47.

Quadro 47: Votação da redação final do PLV para encaminhamento ao Senado

Partido	Votação ao texto final do PLV 09/2013:	Posicionamento durante os debates
PT	SIM	Favorável
PMDB	SIM	Favorável a votação da MP, como parte do governo, mas com debate e respeito.
PSDB	obstrução	Mudou de favorável para contrário
PSD	SIM	Favorável
PR	SIM	Favorável
PP	SIM	Favorável com ressalvas
DEM	NÃO	Contrário
PSB	SIM	Favorável com ressalvas
PDT	SIM	Favorável com ressalvas
PTB	SIM	Cambiante
PSC	SIM	Favorável
PCdoB	SIM	Favorável
PPS	obstrução	Favorável com ressalvas
PV	SIM	Favorável
PRB	SIM	Favorável
PSOL	NÃO	Contrário
PEN	SIM	Favorável
Minoria	obstrução	
Governo	SIM	Favorável

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas das Sessões da Câmara dos Deputados (páginas 17979 a 17996)

A votação da redação final foi feita por partido e não nominal, assim se vê que o resultado deste Quadro 47 é coerente com o posicionamento dos partidos ao longo dos debates. Ficou claro que os partidos da maioria (PMDB, PV, PP) deram todo seu apoio ao PT, que juntamente com os partidos aliados (PDT, PSB, PCdoB, PRB) garantiram a aprovação final do texto do PLV para encaminhamento ao Senado. Já os partidos de oposição (DEM e PSDB) fizeram inicialmente uma opção por apoiar o texto saído da Comissão Mista, apostando que venceriam a votação de destaques no plenário da Câmara. Na condição de minoria (90 contra 423 da base) fizeram o possível, tanto em termos de articulação política o que inclui o uso de dispositivos do regimento interno para ganhar tempo nas votações (como a quebra de interstício, verificação de votos, suspensão da pauta, adiamento da votação). No final, após 10 sessões sequencias em dois dias que totalizaram 40 horas de debates, a redação final do PLV foi finalmente aprovada às 09horas e 45 min, do dia 16 de maio, para encaminhamento ao Senado que se reuniria naquele mesmo dia às 11horas para votação final, já que a MP vencia às 23horas e 59min do mesmo dia 16 de maio de 2013.

Os debates na Câmara dos Deputados deixaram claro que tanto a base como a oposição do governo cumpriram seus respectivos papéis. Isto é, a bancada da base, a exemplo do que havia ocorrido na Comissão Mista, defendeu o mérito da matéria e procurou minimamente mexer na “alma da MP”, que dizia respeito a consolidar o marco regulatório sobre os portos e facilitar os investimentos privados. A oposição tratou de recolocar os debates que tinha destacado na Comissão Mista e tentou de todas as formas adaptar o texto para minimamente contemplar seus interesses, como destacadamente foi a atuação dos Deputados Mendonça Filho (DEM/PE) e Onyx Lorenzoni (DEM/RS) ou obstruindo totalmente (Carlos Sampaio, PSDB/SP), mas terminou como voto vencido, depois de longas horas de embate. Destaca-se mais uma vez o papel do PMDB em coordenação com PT para se alcançar o objetivo desta votação. O que já tinha sido visto na Comissão Mista na atuação do Presidente Deputado José Guimarães (PT/CE) em conjugação com o Relator Senador Eduardo Braga (PMDB/AM), repetiu-se na Câmara dos Deputados sob coordenação do Presidente Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) com a articulação das lideranças de partido de Eduardo Cunha (PMDB/RJ) e das lideranças de governo (Arlindo Chinaglia, PT/SP) e do PT (Sibá Machado, PT/AC).

7.2.3 A aprovação do PLV 09/2013 no Senado Federal e os Vetos Presidenciais

O Senado Federal já havia iniciado sua sessão do dia 16 de maio de 2013, quando o texto final do PLV foi recebido pelos Senadores para votação na ordem do dia. Como já era esperado, houve grande comoção entre os Senadores por receber o texto com poucas horas para o vencimento da MP. O Presidente Renan Calheiros (PMDB/AL) acolheu as várias manifestações de insatisfação e registrou que não aceitaria mais votações de MP com menos de 7 dias antes do seu vencimento. De todas as formas, o Presidente Renan estava comprometido em fazer a votação daquela MP e então seguiu a sessão adiante. Alguns diziam que esta MP e a sua condução era um insulto ao papel do Senado. O Quadro 48 mostra os Senadores que fizeram uso da palavra em cada momento da votação. Foram 44 deles em 78 intervenções, sendo que 15 primeiros falaram 55% das vezes¹⁶³.

¹⁶³ A lista completa dos Senadores que fizeram uso da palavra encontra-se no Apêndice VI.

Quadro 48: Senadores que fizeram uso da palavra na sessão de 16/05/2013 por ocasião do debate da MP 595

Abertura	Dicussão sobre requerimento de A. Nunes	Votação do PLV	Dicussão do requerimento de Mario Couto	Discussão adicional dos requerimentos nr 451 a 460:	Pós votação
1. Aécio Neves, 2. Aloysio Nunes Ferreira, 3. Alvaro Dias, 4. Ana Amélia, 5. Antonio Carlos Valadares, 6. Ataídes Oliveira 7. Blairo Maggi, 8. Cristovam Buarque, 9. Cyro Miranda, 10. Eduardo Braga, 11. Eduardo Lopes, 12. Flexa Ribeiro 13. Jarbas Vasconcelos, 14. José Agripino, 15. Mário Couto, 16. Pedro Taques, 17. Randolfe Rodrigues, 18. Roberto Requião, 19. Rodrigo Rollemberg, 20. Wellington Dias,	1. Aécio Neves 2. Aloysio Nunes Ferreira, 3. Alvaro Dias, 4. Ataídes Oliveira 5. Cyro Miranda, 6. Eduardo Braga, 7. Flexa Ribeiro, 8. José Agripino, 9. Lúcia Vânia, 10. Mário Couto, 11. Pedro Taques, 12. Randolfe Rodrigues, 13. Ruben Figueiró,	1. Aécio Neves, 2. Alvaro Dias, 3. Francisco Dornelles, 4. Kátia Abreu, 5. Mário Couto 6. Randolfe Rodrigues 7. Renan Calheiros 8. Romero Jucá	1. Aloysio Nunes Ferreira 2. Edurado Braga 3. Randolfe Rodrigues, 4. Wellington Dias	1. Aécio Neves, 2. Aloysio Nunes Ferreira, 3. Antonio Carlos Valadares 4. Armando Monteiro, 5. Blairo Maggi, 6. Clésio Andrade, 7. Cristovam Buarque, 8. Delcídio do Amaral, 9. Eduardo Lopes, 10. Eunício Oliveira, 11. Gim, 12. Jayme Campos, 13. José Agripino 14. José Pimentel, 15. Kátia Abreu, 16. Paulo Palm, 17. Randolfe Rodrigues, 18. Ricardo Ferraço, 19. Roberto Requião, 20. Rodrigo Rollemberg, 21. Sérgio Petecão, 22. Valdir Raupp 23. Vital do Rêgo 24. Waldemir Moka, 25. Wellington Dias,	1. Aníbal Diniz, 2. Eduardo Braga 3. Eduardo Suplicy, 4. Eunício Oliveira 5. Ivo Cassol, 6. Jorge Viana, 7. Paulo Bauer, 8. Renan Calheiros
20	13	8	4	25	8

Fonte: Elaboração própria com base na Ata da Sessão do Senado de 16 de maio de 2013.

De modo poder detectar o conteúdo dessas falas, similarmente ao que se fez para os debates na Câmara dos Deputados, aplicou-se a mesma técnica de Análise de Conteúdo com base nas 19 palavras-chave selecionadas para verificar a sua frequência e o seu sentido no contexto dos debates do tema da MP 595 no Senado Federal, no dia da votação do PLV. O resultado da busca de palavras encontra-se no Quadro 49. Notou-se claramente que os discursos ficaram sobre temas gerais e menos técnicos ou específicos sobre a matéria da MP. “Investimento” continuou sendo palavra muito citada, mas a “modernização”, “modernidade” foram as mais citadas. Utilizando o mesmo software de contagem de palavras, verificou-se ainda que a expressão mais citada foi “medida provisória”. Ou seja, os Senadores efetivamente debateram os pontos chave da MP dos portos.

De modo a aprofundar os dados apurados com a Análise de Conteúdo, dedicou-se nesta fase deste estudo a fazer uma comparação entre os resultados no âmbito dos três debates que ocorreram sobre a MP: na Comissão Mista, na Câmara dos Deputados e no Senado. Os resultados desse comparativo estão resumidos no Quadro 50.

Quadro 49: Análise de Conteúdo: Palavras-chave selecionadas encontradas no Diário do Senado do dia 17/05/2013 (referente a 16/05/2013)

Sessão do Senado de 16/05/2013				
Total das palavras		67.604		
Palavra-chave	Número de ocorrências	Rank	Densidade no texto	Participação do total de ocorrências
2 Modern(ização)	68	1	0,10%	27,87%
3 Investimento(s)	26	2	0,04%	10,66%
15 competitiv(idade) (o)	26	3	0,04%	10,66%
8 desenvolvimento	25	4	0,04%	10,25%
1 (In)Eficiência	23	5	0,03%	9,43%
4 Custo(s)	13	6	0,02%	5,33%
12 (des)centralização	12	7	0,02%	4,92%
11 carga própria e de terceiros	10	8	0,01%	4,10%
9 Iniciativa privada	9	9	0,01%	3,69%
17 OGMO	8	10	0,01%	3,28%
16 Custo Brasil	7	11	0,01%	2,87%
6 planejamento	6	12	0,01%	2,46%
7 Segurança jurídica	5	13	0,01%	2,05%
14 desempenho	3	14	0,00%	1,23%
18 CAP	2	15	0,00%	0,82%
19 produtividade	1	16	0,00%	0,41%
5 barreiras (à entrada), técnica, comercial	0	17	0,00%	0,00%
10 Oferta	0	18	0,00%	0,00%
13 dragagem	0	19	0,00%	0,00%
total de ocorrências dessas palavras-chave		244		

Fonte: Elaboração própria com base na Ata da Sessão do Senado de 16/05/2013.

Esta comparação parece útil por três aspectos: primeiro porque permite visualizar no mesmo quadro, qual a posição (em ranking) que cada uma dessas palavras obteve em cada um dos três momentos de debate. Com isto, verificou-se que na Comissão Mista, as três palavras com a maior frequência (número de ocorrência) foram respectivamente, “investimento”, “custo” e “(des)centralização”. Já no caso da Câmara dos Deputados e do Senado foram “modernização”, “investimento” e “desenvolvimento”. Mesmo tendo o mesmo ranking, ao se comparar as densidades dessas palavras, verificou-se que tiveram peso diferentes em cada um dos momentos do debate. Por exemplo, “modernização” teve mais peso no debate do Senado do que na Câmara. O segundo aspecto diz respeito ao peso relativo que o conjunto dessas palavras teve em cada debate, isto é, mesmo considerando que os textos base têm extensão diferente em número de palavras, ao examinar a densidade conjunta das 19 palavras, verificou-se que tiveram 0,83% na Comissão Mista; 0,24% na Câmara dos Deputados e 0,36% no Senado. Isto significa que os debates na Comissão foram mais densos que os da Câmara e do Senado neste conjunto de palavras-chave. Um terceiro aspecto que se considerou relevante é o que diz respeito ao contexto e às condições em que esses debates aconteceram. Pode-se deduzir que a Comissão Mista cumpriu uma função mais técnica ao discutir o texto da MP, até porque foram consideradas as falas dos palestrantes convidados e não só a dos parlamentares, enquanto que o plenário da Câmara e do Senado ficaram mais em torno das linhas gerais da MP e quase não tocaram em aspectos específicos da MP, como por exemplo “dragagem”, “OGMO”, o

“CAP”, “barreiras” ou mesmo a “produtividade” dos portos, já que estes termos se viram bem mais frequentes na Comissão Mista.

Quadro 50: Comparativo da Análise de Conteúdo: atas das Comissão Missão, Câmara dos Deputados e Senado Federal

Reuniões da Comissão Mista			Sessões da Câmara dos Deputados (14-15-16/05/2013)			Sessão do Senado de 16/05/2013		
Total de palavras			Total de palavras			Total das palavras		
194.975			410.315			67.604		
Palavra-chave	Número de ocorrências	Densidade no texto total	Palavra-chave	Número de ocorrências	Densidade no texto total	Palavra-chave	Número de ocorrências	Densidade no texto total
1 (In)Eficiência	138	0,07%	1 (In)Eficiência	46	0,01%	1 (In)Eficiência	23	0,03%
2 Modern(iza)ção	96	0,05%	2 Modern(iza)ção	283	0,07%	2 Modern(iza)ção	68	0,10%
3 Investimento	281	0,14%	3 Investimento(s)	202	0,05%	3 Investimento(s)	26	0,04%
4 Custo(s)	210	0,11%	4 Custo(s)	85	0,02%	4 Custo(s)	13	0,02%
5 barreiras (à entrada), tecnica, comercial	5	0,00%	5 barreiras (à entrada), tecnica, comercial	2	0,00%	5 barreiras (à entrada), tecnica, comercial	0	0,00%
6 planejamento	83	0,04%	6 planejamento	21	0,01%	6 planejamento	6	0,01%
7 Segurança jurídica	18	0,01%	7 Segurança jurídica	20	0,00%	7 Segurança jurídica	5	0,01%
8 desenvolvimento	66	0,03%	8 desenvolvimento	101	0,02%	8 desenvolvimento	25	0,04%
9 Iniciativa privada	36	0,02%	9 Iniciativa privada	20	0,00%	9 Iniciativa privada	9	0,01%
10 Oferta	16	0,01%	10 Oferta	7	0,00%	10 Oferta	0	0,00%
11 carga própria e de terceiros	46	0,02%	11 carga própria e de terceiros	5	0,00%	11 carga própria e de terceiros	10	0,01%
12 (des)centralização	155	0,08%	12 (des)centralização	37	0,01%	12 (des)centralização	12	0,02%
13 dragagem	33	0,02%	13 dragagem	17	0,00%	13 dragagem	0	0,00%
14 desempenho	19	0,01%	14 desempenho	5	0,00%	14 desempenho	3	0,00%
15 competitiv(idade) (o)	138	0,07%	15 competitiv(idade) (o)	69	0,02%	15 competitiv(idade) (o)	26	0,04%
16 Custo Brasil	27	0,01%	16 Custo Brasil	16	0,00%	16 Custo Brasil	7	0,01%
17 OGMO	116	0,06%	17 OGMO	24	0,01%	17 OGMO	8	0,01%
18 CAP	77	0,04%	18 CAP	4	0,00%	18 CAP	2	0,00%
19 produtividade	54	0,03%	19 produtividade	9	0,00%	19 produtividade	1	0,00%
total de ocorrências dessas palavras-chave	1614	0,83%	total de ocorrências dessas palavras-chave	973	0,24%	total de ocorrências dessas palavras-chave	244	0,36%

Fonte: Elaboração própria com base na Ata da Sessão do Senado de 16 de maio de 2013.

Por fim, colocada em votação o PLV, foi aprovado por 53 votos a favor, o que já era esperado, considerando que a bancada de apoio ao Governo era de 64 Senadores contra 17 da Oposição¹⁶⁴. Os resultados desta votação resumidos por partido encontram-se no Quadro 51.¹⁶⁵ Ao examinar o quadro de votação nominal, chamou atenção o fato de alguns Senadores que haviam se posicionado claramente contra a MP, preferiram não registrar voto ou simplesmente se abster de votar o PLV, como foi o caso dos Senadores Roberto Requião, Aécio Neves e Cristóvão Buarque. A análise do resultado desta votação no Senado mostrou-se coerente com o resultado da Câmara dos Deputados quando se observa a posição agrupada por partido.

¹⁶⁴ Dado conforme Duarte Nogueira/PSDB (p.17419 do Diário da Câmara dos Deputados)

¹⁶⁵ A votação foi nominal e os resultados completos encontram-se no Apêndice VII.

Quadro 51: Resultado da votação final da MP no Senado por partido

SIM	nr de votos	%		NÃO	nr de votos	share		Abstenção	nr de votos	share
PMDB	15	28,3%		DEM	2	28,6%		PSDB	4	80%
PT	11	20,8%		PSDB	2	28,6%		PDT	1	20%
PP	5	9,4%		PDT	1	14,3%		total	5	100%
PR	5	9,4%		PMDB	1	14,3%				
PDT	3	5,7%		PSOL	1	14,3%		PNRV	nr de votos	share
PSB	3	5,7%		total	7	100,0%		PMDB	4	57%
PTB	3	5,7%						PSDB	3	43%
PCdoB	2	3,8%						total	7	100%
DEM	1	1,9%								
PRB	1	1,9%								
PSC	1	1,9%								
PSD	1	1,9%								
PSDB	1	1,9%								
PV	1	1,9%								
total	53	100,0%								

Fonte: Elaboração própria com base na Ata da Sessão do Senado de 16/05/2013.

Por fim, o projeto de lei foi encaminhado à Presidente Dilma para sanção, o que resultou em 13 vetos, conforme detalhado no Quadro 52. As justificativas dos vetos permitiram perceber que a Presidente buscou, ao máximo, manter o espírito original da MP, não violando o acordo firmado com os trabalhadores e principalmente, não sendo determinística com relação aos contratos de arrendamento vencidos e/ou vencer, deixando no texto da lei, margem de manobra para o poder concedente (função da SEP). A comparação dos textos da MP, com o PLV 09, com o da Lei 12815 deixam claros os poucos pontos que realmente foram modificados. Em tese, segundo a Constituição federal (1988), esses vetos deveriam ser votados novamente pelo Congresso Nacional, fato que não ocorreu e o PLV foi convertido na lei 12815 de 05 de junho de 2013, que seguiu quase que imediatamente para sua regulamentação por meio do Decreto 8033 de 27 de junho de 2013.

Quadro 52: Resumo dos Vetos Presidenciais ao PLV 09¹⁶⁶

Veto	Justificativa da Presidenta Dilma	Nr de vetos
Três trechos da MP que dispõem sobre a criação do terminal-indústria.	O governo alega que o conceito do terminal-indústria retoma a distinção entre a movimentação de carga própria e de terceiros, "cuja eliminação era uma das principais finalidades do novo marco legal para o setor portuário".	3
Dois trechos da MP que limitavam a participação de empresas com participação societária em empresas de navegação marítima em percentuais superiores a 5%.	Segundo o governo, "da maneira como foram redigidos, os dispositivos restam inócuos", pois a limitação não impede que essas mesmas empresas adquiram participação societária em terminais privados e criam uma regra "facilmente superável" por meio de acordos de acionistas e outras operações societárias.	2
Vetada a obrigatoriedade de que os Órgãos Gestores de Mão de Obra (Ogmos) intermedeiem a contratação de trabalhadores para embarcações de navegação interior	A justificativa do veto era que o artigo violava acordo feito com os trabalhadores.	1
Vetou ainda o artigo 69, que tratava da prorrogação de concessões do setor elétrico.	A alegação é que o dispositivo trata de matéria estranha à lei dos portos.	1
Veto ao trecho que obrigava os novos contratos de concessão a terem 25 anos, prorrogáveis por mais uma vez, até atingir 50 anos.	O governo a vetou porque desejava que a prorrogação fosse uma possibilidade "a critério do poder concedente". Um ponto vetado estabelecia a prorrogação automática, por mais 25 anos, dos contratos de concessão e arrendamento de terminais em portos públicos, somando um total de 50 anos de concessão. O texto original da MP encaminhado pelo governo ao Congresso previa que essa prorrogação seria feita "a critério do governo", expressão que foi retirada durante a tramitação. "Tal modificação retira do Poder Executivo a prerrogativa de avaliar a conveniência e a oportunidade de cada prorrogação, prejudicando a sua capacidade de planejamento e gestão do setor portuário e violando o princípio constitucional de Separação de Poderes", diz a presidente no texto.	1
Foi vetado artigo que determinava que a vigilância e a segurança do porto organizado fossem feitas pela Guarda Portuária.	A justificativa era de que esse artigo poderia acarretar conflitos entre atribuições de órgãos no porto e que violava acordo feito com os trabalhadores.	1
Também foi vetado artigo que previa que o trabalhador portuário avulso inscrito em cadastro atestasse qualificação profissional para desempenho de atividades.	"O texto não deixa claro qual o alcance desse novo cadastro", afirma o governo. Além disso, violava acordo feito com os trabalhadores.	1
Foi vetada ainda a prorrogação obrigatória dos contratos de arrendamento anteriores a 1993, que deveria ocorrer por um período não inferior ao prazo do contrato. A possibilidade de prorrogação dos contratos posteriores a 1993 também foi vetada.	O governo justificou que essa deveria ser uma possibilidade a ser avaliada pelo poder concedente. A presidente também vetou trechos do texto aprovado pelo Congresso que determinavam a renovação obrigatória dos contratos de arrendamento de terminais portuários firmados antes e depois de 1993.	2
Foi vetada ainda a obrigação de que a comprovação da efetiva exposição do trabalhador portuário avulso aos agentes nocivos seja feita pelos Ogmos, por meio de formulário do INSS.	Segundo o governo, entidades de trabalhadores pediram que os Ogmos não sejam os únicos a fazer essa comprovação.	1
total		13

Fonte: Elaboração própria com base em Agência Câmara de Notícias e ABTP (2013).

Dessa forma, pode-se destacar os seguintes aspectos principais de síntese do processo de reforma no âmbito da formulação da lei 12815 de 2013:

a) Condições de adoção da reforma:

- Diagnóstico dos portos: os anuncio do PNLT (2007) e o do PAC (1 e 2) representaram os esforços do Governo Federal em dar respostas a questões chave do planejamento e investimentos. A atuação da SEP (2007) com status de Ministério também colaborou para retomada de políticas públicas focalizadas. (Galvão, 2016)

¹⁶⁶ A versão completa dos artigos vetados, bem como a razões do veto encontram-se no Apêndice VIII.

- Ambiente macroeconômico: considerando as principais variáveis macroeconômicas como Inflação, Juros, Câmbio e Dívida Pública, seus números se encontravam “sob controle” ou “dentro das metas”.
- Ambiente político: no ano 2012, a presidente eleita em 2010 Dilma Rousseff, apesar de ter uma base de apoio pior que a do Governo Lula, ainda contava com maioria das bancadas tanto na Câmara como no Senado.
- Comércio Exterior: em 2012, a corrente de comércio do Brasil era em torno de US\$476 bilhões e exportações brasileiras aumentaram para 1,35% e as importações cerca de 1,25% do total mundial em valores (Segundo SECEX/MDIC, 2013). Ainda, segundo Dynamar (2015) em 2012, o Brasil movimentou cerca de 8,8 milhões de TEUs, o que representou 1.47% do total mundial estimado naquele ano.

b) Objetivos estratégicos: Da maneira como o texto da lei foi escrito e publicado como MP, ficou claro que o objetivo dessa lei era de reorganizar o setor, com regras claras e objetivas, tendo em vista a profusão de diplomas legais introduzidos a partir da atuação da ANTAQ e SEP

c) Principais dificuldades:

- Do ponto de vista do poder público - o desafio maior foi lidar com a multiplicidade de interesses que se manifestaram nas 645 emendas parlamentares ao texto original da MP.
- Do ponto de vista dos trabalhadores portuários- a questão principal era não perder postos de trabalho com achatamento salarial;
- Do ponto de vista dos empresários - pelo menos dois problemas se apresentaram: primeiro, diz respeito às empresas cujos contratos de concessão foram assinados antes da lei de 1993 e estavam próximos do vencimento. Havia o risco de paralização das operações. O segundo, era das empresas/terminais que se encontravam operando dentro do porto organizado sob contratos de arrendamento nos moldes da lei de 1993 e que passariam estar competindo diretamente com empresas que entrariam em operação nos termos da nova lei. Isto geraria condições assimétricas de concorrência.
- Do ponto de vista do usuário dos portos - (empresas de transporte marítimo e seus clientes importadores/exportadores) - a grande questão era como essas novas regras impactariam as tarifas e os indicadores de desempenho operacional, pois desses dois elementos dependiam suas decisões gerenciais e estratégicas.

d) Papel dos atores privados na formatação do modelo de governança: destaca-se aqui a atuação das seguintes entidades que estiveram presentes nas audiências públicas feitas pela comissão Especial instalada no Congresso e apresentaram lá os seus respectivos pontos de vista, na tentativa de influenciar o texto final da lei:

- CNT/CNI (Confederação Nacional dos Transportes ligada a Confederação Nacional da Indústria): empresários com atividade de prestação de serviços na área de transporte, o que inclui companhias de navegação estrangeiras.
- AEB (Associação de Comércio Exterior do Brasil): empresários com atividade de importação e exportação.
- ABTP (Associação Brasileira de Terminais Portuários): empresários com atividade na movimentação de carga nos portos.
- FNP/CUT (Federação Nacional dos Portuários): trabalhadores portuários, em geral avulsos ligados ao OGMO.
- CNA (Confederação Nacional da Agricultura): empresários do agribusiness (importação e exportação de commodities)
- FENOP (Federação Nacional dos Operadores Portuários): empresários com atividade na movimentação de carga nos portos.
- AEI (Ação Empresarial integrada): entidade que conta com apoio CNI, FENOP, Abratec, ABTP, ABDIB e Instituto Aço Brasil)
- FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo): empresários com atividade de importação e exportação. Oficialmente a Fiesp não esteve presente nas Audiências públicas, mas juntamente com a Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) lançou no primeiro semestre de 2013 campanha publicitária massiva (rádio, TV, palestras, workshops) sob o mote de “Quem é contra a MP dos Portos, é contra os interesses do Brasil” (Fiesp, 2013).

e) Principais desafios: no início do ano de 2013, quando a lei ainda se encontrava em tramitação, observou-se agitação de dois lados:

- Por parte dos trabalhadores portuários, principalmente nos portos organizados (como o caso de Santos), em que os terminais privados que, antes eram obrigados a contratar mão-de-obra avulsa do OGMO, com a nova lei, poderiam contratar livremente no mercado de trabalho. Ocorreram greves e manifestações, mas bem mais localizados e de menor duração do que as que se registraram nos anos de 1990.

- Por parte de empresários, especialmente dos casos de terminais cuja validade dos contratos estava expirada, pois foram assinados antes da lei de 1993. Este foi o caso das empresas: Coamo, Bungue e Cotriguaçu em Paranaguá/PR; Liquigas, Transpetro e Petrobras em Belem/PA; Amcel em Macapá/AP; Paranapanema (Antiga Caraíba Metais S.A) em Aratu/BA; Intermarítima em Salvador/BA; Hiper Export (Hipermodal S/A) em Vitoria/ES; Companhia Brasileira De Alumínio - CBA (Votorantim), Termares (Deicmar 2), Transbrasa - Transitária Brasileira Ltda, Deicmar S.A., Granel Química em Santos/SP; Transpetro e Petrobras em Cabedelo/PB; Petróleo Sabbá S.A, Ipiranga Produtos De Petróleo S.A. (Ex- Chevron) w Conab Em Itaqui/MA; e Amoniasul Serviços de Refrigeração Industrial Ltda em Rio Grande/RS. (ABTP, 2013).
 - Aprovada a lei em junho de 2013, como se tratou de uma revisão de um marco regulatório e ordenamento de entidades que já existiam, o desafio que se apresentou ao poder público foi em conduzir a implementação das regras de transição dos contratos vencidos ou a vencer, bem como organizar o processo de arrendamentos e concessões (no porto organizado) e autorizações (fora do porto organizado), buscando estimular e atrair ao máximo os investimentos privados. O Governo Federal ainda tinha de dar conta das obras e projetos do PAC para os portos com prazos de entrega no ano seguinte (2014).
 - O Dieese (2013) em Nota Técnica destacou os aspectos que foram considerados como avanços em relação ao marco legal anterior. São eles: a ampliação da responsabilidade solidária do Ogmo que passou a contemplar também indenizações por acidentes de trabalho; a inclusão de critérios para a profissionalização da gestão nos cargos diretivos das Companhias Docas; a reorganização paritária entre setor privado e trabalhadores na composição do CAP; maior atenção aos aspectos relacionados a treinamento e qualificação; e, por fim, os programas de renda mínima e aposentadoria para os trabalhadores portuários avulsos, conforme a Convenção 137 da OIT, que trata das repercussões sociais da automação e novos métodos de movimentação de carga nos portos. Possibilidade de conceder a Administração do Porto Organizado.
- Resta, portanto, saber as implicações desta lei.

7.3 A Nova Lei dos Portos de 2013 e as suas implicações

Ao ser promulgada em 5 de junho de 2013, a Lei 12815 e regulamentada pelo Decreto 8033 de 27 de junho de 2013, além de suas providências sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, alterou as Leis: 5.025, de 10 de junho de 1966; 10.233, de 5 de junho de 2001; 10.683, de 28 de maio de 2003; 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revogou as Leis nos 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nos 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007. Isto significou, primeiramente, uma consolidação de dispositivos legais sobre a exploração e o funcionamento dos portos no Brasil, o que era um dos objetivos destacados na exposição de motivos da MP 595, conforme resumido no Quadro 53.

Quadro 53: Síntese dos principais objetivos da Lei 12815 de 2013

Objetivos:	Fonte:
• “[...] Faz-se necessário retomar a capacidade de planejamento no setor portuário, redefinir competências institucionais da Secretaria de Portos e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.” • “Além disso, importante aprimorar o marco regulatório, a fim de garantir maior segurança jurídica e, sobretudo, maior competição no setor. Nesse sentido, a Medida Provisória proposta altera as Leis nº 10.233 de 5 de junho de 2001 e nº 10.683 de 28 de maio de 2003 e revoga as Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993 e nº 11.610 de 12 de dezembro de 2007, lançando novas bases para o desenvolvimento do setor portuário nacional, calcadas em regras claras e precisas, que promovam a participação da iniciativa privada como o Estado, da operação dos terminais portuários.” • “No que se refere à relevância da edição da Medida Provisória cumpre ressaltar que a redução do “Custo Brasil” no cenário internacional, a modicidade das tarifas e o aumento da eficiência das atividades desenvolvidas nos portos e instalações portuárias brasileiras dependem do aumento do volume de investimentos públicos e privados e da capacidade de que tais empreendimentos assegurem a ampliação da oferta a custos competitivos.”	Comunicação Interministerial para PR: EM Interministerial 000012-A de SEP/MF/MT/AGU (enviado em 03 de dezembro de 2012)
• Eliminar barreiras ao fluxo de comércio brasileiro por meio de: ○ Aumentar a movimentação ○ Reduzir o custo ○ Aumentar a eficiência	SEP (2013)
• Princípios fundamentais norteadores para novo modelo: ○ Eficiência, eficácia e efetividade ○ Manter princípios constitucionais ○ Preservação do interesse público ○ Mudanças consistentes na transição e no futuro ○ Garantia de isonomia entre os agentes do setor ○ Participação privada	ANTAQ (2015a)

Fonte: Elaboração própria.

Assim como ocorreu com a lei de 8630 de 1993, a lei 12815 trouxe importante inovações para a organização e regulação do setor. Algumas delas refletiram as contradições e disputas que permearam os debates. Neste estudo, dividiu-se as modificações trazidas pela Lei 12815 em três blocos: a) aspectos institucionais e organizacionais; b) aspectos regulatórios; e o c) trabalho portuário. Mais detalhadamente, quais foram estas mudanças.

a) Aspectos institucionais e de organização do setor:

- Definição e separação das funções do Poder Concedente (SEP) e da Agência Reguladora (ANTAQ): esta medida não só delimitou mais claramente as divisões de tarefas entre a SEP e a ANTAQ, como centralizou na SEP as questões do planejamento do setor portuário brasileiro, o que, em tese, facilitou o planejamento integrado do setor. Desta forma, saíram fortalecidos institucionalmente os dois órgãos do Governo Federal no setor (SEP/PR e ANTAQ).
- Determinação da SEP como coordenadora da Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (CONAPORTOS): a Conaportos foi formalmente instituída pela Decreto 7861 de 06 de dezembro de 2012 (no âmbito da publicação da MP) com vistas a melhorar a coordenação e integração dos órgãos anuentes e que impactam nas rotinas das atividades portuárias. Assim, o seu regimento interno foi publicado em agosto de 2013, tendo em conta também as discussões que ocorreram nos debates da conversão da MP em Lei. Não foram poucas vezes que os parlamentares atribuíram os problemas de lentidão e burocracia dos portos aos órgãos anuentes, isto é, como uma estrutura jurídica que impacta diretamente nas atividades portuárias, mas não está no escopo da administração e nem regulação dos portos. A Conaportos veio, portanto, para promover esta integração e facilitar a comunicação entre esses órgãos.¹⁶⁷
- Comissão Nacional de Assuntos de Praticagem (CNAP): similarmente à Conaportos, esta comissão também foi criada por Decreto (7860 de 06 de dezembro de 2012) no âmbito da publicação da MP, sob coordenação da SEP¹⁶⁸, com objetivo principal de

¹⁶⁷ Conforme disposto no Decreto 7861 de 2012: “Art. 2º: A CONAPORTOS será integrada por um representante e respectivo suplente, dos seguintes órgãos: I - Secretaria de Portos da Presidência da República; II - Casa Civil da Presidência da República; III - Ministério da Justiça; IV - Ministério da Defesa, representado pelo Comando da Marinha; V - Ministério da Fazenda; VI - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; VII - Ministério da Saúde; VIII - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; IX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e X - Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.”

¹⁶⁸ Conforme disposto no Decreto 7860 de 2012: “Art. 2º A Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem será composta por cinco membros titulares e respectivos suplentes, que representarão os seguintes órgãos e entidade: I - Ministério da Defesa, representado pela Autoridade Marítima, que a presidirá; II - Secretaria de

regular as atividades de praticagem nos portos. Sua atuação, embora iniciada antes da regulamentada da Lei dos Portos (12815), deu-se em 2013 com a Resolução nº 3, de 25 de setembro de 2013 que descrevia a metodologia de regulação dos preços de praticagem.

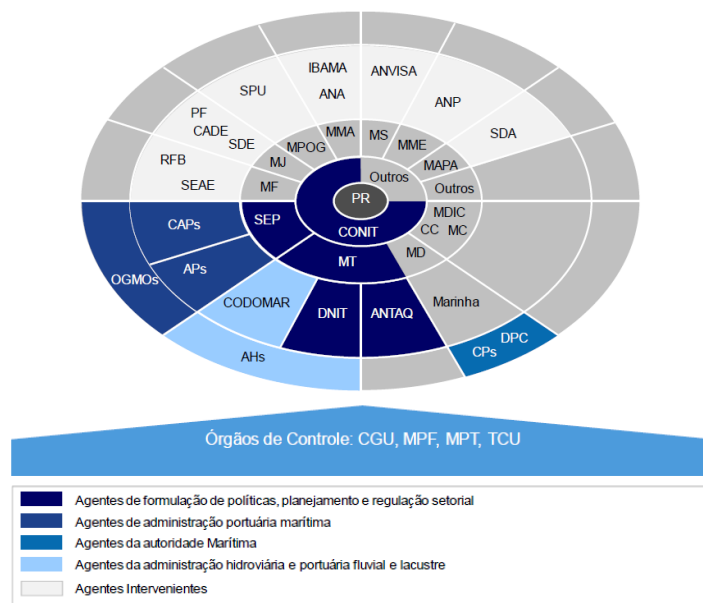
- Estabelecimento do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II¹⁶⁹: com vistas a evitar interrupções neste serviço considerado essencial, a operação dos portos, sobretudo, naqueles onde o assoreamento é acelerado e lá operam navios de grande capacidade (cujo calado passa de 10 metros), o PND estabeleceu que os contratos seriam de longo prazo (10 anos). Para garantir ganhos poderão ter suas contratações pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas;
- Fortalecimento da Gestão das Companhias Docas vinculadas à SEP/PR (CODESP, CDRJ, CODESA, CODEBA; CODERN; CDC e CDP): o principal objetivo da SEP era aprimorar a Administração dessas Companhias Docas por meio de gestão orientada por metas e resultados. Segundo SEP (2013), as principais medidas incluíram: “Implantação do programa Modernização da Gestão Portuária para reestruturação estratégica, de gestão e de processos das companhias; Introdução do regulamento simplificado para contratação de serviços e aquisição de bens, observados os princípios constitucionais; Celebração com a SEP/PR de compromissos de metas e desempenho empresarial que estabelecerão, nos termos do regulamento: objetivos, metas e resultados a serem atingidos, e prazos para sua consecução; e indicadores e critérios de avaliação de desempenho; Revisão dos Estatutos Sociais das companhias a partir de um padrão que incorpore boas práticas de Governança Corporativa; e Proposta de definição de critérios para seleção de dirigentes das companhias.”

A Figura 44 demonstra a estrutura organizacional dos portos brasileiros e as interfaces entre as instâncias da administração pública. Além do Ministério dos Transportes e da SEP (Secretaria com estatuto de Ministério), são 9 outros ministérios com atividades intervenientes nos portos. Na Figura 45 tem o organograma atual (após lei 2013) do setor de transportes. A SEP permaneceu respondendo diretamente à Presidência da República, mas a ANTAQ que antes respondia ao Ministério dos Transportes, passou a ser subordinada a SEP.

Portos da Presidência da República, que exercerá a função de secretaria-executiva; III - Ministério da Fazenda; IV - Ministério dos Transportes; e V - Agência Nacional de Transportes Aquaviários.”

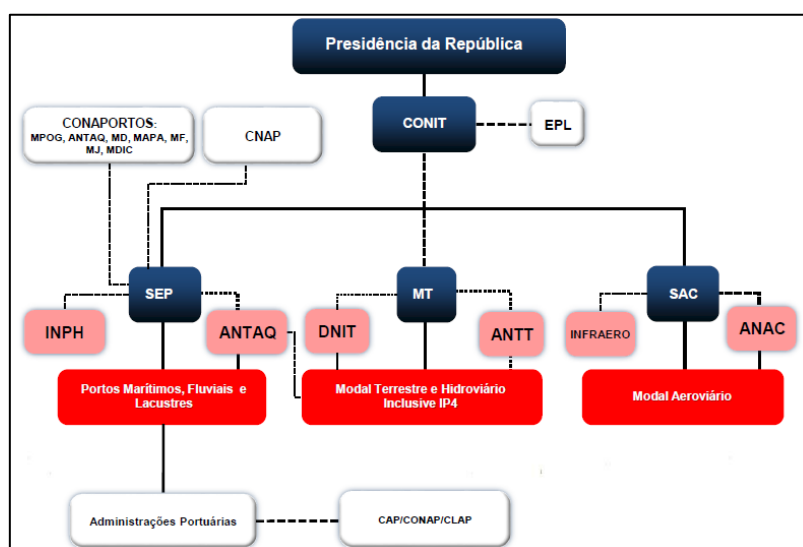
¹⁶⁹ O PND 2 foi lançado em 2012 pela Presidenta Dilma no âmbito do PIL-Portos (Programa de Investimento em Logística). A lei 12815 de 2013 veio a consolidar as principais diretrizes do PND.

Figura 44: Estrutura Organizacional dos Setores Portuário e Hidroviário no Brasil (2013)



Fonte: Booz & Co/BNDES (2012).

Figura 45: Organograma do sistema de Transportes no Brasil (2013)



Fonte: ANTAQ (2015b)

Dessa forma, com as diretrizes da lei 12.815/2013, a ANTAQ se consolidou como o órgão responsável pela fiscalização e regulação do setor, tendo como atribuições principais (ANTAQ, 2015):

- Nos arrendamentos e concessões: Análise de projetos; Processo licitatório; Relacionamento com órgãos de controle externo; Acompanhamento de execução de projetos; e Acompanhamento de contratos.

- Na fiscalização: Criação de Superintendência específica; Aprimoramento de mecanismos fiscalizatórios; Aplicação do Plano Plurianual de Fiscalização (PPF); Descentralização de atuação por meio das URE e Postos Avançados; e Melhoria dos indicadores do setor aquaviário.
- Na Regulação: Criação de Superintendência específica; Audiências públicas amplas; Revisão do estoque regulatório para aprimoramento das normas; Análise de impactos regulatórios quando aplicável; Normas completas para orientação do mercado
- Nos Estudos e Estatísticas: Disponibilização do acesso ao dado para o público em geral; Estudos como direcionadores de investimentos públicos e privados; Base de dados completa com dados aquaviários amplos; Anuário Estatístico Aquaviário; Referência nacional e internacional
- Na Navegação: Apoio à Navegação Interior; Incentivo à Navegação de Cabotagem; Alimentação de dados no sistema MERCANTE e GISIS (IMO); Outorga de EBN; Afretamentos (SAMA).

Como órgão vinculado ao Poder Concedente (SEP), a ANTAQ deve apoiar a SEP na execução dos procedimentos licitatórios, chamadas públicas e processos seletivos para as outorgas de arrendamentos, concessões e autorizações. A partir de 2013, SEP se caracterizou como **Poder** Concedente e suas incumbências passaram a ser então: i) conduzir e aprovar EVTEAs da concessão/arrendamento; ii) definir diretrizes dos procedimentos licitatórios, chamadas públicas e processos seletivos; e iii) celebrar contratos de concessão ou arrendamentos, expedir as autorizações de instalação portuária e celebrar convênios de delegação de portos. Além disso, a SEP também responde pelas seguintes responsabilidades:

- Diretrizes de Gestão Portuária, o que significa: i) estabelecer normas para pré-qualificação dos operadores portuários; ii) definir diretrizes dos regulamentos de exploração dos portos; iii) definir diretrizes para o horário de funcionamento do porto; iv) expedir regulamentação para organização da Guarda Portuária; v) coordenar a CONAPORTOS; e vi) estabelecer metas de desempenho para as Autoridades Portuárias.
- Planejamento Setorial, o que se relacionar a: i) elaborar PNLP; ii) disciplinar e aprovar PDZ; iii) elaborar PGO; e iv) articular investimentos em acessos portuários;
- Política Setorial, abrangendo portos marítimos, fluviais e lacustres (SEP, 2013).

b) Aspectos regulatórios:

As principais mudanças em termos regulatórios se deram nos processos de arrendamento e concessões dentro do porto organizado (também considerado como porto público) e nas autorizações para terminais privados (fora do porto organizado), conforme segue:

- Nos processos de arrendamentos e concessões no porto organizado (terminais de uso público ou porto público - PP) foi dispensado o pagamento de outorga pela área e as licitações passaram a considerar como critério de seleção o valor de tarifa de movimentação mais barata;
- Já no caso das autorizações para terminais portuários fora do porto organizado foi instalado o processo de chamada pública, de modo a promover a transparência do processo e evitar que as autorizações caíssem em critérios subjetivos. Neste tipo de autorização ficaram estabelecidos as seguintes modalidades de instalações portuárias:
 - Terminal de Uso Privado (TUP);
 - Estação de Transbordo de Carga (ETC);
 - Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4); e
 - Instalação Portuária de Turismo (IPT).
- A extinção da diferenciação entre Carga Própria e Carga de Terceiros foi uma importante novidade introduzida pela lei 12815, pois passou a permitir que os terminais portuários de uso privado que antes eram limitados a movimentar carga própria, pudessem movimentar carga de terceiros. O objetivo era aumentar a atratividade de investimentos nesses terminais, cujos volumes potenciais passariam a ser maiores.

Essas medidas, como se denota claramente, são fiéis aos objetivos traçados pelo Governo Federal na emissão da MP 595 para reorganizar regras e responsabilidades do poder público e assim, atrair investimentos privados ao setor. Como forma de impulsionar essas decisões do setor privado, logo em seguida a promulgação da lei em junho de 2013, anunciou novo plano de arrendamentos portuários em 4 blocos (separados por regiões¹⁷⁰) e investimentos em acessos portuários, principalmente dragagem de aprofundamento, ligados ao PAC II.

c) Trabalho Portuário:

¹⁷⁰ SEP (2013) informou 4 blocos: 1º Bloco (Santos/SP, Vila do Conde/PA, Santarém/PA, Belém/PA, Miramar/PA, Outeiro/PA); 2º Bloco (São Sebastião/SP, Salvador/BA, Aratu/BA, Paranaguá/PR); 3º Bloco (Maceió/AL, Suape/PE, Recife/PE, Cabedelo/PB, Fortaleza/CE, Itaqui/MA, Santana/AP); e 4º Bloco (Rio Grande/RS, Porto Alegre/RS, Imbituba/SC, Itajaí/SC, São Francisco do Sul/SC, Rio de Janeiro/RJ, Niterói/RJ, Itaguaí/RJ, Vitória/ES, Manaus/AM).

No que diz respeito ao trabalho portuário, o acordo com as centrais sindicais e que foi ratificado na Lei 12815, tinha basicamente duas características: primeiro a definição do trabalho portuário como diferenciado; e segundo, a manutenção da função do OGMO para gerenciar o fornecimento dos trabalhadores portuários com vínculo, assim como dos Trabalhadores Portuários Avulsos (TPAs)¹⁷¹, por meio da manutenção de seu cadastro e registro. As principais medidas:

- Reconhecimento das categorias do trabalho portuário como diferenciadas: isto é, para evitar que todos os trabalhadores fossem consolidados como uma categoria única de “portuários”, o parecer do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)¹⁷² foi favorável à diferenciação e a lei 12815 reconheceu as atividades de capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, vigilância de embarcações e bloco como categorias profissionais diferenciadas. Com isto, as atividades do trabalho portuário são consideradas diferenciadas e a negociação dos acordos ou convenções coletivas de trabalho se dará com as representações dos TPAs, independentemente de as atividades do operador portuário ser desenvolvida dentro ou fora da área do porto organizado, seja na condição de avulsos ou na de celetistas. (Robles, 2015).
- Reestabelecimento da proibição do trabalho temporário: com o objetivo de evitar a precarização das condições de trabalho, esta proibição foi reinserida no texto da lei 12815, já que na proposta da MP estava permitida.
- Reintegração dos Guardas Portuários como atividade fim nas empresas de administração portuária: a Guarda Portuária tinha sido completamente excluída do texto da MP. Logo, esta foi uma importante correção que foi feita em prol desses trabalhadores.
- Qualificação profissional e treinamento dos trabalhadores portuários: embora já fosse prevista na lei 8630/1993 (como treinamento multifuncional), a lei 12815/2013 estabeleceu como função do OGMO a adequação da formação profissional, considerando os avanços da modernização dos equipamentos da movimentação de carga.

¹⁷¹ Conforme disposto na Lei 12815/2013, se o operador portuário necessitar de mão de obra avulsa deverá requisitar ao OGMO. Se a necessidade for exercer qualquer das seis funções portuárias típicas, o serviço também será ofertado a trabalhadores registrados no órgão gestor.

¹⁷² Dieese (2013, p. 03): MTE - Secretaria de Relações do Trabalho (SRT). Nota Técnica 012/2012/SRTE/MTE. Representação sindical do trabalhador portuário em face da Medida Provisória NO. 595 de 06 de dezembro de 2012. Dezembro de 2012

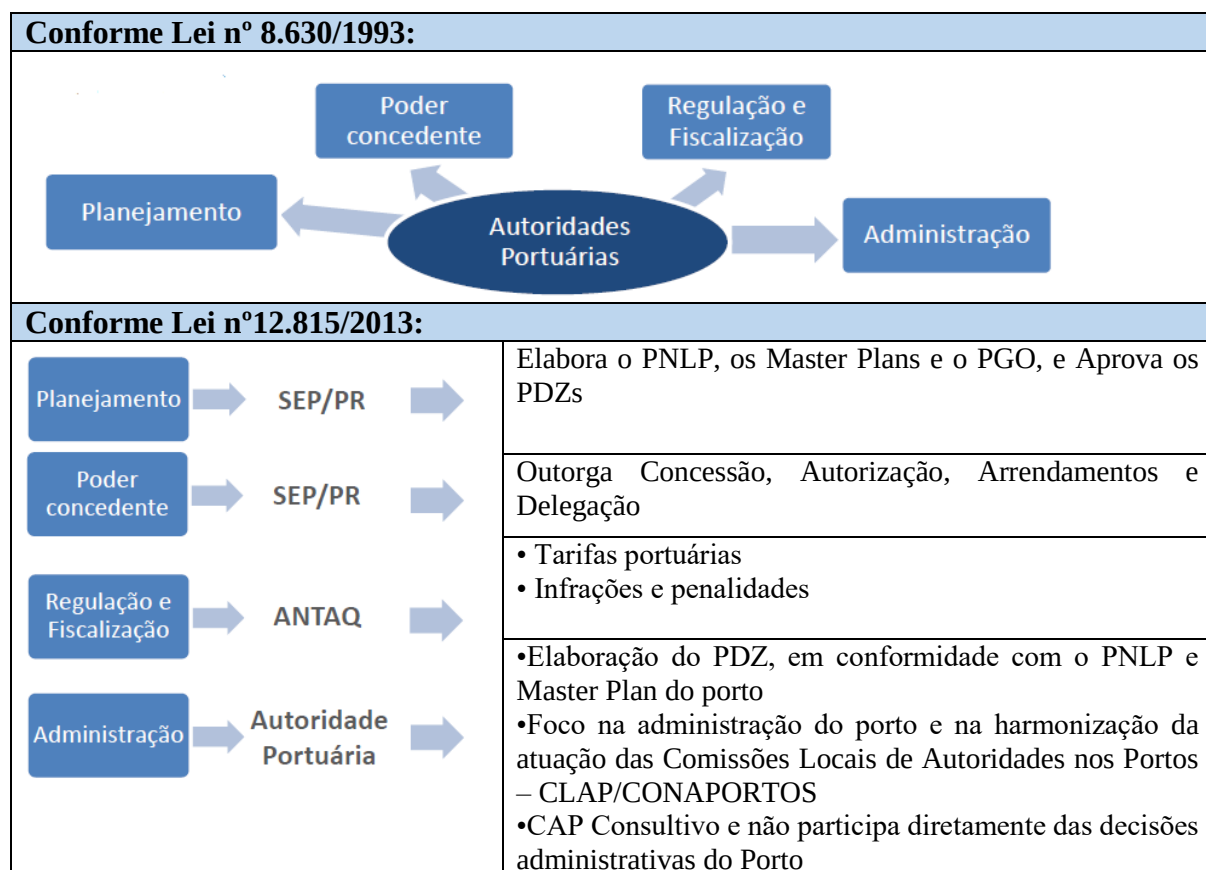
- Programas para garantir renda mínima e aposentadoria: este programa diz respeito a garantir uma renda mínima aos trabalhadores portuários, considerando a sazonalidade da movimentação de certas cargas. Este programa estava previsto na Convenção 137 da OIT¹⁷³, que tratou principalmente dos impactos sociais da automatização e dos novos métodos de processamento de cargas nos portos. A lei 12815/2013 regulamentou os dispositivos da Convenção 137.
- Ampliação da responsabilidade solidária do Ogmo: o OGMO é responsável pelo repasse dos valores dos operadores para os trabalhadores, assim como encargos fiscais, sociais e previdenciários. Esta é uma medida importante para oferecer cobertura em casos de acidentes de trabalho, considerando todos os riscos envolvidos na atividade portuária.
- Reestabelecimento das formas de participação e representação dos trabalhadores no Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e no Conselho de Administração (Consad): estas medidas foram relevantes, pois mesmo o CAP deixando de ser um órgão deliberativo para ser somente consultivo, foi importante manter a participação dos trabalhadores nestes Conselhos.

Em resumo pode-se dizer que a Lei 8630/1993 trouxe como principal inovação a implementação efetiva do modelo *landlord* na gestão portuária brasileira. Segundo este modelo, ocorre a transferência de operações portuárias para o setor privado (também conhecido como *devolution*) e em consequência, novas regras de governança são necessárias para regular o funcionamento e a interação entre entidades públicas e privadas. Com isso, no caso do Brasil, a lei 8630/1993 criou a figura das Autoridades Portuárias composta pela Administração do Porto, oriunda das Companhias Docas e pelos Conselho de Autoridade Portuária (CAPs) como forma de dar voz ativa a outros membros da comunidade portuária, como os trabalhadores, operadores portuários nas decisões relevantes da administração do porto. Para a gestão da mão de obra, foi criado o OGMO, como forma de centralizar a contratação e registros dos trabalhadores portuários avulsos. Este modelo reorganizou ainda o sistema de tarifas para a movimentação de mercadorias, evitando a sua multiplicação e as padronizou no termo “capatazia” ou *THC (terminal handling charge)* que passaram a ser cobradas pelas empresas privadas na operação portuária e realizando assim os investimentos necessários a modernização da infraestrutura portuária.

¹⁷³ A Convenção 137 da OIT foi ratificada no Brasil pelo Decreto 1574 de julho de 1995, mas não havia sido devidamente regulamentada para que as medidas cabíveis fossem implementadas.

Este modelo, representou, portanto, grande mudança na organização e na estrutura dos portos marítimos do Brasil. No entanto, por diversas razões apontadas tanto na dimensão econômica como na estratégica, esta legislação de 1993 e os seus desdobramentos (como ANTAQ e SEP) foi substituída pela lei 12815 de 2013, que, de maneira geral, buscou corrigir distorções tanto da regulação como da organização dos portos. A Figura 46 resume essas mudanças em termos de organização institucional e de responsabilidades de cada instância.

Figura 46: O quadro institucional-organizacional dos portos brasileiros em 1993 e 2013



Fonte: Elaboração própria com base em SEP (2013).

Na Figura 3 fica claro que, ao mesmo tempo que a Lei 12815/2013 definiu mais nitidamente as funções e incumbências de SEP e ANTAQ, acabou por concentrar, nestas entidades, grande parte das decisões que antes eram das Autoridades Portuárias. Com isto, 3 consequências se apresentaram imediatamente:

1. ANTAQ assumiu as funções relativas aos procedimentos de concessão e multas aplicáveis e é responsável por tarifas, análise de propostas e aprovações, e a SEP é responsável pela aprovação do Plano Mestre, estudos anteriores para licitação de concessão.

2. As APs, apesar de lhes caber o PDZ (Plano de Zoneamento), fica sempre sujeito aos Master Plans e PGO (Plano Geral de Outorgas) que vem da SEP. Com isto, às APS, cabe basicamente gerenciar algumas funções administrativas locais e têm reduzido o seu papel na gestão portuária e são responsáveis apenas para lidar com eventuais conflitos entre as entidades do porto organizado; além de recolher tarifas e propor as regras gerais para o porto organizado.
3. Os CAPs foram reduzidos a um mero órgão consultivo, pois não deliberam mais como Autoridade Portuária.

Com isto, a Lei 12815/2013 representou uma centralização das questões da governança portuária no Governo Federal (ANTAQ e SEP). Como ficou evidenciado nos debates dos contornos da nova lei, essa centralização foi extremamente criticada por alguns parlamentares, em especial de portos delegados aos Estados, já sabendo que perderiam autonomia sobre decisões relativas ao desenvolvimento portuário de seus Estados. Por uma questão de metodologia e também de escopo de pesquisa não se investigou nenhum porto em particular, mas se sabe que os impactos dessa centralização sobre os processos de concessão, autorização e arrendamento são diferentes em cada Estado da Federação conforme o seu perfil de carga e também o tipo predominante de instalação (porto público ou terminal de uso privativo). O Quadro 54 detalha as principais mudanças antes e depois de 2013 com relação as regras e condições dos arrendamentos, concessões e autorizações.

Quadro 54: Principais diferenças entre os Terminais em Portos Públicos e Terminais Privativos pelas diretrizes das leis

Antes de 2013:		
Características	Terminais de Uso Público	Terminais de Uso Privativo
1. Base Legal	Leis 8.630/93, 8.666/93 e 8.987/95 Decreto 6.620/08 - Resolução ANTAQ 2.240/11- I.N. TCU 27/08	Lei 8.630/93 Decreto 6.620/08 Resolução ANTAQ 1.695/10
2. Modalidade de Outorga	Licitação	Autorização
3. Outorgante	Autoridade/Administração Portuária	ANTAQ
4. Prazo	Até 50 anos (25+25)	Hipótese de perpetuidade (até 50 anos)
5. Regulação Econômica	Cumpra as condições do Contrato de arrendamento, inclusive na reavaliação do equilíbrio econômico e financeiro.	Apresenta viabilidade do terminal com assunção total dos riscos
6. Infraestrutura	A ser arrendada em Sítio Padrão	A ser construída – <i>Greenfield</i>
7. Ativos Imobilizados	Com reversibilidade	Sem reversibilidade

8. Tarifas Portuárias	Pagamento das Tarifas Portuárias como forma de contribuições para fiscais (reversão do pagamento em manutenção das facilidades do condomínio portuário)	Sem pagamento de Tarifas, porém com manutenção das facilidades - acessos e berços por conta própria.
9. Preços	Acompanhados pela Agência Reguladora – ANTAQ.	Acompanham os preços do mercado
10. Clientes	Pré-definido pelo uso do porto	A ser constituído
11. Carga	Carga própria ou de terceiros	Carga própria somente
12. Mão de Obra	Contratação do OGMO – custo variável	Livre Contratação – custos fixos
13. Interlocução com Governo	Conselho de Autoridade Portuária	A interlocução do Governo se faz diretamente pelo interessado/investidor.
Depois de 2013:		
	Arrendamentos e Concessões (no Porto Organizado)	Autorizações (fora do Porto Organizado)
Principais características:	→ PROCESSO DE ARRENDAMENTO: • Possibilidade de licitação por Leilão, com inversão de fases; • Possibilidade de realizar licitação com apenas o Termo de Referência para estudos ambientais; e • Padronização das informações para os órgãos de controle. → CRITÉRIO DE LICITAÇÃO • Maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga; e • Fim da cobrança de valores de outorgas. → PRAZO: até 25 anos, renováveis por igual período. → CONCESSÃO DE PORTOS novos ou já existentes: Todo ou em Parte.	→ Modalidades de Instalações Portuárias a serem exploradas por Autorização: • Terminal de Uso Privado – TUP; • Estação de Transbordo de Carga – ETC; • Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte – IP4; e • Instalação Portuária de Turismo – IPT. → FIM DA DIFERENCIAÇÃO REFERENTE À PROPRIEDADE DA CARGA: Carga Própria e Carga de Terceiros. Isto é, permite o titular de autorização de movimentar qualquer tipo de carga. → PRAZO: de até 25 anos, renováveis por igual período sucessivamente. A prorrogação dependerá da promoção dos investimentos necessários para expansão e modernização das instalações portuárias → PROCESSO DE CHAMADA PÚBLICA PARA AUTORIZAÇÕES • Finalidade de tornar o processo de autorização mais transparente; • Objetiva identificar a existência de agentes econômicos interessados na obtenção de uma certa autorização; • Consiste em um processo seletivo de projetos a ser analisado pelo Poder Concedente (SEP/PR) com referência às diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário; e • Possibilidade de realizar chamamento público com apenas o Termo de Referência para estudos ambientais. • Elegibilidade das Autorizações: em Instalações Portuárias Fora Do Porto Organizado;

Fonte: Galvão et al. (2013), Lei 12.815/2013 e SEP (2013).

Os destaques apresentados até aqui dizem respeito às inovações trazidas pela lei 12815/2013. No entanto, na comparação com a lei 8630/1993 pode-se perceber mais claramente os avanços e retrocessos e, principalmente, os interesses que vocalizaram. Inicia-se com o comparativo das tramitações das duas leis no congresso. Sabe-se que a lei de 8630/1993 apesar de ter sido arquitetada para ser publicada como MP, acabou sendo encaminhada como projeto de lei para discussão no congresso. Já a lei 12815 foi originada de uma MP e como tal colocou uma pressão adicional aos parlamentares para debaterem o tema. Isto explica, em grande medida as diferenças no tempo de tramitação da lei de 1993 (731 dias e de 2013 (180 dias). O número de emendas parlamentares foi considerado recorde no caso da lei de 2013 (645 apresentadas em praticamente 02 dias), no entanto, quando se verificou a proporção de emendas acatadas, verificou-se não passarem de 24% em 1993 e de 21,3% em 2013, o que indica que o texto foi bastante debatido pelos parlamentares; e ao final prevaleceu cerca de 75-80% do texto original proposto. O Quadro 55 traz uma síntese do comparativo da tramitação congressional das duas leis (8630/1993 e 12815/2013).

Quadro 55: Comparativo da tramitação no Congresso Nacional das leis 8630/1993 e 12815/2013

Pontos principais:	Lei 8.630/1993	Lei 12.815/2013
Apresentação do projeto	PL 08/1991	MP595/2012
Exposição de motivos assinada por:	Multiministerial: Ministros da Justiça, Infraestrutura, Trabalho, Economia, Fazenda e Planejamento, Previdência Social e Marinha.	Pela presidência da República com base em parecer assinado por: Secretaria de Portos, Ministério dos Transportes, Ministério da Fazenda, Advocacia Geral da União.
Total de Emendas apresentadas:	CD: 231 (119 consideradas superficiais) SF: 254 (234 consideradas supressivas)	645
Total de Emendas acatadas:	116 de 485 = 23,9%	138 de 645 = 21,3%
Tempo total de tramitação no congresso:	25/02/1991: apresentação no CN 25/02/1993: Promulgação da lei Tempo total: 731 dias	07/12/2012: Apresentação da MP 05/06/2013: Promulgação da lei Tempo total: 180 dias
Vetos presidenciais	4	13

Fonte: elaboração própria com base em arquivos do Congresso Nacional/Comissão Especial MP 595 e Collyer (2008).

Assim, a comparação das duas leis de 1993 e 2013 permitem perceber que, por mais que tratem do mesmo objeto (reforma portuária), esses dois processos foram distintos no que diz respeito ao seu contexto e formas propostas. Isto parece óbvio quando se relembra o ambiente macroeconômico, político e de comércio exterior do Brasil nos anos de 1990 e nos anos 2000.

No entanto, quando se examina mais de perto o processo de reformas por meio da atuação dos grupos de interesses e forças sociais na interação, pode-se chegar a3 conclusões. Primeiro, vê-se que a reforma de 2013 foi uma complementação da reforma de 1993, uma vez que a Lei 8630/1993 foi responsável pelas principais mudanças no sistema portuário, confirmadas pela Lei 12815/2013, tais como a transferência de responsabilidade pelas operações portuárias para o setor privado e o papel do OGMO na gestão da mão de obra. Por outro lado, aprofundou-se o caráter privatizante da reforma em 2013, à medida que foram liberadas as restrições relativas a carga própria (nos terminais privativos) e também a livre contratação de mão de obra nesses mesmos terminais (sem passar pelo OGMO).

Em segundo, no que diz respeito aos atores ou forças políticas em ação, ficou claro que o papel das entidades empresariais, pois foram capazes de impulsionar o processo de reforma portuária no início dos anos 1990 e influenciá-lo em 2012/2013. No caso de 1993, a Doctor (2002, 2003) demonstrou que o lobby empresarial brasileiro foi bem-sucedido na formação do conteúdo da lei, mas teve dificuldades na implementação e aplicação da lei. Já os trabalhadores portuários reagiram, tanto em 1993 como em 2013 com protestos, greves e com ações diretas judiciais, com a diferença de que, em 1993, que defenderam um modelo antigo, sem mudanças e, em 2013, eles procuraram negociar a permanência das condições existentes, o que explica o menor número e duração das greves. Duas evidências podem ser apontadas neste sentido.

Primeiro do lado dos empresários. Verificou-se que os mesmos atores que estiveram presentes no lobby empresarial (e em alguns casos, os mesmos líderes empresariais, como é o caso típico de J. Gerdau e W. Manteli) pela lei de 1993 também estiveram em 2013. Não se trata de uma mera coincidência. Houve uma clara intenção desses grupos em ter o marco regulatório devidamente adequado ao desenvolvimento que as suas atividades tiveram ao longo dos últimos 20 anos.

Neste quesito, chama a atenção as questões relativas à movimentação de containers. Entre 1991 e 1993, a movimentação de containers no Brasil era muito pequena representando menos de 10% do total em toneladas movimentado. No entanto, considerando o movimento de abertura econômica no qual o Brasil se inseria e a padronização tecnológica necessária para eficiência portuária, tanto empresários como trabalhadores portuários sabiam que a adoção de containers seria uma realidade no Brasil, cedo ou tarde. O que se viu então, em 1993, foi uma preocupação da reforma portuária contemplar os efeitos dessa containerização na realidade dos portos brasileiros. Ou seja, o Governo FHC ratificou a Convenção 137 da OIT (sobre os impactos econômico-sociais da automatização da movimentação de cargas) e ao mesmo tempo criou o GEMPO para a auxiliar a implementação das diretrizes da lei 8630/1 nos processos

licitatórios e assim entraram em operação os primeiros terminais de containers em Santos e Rio de Janeiro. Em 2013, 20 anos mais tarde, a movimentação de carga cresceu formidavelmente nos portos públicos dobrando em volume de 2002 para 2012 (FNP, 2013) a de containers também, passando de 4,4 milhões em 2002 para 8,8 milhões de TEUs em 2012 (FNP, 2012), mas ainda assim a sua participação relativa continuou baixa (em torno de 15% do total) frente à carga a granel. Ou seja, curiosamente, mesmo a carga granel dominando 2/3 do volume total, são os grupos ligados a movimentação de containers que novamente se destacaram definindo o traçado da nova lei.

Esses grupos empresariais, em princípio se apresentaram com o mesmo objetivo, em prol da modernização dos portos e prontos a fazer os investimentos necessários para atender aos navios de grande porte que são os mais modernos e mais eficientes nos tráfegos containerizados. Em princípio, todos defendiam mais "liberdade de escolha" e menos incertezas jurídicas. Entre essas incertezas, havia o Decreto 6620/2008¹⁷⁴, que vedou a possibilidade de terminais de uso privativo (autorizados pela ANTAQ) de movimentarem cargas que fossem próprias. Esse Decreto 6620 implicou em uma restrição para novos terminais privado, em lidar com cargas de terceiros, o que afetou particularmente de modo negativo os terminais dedicados à movimentação de contêineres, pois a quase totalidade de sua movimentação de carga não é própria. Isto significou que os terminais existentes poderiam operar por instrumentos legais e até mesmo alguns novos foram implementados (Portonave (SC) em 2007; Itapoá (SC) em 2011 e Embraport (Porto de Santos) em 2013).¹⁷⁵ Portanto, derrubar as determinações deste decreto era uma das prioridades dos empresários que defendiam a revisão do marco regulatório para os portos. No entanto, aquelas empresas que já se encontravam operando terminais por meio de concessão na área do porto organizado se deram conta que, ao derrubar esta restrição de carga de terceiros, poderiam passar a ter novos terminais de uso privativo competindo diretamente dentro do mesmo porto. Essas divergências acabaram por dividir as opiniões dos interesses dos empresários. Como se viu, essa disputa foi objeto de longos debates na Comissão Mista e também na Câmara dos Deputados que tentaram de todas as formas incluir emendas para contemplar todos os interesses. É sabido que ao final o Decreto 6620 foi revogado pela Lei 12815/2013, que manteve firme a decisão de extinguir a

¹⁷⁴ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6620.htmimpressao.htm

¹⁷⁵ Note-se que estes três terminais têm algo novo e em comum para o setor de portos no Brasil, uma vez que têm como companhias de navegação (grandes armadores, players globais) como acionistas (MSC na Portonave e Hamburg Sud em Itapoá) e Stevedore Company (Dubai Port em Embraport).

diferenciação de carga própria de terceiros, como forma de aumentar a atratividade do investimento privado.

Segundo, da parte dos trabalhadores: Ainda no âmbito dos debates da MP na Comissão Mista, a Federação Nacional dos Portuários (FNP) em conjunto com Fenccovib e FNE assinaram juntas uma Circular Conjunta¹⁷⁶ em 21 de março de 2013 para comunicar a suspensão de uma greve prevista para dia 25 de março de 2013, em função do sucesso alcançado junto ao Governo Federal que havia se comprometido por meio de Nota Informativa¹⁷⁷ em atender às principais reivindicações dos trabalhadores. Esta circular conjunta foi assinada por Mario Teixeira (Presidente FENCCOVIB), Eduardo Lirio Guterra (Presidente FNP) e Wilton Ferreira Barreto (Presidente da FNE), os mesmos representantes dos trabalhadores portuários que estiveram presentes como palestrantes nas Audiências Públicas da Comissão Mista.

Terceiro: embora a lei de 2013 tenha respondido positivamente às questões de organização e clareza nas incumbências de SEP e ANTAQ, o seu modelo de governança centraliza decisões no Governo Federal em detrimento das Autoridades Portuárias locais. As APs, em relação ao que era em 1993, ficaram limitadas a questões administrativas e os CAPs tiveram o seu papel executivo e gerencial praticamente extinto, tornando-se mero órgão consultivo. Os efeitos desta centralização no Governo Federal, no entanto, ainda estão por ser conhecidos.

7.4 Considerações sobre a dimensão política

O levantamento e análise de conteúdo das discussões referentes à lei 12815 de 2013 revelou-se ponto crítico desse estudo para permitir identificações das forças sociais em disputa. A obtenção e seleção dos dados a partir dos debates dos contornos das leis 8630/1993 e 12815/2013 revelou-se como um indicador viável para se atingir o objetivo específico desta etapa desse trabalho em compreender quais as forças políticas que atuavam no setor e por que o fazem. Importante notar que sistematização das manifestações de apoio ou de crítica a reformas estruturais como esta, dos portos, viabilizou-se por meio da Análise de Conteúdo,

¹⁷⁶ Disponível em <http://www.arrumadores.com.br/pdf/cg.pdf>

¹⁷⁷ Nota informativa do Senado de 21 de Março de 2013: Análise das reivindicações elencadas pelas entidades representativas dos trabalhadores portuários. A presente nota avalia a pauta de reivindicações dos trabalhadores portuários. Disponível em

como ferramenta adequada para detectar elementos que permitiram responder de maneira satisfatória ao objetivo desta etapa do estudo.

Especificamente na análise da lei 12815/2013 viu-se que o seu início foi dado pela Presidência da República que, ao publicar a MP 595 em 2012, pressionou a tramitação desta matéria no Congresso Nacional. A quantidade de emendas propostas (645) pelos parlamentares era um indicativo que havia insatisfações com o projeto apresentado. Nos debates analisados no âmbito da Comissão Mista percebeu-se que haveria uma espécie de “consenso geral” sobre a necessidade de modernização dos portos, já que todos os que falaram se referiram positivamente à Exposição de Motivos que acompanharam o texto da MP. No entanto, ao debaterem os termos da lei e quais emendas seriam incorporadas ao relatório final da Comissão, viu-se que esse suposto “consenso geral” tinha várias ressalvas que representavam a fragmentação de interesses em torno das diretrizes da nova lei dos portos. Assim, nos debates em plenário na Câmara dos Deputados essa correlação de forças apareceu com mais clareza e se notaram os interesses divergentes no posicionamento dos partidos contra e a favor dos vários destaques que foram votados. Ou seja, tentativas de se emendar partes da lei em favor de um ou outro interesse específico. Após uma sessão recorde de quase 40 horas de debates, a Câmara concluiu a votação da redação final do projeto de lei. O Senado, após diversas manifestações de indignação pela tramitação da matéria, faltando poucas horas para o seu vencimento, aprovou a conversão da MP 595 na lei 12815/2013. A Presidência da República, no exercício da sua função, terminou por vetar ainda 13 pontos da lei, que finalmente foi regulamentada pelo Decreto 8033 de junho de 2013.

Os dados apurados tanto no processo de aprovação como no conteúdo da lei 12815 deixam claro os conflitos de interesses de grupos específicos sobre o marco regulatório dos portos. Assim, fazendo o uso do arcabouço de conceitos que se considerou no quadro teórico apresentam-se as seguintes considerações sobre a dimensão política do desenvolvimento portuário:

13. *O Estado não é um simples utensílio de classe ou da classe dominante. O Estado capitalista (burguês) funda-se em duas instituições centrais: o Direito burguês e o burocratismo.* As discussões sobre o marco legal dos portos, sobretudo no caso da MP 595 deixam evidente este aspecto, pois, se de um lado havia uma quantidade de diplomas legais que regulavam a atividade dos portos, era na atuação da burocracia (SEP e ANTAQ) que essa regulação ganhava vida, nas licitações, autorizações e fiscalização correspondente. O sistema portuário brasileiro, antes de ser objeto de

disputas de classes ou frações de classe, depende inicialmente dessa estrutura legal e burocrática para funcionar.

14. *O Estado, em uma formação social capitalista, é burguês porque organiza a dominação de classe burguesa. Não necessariamente o burguês ocupa os cargos ou instrumentaliza o aparelho de Estado. O Estado é burguês porque a própria estrutura é para a reprodução da dominação burguesa. O Estado organiza politicamente as classes dominantes permanentemente anulando o seu isolamento econômico. Ou seja, uma mudança de governo não significa uma mudança na estrutura de classe. Quando se compara o processo de formulação da lei 8630/1993 com o da 12815/2013 vê-se que em ambos casos as diretrizes da lei foram em grande medida dadas pelos grupos de empresários. Ou seja, mesmo sem estar a ocupar cargos políticos ou burocráticos, os empresários tiveram a possibilidade de influenciar diretamente os contornos da lei em prol de seus interesses econômicos. Em 1993, o contexto era de um governo liberalizante, do auge das ideias neoliberais. Em 2013 mesmo havendo a mudança de governo, para a do Partido dos Trabalhadores, não impediu que uma nova lei fosse aprovada mantendo o seu tom privatizante e a estrutura de reprodução burguesa.*
15. *O Governo não é separado do poder, mas não é idêntico a ele. O poder político é sempre de classe e que se define como a capacidade de uma classe em realizar os seus interesses. Em uma formação social capitalista o poder político é da classe burguesa. No caso, tem-se claro que o interesse geral da classe burguesa era o de ampliar sua participação no setor portuário e com apoio da política de Estado para os investimentos (financiamento, acessos portuários etc). Logo, a aprovação da lei com essas características é uma demonstração cabal do poder político desta classe.*
16. *A ideologia nacional é outro elemento de desorganização dos dominados, pois coloca todos sob o mesmo “jargão” ou “mote” e destrói a noção de classe. O Estado passa a ser o objeto de fidelização e não mais a classe. Este é um ponto fundamental para esclarecer porque se está de acordo com Berringer (2015), quando afirma que não existe “interesse nacional” como algo estático e previamente definido. O jargão “interesse nacional” é ideologizado, pois oculta o seu conteúdo de classe. Isto ficou evidente nos debates examinados, sobretudo aqueles ocorridos na Câmara do Deputados e Senado, em que os partidos políticos por meio de seus líderes faziam o*

tempo todo declarações em apoio às votações do PLV afirmando que a matéria era “importante para o desenvolvimento nacional”. Era a tentativa de transformar interesses particulares em interesses gerais.

17. *Não se deve confundir Estrutura de Estado com Política de Estado. Uma política estatizante pode não melhorar as condições dos trabalhadores. Atender ao interesse econômico de uma classe não diminui o poder ou a hegemonia do poder político da classe dominante.* Isto se viu claramente quando o Governo se reuniu com as centrais dos trabalhadores portuários e chegou a um acordo onde foram atendidas as suas reivindicações e as incorporou no texto da lei reforçando o papel do OGMO. No entanto, em termos práticos, esse acordo ficou válido somente parcialmente (no porto público), já que os terminais privados (fora do porto público) não são obrigados a contratar pelo OGMO. Ora, se os terminais privados já são a maioria e devem crescer com a nova lei, então vê-se claramente que o acordo com os trabalhadores tem efeitos muito reduzidos no todo da lei.

18. *O Bloco no poder é o conceito formulado por Poulantzas que permite compreender como as classes e suas frações encontram-se amalgamadas em uma união contraditória. Isto é, estão unidas em torno de certos princípios fundamentais para a sua reprodução (por exemplo a propriedade privada). E são contraditórias à medida que cada uma pretende ser mais contemplada na política de Estado.* Não há dúvidas de que o Bloco no Poder é composto por frações da classe burguesas. As frações se unificam conforme o contexto político e os seus interesses econômicos. Neste sentido, pode-se observar que as frações burguesas estavam de acordo com uma política que permitisse a maior participação privada nos portos. No entanto, à medida que se revelam os efeitos desta política, como por exemplo o barateamento das operações portuárias para os seus usuários, as frações se veem em contradição, pois começam a ver seus interesses específicos serem prejudicados. A evidência que se tem disto é o apoio da Fiesp e da CNA a MP dos portos e a reticência que a ABRATEC apresentou ao conteúdo da MP. Ou seja, são todos empresários e todos concordam com a modernização dos portos. Mas, quando passam a discutir os termos em que essa política vai se dar, acabam se posicionando de lados opostos. Ou ainda, pode-se apontar outra evidência disto no plano regional. Isto é, não há dúvidas de que o partido Democrata é uma representação das frações burguesas da formação social brasileira, e que está sendo contemplada com

a política de Estado privatizante dos portos. No entanto, dado o caráter centralizador no Governo Federal desta política, fez com que as lideranças do DEM se posicionassem contra a MP, pois perderiam autonomia local de licitarem seus portos. O conceito de bloco no poder, portanto, ajuda a desmistificar a ideia de “interesse nacional”.

19. *A cena política é definida como o espaço de atuação das classes em partidos. O predomínio na cena partidária pode não ser o da hegemonia, pois a fração hegemônica no poder não necessariamente é aquela que aparece na cena política.* Assumindo como correta a afirmação de Saes (2014) que diz que a fração hegemônica no Brasil é aquela ligada ao capital bancário-financeiro, então no caso que examinado, não se viu a atuação desta fração na cena política dos debates da MP dos portos. Berringer (2015, p. 67) afirma que, de maneira geral, esta fração tem dificuldades de exercer dominação ideológica, pois não tem inserção no processo produtivo e por isso as frações ligadas aos setores industriais teriam mais facilidade em ter voz ativa na cena política. Por outro lado, durante as várias discussões, principalmente na Comissão Mista, foi mencionado várias vezes que o Estado brasileiro não tem os recursos nem investimentos necessários em portos. Ninguém dos presentes (nem convidados, nem parlamentares) questionou esse dado ou mesmo confrontou essas informações com o que é gasto pelo Estado em infraestrutura e em Juros da Dívida. O fato do Estado dar prioridade para as despesas financeiras e não para infraestrutura representa um direcionamento da política de Estado em prol de uma fração, mais do que outras.
20. Por fim, os vetos da Presidente Dilma ao texto final da lei demonstram que há ainda um peso grande à autonomia do Executivo em fazer valer suas diretrizes sobre determinadas políticas. Ou seja, vários trechos da lei 12815/2013 que os parlamentares levaram horas discutindo, foram simplesmente ignorados e vetados pela Presidente e o contexto e a correlação de forças permitiram que a lei fosse regulamentada sem que esses vetos fossem novamente discutidos pelo Congresso.

CAPÍTULO 8 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

O estudo apresentado teve por objetivo identificar como se deu o desenvolvimento dos portos no Brasil no período de 1993-2013. Para tanto, buscou-se analisar criticamente as mudanças ocorridas na política de desenvolvimento portuário brasileiro durante os governos FHC, Lula e Dilma até 2013. Para tanto, buscou-se analisar criticamente as mudanças na política portuária no Brasil no período de 20 anos a partir de 1993 e que compreendeu os governos FHC (Fernando Henrique Cardoso), Lula e Dilma até 2013. Em resumo, essas mudanças compreenderam três pontos: i) o aumento do volume de carga movimentada pelos portos, acompanhando o aumento do comércio internacional; ii) o surgimento de novos atores/agentes públicos como a ANTAQ (2001) e SEP (2007) e respectivas ações institucionais e organizacionais; e iii) o lançamento dos programas de investimento (PAC 1 e 2) e a retomada do planejamento públicos setorial (PNLT, PNLP). Estas mudanças tiveram rebote no marco regulatório do sistema portuário, destacadamente a Lei dos Portos de 1993 e sua atualização em 2013. A combinação destas mudanças na conjuntura político-econômica brasileira influenciou de forma definitiva o marco regulatório do sistema portuário, cujo expoente foi a Nova Lei dos Portos de 2013.

O exame deste processo foi feito em três etapas, correspondentes a três dimensões elegidas como críticas para o estudo do desenvolvimento portuário pois, a pesquisa bibliográfica realizada revelou que a questão dos portos no Brasil tem sido estudada predominantemente do ponto de vista técnico, onde prevalecem as análises típicas do campo da Engenharia e Gestão, destacadamente sobre os critérios de eficiência. No que diz respeito ao desenvolvimento dos portos, em particular, esse é um termo usado de forma genérica e sem especificações de conteúdo. Assim, após um detalhado exame da bibliografia sobre portos no Brasil, elegeu-se estudar o desenvolvimento portuário em três dimensões (econômica, estratégica e política) que permitiram tratar o objetivo de pesquisa sob múltiplos pontos de vista que interagissem e se completassem para fornecer uma compreensão mais ampliada da problemática do desenvolvimento. Esta visão tridimensional conferiu a este estudo um caráter interdisciplinar dentro das Ciências Sociais Aplicadas. Por isso, cada dimensão buscou o conjunto de dados e os métodos próprios que dessem conta de atender aos objetivos específicos de maneira que sustentassem o objetivo geral de identificar como se deu o desenvolvimento dos portos na formação social brasileira no período de 1993-2013.

A dimensão econômica partiu da premissa de que o desenvolvimento portuário acompanhou o econômico e apoiada nos dados da movimentação portuária, verificou que o setor portuário no Brasil se desenvolveu de modo a responder às demandas do comércio exterior do país. No modelo de sofisticação portuária, viu-se que o papel dos portos estava organizado em torno da movimentação de mercadorias e o fato dos fluxos de comércio terem aumento em volume e em valor trouxe importantes mudanças na forma em que os portos se organizavam, criando condições para movimentação mais ágil de mercadorias, conforme o seu tipo (contêiner, granel, carga geral). O perfil de comércio exterior, por sua vez, refletia a natureza da inserção do Brasil no plano da economia global, o que significava que os portos no Brasil não eram, a priori, motores de desenvolvimento, mas ao contrário, resultantes do modelo ou da tentativa de implementação de um modelo de desenvolvimento econômico. Este entendimento foi iluminado pelos conceitos tratados no referencial teórico sobre a mundialização do capital e a sua faceta financeirizada.

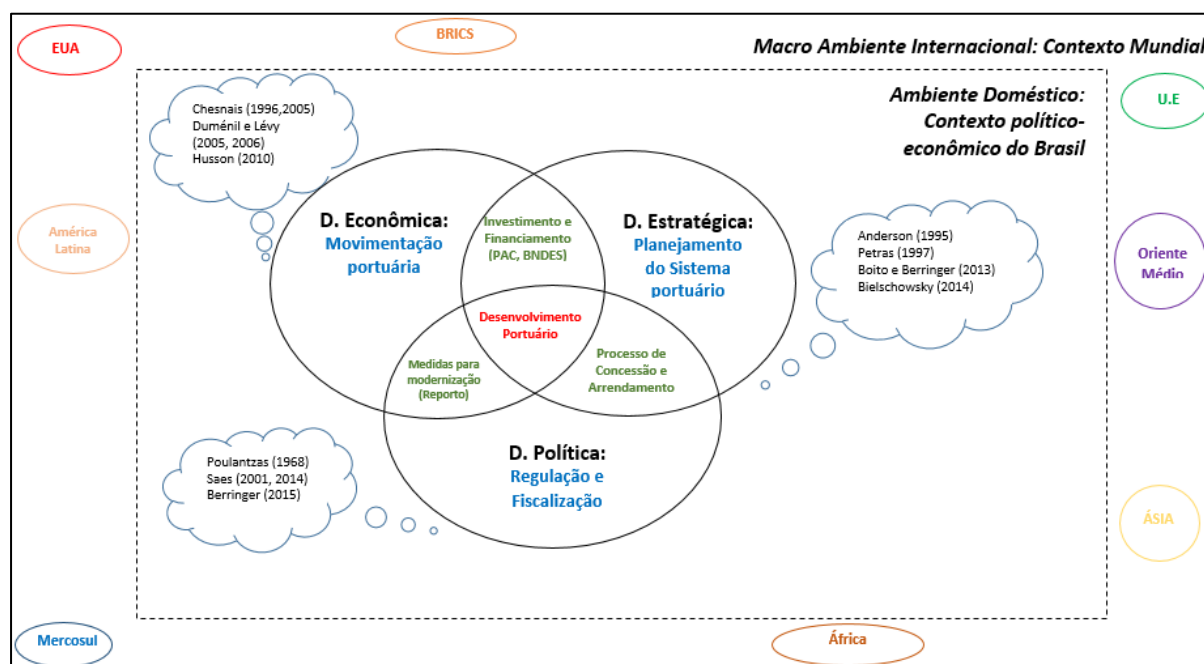
Na dimensão estratégica, buscando saber os caminhos pelos quais o desenvolvimento portuário passava, estudou-se as questões relativas ao investimento e ao planejamento portuário. Inicialmente, procurou-se sistematizar os diversos estudos apresentados sobre os portos brasileiros no sentido de trazer as evidências da visão empresarial (CNT e Fiesp) e dos *thinktanks* do desenvolvimento no Brasil (IPEA e BNDES) sobre o diagnóstico e perspectivas dos portos. Com isso viu-se que essas análises, apesar de utilizarem metodologias distintas de coleta de dados, apontavam na mesma direção na identificação de três problemas fundamentais do sistema portuário brasileiro: baixo nível de investimento; o desempenho operacional insuficiente ou ineficiente; e excesso de burocracia. Esses três problemas se relacionavam logicamente produzindo uma espécie de “círculo vicioso”. Ou seja, a grave crise da dívida dos anos de 1980 impediu o Estado de avançar no planejamento e realizar os investimentos necessários à modernização dos portos; sem os investimentos, não havia forma de modernizar os equipamentos e melhorar o desempenho operacional e dos custos, que somado às burocracias e ao modelo de monopólio dos sindicatos dos trabalhadores portuários, faziam com que os portos, na visão empresarial, se tornassem obstáculos nos caminhos do comércio exterior brasileiro. No ano de 1993, após quase 2 anos de extinta a Portobras, o Congresso finalmente aprovou a lei dos portos (8.630/1993), marcando uma nova fase da participação privada nos mesmos. E como se viu, a solução de qualquer problema dependia do diagnóstico que se tinha em mãos. Esta participação do setor privado dizia respeito, basicamente à operação dos portos, permanecendo o Estado responsável por conduzir a gestão e a expansão do sistema. Dessa forma, a reforma do setor portuário brasileiro estaria inserida no contexto da reforma do

Estado brasileiro nos anos de 1990 e na condução de economia política que o país teve doravante.

A dimensão política, partindo da premissa de que o Estado não é uma instituição neutra e como instrumento é lugar em que o poder político está concentrado, esta análise situou-se no período 1993-2013, definido em função da publicação de duas leis de reformas dos portos (8.630, de fevereiro de 1993 e 12.815, de junho de 2013). Embora a lei de 1993 tenha atendido às demandas do setor privado, os volumes de carga continuaram a crescer (em particular da carga contêinerizada) e então, surgiram novas demandas por mais investimentos no sentido de ampliar a capacidade da oferta. A iniciativa privada sinalizava interesses em fazer os investimentos necessários, mas novamente, em sua visão, o excesso de burocracia e sobreposição de regulamentações soavam como insegurança jurídica aos investidores. Logo, o Estado, por meio do Poder Executivo procurou dar resposta a essas demandas e editou a MP 595 como tentativa de reorganizar o setor, esclarecendo funções e responsabilidades dos órgãos envolvidos estabelecendo regras claras para a participação privada nos portos. Os debates foram extensos. Ao texto original da MP595 foram apresentadas 645 emendas pelo Congresso, das quais 140 foram acatadas e depois de várias alterações foi aprovado no Senado. Mas justamente os pontos da lei mais debatidos foram aqueles vetados pela Presidente Dilma, o que deixou o texto final da lei, mais parecido com o original da MP. Os resultados imediatos puderam ser resumidos como a ampliação da atuação privada no setor portuário e a centralização de atividades de planejamento e estratégia no Governo Federal (SEP e ANTAQ). Por fim, viu-se que o setor privado, apesar de apresentar interesses comuns na privatização dos portos em apoio à MP, mostrou-se bastante dividido no momento em que a nova regulação foi escrita, tendo em vista os interesses particulares das diferentes frações de classe que representam e são representadas na cena política (Senado e Câmara).

Assim, o exame combinado destas dimensões resultou em uma análise multimétodos, cuja interação está sintetizada no Diagrama Final. A interação das dinâmicas em duplas resulta em medidas específicas tais como os programas de investimento ou de concessão e arrendamento. Mas é a interação entre essas três dimensões que é o determinante principal do desenvolvimento portuário e por isso colocado no centro do Diagrama. No entanto, a simples interação das três dimensões não garante que o desenvolvimento do setor será positivo.

Diagrama 2: Dimensões do Desenvolvimento Portuário e as suas variáveis-chave 1993-2013



Fonte: Elaboração própria.

O que se viu nos dados examinados é que os problemas que foram apontados de eficiência (baixo desempenho), pouco investimento e de regulação confusa, não impediram que os volumes tanto na exportação como na importação no porto público ou nos TUP, crescessem a ponto de baterem recordes na Balança Comercial. Este poderia ser um indicativo da primazia da dimensão econômica sobre as demais. No entanto, quando examinadas as mudanças institucionais, organizacionais e regulatórias ocorridas no período, vê-se que, embora tivessem sob a motivação econômica (de mais eficiência, mais investimentos e melhor desempenho), o Estado, ao colocar em prática determinadas políticas para o setor portuário, levou a condução do desenvolvimento portuário a uma certa direção e que passou então a ser objeto de disputa de diferentes forças sociais. Neste sentido ficou claro que, apesar do destacado papel econômico dos portos, há na problemática do desenvolvimento portuário, questões relacionadas às dimensões estratégica e política que não podem ser desconsideradas significando que, decisões de caráter estratégico, como o planejamento, e de caráter político, como o novo marco regulatório, têm influência definitiva no curso deste desenvolvimento ficando evidente ao observar os intensos debates na cena política (Congresso Nacional) sobre o novo marco regulatório do setor. Esta situação se deu, não por força “espontânea” de se resolver o “Custo-Brasil” ou porque os portos foram considerados de “interesse nacional” pelos

Deputados e Senadores, mas sim, porque foram obrigados a debater a matéria que chegou em forma de MP do Poder Executivo.

Não cabe revisar aqui as motivações do Governo Federal em editar a MP, mas sim em exaltar que o contexto político-econômico foi bastante favorável tanto para emissão da MP, como para sua conversão em lei, trazendo à luz um novo marco regulatório que costurou reivindicações dos trabalhadores e de empresários do setor. Na comparação deste processo de 2013 com o de 1993, percebeu-se nitidamente que, embora as motivações fossem econômicas em ambas situações, o ambiente macroeconômico, o contexto mundial e quadro geral da política e da atuação do Estado eram bem diferentes em cada um dos casos. O que mudou então não foi a maior ou menor participação do Estado (medida como grau de intervenção ou volume de investimentos públicos), mas sim a modalidade desta intervenção, ou seja, o modo como o Estado agia, mas, não o conteúdo da mudança, que ora é exaltado, ora ocultado por meio da força da ideologia que cada um traz consigo. A condução deste transformismo tampouco mudou de mãos, pois o poder continua sendo de classe e no caso, da classe dominante (burguesia). O que parece ter tido uma mudança foi na hegemonia exercida por frações desta classe (diz-se que parece, pois, esta disputa por hegemonia no bloco no poder parece ainda estar em pleno vapor).

Desta forma, os dados de contextualização juntamente com o referencial teórico *poulantzas* foram fundamentais para se identificar no período focalizado (1993-2013), as evidências de continuidades e descontinuidades da política de Estado sob conduta dos governos de FHC, Lula e Dilma. As continuidades apontaram para a hegemonia da fração rentista no interior do bloco no poder; política de cunho neoliberal mais *stricto sensu*. Já as descontinuidades foram no sentido de: melhoria da inserção da burguesia interna; apoio das classes populares ao governo; políticas de inserção destas classes no mercado de consumo de massas; diversificação dos parceiros comerciais externos; maior presença do capitalismo brasileiro nos outros países da América Latina e na África; expansão do mercado interno (visto diminuição do desemprego e mudança na política de salário mínimo) e grande aumento das exportações. Essas continuidades e descontinuidades foram refletidas na política portuária, cujos expoentes são as duas leis de 1993 e 2013. No interior deste quadro teórico, fica mais claro que a discussão sobre as mudanças no sistema portuário brasileiro não se resume ao preenchimento de uma lacuna de investimentos não realizados nas décadas 1980 e primeira metade da década de 1990, tal como sugerem os diagnósticos técnicos sobre o tema. Há, sem dúvida, um componente técnico que implica inseri-los em uma complexa correlação de forças.

Em outros termos, incorporar o Estado na análise do desenvolvimento dos portos brasileiros foi o desafio maior com o qual este estudo se deparou.

Considera-se que os resultados aqui apresentados não permitem uma avaliação em termos de evolução do desenvolvimento portuário. O que se pôde constatar com clareza foi uma complexificação do setor. Isto é, a estrutura básica de governança portuária que foi implementada em 1993 foi acrescida de outras entidades reguladoras, fiscalizadoras e responsáveis por retomar o planejamento portuário (como é o caso de ANTAQ, SEP, DNIT, CONAPORTOS). De outro lado, multiplicaram-se as associações de classe e entidades corporativas adensando o grupo de stakeholders no setor. Por outro lado, as Autoridades Portuárias (Cias Docas) ainda têm atuação muito tímida no plano local e dependente dos organismos federais. Seria possível então medir os impactos da reforma portuária brasileira? Considera-se que todo esforço de medição tem de ter, antes de qualquer coisa, um propósito bem definido. Os impactos da reforma portuária são variados, assim como o número de partes intervenientes que um porto possa ter. Isto significa medir impactos econômicos, financeiros, políticos, sociais e ambientais. Acredita-se que esse é um desafio a ser enfrentado pelos estudiosos da reforma portuária em diversos países do mundo. No caso brasileiro, tem-se um problema crônico com disponibilização de dados. A fonte oficial de dados, a ANTAQ, tem feito esforços no sentido de melhorar a acurácia das informações e periodicidade dos relatórios relativos à movimentação de mercadorias e desempenho operacional dos portos públicos e terminais privados. No entanto, a grande parte das informações só foi completada e disponibilizada a partir do ano 2000. Para poder fazer uma mensuração mais consistente intertemporal seria necessário obter dados dos anos anteriores à lei de 1993 e da década de 1990. Já os efeitos econômicos da nova lei de 2013 ainda estão por ser vividos, tendo em conta as características de obras de infraestrutura como é o caso dos portos. A consulta a outras fontes de dados, por exemplo do Ministério dos Transportes ou do Planejamento é aberta ao público através do portal E-sic. A sistematização dos dados, no entanto, fica a cargo do pesquisador. Alternativamente, as associações e entidades de classe (como Fiesp, CNT, ABTP, Centronave) podem ser consultadas sobre seus respectivos bancos de dados fornecidos pelos associados.

Por fim, ficou claro que no caso dos portos, conforme Souza (2006) o consenso sobre políticas públicas é frágil ou muito relativo, pois nas discussões sobre o novo marco que os vários atores sociais concordaram de que havia a necessidade de uma reforma portuária, quando esta se deu, de fato, os conflitos e disputas vieram à tona e o Estado cumpriu um papel regulador fundamental. As disputas, conflitos e vetos que aqui foram apresentados são evidências empíricas das dimensões críticas das políticas públicas, em particular o destaque

que Fonseca (2013) deu ao papel modelador do sistema político perante as “políticas públicas”, ou seja, a necessidade de coalizões para governar e na impossibilidade destas, valem os recursos previstos em lei (por exemplo a edição de Medidas Provisórias, como foi para a criação da SEP e da MP 595).

Ao final, considerou-se que este estudo cumpriu com seu objetivo de contribuir para a pesquisa do desenvolvimento portuário brasileiro em três sentidos: primeiro, como uma abordagem sobre a política portuária, a partir de um referencial teórico sobre o Estado e a sua articulação com o modo de produção capitalista; segundo, a pesquisa sobre o processo da reformulação da lei dos portos forneceu evidências do funcionamento e da articulação dos interesses econômicos específicos e a sua representação na cena política; e terceiro, por meio do estudo em três dimensões, procurou-se demonstrar como o desenvolvimento portuário brasileiro é resultado da interseção de múltiplas forças sociais, que ao entrarem em disputa e conflitos, acabam por definir os contornos da política de Estado para o setor. Isto significa que, mesmo considerando seus aspectos técnicos (contêinerização, integração logística, cadeias de valor etc.) os portos do Brasil têm o seu desenvolvimento dependente de uma combinação de determinantes econômicos externos (relativos ao tipo de inserção da formação social) e que por sua vez se traduzem em interesses específicos internos que se materializam à medida que uma reforma estrutural ocorre no setor.

Ao estudar os portos em três dimensões (econômica, estratégica e política) almejou-se uma visão mais abrangente do desenvolvimento do setor. Considerou-se que este objetivo foi satisfatoriamente atingido, mas ficando lançados três desafios de pesquisas que estão relacionados com as limitações deste estudo. Primeiro, em termos de modelo de desenvolvimento portuário, faz falta estudar as possibilidades estratégicas que considerem que os portos ao mesmo tempo que são unidades de negócio (para os seus administradores/acionistas), são também facilitadores do comércio da localidade ou região onde se encontram, servindo a um ou mais setores produtivos. Este tipo de estudo poderia oferecer suporte às políticas de desenvolvimento portuário no nível mais estratégico nacional e em particular em localidades em que as atividades portuárias têm um peso maior na economia regional. Este estudo poderia ser feito, por exemplo, por meio de estudos de caso de portos que passaram por grandes transformações (diminuição ou aumento) no seu volume de carga. Aqui também poderia ser considerado o caso dos portos que lidam com fluxos de passageiros de turismo sazonal.

Segundo, no que diz respeito a interface com outras dimensões, ao longo deste estudo outras dimensões revelaram-se importantes, tais como: as relações porto/cidade no sentido

territorial arquitetônico e urbanísticos; os trabalhadores portuários e os desafios trazidos pelas novas tecnologias; ou ainda as questões de impacto ambiental causado pela expansão das atividades portuárias. Considerou-se que estas são limitações deste trabalho pois dele não fizeram parte e assim são colocadas como desafios para pesquisas futuras.

Em terceiro e análise final, tem-se de reconhecer que do referencial teórico utilizado, o conceito de classe social revelou-se, muitas vezes pouco operacional para permitir a visualização mais direta entre os dados empíricos obtidos a respeito da atuação das forças sociais no setor portuário e o seu pertencimento às frações de classe. Neste sentido, se está de acordo com Codato e Perssinoto (2009), onde tentam aproximar algumas teses marxistas com a teoria das elites, pois o conceito de elite, bem como as unidades sociais que os teóricos do elitismo utilizam para encontrar os fundamentos reais do poder, podem em muito ajudar para se encontrar evidências empíricas que sustentem o conceito de poder em termos estruturais e estratégicos.

Por último, uma questão observada, mas não tratada neste estudo foi o papel da mídia de massa (revistas semanais como *Veja*, *Isto E*, *Exame* e jornais como *Estadão*, *Folha*, *O Globo* e *Valor Econômico*) na cobertura jornalística dada aos episódios de greves, congestionamentos nos portos e em particular, dos debates no Congresso acerca da MP595 em 2012 e o PLV09 em 2013. Este estudo faz-se necessário, entre outros fatores, principalmente para notar como determinadas expressões tais como “Custo Brasil” e “Apagão Logístico” vão se consolidando e são incorporadas na literatura sem um exame crítico de seu conteúdo ideológico. Como se vê, a problemática do desenvolvimento portuário é um tema bastante rico em análises e dificilmente se esgota em uma única pesquisa. Acreditando no esforço coletivo da investigação acadêmica, espera-se com este estudo ter contribuído positivamente para o seu avanço.

REFERÊNCIAS

ABTP. Associação Brasileira de Terminais Portuários. Ano 2013. Lei 12.185/2013 – A Nova Lei dos Portos. Inclui os vetos e razões de vetos. Disponível em <http://www.abtp.org.br/site/publicacoes-outras-publicacoes.php>. Acesso em maio de 2016.

ABTP. Associação Brasileira de Terminais Portuários. **Cronologia Regulatória do Sistema Portuário Brasileiro**. Ano 2014. Disponível em <http://www.abtp.org.br/site/legislacao-brasileira.php>. Acesso em março de 2016.

ACOSTA, C. M. M.; SILVA, A. M. V. A.; LIMA, M. L. P., 2011. **Aplicação de análise envoltória de dados (DEA) para medir eficiência em portos brasileiros**. Journal of Transport Literature, vol. 5, n. 4, pp. 88-102.

AEB. Associação de Comércio Exterior do Brasil. **Radiografia do Comércio Exterior Brasileiro: Passado, Presente e Futuro**. Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2012. Disponível em <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/AEB%20-%20Radiografia%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%20Brasil.pdf>

AEB. Associação de Comércio Exterior do Brasil. Balança Comercial Brasileira no vermelho, em 2014. Disponível em http://www.aeb.org.br/noticias/downloads/1382_AEB%20An%C3%A1lise%20da%20Balan%C3%A7a%20Comercial%20Brasileira%202014.pdf Acesso em abril de 2015

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. 2013. Lei dos Portos é sancionada com 13 vetos publicada em 05 de junho de 2013. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/444200-LEI-DOS-PORTOS-E-SANCIONADA-COM-13-VETOS.html> Acesso em maio de 2016.

ALCA. Área de Livre Comércio das Américas. **Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Representação Brasileira**. Ano 2003. Disponível em <http://www.camara.leg.br/mercosul/blocos/ALCA.htm>. Consultado em 02 de Outubro de 2016.

ALMEIDA, Lucio Flavio Rodrigues. **Espaço e Capitalismo: algumas reflexões sobre a territorialidade burguesa**. Revista Margem, no 2, novembro/1993, p. 37-48.

ALMEIDA, Lucio Flavio Rodrigues. **O “nacionalismo triunfante”: um momento do nacionalismo populista no Brasil**. Teoria e Pesquisa, 1995, 14/15.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues. **Fronteiras do marxismo: lutas sociais**. Anais do XX Simpósio Nacional da ANPUH, Florianópolis/SC, Julho/1999.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues. **Uma ilusão de desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK**. Editora UFSC, Florianópolis, 2006.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues. **Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo**. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues L. F. R. **Após dez anos de governos do PT, sair da perplexidade e unificar as lutas**. Lutas Sociais. ISSN 1415-854X, 17(30), 9-17, 2013.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues. **Neonacional-desenvolvimentismo e relações de classes nos governos Lula**. In: 38º Encontro Anual da ANPOCS, de 27 a 31 de outubro 2014, Caxambu, MG.

AMIN, Samir. **Os desafios da mundialização**. São Paulo: Ideias e Letras, 2006.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, 9-23.

ANDRADE, Robson Braga de. **Entrevista ao Valor Especial, publicado pelo Valor Econômico**. Robson Braga de Andrade, presidente da CNI, 2013.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Relatório técnico: Acompanhamento permanente dos preços e do desempenho operacional dos serviços portuários**. Ano 2008.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Desempenho Portuário. Relatório Estatístico**. 2010. Disponível em <http://www.antaq.gov.br/Portalv3/SDPV2ServicosOnline/index.html>

ANTAQ. Agência Nacional De Transportes Aquaviários. **Anuário Estatístico do Transporte Aquaviário de 2013**. Disponível em <http://antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2013/index.htm>

ANTAQ 2014. Boletim Anual de Movimentação de Cargas de 2013. Disponível em <http://www.antaq.gov.br/portal/anuarios/anuario2013/tabelas/analisemovimentacaoportuaria.pdf> Acesso em abril de 2015.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Desempenho Portuário. Relatório Estatístico**. 2015a. Disponível em <http://www.antaq.gov.br/Portalv3/SDPV2ServicosOnline/index.html>

ANTAQ. Agência Nacional De Transportes Aquaviários. **Portos: perspectivas e melhoria de acesso**. 2015b. Apresentação de Mario Povia (Diretor Geral) em 28/10/2015 no Workshop Logística e Transportes da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/agenda/workshop-logistica-e-transportes/> Acesso em Maio de 2016.

ARAGÃO, J. J. G; LIMA NETO, O.; BRASILEIRO, A.; SANTOS, E.M.; SENNA, J. M. e ORRICO FILHO, R.D. **Transportes no Brasil: que história contar?** Revista de Transportes, v.9, n.2, p. 87-107, ANPET, 2001.

ARAÚJO, Silvio Roberto França; BRASILEIRO, Anísio; SANTOS, Enílson. **Uma Contribuição ao Estudo do Papel do Geipot para o Planejamento dos Transportes no Brasil**. XXVI Encontro Anual da ANPET. Joinville, SC, Brasil, 2011.

ARAÚJO, Francisco Humberto Castelo Branco. **Sistema Portuário Brasileiro: Evolução e Desafios**. 67p. Monografia. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Especialista em Engenharia e Gestão portuária (Florianópolis), 2013.

ARAÚJO, José Prata. **Reajustes do salário mínimo – 2003 a 2014**. Publicado em FPA de Fato! Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/fpadefato/?p=268>

ARRIGHI, Giovani. **A ilusão do desenvolvimento**. 6ª Edição, Coleção Zero à Esquerda. Rio de Janeiro, Brazil: Vozes, 1997.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Orçamento geral da União executado em 2014 e 2012**. Base retirado do Sistema SIGA BRASIL. Elaborado por Auditoria Cidadã. Ano 2015. Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/06/20/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>

BARBOSA, Nelson; DIAS, Guilherme. **A Inflexão do Governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda**. In: SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurélio (orgs.) *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p. 57-110.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARRETO, Leandro. **TOP 10 – Maiores Portos Brasileiros em volume**. Ano 2015. Publicado originalmente pelo Guia Marítimo em 07/12/201. Disponível em <http://sindaport.tempsite.ws/conteudo.php?id=10964>

BARROS, R. D. S. **Lutas sociais, neoliberalismo e limites democráticos no Brasil: gênese, formação e perspectivas da campanha (inter)nacional contra a ALCA (1998-2003)**. Dissertação Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia – à Faculdade de Ciências e Letras (FCL), Universidade Estadual Paulista (UNESP) “Júlio de Mesquita Filho” – como Requisito para a Obtenção do Título de Mestre em Sociologia, 2007.

BARROS, O.; GIAMBIAGI, F. **Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente**. Rio de Janeiro, Campus, 2008

BARROS, C. F. D. S. **Procedimento para classificação de portos organizados brasileiros**. 126p. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, 2013.

BARROS, C. F. D. S.; BARROS, C. M. **Suitability of Brazilian ports to international standards of port needs: a case study in the port of Salvador**. *Journal of Transport Literature*, 7(4), 23-49, 2013.

BARROS, T. M. D. **Análise e avaliação dos novos critérios de adjudicação de portos e terminais sob o novo marco regulatório do setor portuário brasileiro**. 167p. Masters dissertation, Engenharia Naval e Oceânica, Universidade de São Paulo, 2014.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Artigo “**Uma crítica aos pressupostos do ajuste econômico**”. 09/10/2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/10/1820798-uma-critica-aos-pressupostos-do-ajuste-economico.shtml>

BATSCHAUER, Clayton Luis. **Percepção dos atores políticos e gestores sobre a influência do complexo portuário do Itajaí na economia do município de Itajaí**. 85p. Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Vale do Itajaí, 2011.

BBC Brasil. “**Com Dilma, o Brasil perdeu força na política internacional?**” Publicado em 12 de fevereiro de 2014. Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140210_politica_externa_dilma_cc Acesso em 02 de outubro de 2016

BBC Brasil. “**Cúpula não resolve impasse entre EUA e Mercosul**”. Publicado em 06 de novembro de 2005. Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051106_cupulabg.shtml Acesso em 02 outubro de 2016.

BBC Brasil. **Cúpula não resolve impasse entre EUA e Mercosul**. Publicado em 06 de novembro de 2005. Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051106_cupulabg.shtml. Acesso em 02 Outubro de 2016

BBC. “**Brics nations to create \$100bn development bank**”. Publicado em 07 de julho de 2014. Disponível em <http://www.bbc.com/news/business-28317555> Acesso em 03 de outubro de 2016.

BBC. Artigo “**Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior**”. Publicado em de 21 de Janeiro de 2015. Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb. Acesso em 02 de Outubro de 2016.

BERESFORD, A.K.C., NANIPOULOS, A., WOOLDRIDGE, C.F. **The UNCTAD and WORKPORT models of port development: evolution or revolution?** Maritime Policy and Management, 31(2), 2004, 93-107.

BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba, Appris, 2015.

BERTOLOTO, R. F.; MELLO, J. C. C. B. S. **Eficiência de portos e terminais privativos brasileiros com características distintas**. Journal of Transport Literature, vol. 5, n. 2, pp. 4-21, 2011.

BERTONCELO, Edison Ricardo Emiliano. **Revisitando os Estudos do Desenvolvimento**. BIB, São Paulo, nº 71, 1º semestre de 2011, pp. 95-122. Disponível em

<http://www.anpocs.org/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-71/8359-revisitando-os-estudos-do-desenvolvimento/file>. Acessado em 13/04/2015.

BEZERRA, Marlon de Freitas. **Portos do Brasil: um balanço econômico e institucional em 2012. Dissertação de mestrado.** 115p. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Economia Política, 2015.

BICHOU, K.; GRAY, R. **A critical review of conventional terminology for classifying seaports.** Transportation Research Part A 39, 2005, 75–92.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2014). **Estratégia de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão no Brasil: Um Desenho Conceitual.** In: “Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro”. André Bojikian Calixtre, André Martins Biancarelli, Marcos Antônio Macedo Cintra. Brasília: IPEA, 2014. Utilizou-se versão publicada pelo IPEA em 2014 (disponível em http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_presente_futuro_desenvolvimento). O mesmo texto foi publicado também na revista Economia e Sociedade, Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, vol. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012; bem como na coleção Texto para Discussão do Ipea, número 1.828, Brasília, abril de 2013.

BIRD J. **The Major Seaports of the United Kingdom.** London, Hutchinson, 1963.

BMT. **Study on the Strategic Development Plan for Hong Kong Port 2030.** BTM Asia Pacific, 2014. Disponível em <http://www.mic.gov.hk>

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social. 2010. Chamada Pública BNDES/FEP. Prospecção nº 01/2010. **Proposta de Estudo para Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro.** Ano 2010. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/aep_fep/chamada_publica_setor_portuario.pdf

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social. 2012. **Relatório Consolidado: Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro.** Ano 2012. Booz & Company do Brasil Consultores Ltda, Verax Consultoria e Projetos, Logit Engenharia Consultiva e Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/prospeccao/chamada_setorportuario.html

BOGOSSIAN, M. P. **Entraves portuários na movimentação de contêineres: plataforma de análise comparativa.** 302p. Tese de Doutorado, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, 2011.

BOITO, Aarmando. Política neoliberal e sindicalismo no Brasil. Xamã, 1999.

BOITO, Armando. **Estado, política e classes sociais.** São Paulo: Editora da Unesp, 2007.

BOITO, A; ROJAS, G. **Estado e burguesia no Brasil e na Argentina: os governos Lula da Silva e Nestor Kirschner**. Comunicação apresentada no VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), de 29 de julho e 01 de agosto, Campinas/SP, 2008.

BOITO, Armando. **Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder**. In: Boito Jr, A. e Galvão, A. (orgs). *Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo, Alameda, 2012.

BOITO., Armando; BERRINGER, Tatiana. **Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma**. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 21, 2013, p. 31-38.

BOL. **“Países do G20 concentram 80% do comércio mundial”**. Publicado em 09 de novembro de 2010. Disponível em <http://noticias.bol.uol.com.br/internacional/2010/11/09/paises-do-g20-concentram-80-do-comercio-mundial.jhtm> Acesso em 30 de Setembro de 2016.

BÓRIO, Ângela de Fátima Caron. **A Política Pública e os Portos Brasileiros. Caso de Estudo: Terminais Privados de Contêineres do Porto de Santos**. 267p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança pública. Curitiba, 2013.

BOTTER, Rui. (2014). Entrevista concedida **“Portos deixam de investir 72% dos recursos previstos em 14 anos, diz estudo”**. Por Camila Neumam, UOL, São Paulo 11/03/2014. Disponível em <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/03/11/portos-deixam-de-investir-72-dos-recursos-previstos-em-14-anos-diz-estudo.htm>.

BOX, G. **Robustness in the strategy of scientific model building**. In: Launer, R.L., Wilkinson, G.N., *Robustness in Statistics*, Academic Press, 1979, 20.

BRAGA, Vanderlei. **Logística e Uso do Território Brasileiro: Tipologia e Topologia de Nós Logísticos e o Projeto da Plataforma Multimodal de Goiás (PLMG)**. Dissertação de Doutorado. 255p. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, 2013.

BRASIL – Fatos e Dados. 2014a. **Evolução do PIB per capita no Brasil de 1990 a 2014 (em R\$ mil, deflacionado, ano base 2011 para os Governos Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma**. Elaborado por Brasil Fatos e Dados. Disponível em <https://brasillfatosedados.wordpress.com/2014/10/03/renda-02/>

BRASIL – Fatos e Dados. 2014b. **Índice de desemprego médio no Brasil (1984-2014)**. Elaborado por Brasil Fatos e Dados. Disponível em <https://brasillfatosedados.wordpress.com/2010/09/09/desemprego-evolucao1986-2010-2/>

BRASIL – Fatos e Dados. 2014c. **Desemprego: taxas médias por governo 1985 a 2014**. Elaborado por Brasil Fatos e Dados. Disponível em <https://brasillfatosedados.files.wordpress.com/2010/09/taxa-de-desemprego-mc3a9dia-recebida-e-entregue-rev-b.png>

BRASIL – Fatos e Dados. 2014d. **Taxa de Juros (SELIC média no ano)**. Elaborado por Brasil Fatos e Dados a partir de dados do Banco Central. Disponível em <https://brasilfatosedados.wordpress.com/2014/08/22/taxa-basica-de-juros-selic-copom-banco-central-bcb-brasil-evolucao-taxa-maxima-mensal-taxa-media-mensal-taxa-media-anual-taxa-mensal-recebida-e-entregue-1996-a-2014/>

BRASIL – Fatos e Dados. 2014e. **Indicador de preços das commodities**. Elaborado por Brasil Fatos e Dados. Disponível em <https://brasilfatosedados.files.wordpress.com/2016/05/commodities-mc3a9dia-geral-1913-2014-b.png> com base em dados de: Bureau of Statistics /Bloomberg / Banco Itaú.

BREDA, Tadeu. Revista Brasil Atual. Artigo “**Para Amorim, oposição brasileira à Alca mudou agenda da América do Sul**” de 20 de Julho de 2013. Disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2013/07/para-amorim-oposicao-brasileira-a-alca-mudou-agenda-da-america-do-sul-9798.html> Consultado em 02 de Outubro de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Lucro, Acumulação e Crise**. Editora Brasiliense, São Paulo, 1986.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, 45: 49-96, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “**Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência**”. In Toledo, Caio Navarro de, org. (2005) *Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB*. Rio de Janeiro: Editora Revan: 201-232, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>. Acessado em 13/04/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. In: PRADO, Luiz Carlos (Org.). *Desenvolvimento econômico e crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 27-66.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org). **Introdução: Nacionalismo e Novo Desenvolvimentismo. O que esperar do Brasil?** Rio de Janeiro: Editora FGV. 2013. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=5443>

BREWER, John; HUNETR, Albert. **Multimethod Research: A Synthesis of Styles** (SAGE Library of Social Research). 175, First Edition, Newbury Park, USA, 1989.

BRICS. **Brics Business. Annex IX Recommendations for the New Development Bank**. Ano 2016. Disponível em <http://brics5.co.za/brics-business-council-report/annex-ix-recommendations-for-the-new-development-bank/> Acesso em 03 de outubro de 2016

BRITO, P. **Muito a navegar: uma análise logística dos portos brasileiros**. Topbooks, 2010.

BROOKS, M.; CULLINANE, K. (Eds). **Devolution, Port Governance and Port Performance**. Research on Transportation Business and Management, Vol 17, Elsevier, 2007.

BROOKS, M.; PALLIS, A. (eds). **Port Performance and Strategy**. Research on Transportation Business and Management, vol 08, Elsevier, 2013.

CABRAL, A. M. R.; DE SOUSA RAMOS, F., 2014. **Cluster analysis of the competitiveness of container ports in Brazil**. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 69, 423-431.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília: 15, 16 e 17 de maio de 2013. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=D>

CAMPOS NETO, C. A. S.; SANTOS, M. B. **Comércio internacional: metodologia para atração de cargas – estudo de caso do porto de Santos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n.º 1165).

CAMPOS, N. D. S. **Abertura de capital como alternativa para o financiamento da infraestrutura portuária brasileira**. 78 p. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, 2013.

CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. D. O. L.; Gonçalves, C. A. **Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais**. Organizações Rurais & Agroindustriais, 5(1), 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Notas sobre a reforma do Estado**. Novos Estudos/CEBRAP, 50, 1998.

CARIO, Silvio A. F.; VALENTE, Marcos A.; SILVA, Ricardo V.; MEURER, Roberto. **Discutindo a Tendência Declinante da Taxa de Lucro em Marx**. Revista Textos Econômicos, Florianópolis, n.º. 2, p. 24-40, Junho/1987.

CARNEIRO, Ricardo. **O desenvolvimento brasileiro: temas estratégicos**. Rede Desenvolvimentista. Instituto de Economia da Unicamp, 2011.

CARNEIRO, Ricardo. Artigo de 05/12/2011. **Um think tank nada ortodoxo**. Carta Capital (05/12/2011). Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/economia/um-think-tank-nada-ortodoxo-2>

CARNEIRO, Ricardo. **Velhos e novos desenvolvimentismos**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012, p. 749-778.

CASACA, A.C.P., GALVÃO, C. B., ROBLES, Leo T., CUTRIM, S. S. **The Brazilian Cabotage Market**. International Journal of Shipping and Transport Logistics (in press), 2016.

CASSIOLATO, José Eduardo; MATOS, Marcelo Pessoa de; LASTRES, Helena M. M. (orgs). **“Desenvolvimento e mundialização – o Brasil e o pensamento de François Chesnais”**. Rio de Janeiro, Editora E-Papers, 2014.

CASTELO, R. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serviço Social e Sociedade, (112), 2012, p. 613-636.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. **Direito Portuário de a nova regulação**. São Paulo, Ed Aduaneiras, 2015.

CASTRO, N. **Os desafios da regulação do setor de transporte no Brasil**. RAP Rio de Janeiro, 34(5), 119-41, 2000.

CAVALCANTI, C. A. FIESP-Deinfra. Discurso da sessão de abertura do 7º Encontro de Logística e Transportes da Fiesp em 21 de maio de 2012. Disponível em <http://pt.slideshare.net/FIESP/discurso-carlos-cavalcanti-diretor-do-deinfra-da-fiesp-7-encontrologstica> Acesso em maio de 2015.

CAVALCANTI, C.A. 8º Encontro de Logística da Fiesp. Ano 2013a. **Índice de Desempenho dos Transportes**. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/indice-comparado-de-desempenho-da-infraestrutura-de-transporte-idt/>

CAVALCANTI, C. A. FIESP-Deinfra. **Logística: Novo Índice da Fiesp Mostra que Brasil Tem Muito a Fazer, Afirma Diretor de Infraestrutura**. Publicado em 07 de maio de 2013b. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/noticias/logistica-novo-indice-da-fiesp-mostra-que-brasil-tem-muito-a-fazer-afirma-diretor-de-infraestrutura/> Acesso em maio de 2015.

CAVALCANTI, C.A. **9º Encontro de Transporte e Logística**. Maio de 2014. Discurso de abertura da Semana da Infraestrutura L.E.T.S. - Logística, Energia, Telecomunicações e Saneamento básico. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/noticias/semana-da-infraestrutura-da-fiesp-discute-no-logistico-brasileiro-e-seus-prejuizos/> Acesso em maio de 2015.

CAVALCANTI, Samuel Ramos de Carvalho. **Custo de Capital do Setor Portuário Brasileiro**. 126p. Dissertação apresentada ao Centro de Estudos e Regulação de Mercados do Departamento de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre, 2014.

CEPIS. Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae. Cartilha **“Para entender a ALCA: Campanha Nacional contra a Alca”**, Campanha Jubileu Sul/Brasil – Plebiscito Nacional sobre a Alca. Edições Loyola, São Paulo, 2002.

CHAIA, Vera Lúcia Michalany. **As alterações na agenda política brasileira nos anos 90**. Ano de publicação: 1997. Disponível em <http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/49CAI/Chaia.htm>. Acesso em 30/09/2016.

CHALMERS Johnson. **MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975**. Stanford University Press, 1982.

CHANG, H.J. **Kicking Away the Ladder: How the Economic and Intellectual Histories of Capitalism Have Been Re-Written to Justify Neo-Liberal Capitalism**. London, Anthem Press, 2002.

CHANG, H.J. **Globalisation, Economic Development & the Role of the State**. London, Zed Press, 2003.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. São Paulo: Unesp, 2004.

CHANG, H.J.; GRABEL, I. **Reclaiming development: an alternative economic policy manual**. London: Zed Books Ltd, London, 2004.

CHARLIER, J. **The regeneration of old port areas for new port users**. In: European port cities in transition. Hoyle, B.S.; Pinder, D.A. (Eds.). Belhaven Press, London, 1992.

CHEN, L.; NOTTEBOOM, T. **Determinants for assigning value-added logistics services to logistics centers within a supply chain configuration**. Journal of International Logistics and Trade, 10(1), 2012, 3–41.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François (coord). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CHESNAIS, François (org). **A Finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, F. **La preeminence de la finance**. In: La Finance capitaliste. Paris, Presses universitaires de France (PUF), 2006, p. 67-129.

CID. CENTER FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Atlas of Economic Complexity, 2014**. Disponível em <http://atlas.cid.harvard.edu/about/> accessed January 15, 2015.

CNA. Confederação Nacional da Agricultura. **Balança Comercial/MAPA**. 2013.

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **Transporte de Cargas no Brasil – Ameaças e oportunidades para o desenvolvimento do país**. Ano 2002. Disponível em <http://www.cnt.org.br/Publicacoes/pesquisa-cnt>

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **Pesquisa Aquaviária CNT 2006: Portos Marítimos: Longo Curso e Cabotagem**. Disponível em <http://www.cnt.org.br/Pesquisa/pesquisa-cnt-aquaviaria>

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **Plano CNT de Logística**. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.sistemacnt.org.br/porta/webCNT/page.aspx?p=1bbc2eaf-ac25-4c5d-96b4-e70487af134d>

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **Pesquisa Aquaviária CNT 2012: Portos Marítimos: Longo Curso e Cabotagem**. Disponível em <http://www.cnt.org.br/Pesquisa/pesquisa-cnt-aquaviaria>

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **A matriz de transporte doméstica brasileira**. Ano 2013. Disponível em <http://www.cnt.org.br/>

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **Conheça a CNT**. Ano 2016. Disponível em <http://www.cnt.org.br/Paginas/conheca-a-cnt>

CODADO, Adriano; PERSSINOTO, Renato. **Marxismo e Elitismo: Dois modelos antagônicos de análise social?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 24(71), 144, outubro/2009.

CODATO, Adriano. **Poulantzas, o Estado e a Revolução.** Crítica Marxista, São Paulo, v. 27, p. 65-85, 2008.

CODATO, A. **Marxismo e elitismo: dois modelos antagônicos de análise social?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 24(71), 2009, 143-153.

CODESSO, Maurício Mello. **Evidenciação das Práticas Orçamentárias em Portos Públicos Brasileiros.** 68p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, 2014.

COLLYER, W. O. **Lei dos portos: o conselho de autoridade portuária e a busca da eficiência.** São Paulo, Lex Ed, 2008.

COMISSÃO MISTA DA MPV 595/2012. **Atas das 11 reuniões com notas taquigráficas realizadas em 2013.** Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=1643&data1=2010-01-01&data2=2016-10-12> Acesso em junho de 2015.

COMISSÃO PORTOS. **Os Portos Brasileiros em 2014 e Principais Perspectivas para 2015.** Ano 2014. Disponível em <http://www.comissaoportos.com.br/upfiles/analise-setor-portuario/Analise-do-Setor-Portuario-em-2014-final.pdf>

CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória 595/2012. Avulso da matéria MPV595 de 2012.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=562615>

CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei de Conversão (CN) n.º 9, de 2013 - MP DOS PORTOS / LEI DOS PORTOS.** Avulso da Matéria contendo todos os documentos. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/112464>

CONIT - Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT). **Institucional.** Ano 2015. Disponível em <http://www.epl.gov.br/conit>. Acesso em 10 de Abril de 2016.

CONTÁBEIS. **Salários Mínimos de 1995 a 2016.** Elaboração por Portal Contábeis. Disponível em <http://www.contabeis.com.br/tabelas/salario-minimo/>

CONTAINERISATION INTERNATIONAL. **Containerisation International Yearbook.** London: Lloyd's, 1992.

CORTEZ, L. C. S.; OLIVEIRA, L. R.; MARTINS, E. F.; JESUS, I. R. D.; MELLO, J. C. C. B. S. **Análise de eficiência na gestão de portos públicos brasileiros em relação ao papel das autoridades portuárias.** Journal of Transport Literature, vol. 7, n. 2, pp. 78-96, 2013.

COSTA, Carlos. **2º Fórum Nacional de Secretários de Infraestrutura, da Indústria naval e Portuária (Fonseinp).** Carlos Costa, presidente do Fonseinp, 2012.

COSTA, Priscilla; OLIVEIRA, Luciana Pinheiro de; COSTA, Hélder Gomes da; PINTO, Mary Lucy Ribeiro. **Logística Portuária: Vetor de Desenvolvimento Econômico: Estudo de Caso Porto do Açú-São João da Barra - RJ**. IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2013.

COSTA, Diogo. **Apontamentos sobre a inflação no Brasil entre 1994 e 2014**. Publicado em 22/01/2015 - 09:16. Disponível em <https://jornalggn.com.br/blog/diogo-costa/apontamentos-sobre-a-inflacao-no-brasil-entre-1994-e-2014-por-diogo-costa>

COUTINHO, P.; OLIVEIRA, A.; CARVALHO, A.; BRITTO, P.; LUSTOSA, P.; CAMARGO, R.; LUCAS, V. **Estudo comparativo das estruturas de custos e avaliação de projetos/investimentos entre terminais portuários de uso público e terminais portuários de uso privativo misto**. ANTAQ/CERME-UnB. Estudo de Assimetria Regulatória em Terminais de Contêineres Brasileiros. Relatório Final. Ano 2012. Disponível em <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/EstudoTUPPP/Relatorio.pdf>

COUTO OLIVEIRA, Clician. **O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90**. Dissertação de mestrado. 171p. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia, Unicamp, 2000.

CULLINANE, K.; WANG, T. F.; SONG, D. W.; JI, P. **The technical efficiency of container ports: comparing data envelopment analysis and stochastic frontier analysis**. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 40(4), 2006, 354-374.

CUNHA, A. M.; LELIS, M. T. C.; FLIGENSPAN, F. B. **Desindustrialização e comércio exterior: evidências recentes para o Brasil**. Revista de Economia Política, 33(3), 2013, 463-485.

CUT/FUP. **“Greve histórica dos petroleiros completa 15 anos”**. 07 de Maio de 2010. Disponível em <http://www.cut.org.br/noticias/greve-historica-dos-petroleiros-completa-15-anos-3b60/>. Acesso em 30 de Setembro de 2016.

DAIR JR, Alvaristo Nagem . **Sistema Portuário No Brasil: perspectivas de modernização do setor a partir da implementação da Lei nº 12.815/13 (“Nova Lei dos Portos”)**. 136p. Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2013.

DANTAS, James Bill. **Proteção do trabalhador portuário avulso: aplicabilidade da lei 8.630/93 e da convenção 137 da OIT**. 179p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba como requisito parcial do título de Mestre Stricto Sensu em Direito, 2012.

DATAMAR CONSULTING. **Subsídios para revisão do PDZ – Porto de Itajaí – Parecer técnico**. Datamar Consulting, São Paulo, 2015.

DE LANGEN, P. W. **Stakeholders, conflicting interests and governance in port clusters**. In M. R. Brooks, & K. Cullinane (Eds.), Devolution, port governance and port performance. Research in Transportation Economics, 17, 2007, 457–477.

DECRETO LEGISLATIVO 934 de 2009. **Aprova o texto do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul.** Assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006, pelos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e da Venezuela. Disponível em : <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-934-16-dezembro-2009-598334-publicacaooriginal-120900-pl.html>

DECRETO n.º 6.620, de 29 de Outubro de 2008. **Disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6620.htm [mimprensa.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6620.htm)

DECRETO n.º 8.033, de 27 de Junho de 2013. **Regula a exploração de portos organizados e de instalações portuárias.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8033.htm

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. 1995 **Os Cabeças do Congresso, 1995.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/183-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-1995>

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Os Cabeças do Congresso, 1999.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/187-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-1999>

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Congresso 2002.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/266-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2003-2007-outubro-de-2002>

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Os Cabeças do Congresso 2003.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/191-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2003>

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Congresso 2006.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/267-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2007-2011-novembro-de-2006>

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Os Cabeças do Congresso 2007.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/195-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2007>

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Congresso 2010.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/355-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2011-2015-dezembro-de-2010>

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. 2011 **Os Cabeças do Congresso 2011.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/199-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2011>

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Análise de conjuntura: como e por que fazê-la.** Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar: Brasília, 2015. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/90-analise-de-conjuntura-como-e-por-que-faze-la>

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Os trabalhadores e o novo marco regulatório do setor portuário.** Nota Técnica n.º 126 de junho de 2013. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec126marcoRegulatorioPortos.pdf>

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Nota Técnica: Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2016 é fixado em R\$ 880,00.** 2015. Disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec153SalarioMinimo2016.pdf>

DIEGUEZ, Carla Regina Mota Alonso. **De OGMO para OGMO: modernização e cultura do trabalho no Porto de Santos.** 152p. USP. FFLCH, mestrado em Sociologia, 2007.

DIEGUEZ, Carla Regina Mota Alonso. **Por um lugar ao sol: os estivadores de Santos nas greves de 2000.** VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho. O Trabalho no Século XXI. Mudanças, impactos e perspectivas. GT 15 - Conflictividade laboral, sindicalismo y movimientos sociales en América Latina en el siglo XXI, 2013.

DIEGUEZ, Carla Regina Mota Alonso. **Trabalho à deriva: contradições e ambiguidades nas lutas e percepções dos estivadores de Santos (1993-2013).** 374p. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de doutor em Ciências Sociais, 2014.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.** In: Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio de. (orgs). *A Reforma do Estado e democracia no Brasil.* Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. (orgs). **A Reforma do Estado e democracia no Brasil.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997

DINIZ, Simone. **Acordos Internacionais de Cooperação nos Governos Fernando Henrique e Lula.** Revista E-legis, Brasília, n. 10, p.26-41, jan./abr. 2013, ISSN 2175.0688. Disponível em <http://web.archive.org/web/20150208061955/http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/121/130>

DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). **Apresentação Institucional.** Ano 2015. Disponível em <http://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/insitucional>. Acesso em 10 de abril de 2016.

DOCTOR, Mahrukh. **Business and delays in port reform in Brazil.** Brazilian Journal of Political Economy, 22(2), 79-101, 2002.

DOCTOR, Mahrukh. **Institutional Modernisation and the legacy of corporatism: the case of Port Reform in Brazil.** Journal of Latin America Studies, 35, 341-365, 2003.

DOCTOR, Mahrukh. **From neo-corporatism to policy networks in Brazil: the case of lobbying for port reform.** *Agenda Política*, 4(1), 2016, 175-185.

DOCTOR, Mahrukh. **Business-State Relations in Brazil: Challenges of the Port Reform Lobby**, (Routledge, New York), (no prelo), 2017.

DUARTE, P. C. **Modelo para o desenvolvimento de Plataforma Logística em um Terminal: Um estudo de caso na Estação Aduaneira do Interior-Itajaí/SC.** 111p. Mestrado, Engenharia de Produção, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

DUCRUET, C.; ITOH, H.; MERK, O. **Time Efficiency at World Container Ports.** OECD International Transport Forum. Discussion Paper n.º. 2014-08, 2014. Disponível em <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201408.pdf>

DUMÉNIL, Gerard, LÉVY, Dominique. **O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana.** In: CHESNAIS, François (org). *A finança mundializada.* São Paulo, Boitempo, 2005. p.85-108.

DUMÉNIL, Gerard ; LÉVY, Dominique. **La finance capitalista: rapports de production et rapports de classe.** Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 2006.

DUNNING, J. H. **Multinational enterprises and the global economy.** Wokingham, England: Addison-Wesley Publishing Company, 1993.

DUPAS, G. (org). **Espaços para o crescimento sustentado da economia brasileira.** São Paulo: UNESP / IEEI - Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, 2007a.

DUPAS, G. **O processo de globalização e seu impacto na adição de valor de logística e transporte.** In: Barat, J. (Org). *Logística e transporte no processo de globalização.* São Paulo, Unesp/IEEI, 2007b.

DYNAMAR. **World container volume throughput.** Email interchange with Dynamar Research Team during, March 2015.

EBC. Empresa Brasil de Comunicação. **Plebiscito revela que maioria dos eleitores é contra a Alca.** Publicado em 17 de Setembro de 2002. Disponível em <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/node/587756>. Acesso em 02 de outubro de 2016.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese em Ciências Sociais.** 17ª Edição, Lisboa: Editorial Presença, 2011,.

EM INTERMINISTERIAL n.º 00012-A - SEP-PR /MF/MT/AGU de 3 de dezembro de 2012. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/595.htm)

EPL. Empresa de Planejamento Logístico. **Institucional.** Ano 2014. Disponível em <http://www.epl.gov.br/institucional>. Acesso em 20 de abril de 2016.

FALCÃO, V. A.; CORREIA, A. R. **Eficiência portuária: análise das principais metodologias para o caso dos portos brasileiros.** *Journal of Transport Literature*, 6(4), 133-146, 2012.

FARRELL, M.J. **The measurement of productive efficiency**. Journal of Royal Statistical Society A (120), 1957, 253–281.

FDC. Fundação Dom Cabral. **Relatório de Pesquisa: Pesquisa de Custos Logísticos no Brasil**. Nova Lima, MG: Fundação Dom Cabral, 2012. Disponível em <https://www.fdc.org.br/professoresepesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalhe.aspx?publicacao=18217>

FDC. Fundação Dom Cabral. **Relatório de Pesquisa: Custos Logísticos no Brasil**. Nova Lima, MG: Fundação Dom Cabral, 2014. Disponível em <https://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?List=95696fb1-15d4-444c-9a1e-506231d17962&ID=379&Web=e06f7d1a-c7ed-49ae-95f1-a5c1408f0875>

FERREIRA, Wallace. **FHC e Lula na África sob as perspectivas diplomática e econômica**. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v.14, n. 1, p. 1-13, jan./jun. 2016. Disponível em <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/viewFile/3998/3080>

FIESP/Paulo Skaf. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. 2012. Nota Oficial: Planejamento Logístico Contempla Proposta Defendida Pela Fiesp. Publicada em 15/08/2012. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/noticias/planejamento-logistico-contempla-proposta-defendida-pela-fiesp/> Acesso em outubro de 2016.

FIESP/DEPECON. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Taxa real de câmbio (eixo esquerdo) e desempenho econômico (eixo direito). Estudos sobre a Taxa de Câmbio no Brasil**. Ribeirão Preto, Novembro de 2013. Relatório Final apresentado ao DEPECON-FIESP. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=139236>

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Campanha Fiesp pela MP dos Portos**. Ano 2013. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/modernizacao-dos-portos/>

FIESP/DEINFRA. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Departamento de Infraestrutura**. Ano 2015. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/departamentos/departamento-de-infraestrutura-deinfra/>

FIORI, José Luís. **A miséria do “novo desenvolvimentismo”**. 2011. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/A-miseria-do-novo-desenvolvimentismo-/20887>. Acesso em 04 jan 2012.

FLECK, Isabel. Artigo **“Para Amorim, novo chanceler terá que restabelecer moral de diplomatas”**. Publicado em 31 de dezembro de 2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/12/1569343-para-amorim-novo-chanceler-tera-que-restabelecer-moral-de-diplomatas.shtml> Acesso em 03 de outubro de 2016.

FLYNN, M.; LEE, T.W. **Customer-Centric and Community Ports as the Next Step on the Port Ladder: The Fifth Generation Ports**. In: Current Issues in Shipping, Ports and Logistics, Edited by T. Notteboom. Antwerp: Uitgeverij Upa University Press, 2011.

FNP. Federação Nacional dos Portuários. 2013. **Apresentação feita durante a Audiência Pública do dia 05/03/2013 na Comissão Mista da MPV 595**. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109494>. Acesso em maio de 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Artigo “**FHC enfrenta maior ato contra o seu governo hoje**”. Publicado em 26 de Agosto de 1999. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc26089902.htm>. Acesso em 30 de Setembro de 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Artigo “**Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro**”. Publicado em 22 de junho de 2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> Consultado em 02 de Outubro de 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Artigo “**Banqueiros elogiam Lula após encontro na Febraban**”. Publicado em 21 de agosto de 2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2108200218.htm>. Acesso em 02 de outubro de 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Artigo “**Base do governo Lula na Câmara infla em 2003**”. Publicado em 30 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml> Acesso em 30 de Setembro de 2016

FOLHA DE SÃO PAULO. Artigo “**Lula é reeleito presidente do Brasil com mais de 57 milhões de votos**”. Publicado em 29 de outubro de 2006. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86105.shtml> Acesso em 30 de Setembro de 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Artigo “**Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Estabilidade econômica e democratização das políticas sociais**”. Publicado em 23 de novembro de 2006. Disponível em <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-fernando-henrique-cardoso-1995-2002-estabilidade-economica-e-democratizacao-das-politicas-sociais.htm> Acesso em 30 de setembro de 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Artigo “**Após expansão sob Lula, Dilma segura vagas na diplomacia**”. Publicado em 04 de abril de 2013. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1256995-apos-expansao-sob-lula-dilma-segura-vagas-na-diplomacia.shtml>

FONSECA, Francisco. **Dimensões críticas das políticas públicas**. Cadernos Ebape. Rio de Janeiro, FGV, volume 11, n. 3, set/nov. 2013.

FONSECA, Rafael Oliveira. **A Navegação de Cabotagem de Carga no Brasil**. Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 21-46, jan./abr. 2015.

FREITAS, David Rodrigues Tavares. **Reestruturação Produtiva e Portuária no Brasil: Análise dos Portos de Suape - PE; Itaguaí - RJ; Açu - RJ**. 73p. Dissertação apresentada ao

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes – Campos/RJ, para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, 2011.

FURLAN, P. K. **Análise dos procedimentos operacionais e burocráticos dos portos brasileiros: estudo de caso do Porto de Santos**. 168p. Mestrado, Engenharia Naval e Oceânica, Universidade de São Paulo, 2013.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. Editora Nacional: São Paulo, 1967.

G20. **Historical Overview**. Ano 2016. Disponível em https://www.g20.org/Webs/G20/EN/Home/home_node.html Acesso em 03 de Outubro de 2016

GALLARDO, A. P. **Avaliação da viabilidade financeira de um novo porto de contêineres, à luz das diretrizes do Decreto 6.620**. 144p. Mestrado Acadêmico em Engenharia Naval e Oceânica, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2011.

GALVÃO, O. J. **Desenvolvimento dos Transportes e Integração Regional no Brasil – Uma Perspectiva Histórica**. Planejamento e Políticas Públicas. 1996.

GALVÃO, C. B. **Os portos marítimos e o crescimento econômico**. (The Seaports and the economic growth). Revista de Economia & Relações Internacionais, 5 (111-126), 2006.

GALVÃO, C.B. **Os portos marítimos na mundialização do capital**. 109p. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

GALVÃO, C. B., ROBLES, Leo T., GUERISE, L. **The Brazilian seaport system A post-1990 institutional and economic review**. Research in Transportation Business & Management, 8 (06-135), 2013

GALVÃO, C. B., ROBLES, Leo T. **The South America East Coast Reefer Cargo: A Diagnosis of a Competitive Market**. IBIMA Business Review, volume 2014, 2014.

GALVÃO, C. B., GUERISE, L., ROBLES, Leo T., TEI, A., FERRARI, C., EVERETT, S. ROBINSON, R. **National port development policies: same problems, different solutions?** IAME Malaysia, 2015.

GEIPOT. **Programa de Desestatização nos Portos – Portos para um novo milênio. Relatório nº 3, Junho de 2000**. Disponível em <www.geipot.gov.br>. Acesso em 19 junho.2011.

GEIPOT. **A Reforma Portuária Brasileira - Relatório Síntese**. Brasília, GEIPOT, Setembro, 2001. Disponível em <www.geipot.gov.br>. Acesso em 19 junho.2011.

GEMPO. Presidência da República - Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 1.467, DE 27 DE ABRIL DE 1995. **Cria o Grupo Executivo para Modernização dos Portos, 1995.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1467.htm. Consultado em 20 de Abril de 2016.

GERSCHENKRON, A. **Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays.** New York, Praeger, 1962.

GIAMBIAGI, F. et al. **A economia brasileira nos anos 90.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

GIANNETTO, Sérgio Magalhaes. **Proposta de manual para sistema de gestão integrada portuária.** 158p. Mestrado em Sistema de Gestão, UFF, 2004.

GOEBEL, D. **A competitividade externa e a logística doméstica.** Pinheiro, A. C. et al. (orgs). O desafio das exportações, Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

GOLDBERG, D. J. K. **Regulação do setor portuário no Brasil: análise do novo modelo de concessão de portos organizados.** 226p. Dissertação de Mestrado, Engenharia Naval e Oceânica, USP, 2009.

GOMES, D.M. **Administração de portos brasileiros: uma proposta de gestão tripartite.** Monografia. Curso de Especialização em Comércio Exterior. Universidade Vale do Itajaí – Univali, 2001.

GOMES, J. C.; JUNQUEIRA, L. A. P. **Cultura e transformação do trabalho no porto de Santos.** Rev. Adm. Pública, 42(6), 1095-1119. Aguiar, M. A. F., Junqueira, L. A. P., & de Moura Freddo, A. C., 2006. O Sindicato dos Estivadores do Porto de Santos e o processo de modernização portuária. RAP Rio de Janeiro, 40(6), 997-1017, 2008.

GOMES, C. F. S., DOS SANTOS, J. P. C.; COSTA, H. G. **Eficiência Operacional dos Portos Brasileiros: Fatores Relevantes.** Sistemas & Gestão, 8(2), 118-128, 2013.

GONÇALVES, R. **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado.** Serviço Social & Sociedade, 112, 2012, 637-671.

GONÇALVES, Thais de Souza Mello. **A Priorização de Investimentos em Acessos Terrestres a Portos: Uma Proposta Utilizando o Método Multicritérios.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Gestão de Empresas à Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2015.

GONZÁLEZ, M. M., & Trujillo, L., 2009. Efficiency measurement in the port industry: a survey of the empirical evidence. Journal of Transport Economics and Policy (JTEP), 43(2), 157-192.

GORE, Charles. (2000). The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries. World development, 28(5), 789-804.

GOULARTI FILHO, A., 2007. **Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera.** Economia e sociedade, 16(3), 31.

GUIMARÃES E ARAÚJO JR. CINDES - Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. **CINDES, Textos 45 e 46 Regulação e Desempenho dos portos brasileiros**. 2011.

HARVEY, D. **Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HAYUTH, Y. **Containerization and the load center concept**. *Economic Geography*, 57(2), 1981, 160–176.

HERRERA, S.; PANG, G. **Efficiency of infrastructure: the case of container ports**. *Revista Economia*, 9(1), 2008, 165-194.

HESSE M.; RODRIGUE, J. P. **The transport geography of logistics and freight distribution**. *Journal of transport geography*, 12(3), 2004, 171-184.

HIRSCHMAN, A. O. **The Rise and Decline of Development Economics**. *Essays in Trespassing: Economics to Politics to Beyond*, 1981, 1–24.

HOPPER, Paul. **Understanding development**. Malden (MA): Polity Press, USA, 2012.

HOYLE, B. **“Global and Local Forces in Developing Countries.”** *Journal for Maritime Research*, (2)1, 9-27, 2000.

HUSSON, M. **Finança, hiperconcorrência e reprodução do capital**. CHESNAIS, François et alii. *A Finança Capitalista*. São Paulo, Alameda, 2010.

IAPH. International Association of Ports and Harbors. **World Container Traffic**. Ano 2014. Disponível em <http://www.iaphworldports.org/Statistics.aspx>

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Origens da Governança Corporativa**. Ano 2016. Disponível em <http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18166>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema Cartográfico Nacional**. 2016. Disponível em <http://teen.ibge.gov.br/mao-na-roda/posicao-e-extensao.html>

ILOS. Instituto de Logística e Supply Chain. **Infraestrutura e Custo Logístico**. Apresentação de Mauricio Lima na Semana da Infraestrutura L.E.T.S e 9º Encontro de Logística e Transporte da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo em Maio, 2014. Disponível em <http://hotsite.fiesp.com.br/lets/sobre.html>

INFORMATIVOS DOS PORTOS. Revista, edição 151, ano XII, Perfil Editora, Itajaí, Santa Catarina, 2012.

INFORMATIVO DOS PORTOS. **Anuário 2012**. Perfil Editora, Itajaí, SC, 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Os nós dos portos**. Revista Desafios do Desenvolvimento. Ano 2005. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=872:reportagens-materias&Itemid=39

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão. **1423: Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do PAC: Mapeamento Ipea de Obras Portuárias.** Outubro de 2009. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4979

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Portos Brasileiros: Diagnóstico, Políticas e Perspectivas.** In: Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025 (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro ; Infraestrutura Econômica, Social e Urbana; Livro 6), Brasília: Ipea, 2010. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1777&Itemid=1

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Investimentos Na Infraestrutura de Transportes: Avaliação do Período 2002-2013 e Perspectivas para 2014-2016.** Texto para discussão 2014. Carlos Campo Neto. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24236

IPEA. “**Conheça os BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**”. Ano 2014b. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html>

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Quem Somos?** Ano 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68

ISTO É. Artigo “**De olho na crise**”. Publicado em 03 de fevereiro de 1999. Disponível em http://istoe.com.br/28641_DE+OLHO+NA+CRISE/ Acesso em 30 de Setembro de 2016.

JORNAL Tribuna de Santos. **Entrevista exclusiva concedida por escrito pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Jornal Tribuna de Santos.** Publicada em janeiro de 2005. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/1o-mandato/2005/01-01-2005-entrevista-exclusiva-concedida-por-escrito-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-jornal-tribuna-de-santos> Consultado em 03 de Abril de 2016.

JUNQUEIRA, L. A. P. (org). **Desafios da modernização portuária.** Aduaneiras, 2002.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money.** London, UK: MacMillan, 1936.

KRENUS, Marcelo. **Sistema Portuário Brasileiro: Uma análise do Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto de Economia, Unicamp, 2010.

KRUGMAN, P. R. **Geography and Trade.** Cambridge: MIT Press, 1991.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas.** Vol. 3. São Paulo: Perspectiva, 1975.

KUIPERS, B. and EENHUIZEN, J. **A framework for the analysis of seaport-based logistics parks**. ICLSP 2004, Dalian. 22-26 September 2004.

LACERDA, A. C. **O impacto da globalização na economia brasileira**. São Paulo: Contexto, 2002.

LASWELL; KAPLAN (1936,1950); WEBER (1947); PARSON (1960, 1963). **Especificamente na crítica que faz a R. Dahl (1957)**,

LE GRAND, Julian. **“Los cuasi mercados y la política social”**. In: PLANAS, Esteve Oroval. (org.). (1996). *Economía de la educación*. Barcelona: Ariel, 1996.

LEAL, I. C.; GUIMARÃES, V. de Almeida. **Análise da ecoeficiência das operações de terminais portuários com aplicação de técnica de auxílio multicritério à decisão**. Transportes, 21(3), 40-47, 2013.

LEE, P. T. W.; FLYNN, M. Charting A. **New Paradigm of Container Hub Port Development Policy: The Asian Doctrine**. Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal, 31(6), 791-806, 2011.

LESSARD-HEBERT, Michelle ; GOYETTE, Gabriel; BOUTIN, Gerald. **Investigação Qualitativa – Fundamentos e Práticas**. 5ª edição, Instituto Piaget, Lisboa, 2012

LIMA, Cristiana Maria Melhado Araújo. **Regime Jurídico dos portos marítimos**. Dissertação de mestrado. 202p. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, 2009.

LIN, R. Tan J. **Evaluation of Port Development Based on the Theory of the Driving Force and the Law of Entropy Weight**. Procedia - Social and Behavioral Sciences, 96 (6), 1774–1783, 2013.

LOGIT/Logitrans. **Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do PNLT. Relatório Final**. Ano 2012. Disponível em <http://www.transportes.gov.br/images/2014/11/PNLT/2011.pdf>

LOUREIRO, André Soares; BARBOSA, Fernando de Holanda. **Dívida Pública e Prêmio de Risco dos Títulos Públicos no Brasil**. Notas Técnicas do Banco Central do Brasil. N.º 42, Brasília, novembro/2003, p 1-28. http://www.bcb.gov.br/pec/NotasTecnicas/Port/2003nt42DividaPubPremioRisco_TPBP.pdf

MACÁRIO, Rosário. **Research Methodology Course. Research Path: propose, plan and provide**. Lisbon, Portugal. Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, 2012.

MALLAS, Danny. **Os Portos Brasileiros na Globalização: Uma Nova Geografia Portuária?** EGAL12: 12º Encuentro de Geógrafos de América Latina: Caminando en una América Latina en transformación, Montevideo, 2009.

MANTELI, W. **A nova abertura dos portos 1993**. Porto Alegre, Palomas, 2012.

MARANGOS, John. (2009a). What happened to the Washington Consensus? The evolution of international development policy. *The journal of Socio-economics*, 38(1), 197-208.

MARANGOS, John. (2009b). The Evolution Of The Term ‘Washington Consensus’. *Journal of Economic Surveys* (2009) Vol. 23, No. 2, pp. 350–384.

MARLOW, P. B.; CASACA, Ana Cristina Paixão. **Measuring lean ports performance**. *International Journal of Transport Management*, 1(4), 2003, 189-202.

MARQUES, R. M. **A dominância do capital financeiro. Debate Socialista – revista teórica e política**. São Paulo, Ano III, n.2, p.06-07, 2007.

MARQUES, R.M. **A crise como essência da nova ordem**. In Revista PUCVIVA. Edição 35 – julho a setembro de 2008. São Paulo, Apropuc. 2008.

MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. O Brasil sob a nova ordem—a economia brasileira contemporânea: Uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2009, 21-50.

MARQUES, Rosa Maria. “**Sob o tacão de ferro do capital financeiro internacional**”, de 13 de agosto de 2014. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Sob-o-tacao-de-ferro-do-capital-financeiro-internacional/4/31600>. Acessado em 04/09/2014.

MARQUES, R.M.; NAKATANI, P. **A Natureza do Capitalismo Contemporâneo**. In: Desenvolvimento e mundialização – o Brasil e o pensamento de François Chesnais. José Eduardo Cassiolato, Marcelo Pessoa de Matos e Helena M. M. Lastres (orgs.). Rio de Janeiro, Editora E-Papers, 2014.

MARQUES, Rosa Maria; ANDRADE, Patrick. **Brasil 2003-2015: balanço de uma experiência popular**. *O Olho da Historia*, nº 19, 20, 21, Salvador, Agosto de 2015.

MARTINS, C. E. **Globalização, Dependência e Neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTINS, G. D. A e THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2ª edição, São Paulo: Atlas, 2009.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Elite e classe dominante: notas sobre o marxismo inspirado na teoria das elites**. *Revista Outubro*, n.º 18, 2009.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **A Burguesia Mundial em questão**. *Crítica Marxista*. N.30, p.29-48, 2010.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Crises Políticas e Capitalismo Neoliberal no Brasil**. Editora CRV, Curitiba, 2015.

MARX, Karl. **O Capital. Livro II. O processo de circulação do capital**. Publicação original em 1868. Publicação utilizada: Boitempo, São Paulo. 2014.

MASSIMO, L. Como se Explica o Neoliberalismo no Brasil? Uma Análise Crítica dos Artigos Publicados na Revista Dados. *Revista de Sociologia e Política* V. 21, n.º 47: 2013, 133-153.

MAURICIO, Francisco Raphael Cruz. **Do Velho ao Novo Desenvolvimentismo: Elementos para um Debate Teórico Crítico**. IV Seminário CETROS Neodesenvolvimentismo, Trabalho e Questão Social, 29 a 31 de maio de 2013 – Fortaleza – CE – UECE – Itaperi. 2013. Disponível em http://www.uece.br/eventos/seminariocetros/anais/trabalhos_completos/69-12519-08072013-170347.pdf

MDIC. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Programa de Investimento em Logística. Portos.** Ano 2015. Disponível em <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1433963371.pdf> Acesso em 20 de abril de 2016.

MEDEIROS, A., 2005. **Fatores intervenientes na competitividade dos portos brasileiros: um estudo de caso no nordeste**. 148 p. Dissertação Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2005.

MEERSMAN, H.; PAUWELS, T.; VAN DE VOORDE, E.; VANELSLANDER, T. **The relation between port competition and hinterland connections: the case of the 'Iron Rhine' and the 'Betuweroute'**. Conference proceedings of the International Forum on Shipping, Ports and Airports (IFSPA), 2008.

MEERSMAN, H.; VAN DE VOORDE, E.; VANELSLANDER, T. **Port competition revisited**. Review of Business and Economics, 55(2), 210-232, 2010.

MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna e Melo; MELO, PAIS, Mauricio Coentro. **Trabalho Portuário e Aquaviário: homenagem aos 10 anos da Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário**. Editora LTR, 2014.

MELLOR, J. **Agriculture on the road to industrialization**. In: Development Strategies Reconsidered, U.S.-Third World Policy Perspectives n.5, edited by J.P. Lewis and V. Kallab. New Brunswick, N.J.: Transaction Books for the Overseas Development Council, 1986.

MERCADANTE, Aloízio. **Brasil. Primeiro Tempo. Análise Comparativa do Governo**

MERCOSUR INTERNACIONAL. **"MERCOSUR - En pocas palabras"**. Ano 2016. Disponível em http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en_pocas_palabras. Acesso em 02 de Outubro de 2016.

MILANEZ, A. P. **Um modelo de design de rede para exportação da soja no brasil**. 211p. Tese de Doutorado Engenharia Elétrica, Engenharia Elétrica e de Computação, Universidade Estadual de Campinas, 2014.

MILESKE, J. P. **Strategic groups of countries: an empirical study of government policies toward foreign direct investment and their convergence over time**. Unpublished PhD dissertation, School of Management, University of Texas at Dallas, Dallas, 2000.

MILESKE, J.P.; GALVÃO, C. B.; VON ZHAREN, W. **Port Sophistication and Country Economic Status: Sea Ports as Indicators of Economic Development**. Ocean Yearbook, 30 (541-563), 2016.

MONIÉ, F.; VIDAL, S. D. S. **Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva**. Revista de Administração Pública, 40(6), 975-995, 2006.

MONTEIRO, Jamir. **Homens ao Mar: A modernização do porto de Santos e as suas implicações sobre a organização do trabalho portuário avulso**. Novas Edições Acadêmicas, 2014.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 732, 1999.

MORAES, A. C. **Reflexões sobre o Estado burguês no Brasil—quase uma década de política neoliberal**. Lutas Sociais. ISSN 1415-854X, (7), 2004, 95-100.

MOREIRA, A. D. S. **Metodologia aplicada para obter um sistema de indicadores de porto concentrador de carga**. 287p., Dissertação de Doutorado. Engenharia Hidráulico-marítima, Universidade de São Paulo, 2009.

MOREIRA, T.A. **Configurações das relações entre atores sociais na gestão urbana contemporânea: um aporte da governança urbana**. In: Arquitetura, urbanismo e paisagismo: contexto contemporâneo e desafios. Renata Cardoso Magagnin, Rosio Fernandez Baca Salcedo, Norma Regina Trupple Constantino (orgs.). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Nova Regulação Portuária**. Ed Fórum. 2015.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Nicos Poulantzas, 30 anos depois**. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 17, 2009, p. 221-228.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Direito, Estado e Poder: Poulantzas e o seu confronto com Kelsen**. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 19, 2011, p. 7-25.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **11º Balanço oficial do PAC 2 (2011-2014)**. Data: 11/12//2014. Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais> Acesso em 20 de abril de 2014.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão **Programa de Investimentos em Logística – PIL**. 2015. Perguntas Frequentes. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/faq#pergunta5>

MRE. Ministério de Relações Exteriores. **Política Externa. União de Nações Sul-Americanas**. Ano 2016. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-almericanas> Acesso em 12 de outubro de 2016.

NASCIMENTO, J. P. **Vantagens e limitações decorrentes da implantação da Lei de Modernização dos Portos**. 117 p. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, 2005.

NEU, Márcia Fernandes Rosa. **Os portos do sul do Brasil: da formação ao século XXI**. Dissertação de Doutorado. 228p. USP, FFLCH, 2009.

NOTTEBOOM, T.; RODRIGUE, J.P. **Port regionalization: towards new phase in port development**. *Maritime Policy & Management*: 32:3, 2005, 297-313.

NOTTEBOOM, T.; VONCK, I. **Economic Analysis of the Rhine-Scheldt Delta Port Region**. ING Bank, September, 2011.

NOTTEBOOM, T.; PALLIS, A.; DE LANGEM, P. W.; PAPACHRISTOU, A. **Advances in port studies: the contribution of 40 years Maritime Policy & Management**. *Maritime Policy & Management*, 40(7), 2013, 636-653.

O GLOBO. Artigo “**Vitória de Dilma Rousseff tem grande repercussão na imprensa internacional**”. Publicado em 31 de outubro de 2010. Disponível em <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/vitoria-de-dilma-rousseff-tem-grande-repercussao-na-imprensa-internacional-4982536#ixzz4MelZaRKW>. Acesso em 03 de outubro de 2016.

O GLOBO. Artigo “**TSE conclui apuração dos votos do segundo turno**”. Publicado em 01 de novembro de 2010. Disponível em <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/11/tse-conclui-apuracao-dos-votos-do-segundo-turno.html> Acesso em 03 de Outubro de 2016

O GLOBO. **Confira os ministros que caíram no governo Dilma Rousseff**. Publicado em 02 de fevereiro de 2011. Disponível em <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2012/02/confira-os-ministros-que-cairam-no-governo-dilma-rousseff.html>

O GLOBO. **Governo anuncia novas concessões e prevê investimentos de R\$ 198,4 bi**. Publicado em 09 de junho de 2015. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/nova-fase-de-programa-preve-r-1984-bilhoes-para-infraestrutura.html> de 09 de junho de 2015. Acesso em 20 de abril de 2016.

O GLOBO. Artigo “**Como funciona o câmbio no Brasil?**” Publicado em 23 de Junho de 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2016/06/como-funciona-o-cambio-no-brasil.html>. Acesso em 30 de Setembro de 2016.

O PRESENTE. Artigo “**Inflação oficial registra em 2011 maior taxa desde 2004. 06/01/2012**”. Disponível em <http://www.opresente.com.br/geral/2012/01/inflacao-oficial-registra-em-2011-maior-taxa-desde-2004/1075754/>

O TEMPO. Artigo “**Evolução da Inflação no Brasil de 1989 a 2013**”. Fonte: IBGE. Elaboração Editoria de Arte O Tempo. Disponível em <http://www.otempo.com.br/infogr%C3%A1ficos/evolu%C3%A7%C3%A3o-e-involu%C3%A7%C3%A3o-da-infla%C3%A7%C3%A3o-1.668993>

OESP. O Estado de São Paulo. “**Popularidade de Lula impulsiona Dilma**”. Publicado em 06 de junho de 2010. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,popularidade-de-lula-impulsiona-dilma,562377>. Acesso em 02 de Outubro de 2016

OLIVEIRA, C. T. **Modernização dos portos**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

OLIVEIRA, Gláucio Araújo de. **Dificuldades na Implantação da Lei de Modernização dos Portos do Brasil: O Caso do Porto de Paranaguá**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2001.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Rev. FAE, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002

OLIVEIRA, C. T. **Portos e Marinha Mercante-Panorama Mundial**. Edições Aduaneiras, 2005.

OLIVEIRA, Daniela Schuster de. **Correlação Entre o Crescimento do Complexo Portuário Industrial e Aspectos Socioambientais do Município do Rio Grande - RS no Período de 1970-2010**. 103 F. Mestrado Acadêmico em Gerenciamento Costeiro Instituição de Ensino: Universidade Federal do Rio Grande, RS, 2012.

OLIVEIRA, Henrique Campos de. **O Processo decisório da incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo Estadual da Bahia**. 136p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2011.

OLIVEIRA, WAGNER, **Anuário do Transporte de Carga - 2013**. Ano 18. OTM Editora, São Paulo, SP, 2013.

OLIVEIRA, G.; MATTOS, C. **Defesa da concorrência nos portos**. Revista de Administração de Empresas, 38(3), 64-76, 1998.

OLIVEIRA Ritta. C.; MARASSI, R. B.; CASTELLÓ, E. T. **Análise da eficiência portuária em companhias docas com vínculo ao governo federal nos anos entre 2011 a 2013**. In Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC, 2014.

ORNELAS, Ronaldo dos Santos. **Relação porto/cidade: o caso de Santos**. Dissertação de Mestrado. 141p. FFLCH, USP, 2008.

PAC 1. **Programa de Aceleração do Crescimento. Balanço 4 anos (2007-2010)**. Comitê Gestor do PAC, Dezembro de 2010. Disponível em <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/e8a5327045047510536bbcdf0b2dc1ff.pdf>

PAC 2. **Programa de Aceleração do Crescimento. 11º Balanço, publicado em final de 2014**. Disponível em <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6cd4587c2d6e42ebaa030f5a823ba75e.pdf>

PÁDUA, C. A.; SERRA, E. G. **Superação dos gargalos logísticos do setor portuário**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, 13(26), 2006, 55–88.

PAIVA, Ana Paula. REUTERS Brasil. Artigo “**Lula: G20 é o grupo que deve definir novas regras da economia**” de 13 de julho de 2009. Disponível em <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRSPE56C04720090713> Consultado em 03 de Outubro de 2016.

PAIXÃO, C.; FLEURY, R. C. **Trabalho portuário: a modernização dos portos e as relações de trabalho no Brasil: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2008.

PALLIS, A. A.; VITSOUNIS, T.K.; DE LANGEN, P. W.; NOTTEBOOM, T. **Port Economics, Policy and Management: Review of an Emerging Research Field**. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 30(1), 2010, 115-161.

PALLIS, A. A.; VITSOUNIS, T.K.; DE LANGEN, P. W.; NOTTEBOOM, T. **Port Economics, Policy and Management: Content Classification and Survey**. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 31(4), 2011, 445-471.

PANAYIDES, P.; C. MAXOULIS; T. F. Wang; K. YU. Adolf Ng. **A Critical Analysis of DEA Applications to Seaport Economic Efficiency**. *Measurement. Transport Reviews* 29 (2): 2009, 183-206.

PASCHOALINI, Amanda Toledo. **Parcerias Público-Privadas como Recurso para Redução dos Gargalos Logísticos Brasileiros**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Gestão de Comércio Internacional à Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas, 2015.

Pêcheux, Michel. **Analyse automatique du discours**. Paris: Dunod, 1969.

PEREIRA FILHO, A. **Porto de Santos vive Apagão Logístico há 5 anos**. UOL Economia, 31 de agosto de 2010. Disponível em <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2010/08/31/porto-de-santos-vive-apagao-logistico-ha-5-anos-afirma-consultor.jhtm> Acesso em 15 mai. 2011.

PEREIRA, Renee. **O tão falado Apagão Logístico virou realidade e gargalos na infraestrutura põem em risco a competitividade do País**. Estado de São Paulo. São Paulo, 23 ago. 2010. p. 01. <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,retrato-de-um-pais-que-pode-parar-imp-,598807>

PEREIRA, Lia Valls. **Os principais parceiros do Brasil e a agenda de acordos**. Agosto de 2011. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/22791/21556>

PEREIRA, S. L. **Avaliação da modernização portuária no desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro**. 147p. Dissertação de Mestrado em Engenharia Urbana, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, 2012.

PERSSINOTO, Renato; CODATO, Adriano. **Marx e seu Legado para a Teoria Contemporânea do Estado Capitalista**. BIB, São Paulo, nº 70, 2º semestre de 2010, p. 31-50.

PETRAS, James. **Os fundamentos do neoliberalismo**. In: No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997, 15-38.

PETTIT, S. J., BERESFORD, A. K. C. **Port Development: From Gateways to Logistics Hubs**. *Maritime Policy & Management*, 36 (3), 253-267, 2009.

PIZZOLATO, N. D., SCARVARDA, L. F.; PAIVA, R. **Zonas de influência portuárias-hinterlands: conceituação e metodologias para sua delimitação**. Gestão & Produção, 17(3), 553-566, 2010.

PLIHON, D. **As grandes empresas fragilizadas pela finança**. In: CHESNAIS, François (org). A finança mundializada. São Paulo, Boitempo, 2005. p.133-152.

PLV 53. **Projeto de Lei de Conversão nº 53, de 2004**. Em 1º de dezembro de 2004, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei de Conversão nº 53, de 2004 (Medida Provisória Nº 206, de 6 de agosto de 2004, publicada no D.O.U de 9 de agosto de 2004), que instituiu o **REPORTO**. Disponível em <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980918.pdf> Acesso em 20 de Abril de 2016

PORTAL BRASIL. **PAC 2 completa quatro anos de investimentos estratégicos no País**. Publicado em 05 de janeiro de 2015. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/01/pac-2-completa-quatro-anos-de-investimentos-estrategicos-no-pais> Acesso em 20 de abril de 2016

PORTAL TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Projeo “Às Claras”**. Disponível em <http://www.transparencia.org.br/projetos>.

PORTER, Michael. **Michael Porter - Harvard Business Review**. Novembro/Dezembro de 1996. Publicado com permissão de Harvard Business Review, 1996.

PORTO, Marcos. Maia. **Portos e o Desenvolvimento**. Aduaneiras, 2007.

PORTOGENTE. **SEP inicia segunda fase do Plano Nacional de Dragagem com termo para Santos**. Ano 2013. Disponível em <https://portogente.com.br/noticias/noticias-do-dia/80339-sep-inicia-segunda-fase-do-plano-nacional-de-dragagem-com-termo-para-santos>

POULANTZAS, Nicos. **A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha**. Paz e Terra: 1976.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais do estado capitalista**. 1977.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. Original publicado em 1968. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS. Nicos. **State, Power, Socialism**. 1978. London: New Left.

POVOLERI, L. M. L. **O porto do Rio de Janeiro na estratégia do desenvolvimento da relação capitalista no Brasil: Economia e Política de Transportes no Primeiro Governo Vargas (1930-1945)**. 340p. Tese (Doutorado em História Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

PREBISH, R. **Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo**. El Trimestre Económico, 1983, 50(2),

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8630.htm

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 1.467, DE 27 DE ABRIL DE 1995a. **Cria o Grupo Executivo para Modernização dos Portos.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1467.htm. Acesso em 20 de Abril de 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Discurso na cerimônia de criação do grupo executivo para modernização dos portos.** Palácio do Planalto, Brasília, DF, 27 de Abril de 1995b. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1995-1/61%20-%20Discurso%20na%20cerimonia%20de%20criacao%20do%20grupo%20executivo%20para%20modernizacao%20dos%20portos%20-%20Palacio%20do%20Planalto%20-%20Brasilia%20-%20Distrito%20Federal%20-%2027-04-1995.pdf>. Acesso em 20 de Abril de 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA MEDIDA PROVISÓRIA 369/2007. **Acredita e altera dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/369.htm Acesso em 10 de abril de 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **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 (...). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm

REGO E MARQUES (orgs). **Economia Brasília.** Editora Saraiva: São Paulo, 2006.

REIS, Heloisa dos Santos. **O espaço portuário de São Sebastião no contexto da geografia portuária brasileira.** Dissertação de Mestrado. 237p. FFLCH, USP, 2011.

REUTERS Brasil. Artigo “**Lula: América do Sul unida mexe com tabuleiro do poder mundial**” de 23 de maio de 2008. Disponível em <http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRN2320268220080523>. Consultado em 03 de outubro de 2016.

RIAL, M. F. P. **Cidade-porto: dinâmicas espaciais e planejamento intraurbano.** 293p. USP, FAU, Mestrado em Arquitetura, 2008.

RIDENTI, M. **Desenvolvimentismo: O retorno.** Revista Espaço Acadêmico, n.º 92, janeiro de 2009. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/092/92ridenti.pdf>

RIDENTI, M. **Vinte anos após a queda do muro: A reencarnação do desenvolvimentismo no Brasil.** Revista USP, São Paulo, n. 84, p. 50-57, dezembro/fevereiro 2009/2010.

ROBLES, L. T. **A prestação de serviços de logística integrada na indústria automobilística no Brasil: em busca de alianças logísticas estratégicas**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2001.

ROBLES, L. T.; CUTRIM, S. S.; MARCOS, N. S. **Fatores intervenientes na operação e logística portuária: estudo de caso do processo de embarque e descarga do Terminal Portuário Ponta da Madeira (TPPM)**. In Anais do IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2013.

ROBLES, L. T.; NOBRE, M. **Logística Internacional: Uma abordagem para a integração de negócios**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. **Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória**. In: ALEA, vol. 7, n.º 2, 2005, p. 305-322.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. **Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: o linguístico e seu entorno**. In: DELTA, vol. 22, n.º 1, 2006, p. 29-52.

ROCHA, C. H.; GARTNER, I. R.; CAVALCANTE, L. R. **A model of lease of port areas: a new contribution**. Journal of Transport Literature, 5(3), 2011.

ROCHA-VIDIGAL, Cláudia Bueno; MORATO, R. A. **Gestão Portuária: análise comparativa entre modelos internacionais e propostas ao modelo atual brasileiro**. In: VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (VII Enaber), 2009, São Paulo. VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (VII Enaber), 2009.

RODRIGUE, J.P.; NOTTEBOOM, T. **The Terminalization of Supply Chains: Reassessing the Role of Terminals in Port/Hinterland Logistical Relationships**. Maritime Policy and Management, 36 (2), 2009, 165-183

RODRIGUES, R. C. **As redes logísticas e o novo papel dos portos na economia global**. Revista Geografias, 3(1), 120-134, 2007.

RODRIGUEZ, Á. B. **A atuação, na movimentação de contêineres, do operador portuário privado em Paranaguá no contexto da logística globalizada" porta a porta": um estudo de caso**. 113p. Dissertação de Mestrado, Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

ROMANZINI, D. **Cidade, porto e planejamento: Garuva, cidade passagem**. 220p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, 2009.

ROSENHEAD, J.; MINGERS, J. **Rational Analysis for a Problematic World Revisited, Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict**. Wiley, Chichester, 2001. European Journal of Operational Research 161(2):582–583. DOI: 10.1016/j.ejor.2004.03.004, March, 2005.

ROSS, R. **Ports as elements in value-driven chain systems: the new paradigm**. Maritime Policy & Management: 29(3), 2002, 241-255,

ROSTOW, W. **Stages of Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

RUSSO FILHO, A. **Comércio internacional, um modelo para segurança portuária de modernização da aduana brasileira**. 120p. Mestrado, Engenharia de Energias e Automação elétrica, Universidade de São Paulo, 2006.

SÁ PORTO, Paulo Costacurta (2014). Entrevista concedida “**Portos deixam de investir 72% dos recursos previstos em 14 anos, diz estudo**”. Por Camila Neumam, UOL, São Paulo 11/03/2014. Disponível em <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/03/11/portos-deixam-de-investir-72-dos-recursos-previstos-em-14-anos-diz-estudo.htm>.

SAES, Décio. **República do Capital – capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SAES, Décio. **As frações da classe dominante no capitalismo: uma reflexão teórica**. In: Pinheiro, Milton (org.). Ditadura: o que resta da transição. São Paulo: Boitempo, 2014.

SALES, Camila Maria Risso. **Relações Internacionais e Política externa do Brasil nos governos FHC e Lula**. Dissertação de Mestrado. Campinas. Unicamp, 2007. Disponível em http://web.archive.org/web/20150214164027/http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3443.pdf Consultado em 02 de Outubro de 2016.

SALLORENZO, Mario Sergio Fernandez. **A força dos sindicatos trabalhistas nos portos do Brasil e da Argentina**. Dissertação de doutorado. 205p. CEPPAC, UNB, 2007.

SAMPAIO JR, P. D. A. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. Serv. soc. (112), 2012, 672-688.

SANCHEZ, R. J.; HOFFMANN, J.; MICCO, A.; PIZZOLITTO, G. V.; SGUT, M.; WILMSMEIER, G. **Port efficiency and international trade: port efficiency as a determinant of maritime transport costs**. Maritime Economics & Logistics, 5(2), 2003, 199-218.

SANCHEZ, R., WILMSMEIER, G. **Contextual Port Development: A Theoretical Approach**. In: Essays on Port Economics, Contribution to Economics, Coto-Millan et al (eds). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2010.

SANTANA, Eduardo Almeida. **Dificuldades para a Implementação da Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93) no Brasil**. 53p. Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2011.

SANTOS, F. G., 1997. **Dinâmica congressual e regulação econômica: O caso da lei portuária**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 13(34), 133-146.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, R. A. C.; HADDAD, E. A., 2007. **Eficiência relativa dos portos brasileiros: uma análise regionalizada**. In Anais do Encontro da ANPEC, 2007.

SANTOS, Raul Antônio Cristóvão dos. **Eficiência Portuária no Brasil**. 104p. Dissertação (Mestrado) em Ciências Econômicas, Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS NETO, A. B. S.; VENTILARI, P. S. X. **O trabalho portuário e a modernização dos portos**. Juruá Editora, 2001.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?** Relações Internacionais. Dezembro/2014 (44), pp. 025-035. <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>

SÁ-SILVA, J. R.; DE ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, 1(1), 2009.

SAUVIAT, C. **Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores na finança mundializada e do novo poder acionário**. In: CHESNAIS, François (org). A finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005. p.109-132.

SCAZUFCA, M. **A primazia do Porto de Santos no cenário portuário nacional no período contemporâneo. Determinantes logísticos, territoriais e de gestão**. 377 f. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Instituição de Ensino: Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SHELLER, Fernando; LIMA, Isabelle Moreira; GUIMARÃES, Ligia . Artigo “Agência de risco dá categoria de grau de investimento ao Brasil”. Publicado em 30 de abril de 2008. Disponível em http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL449561-9356,00-STANDARD+POORS+DA+CATEGORIA+DE+GRAU+DE+INVESTIMENTO+AO+BRA SIL.html Acesso em 30 de setembro de 2016.

SCHOELER, S. L. **A movimentação de cargas pesadas em portos brasileiros: dificuldades e perspectivas**. 118p. Dissertação Mestrado, Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

SCHOTT, P. **Do rich and poor countries specialize in a different mix of goods?** Evidence from Product-level U.S. Trade Data. 2001. Disponível em http://faculty.som.yale.edu/peterschott/files/research/papers/specialize_020214

SCHUMPETER, J.A. **Theoretical problems: theoretical problems of economic growth**. The Journal of Economic History, Supplement: Economic Growth: A Symposium, 1947.

SECEX/MDIC, 2012. Secretaria de Comércio Exterior. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **A importância dos Portos para o Comércio Exterior Brasileiro**. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=124363&tp=1>

SECEX/MDIC. Secretaria de Comércio Exterior. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Corrente de comércio exterior, saldo da balança comercial e grau de abertura**

da economia 1993-2013. Elaboração SECEX/MDIC. Disponível em www.mdic.gov.br/balanca/outras/evolucao.xls

SEN, A. **Development: Which Way Now?** *Economic Journal*, 93(372), 1983, 745–762.

SENADO FEDERAL. **Diário do Senado Federal.** Brasília: 17 de maio de 2013. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/diarios/PublicacoesOficiais>

SENADO FEDERAL/Comissão Permanente de Infraestrutura. **Apresentação realizada na Comissão Permanente de Infraestrutura do Senado Federal em 2015.** Disponível em file:///C:/Users/Cassia/Downloads/DOC_PARTICIPANTE_EVT_2912_1447698124430_K-Comissao-Permanente-CI-151116EXT039_parte5588_RESULTADO_1447698124430.pdf Acesso em abril de 2016.

SEP. **Plano Nacional de Dragagem.** Marcos Pagnoncelli. Ano 2008. Disponível em <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/Palestras/XIXCooperaportos/PlanoNacionaldeDragagemMarcosPagnoncelliSEP.pdf> Acesso em 20 de Junho de 2014.

SEP. Secretaria de Portos. PNLP. **Resumo Executivo de 14/10/2010.** Disponível em <http://www.portosdobrasil.gov.br/programas-e-projetos/plano-nacional-de-logistica-p...> Acesso novembro de 2013.

SEP. Secretaria de Portos da Presidência da República. 2013. **Reforma do setor portuário.** Apresentação por Rogério Menescal, Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Portuário. Disponível em <http://www.portosdobrasil.gov.br/home-1/apresentacoes/04112013reformadosetorportuarioseminariodegestaoportuariav2-1.pptx>. Acesso em Maio de 2016.

SEP. Secretaria de Portos. 2015. **PNLP 2015. Plano Nacional de Logística Portuária. Sumário Executivo.** Disponível em <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/pnpl/plano-nacional-de-logistica-portuaria> Acesso em março de 2016.

SEWEL, Rob. **A crise capitalista e a tendência à queda da taxa de lucro.** De 24/09/2013. Disponível em <http://www.marxismo.org.br/content/crise-capitalista-e-tendencia-queda-da-taxa-de-lucro>. Acessado em 30 de Setembro de 2016.

SILVA, Murilo Alves Sampaio. **Infraestrutura: o Caso do Setor Portuário Nacional.** Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto de Economia, Unicamp, 2004a.

SILVA, I. G. **A reforma do Estado Brasileiro nos anos 90: processos e contradições.** *Lutas Sociais*. ISSN 1415-854X, (7), 81-94, 2004b.

SILVA, Eugênio Alves da Silva. **As metodologias qualitativas de investigação nas Ciências Sociais.** *Revista Angolana de Sociologia*, 2013. Disponível em <http://ras.revues.org/740>.

SILVA, Eduardo Tavares Martins da Fonseca. **O Novo Desenvolvimentismo e os Conflitos Socioambientais: O Caso do Porto de Jaconé (Maricá/RJ).** VII Congresso brasileiro de Geógrafos, 2014a.

SILVA, Pedro Ivo Vieira. **Autorizações portuárias: e a exploração de terminais privados no novo marco legal**. Dissertação de mestrado. 140p. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito Administrativo, 2014b.

SILVA, F. G. F., MARTINS, F. G. D., ROCHA, C. H.; ARAÚJO, C. E. F., 2011. **Análise exploratória da eficiência produtiva dos portos brasileiros**. Transportes, 19(1), 5-12.

SILVA, G. J. C.; COSTA, P. H. **Infraestrutura Portuária, Dinâmica Das Exportações e Crescimento Econômico Brasileiro: uma análise empírica para o período de 2006 a 2011**. Revista de Políticas Públicas, 28-43, 2013.

SISI. Shanghai International Shipping Institute, 2013. **Global Development Report 2012**. Disponível em <http://en.sisi-smu.org/>

SOLOW, R. M. **Growth theory and after**. The American Economic Review, 1988, 307-317.

SOUSA JR., J. N. C.; NOBRE JR., E. F.; PRATA, B. A.; MELLO, J. C. C. B. S. 2013. **Avaliação da eficiência dos portos utilizando análise envoltória de dados: estudo de caso dos portos da região nordeste do Brasil**. Journal of Transport Literature, vol. 7, n. 4, pp. 75-106.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias. Porto Alegre, jul/dez, ano 8, nº 16, 2006.

SOUZA, Hebert Jose de – Betinho. **Como se faz análise de conjuntura**. Ed Vozes: Petrópolis, 2009.

STIGLITZ, J. Globalization and its discontents. New York: Norton, 2002.

STIGLITZ, J. The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous. Decade. New York: Norton, 2003.

STIGLITZ, J.; MEIER, G.M. **Frontiers of development economics: the future in perspective**. Washington, D.C. Oxford New York: World Bank Oxford University Press, 2001.

STOPFORD, M. **Maritime Economics**, 3rd edition (New York, N.Y.: Routledge), 2009.

TALLEY, W.K. **Optimum throughput ad performance evaluation of marine terminals**. Maritime Policy and Management, 15, 1988, 327-331.

TALLEY, W.K. **Performance indicators and port performance evaluation**. Logistics and Transportation Review, 30, 1994, 339-352.

TALLEY, W. K. **Port performance: an economics perspective**. Research in Transportation Economics, 17, 2007, 499-516.

TONGZON, J. L. **Determinants of port performance and efficiency**. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 29(3), 1995, 245-252.

TORRES, L. F. R. **Estudo analítico e operacional da supervia eletrônica de dados: um modelo de gestão eletrônica para os portos brasileiros**. 167p. Mestrado, Engenharia de Energias e Automação elétrica, Universidade de São Paulo, 2008.

TOVAR, A. C. D. A.; FERREIRA, G. C. M. **A infraestrutura portuária brasileira: o modelo atual e perspectivas para seu desenvolvimento sustentado**. Revista do BNDES, 13(25), 2006, 209–230.

TRUJILLO, L.; GUERISE, L.; ROBLES, Leo T.; GALVÃO, C. B. **Ports reforms and regulatory framework: Brazilian present situation and perspectives**. International Association of Maritime Economist Conference, Marseille, France, 2013.

UDERMAN, S.; ROCHA, C. H.; CAVALCANTE, L. R. **Modernização do sistema portuário no Brasil: uma proposta metodológica**. Journal of Transport Literature, vol. 6, n. 1, pp. 221-240, 2012.

Uma Perspectiva Histórica. Planejamento e Políticas Públicas, 1996.

UNITED NATIONS. **United Nations Report on World Economic Situation and Prospects 2012**. Disponível em http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_archive/2012chap2.pdf. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

UNASUR. **Estados membros**. Ano 2016. Disponível em Fonte: <http://www.unasursg.org/es/estados-miembros> Acesso em 03 de outubro de 2016.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Port performance indicators**. TD/B/C.4/131/Supp.1/Rev.1, New York, US, 1976. Disponível em http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdbc4d131sup1rev1_en.pdf

UNCTAD. **Port marketing and the third generation port**. TD/B C.4/AC.7/14, Geneva, 1992.

UNCTAD. **Technical note: fourth generation port**. UNCTAD ports newsletter 19, 1999, 9–12.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Review of Maritime Transport 2012**. Disponível em http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2012_en.pdf

UNCTAD. **Key Trends in International Merchandise Trade**. United Nations Publication. UNCTAD. DITC – TAB – 2013. Disponível em http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20131_en.pdf

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development **Review of Maritime Transport 2016**. Disponível em http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2016_en.pdf

UOL Eleições. **Brasil elege Lula presidente**. Ano 2002. Disponível em <http://eleicoes.uol.com.br/2002/> Acesso em 10 de outubro de 2016.

UOL EDUCAÇÃO. Artigo **“Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Estabilidade econômica e democratização das políticas sociais”**. Publicado em 23 de novembro de 2006. Disponível em <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-fernando-henrique-cardoso-1995-2002-estabilidade-economica-e-democratizacao-das-politicas-sociais.htm> Acesso em 30 de setembro de 2016.

UOL. **“Brasil aumenta em 40% número de representações no exterior no governo Lula.”** Publicado em 17 de Abril de 2010. Disponível em <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/3712/conteudo+opera.shtml>

UOL. **“Base aliada eleita sobe para 402 deputados”**. Publicado em 04 de outubro de 2010. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/base-aliada-eleita-sobe-para-402-deputados/> Acesso em 30 de Setembro de 2016.

UOL. **“Esquerda terá presença inédita no Congresso”**. Publicado em 01 de fevereiro de 2011. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/esquerda-tera-presenca-inedita-no-congresso/> Acesso em 03 de outubro de 2016.

VARELLA, L. **Estruturas logísticas de apoio a portos do Estado de Santa Catarina**. 137p. Dissertação Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

VARELLA, L.; GONÇALVES, M. B.; FRAZZON, E. M. **Estudo Sobre As Estruturas Logísticas de Apoio aos Portos Catarinenses: Análise de um Empreendimento no Porto de Itajaí**. Enegep - XXXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. A Gestão dos Processos de Produção e as Parcerias Globais para o Desenvolvimento Sustentável dos Sistemas Produtivos Salvador, BA, Brasil, 08 a 11 de outubro de 2013.

VASCONCELLOS, E. A. **A crise do Planejamento dos Transportes nos Países em Desenvolvimento: Reavaliando Pressupostos e Alternativas**. Revista de Transportes, vol. 3, no 2, pp. 07-26, ANPET, 1995.

VEJA. **“Dilma bate recorde de partidos aliados em ministérios”**. Publicado em 02 de janeiro de 2015. Disponível em <http://veja.abril.com.br/politica/dilma-bate-recorde-de-partidos-aliados-em-ministerios/> Acesso em 03 de outubro de 2016.

VEJA ONLINE. **“Alca e o comércio exterior: cronologia”**. Veja online, 2016. Disponível em <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/alca/cronologia.html> Acesso em 02 de Outubro de 2016.

VIANA, Mônica. **Navegando pelas ondas do desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

VIANNA JUNIOR, E. O. **Modelo de gestão e automação dos portos brasileiros**. 352p. Doutorado, Engenharia de Energias e Automação elétrica, Universidade de São Paulo, 2009.

VIEIRA, G. B. B. **Modelo de governança aplicado a cadeias logístico-portuárias**. 187p. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

VILLASCHI FILHO, A.; FELIPE, E.S. **Chesnais e a Mundialização do Capital. Ensaio sobre a forma como Brasil nela se insere.** In: Desenvolvimento e mundialização – o Brasil e o pensamento de François Chesnais. José Eduardo Cassiolato, Marcelo Pessoa de Matos e Helena M. M. Lastres (orgs.). Rio de Janeiro, Editora E-Papers, 2014.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Planejamento Territorial, a Questão do Desenvolvimento e a Integração Regional na América do Sul Após a Segunda Metade do Século XX: Uma Reflexão a Partir do Brasil.** XII Coloquio Internacional de Geocritica: las dependencias y construcción de estados nacionales: poder, territorialización y socialización, siglos XIX-XX, 2012.

WANG, T.; CULLINANE, K.; SONG, D.W. **Container Port Production and Economic Efficiency.** Hampshire, UK: Palgrave-Macmillan, 2005.

WANG, G.; GALVÃO, C. B.; MILESKI, J.P. **Identifying public-private interests and conflicts in the current port issues.** The Asian Journal of Shipping and Logistics, 32(1) (2016) 013-022, 2016.

WANKE, P. F. **Physical infrastructure and shipment consolidation efficiency drivers in Brazilian ports: A two-stage network-DEA approach.** Transport Policy, 29, 145-153, 2013.

WANKE, P. F., BARBASTEFANO, R. G.; HIJJAR, M. F. **Determinants of efficiency at major Brazilian port terminals.** Transport Reviews, 31(5), 653-677, 2011.

WEBER, R. P. **Basic content analysis** (n. 49). Sage. Newbury Park, USA, 1990.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Artigo “**Por que o ingresso da Venezuela no Mercosul incomoda?**” Carta Maior, de 04 de julho de 2006. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Por-que-o-ingresso-da-Venezuela-no-Mercosul-incomoda-/6/10900> Acesso em 02 de outubro de 2016.

WILLIAMSON, J. **Latin American adjustment: how much has happened ?** Washington DC: Institute of International Economics, 1990.

WILMSMEIER, G.; MONIOS, J.; SALAS, G.P. **Port system evolution – the case of Latin America and the Caribbean.** Journal of Transport Geography, 39, 2014, 208–221.

WIRKUS, Márcio. Artigo “**Planejamento Logístico contempla proposta defendida pela FIESP**”. 7º Encontro de Logística da Fiesp 15/08/2012. Disponível em <http://www.magazinepolitico.com/2012/08/planejamento-logistico-contempla.html>

WOO, S.H.; PETTIT, S.; BERESFORD, A.; Kwak, D.W. **Seaport Research: A Decadal Analysis of Trends and Themes Since the 1980s.** Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal, 32(3), 2012, 351-377.

WOO, S. H.; BANG, H. S.; MARTIN, S.; LI, K. X. **Evolution of research themes in Maritime Policy & Management - 1973–2012.** Maritime Policy & Management, 40(3), 2013, 200-225.

WORLD BANK, 2001. **Port Reform Tool Kit.** Washington, DC: Transport Division, 2001.

WORLD BANK. **Port Reform Tool Kits**. Ano 2003. Disponível em <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>

WORLD BANK. **World Development Indicators 2008**. Disponível em <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi08.pdf>

WORLD BANK. **Development Indicators 2016**. Disponível em <http://data.worldbank.org/products/wdi>

WRIGHT, J. T. **Análise e estruturação de modelos baseada em inferência lógica: objetivos para o Porto de Santos**. Revista de Administração da Universidade de São Paulo, 30(1), 1995.

WTO. World Trade Organization. **International Trade Statistics**. 2015. Disponível em https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its15_toc_e.htm

ZILLI, Júlio Cesar; SALVARO, Fernanda. **Os Reflexos do Apagão Logístico no Porto de Santos sob a Ótica dos Agentes Intervenientes e as Consequências junto aos Armadores Internacionais**. IX Convibra Administração – Congresso Virtual Brasileiro de Administração, 2012. Disponível em <http://www.convibra.com.br/artigo.asp?ev=25&id=4485>, 2012.

APÊNDICES

Apêndice I - Lista de Abreviações

Siglas e Abreviações	
ABTP	Associação Brasileira de Terminais Portuários
AEB	Associação de Comércio Exterior do Brasil
AGU	Advocacia Geral da União
AH	Agentes Hidroviários
AITP	Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP	Autoridade Portuária
ATP	Adicional de Tarifa Portuária
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CDC	Companhia Docas do Ceará
CDP	Companhia Docas do Pará
CDRJ	Companhia Docas do Rio de Janeiro
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNAP	Comissão Nacional de Assuntos de Praticagem
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
CODEBA	Companhia das Docas do Estado da Bahia
CODERN	Companhia Docas do Rio Grande do Norte
CODESA	Companhia Docas do Espírito Santo
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
CODOMAR	Companhia Docas do Maranhão
CONAPORTOS	Comissão Nacional das Autoridades nos Portos
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes
CP	Capitania dos Portos
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DNP	Departamento Nacional de Portos e Navegação
DNPRC	Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais
DNPVN	Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis
DNTA	Departamento Nacional de Tráfego Aquaviário
DPH	Departamento de Portos e Hidrovias
EPL	Empresa de Planejamento Logístico
ETC	Estação de Transbordo de Carga
EVTEA	Estudos de Viabilidade Técnico-econômica e Ambiental
FENOP	Federação Nacional dos Operadores Portuários

FNP/CUT	Federação Nacional dos Portuários / Central Única dos Trabalhadores
GEIPOT	Grupo Executivo para Integração das Políticas de Transporte
GEMPO	Grupo Executivo para Modernização dos Portos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IP4	Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte
IPT	Instalação Portuária de Turismo
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MD	Ministério da Defesa
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio
MF	Ministério da Fazenda
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPT	Ministério Público do Trabalho
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério dos Transportes
OGMO	Órgão Gestor da Mão de Obra
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDZ	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário
PF	Polícia Federal
PGO	Plano Geral de Outorgas
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNLP	Plano Nacional de Logística Portuária
PNLT	Plano Nacional de Logística e Transportes
Portobras	Empresa de Portos do Brasil S.A.
PPF	Plano Plurianual de Fiscalização (PPF)
PR	Presidência da Republica
RFB	Receita Federal do Brasil
SAC	Secretaria de Aviação Civil
SDA	Secretaria de Agricultura
SDE	Secretaria de Direito Econômico (do MJ)
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico (do MF)
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior (do MDIC)
SEP	SEP Secretaria de Portos (da PR)
SPU	Secretaria de Patrimônio da União (do MPOG)
SUNAMAM	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
TCU	Tribunal de Contas da União
TEUS	<i>Twenty Feet Equivalente Unit</i>
TPA	Trabalhador Portuário Avulso
TUP	Terminal de Uso Privado
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento
URE	Unidades Regionais (da ANTAQ)

Apêndice II – Andamento da MP

Publicação no DOU: 07-12-2012

Emendas (6 dias após a publicação): até 13-12-2012

Prazo na Comissão *:

Remessa do processo à CD:

Prazo na CD (até 28º dia): até 13-02-2013*

Recebimento previsto no SF: 13-02-2013*

Prazo no SF (42º dia): de 14-02-2013 a 27-02-2013*

Se modificado, devolução à CD: 27-02-2013*

Prazo para apreciação das modificações do SF, pela CD (43º ao 45º dia): de 28-02-2013 a 02-03-2013*

Regime de urgência, obstruindo a pauta a partir de: 03-03-2013*

Prazo final no Congresso Nacional (60 dias): 17-03-2013*

Prazo final prorrogado: 16-05-2013

Inclusão na Ordem do Dia do Senado Federal: 16-05-2013

Prazo de 15 dias para elaboração do PDL (art. 11, caput e § 1º da Res. 1/2002-CN): 31-05-2013

Prazo de 60 dias para elaboração do PDL (art. 11, caput e § 2º da Res. 1/2002-CN): 15-07-2013

Fonte: Avulso da matéria – Comissão Mista da MP 595 de 2012

* Essas datas foram todas modificadas em função do recesso parlamentar de 22 de dezembro de 2012 a 02 de fevereiro de 2013. Por isso, o prazo final de 17/03/2013 tornou-se o de 16/05/2013.

Apêndice III – Lista completa dos parlamentares proponentes de emendas à MP (organizado em ranking por emendas propostas)

	Parlamentar	Senador ou Deputado	Partido	UF	emendas propostas	emendas aceitas	% de Emenda aceitas
1	MÁRCIO FRANÇA	Deputado(a)	PSB	SP	89	20	22,5%
2	GLAUBER BRAGA	Deputado(a)	PSB	RJ	44	5	11,4%
3	ARNALDO FARIA DE SÁ	Deputado(a)	PTB	SP	42	15	35,7%
4	ANDRÉ VARGAS	Deputado(a)	PT	PR	33	9	27,3%
5	EDINHO BEZ	Deputado(a)	PMDB	SC	30	4	13,3%
6	ÂNGELO VANHONI	Deputado(a)	PT	PR	28	6	21,4%
7	LEONARDO QUINTÃO	Deputado(a)	PMDB	MG	28	6	21,4%
8	PAULO PEREIRA DA SILVA	Deputado(a)	PDT	SP	27	6	22,2%
9	HERMES PARCIANELLO	Deputado(a)	PMDB	PR	21	0	0,0%
10	CIDINHO SANTOS	Senador(a)	PR	MT	20	5	25,0%
11	LUIZ SÉRGIO	Deputado(a)	PT	RJ	19	2	10,5%
12	ALVARO DIAS	Senador(a)	PSDB	PR	14	1	7,1%
13	CLÉSIO ANDRADE	Senador(a)	PMDB	MG	14	0	0,0%
14	ALICE PORTUGAL	Deputado(a)	PCdoB	BA	12	4	33,3%
15	CESAR COLNAGO	Deputado(a)	PSDB	ES	12	5	41,7%
16	IRINY LOPES	Deputado(a)	PT	ES	10	3	30,0%
17	ACIR GURGACZ O	Senador(a)	PDT	RO	9	1	11,1%
18	EDUARDO CUNHA	Deputado(a)	PMDB	RJ	9	3	33,3%
19	ROMERO JUCÁ	Senador(a)	PMDB	RR	9	2	22,2%
20	ARNALDO JARDIM	Deputado(a)	PPS	SP	8	2	25,0%
21	PAUDERNEY AVELINO	Deputado(a)	DEM	AM	8	1	12,5%
22	PAULO RUBEM SANTIAGO	Deputado(a)	PDT	PE	8	0	0,0%
23	VANDER LOUBET	Deputado(a)	PT	MS	8	0	0,0%
24	VICENTE CÂNDIDO	Deputado(a)	PT	SP	7	0	0,0%
25	W ALDEMIK MOKA	Senador(a)	PMDB	MS	7	2	28,6%
26	DELÍDIO DO AMARAL	Senador(a)	PT	MS	6	1	16,7%
27	HOMERO PEREIRA	Deputado(a)	PSD	MT	6	1	16,7%
28	SUEL I VIDIGAL	Deputado(a)	PDT	ES	5	1	20,0%
29	ALFREDO KAEFER	Deputado(a)	PSDB	PR	5	0	0,0%
30	DÉCIO LIMA	Deputado(a)	PT	SC	5	2	40,0%
31	EDUARDO SCIARRA	Deputado(a)	PSD	PR	5	2	40,0%
32	JÚLIO DELGADO	Deputado(a)	PSB	MG	5	1	20,0%
33	JUTAHY JÚNIOR	Deputado(a)	PSDB	BA	5	1	20,0%
34	MENDONÇA FILHO	Deputado(a)	DEM	PE	5	0	0,0%
35	LÍDICE DA MATA	Senador(a)	PSB	BA	5	2	40,0%
	BERNARDO SANTANA DE	Deputado(a)	PR	MG			
36	VASCONCELLOS				4	1	25,0%
37	JÔ MORAES	Deputado(a)	PCdoB	MG	4	3	75,0%
38	ANDRÉ FIGUEIREDO	Deputado(a)	PDT	CE	4	0	0,0%
39	FLEXA RIBEIRO	Senador(a)	PSDB	PA	4	1	25,0%
40	JOSÉ AGRIPIANO	Senador(a)	DEM	RN	4	1	25,0%
41	OSMAR SERRAGLIO	Deputado(a)	PMDB	PR	4	1	25,0%
42	PAULO FERREIRA	Deputado(a)	PT	RS	4	0	0,0%
43	RUBENS BUENO	Deputado(a)	PPS	PR	4	3	75,0%
44	ANTONIO CARLOS MENDES THAME	Deputado(a)	PSDB	SP	3	0	0,0%
45	ARMANDO MONTEIRO	Senador(a)	PTB	PE	3	3	100,0%
46	LUIZ NISHIMORI	Deputado(a)	PR	PR	3	0	0,0%
47	MARCOS MONTES	Deputado(a)	PSD	MG	3	3	100,0%
48	CARLOS ZARATTINI	Deputado(a)	PT	SP	2	2	100,0%
49	FRANCISCO DORNELLES	Senador(a)	PP	RJ	2	0	0,0%
50	JERÔNIMO GOERGEN	Deputado(a)	PP	RS	2	0	0,0%
51	OTÁVIO LEITE	Deputado(a)	PSDB	RJ	2	0	0,0%
52	VANDERLEI SIRAQUE	Deputado(a)	PT	SP	2	1	50,0%
53	ANA AMÉLIA	Senador(a)	PP	RS	2	1	50,0%
54	CIDA BORGHETTI	Deputado(a)	PP	PR	1	0	0,0%
55	ALOYSIO NUNES FERREIRA	Senador(a)	PSDB	SP	1	0	0,0%
56	ARTHUR OLIVEIRA MAIA	Deputado(a)	SD	BA	1	1	100,0%
57	BETO MANSUR	Deputado(a)	PRB	SP	1	0	0,0%
58	CÂNDIDO VACCAREZZA	Deputado(a)	PT	SP	1	1	100,0%
59	DANILO FORTE	Deputado(a)	PMDB	CE	1	0	0,0%
60	EDINHO ARAÚJO	Deputado(a)	PMDB	SP	1	0	0,0%
61	ESPERIDIÃO AMIN	Deputado(a)	PP	SC	1	1	100,0%
62	GIM	Senador(a)	PTB	DF	1	0	0,0%
63	GUILHERME CAMPOS	Deputado(a)	PSD	SP	1	1	100,0%
64	HENRIQUE OLIVEIRA	Deputado(a)	PR	AM	1	1	100,0%
65	LELO COIMBRA	Deputado(a)	PMDB	ES	1	0	0,0%
66	LUIZ ALBERTO	Deputado(a)	PT	BA	1	0	0,0%
67	MARCO ANTÔNIO COSTA	Senador(a)	PT	PR	1	0	0,0%
68	MAURO BENEVIDES	Deputado(a)	PMDB	CE	1	0	0,0%
69	MILTON MONTI	Deputado(a)	PR	SP	1	1	100,0%
70	MOREIRA MENDES	Deputado(a)	PSD	RO	1	1	100,0%
71	PAULO BAUER	Senador(a)	PSDB	SC	1	0	0,0%
72	RICARDO FERRAÇO	Senador(a)	PMDB	ES	1	0	0,0%
73	WASHINGTON REIS	Deputado(a)	PMDB	RJ	1	0	0,0%
74	VANESSA GRAZZIOTIN	Senador(a)	PCdoB	AM	1	0	0,0%

Fonte: elaboração própria com base no Avulso da Matéria

Apêndice IV - Detalhe do conteúdo das emendas aprovadas pela Comissão Mista

Emenda nr	Parlamentar Autor	Partido	UF	Artigo(s) mencionado(s)	Conteúdo detalhado
3	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	13	Contemplar a Guarda Portuária e o Plano de Segurança Pública Portuária na nova lei
4	Bernardo Santana de Vasconcellos	PR	MG	9	Determinar requisitos mínimos para ANTAQ na promoção da chamada pública para manifestação de interessados na obtenção de autorização de instalação portuária fora da área do porto organizado. Evitar desestimular novos empreendimentos que possam ser repassados a concorrentes
13	Cesar Colnago	PSDB	ES	13	Contemplar a Guarda Portuária e o Plano de Segurança Pública Portuária na nova lei
15	Cesar Colnago	PSDB	ES	7	Antaq deve regulamentar sobre "interessado habilitado em operação portuária"
19	Eduardo Cunha	PMDB	RJ	50/51	Instalações portuárias dentro do porto público deverão ter suas atividades asseguradas até completarem o prazo de 25 anos
21	Eduardo Cunha	PMDB	RJ	49	Sobre a previsão de prorrogação de contrato
22	Eduardo Cunha	PMDB	RJ	49	Os contratos poderão ser prorrogados por um único período de 25 anos
30	Milton Monti	PR	SP	49	Adaptação da lei aos contratos assinados antes da lei de 1993, alegando a segurança jurídica e a prestação de serviço.
32	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	4	Excluir a parte de que diz "o todo ou a parte" do porto organizado, pois significaria a privatização da autoridade portuária.
34	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	33	Sobre a prescrição das ações trabalhistas dos trabalhadores avulsos (emenda sugerida pelo SINDAPORT, Sindicato dos Trabalhadores Administrativos nos Terminais Privativos e Retro área)
35	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	29	Sobre responsabilidade solidária do OGMO nas indenizações trabalhistas (sugestão do SINDAPORT)
39	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	36	Sobre a contratação de trabalhadores somente devidamente registrados (harmonização com a convenção 137 da OIT (sugestão do SINDAPORT)
45	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	37	Sobre o a inscrição no cadastro e no registro do trabalhador extingue-se por morte ou cancelamento e não pela aposentadoria (sugestão do SINDAPORT)
46	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	3 e 36	Garantia de utilização da mão de obra portuária e avulsa nas atividades dos porto - valorização do trabalho (medida sugerida pela FNE e FENCCOVIB)
48	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	5	Garantia de treinamento e utilização exclusiva dos trabalhadores inscritos no OGMO. (sugestão da FNE e FENCCOVIB)
49	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	novo	Proibição de contratação de trabalhadores temporários pelos operadores (sugestão da FNE e FENCCOVIB)
52	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	36 e 37	Exclusividade dos trabalhadores portuários (sugestão FNE e FENCCOVIB)
57	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	29	Promover treinamento e realocação profissional dos trabalhadores portuários (sugestão FNE e FENCCOVIB)
59	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	36	Contratação dos trabalhadores portuários deve ser feita somente dentre os registrados no OGMO e não somente "cadastrados" (sugestão FNE e FENCCOVIB)
62	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	24	Inclusão das atividades portuárias <i>off-shore</i> no escopo do OGMO (sugestão FNE e FENCCOVIB)
63	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	16	Sobre o CAP, além de participação tripartite (trabalhadores, empresários e Poder Público), adiciona-se a representação paritária (sugestão FNE e FENCCOVIB)
65	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	29	Garantia de pagamento ao OGMO pelos operadores portuários (sugestão FNE e FENCCOVIB)
72	Cândido Vaccarezza	PT	SP	novo	Sobre a prorrogação dos contratos de arrendamento (definir regra para os contratos firmados antes de 1993).
77	Pauderney Avelino	DEM	AM	9	Incluir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência à chamada pública.

89	Márcio França	PSB	SP	54	Impedir que empresas em débito ou pendências administrativas possam ser arrendatárias.
95	Márcio França	PSB	SP	29	Exige dos Operadores Portuários pagamento prévio ao OGMO (cumprir com Convenção 137/OIT).
96	Márcio França	PSB	SP	29	Promover treinamento e realocação profissional dos trabalhadores portuários (Convecção 137 e 145 da OIT).
100	Márcio França	PSB	SP	16	Sobre o CAP, além de participação tripartite (trabalhadores, empresários e Poder Público), adiciona-se a representação paritária (Convenção 137/OIT)
103	Márcio França	PSB	SP	12	Definir atribuições e organização da Guarda Portuária
104	Márcio França	PSB	SP	12 e 60	Compete a ANTAQ regulamentar a Guarda Portuária
105	Márcio França	PSB	SP	novo	Proibição de contratação de trabalhadores temporários pelos operadores portuários (diversas convenções da OIT).
107	Márcio França	PSB	SP	36	Contratação dos trabalhadores portuários deve ser feita somente dentre os registrados no OGMO e não somente "cadastrados"
115	Márcio França	PSB	SP	36	Os trabalhadores via OGMO podem atuar dentro e fora do porto organizado.
118	Rubens Bueno	PPS	PR	40	Proíbe contratação de trabalho temporário (Convenção 137/OIT)
120	Rubens Bueno	PPS	PR	13	Define atribuições da Guarda Portuária (inclui na lei).
121	Rubens Bueno	PPS	PR	37	Operador portuário deve contratar trabalhador pelo OGMO.
125	Armando Monteiro	PTB	PE	10	Sobre as regras da chamada de "qualquer interessado" nas instalações portuárias pela ANTAQ. Altera para vigor somente em caso de emergência ou calamidade pública.
126	Armando Monteiro	PTB	PE	7	Sobre as regras da chamada de "qualquer interessado" nas instalações portuárias pela ANTAQ. Altera para vigor somente em caso de emergência ou calamidade pública.
127	Armando Monteiro	PTB	PE	49	Sobre contratos firmados antes de 1993 (sugere regra de transição)
135	Márcio França	PSB	SP	49	Sobre os prazos de prorrogação dos contratos vigentes antes da publicação da MP
140	Márcio França	PSB	SP	36	Inclui a citação textual da Convenção 137 da OIT.
148	Márcio França	PSB	SP	49	Corrigir desequilíbrio dos prazos dos contratos firmados antes de 1993.
149	Márcio França	PSB	SP	2	Propõe impedimento de exclusão de áreas na definição do porto organizado.
152	Márcio França	PSB	SP	33	Delimita prazo prescricional das ações trabalhistas dos portuários.
153	Márcio França	PSB	SP	4	Sobre o contrato de concessão: excluir o termo "administração" do contrato de concessão, evitando dividir ou privatizar a atividade da Autoridade Portuária.
154	Márcio França	PSB	SP	36	Contratação do trabalho portuário deve ser exclusiva aos trabalhadores registrados no OGMO.
155	Márcio França	PSB	SP	29	Incluir responsabilidade solidária do OGMO em acidentes de trabalho.
157	Márcio França	PSB	SP	37	Sobre o a inscrição no cadastro e no registro do trabalhador extingue-se por morte ou cancelamento e não pela aposentadoria.
159	Henrique Oliveira	PR	AM	57	Incluir a Guarda Portuária no texto da Lei, já que no texto da MP não fez menção.
160	Flexa Ribeiro	PSDB	PA	9	Sobre o instrumento de convocação da chamada pública pela ANTAQ: define parâmetros mínimos.
168	Luiz Sérgio	PT	RJ	2	Propõe impedimento de exclusão de áreas na definição do porto organizado (fazendo menção ao PDZ)
178	Luiz Sérgio	PT	RJ	5	Explicita obrigações do contratado a realizar obras de reforma, expansão e melhoramento de áreas contíguas a sua, quando impossibilitado um novo arrendamento (retoma traços do decreto 6620).
183	Waldemir Moka	PMDB	MS	49 e 51	Sobre contratos firmados antes de 1993 (sugere regra de transição e menciona Custo Brasil)
184	Esperidião Amin	PP	SC	49, 50, 51	Sobre contratos firmados antes de 1993 (sugere regra de transição e menciona Custo Brasil)

185	Lídice da Mata	PSB	BA	33	Delimita prazo prescricional das ações trabalhistas dos portuários.
186	Lídice da Mata	PSB	BA	36	Contratação do trabalho portuário deve ser exclusiva aos trabalhadores registrados no OGMO (harmonização com Convenção 137/OIT).
195	Marcos Montes	PSD	MG	8	Os terminais privados que estiverem integrados à cadeia produtiva e forem necessários para as atividades do autorizatário, não estarão condicionados à chamada e processos seletivos públicos mantidos os requisitos do art.11.
196	Marcos Montes	PSD	MG	10	Sobre as regras da chamada de "qualquer interessado" nas instalações portuárias pela ANTAQ. Altera para vigor somente em caso de perigo público ou risco à distribuição de cargas essenciais ao consumo.
197	Marcos Montes	PSD	MG	49, 50, 51	Sobre contratos firmados antes de 1993 (sugere regra de transição e menciona Custo Brasil)
201	Alvaro Dias	PSDB	PR	36	Contratação do trabalho portuário deve ser feita em observância à Convenção 137/OIT.
210	José Agripino	DEM	RN	50	Considera o art.50 inconstitucional e propõe aditamento dos termos de autorização e contratos de adesão vigentes para adequação a MP.
217	Iriny Lopes	PT	ES	16	Sobre o CAP, além de participação tripartite (trabalhadores, empresários e Poder Público), adiciona-se a representação paritária (Convenção 137/OIT)
218	Iriny Lopes	PT	ES	29	Promover treinamento e realocação profissional dos trabalhadores portuários (Convenção 137 e 145 da OIT).
221	Iriny Lopes	PT	ES	40	Proibição de contratação de trabalhadores temporários pelos operadores portuários (Convenção 137/OIT)
224	Leonardo Quintão	PMDB	MG	2	Sobre a definição da área do porto organizado: veda a exclusão de áreas e informa que qualquer modificação deve ser precedida de audiência pública.
228	Leonardo Quintão	PMDB	MG	36	Contratação do trabalho portuário deve ser feita em observância à Convenção 137/OIT.
231	Leonardo Quintão	PMDB	MG	49	Sobre os contratos de arrendamento vigentes (propõe regra de prorrogação e sujeita a investimentos e modernização).
237	Leonardo Quintão	PMDB	MG	2	Reintroduz os conceitos de Terminais de uso privativo exclusivo e misto e faz ajustes nas definições de carga própria e de terceiros.
238	Leonardo Quintão	PMDB	MG	8	Detalha a definição de carga própria e de terceiros e a forma de autorização (sem licitação) de funcionamento dos terminais privativos para o seu manuseio.
241	Leonardo Quintão	PMDB	MG	2 e 8	Redefine os terminais privativos (misto, exclusivo) e seus tipos de carga (própria e de terceiros), bem como as formas de autorização de funcionamento (arrendamento e autorização) como forma de "pacificar o segmento de containers, abrir espaço para a existência de terminais de uso público dentro e fora da área dos portos organizados.
254	Paulo Pereira da Silva	PDT	SP	29	Exige dos Operadores Portuários pagamento prévio ao OGMO (cumprir com Convenção 137/OIT).
255	Paulo Pereira da Silva	PDT	SP	29	Promover treinamento e realocação profissional dos trabalhadores portuários (Convenção 137 e 145 da OIT).
259	Paulo Pereira da Silva	PDT	SP	16	Sobre o CAP, além de participação tripartite (trabalhadores, empresários e Poder Público), adiciona-se a representação paritária (Convenção 137/OIT)
268	Paulo Pereira da Silva	PDT	SP	36	Contratação do trabalho portuário deve ser exclusiva aos trabalhadores registrados no OGMO.
276	Paulo Pereira da Silva	PDT	SP	37	Sobre a extinção da inscrição no cadastro e no registro do trabalhador: ocorre por morte ou cancelamento e exclui-se "pela aposentadoria".
277	Paulo Pereira da Silva	PDT	SP	novo, 36	Proibição de contratação de trabalhadores temporários pelos operadores portuários nas atividades fins (cita inclusive a CLT).
285	Glauber Braga	PSB	RJ	29	Exige dos Operadores Portuários pagamento prévio ao OGMO (cumprir com Convenção 137/OIT).
294	Glauber Braga	PSB	RJ	13	Incluir a Guarda Portuária na administração portuária
312	Glauber Braga	PSB	RJ	4	Contrato de Concessão: Excluir o parágrafo de que diz "o todo ou a parte" do porto organizado.
323	Glauber Braga	PSB	RJ	29	Promover treinamento e realocação profissional dos trabalhadores portuários (Convenção 137 e 145 da OIT).

324	Glauber Braga	PSB	RJ	16	Sobre o CAP, além de participação tripartite (trabalhadores, empresários e Poder Público), adiciona-se a representação paritária (Convenção 137/OIT)
325	Moreira Mendes	PSD	RO	49	Sobre os contratos firmados antes de 1993
327	Jô Moraes	PCdoB	MG	37	Sobre a extinção da inscrição no cadastro e no registro do trabalhador: ocorre por morte ou cancelamento e exclui-se "pela aposentadoria".
328	Jô Moraes	PCdoB	MG	novo, 32,35,38	Adaptação necessária para incluir as diretrizes da lei 9719/1998 para manter as regras da fiscalização da Auditoria do Ministério do Trabalho e Emprego no setor.
330	Jô Moraes	PCdoB	MG	39	Sobre a remuneração e condições de trabalho dos trabalhadores de ternos e equipes multifuncionais deve ser negociada pelas entidades representativas dos trabalhadores avulsos e operadores portuários
331	Arthur Oliveira Maia	SD	BA	49	Sobre os contratos firmados antes de 1993
333	Eduardo Sciarra	PSD	PR	8	Excluir parágrafo que diz que cessada a atividade haverá reversão dos ativos privados a União sem indenização, pois representa um desestímulo aos investidores em terminais privados (propõe supressão do artigo).
336	Eduardo Sciarra	PSD	PR	50, 51	Sobre contratos de autorização em vigor (deixá-los em posição equânime ao disposto no artigo 49 referente aos contratos de arrendamento e suprimir o artigo 51).
343	Júlio Delgado	PSB	MG	2, 8	Redefine os terminais privativos (misto, exclusivo) e seus tipos de carga (própria e de terceiros), bem como as formas de autorização de funcionamento (arrendamento e autorização) como forma de "pacificar o segmento de containers, abrir espaço para a existência de terminais de uso público dentro e fora da área dos portos organizados.
350	Acir Gurgacz	PDT	RO	9	Sobre termos da autorização de instalação portuária concedida pela ANTAQ (propõe de 30 a 60 dias e simplificar o procedimento).
360	Alice Portugal	PCdoB	BA	4	Suprimir o parágrafo único sobre Contrato de Concessão: Excluir o parágrafo de que diz "o todo ou a parte" do porto organizado.
361	Alice Portugal	PCdoB	BA	13	Incluir a Guarda Portuária na administração portuária
363	Alice Portugal	PCdoB	BA	4	Suprimir o parágrafo único sobre Contrato de Concessão: Excluir o parágrafo de que diz "o todo ou a parte" do porto organizado.
365	Alice Portugal	PCdoB	BA	29	Incluir responsabilidade solidária do OGMO em acidentes de trabalho.
370	Osmar Serraglio	PMDB	PR	6	Isenta ANTAQ de nova licitação em caso de reforma, expansão e melhoramento de áreas contíguas a um contrato já existente, quando impossibilitado um novo arrendamento.
371	Angelo Vanhoni	PT	PR	29	Exige dos Operadores Portuários pagamento prévio ao OGMO como garantia da renda dos trabalhadores (cumprir com Convenção 137/OIT).
385	Angelo Vanhoni	PT	PR	novo, 36	Proibição de contratação de trabalhadores temporários pelos operadores portuários nas atividades fins (cita inclusive a CLT).
387	Angelo Vanhoni	PT	PR	36	Contratação do trabalho portuário deve ser exclusiva aos trabalhadores registrados no OGMO.
392	Angelo Vanhoni	PT	PR	29	Promover treinamento e realocação profissional dos trabalhadores portuários (Convenção 137 e 145 da OIT).
393	Angelo Vanhoni	PT	PR	3 e 36	Garantia de utilização da mão de obra portuária e avulsa nas atividades do porto - valorização do trabalho
398	Angelo Vanhoni	PT	PR	16	Sobre o CAP, além de participação tripartite (trabalhadores, empresários e Poder Público), adiciona-se a representação paritária (Convenção 137/OIT)
399	Andre Vargas	PT	PR	29	Promover treinamento e realocação profissional dos trabalhadores portuários (Convenção 137 e 145 da OIT).
409	Cesar Colnago	PSDB	ES	17	O representante da classe empresarial na AP deve ser indicado pelo CAP (medida que busca maior clareza na indicação do representante empresarial).
411	Cesar Colnago	PSDB	ES	37	Sobre a extinção da inscrição no cadastro e no registro do trabalhador: ocorre por morte ou cancelamento e exclui-se "pela aposentadoria".
420	Cidinho Santos	PR	MT	12	Acréscimo o título "da Autorização para construção e exploração de Terminal de uso Privado Exclusivo" ao capítulo II, Seção III.

421	Cidinho Santos	PR	MT	8	Excluir parágrafo que diz que cessada a atividade haverá reversão dos ativos privados a União sem indenização, pois representa um desestímulo aos investidores em terminais privados (propõe supressão do artigo).
422	Cidinho Santos	PR	MT	2	Retoma a definição de terminal de uso privado exclusivo
423	Cidinho Santos	PR	MT	8	Sobre o prazo da autorização de instalação portuária e sua prorrogação
425	Cidinho Santos	PR	MT	9	Definição de parâmetros mínimos: Altera detalhes na convocação da ANTAQ para manifestação pública de interesse em instalações portuárias.
435	Andre Vargas	PT	PR	novo, 32,35,38	Adaptação necessária para incluir as diretrizes da lei 9719/1998 para manter as regras da fiscalização da Auditoria do Ministério do Trabalho e Emprego no setor.
439	Andre Vargas	PT	PR	novo, 36	Proibição de contratação de trabalhadores temporários pelos operadores portuários nas atividades fins (cita inclusive a CLT).
444	Andre Vargas	PT	PR	37	Sobre a extinção da inscrição no cadastro e no registro do trabalhador: ocorre por morte ou cancelamento e exclui-se "pela aposentadoria".
453	Andre Vargas	PT	PR	29	Exige dos Operadores Portuários pagamento prévio ao OGMO como garantia da renda dos trabalhadores (cumprir com Convenção 137/OIT).
458	Andre Vargas	PT	PR	16	Sobre o CAP, além de participação tripartite (trabalhadores, empresários e Poder Público), adiciona-se a representação paritária (Convenção 137/OIT)
463	Andre Vargas	PT	PR	5	Garantia de treinamento e utilização exclusiva dos trabalhadores inscritos no OGMO (conforme Convenção 137/OIT).
464	Andre Vargas	PT	PR	36	Contratação do trabalho portuário deve ser exclusiva aos trabalhadores registrados no OGMO.
466	Carlos Zarattini	PT	SP	50	Sobre os contratos em vigentes: adaptações
467	Carlos Zarattini	PT	SP	50	Sobre os contratos em vigentes: adaptações
468	Andre Vargas	PT	PR	39	Sobre a remuneração e condições de trabalho dos trabalhadores de ternos e equipes multifuncionais deve ser negociada pelas entidades representativas dos trabalhadores avulsos e operadores portuários
471	Vanderlei Siraque	PT	SP	4, 10, 49, 50	Art. 4: dispensa a licitação para instalações portuárias dedicadas ao apoio logístico das atividades do pré-sal. Art 10: ANTAQ regulará a preferência a ser atribuída ao proprietário das instalações para a movimentação de seus próprios produtos a fim de promover a máxima utilização da capacidade de carga. Art. 49 r 50: sobre os prazos dos contratos vigentes.
483	Cesar Colnago	PSDB	ES	novo, 36	Proibição de contratação de trabalhadores temporários pelos operadores portuários nas atividades fins (cita inclusive a CLT).
485	Décio Lima	PT	SC	29	Promover treinamento e realocação profissional dos trabalhadores portuários (Convenção 137 e 145 da OIT).
488	Décio Lima	PT	SC	16	Sobre o CAP, além de participação tripartite (trabalhadores, empresários e Poder Público), adiciona-se a representação paritária (Convenção 137/OIT)
490	Márcio França	PSB	SP	13	Incluir a Guarda Portuária na administração portuária
502	Márcio França	PSB	SP	50	Sobre contratos firmados antes de 1993
513	Edinho Bez	PMDB	SC	novo, 56	Propõe instalação de serviço 24 horas de todos os entes e órgãos da adm. pública envolvidos nas atividades portuárias.
525	Edinho Bez	PMDB	SC	8	Propõe definição das autorizações para instalações portuárias sem necessidade de licitação (retoma a definição de carga própria e de terceiros).
526	Edinho Bez	PMDB	SC	8	Propõe procedimentos a ser seguido pela ANTAQ na emissão das autorizações.
531	Edinho Bez	PMDB	SC	49	Sobre reforma e ampliações em áreas já em operação, sem necessidade de nova licitação.
541	Ana Amélia	PP	RS	49	Sobre contratos firmados antes de 1993 para terminais de fornecimento de combustível (considerados como de utilidade pública).
547	Jutahy Junior	PSDB	BA	49, 50, 51	49: contra contratação de trabalhadores temporários; 50: Poder Executivo fica autorizado a desmembrar as atuais concessões para exploração de portos. Art. 51: o BNDES pelo FIAME financiara com prioridade os equipamentos portuários.

566	Delcídio do Amaral	PT	MS	9	Definição de parâmetros mínimos: Altera e simplifica detalhes na convocação da ANTAQ para manifestação pública de interesse em instalações portuárias.
571	Romero Jucá	PMDB	RR	5	Define detalhes para amparar a ANTAQ na racionalização do uso do porto, considerando os arrendamentos existentes que podem contar com mais racionalidade técnica, econômica e operacional.
576	Romero Jucá	PMDB	RR	6	Permite que ANTAQ delegue a Administração do Porto a elaboração dos editais das novas licitações, evitando sobrecarga e atrasos nos processos.
580	Homero Pereira	PSD	MT	9	Definição de parâmetros mínimos: Altera e simplifica detalhes na convocação da ANTAQ para manifestação pública de interesse em instalações portuárias.
584	Waldemir Moka	PMDB	MS	9	Definição de parâmetros mínimos: Altera e simplifica detalhes na convocação da ANTAQ para manifestação pública de interesse em instalações portuárias.
596	Arnaldo Jardim	PPS	SP	49	Sobre contratos firmados antes de 1993
597	Arnaldo Jardim	PPS	SP	49	Sobre contratos firmados antes de 1993
602	Guilherme Campos	PSD	SP	9	Propõe a eficiência operacional como critério de desempate no caso de manifestação de interesses.
620	Sueli Vidigal	PDT	ES	13	Incluir a Guarda Portuária na administração portuária

Fonte: Elaboração própria com base no Avulso da Matéria. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109494>

Apêndice V - Lista completa com os 96 deputados que fizeram uso da palavra nas 270 intervenções relevantes nas sessões da Câmara no âmbito dos debates do PLV 09

Parlamentar	nr de intervenções relevantes	%	Ranking	Líder/Vice-Líder	Líder/Partido
CARLOS SAMPAIO	16	5,9%	1	sim	PSDB
RONALDO CAIADO	16	5,9%	2	sim	DEM
ANTHONY GAROTINHO	13	4,8%	3	sim	Bloco PR, PTdoB, PRP, PHS, PTC, PSL, PRTB
EDUARDO CUNHA	13	4,8%	4	sim	PMDB
NILSON LETTÃO	13	4,8%	5	sim	Liderança da Minoria
ARLUNDO CHINAGLIA	9	3,3%	6	sim	Governo
SILVIO COSTA	9	3,3%	7	não	
EDUARDO SCIARRA	7	2,6%	8	sim	PSD
JOSÉ GUIMARÃES	7	2,6%	9	sim	PT
ONYX LORENZONI	7	2,6%	10	sim	
RUBENS BUENO	7	2,6%	11	sim	PPS
AMAUURI TEIXEIRA	6	2,2%	12	sim	
MENDONÇA FILHO	6	2,2%	13	sim	DEM
JOSÉ GENOINO	5	1,9%	14	não	
ARNALDO FARIA DE SÁ	4	1,5%	15	sim	
ARNALDO JARDIM	4	1,5%	16	sim	
CESAR COLNAGO	4	1,5%	17	sim	
DELEGADO PROTÓGENES	4	1,5%	18	não	
GLAUBER BRAGA	4	1,5%	19	sim	
IVAN VALENTE	4	1,5%	20	sim	PSOL
MIRO TEIXEIRA	4	1,5%	21	sim	
PAULO PEREIRA DA SILVA	4	1,5%	22	sim	
BENEDITA DA SILVA	3	1,1%	23	sim	
CHICO ALENCAR	3	1,1%	24	não	
FERNANDO FERRO	3	1,1%	25	sim	
SARNEY FILHO	3	1,1%	26	sim	PV
SIBÁ MACHADO	3	1,1%	27	sim	
ALFREDO KAEFFER	2	0,7%	28	não	
ALICE PORTUGAL	2	0,7%	29	sim	
ARTHUR LIRA	2	0,7%	30	sim	PP
BOHN GASS	2	0,7%	31	sim	
DARCÍSIO PERONDI	2	0,7%	32	sim	
ESPERIDIÃO AMIN	2	0,7%	33	sim	
FÁBIO RAMALHO	2	0,7%	34	não	
GEORGE HILTON	2	0,7%	35	sim	PRB
GIOVANI CHERINI	2	0,7%	36	não	
HUGO MOTTA	2	0,7%	37	não	
JESUS RODRIGUES	2	0,7%	38	não	
JÚNIOR COIMBRA	2	0,7%	39	sim	
MÁRCIO MACÊDO	2	0,7%	40	sim	
ONOFRE SANTO AGOSTINI	2	0,7%	41	sim	
PAULO FOLETTO	2	0,7%	42	não	
PLÍNIO VALÉRIO	2	0,7%	43	sim	
RICARDO BERZOINI	2	0,7%	44	não	
RODRIGO MAIA	2	0,7%	45	sim	
RONALDO ZULKE	2	0,7%	46	não	
ZÉ GERALDO	2	0,7%	47	sim	
AFONSO FLORENCE	1	0,4%	48	sim	
ALCEU MOREIRA	1	0,4%	49	não	
ANDRÉ FIGUEIREDO	1	0,4%	50	sim	PDT
ÂNGELO AGNOLIN	1	0,4%	51	não	
BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS	1	0,4%	52	sim	
BETO ALBUQUERQUE	1	0,4%	53	sim	PSB
CARLOS SOUZA	1	0,4%	54	não	
CARMEN ZANOTTO	1	0,4%	55	sim	
CELSO MALDANER	1	0,4%	56	não	
COLBERT MARTINS	1	0,4%	57	sim	
COSTA FERREIRA	1	0,4%	58	não	
DOMINGOS SÁVIO	1	0,4%	59	sim	
DR. CARLOS ALBERTO	1	0,4%	60	sim	PMN
DUARTE NOGUEIRA	1	0,4%	61	não	
EDSON EZEQUIEL	1	0,4%	62	não	
EDUARDO DA FONTE	1	0,4%	63	não	
EURICO JÚNIOR	1	0,4%	64	não	
FÁTIMA BEZERRA	1	0,4%	65	sim	
GERALDO SIMÕES	1	0,4%	66	não	
ILÁRIO MARQUES	1	0,4%	67	não	
INOCÊNCIO OLIVEIRA	1	0,4%	68	não	
IRINY LOPES	1	0,4%	69	não	
JÓ MORAES	1	0,4%	70	não	
JOSÉ AIRTON	1	0,4%	71	não	
JÚLIO DELGADO	1	0,4%	72	não	
JOVAIR ARANTES	1	0,4%	73	sim	PTB
LEONARDO MONTEIRO	1	0,4%	74	não	
LUCI CHOINACKI	1	0,4%	75	não	
LIRA MAIA	1	0,4%	76	sim	
LUIZ COUTO	1	0,4%	77	sim	
MANOEL JÚNIOR	1	0,4%	78	sim	
MANUELA D'ÁVILA	1	0,4%	79	sim	PCdoB
MÁRCIO FRANÇA	1	0,4%	80	não	
MARCON	1	0,4%	81	sim	
MÁRIO HERINGER	1	0,4%	82	não	
MARCOS ROGÉRIO	1	0,4%	83	não	
NEWTON LIMA	1	0,4%	84	não	
NILMAR RUIZ	1	0,4%	85	não	
OTONIEL LIMA	1	0,4%	86	não	
PAULO RUBEM SANTIAGO	1	0,4%	87	não	
REGUFFE	1	0,4%	88	não	
RENAN FILHO	1	0,4%	89	não	
ROBERTO FREIRE	1	0,4%	90	não	
ROSE DE FREITAS	1	0,4%	91	não	
SANDRA ROSADO	1	0,4%	92	não	
SEVERINO NINHO	1	0,4%	93	sim	
VANDERLEI MACRIS	1	0,4%	94	sim	
VIEIRA DA CUNHA	1	0,4%	95	não	
VILSON COVATTI	1	0,4%	96	não	
total	270	100,0%			

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas das Sessões da Câmara dos Deputados

Apêndice VI - Lista de Senadores que fizeram uso da palavra na Sessão de 16/05/2013 no debate do PLV 09

Rk	Senador	Ocorrência	%
1	Randolfe Rodrigues	5	6,41%
2	Aécio Neves	4	5,13%
3	Aloysio Nunes Ferreira	4	5,13%
4	Eduardo Braga	4	5,13%
5	Alvaro Dias	3	3,85%
6	José Agripino	3	3,85%
7	Mário Couto	3	3,85%
8	Wellington Dias	3	3,85%
9	Antonio Carlos Valadares	2	2,56%
10	Ataídes Oliveira	2	2,56%
11	Blairo Maggi	2	2,56%
12	Cristovam Buarque	2	2,56%
13	Cyro Miranda	2	2,56%
14	Eduardo Lopes	2	2,56%
15	Eunício Oliveira	2	2,56%
16	Flexa Ribeiro	2	2,56%
17	Kátia Abreu	2	2,56%
18	Pedro Taques	2	2,56%
19	Renan Calheiros	2	2,56%
20	Roberto Requião	2	2,56%
21	Rodrigo Rollemberg	2	2,56%
22	Ana Amélia	1	1,28%
23	Aníbal Diniz	1	1,28%
24	Armando Monteiro	1	1,28%
25	Clésio Andrade	1	1,28%
26	Delcídio do Amaral	1	1,28%
27	Eduardo Suplicy	1	1,28%
28	Francisco Dornelles	1	1,28%
29	Gim	1	1,28%
30	Ivo Cassol	1	1,28%
31	Jarbas Vasconcelos	1	1,28%
32	Jayme Campos	1	1,28%
33	José Pimentel	1	1,28%
34	Jorge Viana	1	1,28%
35	Lúcia Vânia	1	1,28%
36	Paulo Paim	1	1,28%
37	Paulo Bauer	1	1,28%
38	Ricardo Ferraço	1	1,28%
39	Ruben Figueiró	1	1,28%
40	Romero Jucá	1	1,28%
41	Sérgio Petecão	1	1,28%
42	Valdir Raupp	1	1,28%
43	Vital do Rêgo	1	1,28%
44	Waldemir Moka	1	1,28%
	total de ocorrências	78	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base na Ata da Sessão do Senado de 16/05/2013.

Apêndice VII – Lista completa da votação nominal do PLV 09 no Senado Federal em 16/05/2013

Resultado da Votação: Presentes: 66 Sim: 53 Não: 7 Abstenção: 5 Presidente: 1 Impedido: 0

Nome	Partido	UF	Período	Voto
Acir Gurgacz	PDT	RO	2009 - 2015	<i>Sim</i>
Aécio Neves	PSDB	MG	2011 - 2019	<i>PNRV</i>
Alfredo Nascimento	PR	AM	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Aloysio Nunes Ferreira	PSDB	SP	2011 - 2019	<i>Não</i>
Alvaro Dias	PSDB	PR	2007 - 2015	<i>Abstenção</i>
Ana Amélia	PP	RS	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Ana Rita *	PT	ES	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Angela Portela	PT	RR	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Anibal Diniz *	PT	AC	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Antonio Carlos Rodrigues *	PR	SP	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Antonio Carlos Valadares	PSB	SE	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Armando Monteiro	PTB	PE	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Ataídes Oliveira *	PSDB	TO	2011 - 2019	<i>Abstenção</i>
Benedito de Lira	PP	AL	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Blairo Maggi	PR	MT	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Casildo Maldaner *	PMDB	SC	2007 - 2015	<i>PNRV</i>
Cássio Cunha Lima	PSDB	PB	2011 - 2019	<i>AP</i>
Cícero Lucena	PSDB	PB	2007 - 2015	<i>Abstenção</i>
Ciro Nogueira	PP	PI	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Clésio Andrade *	PMDB	MG	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Cristovam Buarque	PDT	DF	2011 - 2019	<i>Abstenção</i>
Cyro Miranda *	PSDB	GO	2007 - 2015	<i>POD</i>
Delcídio do Amaral	PT	MS	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Eduardo Amorim	PSC	SE	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Eduardo Braga	PMDB	AM	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Eduardo Lopes *	PRB	RJ	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Eduardo Suplicy	PT	SP	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Epitácio Cafeteira	PTB	MA	2007 - 2015	<i>LS</i>
Eunício Oliveira	PMDB	CE	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Fernando Collor	PTB	AL	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Flexa Ribeiro	PSDB	PA	2011 - 2019	<i>PNRV</i>
Francisco Dornelles	PP	RJ	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Garibaldi Alves *	PMDB	RN	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Humberto Costa	PT	PE	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Inácio Arruda	PCdoB	CE	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Ivo Cassol	PP	RO	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Jader Barbalho	PMDB	PA	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Jarbas Vasconcelos	PMDB	PE	2007 - 2015	<i>PNRV</i>
Jayme Campos	DEM	MT	2007 - 2015	<i>Sim</i>
João Alberto Souza	PMDB	MA	2011 - 2019	<i>PNRV</i>
João Durval	PDT	BA	2007 - 2015	<i>Sim</i>
João Vicente Claudino	PTB	PI	2007 - 2015	<i>AP</i>
Jorge Afonso Argello *	PTB	DF	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Jorge Viana	PT	AC	2011 - 2019	<i>Sim</i>
José Agripino	DEM	RN	2011 - 2019	<i>Não</i>
José Pimentel	PT	CE	2011 - 2019	<i>Sim</i>
José Sarney	PMDB	AP	2007 - 2015	<i>MIS</i>
Kátia Abreu	PMDB	TO	2007 - 2015	<i>Sim</i>
Lídice da Mata	PSB	BA	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Lindbergh Farias	PT	RJ	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Lobão Filho *	PMDB	MA	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Lúcia Vânia	PSDB	GO	2011 - 2019	<i>Não</i>
Luiz Henrique	PMDB	SC	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Magno Malta	PR	ES	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Maria do Carmo Alves	DEM	SE	2007 - 2015	<i>AP</i>
Mário Couto	PSDB	PA	2007 - 2015	<i>PNRV</i>
Mozarildo Cavalcanti	PTB	RR	2007 - 2015	<i>AP</i>
Paulo Bauer	PSDB	SC	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Paulo Davim *	PV	RN	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Paulo Paim	PT	RS	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Pedro Simon	PMDB	RS	2007 - 2015	<i>Não</i>
Pedro Taques	PDT	MT	2011 - 2019	<i>Não</i>
Randolfe Rodrigues	PSOL	AP	2011 - 2019	<i>Não</i>
Renan Calheiros	PMDB	AL	2011 - 2019	<i>(art. 51 RISF)</i>
Ricardo Ferraço	PMDB	ES	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Roberto Requião	PMDB	PR	2011 - 2019	<i>PNRV</i>
Rodrigo Rollemberg	PSB	DF	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Romero Jucá	PMDB	RR	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Ruben Figueiró *	PSDB	MS	2007 - 2015	<i>Abstenção</i>
Sérgio Petecão	PSD	AC	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Sergio Souza *	PMDB	PR	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Valdir Raupp	PMDB	RO	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Vicentinho Alves	PR	TO	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Vital do Rêgo	PMDB	PB	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Waldemir Moka	PMDB	MS	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Walter Pinheiro	PT	BA	2011 - 2019	<i>MIS</i>
Wellington Dias	PT	PI	2011 - 2019	<i>Sim</i>
Wilder Morais *	DEM	GO	2011 - 2019	<i>Não</i>
Zeze Perrella *	PDT	MG	2011 - 2019	<i>Sim</i>

Fonte: Elaboração própria com base na Ata da Sessão do Senado de 16/05/2013.

Apêndice VIII - Vetos Presidenciais a PLV 09

Artigo vetado:	Razões do veto:
Art. 2º Inciso VIII - VIII – terminal indústria: instalação portuária localizada fora da área do porto organizado, explorada mediante autorização, que atenda, cumulativamente, aos seguintes critérios: a) movimentação exclusiva de cargas pertencentes ao autorizado, suas controladoras ou controladas, exceto nos casos previstos no art. 13 desta Lei; b) integração a áreas industriais ou de produção ou estoque de produtos agropecuários, ou de lavra de jazidas de minerais, inclusive hidrocarbonetos, pertencentes ao mesmo grupo econômico; e c) movimentação exclusiva de granéis sólidos e líquidos, insumos e produtos intermediários destinados às áreas de que trata a alínea b;	"O conceito de terminal indústria incluído no projeto de lei retoma a distinção entre carga própria e de terceiros, cuja eliminação era uma das principais finalidades do novo marco legal para o setor portuário. A retomada de restrições ao tipo de carga a ser movimentada em cada terminal portuário constitui um empecilho à ampla abertura do setor e à elevação da concorrência, objetivos primordiais da Medida Provisória."
Art. 5º § 1º Os contratos de concessão e arrendamento terão prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, contado da data da assinatura, prorrogável uma única vez, até atingir o prazo máximo de 50 (cinquenta) anos, desde que o concessionário ou arrendatário, conforme o caso, promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias.	"A alteração realizada no texto excluiu a expressão 'a critério do Poder Concedente'. Assim, pretendeu criar um mecanismo de prorrogação automática das concessões e dos arrendamentos, que dependeria apenas da realização dos investimentos previstos em contrato. Tal modificação retira do Poder Executivo a prerrogativa de avaliar a conveniência e a oportunidade de cada prorrogação, prejudicando a sua capacidade de planejamento e gestão do setor portuário e violando o princípio constitucional da Separação de Poderes."
Art. 6º § 4º É vedada a participação na licitação a que se refere o caput de empresas com participação societária de empresas de navegação marítima em percentuais superiores a 5% (cinco por cento), excluídas desta vedação as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias.	"Em que pese a intenção meritória de preservar a concorrência no setor portuário, da maneira como foram redigidos, os dispositivos restam inócuos. Em primeiro lugar, porque se limitam a impor restrições à participação das empresas de navegação na licitação, mas silenciam sobre a possibilidade dessas mesmas empresas adquirirem participação societária em terminais portuários. Além disso, os dispositivos criam uma regra que é facilmente superável por meio de acordos de acionistas e outras operações societárias, pois não qualificam o tipo de participação vedado, nem estendem as limitações ao grupo econômico como um todo. Por fim, no caso do art. 8º, § 4º, o texto faz referência à participação em licitações para terminais autorizados, procedimento que sequer é previsto no projeto de lei."
Art. 8º V – terminal indústria.	"O conceito de terminal indústria incluído no projeto de lei retoma a distinção entre carga própria e de terceiros, cuja eliminação era uma das principais finalidades do novo marco legal para o setor portuário. A retomada de restrições ao tipo de carga a ser movimentada em cada terminal portuário constitui um empecilho à ampla abertura do setor e à elevação da concorrência, objetivos primordiais da Medida Provisória."
Art. 8º § 4º É vedada a participação na licitação a que se refere o caput de empresas com participação societária de empresas de navegação marítima em percentuais superiores a 5% (cinco por cento), excluídas desta vedação as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias.	"Em que pese a intenção meritória de preservar a concorrência no setor portuário, da maneira como foram redigidos, os dispositivos restam inócuos. Em primeiro lugar, porque se limitam a impor restrições à participação das empresas de navegação na licitação, mas silenciam sobre a possibilidade dessas mesmas empresas adquirirem participação societária em terminais portuários. Além disso, os dispositivos criam uma regra que é facilmente superável por meio de acordos de acionistas e outras operações societárias, pois não qualificam o tipo de participação vedado, nem estendem as limitações ao grupo econômico como um todo. Por fim, no caso do art. 8º, § 4º, o texto faz referência à participação em licitações para terminais autorizados, procedimento que sequer é previsto no projeto de lei."

Art.9º § 2º É dispensável o procedimento previsto no inciso II do § 1º para requerimento de autorização de terminal indústria, desde que não haja interferência nas operações de instalações portuárias em áreas de portos organizados próximas. § 3º Na hipótese de dispensa prevista no § 2º, é vedada a conversão da autorização para a exploração de terminal indústria em qualquer das outras modalidades de exploração previstas nesta Lei, pelo prazo de vinte e cinco anos.	"O conceito de terminal indústria incluído no projeto de lei retoma a distinção entre carga própria e de terceiros, cuja eliminação era uma das principais finalidades do novo marco legal para o setor portuário. A retomada de restrições ao tipo de carga a ser movimentada em cada terminal portuário constitui um empecilho à ampla abertura do setor e à elevação da concorrência, objetivos primordiais da Medida Provisória."
Art. 17 "§ 5o A vigilância e a segurança do porto organizado serão exercidas diretamente pela Guarda Portuária."	"O dispositivo pode acarretar conflitos entre as atribuições previstas para a guarda portuária e as competências exercidas privativamente por alguns órgãos públicos no porto. Notadamente, o texto é incompatível com o art. 24, III, do projeto de lei, que estabelece para o Ministério da Fazenda a função de 'vigilância aduaneira' e de 'reprimir o contrabando e o descaminho'. Finalmente, a proposta viola o acordo que havia sido estabelecido entre o Poder Executivo, os representantes do Congresso Nacional e as entidades representativas dos trabalhadores portuários, segundo o qual o tema da guarda portuária seria tratado na forma do inciso XV do próprio art. 17."
Art. 28. "Parágrafo único. Caso o interessado entenda necessária a utilização de mão de obra complementar para execução das operações referidas no caput, deverá requisitá-la ao órgão gestor de mão de obra, regra que também se aplica aos casos em que for utilizada embarcação na navegação interior para suprir impossibilidade de acesso de embarcação de longo curso e cabotagem."	"A modificação promovida no dispositivo, que tratava primordialmente da dispensa da intervenção de operadores portuários, estende impropriamente a intermediação do órgão gestor de mão de obra às embarcações de navegação interior. Além disso, a proposta extrapola os termos do acordo negociado entre o Poder Executivo, os representantes do Congresso Nacional e as entidades representativas dos trabalhadores portuários. O veto não afeta a regra prevista no próprio projeto de lei para utilização do órgão gestor de mão de obra dentro do porto organizado."
Art. 45. É necessária a inscrição do trabalhador portuário avulso em cadastro de trabalhadores portuários avulsos que ateste a qualificação profissional para o desempenho das atividades previstas no § 1o do art. 40 desta Lei.	"Da forma redigida, o texto não deixa claro qual o alcance deste novo cadastro. Se for voltado aos trabalhadores que atuam dentro do porto organizado, o dispositivo conflita diretamente com as competências do órgão gestor de mão de obra, previstas nos arts. 32, II e III, e 41, I e § 1o do projeto de lei. Por outro lado, se não for este o caso, o artigo parece reproduzir o funcionamento do órgão gestor de mão de obra para os trabalhadores que atuam fora do porto organizado. Isso porque trata como obrigatória a inscrição dos trabalhadores portuários avulsos no cadastro criado. Dessa forma, o dispositivo violaria um dos principais itens do acordo negociado entre o Poder Executivo, os representantes do Congresso Nacional e as entidades representativas dos trabalhadores portuários, ao estender a lógica do órgão gestor de mão de obra para os terminais localizados fora da área do porto organizado."
Art. 56. Os contratos de arrendamento celebrados anteriormente à Lei no 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, deverão ser renovados por mais 1 (um) único período, não inferior ao prazo consignado no respectivo contrato.	"O caput propõe a renovação obrigatória dos contratos de arrendamento celebrados antes da Lei no 8.630, de 1993. Tal proposta viola o princípio constitucional da Separação de Poderes, ao retirar do Poder Executivo a prerrogativa de avaliar a conveniência e a oportunidade de eventuais prorrogações daqueles contratos. Além disso, ao impor uma renovação para todos os instrumentos, independentemente da previsão contratual e da vigência de cada um deles, a proposta fere também o princípio da isonomia
Parágrafo único. Os contratos de concessão de portos públicos a empresas privadas celebrados pela União antes de 25 de fevereiro de 1993 poderão, a critério do poder concedente e independentemente do seu prazo de vigência, ser renovados uma única vez, pelo prazo de até 5 (cinco) anos	O parágrafo único, por sua vez, refere-se a um único caso em todo País, o Porto de Imbituba. Tal concessão já está vencida desde 2012 e os preparativos para uma nova licitação já estão em andamento. Os dois dispositivos, em conjunto, prejudicam a capacidade do Poder Concedente de planejar e gerir o setor portuário nacional.

Art. 57 § 2o A obrigação prevista no § 1o respeitará o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e as condições de competitividade entre portos organizados e terminais de uso privado.	"O texto tenta estabelecer, para os terminais já instalados salvaguardas contra a ampliação da competição no setor portuário. Com isso, extrapola os termos dos contratos de arrendamento vigentes, confunde os dois regimes de exploração de instalações portuárias e contraria um dos objetivos centrais da Medida Provisória, que era o aumento da concorrência no setor. Ademais, ao propor novamente a prorrogação automática dos contratos de arrendamento, viola o art. 2o da Constituição Federal."
Art. 57 § 4o A prorrogação dos contratos de arrendamento em vigor firmados sob a Lei no 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, poderá ocorrer por uma única vez e pelo prazo máximo previsto em contrato, desde que o arrendatário promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias.	"O texto tenta estabelecer, para os terminais já instalados salvaguardas contra a ampliação da competição no setor portuário. Com isso, extrapola os termos dos contratos de arrendamento vigentes, confunde os dois regimes de exploração de instalações portuárias e contraria um dos objetivos centrais da Medida Provisória, que era o aumento da concorrência no setor. Ademais, ao propor novamente a prorrogação automática dos contratos de arrendamento, viola o art. 2o da Constituição Federal."
Art. 69. As concessões e permissões mencionadas no § 3º do art. 1o da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995, com a redação dada pela Lei no 10.684, de 30 de maio de 2003, vigentes por ocasião da publicação desta Lei, serão prorrogadas de forma a se atingir o prazo de 25 (vinte e cinco) anos, contados da data de assinatura do respectivo instrumento concessório, podendo ser prorrogado por 5 (cinco) anos.	"O dispositivo trata de matéria estranha ao projeto de lei e que poderá ser debatida pelo Congresso Nacional durante a tramitação da Medida Provisória no 612, de 2013."
Art. 74. O art. 58 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação: 'Art. 58. § 1o A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, salvo o disposto no § 5o, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista. § 5o A comprovação da efetiva exposição do trabalhador portuário avulso aos agentes nocivos será feita pelo órgão gestor de mão de obra portuária, na forma do regulamento, observadas as disposições deste artigo. § 6o A comprovação da efetiva exposição do trabalhador portuário avulso não vinculado ao órgão gestor de mão de obra portuária será feita pelo sindicato da categoria profissional.'	O veto do dispositivo foi solicitado em documento encaminhado pela Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios nas Atividades Portuárias - FENCCOVIB, filiada à Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB; pela Federação Nacional dos Portuários - FNP, filiada à Central Única dos Trabalhadores - CUT; e pela Federação Nacional dos Estivadores - FNE, filiada à Força Sindical. Tais entidades argumentam que os órgãos gestores de mão de obra não deveriam ser os únicos a realizar a comprovação da efetiva exposição dos trabalhadores aos agentes nocivos e que o tema pode ser tratado de maneira mais adequada em nível infralegal.

Fonte: Elaboração própria com base em MENSAGEM Nº 222, DE 5 DE JUNHO DE 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Msg/VEP-222.htm

ANEXOS

Anexo I - Composição da Mesa Diretora e Lideranças por partidos na Câmara dos Deputados

MESA DIRETORA Presidente: HENRIQUE EDUARDO ALVES - PMDB - RN 1º Vice-Presidente: ANDRE VARGAS - PT - PR 2º Vice-Presidente: FÁBIO FARIA - PSD - RN 1º Secretário: MARCIO BITTAR - PSDB - AC 2º Secretário: SIMÃO SESSIM - PP - RJ 3º Secretário: MAURÍCIO QUINTELLA LESSA - PR - AL 4º Secretário: BIFFI - PT - MS 1º Suplente de Secretário: GONZAGA PATRIOTA - PSB - PE 2º Suplente de Secretário: WOLNEY QUEIROZ - PDT - PE 3º Suplente de Secretário: VITOR PENIDO - DEM - MG 4º Suplente de Secretário: TAKAYAMA - PSC - PR LÍDERES E VICE-LÍDERES Liderança do Governo Líder: ARLINDO CHINAGLIA Vice-Líderes: Osmar Serraglio, Luciano Castro, Alex Canziani, José Guimarães, Waldir Maranhão, Hugo Leal, Rebecca Garcia (Licenciado) e Henrique Fontana. Liderança da Minoria Líder: NILSON LEITÃO Vice-Líderes: Felipe Maia, Simplicio Araújo, Plínio Valério, Emanuel Fernandes, Walter Feldman e Nelson Marchezan Junior. PT Líder: JOSÉ GUIMARÃES Vice-Líderes: Valmir Assunção, Sibá Machado, Luiz Couto, Bohn Gass, Amauri Teixeira, Fernando Ferro, Vanderlei Siraque, Afonso Florence, Benedita da Silva, Erika Kokay, Eudes Xavier, Fátima Bezerra, Jorge Bittar, Josias Gomes, Marcon, Margarida Salomão, Pedro Uczai, Policarpo, Vicentinho, Zé Geraldo, Zeca Dirceu, Márcio Macêdo e Padre João. PMDB Líder: EDUARDO CUNHA Vice-Líderes: Marcelo Castro (1º Vice), Darcísio Perondi, Edinho Araújo, Edinho Bez, Mauro Benevides, Marlos Sampaio, Lucio Vieira Lima,	Francisco Escórcio, Gabriel Chalita, Fabio Trad, Edio Lopes, Colbert Martins, Danilo Forte, Júnior Coimbra, Manoel Junior, Alexandre Santos, Leonardo Picciani e Marcelo Almeida. PSDB Líder: CARLOS SAMPAIO Vice-Líderes: João Campos (1º Vice), Domingos Sávio, Vanderlei Macris, Antonio Carlos Mendes Thame, Cesar Colnago, Izalci, Andreia Zito, Alexandre Toledo, Eduardo Barbosa, Nilson Pinto, Pinto Itamaraty, Raimundo Gomes de Matos, Vaz de Lima e Ricardo Tripoli. PSD Líder: EDUARDO SCIARRA Vice-Líderes: Eleuses Paiva (1º Vice), Guilherme Campos, Heuler Cruvinel, Hugo Napoleão, Moreira Mendes, Edson Pimenta, Sergio Zveiter, Irajá Abreu (Licenciado), Marcos Montes, Silas Câmara, Homero Pereira e Onofre Santo Agostini. Bloco PR, PTdoB, PRP, PHS, PTC, PSL, PRTB Líder: ANTHONY GAROTINHO Vice-Líderes: Bernardo Santana de Vasconcellos (1º Vice), Laercio Oliveira, Ronaldo Fonseca, Gorete Pereira, Wellington Roberto, Milton Monti, Wellington Fagundes, Lourival Mendes, Lincoln Portela, Paulo Feijó e Anderson Ferreira. PP Líder: ARTHUR LIRA Vice-Líderes: Roberto Britto (1º Vice), Carlos Magno, Dilceu Sperafico, Esperidião Amin, Iracema Portella, Luis Carlos Heinze, Renzo Braz, Sandes Júnior, Toninho Pinheiro, Roberto Balestra e Renato Molling. DEM Líder: RONALDO CAIADO Vice-Líderes: Mendonça Filho (1º Vice), Abelardo Lupion, Alexandre Leite, Professora Dorinha Seabra Rezende, Mendonça Prado, Onyx Lorenzoni, Rodrigo Maia, Efraim Filho, Lira Maia, Mandetta e Marcio Junqueira. PSB Líder: BETO ALBUQUERQUE Vice-Líderes: Glauber Braga (1º Vice), Paulo Foletto, Antonio Balhmann, Valtenir Pereira, Luiza Erundina, Severino Ninho e Isaías Silvestre. PDT Líder: ANDRÉ FIGUEIREDO Vice-Líderes: Salvador Zimbaldi (1º Vice), Miro Teixeira, Félix Mendonça Júnior, Enio Bacci, Flávia Moraes, João Dado e Paulo Pereira da Silva. PTB Líder: JOVAIR ARANTES Vice-Líderes: Antonio Brito (1º Vice), Arnaldo Faria de Sá, Josué Bengtson, Magda Mofatto, Paes Landim e Ronaldo Nogueira. PSC Líder: ANDRÉ MOURA

(continua)

(continuação)

Vice-Líderes:
Leonardo Gadelha (1º Vice), Carlos Eduardo Cadoca e Nelson Padovani.

PCdoB
Líder: MANUELA D'ÁVILA

Vice-Líderes:
Alice Portugal (1º Vice), Osmar Júnior, Assis Melo e Luciana Santos.

PPS
Líder: RUBENS BUENO

Vice-Líderes:
Amaldo Jordy, Amaldo Jardim e Carmen Zanotto.

PV
Líder: SARNEY FILHO

Vice-Líderes:
Rosane Ferreira, Antônio Roberto, Henrique Afonso e Roberto de Lucena.

PRB
Líder: GEORGE HILTON

Vice-Líderes:
Jhonatan de Jesus (1º Vice), Cleber Verde e Márcio Marinho.

Parágrafo 4º, Artigo 9º do RICD

PSOL
Líder: IVAN VALENTE

Vice-Líderes:
Jean Wyllys.

PMN
Repr.: DR. CARLOS ALBERTO
PEN
Repr.: FERNANDO FRANCISCHINI

Líderes de Partidos que participam de Bloco Parlamentar

PR
Líder: ANTHONY GAROTINHO
PTdoB
Repr.: ROSINHA DA ADEFAL
PRP
Repr.: CHICO DAS VERDURAS
PSL
Repr.: DR. GRILO
PHS
Repr.: JOSÉ HUMBERTO
PRTB
Repr.: AUREO

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados de 15 de maio de 2013 (p. 17301-302)

Anexo II - Composição da Mesa do Senado Federal em 16/05/2013

MESA DO SENADO FEDERAL		
PRESIDENTE Renan Calheiros - (PMDB-AL) 1º VICE-PRESIDENTE Jorge Viana - (PT-AC) 2º VICE-PRESIDENTE Romero Jucá - (PMDB-RR) 1º SECRETÁRIO Flexa Ribeiro - (PSDB-PA) 2º SECRETARIA Angela Portela - (PT-RR)		
3º SECRETÁRIO Ciro Nogueira - (PP-P1) 4º SECRETÁRIO João Vicente Claudino - (PTB-P1) SUPLENTE DE SECRETÁRIO 1º - Magno Malta - (PR-ES) 2º - Jayme Campos - (DEM-MT) 3º - João Durval - (PDT-BA) 4º - Casildo Maldaner - (PMDB-SC)		
As notas referentes à Mesa do Senado Federal encontram-se publicadas na Composição do Senado Federal (Vide Sumário).		
LIDERANÇAS		
Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PSD/PV) - 28 Lider Eunício Oliveira - Bloco (62,70) Lider do PMDB - 20 Eunício Oliveira (62,70) Vice-Líderes do PMDB Ricardo Ferraço (105) Romero Jucá (40,104) Lider do PP - 5 Francisco Dornelles (54) Vice-Lider do PP Ana Amélia (12,88) Lider do PSD - 2 Sérgio Petecão (84,87) Vice-Lider do PSD Kátia Abreu (11,13,52,60,85) Lider do PV - 1 Paulo Davim (75) Bloco Parlamentar União e Força (PTB/PR/PSC/PPL) - 12 Lider Gim - Bloco (56,58,59) Vice-Líderes Alfredo Nascimento (41,66) Eduardo Amorim (17,47,48,72) Blairo Maggi (19,51) Lider do PTB - 6 Gim (56,58,59) Lider do PR - 5 Alfredo Nascimento (41,66) Vice-Lider do PR Antonio Carlos Rodrigues (92) Lider do PSC - 1 Eduardo Amorim (17,47,48,72)	Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PSB/PC DO B/PRB/PSOL) - 25 Lider Wellington Dias - Bloco (24,65,90) Vice-Líderes Acir Gurgacz (49,55,67,97) Rodrigo Rollemberg (69,98) Inácio Arruda (89,99) Eduardo Lopes (37,45,63,100) Lider do PT - 12 Wellington Dias (24,65,90) Vice-Líderes do PT Walter Pinheiro (22,27,93) Aníbal Diniz (25,94) Paulo Paim (95) Eduardo Suplicy (96) Lider do PDT - 5 Acir Gurgacz (49,55,67,97) Vice-Lider do PDT Zeze Perrella (86) Lider do PSB - 4 Rodrigo Rollemberg (69,98) Vice-Lider do PSB Lidice da Mata (29,38,82) Lider do PC DO B - 2 Inácio Arruda (89,99) Vice-Lider do PC DO B Vanessa Grazziotin (1,91) Lider do PRB - 1 Eduardo Lopes (37,45,63,100) Lider do PSOL - 1 Randolfe Rodrigues (18,76) Governo Lider Eduardo Braga - Governo (39) Vice-Líderes Gim (56,58,59) Benedito de Lira Lidice da Mata (29,38,82) Jorge Viana Vital do Rêgo	Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) - 16 Lider Mário Couto - Bloco (34,61) Vice-Líderes Wilder Moraes (101) Ataides Oliveira (102) Cyro Miranda (31,103) Lider do PSDB - 12 Aloysio Nunes Ferreira (7,68) Vice-Líderes do PSDB Cássio Cunha Lima (74) Alvaro Dias (78) Paulo Bauer (5,35,79,80) Lider do DEM - 4 José Agripino (2,10,14,44,46,77) Vice-Lider do DEM Jayme Campos (28,106)
As notas referentes às Lideranças do Senado Federal encontram-se publicadas na Composição do Senado Federal (Vide Sumário).		

Fonte: Diário do Senado de 17 de maio de 2013 (p. 02)

Anexo III – Comunicação final da Comissão Mista

CONGRESSO NACIONAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
SUBSECRETARIA DE APOIO ÀS COMISSÕES MISTAS

Ofício nº 040/MPV-595/2012

Brasília, 25 de abril de 2013.

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 14 do Regimento Comum, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão Mista aprovou, em reunião realizada nesta data, Relatório do Senador Eduardo Braga, que passa a constituir Parecer da Comissão, o qual conclui pela “constitucionalidade e juridicidade da MPV nº 595, de 2012, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação da MPV com acolhimento das emendas nºs 3, 4, 13, 15, 19, 21, 22, 30, 32, 34, 35, 39, 45, 46, 48, 49, 52, 57, 59, 62, 63, 65, 72, 77, 89, 95, 96, 100, 103, 104, 105, 107, 115, 118, 120, 121, 125, 126, 127, 135, 140, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 157, 159, 160, 168, 178, 183, 184, 185, 186, 195, 196, 197, 201, 210, 217, 218, 221, 224, 228, 231, 237, 238, 241, 254, 255, 259, 268, 276, 277, 285, 294, 312, 323, 324, 325, 327, 328, 330, 331, 333, 336, 343, 350, 360, 361, 363, 365, 370, 371, 385, 387, 392, 393, 398, 399, 409, 411, 420, 421, 422, 423, 425, 435, 439, 444, 453, 458, 463, 464, 466, 467, 468, 471, 483, 485, 488, 490, 502, 513, 525, 526, 531, 541, 547, 566, 571, 576, 580, 584, 596, 597, 602 e 620, na forma do projeto de lei de conversão, bem como pela rejeição das demais emendas”. São aprovados os destaques da Emenda nº 183 (com a redação dada após aprovação de destaque supressivo de texto), Emenda nº 204 e da expressão “em processo administrativo” do art. 62 do Projeto de Lei de conversão apresentado pelo Relator.

Presentes à Reunião, conforme cópia da lista de presença anexa, os senhores Senadores Romero Jucá, Eduardo Braga, Ricardo Ferraço, Luiz Henrique, Walter Pinheiro, Humberto Costa, Antônio Carlos Valadares, José Pimentel, Ana Rita, Inácio Arruda, Eduardo Amorim e Lúcia Vânia; e senhores Deputados Geraldo Simões, José Guimarães, Jorge Bittar, Iriny Lopes, Edinho Bez, Manoel Junior, Eduardo Cunha, Marcos Montes, Eduardo Sciarra, William Dib, Beto Mansur, Onyx Lorenzoni, Mendonça Filho, Milton Monti, Glauber Braga, Paulo Pereira da Silva, Arnaldo Faria de Sá e Vitor Paulo.

Respeitosamente,


Deputado José Guimarães
Presidente da Comissão Mista

Publicado no DSF, em 27/04/2013.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF

OS: 11894/2013

Fonte: Diário do Senado Federal de 27/04/2013.

Anexo IV – Nota Informativa do Senado Federal

SENADO FEDERAL NOTA INFORMATIVA Análise das reivindicações elencadas pelas entidades representativas dos trabalhadores portuários. A presente nota avalia a pauta de reivindicações dos trabalhadores portuários. Bloco 1 1. Categoria Profissional Diferenciada: Já encontra-se em andamento no Ministério do Trabalho e Emprego o reconhecimento das diversas categorias que atuam no trabalho portuário (capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações) como categorias profissionais diferenciadas. Isso significa que não importa qual seja a atividade preponderante do empregador, dentro ou fora do porto organizado, ele sempre terá que realizar suas negociações coletivas com os sindicatos dos trabalhadores portuários. Em razão disso, deve ser retirada da parte final do art. 40 da MPV n° 595, de 2013, a referência à "categoria econômica preponderante". 2. Exclusão do Parágrafo único do art. 4º: A redação do parágrafo único do art. 4º da MPV 595, que prevê a possibilidade de o contrato de concessão abranger a administração do porto organizado será revista. Recuperaremos o caput do art. 33 da Lei n. 8.630, de 1993. Além disso, deve-se incluir um dispositivo que determine a inclusão, nos contratos de gestão entre a SEP e as Docas, de critérios para profissionalização da gestão das Docas. 3. Guarda Portuária: Deve ser inserida no texto da MPV a Guarda Portuária, constituída de profissionais que atuam nos diversos portos organizados do Brasil. Sua atuação deverá ser regulamentada pela Secretaria de Portos da Presidência da República.	4. Conselho de Autoridade Portuária (CAP): Na composição dos Conselhos de Autoridade Portuária, a lei será mais precisa e determinará que a sua composição será paritária entre empresários e trabalhadores. A proposta é que 50% de seus membros sejam representantes do Governo e os outros 50% da sociedade civil, sendo que metade representando os empresários e a outra metade, os trabalhadores. 5. Conselhos de Administração (CONSAD): Nesse ponto deve ficar claro que a indicação para a representação dos trabalhadores perante o CONSAD deve ser feita mediante indicação do CAP, como previa a Lei 8.630, de 1993. Outra questão que será atendida é a relativa à supressão do texto do art. 17 da MPV 595, de 2012, da remissão à Lei n° 12.353, de 28 de dezembro de 2010. Bloco 2 1. Categoria preponderante: Já tratado no item de da categoria profissional diferenciada. 2. Multifuncionalidade: A multifuncionalidade é essencial para o bom desenvolvimento do trabalho nos portos e constará, de maneira explícita, no texto da lei. 3. Será criado um grupo com membros do governo e da sociedade civil organizada (trabalhadores e empregadores) para debater os temas relativos ao treinamento e qualificação do trabalhador portuário:
A questão relativa ao treinamento e qualificação dos trabalhadores portuários é questão absolutamente relevante e um fórum que discuta isso permanentemente poderá trazer enormes avanços no que importa à adaptação do trabalhador portuário ao processo de modernização dos portos. Bloco 3 1. Cumprimento das diretivas da Convenção 137 da Organização Internacional do Trabalho relativas à Renda Mínima e Aposentadoria: a) Renda mínima: Serão encontrados caminhos para garantir, em lei, a percepção de uma quantia mínima que viabilize a subsistência do trabalhador avulso e de sua família nos períodos de sazonalidade. b) Aposentadoria: Em relação a aposentadoria dos trabalhadores portuários avulsos são dois aspectos que serão equacionados do ponto de vista legislativo. O primeiro ponto a ser resolvido é, atendendo as especificidades do setor, deixar claro como os trabalhadores avulsos vão comprovar, além do tempo de contribuição, a efetiva exposição, de modo permanente, a condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física, para fins de aposentadoria especial. O segundo ponto diz respeito à previsão de um benefício assistencial para os trabalhadores que não consigam cumprir os requisitos para uma aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social. 2. Vedação ao uso de mão-de-obra temporária: Deve ser inserido no texto da nova lei dispositivo que proíba a contratação temporária de trabalhadores portuários por parte dos operadores, conforme Lei n° 6019 de 3 de janeiro de 1974. Saudações: Sindicais  MÁRIO TEIXEIRA Presidente - FENCCOVIB  EDGARDO LIRIO GUTERRA Presidente - FNE  HELTON ROBERTO DE FIGUEIREDO Presidente - FNP	

Fonte: publicada em 21 de março de 2013 na Circular Conjunta de Fenccovib, FNE e FNP. Disponível em: <http://www.arrumadores.com.br/pdf/cg.pdf>