

## **AS IMPLICAÇÕES DA LEI Nº 12.815/2013 NA GOVERNANÇA DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO PELA ÓTICA DOS USUÁRIOS**

### **IMPLICATIONS OF LAW Nº 12.815/2013 IN BRAZILIAN PORT SECTOR'S GOVERNANCE FROM USER'S PERSPECTIVE**

Fernanda Massita Tonolli<sup>1</sup>; Guilherme Bergmann Borges Vieira<sup>2</sup>; Fábio Verruck<sup>3</sup>; Roberto Birch Gonçalves<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Universidade de Caxias do Sul – UCS – Caxias do Sul/RS - Brasil  
[fernanda\\_massita@hotmail.com](mailto:fernanda_massita@hotmail.com)

<sup>2</sup>Universidade de Caxias do Sul – UCS – Caxias do Sul/RS - Brasil  
[gbbvieir@ucs.br](mailto:gbbvieir@ucs.br)

<sup>3</sup>Universidade de Caxias do Sul – UCS – Caxias do Sul/RS - Brasil  
[fverruck@ucs.br](mailto:fverruck@ucs.br)

<sup>4</sup>Universidade de Caxias do Sul – UCS – Caxias do Sul/RS - Brasil  
[rbgoncal@ucs.br](mailto:rbgoncal@ucs.br)

#### **Resumo**

*A regulamentação do sistema portuário é fundamental para a governança e coordenação dos diversos atores que compõem as cadeias logístico-portuárias e, conseqüentemente, para o desempenho do setor como um todo. Em função disso, as regulamentações vigentes em diversos países têm sido objeto de análise e revisão, como parte de processos de reforma portuária. No caso brasileiro, recentemente foi promulgada uma nova lei de portos, a Lei nº 12.815/13, com o objetivo de atrair investimentos e melhorar a eficiência do setor. Dado esse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar, pela ótica dos usuários, as possíveis implicações dessa nova lei para a governança do setor portuário brasileiro. Para tanto, utilizando-se de uma abordagem exploratória qualitativa, foram entrevistados membros dos Conselhos de Autoridade Portuária dos portos de Santos e Rio Grande, com vistas a identificar os principais pontos positivos e negativos da nova lei. Em termos gerais, os resultados indicam limitações na nova regulamentação para a governança do setor portuário. Entretanto, há a percepção de melhorias na infraestrutura e na performance dos portos no longo prazo.*

**Palavras-chave:** Governança portuária; Portos brasileiros; Lei nº 12.815/13.

#### **1. Introdução**

Dado que os portos são elementos fundamentais para a entrada e saída de produtos no território nacional e, conseqüentemente, para o crescimento da economia do país, entender seu funcionamento e gestão é fundamental para a operacionalização de melhorias no setor. E essa operacionalização é condicionada pelo marco institucional e normativo vigente.

No Brasil, ao longo do tempo, podem-se observar vários instrumentos legais tendo como objeto o setor portuário. Entre eles, destacam-se duas regulamentações recentes: a Lei nº 8.630/93, conhecida como Lei da Modernização dos Portos, e a Lei nº 12.815/13, que reformulou a anterior.

Dado esse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar as implicações da Lei nº 12.815/13 na governança do setor portuário brasileiro pela ótica dos usuários. O estudo está organizado em quatro seções, além da presente introdução. Primeiramente, é abordado o referencial teórico, destacando-se os diferentes modelos de gestão portuária existentes na literatura, além dos principais aspectos das duas leis estudadas. Em seguida, são detalhados os procedimentos metodológicos adotados no estudo. Posteriormente, são apresentados os resultados da análise de conteúdo das entrevistas. Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo, tomando como base as questões-chave relacionadas com os modelos de governança portuária: Quem governa? Como governa? O que governa? E para que governa?

O estudo justifica-se por apresentar uma análise crítica da nova lei de portos brasileira, contextualizando-a com a literatura sobre governança portuária, especialmente no que se refere aos modelos de governança existentes e suas principais dimensões constituintes. Desse modo, tem-se uma análise devidamente estruturada da questão. Cabe salientar também que se trata de uma regulamentação nova, com significativo impacto para o setor e ainda não suficientemente estudada. Portanto, as diferenças (positivas e negativas) entre a antiga e a atual lei de portos, identificadas no presente estudo, podem embasar futuras discussões e decisões relacionadas ao setor portuário.

## **2. Referencial teórico**

Esta seção apresenta os principais modelos de gestão e governança portuária existentes na literatura e as principais características das leis 8.630/93 e 12.815/13, servindo de base para a análise dos potenciais impactos da nova lei de portos para a governança do setor portuário brasileiro.

### **2.1. Modelos de gestão e governança portuária**

Segundo o *Port Reform Tool Kit*, desenvolvido pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2007), vários fatores influenciam o modo como os portos são organizados, estruturados e geridos, incluindo: i) a estrutura socioeconômica do país; ii) seu desenvolvimento histórico; iii) a localização dos portos; e iv) os tipos de cargas manuseadas. A partir da combinação desses fatores, quatro principais modelos de gestão de portos surgiram com o tempo, sendo eles: i) Porto de serviço (*Public Service Port*); ii) Porto instrumento (*Tool Port*); iii) Porto proprietário (*Landlord Port*); e iv) Porto de serviço privado (*Private Service Port*). Esses modelos diferem quanto à provisão de serviços (públicos, privados ou uma mistura de ambos); à orientação (local, regional ou global); à propriedade da infraestrutura e da superestrutura; e à gestão e contratação da mão de obra nas docas.

O Banco Mundial (2007) descreve o primeiro modelo, Porto de Serviços, como tendo uma gestão predominantemente pública. Ainda conforme o Banco Mundial (2007), os Portos de Serviços são geralmente controlados pelo ministério dos transportes e o presidente é um funcionário público que se reporta diretamente a esse ministério.

No próximo modelo, Porto Instrumento, como descreve o Banco Mundial (2007), a autoridade portuária possui responsabilidade sob a posse, o desenvolvimento e a manutenção da infraestrutura e superestrutura do porto, incluindo os equipamentos de manuseio de cargas. Os funcionários, contratados pela autoridade portuária, nesse caso, operam todos os equipamentos que são pertencentes a ela. Outros manuseios de carga a bordo dos navios, bem como no cais, geralmente são realizados por empresas privadas, contratadas pelos agentes de carga ou outros atores licenciados pela autoridade portuária. Essa divisão no Porto Instrumento claramente demonstra o problema maior nesse tipo de modelo: a divisão de responsabilidades operacionais.

No modelo de Porto Instrumento, o Banco Mundial (2007) afirma que a autoridade portuária provê o terreno e a superestrutura para as empresas de manuseio de carga. Atualmente, as empresas de manuseio de carga são monopolistas e os custos são repassados diretamente para os usuários do porto, ou seja, importadores e exportadores. O Banco Mundial (2007) destaca que o Porto Instrumento tem vantagens consideráveis, principalmente quando for usado como um meio de transição para o Porto Proprietário. Essas vantagens são a utilização do Porto Instrumento como um catalisador para a transição, já que pode ser uma opção atrativa quando a confiabilidade para a privatização do setor é baixa e o risco do investimento é considerado alto.

Conforme descrito no *Port Reform Tool Kit* (BANCO MUNDIAL, 2007), o terceiro modelo é o Porto Proprietário. Ele é caracterizado pela mistura entre orientação pública e privada. Nesse modelo, a autoridade portuária age como um ente regulador e como um proprietário, enquanto as operações portuárias são realizadas por empresas privadas. Segundo a Fundação Getúlio Vargas (2007), nesse modelo, os terrenos e instalações da área do porto, bem como a infraestrutura, são arrendados para operadores privados ou para indústrias, como refinarias, terminais de graneis líquidos e plantas químicas. Eles são responsáveis pela implantação e desenvolvimento de novos equipamentos, como portêineres, guindastes, empilhadeiras, além de instalações prediais, depósitos e oficinas. Também se responsabilizam pela contratação da mão de obra que opera nas docas, bem como por atividades administrativas e de segurança e pelo desenvolvimento do negócio. A Booz & Company do Brasil Consultores Ltda. (2012), em relatório preparado para o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), expõe que, atualmente, no Brasil, esse é o modelo predominante nos portos.

Finalmente, o quarto modelo é o Porto de Serviços Privados. Esse é o modelo de menor adesão dos portos. Como caracteriza o Banco Mundial (2007), o Porto de Serviços Privados, por ter

uma privatização total, é considerado por muitos como um extremo da reforma portuária. Esse modelo sugere que o governo não tenha nenhum envolvimento direto ou interesse em políticas públicas para o setor portuário. Em um Porto de Serviços Privados, o terreno do porto é de propriedade privada, diferentemente dos outros modelos.

A Figura 1 apresenta um resumo dos diferentes modelos de gestão, considerando os principais aspectos que os diferenciam. É possível observar na Figura 1 que, a partir do modelo de gestão adotado, sendo ele Porto de Serviço, Instrumento, Proprietário ou de Serviços Privados, são possíveis diferentes formas de atuação do poder público ou privado nos portos, considerando fatores como investimento em infraestrutura, superestrutura e equipamentos, operação portuária e administração do porto, além da propriedade de terra e ativos.

Figura 1 – Modelos típicos de operação e exploração

	<b>Service Port</b>	<b>Tool Port</b>	<b>Landlord Port</b>	<b>Fully Privatized Port</b>
<b>Investimento em infraestrutura portuária</b>	<b>Público</b>	<b>Público</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>
<b>Investimento em superestrutura</b>	<b>Público</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Privado</b>
<b>Investimento em equipamentos</b>	<b>Público</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Privado</b>
<b>Operação portuária</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Privado</b>	<b>Privado</b>
<b>Administração do Porto</b>	<b>Público</b>	<b>Público</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>
<b>Propriedade de terra e ativos</b>	<b>Público</b>	<b>Público</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>

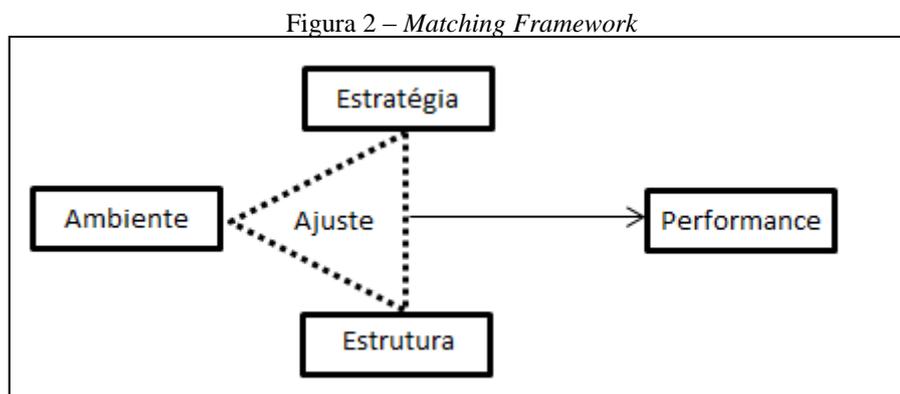
Fonte: Booz & Company do Brasil Consultores Ltda (2012).

Embora os modelos do Banco Mundial (2007) sejam muitas vezes denominados modelos de governança portuária, eles representam na verdade modelos de gestão portuária, uma vez que não respondem às questões-chave que caracterizam um modelo de governança. Tais questões são as seguintes (GEIGER, 2009; VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT, 2013): i) quem governa; ii) como governa; iii) o que governa; e iv) para que governa

Tendo como base essas questões, identificam-se na literatura cinco modelos de governança portuária: i) o modelo de Baltazar e Brooks (2006), denominado *Matching Framework*; ii) o modelo

de Brooks e Cullinane (2006); iii) o modelo de Books e Pallis (2008); iv) o modelo de Milan e Vieira (2011); e v) Modelo de Vieira, Kliemann Neto e Monfort (2013).

Segundo Baltazar e Brooks (2006), a *performance* de um porto é resultante de seu ajuste às características do ambiente, suas estratégia e estrutura. Quanto maior o ajuste, melhor a *performance* esperada (Figura 2).



Fonte: Baltazar e Brooks (2006).

A *performance*, conforme Baltazar e Brooks (2006), pode ser orientada pela eficiência ou pela eficácia (Figura 3). A orientação à eficiência seria adequada em situações caracterizadas por uma baixa incerteza no ambiente operacional da organização, estreito escopo produto-mercado, busca por liderança em custos na entrega de produtos e serviços, além de um nível alto de centralização estrutural e uniformização. Por outro lado, a orientação à eficácia seria adequada em situações com altos níveis de incerteza ambiental, amplo escopo produto-mercado e uma introdução de diferenciação na entrega de serviços e produtos. Os autores ainda evidenciam que, ao aplicar o modelo de ajuste (*Matching Framework*), é importante focar na eficiência ou na eficácia. No entanto, deve-se ressaltar que um nível mínimo de ambos é crítico e essencial para a sobrevivência da organização.

Ao aplicar seu modelo em portos canadenses, Baltazar e Brooks (2006) concluíram que tais portos estão em um período de transição entre um ambiente de baixa incerteza, uma estratégia orientada pela eficiência e uma estrutura mecânica, e um ambiente mais complexo e dinâmico, que requer ações customizadas e justifica uma estrutura mais descentralizada.

Figura 3 – Matching Framework baseado em Eficiência e Eficácia

	<b>Configuração orientada pela eficiência</b>	<b>Configuração orientada pela eficácia</b>
<b>Ambiente</b>	Baixa incerteza (baixa complexidade e dinamismo)	Alta incerteza (alta complexidade e dinamismo)
<b>Estratégia</b>	Escopo de mercado limitado Liderança em custo (foco em entregar o produto ou serviço básico)	Escopo de mercado amplo Diferenciação (foco em entregar o produto ou serviço estendido)
<b>Estrutura</b>	Mecanicista (tomadas de decisões centralizadas, caracterizadas por alta padronização e baixa customização)	Orgânica (tomada de decisões descentralizadas, caracterizadas por uma alta customização e baixa padronização)

Fonte: Adaptada de Baltazar e Brooks (2006).

Em sequência, o modelo de Brooks e Cullinane (2006) retoma os conceitos do *Port Reform Tool Kit* e a questão do *Matching Framework* proposto por Baltazar e Brooks (2006) para uma definição mais abrangente do modelo de governança. Brooks e Cullinane (2006) afirmam que é o ajuste da configuração ambiente-estratégia-estrutura que viabiliza uma *performance* positiva.

Para validar o modelo, é preciso, conforme Brooks e Cullinane (2006), expandir os arranjos de governança para um melhor detalhamento e revisar a questão da estratégia esperada. Nesse sentido, os autores traçaram um caminho para a reconfiguração dos arranjos públicos e público-privados, resultando em cinco combinações diferentes: i) propriedade governamental, com gestão e controle central de governo; ii) propriedade governamental, mas com gestão e controle descentralizado para um corpo governamental local; iii) propriedade governamental (federal, estadual ou municipal), mas com gestão e controle por conta de uma entidade corporativa; iv) propriedade governamental, mas com gestão por conta de uma entidade do setor privado, por meio de concessão, arrendamento ou parceria público-privada; e v) propriedade totalmente privada, com gestão e controle por parte da iniciativa privada.

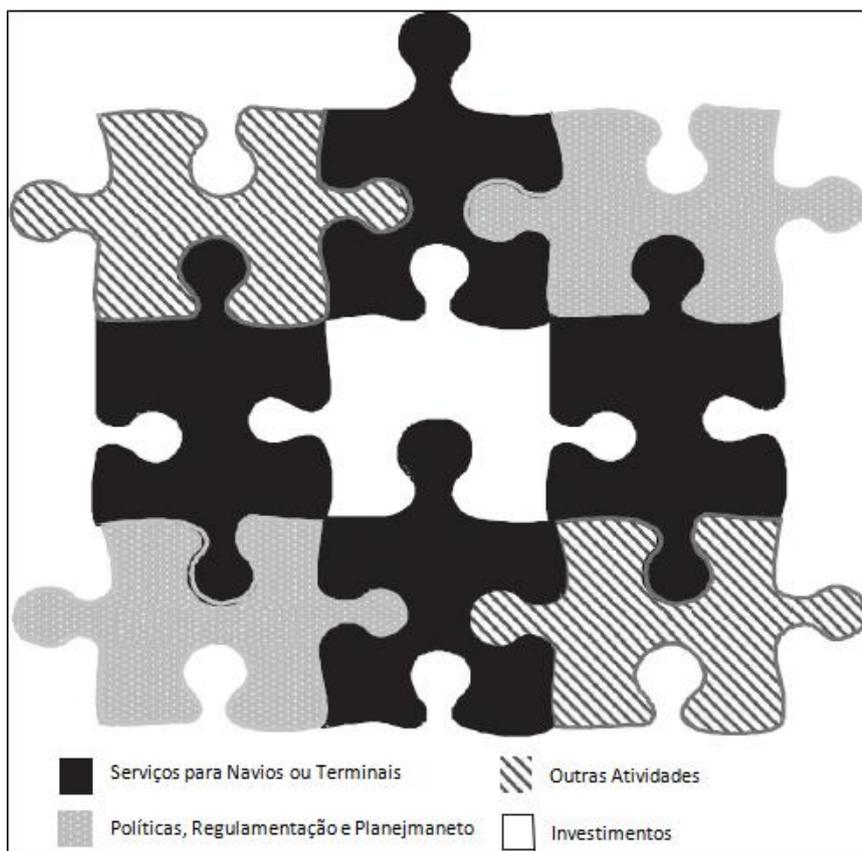
Por meio de análises de questionários em diversos portos no mundo, os autores selecionaram fatores relevantes que integram um setor portuário, tais como: políticas, regulamentação, planejamento portuário e atividades de investimento; estratégias pretendidas: serviços para navios ou terminais; e outras atividades (serviços alfandegários e de imigração, segurança do porto, serviço de informação, *marketing* portuário e contratos com trabalhadores de estiva).

O modelo de governança portuária modular proposto por Brooks e Cullinane (2006) basicamente correlaciona as atividades do porto de forma que possam ser rearranjadas como um quebra-cabeça, conforme Figura 4, com a identificação apropriada dos tomadores de decisões envolvidos e impondo uma forma de governança específica para cada atividade. Dessa forma, Brooks e Cullinane (2006) defendem que a nova distribuição dos papéis entre os atores públicos e privados, em demanda uma alocação apropriada de obrigações e responsabilidades, bem como de riscos e recompensas, para fazer o sistema de transporte funcionar de forma mais eficiente.

No modelo seguinte, Brooks e Pallis (2008) focam na relevância das variáveis a serem usadas como medidas de *performance*, dependendo do modelo proposto e da procedência das informações coletadas. Dessa forma, os autores utilizam o modelo proposto por Baltazar e Brooks (2006) como um ponto de partida para propor um modelo aprimorado, em que a governança é relacionada com a *performance*, de forma que haja um cenário anterior e todo um processo que resulte em uma *performance* diferente da inicial.

Para Brooks e Pallis (2008), o resultado entre o ajuste da estrutura, estratégia e ambiente pode levar a duas configurações distintas. A primeira delas é caracterizada por um ambiente de baixa incerteza, baixa complexidade e dinamismo, com uma estratégia voltada à eficiência, focada na entrega dos serviços básicos, e uma estrutura mecanicista, com tomada de decisões centralizadas e padronização de procedimentos. A segunda configuração, por sua vez, é marcada por um ambiente de alta incerteza, com uma estratégia voltada à eficácia, visando produtos e serviços específicos, além dos serviços básicos, e uma estrutura orgânica de tomada de decisões descentralizadas.

Figura 4 – Modelo de Brooks e Cullinane



Fonte: Adaptado de Brooks e Cullinane (2006).

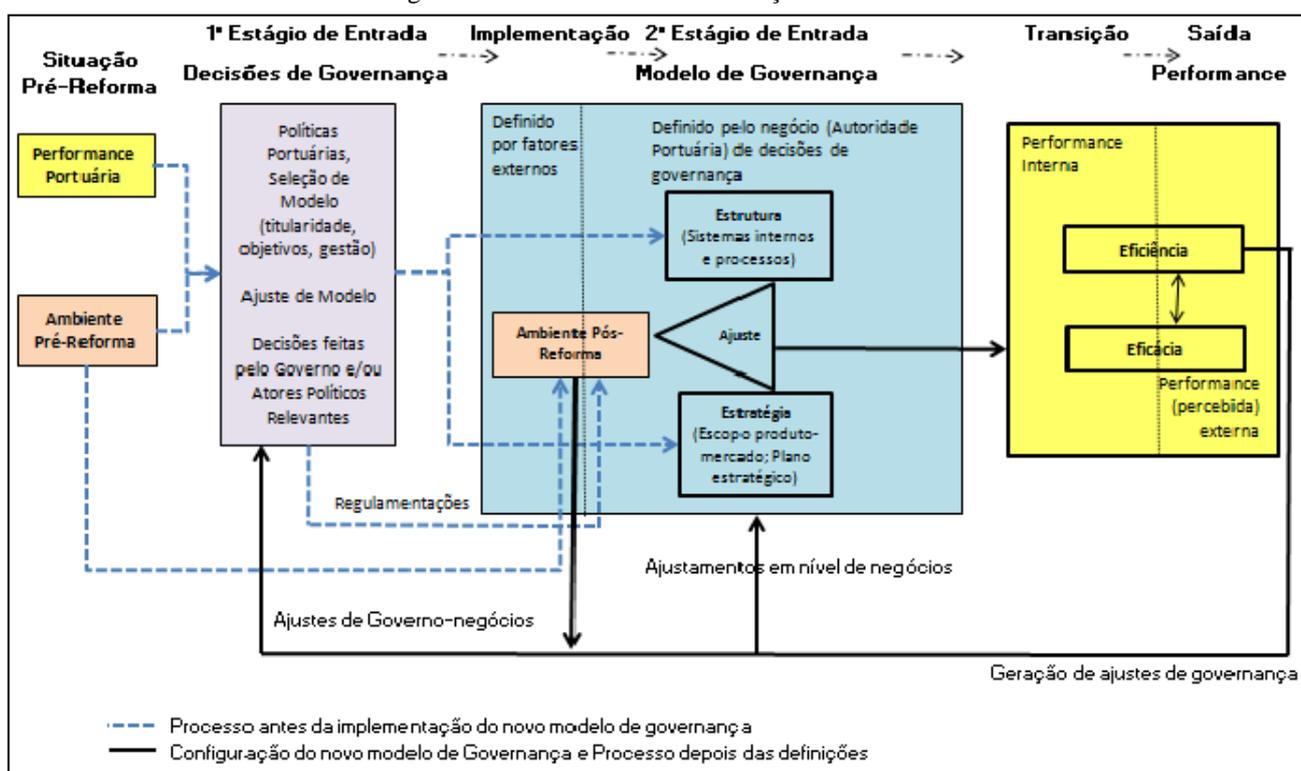
A *performance* portuária, conforme Brooks e Pallis (2008), é a saída da governança, a qual é condicionada pelas três entrantes correlacionadas (estratégia, estrutura e ambiente), de forma que pode existir um ajuste positivo, ou não, dessas três variáveis. Para os autores, isso significa que os

portos que possuem os dois objetivos (eficiência e eficácia) irão encontrar dificuldade para otimizar a *performance*, sendo forçados a pesar constantemente o direcionamento a um ou outro objetivo.

Brooks e Pallis (2008) concluíram que as combinações das entradas (*inputs*) nem sempre resultam em um ajuste. Portanto, nem sempre há uma *performance* portuária ideal. Além disso, embora o governo geralmente tenha as melhores intenções em estabelecer bases mais comerciais para as operações portuárias, o programa de reforma nem sempre resulta nos benefícios totais planejados. Os autores então propõem que, para corrigir esses pontos, sejam detalhadas as conexões entre o modelo de governança (entrada) e a *performance* portuária (saída). Tendo um bom conhecimento teórico do cenário atual, há margem para planejar o cenário desejado. É também importante saber se os portos estão cientes das deficiências produzidas (por exemplo, se eles medem o total dos componentes de *performance* ou parte deles apenas) e se, e como, eles usam os componentes de *performance* coletados para realinhar os componentes do modelo de governança.

De forma geral, Brooks e Pallis (2008), sabendo da vasta literatura acerca de eficiência, procuram concentrar seus estudos no desenvolvimento da variável ‘faltante’ na discussão de *performance* portuária – a avaliação da eficácia. Em particular, os autores propõem um processo de quatro passos, que inclui: i) definição dos usuários; ii) identificação dos atributos de importância para os usuários; iii) avaliação da *performance* do fornecedor (porto) nesses atributos; e iv) avaliação da *performance* do porto pelos usuários. A conexão entre governança e *performance* proposta pelos autores é sistematizada na Figura 5.

Figura 5 – Conexão entre Governança e Performance

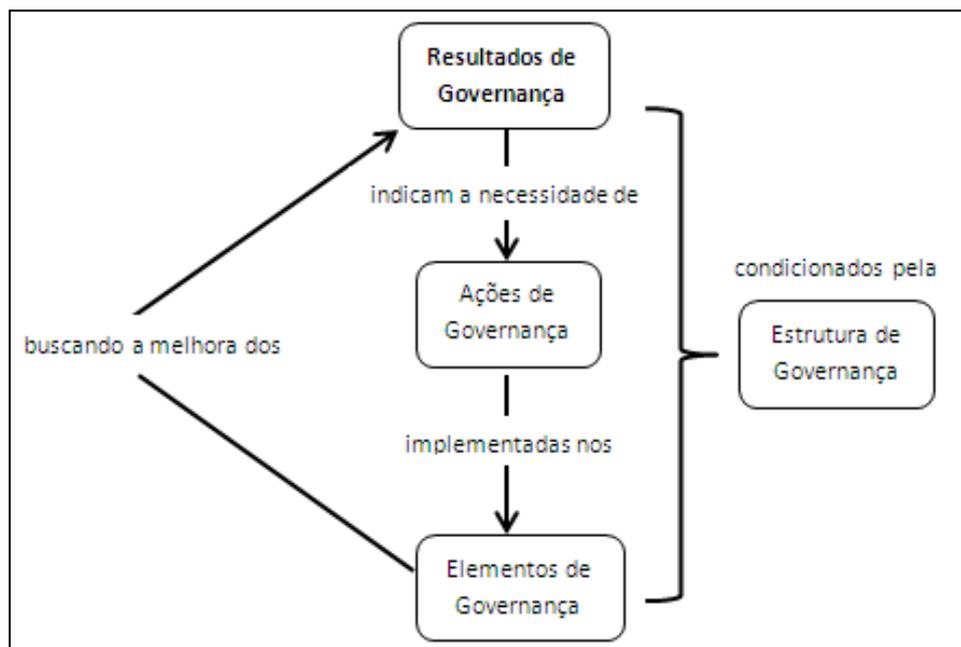


Fonte: Adaptado de Brooks e Pallis (2008).

Em publicação recente, Vieira, Kliemann Neto e Monfort (2013) propõem um modelo de governança que contribui para a eficiência portuária mediante a coordenação dos atores envolvidos e das atividades logístico-portuárias por eles desenvolvidas. O modelo toma como base o estudo de Geiger (2009), que afirma que um modelo de governança precisa atender a três perguntas básicas: i) quem governa? ii) como governa? e iii) o que governa? Tomando como base essas perguntas, Vieira, Kliemann Neto e Monfort (2013) adicionaram uma quarta questão: iv) para que governa? A resposta a essas quatro perguntas são a estrutura, as ações, os elementos e os resultados de governança, sendo que a relação entre essas quatro dimensões da governança define o modelo de governança proposto, conforme Figura 6.

Vieira, Kliemann Neto e Monfort (2013) destacam as ações de governança como formas indutoras de coordenação dos atores envolvidos nas cadeias logístico-portuárias. Os autores estruturam seu modelo de governança tomando como base um estudo realizado no Porto de Valência (considerado *best in class* em governança portuária).

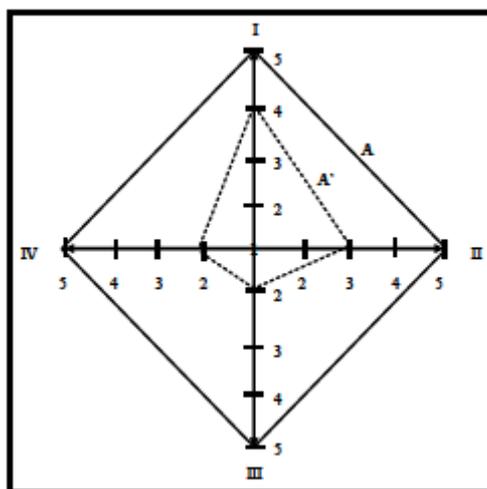
Figura 6 – Modelo de Vieira, Kliemann Neto e Monfort



Fonte: Vieira, Kliemann Neto e Monfort (2013).

Também considerando o Porto de Valência como referência para seu estudo, Milan e Vieira (2011) desenvolveram um modelo de avaliação das ações de governança em que destacam basicamente quatro dimensões de análise, sendo elas: i) formação e gestão do conhecimento; ii) gestão e operações portuárias; iii) qualidade dos serviços e alinhamento da comunidade portuária; e iv) segurança, responsabilidade social corporativa e gestão ambiental. O modelo é apresentado na Figura 7.

Figura 7 – Modelo de Milan e Vieira



Fonte: Milan e Vieira (2011).

Na Figura 7, o eixo I corresponde à Gestão e Operações Portuárias; o eixo II, à Formação e Gestão do Conhecimento; eixo III à Qualidade dos Serviços e Alinhamento da Comunidade Portuária; e o eixo IV, à Segurança, Responsabilidade Social Corporativa e Gestão Ambiental. Cada eixo é composto por oito afirmativas propostas pelos autores, de forma que as ações de governança na cadeia portuária são analisadas pelas respostas dadas a essas afirmativas, sendo utilizadas na avaliação uma escala Likert de 5 pontos.

Os resultados de cada cadeia logístico-portuária no que se refere às ações de governança se dão pela área do polígono da união dos pontos de cada eixo, formando um polígono de área A', conforme apresentado na Figura 7. A área desse polígono é a avaliação das ações de governança em termos quantitativos. Essa área pode ser comparada com a situação ideal, representada pela área do losango A proposta pelos autores, gerando um percentual de adequação das ações de governança ( $A'/A$ ).

Dessa forma, levando em consideração os modelos de governança portuária citados nesta seção, é possível observar que cada modelo possui um enfoque específico, podendo abordar total ou parcialmente as dimensões de estrutura, ações, elementos e resultados de governança. O modelo mais recente, de Vieira, Kliemann Neto e Monfort (2013), busca contemplar de forma abrangente todos os fatores. Além disso, cabe salientar que o foco central da discussão sobre governança portuária diz respeito à relação entre modelo de governança e *performance* portuária.

## 2.2. Regulamentação portuária no Brasil

Duas são as regulamentações abordadas na presente seção no que se refere ao setor portuário: a Lei nº 8.630 de 1993 e a Lei nº 12.815 de 2013.

A Lei nº 8.630/1993, também conhecida como Lei dos Portos, tinha como principal objetivo o aumento da competitividade do setor portuário, por meio de reduções nos custos. Segundo Vieira (2003), antes dessa lei ser promulgada, as operações portuárias no Brasil eram controladas pelas Companhias das Docas, empresas de economia mista, e pelos sindicatos de trabalhadores portuários. O autor ainda afirma que esse sistema, em que havia dois monopólios nas operações, resultou em portos pouco eficientes, com má administração e custos elevados, além de escassez em recursos estatais e defasagem tecnológica.

Conforme Albuquerque (1998), para atingir o objetivo da Lei nº 8.630, que seria aumentar competitividade e diminuir custos, seria necessário que todo o sistema portuário fosse descentralizado e desregulamentado, o que resultaria em uma menor participação do Estado. Além disso, a autora afirma que seria preciso uma reorganização de toda estrutura da mão de obra e, principalmente, um estímulo na concorrência entre e intra portos.

Keedi (2011), da mesma forma, interpreta que, ao retirar as operações do Estado e direcioná-las às empresas privadas por meio de concessões por até 25 anos, houve uma mudança na produção e produtividade no que diz respeito à movimentação de cargas. Apesar dessa afirmação, o autor destaca o problema em relação às concessões das operações portuárias, uma vez que toda infraestrutura e compra de equipamentos são feitas pela concessionária, mas é ao Estado que pertencem esses ativos e investimentos. Observa-se, então, o encarecimento dos custos para compensação dessas ‘perdas’ de investimentos.

Oliveira (2005) explicita também o fato de a Lei nº 8.630 extinguir o monopólio sindical do trabalho no cais, além de inicializar a privatização dos serviços. O Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), desde então, monitora o trabalho avulso nos portos.

Como argumenta Vieira (2003), a Lei foi implantada com diversas dificuldades e atrasos. Além disso, foram identificadas diversas lacunas na mesma. Após quase vinte anos com a mesma lei, em 2012 foi lançada uma Medida Provisória (MP), a MP 595 que, em 5 de Junho de 2013, foi sancionada e transformada em Lei.

A Lei nº 12.815/2013, assim como a lei anterior, também teve como objetivo o aumento da competitividade do setor e a redução dos custos portuários. A nova lei, também conhecida como Nova Lei dos Portos, regula direta ou indiretamente a exploração pela União dos portos e instalações portuárias. De forma geral, quando trata das definições, a lei estabelece que a exploração indireta ocorrerá por meio de concessões ou arrendamentos de bens públicos, precedidos de licitação, e que o prazo dos contratos poderão ser prorrogáveis por igual período (vinte e cinco anos) e apenas uma única vez. Além disso, os terminais de uso privado (TUP) passam a ter a liberdade de movimentar carga de terceiros.

A Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) passa a poder mediar conflitos entre usuários e operadores autorizados, bem como passa a receber solicitação de autorização para instalação portuária. Também fica sob-responsabilidade da ANTAQ o estabelecimento de normas, critérios e procedimentos para a pré-qualificação dos operadores portuários.

A Nova Lei também ratifica a existência de um Conselho de Autoridade Portuária (CAP) para cada porto organizado, que passa a ter caráter consultivo, podendo opinar acerca de diretrizes e eficácia da gestão, orçamentos portuários, valores de tarifas e preços dos serviços disponíveis, cumprimento de normas de defesa de concorrência, proteção ao meio ambiente e programas de investimentos e obras. Essas são algumas das disposições da Lei nº 12.815 de 2013.

Vale notar que a atual presidente, antes da sanção da Lei em questão, vetou em torno de 13 itens da MP. Segundo a Câmara dos Deputados (2013), alguns dos principais vetos da presidente em relação à Lei nº 12.815 dizem respeito à vigilância nos portos, feita apenas pela guarda portuária, e à qualificação profissional dos trabalhadores portuários avulsos. Também foram revogados os dispositivos que tratavam da renovação dos contratos de arrendamentos celebrados antes de 1993.

É evidente a necessidade de tempo para a verificação dos resultados e a mensuração das melhorias na *performance* dos portos após a implementação da nova lei. Portanto, no contexto do presente estudo, as possíveis implicações serão projetadas, baseando-se na percepção dos atores envolvidos.

Nas Figuras 8, 9, 10, 11 e 12, é possível observar os quadros-resumo das principais mudanças ocorridas com a revogação da Lei nº 8.630/93 pela Lei nº 12.815/13.

Figura 8 – Prorrogação das concessões

Tema	Prorrogação das concessões
<b>Lei nº 8.630/93</b>	Cap. II, art. 4, §4º, XI: §4º São cláusulas essenciais no contrato a que se refere o inciso I do caput deste artigo, as relativas: XI - ao início, término e, se for o caso, às condições de prorrogação do contrato, que poderá ser feita uma única vez, por prazo máximo igual ao originalmente contratado, desde que prevista no edital de licitação e que o prazo total, incluído o da prorrogação, não exceda a cinquenta anos.
<b>Lei nº 12.815/13</b>	Cap. II, art. 8, §2º: §2º Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público, as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, compreendendo as seguintes modalidades: A autorização de instalação portuária terá prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável por períodos sucessivos.

Fonte: Autoria própria (2013).

A mudança dos prazos de contratos e arrendamentos, além dos demais itens levados em consideração, como os critérios para a seleção dos interessados no investimento, tendem a proporcionar maior competência do concedido na realização de suas obrigações.

Figura 9 – Procedimentos Licitatórios

<b>Tema</b>	<b>Procedimentos Licitatórios</b>
<b>Lei nº 8.630/93</b>	Cap. IX, art. 50: Fica o Poder Executivo autorizado a desmembrar as atuais concessões para exploração de portos.
<b>Lei nº 12.815/13</b>	Cap. II, art. 6, §2º: §2º Compete à ANTAQ, com base nas diretrizes do poder concedente, realizar os procedimentos licitatórios de que trata esse artigo.

Fonte: Autoria própria (2013).

Com essa transferência de atribuição para a ANTAQ, há uma maior centralização e fiscalização dos processos.

Figura 10 – Terminal de Uso Privado

<b>Tema</b>	<b>TUP</b>
<b>Lei nº 8.630/93</b>	Cap. II, art. 4, §2º, II, a): §2º A exploração da instalação portuária de que trata este artigo far-se-á sob uma das seguintes modalidades: II - uso privativo: a) exclusivo, para movimentação de carga própria.
<b>Lei nº 12.815/13</b>	Cap. I, art. 2, III, IV: Para os fins desta Lei, consideram-se: III - instalação portuária: instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário; IV - terminal de uso privado: instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado.

Fonte: Autoria própria (2013).

A nova regulamentação, que autoriza os TUPs a não apenas realizar movimentação de cargas próprias proporciona uma maior autonomia para as atividades portuárias desses tipos de terminais, provocando, no longo prazo, uma maior concorrência com os portos organizados públicos, bem como possível diminuição dos custos logístico-portuários.

Figura 11 – Órgão de Gestão de Mão de Obra

<b>Tema</b>	<b>OGMO</b>
<b>Lei nº 8.630/93</b>	Cap. V, art. 27, I; Cap. IX, art. 57: art. 27 O órgão de gestão de mão-de-obra: I - organizará e manterá cadastro de trabalhadores portuários habilitados ao desempenho das atividades referidas no artigo anterior. Art. 57 No prazo de cinco anos, contados a partir da publicação desta lei, a prestação de serviços por trabalhadores portuários deve buscar, progressivamente, a multifuncionalidade do trabalho, visando adequá-lo aos modernos processos de manipulação de cargas e aumentar a sua produtividade.
<b>Lei nº 12.815/13</b>	Cap. V, art. 25; Cap. VI, art. 33: art. 25 A pré-qualificação do operador portuário será efetuada perante a administração do porto, conforme normas estabelecidas pelo poder concedente. Art. 33 Compete ao órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário avulso II - promover: a) a formação profissional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso, adequando-a aos modernos processos de movimentação de carga e de operação de aparelhos e equipamentos portuários.

Fonte: Autoria própria (2013).

O OGMO possui agora uma maior atribuição no que diz respeito a sua atuação nos portos organizados, possuindo, também, uma maior responsabilidade na capacitação da força laboral do setor. Ainda assim, há disposições na nova lei que, por eximir sua atuação nas instalações portuárias, poderá promover, no longo prazo, maior importância aos terminais privados.

Figura 12 – Conselho de Autoridade Portuária

Tema	CAP
<b>Lei nº 8.630/93</b>	Cap. VI, art. 30, §1º, art. 31: Art.30 §1º Compete ao Conselho de Autoridade Portuária: I - baixar o regulamento de exploração; II - homologar o horário de funcionamento do porto; III - opinar sobre a proposta de orçamento do porto; IV - promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias; V - fomentar a ação industrial e comercial do porto; VI - zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência; VII - desenvolver mecanismos para atração de cargas; VIII - homologar os valores das tarifas portuárias; IX - manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infraestrutura portuária; X - aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto; XI - promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades; XII - assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente; XIII - estimular a competitividade; XIV - indicar um membro da classe empresarial e outro da classe trabalhadora para compor o conselho de administração ou órgão equivalente da concessionária do porto, se entidade sob controle estatal; XV - baixar seu regimento interno; XVI - pronunciar-se sobre outros assuntos de interesse do porto.; Art.31 Será instituído, em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, um Conselho de Autoridade Portuária. O Conselho de Autoridade Portuária será constituído pelos seguintes blocos de membros titulares e respectivos suplentes: I - bloco do poder público; II - bloco dos operadores portuários; III - bloco da classe dos trabalhadores portuários; IV - bloco dos usuários dos serviços portuários e afins.
<b>Lei nº 12.815/13</b>	Cap. IV, art. 20, §1º; §3º: §1º Será instituído em cada porto organizado um Conselho de Autoridade Portuária, órgão consultivo da administração do porto. §3º A distribuição das vagas no conselho a que alude o caput observará a seguinte proporção: I - 50% (cinquenta por cento) de representantes do poder público; II - 25% (vinte e cinco por cento) de representantes da classe empresarial; e III - 25% (vinte e cinco por cento) de representantes da classe trabalhadora.

Fonte: Aurtoria própria (2013).

A função dos CAPs, com a nova lei, passa a ser apenas consultiva, centralizando nos gestores dos portos a responsabilidade de regular e fiscalizar as atividades portuárias. Além disso, a mudança na composição dos CAPs passa a propiciar uma maior igualdade entre as classes participantes.

Na Figura 13 é apresentado um quadro-resumo que relaciona as principais disposições da nova lei em relação aos aspectos abordados no presente capítulo.

Figura 13 – Novas disposições da Lei

Dimensões	Mudanças
<b>Titularidade</b>	Anteriormente, havia classificações de Porto Organizado e Terminal de Uso Privado. Atualmente, há a questão da Instalação Portuária, que pode ser pública ou privada, fomentando-se esta última.
<b>Gestão</b>	Maior concentração na SEP, diminuição da relevância dos CAPs, redução da autonomia da Autoridade Portuária e falta de definição das atribuições da mesma.
<b>Governança</b>	Maior dificuldade na coordenação de atores e fluxos logísticos associados, uma vez que falta um órgão local com funções deliberativas.
<b>Performance</b>	Em princípio, há um favorecimento da <i>performance</i> , devido às novas licitações serem orientadas pelo menor custo e maior movimentação, ao invés de maior preço proposto, como era antigamente.

Fonte: Aurtoria própria (2013).

Dessa forma, a Lei nº 12.815/13 traz restrições e oportunidades em aspectos distintos. Consequentemente, as implicações da nova regulamentação podem trazer para os usuários portuários interpretações positivas e negativas, as quais serão observadas ao longo das entrevistas.

### 3. Procedimentos Metodológicos

No presente estudo, foram utilizados como fontes de pesquisa dados secundários e primários, obtidos por meio de entrevistas em profundidade. Portanto, pode-se definir esta pesquisa como sendo qualitativa de caráter exploratório.

Para a realização das entrevistas, foram selecionados quatro representantes de exportadores e importadores (usuários) pertencentes aos CAPs dos portos de Santos e de Rio Grande, os quais foram codificados como E1, E2, E3 e E4. Portanto, o processo de amostragem deu-se por conveniência e disponibilidade. Para a realização das entrevistas, foi utilizado um roteiro de seis questões semi-estruturadas, codificadas de Q1 a Q6. As questões abordadas foram as seguintes: i) aspectos gerais da nova regulamentação; ii) principais mudanças; iii) condições criadas pela lei para atuação da Autoridade Portuária como coordenadora da cadeia logístico-portuária; iv) condições criadas pela lei para a efetiva coordenação dos usuários e melhoria dos fluxos logísticos; v) aspectos positivos da lei; e vi) aspectos negativos da lei.

A duração média das entrevistas foi de 32 minutos e 45 segundos. Apesar da participação quase total dos entrevistados nos seis questionamentos, alguns não responderam a todas as questões, conforme apresentado na Figura 14.

Figura 14 – Conteúdo das entrevistas

Entrevistado	Questões do Roteiro					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6
E1	X	X	X	-	X	X
E2	X	X	X	X	X	X
E3	X	X	X	-	-	X
E4	X	X	X	-	X	X

Fonte: Autoria própria (2013).

Para analisar os dados obtidos nas entrevistas, utilizou-se o método da análise de conteúdo. A análise foi construída a partir da identificação das questões respondidas ou não por cada entrevistado, seguidas pelas descrições das respostas de cada entrevistado em cada pergunta. Posteriormente, foram identificados os fatores predominantes e com o maior número de citações, sendo realizada uma classificação das respostas em ameaças, oportunidades ou fatores não especificados. Por fim, para interpretação das entrevistas, um esquema foi estruturado a partir das análises realizadas. Em seguida, foi feita uma identificação dos principais pontos das entrevistas, levando em consideração o referencial teórico, principalmente na questão de governança portuária. Além disso, diversos pontos para o aperfeiçoamento da nova legislação foram identificados.

#### 4. Resultados

No decorrer desta seção, é feita a descrição das entrevistas, além de suas análises e interpretações. A descrição das entrevistas contempla as seis diferentes questões do roteiro utilizado, sendo omitidas as informações não relacionadas aos questionamentos propostos, as quais, ainda que necessárias para a compreensão do problema como um todo, não foram essenciais para a análise.

Considerando os aspectos gerais da lei (Q1), todos os entrevistados deram suas opiniões gerais sobre a nova regulamentação, havendo entre eles algumas semelhanças e divergências. O entrevistado E1 afirmou ser otimista, porém acredita que modelagens terão que ser realizadas nos editais e nos prazos para que os *stakeholders* possam se sentir mais seguros para investir nas novas licitações. O entrevistado E3 alegou que a lei não é clara e apontou várias vezes a ausência de legislação para casos de portos de produtos específicos. Os entrevistados E4, E2 e E1, por sua vez, deixaram claro seu otimismo em relação à Lei nº 12.815/13, ainda que tenham que ser consideradas certas premissas para o sucesso da mesma, como a necessidade de ajustes na lei, seu processo de sua maturação e os investimentos - ainda incertos - a serem realizados.

O entrevistado E4 acredita que a lei foi criada visando o interesse dos usuários, ou seja, o resultado final da cadeia: a redução de custos. Para ele, este é o caminho correto para um resultado efetivo, ainda que em longo prazo. Por sua vez, o entrevistado E2 considera a lei 'imperial', uma vez que centraliza os processos. Porém, o entrevistado acredita que houve um rompimento na questão de monopólio do setor. O entrevistado E2, apesar de afirmar que a nova legislação é positiva, deixou claro sua preocupação com o processo de maturação da lei, uma vez que, por ser nova, pode causar insegurança para os investidores. Além disso, afirmou que a centralização que a lei proporciona pode ser contida se houver delegação competente.

No que tange às principais mudanças da lei (Q2), foram mencionados pelos entrevistados dois fatores: i) o fato de o CAP passar de órgão deliberativo para consultivo; e ii) a centralização das ações na ANTAQ e na SEP. Além disso, o fator de julgamento para licitações ser a menor tarifa e a maior movimentação também foi um ponto ressaltado por todos os entrevistados, bem como a mudança em relação às instalações portuárias privadas.

Os entrevistados E1 e E2 também ressaltaram mudanças no que diz respeito à contratação de mão de obra nas instalações privadas e à não necessidade da intervenção do OGMO. Ademais, ambos os entrevistados também destacaram as mudanças relativas às dragagens, mas sem citar aspectos específicos.

Quando questionados sobre as possíveis condições favoráveis criadas pela lei para atuação da Autoridade Portuária (AP) como coordenadora da cadeia logístico-portuária (Q3), todos os

entrevistados contribuíram, apesar das opiniões divergentes entre eles. Para o entrevistado E4, a atuação da AP continuará igual, uma vez que a mesma se resume aos cuidados com a cadeia logístico-portuária de cada região, não sofrendo alterações com a nova legislação. O entrevistado ressaltou que as APs não irão perder sua importância local.

Entretanto, para os demais entrevistados, a atuação da AP não irá contribuir de forma favorável para a coordenação da cadeia logístico-portuária. Para o entrevistado E1, especificamente, a AP passa a não mais ter a autonomia que costumava ter e isso impossibilita a eficiência na logística e nos processos. A centralização em Brasília é o que gera essa perda da autonomia, segundo o entrevistado. O entrevistado E3, por sua vez, ao concordar que a atuação não irá favorecer a coordenação em questão, alegou que, quando a administração podia tomar decisões específicas relacionadas com as questões portuárias da região em que atuava, contribuía de forma mais efetiva para a eficiência das operações. Agora, é preciso se sujeitar a Brasília, que não possui conhecimento de funcionamento, estrutura ou economia local. Por fim, o entrevistado E2 também ressaltou a transferência do poder de decisão para Brasília, de forma que a operacionalidade se torna dependente de órgãos como a SEP e a ANTAQ, dificultando para a AP a coordenação dos atores e dos fluxos logísticos.

Em contrapartida, quando questionados sobre a possibilidade da nova lei trazer condições mais favoráveis para a coordenação dos usuários e a melhoria dos processos e fluxos logísticos (Q4), apenas um entrevistado respondeu de forma clara e objetiva. O entrevistado E1 afirmou que acredita na melhora da coordenação dos usuários, uma vez que o objetivo principal da lei foi a de proporcionar maior eficiência nos portos. Mas acredita que essa melhor coordenação tenha que estar aliada à tecnologia, visto que os resultados para melhor coordenação só irão acontecer em longo prazo, e a tecnologia é uma saída em curto prazo para os gargalos que impedem essa melhor coordenação.

Quanto aos aspectos positivos da nova lei (Q5), as respostas dos entrevistados foram, de forma geral, consensuais. Os entrevistados E1, E2 e E4 comentaram que o objetivo final da regulamentação é proporcionar maior concorrência, de forma a resultar em um melhor desenvolvimento, além de novas instalações portuárias. Para eles, essa concorrência vai alimentar a competitividade que, no longo prazo, vai resultar em uma redução dos custos portuários que o Brasil enfrenta atualmente.

Apesar da clara opinião de que os resultados virão de forma gradual e no longo prazo, os três entrevistados (E1, E2 e E3) concordaram que é preciso que haja algumas reformas na lei, por meio de decretos que modelem a regulamentação de forma que alguns *gaps* sejam tratados. Como exemplo, foi citada pelo entrevistado E1 a necessidade de o governo regular as cobranças de tarifas cobradas pelos armadores aos demais usuários. O entrevistado E1 também falou da atribuição da

SEP em indicar pessoas para o CAP, de forma que, se ela indicar pessoas que tenham conhecimento adequado para alimentar a política portuária, isso resultará em portos mais eficientes. Por outro lado, o entrevistado E3 alegou não identificar nenhum aspecto positivo na nova lei.

Os aspectos negativos (Q6) foram bem mais citados pelos entrevistados que os positivos. É aparente, por parte de todos os entrevistados, a falta de clareza na legislação, além da falta de abordagens em questões específicas que não são sequer citadas na nova regulamentação.

Todos os entrevistados comentaram que a centralização das decisões foi um ponto negativo. No entanto, o entrevistado E4 afirmou que, em um primeiro momento, essa centralização é necessária para que se possa ter uma visualização do contexto geral do setor portuário brasileiro. Em contrapartida, o entrevistado E3 citou essa centralização contribuindo para uma possibilidade de decisões equivocadas por conta de desconhecimento.

Outro aspecto negativo apontado pelos entrevistados E1, E2 e E3 é a falta de conhecimento de aspectos locais, como economia, necessidades e o próprio funcionamento dos portos de cada região, além da possível incapacidade de compreensão dos detalhes locais para criar uma política de fomento comercial. A falta desse conhecimento demonstrou ser, para esses entrevistados, um ponto de preocupação, tendo em vista a insegurança que pode gerar para o investidor.

A mudança do CAP de órgão deliberativo para consultivo também foi um aspecto negativo abordado pelos entrevistados E1 e E2. Além disso, os entrevistados E1 e E4 também citaram como negativo o novo critério para as licitações: a proposta de menor tarifa e maior movimentação. Segundo os entrevistados, esse novo critério não necessariamente resultará em uma redução de custo diretamente para o importador ou exportador.

A mão de obra foi considerada pelos entrevistados E1 e E4 como sendo outro ponto negativo da nova regulamentação. Para o entrevistado E4, de forma específica, uma vez que os portos organizados ainda serão dependentes das ações do OGMO para a contratação de mão de obra, os projetos de *greenfields*, ou seja, as novas instalações possuirão vantagem comparativa, tendo em vista a facilidade e não obrigatoriedade de se reportar ao OGMO para as contratações. De forma similar, o entrevistado E1 mencionou a questão da necessidade de melhor detalhamento na lei dessa questão da mão de obra nos portos públicos e nas novas instalações portuárias.

Por fim, os entrevistados E1, E3 e E4 afirmaram que a lei tem um aspecto negativo impactante, que é a presença de certas lacunas em quesitos específicos da mesma. O entrevistado E4 exemplificou, citando a ausência de medidas no que diz respeito à acessibilidade às instalações e aos investimentos no setor. Além disso, o entrevistado E3 citou como exemplo a falta de clareza na lei e, principalmente, a questão de não abordar nada no que diz respeito aos portos destinados a produtos específicos.

Analisando as descrições das entrevistas, 12 fatores foram identificados como ameaças, oportunidades ou fatores não especificados da nova legislação pela ótica dos usuários dos portos. Esses fatores podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 – Fatores citados por entrevistado

Fator	Entrevistado				Soma
	E1	E2	E3	E4	N
F1 - Redução de custos a longo prazo	1	1	0	3	5
F2 - Não clareza da lei	1	0	3	0	4
F3 - <i>Gaps</i> na legislação	2	0	2	3	7
F4 - Insegurança para investidor	1	2	0	1	4
F5 - CAP consultivo	4	3	1	1	9
F6 - Centralização na ANTAQ e na SEP	3	4	3	2	12
F7 - Instalações privadas - contratação de mão de obra	1	1	0	0	2
F8 - Menos condições para coordenação da AP	1	1	1	1	4
F9 - Falta de conhecimento nas necessidades locais	1	1	3	0	5
F10 - Menor tarifa e maior movimentação	2	1	0	1	4
F11 - Instalação portuária e movimentação de cargas de terceiros	1	1	0	1	3
F12 - Aumento de competitividade	1	2	0	2	5

Fonte: Autoria própria (2013).

Considerando-se esses 12 fatores, foram identificados: i) os entrevistados que citaram cada fator; ii) o número de vezes que cada fator foi citado, por cada entrevistado, como ameaça, oportunidade ou não especificado; e iii) o número total de vezes que o fator foi citado (N).

Ordenando de forma decrescente os fatores mais citados, obtém-se o resultado apresentado na Tabela 2. Percebe-se que os pontos mais citados foram os fatores F5 e F6, somando doze e nove vezes as citações, respectivamente. Em seguida, aparece o fator F3 com sete citações e, por fim, os fatores F1, F9 e F12, citados cinco vezes cada. Dessa forma, a centralização na ANTAQ e na SEP; a mudança do CAP para órgão consultivo; a ausência de especificações na lei; a questão da redução de custo em longo prazo e o aumento da competitividade, além da falta de conhecimento dos órgãos que centralizam as ações hoje são os aspectos mais perceptíveis para os usuários.

Tabela 2 – Soma da quantidade citada de cada fator

Fator	Soma
F6 - Centralização na ANTAQ e na SEP	12
F5 - CAP consultivo	9
F3 - <i>Gaps</i> na legislação	7
F1 - Redução de custos a longo prazo	5
F9 - Falta de conhecimento nas necessidades locais	5
F12 - Aumento de competitividade	5
F2 - Não clareza da lei	4
F4 - Insegurança para investidor	4
F8 - Menos condições para coordenação da AP	4
F10 - Menor tarifa e maior movimentação	4
F11 - Instalação portuária e movimentação de cargas de terceiros	3
F7 - Instalações privadas - contratação de mão de obra	2

Fonte: Autoria própria (2013).

A Tabela 3 esquematiza a percepção dos fatores como ameaças, oportunidades ou fatores não especificados.

Tabela 3 – Relação da percepção dos fatores

<b>Fator</b>	<b>Ameaça</b>	<b>Oportunidade</b>	<b>Não Especificado</b>
F6 - Centralização na ANTAQ e na SEP	3	1	0
F5 - CAP consultivo	3	0	1
F3 - <i>Gaps</i> na legislação	2	0	1
F1 - Redução de custos a longo prazo	0	3	0
F9 - Falta de conhecimento nas necessidades locais	3	0	0
F12 - Aumento de competitividade	0	3	0
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>2</b>

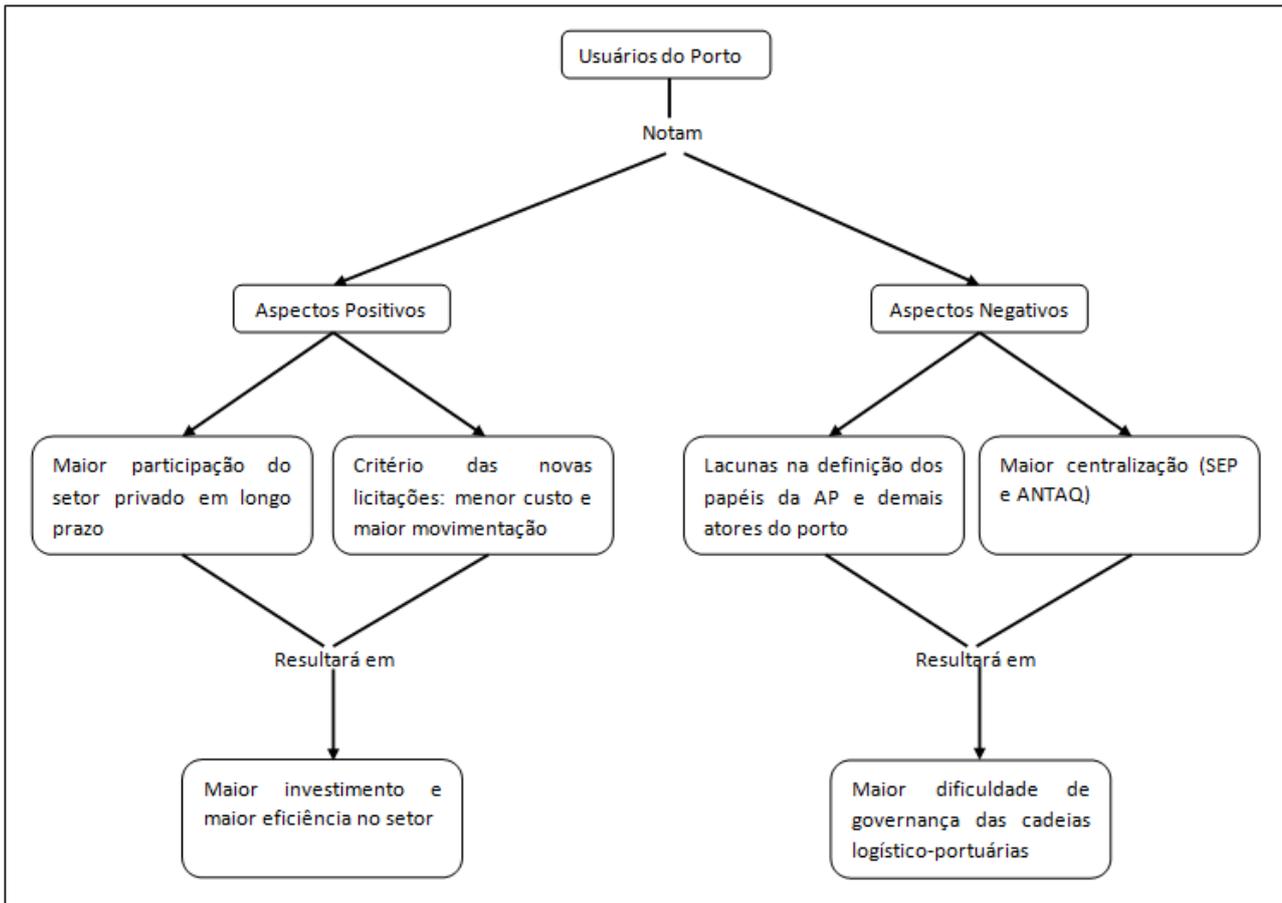
Fonte: Autoria própria (2013).

A partir da segregação dos fatores e considerando os que foram citados cinco ou mais vezes, é possível notar que a percepção dos atores envolvidos em relação aos aspectos da nova regulamentação é quase duas vezes mais vista como negativa (ameaça) do que positiva (oportunidade).

Considerando tais análises, a Figura 15 apresenta um esquema da interpretação das entrevistas. O cenário mapeado e as análises das entrevistas mostram que, a partir da ótica dos usuários entrevistados, os aspectos positivos, de forma geral, resultarão em um maior investimento e maior eficiência no setor portuário, ainda que em longo prazo. Em contrapartida, os aspectos negativos observados pelos entrevistados demonstram que esses resultarão em um aumento na dificuldade no que se refere à governança das cadeias logístico-portuárias, já que a atual legislação deixou lacunas nas questões que sustentam a governança.

Dessa forma, as análises e interpretação das entrevistas realizadas demonstram que a legislação tende a ser promissora em longo prazo, porém, para que isso aconteça, é necessário que todos os envolvidos no setor tenham conhecimento de seus papéis, para que a governança seja maximizada.

Figura 15 – Esquema da interpretação



Fonte: Autoria própria (2013).

Para que a governança portuária ocorra de forma a maximizar a eficiência, é preciso que se tenha uma relação harmônica nas questões de estrutura, ações e elementos. Portanto, observa-se que, para uma melhoria na governança projetada para o novo marco regulatório, a Lei nº 12.815/13 necessita de uma melhor especificação dos papéis da Autoridade Portuária, do Operador Portuário e dos demais órgão reguladores, como SEP e ANTAQ (quem governa e como governa). Além disso, a lei deixa lacunas que poderiam ser tratadas sobre portos de produtos específicos, e também sobre a questão de investimentos em vias de acessos para as instalações autorizadas (o que governa).

Outro ponto que também contribuiria para um melhor resultado de governança no setor seria uma melhor definição dos reais objetivos da nova regulamentação. Ou seja, que a lei fosse definida de forma mais clara e completa, sem que houvesse divergência por parte dos atores do setor, atendendo ao objetivo principal sem que gerasse percepções diferentes e, por consequência, desavenças entre os atores. Desse modo, a lei contribuiria para uma integração que tenderia a uma governança mais robusta.

## 5. Considerações finais

Os resultados provenientes das entrevistas realizadas propiciaram o alcance do objetivo

proposto. O referencial teórico, além de auxiliar no cumprimento do objetivo, mostrou-se útil para o entendimento dos modelos de gestão e governança portuária. A explanação sobre a antiga regulamentação, Lei nº 8.630/93, e a atual, Lei nº 12.815/13, proporcionou um melhor entendimento desses instrumentos legais, com vistas a sua posterior análise.

No que tange aos modelos de gestão, no longo prazo, surgirão novas instalações portuárias, tornando o modelo de Porto de Serviços Privados (*Private Service Port*) mais presente no país. Atualmente, predomina o Porto Proprietário (*Landlord Port*). Em suma, considerando-se os modelos de governança abordados, pode-se constatar que a nova lei resultará em: i) um maior foco na eficiência (maior movimentação); ii) um cenário com dois possíveis modelos, titularidade governamental, mas com gestão por conta de uma entidade do setor privado, por meio de concessão ou arrendamento, ou propriedade e gestão totalmente privadas; iii) um ajuste inicialmente negativo entre estrutura, estratégia e ambiente, uma vez que a nova regulamentação necessita de um tempo de maturação; e iv) ações de governança sujeitas à centralização dos poderes decisórios na SEP e na ANTAQ.

Conclui-se, a partir dos dados contidos no presente estudo, que a Lei nº 12.815/13, pela ótica dos usuários, apresenta diversas barreiras à implementação de ações de governança portuária. Cita-se, como exemplos, a centralização de decisões e as lacunas quanto às definições dos papéis da Autoridade Portuária e demais atores do porto. Entretanto, quanto ao desenvolvimento das infraestruturas, projetam-se melhorias no longo prazo, permitindo um aumento na movimentação de cargas e na competitividade dos portos e instalações portuárias, melhorando a *performance* do setor.

A partir dos resultados encontrados no presente estudo, e levando em consideração as implicações gerenciais que impactam na governança portuária, o principal desafio evidenciado com a implantação da Lei nº 12.815/13 é a necessidade de um maior enfoque nas perguntas que compõem o modelo de Vieira, Kliemann Neto e Monfort (2013). Esses desafios incluem o entendimento de quem governa, tendo em vista a falta de definições concretas sobre as responsabilidades da ANTAQ e da SEP quanto aos arrendamentos, bem como a falta de definição das funções das autoridades portuárias.

Além disso, há o desafio de um melhor entendimento dos elementos e das ações de governança portuária, ou seja, o que se governa e como governam os detentores do poder de decisão, sejam eles públicos ou privados. Isso inclui, principalmente, a coordenação das diversas iniciativas já em curso com a nova regulamentação.

A pergunta final, para quem governa, também deve ser levada em consideração. Nesse sentido, é necessária uma colaboração tanto pública como privada para que a redução de custos nos serviços portuários ocorram, além do aumento da movimentação e a melhoria da *performance*. Esses resultados precisam, portanto, ser mensurados através de indicadores de desempenho

relacionados com a governança portuária, evidenciando-se, dessa forma, o impacto positivo ou negativo da nova lei.

### **Abstract**

The port industry is an international flow of goods, in which ports are essential for country's economy growth through imports and exports. Considering this, regulations and laws determine the governance coordination; its actors and its implications on the performance in the port industry and these are operationalized and improved by them. Among these regulations, the Law No. 12.815/13 stands out since it is the newest and will be discussed in this study. The aim of this study is to highlight the implications of this law in Brazilian port sector's governance from the user's perspective. For this implication's perception, users of ports, represented by members of the Port Authority Councils were questioned and interviewed. These implications from the respondent's perspective reflect limitations in the new regulation for the sector's governance. However, for the development of ports in the long term, there is the perception of improvements their performances.

**Key-words:** Port Governance; Brazilian Ports, Law nº 12.815/13.

### **Referências**

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 7207**: terminologia e classificação de pavimentação. Rio de Janeiro, 1982.
- \_\_\_\_\_. **NBR 12255**: Execução e utilização de passeios públicos - Procedimento. Rio de Janeiro, 1990.
- BRASIL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas. Superintendência do Desenvolvimento Urbano e Administração Municipal. Divisão de Planejamento Urbano. **Pavimentar Ruas e Passeios**: idéias básicas. Porto Alegre, RS, 1990.
- BRYAN, B.; PAQUET, V.; PUNNET, L.; LEE, D.; MOIR, S. A work sampling-based approach to ergonomic job analysis for construction and other non-repetitive work. **Applied Ergonomics**, v. 27, n. 3, p. 177-187, 1996. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/journal/00036870/27/3>>. Acesso em: 1 jul. 2013.
- COUTO, H. A. **Ergonomia Aplicada ao Trabalho**: o manual técnico da máquina humana. Belo Horizonte: ERGO, 1995. v. 1.
- DUL, J.; WEERDMEESTER, B. **Ergonomia Prática**. Tradução de Itiro Iida. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 1995.
- ESPANHA. V. Universidade Politécnica de Valência. Ergonautas.com. OWAS (Ovako Working Analysis System). Disponível em: <<http://www.ergonautas.upv.es/metodos/owas/owas-ayuda.php>>. Acesso em: 28 abr. 2013.
- FERREIRA, M. S. Ergonomia e Segurança na Construção Civil: análise do trabalho em canteiro de obras. **Boletim Técnico 32**. Porto Alegre: CIENTEC, 2005.
- GUÉRIN, F.; LAVILLE, A.; DANIELLOU, F.; DURAFFOURG, J.; KERGUELEN, A. **Compreender o Trabalho para Transformá-lo**: a prática de ergonomia. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2001.
- IIDA, I. **Ergonomia**: projeto e produção. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 1990 (reimpressão 2002).
- KAMINSKAS, K.A. The prevention of trauma by ergonomic equipment in the construction industry. **Safety Science Monitor**, v. 7, n. 1, 2003. Disponível em: <<http://ssmon.chb.kth.se/vol7/index.php>>. Acesso em: 1 jul. 2013.
- MORAES, A.; MONT'ALVÃO, C. **Ergonomia**: conceitos e aplicações. Rio de Janeiro: 2AB, 1998.
- NAKAMURA, J. Pavimentação de calçadas. **Téchne**, São Paulo, n. 109, p. ni-nf, abr. 2006.

NUNES, A. S. M.. **Condições de Trabalho na Atividade de Manutenção de Redes em uma Empresa de Saneamento**: um estudo de caso. 2008. 62 f. Trabalho de Diplomação (Especialização em Saúde do Trabalhador) – Centro Universitário Feevale, Novo Hamburgo.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Departamento Municipal de Água e Esgotos. **NP007**: projeto de redes de distribuição de água. Porto Alegre, RS, 2012. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu\\_doc/np007\\_04\\_2012-04-17\\_projeto\\_de\\_redes\\_de\\_distribuicao\\_de\\_agua.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/np007_04_2012-04-17_projeto_de_redes_de_distribuicao_de_agua.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2013.

PRADELLA, D. **As Características Ergonômicas e o Adoecimento**: o caso de profissionais de Odontologia de uma associação prestadora de serviços no Rio Grande do Sul. 2012. 106 f. Dissertação (Mestrado do Curso de Inclusão Social e Acessibilidade) – Centro Universitário Feevale, Novo Hamburgo.

SENÇO, W. **Manual de Técnicas de Pavimentação**. São Paulo: PINI, 1997 (tiragem 2001). v. 1.

SHIDA, G.J.; BENTO, P. E.G. Método e Ferramentas Ergonômicas que Auxiliam na Análise de Situação de Trabalho. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, n. 8, 2012, Rio de Janeiro, Niterói. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg8/anais/T12\\_0496\\_3097.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg8/anais/T12_0496_3097.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2013.

## **Dados dos autores**

Nome completo: **Fernanda Massita Tonolli**

Filiação institucional: Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Departamento: Centro de Ciências Sociais (CCSO)

Função ou cargo ocupado: Ex-aluna do Curso de Comércio Internacional

Endereço completo para correspondência: Rua Apinajés, 73 apto. 51 Perdizes - CEP: 05017-000 - São Paulo - SP

Telefone para contato: (11) 030129891

*e-mail*: [fernanda\\_massita@hotmail.com](mailto:fernanda_massita@hotmail.com)

Nome completo: **Guilherme Bergmann Borges Vieira**

Filiação institucional: Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Departamento: Centro de Ciências Sociais (CCSO)

Função ou cargo ocupado: Professor Adjunto

Endereço completo para correspondência: Universidade de Caxias do Sul. Centro de Ciências Sociais. Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - CEP 95070-560 - Caxias do Sul - RS

Telefone para contato: (51) 9944-8504

*e-mail*: [gbbvieir@ucs.br](mailto:gbbvieir@ucs.br)

Nome completo: **Fábio Verruck**

Filiação institucional: Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Departamento: Centro de Ciências Sociais (CCSO)

Função ou cargo ocupado: Coordenador do Curso de Comércio Internacional

Endereço completo para correspondência: Universidade de Caxias do Sul. Centro de Ciências Sociais. Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - CEP 95070-560 - Caxias do Sul - RS

Telefone para contato: (54) 3218-2728

*e-mail:* [fverruck@ucs.br](mailto:fverruck@ucs.br)

Nome completo: **Roberto Birch Gonçalves**

Filiação institucional: Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Departamento: Centro de Ciências Sociais (CCSO)

Função ou cargo ocupado: Diretor do Instituto de Pesquisas Económicas e Sociais (IPES)

Endereço completo para correspondência: Universidade de Caxias do Sul. Centro de Ciências Sociais. Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - CEP 95070-560 - Caxias do Sul - RS

Telefone para contato: (54) 3218-2728

*e-mail:* [rbgoncal@ucs.br](mailto:rbgoncal@ucs.br)

***Submetido em: 05/05/2014***

***Aceito em: 18/12/2014***