



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS FLORIANÓPOLIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E GESTÃO DO
CONHECIMENTO

Júlio César Farias Zilli

***Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção
ao Porto Inteligente**

Florianópolis

2022

Júlio César Farias Zilli

***Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção
ao Porto Inteligente**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento.
Orientadora: Profa. Patrícia de Sá Freire, Dra.
Coorientadora: Profa. Solange Maria da Silva, Dra.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Zilli, Júlio César Farias

Framework para a Governança Multinível do Sistema
Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente /
Júlio César Farias Zilli ; orientadora, Patrícia de Sá
Freire, coorientadora, Solange Maria da Silva, 2022.
525 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em
Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Engenharia e Gestão do Conhecimento. 2. Governança.
3. Governança Portuária. 4. Governança Multinível. 5. Porto
Inteligente. I. Freire, Patrícia de Sá . II. Silva, Solange
Maria da . III. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do
Conhecimento. IV. Título.

Júlio Cesar Farias Zilli

Framework para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Alexandre Augusto Biz, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Denilson Sell, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Profa. Lillian Maria Araújo de Rezende Alvares, Dra.
Universidade de Brasília - UnB

Profa. Kelly Cristina Benetti Tonani Tosta, Dra.
Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento.

Prof. Roberto Carlos dos Santos Pacheco, Dr.
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Profa. Patrícia de Sá Freire, Dra.
Orientadora

Florianópolis, 2022

A minha esposa Nadia Damiani Zilli e aos meus filhos Ana Damiani Zilli e João Damiani Zilli.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus.

Agradeço também a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEGC da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, em especial,

À minha orientadora, Profa. Dra. Patrícia de Sá Freire, pela sabedoria, comprometimento, direcionamentos e estímulos para a construção da tese. Minha gratidão por acreditar no meu potencial, procurando sempre o melhor caminho para a realização dos nossos objetivos. O comprometimento em fazermos tudo da melhor forma nos aproxima e consolida cada vez mais a nossa parceria. A construção desta tese não seria possível sem a sua prestigiosa e dedicada colaboração. És um exemplo de força, dedicação e profundo empenho. Seguimos sempre firmes e fortes!!

À Profa. Dra. Gertrudes A. Dandolini e ao Prof. Dr. João Arthur de Souza pela gentileza de sempre e incentivo para ingressar no doutorado.

Aos especialistas de domínio do sistema portuário brasileiro pela disponibilidade de compartilhar todos os seus conhecimentos adquiridos na prática e em pesquisas acadêmicas, contribuindo para a validação do *framework* e sua visão sistêmica e colaborativa.

Aos membros da banca avaliadora, Prof. Dr. Alexandre Augusto Biz, Prof. Dr. Denilson Sell, Profa. Dra. Lillian Maria Araújo de Rezende Alvares e Profa. Dra. Kelly Cristina Benetti Tonani, pelas sugestões e contribuições para o avanço da pesquisa.

Ao Laboratório de Transporte e Logística (LabTrans), pela oportunidade de trabalharmos juntos em 2018-2019.

Ao Laboratório ENGIN/EGC/UFSC - Engenharia da Integração e Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional – e, principalmente às pesquisadoras Fernanda Kempner Moreira, Gisely Tonello, Patricia de Sá Freire e Rogéria Couto, pela atividade de pesquisa programada (APP) sobre Governança Multinível, que possibilitou fundamentar os estudos sobre o tema e consolidar as contribuições desta tese ao avanço do conhecimento científico.

Aos amigos que encontrei no EGC, em especial à Estela Boiani, Graziela Brezolin, Luana Barcelos e Adriana Koleski e demais membros do ENGIN/EGC/UFSC.

À Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC pelo apoio para a implementação de todos os projetos de ensino, pesquisa e extensão.

À equipe do Grupo de Pesquisa Gestão e Estratégia em Negócios Internacionais – GENINT/UNESC, Programa de Qualificação para Exportação – PEIEX Criciúma, Programa Prata da Casa, Programa de Imersão Empresarial – PRIME, PRIME *Experience*, PRIME *Class* e a todos os bolsistas de extensão e dos projetos de iniciação científica PIBIC Junior, PIBIC, PIC 170 e FUMDES pela parceria de sempre.

À Profa. Dra. Adriana Carvalho Pinto Vieira, pela fortalecida parceria no ensino, pesquisa e extensão. Gratidão pelo apoio de sempre nos projetos.

Aos autores referenciados nesta tese, pela importância de seus estudos, os quais foram primordiais para a construção desta pesquisa.

Ao amigo e parceiro Paulino Cachoeira de Moraes pela acolhida em Florianópolis durante o período das disciplinas presenciais em 2018 e 2019.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram para a realização deste estudo.

“O cientista não é o homem que fornece as verdadeiras respostas;
é quem faz as verdadeiras perguntas.”

Claude Lévi-Strauss

RESUMO

O sistema portuário é um dos principais elos na cadeia logística, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico das regiões nas quais está inserido. No caso brasileiro, com dimensões continentais, o setor portuário é amparado por um marco legal e institucional que direciona o modelo de exploração. Dada a sua complexidade e pelas múltiplas relações com *stakeholders*, verifica-se que o setor está imerso em desafios e deficiências. Para atender a demanda de governar múltiplos interesses, a literatura acadêmica sugere o modelo de Governança Multinível, mas não estabelece um *framework* à luz das diretrizes multiníveis para a implantação de um porto inteligente, considerando sistemas resilientes, eficácia e um nível de cooperação e participação dos *stakeholders* em plataformas tecnológicas. Nesse contexto, surge a questão “Como governar o sistema portuário brasileiro considerando a complexidade das relações entre os múltiplos *stakeholders* logísticos portuários, a fim de respeitar diretrizes multiníveis em direção ao porto inteligente?”. Para responder esta questão, definiu-se o objetivo “Propor um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.” Foi realizada uma pesquisa teórica e aplicada com abordagem qualitativa, inserida no paradigma interpretativista, de objetivo propositivo, mediante análise bibliográfica e documental com etapas exploratória, descritiva e propositiva. Como técnica de pesquisa bibliográfica realizou-se a revisão narrativa e revisão integrativa da literatura. A primeira analisou o panorama das publicações sobre *stakeholders* logísticos portuários; estrutura portuária, métodos de classificação dos portos; modelos de titularidade, gestão e relações público-privado; modelos de governança e as experiências internacionais de governança portuária. A revisão integrativa realizou uma análise dos Modelos Conceituais de Governança Portuária, com busca realizada em base de dados eletrônica, internacional e interdisciplinar, acrescida de resultados da BDTD. A pesquisa documental compreendeu a estrutura e a evolução do marco legal institucional do sistema portuário brasileiro, contemplando a administração, planejamento, poder concedente, regulação, fiscalização e seus conflitos e diálogos necessários. Na etapa descritiva, foram descritos e inter-relacionados os elementos constitutivos da Governança Multinível e da Governança Portuária. Após a verificação prévia e interna de consistência dos elementos constitutivos e de suas inter-relações, originou-se o *framework*. Para a validação da proposta, foram realizadas duas etapas de verificação externa de consistência. A primeira contou com a participação de especialista não acadêmico, servidor público do setor, com experiência em múltiplos níveis de governança do sistema portuário brasileiro. Em seguida foram entrevistados especialistas acadêmicos vinculados a um laboratório de transporte e logística e outro especialista não acadêmico, gestor de um dos maiores portos brasileiros, resultando na versão final do *framework* proposto para o cenário brasileiro e uma versão genérica para utilização em outro cenário similar. Os resultados desta pesquisa contribuem para o avanço da ciência a partir do próprio *framework* proposto e das análises dos modelos conceituais, nacionais e internacionais sobre governança portuária e da consolidação da análise histórica do marco legal que ampara o sistema portuário brasileiro. O *framework* e as diretrizes propostas contribuirão para o desenvolvimento e implantação de políticas públicas para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

Palavras-chave: Sistema Portuário. Governança. Governança Portuária. Governança Multinível. Porto Inteligente.

ABSTRACT

The port system is one of the main links in the logistics chain, contributing to the socioeconomic development of the regions in which it operates. In the Brazilian case, with continental dimensions, the port sector is supported by a legal and institutional framework that guides the exploration model. Given its complexity and the multiple relationships with stakeholders, it appears that the sector is immersed in challenges and deficiencies. To meet the demand to govern multiple interests, the academic literature suggests the Multilevel Governance model, but does not establish a framework in light of the multilevel guidelines for the implementation of a smart port, considering resilient systems, effectiveness and a level of cooperation and participation of the stakeholders in technology platforms. In this context, the question arises “How to govern the Brazilian port system considering the complexity of the relationships between the multiple logistical port stakeholders, in order to respect multilevel guidelines towards the smart port?”. To answer this question, the objective was defined “Propose a framework for the Multilevel Governance of the Brazilian port system towards the smart port.” A theoretical and applied research was carried out with a qualitative approach, inserted in the interpretivist paradigm, with a propositional objective, through bibliographic and documentary analysis with exploratory, descriptive and propositional stages. As a bibliographic research technique, a narrative review and an integrative literature review were carried out. The first analyzed the overview of publications on port logistics stakeholders; port structure, port classification methods; models of ownership, management and public-private relations; governance models and international experiences of port governance. The integrative review carried out an analysis of the Conceptual Models of Port Governance, with a search carried out in an electronic, international and interdisciplinary database, plus BDTD results. Documentary research comprised the structure and evolution of the institutional legal framework of the Brazilian port system, covering administration, planning, granting power, regulation, inspection and their necessary conflicts and dialogues. In the descriptive stage, the constitutive elements of Multilevel Governance and Port Governance were described and interrelated. After the previous and internal verification of the consistency of the constitutive elements and their interrelationships, the framework was created. For the validation of the proposal, two steps of external consistency verification were carried out. The first had the participation of a non-academic specialist, a public servant in the sector, with experience in multiple levels of governance of the Brazilian port system. Then, academic specialists linked to the transport and logistics laboratory and another non-academic specialist, manager of one of the largest Brazilian ports, were interviewed, resulting in the final version of the proposed framework for the Brazilian scenario and a generic version for use in another similar scenario. The results of this research contribute to the advancement of science from the proposed framework itself and from the analysis of conceptual, national and international models on port governance and the consolidation of the historical analysis of the legal framework that supports the Brazilian port system. The proposed framework and guidelines will contribute to the development and implementation of public policies for the Multilevel Governance of the Brazilian port system towards the smart port.

Keywords: Port System. Governance. Port Governance. Multilevel Governance. Smart Port.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Objetos de análise do ENGIN/UFSC.....	42
Figura 2 – Sistema, fronteira, ambiente e observador	51
Figura 3 – Características dos sistemas.	52
Figura 4 – <i>Stakeholders</i> logísticos portuários.....	56
Figura 5 – Sistema <i>hub-and-spokes</i> e regionalização de portos.....	69
Figura 6 – Caminho evolutivo da 5 ^a . geração dos portos.	82
Figura 7 – Futura 6 ^a geração de portos.	85
Figura 8 – Perspectivas de observação da governança no setor público.	117
Figura 9 – Relação principal-agente em um modelo direto de interação.	118
Figura 10 – Relação entre governança e gestão.	119
Figura 11 – Modelo e governança e gestão.	120
Figura 12 – Mecanismos e práticas de Governança Organizacional Pública.	121
Figura 13 – Contexto e estrutura do sistema de GovCorp.....	126
Figura 14 – Estrutura para análise de governança em um único porto.....	134
Figura 15 – Estrutura para análise de governança envolvendo diversos portos.....	136
Figura 16 – Modelo tridimensional de governança portuária.....	138
Figura 17 – Submodelos de governança nos portos de Xangai e Shenzhen.....	139
Figura 18 – Modelo <i>Matching Framework</i>	141
Figura 19 – Modelo relação da governança firma/governo.....	144
Figura 20 – Modelo para Implementação de Reformas Portuárias e Performance Portuária.	145
Figura 21 – Modelo conceitual proposto.....	148
Figura 22 – Lógica conceitual do modelo.	149
Figura 23 – Sistemática de aplicação do modelo.	151
Figura 24 – Novo arranjo institucional.....	156
Figura 25 – Modelo conceitual.....	158
Figura 26 – <i>Framework</i> conceitual para a Governança Policêntrica de portos.....	160
Figura 27 – <i>Framework</i> das relações entre as quatro questões básicas da governança portuária.	168
Figura 28 – O modelo de Análise da Governança Portuária e Criação de Valor.	171
Figura 29 – Estrutura de governança na Costa do Marfim.....	195
Figura 30 – Proposta de Gamassa e Chen (2017).....	196

Figura 31 – Estrutura de governança em Gana.....	197
Figura 32 – Proposta de Ago, Yan e Enam (2016).....	198
Figura 33 – Modelo de governança portuária da China (Pré 1984).	213
Figura 34 – Modelo de governança portuária da China (Pré 2001).	214
Figura 35 – Modelo de governança portuária da China (atual).....	215
Figura 36 – Estrutura administrativa do Ministério do Oceano e Pesca.	217
Figura 37 – Administração portuária de Incheon (antes de 2005 e atual).....	219
Figura 38 – Administração portuária de Ulsan (antes de 2007 e atual).	220
Figura 39 – Administração portuária de Gwangyang (antes de 2011 e atual).	221
Figura 40 – Administração portuária de Busan (antes de 2003 e atual).....	222
Figura 41 – Desenvolvimento do conceito do porto da baía de Suruga.	225
Figura 42 – Esboço conceitual do conceito do porto da baía de Suruga.	226
Figura 43 – Medidas a serem tomadas no âmbito da Estratégia de Promoção Logística do Porto da Baía de Suruga.	227
Figura 44 – Medidas a serem tomadas no âmbito do Plano Básico de Desenvolvimento do Porto da Baía de Suruga.	228
Figura 45 – Plano espacial de base ampla para a Prefeitura de Shizuoka.	229
Figura 46 – Governança portuária em Hong Kong.	230
Figura 47 – Reforma portuária de Taiwan em 2012.....	232
Figura 48 – Estrutura organizacional do Departamento de Navegação e Aviação.	232
Figura 49 – Estrutura organizacional do Departamento Marítimo e Portuário.	233
Figura 50 – Estrutura organizacional de Taiwan International Ports Corporation Ltd.	234
Figura 51 – Modelo de governança portuária da França (2008).	240
Figura 52 – Estrutura de governança na Grécia.	244
Figura 53 – Distribuição das autoridades portuária na Itália.....	247
Figura 54 – Modelo de governança portuária da Itália.....	248
Figura 55 – Modelo de governança portuária dos Países Baixos.	250
Figura 56 – Organização do setor portuário de Portugal.....	252
Figura 57 – Organização do setor portuário de Portugal.....	253
Figura 58 – Relacionamento entre organizações governamentais na Turquia.	257
Figura 59 – Tipos de administração de portos na Turquia.	258
Figura 60 – Design da pesquisa.....	275
Figura 61 – PO’s e instalações portuárias autorizadas.	295

Figura 62 – Distribuição dos PO's no território aduaneiro brasileiro.	297
Figura 63 – Governança do sistema portuário brasileiro.....	298
Figura 64 – O porto como um ele entre os <i>stakeholders</i>	302
Figura 65 – Governança do Porto de Imbituba – SC.....	304
Figura 66 – Governança do Porto de Vitória – ES e seus <i>stakeholders</i> logísticos portuários.	305
Figura 67 – Configuração organizacional da Lei nº 8.630/1993.	311
Figura 68 – Formas de exploração de PO's e Instalações Portuárias.....	315
Figura 69 – Estrutura organizacional do MTPAC.....	323
Figura 70 – Nova estrutura organizacional do MINFRA.	328
Figura 71 – Mapa estratégico do MINFRA.....	329
Figura 72 – Instâncias de governança do MINFRA.	339
Figura 73 – Atores envolvidos nas funções de governança e gestão do MINFRA.	340
Figura 74 – Poder Concedente e Autoridade Portuária a partir da Portaria SEP/PR nº 03/2014 e Lei nº 12.815/2013.....	343
Figura 75 – Antecedentes da Portaria SEP/PR nº 03/2014.....	344
Figura 76 – Instrumentos de planejamento portuário - Portaria SEP/PR nº 03/2014.....	345
Figura 77 – Estrutura do PIT.	353
Figura 78 – Evolução do desenvolvimento do PSP em PO's e TUP's.....	355
Figura 79 – Versão I do <i>framework</i> proposto.....	424
Figura 80 – Versão II do <i>framework</i> proposto.	434
Figura 81 – <i>Framework</i> para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente.....	447
Figura 82 – <i>Framework</i> para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente – versão genérica.....	449

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem Governança Portuária (GovPort).	37
Quadro 2 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem Gestão Portuária.	38
Quadro 3 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem Governança Multinível.....	39
Quadro 4 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem <i>Multilevel Governance</i>	41
Quadro 5 – Linhas de pesquisa do laboratório ENGIN/UFSC.....	42
Quadro 6 – Trabalhos relacionados ao tema do PPGEGC.	44
Quadro 7 – Estrutura da pesquisa.	47
Quadro 8 – Definições de <i>stakeholder</i> de Freeman.....	54
Quadro 9 – <i>Stakeholders</i> portuários, interesses e diferentes fontes de influência.....	57
Quadro 10 – Categorias de <i>stakeholders</i>	58
Quadro 11 – Natureza dos <i>stakeholders</i>	59
Quadro 12 – Aspectos chave relacionados ao conceito de porto.	63
Quadro 13 – Tipologias de portos.	65
Quadro 14 – Classificação dos portos de contêineres.	67
Quadro 15 – Funções dos portos.	68
Quadro 16 – Objetivos, instrumentos e impactos das companhias marítimas, operadores portuários e autoridades portuárias.....	72
Quadro 17 – Tipologias e características das Autoridades Portuárias.....	73
Quadro 18 – Diferenças entre os portos da 4ª geração e 5ª geração (primeira versão).	83
Quadro 19 – Segunda versão da 5ª geração de portos.	84
Quadro 20 – Futura 6ª geração de portos.	88
Quadro 21 – Síntese das gerações dos portos.....	91
Quadro 22 – Síntese dos modelos de titularidade portuária.	93
Quadro 23 – Síntese dos modelos de gestão portuária.	97
Quadro 24 – Combinações entre modelos de titularidade e gestão portuária.	98
Quadro 25 – Classificação dos principais modelos e suas características.....	98
Quadro 26 – Relações público/privado e das funções portuárias.....	100
Quadro 27 – Matriz de privatização das funções portuárias.	100
Quadro 28 – Tipos de devolução e suas características.....	102
Quadro 29 – Categorização das atividades portuárias.....	102

Quadro 30 – Dilemas contribuintes para uma possibilidade de fracasso dos mecanismos de governança.....	108
Quadro 31 – Características da GovG.	112
Quadro 32 – Resumo comparativo das teorias de GovG.....	113
Quadro 33 – Formas de GovG, instituições e programas internacionais.	114
Quadro 34 – Comparação entre governabilidade e governança.	116
Quadro 35 – Princípios de governança do TCU.....	122
Quadro 36 – Evolução dos conceitos de GovCorp por década.	124
Quadro 37 – Princípios de GovCorp.	125
Quadro 38 – Evolução do conceito de Governança Portuária.....	130
Quadro 39 – Mecanismos e componentes do modelo <i>Matching Framework</i>	142
Quadro 40 – Alternativa de configuração do <i>Matching Framework</i>	142
Quadro 41 – Eixos e afirmativas para a aplicação do modelo.....	147
Quadro 42 – Modelo de governança portuária.	149
Quadro 43 – Dimensões, fatores e questões para avaliar o modelo de governança.	152
Quadro 44 – Nova estrutura de planejamento e governança portuária.....	155
Quadro 45 – Maneiras pelas quais o setor portuário demonstra recursos policêntricos.....	162
Quadro 46 – Forças, fraquezas e fatores conhecidos da governança policêntrica.	164
Quadro 47 – Síntese dos pressupostos teóricos, objetivos e aplicação dos modelos de governança portuária.	177
Quadro 48 – Tipos de MultiGov.....	182
Quadro 49 – Evolução do conceito de MultiGov.	182
Quadro 50 – Categoria e descrição dos pressupostos teóricos da MultiGov.....	185
Quadro 51 – Resumo dos elementos teóricos do Modelo MultiGov nas organizações.	188
Quadro 52 – Mecanismos e componentes da MultiGov.....	192
Quadro 53 – Características das reformas portuárias na América Latina e Caribe.....	199
Quadro 54 – Organismos governamentais nos portos.	202
Quadro 55 – Modelos atuais de governança portuária na América Latina.	204
Quadro 56 – Aplicação do <i>Matching Framework</i> de Brooks e Cullinane (2006).....	209
Quadro 57 – Classificação dos portos na Coreia.....	216
Quadro 58 – Maiores portos japoneses e seus administradores/autoridades portuárias.....	223
Quadro 59 – Mudanças de política e governança do sistema portuário flamengo.	235
Quadro 60 – Elementos para aprofundar a política portuária na Bélgica.....	237

Quadro 61 – Síntese das práticas de governança portuária aplicadas nas Américas, África, Ásia, Europa e Oceania.....	263
Quadro 62 – Níveis, dimensões e elementos da Governança Portuária.	269
Quadro 63 – Delineamento da abordagem metodológica.	274
Quadro 64 – Estrutura bibliográfica correspondente ao objetivo específico A.....	276
Quadro 65 – Estrutura bibliográfica correspondente ao objetivo específico B.	277
Quadro 66 – Estrutura bibliográfica (revisão narrativa) correspondente ao objetivo específico C.....	278
Quadro 67 – Trajetória para determinar a bibliografia para análise.....	280
Quadro 68 – Resultados da revisão integrativa da literatura correspondente ao objetivo específico C.	281
Quadro 69 – Estrutura documental correspondente ao objetivo específico D.	282
Quadro 70 – Conceitos relacionados à exploração do sistema portuário nacional.	293
Quadro 71 – Portos públicos delegados e administrados por Cia Docas.	295
Quadro 72 – <i>Stakeholders</i> internos e de legislação e de políticas públicas sob a perspectiva da nova organização ministerial do MINFRA (Decreto nº 10.360/2020).....	300
Quadro 73 – Composição dos <i>stakeholders</i> logísticos portuários presentes no sistema portuário brasileiro.....	306
Quadro 74 – Cronologia de normativas - período de 1869 a 1903.....	309
Quadro 75 – Cronologia de normativas – período de 1930 a 1990.....	310
Quadro 76 – Mudanças proporcionadas pela Lei nº 8.630/1993.....	312
Quadro 77 – Diferenças entre Terminal Arrendado e TUP.....	316
Quadro 78 – Evolução do quadro institucional I.....	316
Quadro 79 – Novas funções da Autoridade Portuária.	319
Quadro 80 – Evolução da modelagem dos portos públicos.....	319
Quadro 81 – Evolução do quadro institucional II.....	323
Quadro 82 – Comparação entre a SEP/PR e a SNP/MTPAC a partir das mudanças no marco regulatório.....	325
Quadro 83 – Evolução do quadro institucional III.	326
Quadro 84 – Comparação entre a SNP/MTPAC e a SNPTA/MINFRA a partir das mudanças no marco regulatório.....	331
Quadro 85 – Principais modificações no marco regulatório para o planejamento, TUP e arrendamento.	332

Quadro 86 – Evolução do quadro institucional IV.	332
Quadro 87 – Síntese das principais alterações trazidas pela Lei nº 14.047/2020 regulamentada pelo Decreto nº 10.672/2021.	333
Quadro 88 – Síntese das principais regulamentações nos anos 2000 a 2020.	334
Quadro 89 – Outras instâncias de governança.	341
Quadro 90 – Outras instâncias de governança.	341
Quadro 91 – Principais instâncias externas de governança.	342
Quadro 92 – Tipos e modalidades de outorgas portuárias.	350
Quadro 93 – Projetos concluídos pelo PPI.	356
Quadro 94 – Projetos em andamento pelo PPI.	357
Quadro 95 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e do porto inteligente de 6ª. geração.	373
Quadro 96 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e as características dos modelos conceituais de governança portuária.	376
Quadro 97 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança na África.	386
Quadro 98 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança nas Américas (Sul, Central e Norte).	389
Quadro 99 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Ásia.	395
Quadro 100 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Europa.	400
Quadro 101 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Oceania.	409
Quadro 102 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com o sistema portuário brasileiro.	411
Quadro 103 – Síntese das entrevistas.	444
Quadro 104 – Diretrizes para a Liderança da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.	450
Quadro 105 – Diretrizes para a Estratégia da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.	451
Quadro 106 – Diretrizes para o Controle da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.	452

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
AAPA	American Association of Port Authorities
ABP	Associated British Ports
ADB	Asian Development Bank
AMT	Autoridade de Mobilidade e Transporte
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviário
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP	Autoridade Portuária
APB	Autoridade Portuária de Busan
API	Autoridade Portuária de Incheon
APP	Áreas de Preservação Permanentes
APP	Autoridade Portuária para os Portos
APPA	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
APU	Autoridade Portuária de Ulsan
APYG	Autoridade Portuária de Yeosu-Gwangyang
ARP	Autoridade Reguladora de Portos
ASP	Autoridades do Sistema Portuário
ATCC	Autoridade do Terminal de Contêineres da Coreia
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BTDB	British Transport Docks Board
CADE	Conselho Administrador de Defesa Econômica
CAMP	Coreia Administração Marítima e Portuária
CAP	Conselho da Autoridade Portuária

CCA	Conselho de Cooperação Aduaneira
CCN	Comitê de Coordenação Nacional
CDC	Companhia Docas do Ceará
CDFMM	Conselho Diretor de Fundo da Marinha Mercante
CDP	Companhia Docas do Pará
CDP	Comitê de Desenvolvimento Portuário
CDRJ	Companhia Docas do Rio de Janeiro
CDSA	Companhia Docas de Santana
CDSS	Companhia Docas de São Sebastião
CEG	Comitê Estratégico de Governança
CEP/PR	Comissão de Ética Pública da Presidência da República
CGG	Commission on Global Governance
CGSI	Comitê Gestor de Segurança da Informação da Presidência da República
CGU	Controladoria Geral da União
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CIPP	Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém S.A
CIT	Comitê Técnico de Integridade
CMI	Centro Marítimo Internacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIPT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODEBA	Companhia 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
COGEA	Comitê de Gestão Ambiental
COGET	Comitê de Gestão Territorial
COMAP	Companhia Municipal de Administração Portuária
CONAC	Conselho de Aviação Civil
CONAERO	Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONAPORTOS	Comissão Nacional das Autoridades dos Portos
CONFIS	Conselho Fiscal
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Política de Transporte
CONSAD	Conselho de Administração
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CP	Comitê Portuário
CTG	Comitê Técnico de Governança
CTI	Comitê Técnico de Integridade
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DCDFMM	Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante
DEAP	Departamento de Estruturação e Articulação de Parcerias
DEFOM	Departamento de Fomento e Desenvolvimento de Infraestrutura
DGCFPA	Direção Geral de Construção de Ferrovias, Portos e Aeroportos
DGCO	Departamento de Gestão de Contratos de Arrendamento e Concessão
DGMP	Departamento de Gestão e Modernização Portuária
DIRAFI	Diretor de Administração e Finanças
DIROPE	Diretor de Infraestrutura e Operações
DIRPAD	Diretor de Planejamento e Desenvolvimento
DIRPRE	Diretor Presidente
DMP	Departamento Marítimo e Portuário
DNA	Departamento de Navegação e Aviação
DNHI	Departamento de Navegação e Hidrovias
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre
DNOP	Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias
DNPVN	Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis
DOCAPB	Companhia Docas do Estado de Paraíba
DOU	Diário Oficial da União
DP	Diretorias Portuárias
DPI	Dubai Portos Internacionais
EDI	Electronic Data Interchange
EDP	Empresas de Desenvolvimento Portuário
EEP	Exploração de Espaços Portuários

EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMAP	Empresa Maranhense de Administração Portuária
ENGIN	Engenharia da Integração e Governança do Conhecimento
EPL	Empresa de Planejamento e Logística S.A.
ERP	Sistemas de Integrados de Gestão Empresarial (ERP)
ETC	Estação de Transbordo de Carga
EUA	Estados Unidos da América
EVTEA	Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Unions
FDARH	Fundo de Desenvolvimento de Ativos da República Helênica
FET	Ferrovias Estatais Turcas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOB	Free on Board
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GC	Gestão do Conhecimento
GEIPOT	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GovCorp	Governança Corporativa
GovG	Governança Global
GovP	Governança Pública
GPG	Gestores de Processos de Gestão
IA	Inteligência Artificial
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IFCA	International Federation of Accountants
IGAP	Índice de Gestão da Autoridade Portuária
IMF	International Monetary Fund
IMO	International Maritime Organization
IMT	Instituto de Mobilidade e Transporte
INFRAERO	Empresa Brasileiro de Infraestrutura Aeroportuária

INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia
INPH	Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias
IP	Instalação Portuária
IP4	Instalação Portuária de Pequeno Porte
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPGAP	Instrumentos de Planejamento e Gestão das Autoridades Portuárias
IPT	Instalação Portuária de Transbordo
IPTur	Instalação Portuária de Turismo
MAMP	Ministério de Assuntos Marítimos e Pescas
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MATTM	Ministério de Assuntos Terrestres, Transportes e Marítimos (
MCGU	Ministério da Controladoria Geral da União
MCT	Ministério da Construção e do Transporte
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Indústria
MIN	Ministério da Integração Nacional
MINFRA	Ministério da Infraestrutura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério das Minas e Energia
MNPI	Ministério da Navegação e Política Insular
MOP	Ministério do Oceano e Pesca
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
MRE	Ministérios das Relações Exteriores
MT	Ministério dos Transportes
MTC	Ministério dos Transportes e Comunicações
MTPAC	Ministério do Transportes, Portos e Aviação Civil
MULTIGOV	Governança Multinível
NG	Núcleo de Governança
OACI	Organização Internacional da Aviação Civil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEP	Organização Estadual de Planejamento
OGMO	Órgão Gestão de Mão-de-Obra
OMA	Organização Mundial das Alfandegas
OMC	Organização Mundial de Comércio
OMI	Organização Marítima Internacional
OMS	Organização Mundial da Saúde
OMT	Organização Marítima Turca
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Operador Portuário
PCS	Port Communities System
PDI	Departamento de Política e Departamento Integrado
PDZ	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento
PF	Polícia Federal
PGO	Plano Geral de Outorgas Portuárias
PGP	Plano Geral de Parcerias
PIB	Produto Interno Bruto
PIEE	Portos Industriais de Empresas Estatais
PIT	Plano Integrado de Transporte
PM	Plano Mestre
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMGP	Programa de Modernização da Gestão Portuária
PND	Plano Nacional de Dragagem
PNL	Plano Nacional de Logística
PNLI	Plano Nacional de Logística Integrada
PNLP	Plano Nacional de Logística Portuária
PNLT	Plano Nacional de Logística de Transporte
PO	Porto Organizado
PORTOBRAS	Empresa de Portos do Brasil S.A.
PP	Política Portuária
PPGEGC	Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
PPI	Programa de Parcerias e Investimento (PPI).
PRGAP	Programa Federal de Apoio à Regularização e Gestão Ambiental Portuária

PS	Planos Setoriais
PSP	Planos Setoriais de Parcerias
PSP	Porto sem Papel
RFID	Radio Frequency Identification
SAM	Subsecretaria de Assuntos Marítimos
SAP	Sistemas de Autoridades Portuárias
SCI	Subsecretaria de Conformidade e Integridade
SCPAR	SC Participações e Parcerias S.A.
SEAE	Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
SEP	Secretaria Especial de Portos
SEP/PR	Secretaria de Portos da Presidência da República
SFPP	Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias
SGP	Secretaria Geral dos Portos
SIP	Superintendência do Porto de Itajaí
SNAC	Secretaria Nacional de Aviação Civil
SNP	Secretaria Nacional de Portos
SNPTA	Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário
SNTT	Secretaria Nacional de Transportes Terrestres
SOPH-RO	Sociedade de Porto e Hidrovia do Estado de Rondônia
SPI	Secretaria de Política e Integração
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SRI	Stanford Research Institute
SUEXT	Subsecretaria de Operações de Comércio Exterior
SUNAMAM	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
SUPRG	Superintendência do Porto de Rio Grande
TCU	Tribunal de Contas da União
TGS	Teoria Geral dos Sistemas
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TIPC	Taiwan International Ports Corporation Ltd.
TNPA	Transnet National Port Authority
TUP	Terminal de Uso Privado
UFBA	Universidade Federal da Bahia

UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UGICR	Unidade de Gestão, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão
UN	United Nations
UNB	Universidade de Brasília
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância
UPF	Universidade de Passo Fundo
VIGIAGRO	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional
WCO	World Customs Organization
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
ZEE	Zoneamento Econômico Ecológico

SUMÁRIO

SUMÁRIO	26
1 INTRODUÇÃO	27
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	27
1.2 OBJETIVOS, GERAL E ESPECÍFICOS	32
1.3 JUSTIFICATIVA	33
1.4 INEDITISMO	36
1.5 ADERÊNCIA AO PPGE GC	42
1.6 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	46
1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO	46
2 REVISÃO DA LITERATURA	49
2.1 SISTEMA PORTUÁRIO: CONCEITOS BASILARES.....	49
2.2 PORTO: CONCEITO, TIPOLOGIAS, FUNÇÕES E ZONAS DE INFLUÊNCIA.....	60
2.3 AUTORIDADE PORTUÁRIA: CONCEITO, TIPOLOGIAS E CARACTERÍSTICAS .	70
2.4 MÉTODOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS PORTOS: DA 1ª À 6ª GERAÇÃO.....	77
2.5 MODELOS DE TITULARIDADE, GESTÃO PORTUÁRIA E RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO	91
2.6 GOVERNANÇA: CONCEITOS, TIPOLOGIAS E DIRETRIZES TEÓRICAS	104
2.7 GOVERNANÇA PORTUÁRIA: CONTEXTO E EVOLUÇÃO DO CONCEITO	127
2.8 MODELOS CONCEITUAIS DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA.....	132
2.9 GOVERNANÇA MULTINIVEL: CONTEXTO, EVOLUÇÃO E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.....	180
2.10 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS. DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA.....	193
2.11 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DA PESQUISA	266
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	272
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	273
3.2 ETAPA I: EXPLORATÓRIA	275
3.3 ETAPA II: DESCRITIVA.....	282
3.4 ETAPA III: PROPOSITIVA	283
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	291
4.1 ANÁLISE DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO.....	291

4.2 INTER-RELAÇÃO DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA MULTIGOV E DA GOVERNANÇA PORTUÁRIA	370
5 <i>FRAMEWORK</i> PARA A GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO EM DIREÇÃO AO PORTO INTELIGENTE	422
5.1 VALIDAÇÃO DO <i>FRAMEWORK</i> PARA A GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO EM DIREÇÃO AO PORTO INTELIGENTE – ETAPA I.....	429
5.2 VALIDAÇÃO DO <i>FRAMEWORK</i> PARA A GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO EM DIREÇÃO AO PORTO INTELIGENTE – ETAPA II.....	435
5.3 DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DO <i>FRAMEWORK</i> PARA A GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO EM DIREÇÃO AO PORTO INTELIGENTE	450
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	454
APÊNDICES	509
APÊNDICE A.....	510
APÊNDICE B.....	512
APÊNDICE C.....	514
APÊNDICE D.....	516
APÊNDICE E.....	518
APÊNDICE F.....	520
APÊNDICE G.....	522

1 INTRODUÇÃO

Este primeiro capítulo apresenta a contextualização e a definição do problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos, justificativa, delimitação da pesquisa, aderência ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento - PPGEGC/UFSC e a estrutura da pesquisa.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

O sistema portuário brasileiro caracteriza-se como um dos principais alicerces da cadeia logística nacional, configurando-se como um elo fundamental nas trocas comerciais, seja no mercado interno ou externo. Incorporado em um ambiente e um sistema complexo (ALVES, 2012; BERTALANFFY, 1969; MARTINELLI; VENTURA, 2012; MATURANA, 2001; MAXIMIANO, 2002; OLIVEIRA 2010; PRIM *et al.*, 2017; TARRIDE; ZUÑIGA, 2010), conta com a participação de *stakeholders* internos, externos, de legislação e políticas públicas e *stakeholders* da própria comunidade onde o porto está inserido (DE LANGEN, 2006; LACERDA, 2013; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002; NOTTEBOOM *et al.*, 2015).

Dessa forma, com dimensões continentais, possuindo 8,5 mil quilômetros de vias navegáveis, o setor portuário brasileiro conta com um marco legal e institucional que direciona a modelo de exploração portuária, a partir da Lei dos Portos nº 12.815/2013, bem como regulamentações ambientais, para as concessões, delegações, arrendamentos e agências reguladoras.

O Ministério da Infraestrutura (MINFRA), a Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA), a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), as Autoridades Portuárias (AP) e a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP) atuam diretamente para o delineamento das políticas públicas para o desenvolvimento do setor, com enfoque para a administração, planejamento, poder concedente, regulação e fiscalização.

A estrutura portuária brasileira é representada por 36 Portos Públicos organizados, já incluso o Terminal Portuário de Pecém (CE), autorização estadual concedida a Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém S.A (CIPP). Ainda compõem essa estrutura, de acordo com a lista de instalações portuárias autorizadas da ANTAQ (BRASIL, 2021), 191 Instalações Portuárias (IP), 194 Terminais de Uso Privado (TUP), 40

Estações de Transbordo de Carga (ETC), 39 Instalações Portuárias de Pequeno Porte (IP4) e 4 Instalações Portuárias de Turismo (IPTur).

Apesar da evolução proporcionada por políticas públicas para a promoção da competitividade do setor portuário e a aproximação com a iniciativa privada desde os anos 1990 (Lei nº 8.630/1993) e com o novo marco legal implementado pela Lei nº 12.815/2013 e também pelo seu desempenho na movimentação de cargas, constituindo-se de um importante e complexo agente econômico com múltiplas relações com *stakeholders* públicos e privados, verifica-se que o setor está imerso em desafios e deficiências que se alastram a décadas.

Nesse sentido, serão pontuados na sequência estudos técnicos publicados por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), relatórios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e do Plano Nacional de Logística Portuária (PLNP) do Ministério da Infraestrutura (MINFRA). Foram acrescentados também as auditorias efetuadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU), juntamente com as pesquisas desenvolvidas no âmbito dos Programas de Pós-Graduação *strict sensu e lato sensu*, contribuindo para as discussões relacionadas a problemática e desafios do sistema portuário nacional.

Os projetos e planos desenvolvidos com o objetivo de subsidiar ações e fornecer uma visão de futuro para o setor portuário nacional muitas vezes apresentam deficiências na sua elaboração, constituindo-se de dados defasados, sem considerar as demandas da população e com falhas técnicas, comprometendo a sua execução (GOMIDE *et al.*, 2018). Cutrim (2017) e o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2016) também corroboram quando apontam que os planos portuários não possuem regularidade em sua atualização, fragilidades metodológicas, pouca efetividade na sua implantação e falta de integração entre o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI).

Impactada diretamente pelos projetos estruturantes deficitários, a infraestrutura portuária sofre com dificuldades de acesso aos portos, carência de conexões entre os modais de transporte, falta de diversificação na matriz de transporte de cargas (concentrada no transporte rodoviário), conflitos na relação porto-cidade e ociosidade dos portos públicos (ARAÚJO, 2013, CAMPOS NETO *et al.*, 2009; BNDES, 2017; BRASIL/MINFRA, 2015, 2019; BRASIL/TCU, 2016, 2019).

A baixa capacidade de coordenação, referindo-se ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) na condução dos processos de desapropriação (GOMIDE

et al., 2018) e uma melhora e evolução necessária na forma de elaboração dos contratos, como por exemplo, os procedimentos licitatórios complexos, rígidos e morosos, inadequados em algumas situações, são pontos apontados por Gomide *et al.* (2018) e pelo TCU (BRASIL, 2019) que impactam negativamente o desenvolvimento e a execução de obras estruturais para o setor portuário nacional, levando a perda de oportunidades. Ao encontro, a CNI (2018) também cita as deficiências de governança dos órgãos responsáveis pela gestão e a baixa capacidade de planejamento e de implementação e processos de decisão desordenados.

A Controladoria Geral da União – CGU (BRASIL, 2020) em análise no Plano Nacional de Dragagem (PND) apontou que os requisitos para nomeação de lideranças não asseguram a ocupação dos cargos e funções por profissionais com formação e experiência profissional compatíveis, impactando diretamente a profissionalização do setor. A interferência política no preenchimento de cargos de direção/chefia, sem observar critérios de competência, também é referenciada nos estudos da CNI (2018) e Cutrim (2017).

A instabilidade institucional e a falta de continuidade de políticas públicas estruturantes e com planejamento a longo prazo, em virtude da complexidade que envolve o setor portuário, acarretam em perdas significativas para o desenvolvimento do país. Dessa forma, observa-se que os estudos técnicos e a literatura científica vêm apontando claramente a problematização do setor.

As questões que envolvem a governança do setor portuário se tornaram centrais nas agendas de muitos governos, impulsionadas por um ambiente econômico em mutação, produzidos principalmente pela globalização e formas mutáveis de produção, distribuição, transporte de carga, avanços tecnológicos e muitos outros desafios. Esse cenário impactou e encerrou um longo período onde os modelos de governança de portos (públicos) eram estáveis e controlados, principalmente pelo estado na maioria dos países, nos quais entraram em um período de reformas portuárias, mudando as estruturas de governança aplicáveis (BROOKS, 2016; BROOKS; CULLINANE, 2017; BROOKS; PALLIS, 2011, 2012).

E acompanhando esse movimento, a literatura demonstra que a governança portuária apresenta mudanças ao longo do tempo, onde o Estado era o ponto focal e desde os anos de 1990 reformas foram implementadas a nível internacional, proporcionando uma maior interatividade das Autoridades Portuárias, bem como a inserção da iniciativa privada no universo logístico portuário.

Com a atual concorrência internacional, a eficiência e eficácia das estruturas portuárias, por meio dos portos públicos e privados, e o desenvolvimento econômico de um

país, estão paralelamente relacionados. Para que estas estruturas possam contribuir como indutoras do fortalecimento do comércio interno e externo, torna-se importante uma governança portuária, em detrimento dos desafios de um mercado totalmente globalizado (ZILLI, 2015).

Dessa forma, Brooks e Cullinane (2006a), argumentam que o termo “Governança Portuária” caracteriza-se como um sistema que organiza uma diversidade de instituições e grupos de indivíduos a fim de alcançar um propósito em comum, por meio de regras, regulamentos, políticas e marcos regulatórios, com a participação do setor público e privado. O termo também pode referir-se à governança corporativa (envolvendo as Autoridades Portuárias) ou à governança da aglomeração empresarial (cadeia logístico-portuária), segundo De Langen (2006). O autor afirma que este segundo tipo de governança, caracteriza-se pelas relações existentes entre os atores da cadeia logístico-portuária, bem como os mecanismos de coordenação utilizados nessa cadeia logística (DE LANGEN, 2004).

Com isso, sob a gênese dos modelos conceituais iniciais e avançados de governança portuária, considerando também modelos que propõem estruturas para análise e ações de governança portuária, destacam-se aqueles selecionados na literatura que tratam do domínio interno e externo dos portos de Wang e Slack (2004); o modelo Tridimensional de Wang, Ng e Olivier (2004) contemplando os eixos de escalas jurisdicionais-espaciais, comunidade dos *stakeholders* e capacidades logísticas; o modelo *Matching Framework* de Baltazar e Brooks (2006) destacando o ambiente, estratégia e estrutura como mecanismos de governança; a relação firma-governo de Brooks (2002) e Brooks e Cullinane (2006b); a reforma e performance portuária de Brooks e Pallis (2008); o modelo de Milan e Vieira (2011) que engloba ações de governança, o modelo relacionando quem/como/o que e para que governa de Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013); a proposta do modelo de corporatização de Cutrim (2017); os mecanismos de governança, desempenho e influenciadores de Caldeirinha *et al.* (2018); a governança policêntrica de Monios (2019), a compreensão e detalhamento das relações de quem/o que/como/para que governa de Zhang *et al.* (2018; 2019) e a análise da governança e criação de valor proposta por De Martino, Magnotti e Morvillo (2020).

Com uma visão mais contemporânea, Vieira (2013) esclarece que um modelo conceitual de governança portuária deve ser referência para a análise da governança portuária comportando as principais dimensões de resultados, estrutura, elementos e ações, contribuindo assim, com o desempenho do porto, mais do que um modelo que comporte as diversas combinações de estruturas para a gestão e controle portuário. Diferentemente dos modelos de titularidade e gestão portuária que refletem a alocação de responsabilidade pelas atividades

portuárias, um modelo de governança portuária, deve apresentar um conjunto de indicadores os que assumem o risco e quais são as linhas de prestação de contas perante um ambiente complexo e competitivo do setor (BROOKS; CULLINANE, 2006a).

Entretanto, conforme aponta Baltazar e Brooks (2006) não existe uma única forma para a implementação de uma governança portuária, e que uma forma mais adequada esteja alinhada com cada situação em que o porto estiver inserido. Monios (2019) também afirma que não existe uma escala de governança portuária ideal e várias estão em evidência, por exemplo governada por cidade, por meio da municipalização (Europa), governada nacionalmente (Latina) e aquela independente ou mesmo totalmente privada (Anglo-Saxônica).

Portanto, “[...] a busca de uma maior eficiência e eficácia dos serviços portuários deve ser uma preocupação constante não só dos gestores dos portos, mas também dos próprios governos.” (VIEIRA, KLIEMANN NETO; MONFORT MULINAS, 2013, p. 10). Nesta perspectiva, não somente deve-se revisar os modelos de gestão portuária, mas torna-se importante um modelo de governança portuária, em detrimento dos desafios de um mercado altamente globalizado e competitivo

No contexto do sistema portuário brasileiro, o foco dos estudos tem sido a implantação de um planejamento portuário nacional que incorpore as expectativas e interesses dos *stakeholders* públicos e privados interessados no sistema. Araújo (2013) argumenta que deve-se fortalecer as estruturas de governança, definir administração por resultados para as Companhia Docas e intensificar a eficiência operacional dos portos brasileiros.

A Confederação Nacional da Indústria – CNI (2014, 2018) chama a atenção para o fortalecimento da governança das instituições gestoras do setor de transporte, com o intuito de melhorar a capacidade de planejamento frente ao ambiente altamente competitivo mundial. Assim, entende-se ser necessário o fortalecimento da governança, pela complexidade na implantação do planejamento do sistema portuário brasileiro. E, em muitos casos, a capacidade do sistema é coproduzida em interações complexas dos múltiplos atores (LAVALLE; SZWAKO, 2015).

Para atender a demanda e a complexidade de governar os interesses dos múltiplos *stakeholders* componentes do sistema portuário, os estudos mais recentes apontam para os portos de uma futura 6ª geração, com a introdução de um sistema de governança para portos inteligentes, considerando aspectos de colaboração, cooperação, parceria, engajamento e a participação dos *stakeholders* e novas tecnologias (LEE, 2020). Englobam também a conexão prática entre quem governa e o que é governado, relacionando-se diretamente com a questão

que envolve “como governar” e “governar para quê” com relações interdependentes, sabendo que cada ator tem seus próprios papéis, funções e objetivos, e cada objeto governado possui seus próprios escopos ou limites (ZHANG *et al.*, 2019), sinalizando que a Governança Multinível (MultiGov) se tornou uma característica marcante na governança portuária, conforme argumenta Zhang *et al.* (2018).

Nesse sentido, Kempner-Moreira e Freire (2021) reforçam que a Governança Multinível (MultiGov) envolve um sistema complexo de governança em redes multiníveis e multidimensionais contemplando interações e colaborações, relações transfronteiriças entre entidades internas e externas, públicas e privadas, autonomia, responsabilidade, engajamento, processos colaborativos, coesos e transparentes, favorecendo a solução de problemas coletivos para o bem comum. Monios (2019) também afirma que a solução para problemas complexos incorpora uma rede de atores que, por si, constroem um emaranhado de níveis de autoridade e responsabilidade, onde cooperação, competição e conflito compõem a interação horizontal, vertical e transversal. Entretanto, reconhece-se que, no Brasil, ainda não é consenso como este modelo de governança multinível pode ser implementado.

A partir desse contexto, surge a seguinte questão de pesquisa: **Como governar o sistema portuário brasileiro considerando a complexidade das relações entre os múltiplos stakeholders logísticos portuários, a fim de respeitar as diretrizes multiníveis em direção ao porto inteligente?**

1.2 OBJETIVOS, GERAL E ESPECÍFICOS

A seguir serão apresentados os objetivos, geral e específicos, que nortearam o desenvolvimento desta pesquisa.

1.2.1 Objetivo geral

Propor um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Identificar os *stakeholders* logísticos portuários e suas inter-relações com a estrutura portuária;
- b) Caracterizar os métodos de classificação dos portos até o nível de porto inteligente de futura 6ª geração, descrevendo os modelos de titularidade e gestão portuária e as possíveis relações público-privado;
- c) Analisar as características dos diferentes modelos de governança e as experiências internacionais de governança de portos marítimos;
- d) Compreender a estrutura e a evolução do marco legal institucional do sistema portuário brasileiro e a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária;
- e) Verificar a consistência dos elementos constitutivos propostos para o *framework*, definindo diretrizes para a sua implantação.

1.3 JUSTIFICATIVA

Esta tese de doutoramento se justifica, inicialmente, pela importância que o sistema portuário brasileiro possui para a economia nacional, principalmente no escoamento da produção brasileira de *commodities* (impulsionada pelos minérios e complexo de soja) direcionada aos principais *players* internacionais e também para a internalização dos produtos oriundos destes.

“O transporte marítimo é a espinha dorsal do comércio globalizado e da indústria transformadora na cadeia de suprimentos, com mais de quatro quintos da mercadoria global comercializada (por volume) transportado pelo mar.” (BRASIL/ANTAQ, 2022, p. 7)

De acordo com o Anunário Estatístico da Agência Nacional de Transporte Aquaviário – ANTAQ (BRASIL, 2022) o setor portuário brasileiro cresceu 4,8%. em 2021, totalizando uma movimentação de 1,210 bilhão de toneladas, das quais 804 milhões foram movimentadas pelos TUP's, representando 66% e 409 milhões foram executadas pelos PO's públicos, representando 34% da movimentação portuária. Os dados demonstram que, desde 2010, os TUP's operam grande parte da movimentação portuária no Brasil, mantendo percentuais acima de 65%.

Quanto ao perfil das cargas, o anuário destaca que o granel sólido movimentou 703 milhões de toneladas em 2021, representando 58% da movimentação, seguido do granel líquido com 313 milhões (26%), os contêineres com 133 milhões (11%) e a carga geral solta com 60 milhões de toneladas (5%). O minério de ferro liderou a movimentação com 407 milhões de toneladas, seguida do petróleo e derivados com 326 milhões, ambas com o melhor desempenho desde 2010. O complexo de soja, destaque na pauta exportadora brasileira, movimentou 112 milhões de toneladas (BRASIL/ANTAQ, 2022).

Com relação a origem e destino das mercadorias, o anuário da ANTAQ (BRASIL, 2022) declara que os Estados Unidos da América – EUA (24%), China (11%) e Rússia (7%) foram os principais mercados das importações brasileiras em 2021. Com relação as exportações, o destaque fica para a China (51%, EUA (4%) e Malásia (4%).

Sob a perspectiva da balança comercial brasileira, de acordo com o sistema para consultas e extração de dados do comércio exterior brasileiro do Ministério da Economia, denominado ComexVis (BRASIL, 2022), em 2021 a soja contribuiu com 14% das exportações, seguida do minério de ferro com 16% e petróleo e derivados com 11%, nos quais representaram 41% da pauta exportadora brasileira em US\$/FOB. Os dados ainda comprovam a importância e a representatividade do setor portuário para o comércio exterior brasileiro, uma vez que do total exportado em 2021 de US\$ 280.814,5 milhões, 88% foram representativos do transporte marítimo. Na importação, do total de US\$ 219.408 milhões, 73% ingressaram via marítima.

Em contrapartida, apesar da representatividade do setor portuário brasileiro para as relações comerciais nacionais e internacionais e seu impacto na balança comercial, o mesmo tem enfrentado, historicamente, diversos desafios que perpassam por questões institucionais, governança, gestão, infraestrutura, superestrutura, relação porto-cidade, articulação e integração entre planos, excesso de burocracia, baixa eficiência, modelos dos contratos de arrendamentos, monopólio de mão-de-obra, dragagem, dentre outros já devidamente contextualizados anteriormente (ALMEIDA, 2015; ARAÚJO, 2013; BARBOSA, 2016; BNDES, 2017; BRASIL/CGU, 2020; BRASIL/MINFRA; 2015, 2019; BRASIL/TCU, 2016, 2019, 2020. 2021; CNI, 2018; CUTRIM, 2017; FREITAS, 2015; FREZZA, 2016; IPEA (CAMPOS NETO *et al.*, 2009; GOMIDE *et al.*, 2018); SOUZA, 2017; ZILLI, 2015; CUTRIM, 2017).

Nesse sentido, a partir da problemática do setor, essa pesquisa se justifica também pela sua relevância na medida que propõe um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente, compreendendo que a diversidade de

stakeholders logísticos portuários, sejam estes internos, externos, de legislação e políticas públicas e *stakeholders* da comunidade (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002) que compõem um sistema complexo, denominado sistema portuário.

Essa proposição vem em alinhamento com o que a literatura e o mercado portuário vêm demonstrando, uma vez que as questões que envolvem a Governança Portuária estão se tornando cada vez mais presentes nas agendas governamentais, impulsionadas por um ambiente socioeconômico, ambiental, logístico e tecnológico em constante mudanças (BROOKS; PALLIS, 2012), encerrando um período de governança portuária estável e com vínculo somente estatal.

Corroborando, Monios (2019, p. 34, tradução nossa) também reforça que “[...] os modelos estáticos de Governança Portuária se concentram em papéis e responsabilidades diretas, como propriedade, operação e regulamentação das instalações portuárias, ignorando as influências indiretas de *players* que não controlam operações portuárias [...]” como os grupos ambientais, comunidade local, usuários portuários e transportadoras globais (*global carriers*). E ainda reforça que “uma estrutura policêntrica pode tornar esses relacionamentos mais explícitos e identificar fragilidades nas formulações de políticas atuais que precisam ser abordadas.” (MONIOS, 2019, p. 34, tradução nossa).

Ouro aspecto que justifica o desenvolvimento desse trabalho é que a recente literatura internacional (MONIOS, 2019; ZHANG *et al.*, 2018) já vem apontando a MultiGov aplicada ou uma característica da Governança Portuária, pelo fato de que a MultiGov envolve sistemas complexos, redes multiníveis e multidimensionais, interações e engajamento em processos colaborativos coesos e transparentes, relações entre entidades internas e externas (públicas e/ou privadas), autonomia e responsabilidade com o objetivo de solucionar problemas coletivos para o bem comum (KEMPER-MOREIRA, FREIRE, 2021). Adicionalmente, a proposta de Lee (2020) para a evolução de um futuro porto inteligente de 6ª geração também vai ao encontro das diretrizes da MultiGov.

A contribuição científica para a temática também impulsionou a justificativa para o desenvolvimento desse trabalho. Atualmente existe somente duas teses de doutoramento no Brasil que tratam da governança do sistema portuário brasileiro, com a proposição de modelos que possam contribuir para a sua maior competitividade e superação dos inúmeros desafios que o setor enfrenta, dada a sua complexidade.

Esses achados, comprovam a afirmação de Sousa (2017, p. 117) “Existem raríssimas obras no país que conseguem sistematizar a enorme amplitude de questões técnicas e problemas

vivenciados nos portos públicos brasileiros, sejam esses problemas sociais, ambientais, logísticos ou jurídicos.” “E mesmo essas obras, de regra, encontram-se desatualizadas para o novo marco regulatório que começou a ser instaurado em 2013 no setor.” (SOUSA, 207, p. 117).

A “[...] cultura interdisciplinar e o desafio à transdisciplinaridade do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) aliado às competências científicas e profissionais dos docentes e pesquisadores deste programa [...]” (TRAUER, 2021, p. 40) também justificaram e motivaram o desenvolvimento desse trabalho, contribuindo para o aprimoramento do pesquisador e também a possibilidade de preencher lacunas de conhecimento nas publicações científicas envolvendo a Governança Portuária e MultiGov.

E por fim, a trajetória profissional do autor desta tese em cargos de gerência logística de exportação de empresas do setor cerâmico e agropecuário, envolvendo contato direto com os *stakeholders* logísticos em portos públicos e privados, e sua trajetória acadêmica contribuíram para a escolha pela temática. Líder do Grupo de Pesquisa Gestão e Estratégia em Negócios Internacionais (GENINT/UNESC) e pesquisador em projetos do Laboratório ENGIN/EGC/UFSC em parceria com o Laboratório de Transporte e Logística (LABTRANS) como a Secretaria Nacional dos Portos e Transporte Aquaviária (SNPTA) e o Ministério da Infraestrutura (MINFRA), bem como suas publicações científicas desenvolvidas em parceria com pesquisadores executivos do sistema portuário brasileiro, também possibilitaram aprofundar e colaborar para o avanço dos estudos nesta área.

1.4 INEDITISMO

O ineditismo desta tese de doutoramento foi verificado a partir de uma revisão sistemática da literatura na base de dados *Scopus*, para identificar se existem pesquisas que tratam da Governança Portuária envolvendo a MultiGov e, principalmente, se existe a proposta de modelos conceituais de governança portuária ou a proposição de um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário.

Dessa forma, com o objetivo de realizar a captura de publicações, foi considerado como descritor o termo “Governança Portuária” e/ou, em inglês, “*Port Governance*”, contemplando a fase exploratória na plataforma *Scopus*. Como critérios de inclusão, foram considerados as publicações que se referiam ao termo selecionado no título, nos resumos e nas

palavras-chave. Diante disso, ao total foram identificadas 155 publicações que utilizam o descritor pré-selecionado.

Foram excluídos aqueles estudos que tratavam dos modelos de administração e gestão portuária, refletindo a alocação de responsabilidade pelas atividades portuárias, bem como os estudos que apresentam a análise da governança portuária em diversos países. Nessa fase, foram encontradas 09 publicações que trazem modelos conceituais de governança portuária, no qual somente o estudo de Monios (2019) utiliza a Governança Policêntrica, uma forma de MultiGov, em sua proposta de modelo conceitual. Vale ressaltar também que na análise do modelo proposto por Zhang *et al.* (2019), os autores sinalizam que a MultiGov se tornou uma característica marcante na governança portuária.

O ineditismo da tese também é evidenciado pelo recente estudo de Martins e Freire (2021, p. 126-127) que teve por objetivo delinear o panorama das publicações científicas sobre Governança Multiível - MultiGov, apontando a grande ocorrência “[...] de termos relacionados à sustentabilidade, aos países do continente Europeu e também à própria governança. Estes dados trazem um alerta sobre o foco dos estudos estar mais relacionado à governança de continentes, regiões ou países e à administração pública também, com foco nas questões ambientais.” Ademais, a pesquisa também identificou, referindo-se aos estudos acrescidos pelos especialistas, que as palavras-chave referem-se a: Governança Multinível (3); Redes Interorganizacionais (2); Segurança Pública (2); Governança (1); Redes Intraorganizacionais (1); Redes de Aprendizagem (1); Coronavírus/COVID-19 (1); Estratégia (1); Tomada de Decisões (1); e, Informação (1). Portanto, como não houve a identificação do tema Governança Portuária nos estudos, confirma-se o ineditismo da pesquisa.

Nacionalmente, também foram considerados os estudos disponibilizados na base de dados Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), utilizando-se do descritor “Governança Portuária” no título, nos resumos e nas palavras-chave, conforme sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem Governança Portuária (GovPort).

(continua)

Autor/Ano	Título	Nível	Palavras-chave
VIEIRA, G. B. B. (2013)	Modelo de governança aplicado a cadeias logístico-portuárias.	Tese	Governança; Logística; Portos; Cluster industrial.
ALMEIDA, J. E. C. (2015) *escrita em Inglês	Assesment of port governance in Brazil: a managerial perspective on the port of Santos.	Dissertação	Descentralização; Portos, Governança; Comércio internacional; Santos.

Quadro 1 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem Governança Portuária (GovPort).

(conclusão)

Autor/Ano	Título	Nível	Palavras-chave
CUTRIM, S. S. (2017)	Planejamento e governança portuária no Brasil.	Tese	Planejamento portuário; Governança portuária; Portos.

Fonte: Elaboração própria a partir da BDTD (BRASIL/IBICT, 2022).

As teses e dissertações na perspectiva da Governança Portuária consideram a governança aplicada à cadeia logística-portuária, propondo um modelo com uma pesquisa comparativa envolvendo os Portos de Valência e Santos (VIEIRA, 2013), avaliam a governança considerando o porto de Santos (ALMEIDA, 2015) e propõem uma nova estrutura de planejamento e governança portuária no Brasil, a partir de um estudo envolvendo o Porto de Santos (CUTRIM, 2017). Nenhuma das propostas de modelos utiliza-se da MultiGov aplicada ao sistema portuário brasileiro em direção ao futuro porto inteligente de 6ª geração.

Como a Gestão faz parte do processo de Governança Portuária também foi feita uma pesquisa no BDTD utilizando-se do descritor “Gestão Portuária” aplicando o filtro para o título da dissertação ou tese e as palavras-chaves, conforme sintetizado no Quadro 2.

Quadro 2 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem Gestão Portuária.

(continua)

Autor/Ano	Título	Nível	Palavras-chave
KUROSAWA, R. S. da S. (2004)	Análise de sistemas de informação aplicados à gestão portuária.	Dissertação	Gestão portuária; Sistema de informação.
OLIVEIRA, R. N. de (2006)	O processo de privatização do porto de Santos e o terceiro setor.	Dissertação	Privatização; Terceiro setor; Gestão social; Gestão de mão-de-obra; Gestão portuária.
BAUMGARTEN, M. Z. (2009)	Municipalização de sítios portuários: um estudo de caso no Porto de Itajaí-SC.	Dissertação	Gestão portuária, modernização dos portos, municipalização, autoridade portuária.
VIANNA JUNIOR, E. de O. (2009)	Modelo de gestão e automação e portos brasileiros.	Tese	Portos; Processos Portuários; Gestão Portuária.
ALMEIDA, N. C. V. (2010)	Sistemas de gestão ambiental: um estudo dos terminais do Porto de Santos.	Dissertação	Gestão ética, socioambiental e de saúde; Zona costeira; ABNT NBR ISSO 14001; Gestão portuária, Treinamento; Educação ambiental.
BRANCO, M. V. (2013)	Análise da orientação à cadeia de suprimentos de um terminal de containers: um modelo para gestão de diferentes níveis estratégicos de relacionamento.	Dissertação	Inteligência de mercado; Gestão de relacionamentos chave; Gestão portuária; Orientação à cadeia de suprimentos; Gestão da cadeia de suprimentos.

Quadro 2 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem Gestão Portuária.
(conclusão)

Autor/Ano	Título	Nível	Palavras-chave
ZILLI, J. C. (2015)	Políticas para o desenvolvimento portuário: um estudo no Porto de Imbituba – Santa Catarina.	Dissertação	Desenvolvimento socioeconômico; Políticas governamentais; Gestão portuária.
BOURGUIGNON, B. M. L. (2017)	Método para implantação da filosofia Lean na gestão portuária.	Dissertação	Lean; Serviço <i>lean</i> ; Porto lean; Método para implantação; Logística.
SOUSA, M. A. de (2017)	Portos empreendedores: proposta de um novo modelo de gestão portuária.	Tese	Portos; Administração; Planejamento governamental; Política governamental; Setor portuário
GARCIA, B. T. de G. (2017)	Análise da eficiência da geração de resíduos sólidos no âmbito da gestão portuária: um estudo dos portos marítimos brasileiros	Dissertação	Engenharia de transportes; Gestão das operações portuárias; Gestão de resíduos sólidos.
FERMINO, G. C. (2019)	Modelo multicritério construtivista de avaliação de desempenho para apoiar a gestão operacional do porto de Imbituba – Santa Catarina.	Dissertação	Avaliação de desempenho; Gestão portuária; Operação; ProKnow-C; MCDA-C.

Fonte: Elaboração própria a partir da BDTD (BRASIL/IBICT, 2022).

Com relação a “Gestão Portuária”, as teses e dissertações foram desenvolvidas envolvendo sistemas de informação (KUROSAWA, 2004), processo de privação do porto de Santos (OLIVEIRA, 2006), municipalização do porto de Itajaí (BAUMGARTEN, 2009), automação (VIANNA JUNIOR, 2009), gestão ambiental (ALMEIDA, 2010), níveis estratégicos de relacionamento (BRANCO, 2013), políticas públicas para desenvolvimento portuário (ZILLI, 2015), filosofia *lean* (BOURGUIGNON, 2017), portos empreendedores (SOUSA, 2017), geração de resíduos sólidos (GARCIA, 2017) e avaliação de desempenho (FERMINO, 2019). Ainda na BDTD foram encontrados estudos considerando a “Governança Multinível” aplicando o filtro para o título da dissertação ou tese e as palavras-chaves, conforme sintetizado no Quadro 3.

Quadro 3 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem Governança Multinível.
(continua)

Autor/Ano	Título	Nível	Palavras-chave
SANTOS, R. L. A. dos (2013)	Governança e coordenação em arranjos multinível de políticas públicas transversais: assistência social, educação e saúde no Programa Bolsa Família.	Dissertação	Governança multinível; Mecanismos de coordenação; políticas públicas transversais; Bolsa Família.

Quadro 3 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem Governança Multinível.
(conclusão)

Autor/Ano	Título	Nível	Palavras-chave
CASTRO, A. C. (2014)	A política de coesão europeia em Portugal: governança multinível assimétrica e impactos sobre o desenvolvimento (1994-2013).	Tese	União Europeia; Política de Coesão Econômica, Social e Territorial; Déficit democrático; Governança multinível assimétrica; Desenvolvimento socioeconômico.
HENRICHES, J. A. (2015)	Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.	Dissertação	Governança multinível; Desenvolvimento regional; Consórcios públicos intermunicipais.
PEREIRA, D. de O. (2016)	Governança multinível na gestão de resíduos sólidos no Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas.	Dissertação	Federalismo; Governança Multinível Política Nacional De Resíduos Sólidos; Programa De Pós-Graduação Em Planejamento E Gestão Do Território - UFABC.
VIEIRA, L. H. S. (2016)	Arranjos produtivos locais (APLs) no estado do Espírito Santo: política pública, processo decisório e percepção de atores.	Tese	Arranjos produtivos locais; Processo decisório; Políticas públicas; Governança multinível; Contexto subnacional.
MACEDO, L. S. V. de (2017)	Participação de cidades brasileiras na governança multinível das mudanças climáticas.	Tese	Belo Horizonte; Cidades; Governança multinível global; Mudanças climáticas; Paradiplomacia; Redes transnacionais; São Paulo.
AZEVEDO, O. P. O. de (2019)	A governança global das energias renováveis.	Dissertação	Globalização; Direito Internacional Governança global; Energias renováveis; Mudanças climáticas; Governança multinível; Direito internacional público; Gases de efeito estufa; Direito administrativo global; Espaço administrativo global.
CASTILHO, J. H. M. (2019)	A governança da água no comitê da bacia hidrográfica do rio Paranaíba.	Dissertação	Governança da água; Governança multinível; Comitê de bacia hidrográfica.
REIS, R. M. (2019)	Governança multinível dos recursos hídricos para adaptação às mudanças climáticas: o caso da Câmara Consultiva Regional do Submédio São Francisco.	Dissertação	Governança multinível; Recursos Hídricos; Redes de Políticas Públicas; Mudanças Climáticas.

Fonte: Elaboração própria a partir da BDTD (BRASIL/IBICT, 2022).

As teses e dissertações relacionadas tratam do Programa Bolsa Família (SANTOS, 2013), a política de coesão europeia em Portugal (CASTRO, 2014), desenvolvimento regional sob a égide do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (HENRICHES, 2015), gestão de resíduos sólidos no Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (PEREIRA, 2016), arranjos produtivos locais (VIEIRA, 2016), mudanças climáticas

(MACEDO, 2017), energias renováveis (AZEVEDO, 2019) e recursos hídricos (CASTILHO, 2019; REIS, 2019). Nenhuma das pesquisas faz referência à Governança Portuária ou Sistema Portuário.

E considerando o descritor em inglês “*Multilevel Governance*” na BDTD, aplicando o filtro para o título da dissertação ou tese e as palavras-chaves, foram encontrados os seguintes estudos, conforme sintetizado no Quadro 4.

Quadro 4 – Trabalhos relacionados na BDTD que envolvem *Multilevel Governance*.

Autor/Ano	Título	Nível	Palavras-chave
SYDOW, C. T. (2012)	Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas.	Tese	Arranjos Produtivos Locais; federalismo; Relações intergovernamentais; Associativismo territorial; Políticas públicas; Governança multinível.
PERDIGÃO, D. L. (2017)	Políticas para energias renováveis na União Europeia: um Estudo de Caso de Portugal.	Dissertação	Política Ambiental Internacional. Energias Renováveis. Mudanças Climáticas. Governança Multinível. União Europeia
COUTO, R. M. (2018)	Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na universidade federal de santa catarina à luz do modelo <i>multilevel governance</i> .	Dissertação	Governança; <i>Multilevel Governance</i> ; Governança nas Universidades
LIMA, M. J. G. de (2018)	Proximidade e governança metropolitana: cooperação e conflitos nas políticas públicas ambientais da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA).	Tese	Região Metropolitana de Porto Alegre; Proximidade; Governança Multinível; Políticas Públicas; Meio Ambiente.

Fonte: Elaboração própria a partir da BDTD (BRASIL/IBICT, 2022).

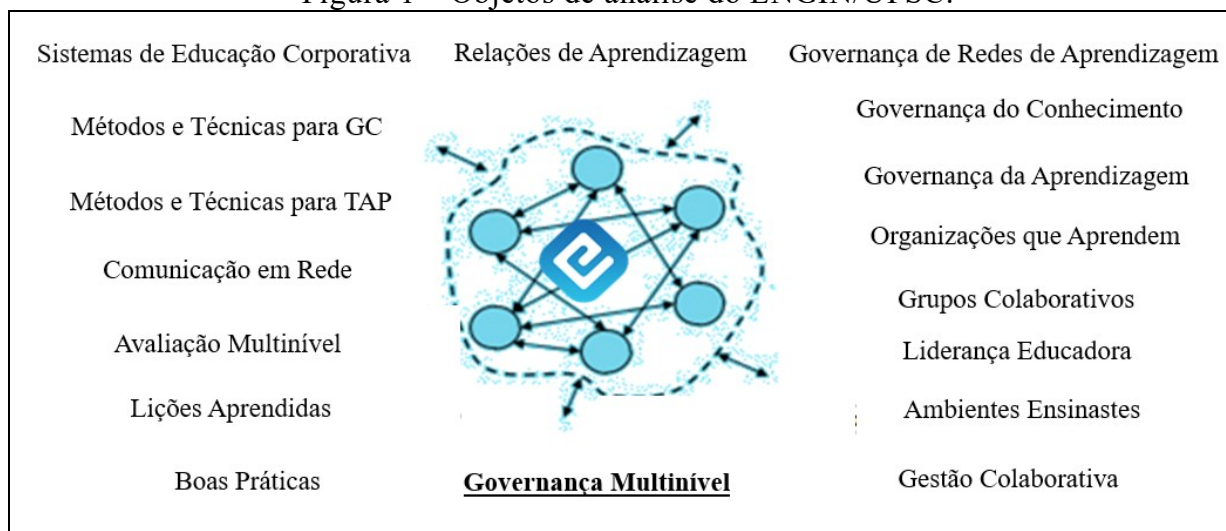
Neste descritor as teses e dissertações envolveram pesquisas que tratam da governança em instituições de ensino superior (COUTO, 2018), políticas públicas ambientais na região metropolitana de Porto Alegre (LIMA, 2018), política ambiental em Portugal (PERDIGÃO, 2017) e arranjos produtivos locais e políticas públicas (SYDOW, 2012).

Mesmo as pesquisas internacionais mais recentes apontando a MultiGov para a Governança do Sistema Portuário não foram encontrados estudos (teses/dissertações) na plataforma BDTD que incorpore estes constructos, caracterizando-se assim, o ineditismo do trabalho e a sua importância para o avanço dos conhecimentos científicos e aplicados no Brasil.

1.5 ADERÊNCIA AO PPGEGC

O objeto de estudo desta tese é a Governança Multinível (MultiGov), um dos temas estudados no Grupo de Estudos em Engenharia da Integração e Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN) do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), de acordo com a Figura 1.

Figura 1 – Objetos de análise do ENGIN/UFSC.



Fonte: ENGIN/UFSC (BRASIL/UFSC, 2022, p. 1)

Criado em 2015 e atuando em três grandes áreas (Governança, Conhecimento e Integração) os estudos e pesquisas do laboratório ENGIN/UFSC “[...] têm como objetivo principal buscar respostas significativas para diferentes questões relacionadas a governança, gestão e integração de conhecimentos, que vêm afetando a competitividade e efetividade das organizações brasileiras, sejam estas públicas ou privadas.” (BRASIL/UFSC, 2022, p. 1), possuindo as seguintes linhas de pesquisa, descritas no Quadro 5.

Quadro 5 – Linhas de pesquisa do laboratório ENGIN/UFSC.

(continua)

Linhas de pesquisa	Objetivo
Engenharia da Integração inter e intraorganizacional	Propor um <i>framework</i> e descrever os elementos essenciais para a aplicabilidade do modelo Engenharia da Integração de ativos intangíveis do Capital Intelectual e da Governança do Conhecimento entre participantes de F&A, <i>joint venture</i> , redes de inovação e outras parcerias estratégicas, públicas ou privadas.

Quadro 5 – Linhas de pesquisa do laboratório ENGIN/UFSC.

(conclusão)

Linhas de pesquisa	Objetivo
Governança da Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional	Propor um modelo apontando estrutura, estratégia, instâncias de poder e tecnologias para a implantação colaborativa da Governança Multinível abordando temas como gestão colaborativa; processos de Gestão do Conhecimento e de tomada de decisão, os 8’C; Modelo SECI e teoria dos 4’I; redes de aprendizagem, cocriação e coprodução, tecnologias inclusivas, integrativas e interativas; aprendizagem e memória organizacional; sistemas sociais colaborativos e regenerativos.
Governança Multinível e redes intra e interorganizacionais	Compreender os mecanismos de governança e sua influência para a promoção dos processos de cocriação e coprodução geradoras de mudanças e inovações durante as inter relações dos múltiplos atores, analisando temas como: fluxo interorganizacional; diálogo interdisciplinar e transdisciplinar; inteligência coletiva; aprendizagem em rede e redes de aprendizagem; plataforma common; modelo quadruplo/tríplice hélice; ciclo de conhecimento e aprendizagem organizacional.
Universidade Corporativa em Rede e Escolas de Governo	Desenvolver Modelo Universidade Corporativa em Rede como um ambiente inteligente de educação continuada que gerencie e institucionalize uma cultura de aprendizagem em rede, considerando temas como: aprendizagem cognitiva, comportamental e transferência de aprendizagem para a práticas do trabalho; Desenvolvimento Humano e organizacional; Métodos e ferramentas de gestão do conhecimento; relação universidades acadêmicas e corporativas; aprendizagem em rede; gestão de <i>stakeholders</i> .

Fonte: Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil – CNPQ (BRASIL/CNPQ, 2022, p. 1).

A tese está inserida na área de concentração “Gestão do Conhecimento” e linha de pesquisa “Teoria e Prática em Gestão do Conhecimento”, que tem por objetivo abordar:

[...] a teoria e a prática da gestão do conhecimento e suas relações com a engenharia e com as mídias do conhecimento envolvendo pesquisas que tratam o planejamento e alinhamento coletivo do conhecimento por diferentes dimensões de análise, seja individual, de grupo, organizacional, interorganizacional ou em rede. (BRASIL/UFSC, 2022, p. 1).

A Governança Portuária e MultiGov são interdisciplinares, pois envolvem diversas áreas, como a Administração, por envolver a titularidade e os modelos de gestão portuária, Sistemas, pela visão sistêmica e compreensão dos *stakeholders* que fazem parte do sistema portuário, Engenharia Civil, por contemplar as estruturas e superestruturas dos portos, Logística, devido aos processos de movimentação e liberação aduaneiras nas aduanas, Direito, pelo marco legal e institucional que direciona a modelo de exploração portuária no Brasil e Legislação Aduaneira, pela regulamentação da administração das atividades aduaneiras, fiscalização, controle e a tributação das operações de comércio exterior.

A Gestão do Conhecimento (GC) se faz presente na inter-relação dos múltiplos *stakeholders* logísticos portuários, sejam estes internos, de legislação e políticas públicas,

externos e da própria comunidade, distribuídos nos múltiplos níveis de governança do sistema portuário brasileiro.

No Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) a Governança já foi estudada por egressos no nível de mestrado e doutorado, conforme evidenciado no Quadro 6.

Quadro 6 – Trabalhos relacionados ao tema do PPGEGC.

(continua)

Autor/Ano	Título	Nível	Palavras-chave
VASQUEZ, J. G. P. (2007)	Acessibilidade dos websites e transparência informacional na perspectiva da governança corporativa dos fundos de pensão.	Dissertação	Previdência Complementar; Fundos de Pensão; Governança Corporativa.
SARTORI, R. (2011)	Governança em agentes de fomento dos sistemas regionais de CT&I.	Doutorado	Governança. Sistema Regional de Ciência, Tecnologia e Inovação; Gestão Pública; Fundação Estadual de Amparo à CT&I.
GIUGLIANI, E. (2011)	Modelo de governança para parques científicos e tecnológicos no Brasil.	Doutorado	Parques Científicos e Tecnológicos; Parques Tecnológicos; Governança Corporativa; Inovação; Gestão do Conhecimento.
BUGARIM, M. C. C. (2012)	Desenvolvimento e gestão de programas de capacitação mediados por tecnologia: proposição de um arcabouço teórico no âmbito da governança corporativa.	Doutorado	Capacitação; Contabilidade; Ensino à distância; <i>Framework</i> ; Governança Corporativa; Governança Organizacional.
SILVA, A. W. L. (2014)	Governança de sistemas de indicadores de sustentabilidade em processos de avaliação ambiental estratégica sob mediação da gestão do conhecimento.	Doutorado	Avaliação Ambiental Estratégica; Boas Práticas Desenvolvimento Sustentável; Gestão do Conhecimento; Governança de Indicadores; Indicadores de Sustentabilidade; Modelo Sistemas de Indicadores.
ARAÚJO, T. de S. (2017)	Um <i>framework</i> para o e-Judiciário estadual baseado na Governança e Gestão do Conhecimento	Doutorado	Poder Judiciário estadual; Engenharia do conhecimento; Administração Pública; Especialização funcional; Governança estratégica do conhecimento; Estratégia e estrutura organizacional.
COUTO, R. M. (2018)	Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo Multilevel Governance	Mestrado	Governança; Multilevel Governance; Governança nas Universidades.
CASAES, J. C. C. (2019)	Governança de Dados Abertos Governamentais: <i>Framework</i> Conceitual para as Universidades Federais, Baseado em uma Visão Sistêmica.	Doutorado	Dados Abertos. Dados Abertos Governamentais; Governança. Governança de Dados; Governança de Dados Abertos Governamentais.

Quadro 6 – Trabalhos relacionados ao tema do PPGE GC.

(conclusão)

Autor/Ano	Título	Nível	Palavras-chave
CARNEIRO, M. R. (2020)	Instrumentalização do <i>Framework</i> do Desenvolvimento Urbano Baseado em Conhecimento (KBUD) para Suporte à Tomada de Decisão na Governança das Cidades.	Doutorado	Desenvolvimento urbano baseado em conhecimento – KBUD; Cidades; <i>Framework</i> ; Governança; Tomada de decisão; Instrumentalização.
RIZZATTI, G. (2020)	<i>Framework</i> de Governança da Aprendizagem Organizacional	Doutorado	Gestão do Conhecimento; Aprendizagem Organizacional; Governança do Conhecimento; Governança da Aprendizagem.
KEMPNER-MOREIRA, F. (Qualificação 2021)	Governança Multinível: Um <i>Framework</i> Para A Segurança Pública Brasileira À Luz Do Paradigma Das Redes Organizacionais	Doutorado	Governança; Governança Compartilhada; Governança Multinível; Redes Organizacionais.

Fonte: Elaboração própria a partir do PPGE GC/UFSC (BRASIL/UFSC, 2022).

As teses e dissertações relacionadas tratam da qualidade de acessibilidade dos sítios *web* dos maiores Fundos de Pensão brasileiros (VASQUEZ, 2007), apoio a gestão da governança em agentes públicos de fomento dos SRCT&I (SARTORI, 2011), parques científicos e tecnológicos (GIUGLIANI, 2011), gestão estratégica da capacitação na área contábil (BUGARIM, 2012), desenvolvimento de um modelo voltado à governança de sistemas de IDS (SILVA, 2014), eficácia da estrutura organizacional operacional de Administração do Poder Judiciário Estadual (ARAÚJO, 2017), governança em universidades (COUTO, 2018; CASAES, 2019), desenvolvimento urbano baseado em conhecimento (CARNEIRO, 2020), Governança da Aprendizagem Organizacional (RIZZATTI, 2020) e segurança pública à luz das Redes Organizacionais (KEMPNER-MOREIRA, 2021).

Dessa forma, não foram encontrados estudos originados no PPGE GC que tratem da Governança ou MultiGov aplicada ao Sistema Portuário brasileiro, caracterizando-se como um tema inédito abordado no laboratório ENGIN/UFSC, contribuindo para o avanço das discussões no âmbito do PPGE GC, bem como no Brasil e mundialmente.

Ademais, essa tese fortalece os estudos sobre MultiGov desenvolvidos por Couto (2018) no âmbito das universidades e Kempner-Moreira (2021) no âmbito da segurança pública.

1.6 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O foco conceitual desta tese se concentra no Sistema Portuário, Porto Inteligente, Governança Portuária e MultiGov, uma vez que a tese procurou responder “Como governar o sistema portuário brasileiro considerando a complexidade das relações entre os múltiplos *stakeholders* logísticos portuários, a fim de respeitar as diretrizes multiníveis em direção ao porto inteligente?”. Para tanto, delineou-se o objetivo geral “Propor um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.”

Nesse alinhamento, o nível de análise se caracteriza pelo sistema portuário brasileiro com abrangência nacional. A temporalidade é transversal, no qual fator e efeito são observados num mesmo momento histórico (ROUQUAYROL, 1994).

1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura dessa pesquisa foi pensada a partir da proposição de um “*Framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.” Nesse sentido, o trabalho foi estruturado em cinco capítulos.

O primeiro capítulo consiste na parte introdutória, que apresenta a contextualização e delimitação do tema com a apresentação da questão de pesquisa, objetivos, geral e específicos, justificativa, ineditismo, aderência do estudo ao Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento - PPGEGC da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), delimitação da pesquisa e estrutura do trabalho.

O segundo capítulo apresenta a revisão da literatura aprofundando os conceitos relacionados com o setor portuário, métodos de classificação dos portos, modelos de titularidade e gestão portuária e das relações público-privado, governança e as principais tipologias, com ênfase para a evolução do conceito, modelos conceituais, pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Portuária e MultiGov, bem como as práticas internacional de governança portuária na África, Américas, Ásia, Europa e Oceania.

O terceiro capítulo apresenta o *design* da pesquisa, descrevendo os procedimentos metodológicos que embasaram o estudo.

O quarto capítulo aborda os resultados da pesquisa, com o detalhamento da estrutura, *stakeholders* logísticos, marco legal institucional, instrumentos de governança e os conflitos e diálogos necessários para o sistema portuário brasileiro. A inter-relação dos elementos

constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária também fazem parte desse capítulo. Em seguida, tem-se a apresentação da proposição do *framework* e as diretrizes para a implantação da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente, completando o quinto capítulo.

O Quadro 7 explicita a relação dos Objetivos Específicos com a estrutura da Revisão da Literatura (capítulo II), Apresentação e Discussão dos Resultados (capítulo IV) e a proposição do *framework* e diretrizes para implantação (capítulo V).

Quadro 7 – Estrutura da pesquisa.

Objetivos Específicos	Estrutura	Subcapítulos
a) Identificar os <i>stakeholders</i> logísticos portuários e suas inter-relações com a estrutura portuária.	Revisão da Literatura	2.1 Sistema portuário: conceitos basilares
b) Caracterizar os métodos de classificação dos portos até o nível de porto inteligente de futura 6ª geração, descrevendo os modelos de titularidade e gestão portuária e as possíveis relações público-privado.		2.2 Porto
		2.3 Autoridade Portuária
c) Analisar as características dos diferentes modelos de governança e as experiências internacionais de governança de portos marítimos.		2.4 Métodos de classificação dos portos: da 1ª à 6ª geração
		2.5 Modelos de titularidade, gestão portuária e relações público-privado
		2.6 Governança: conceitos, tipologias e diretrizes teóricas
		2.7 Governança Portuária: contexto e evolução do conceito
		2.8 Modelos conceituais de Governança Portuária
		2.9 Governança Multinível – MultiGov: contexto, evolução e elementos constitutivos
d) Compreender a estrutura e a evolução do marco legal institucional do sistema portuário brasileiro e a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária		Apresentação e Discussão dos Resultados
e) Verificar a consistência dos elementos constitutivos propostos para o <i>framework</i> , definindo diretrizes para a sua implantação.	Framework	4.1 Análise do sistema portuário brasileiro
		4.2 Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária
		5.1 Validação do <i>framework</i> para Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente – etapa I
		5.2 Validação do <i>framework</i> para Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente – etapa II
		5.3 Diretrizes para a implantação do <i>framework</i> para Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

Fonte: Elaboração própria.

O sexto capítulo apresenta as considerações finais, detalhando o cumprimento dos objetivos específicos, contribuições da pesquisa, lacunas de conhecimento e sugestão de desenvolvimento de trabalhos futuros. Por fim, tem-se as referências bibliográficas e os apêndices.

Com a apresentação da Introdução, contemplando a contextualização e a definição do problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos, justificativa, delimitação, aderência ao PPGEGC/UFSC e a estrutura da pesquisa, o próximo capítulo apresenta a Revisão da Literatura, em alinhamento aos objetivos da pesquisa.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo comporta temas estruturantes para a proposição de um “*Framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente”. Por conseguinte, o primeiro subcapítulo aborda o sistema portuário, com ênfase para os conceitos basilares de sistema, visão sistêmica e *stakeholders* logísticos portuários.

O segundo subcapítulo trata do porto, incorporando a evolução do conceito, tipologias, funções e zonas de influência, seguido das características das Autoridades Portuárias, completando o terceiro subcapítulo.

Na sequência, são apresentados os modelos de titularidade e gestão portuária e as possíveis relações público-privada (quarto subcapítulo) e os métodos de classificação dos portos até a 6ª. geração (quinto subcapítulo).

O sexto subcapítulo apresenta o conceito de Governança, seus dilemas e as principais tipologias: Governança Global, Pública e Corporativa, seguido do foco principal dessa pesquisa, a Governança Portuária e a MultiGov com a evolução do seu conceito, modelos conceituais, pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes, completando o sétimo, oitavo e nono subcapítulos.

No décimo subcapítulo, destacam-se as práticas de governança portuária, com ênfase para as experiências internacionais na África, Américas, Ásia, Europa e Oceania, seguido das considerações parciais da pesquisa.

2.1 SISTEMA PORTUÁRIO: CONCEITOS BASILARES

Esse subcapítulo inicia com a introdução dos conceitos basilares que correspondem a sistema e visão sistêmica (AGUIAR *et al.*, 2015; ALVES, 2012; BERTALANFFY, 1969; MARTINELLI; VENTURA, 2012; MATURANA, 2001; MAXIMIANO, 2002; OLIVEIRA 2010; PRIM *et al.*, 2017; TARRIDE; ZUÑIGA, 2010).

Em seguida destacam-se os conceitos de *stakeholders* (ATKINSON; WATERHOUSE; WELLS, 1997; BARRY, 2002; CLARKSON, 1995; CUTRIM, 2017; DENKTAS-SAKAR; KARATAS-CETIN, 2012; DONALDSON; PRESTON, 1995; FRIEDMAN, 1970, 1984; FREEMAN; HARRISON; WICKS, 2007; FREEMAN; VcVEA, 2001; FROOMAN, 1999; GARRIGA, 2014; HARRISON; BOSSE; PHILLIPS, 2010; LOPES, 2015; LUOMA; GOODSTEIN, 1999; ORTS; STRUDLER, 2002; PARMAR *et al.*, 2010;

POST; PRESTON; SACHS, 2002) e *stakeholders* logísticos portuários (CUTRIM, 2017; DE LANGEN, 2006; LACERDA, 2013; LAM; YAP, 2019; MARTIN; THOMAS, 2001; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002; NOTTEBOOM *et al.*, 2015; WANG, 1999).

2.1.1 Sistema e visão sistêmica

A Visão Sistêmica tem origem na mereologia de Leibniz, que tem origem na obra de Aristóteles. Além desses pensadores, Johann Heinrich Lambert (1728-1777) é considerado o pai do pensamento sistêmico: "[...] o paradigma de Lambert discorre sobre uma abordagem para estruturar a complexidade como um conjunto de elementos inter-relacionados, descritos como vários tipos de sistemas [...]"

A Teoria Geral dos Sistemas (TGS) foi concebida por meio de uma equipe multidisciplinar de cientistas, impulsionada pelo biólogo Ludwig von Bertalanffy. Esta surge então, na década de 1950, inspirada no conceito de Aristóteles de que “o todo é maior do que a simples somas de suas partes”. Bertalanffy (1969) afirma que a TGS tem por finalidade identificar as características, propriedades, bem como os princípios dos sistemas de uma forma geral, independentemente da sua tipologia, natureza e as interpelações dos elementos que compõem o sistema.

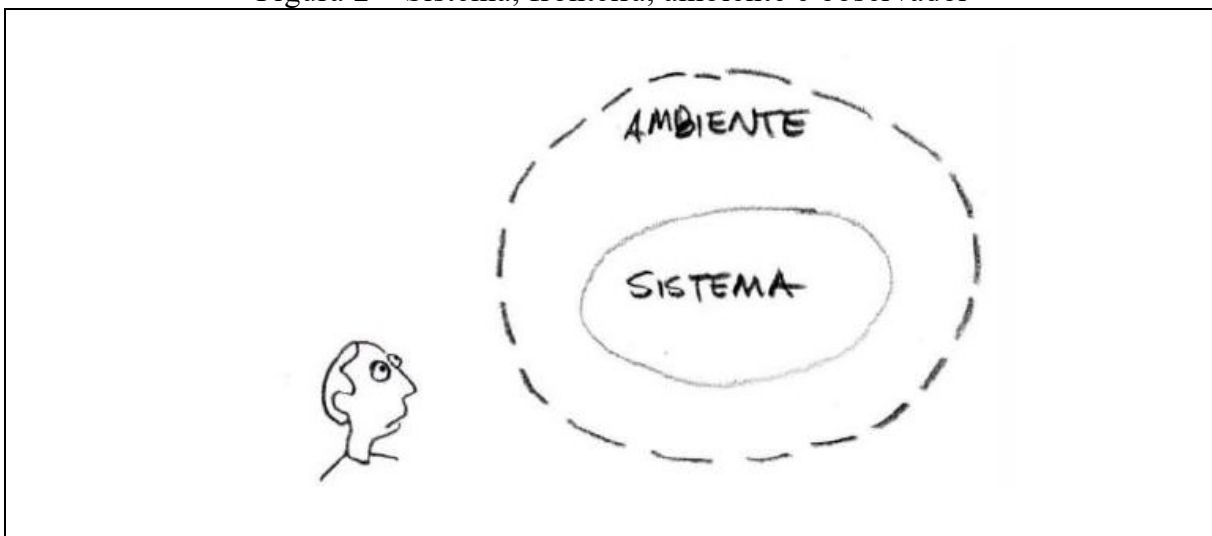
Nesse contexto, para Alves (2012, p. 96) um sistema é “[...] uma construção mental de uma organização contendo uma coleção de objetos inter-relacionados e uma dada estrutura perfazendo um todo (uma unidade) com alguma funcionalidade que o identifica como tal”. Corroborando com este conceito, Oliveira (2010, p. 224) argumenta que um sistema é como “[...] um conjunto de partes interagentes e interdependentes que conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam determinada função.” E, Maximiano (2002) ainda acrescenta que a caracterização do todo é maior que as partes constituintes.

Alves (2012, p. 113) ainda relata que “Todo sistema é único. Em outras palavras, é praticamente impossível haver sistemas exatamente iguais. Cada sistema possui sua própria estrutura e esta é diferente da estrutura de qualquer outro sistema, por menor que seja tal diferença.” E, completa afirmando que “[...] quanto maior a diferença estrutural, mais diferente será seu comportamento frente aos mesmos fenômenos externos.” (ALVES, 2012, p. 113).

Independentemente do sistema, o mesmo está imerso em um ambiente (Figura 2), o que significa que há uma fronteira entre os dois, caracterizando uma separação entre eles, caso contrário não seria possível identificá-los. O observador é o agente que concebe o sistema e seu

ambiente, e também divide um espaço (físico ou virtual) em uma unidade funcional (sistema) e ambiente, estabelecendo a fronteira entre os dois (ALVES, 2012). O autor ainda explica que a fronteira delimitadora tem grande importância, determinando se o sistema pode ou não trocar informações/energias com outros ambientes. Assim, tem-se a fronteira fechada (sistema fechado) ou uma fronteira aberta (sistema aberto).

Figura 2 – Sistema, fronteira, ambiente e observador



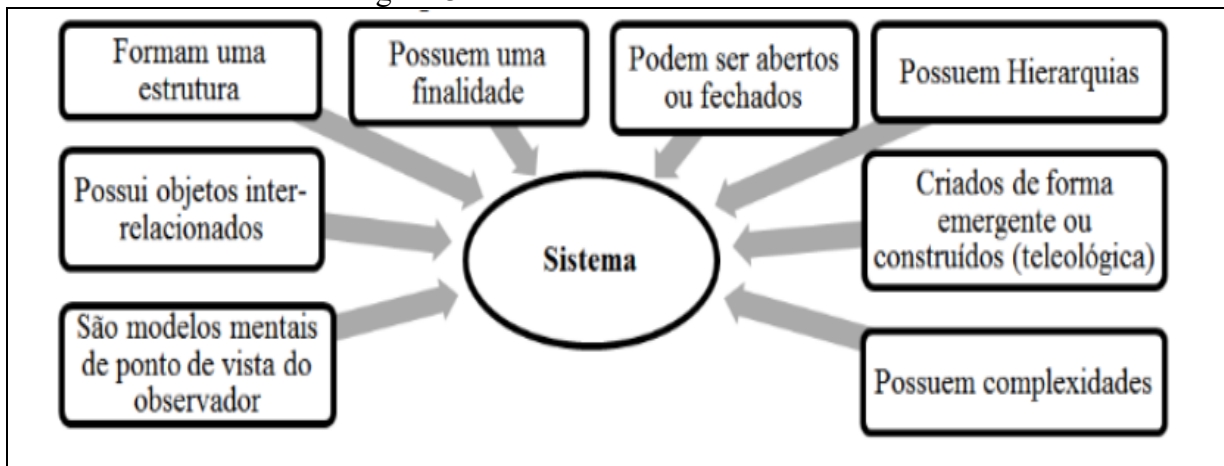
Fonte: Alves (2012, p. 111).

Na ilustração, “[...] a linha contínua representa a fronteira do sistema com o ambiente e a linha tracejada indica que não há fronteira externa ao ambiente.” (ALVES, 2012, p. 111).

A partir desses conceitos, emerge a seleção de quatro elementos que identificam um sistema: *i)* a construção mental de uma organização; *ii)* um conjunto de objetos (componentes/elementos); *iii)* uma estrutura (forma como ocorre a inter-relação dos elementos; e por fim, *iv)* um objetivo/funcionalidade (PRIM *et al.*, 2017). Entretanto, mesmo que um sistema possua elementos que o identifica com tal, torna-se importante compreender este ambiente como um todo, sem separar as suas partes. Surge então, a abordagem de sistemas abertos, pelo qual Bertalanffy (1969) defende, uma vez que essas partes possuem inter-relações de forma dinâmica.

Com esta contextualização, percebe-se as principais características de um sistema, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Características dos sistemas.



Fonte: Elaborado por Prim *et al.* (2017, p. 8) a partir de Maturana (2001) e Alves (2012).

Assim, Alves (2012) argumenta que os sistemas possuem níveis hierárquicos, denominados supersistema (superior ao nível sistema), sistema (superior ao nível subsistema) e subsistema (inferior ao nível sistema), bem como acrescenta que estes sistemas podem ser construídos de forma emergente (surge ao acaso e sem interferência de agentes externos) ou teleológica (planejado e com finalidade determinada).

A visão sistêmica direciona-se nas interações das partes constituintes com um todo (Figura 1), e de acordo com Maximiano (2002), este enfoque sistêmico possibilita a visualização de elementos complexos, possibilitando compreender a multiplicidade e a interdependência destes elementos. Sob esta perspectiva, para Tarride e Zuñiga (2010), o paradigma sistêmico relaciona-se com a complexidade dos sistemas, possibilitando a classificação hierárquica dos níveis mais simples aos mais complexos.

Neste sentido, Aguiar *et al.* (2015, p.6) relatam que:

[...] o pensamento sistêmico interliga as partes, diminui a distância entre elas, e permite pensar o conjunto (sistema), sem perder de vista todos os seus componentes. O modelo permite que na articulação entre as partes, possam surgir novas propriedades (ideias novas), o que seria impossível de visualizar a partir do pensamento linear. Em suma, pode-se dizer que a análise das partes em separado revela um conhecimento. A análise das partes em relação com o todo, revela um conhecimento com propriedades novas, e por fim, a compreensão do todo, também revela um conhecimento com propriedades novas.

A partir desse contexto, e com a participação de diversos atores em um sistema portuário, surge a necessidade de compreender o conceito de *stakeholder*.

2.1.2 Stakeholders

Os estudos de Lopes (2015) relatam que a definição de *stakeholder* tem dividido os pesquisadores, uma vez que existem definições que demarcam os *stakeholders* aos interesses econômicos (ATKINSON; WATERHOUSE; WELLS, 1997; FRIEDMAN, 1970; FROOMAN, 1999; HARRISON; BOSSE; PHILLIPS, 2010; LUOMA; GOODSTEIN, 1999; ORTS; STRUDLER, 2002) e aquelas que tratam da realidade empírica de como as organizações podem ser afetadas ou afetam quase tudo e todos (BARRY, 2002; CLARKSON, 1995; FREEMAN, 1984; GARRIGA, 2014; PARMAR *et al.*, 2010; POST; PRESTON; SACHS, 2002), divergindo em sua extensão, tipo de benefício, importância e percepção do que é uma organização e os seus objetivos.

Lopes (2015, p. 9) ainda esclarece que *stakeholder*, é “[...] um neologismo anglo-saxónico que pode ser traduzido como “grupos de interesse”, “partes interessadas” ou “interveniente”. O termo surge como oposição a *stockholder* ou *shareholder* que significam acionista [...]”

De acordo com Donaldson e Preston (1995), a origem do termo *stakeholder* na área de gestão dá-se em 1963, em um memorando interno da Stanford Research Institute (SRI), designando todos os grupos sem os quais a empresa deixaria de existir. Boaventura (2008, p. 2) ainda esclarece que “[...] de acordo com este memorando, os grupos de *stakeholders* incluiriam acionistas, empregados, clientes, fornecedores, credores e a sociedade” e que “[...] os gestores deveriam compreender os interesses dos *stakeholders* e então, desenvolver objetivos compatíveis com estes.”

O trabalho seminal do SRI foi fortemente influenciado pelos conceitos desenvolvidos no Departamento de Planejamento da Lockheed, potencializado pelos trabalhos de Igor Ansoff e Robert Stewart. Desde o início, a abordagem dos *stakeholders* cresceu a partir da prática de gestão (FREEMAN; VcVEA, 2001). Os autores ainda reforçam que embora a estrutura dos *stakeholders* possua vários campos acadêmicos, sua raiz está nos estudos de profissionais de Administração realizados ao longo de 10 anos por um grupo de pesquisadores do Busch Center, do Wharton Applied Research Center e do Managemential and Behavioral Science Center, todos da The Wharton School, Universidade da Pennsylvania.

O conceito mais empregado na literatura foi cunhado por Freeman (1984, p. 46, tradução nossa), uma vez que considera *stakeholder* como “[...] qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da empresa.” Como Robert Edward

Freeman, filósofo americano, é um autor referência sobre o tema pela sua difusão e popularização (LOPES, 2015) o Quadro 8 apresenta a evolução do conceito de *stakeholder*, aliado a parceria de Freeman com outros pesquisadores.

Quadro 8 – Definições de *stakeholder* de Freeman.

Autores	Definição
Freeman e Reed (1983)	No sentido amplo: qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar a obtenção dos objetivos da organização ou que é afetado pela obtenção dos objetivos por parte da organização. No sentido restrito: qualquer grupo ou indivíduo de quem a organização dependa para a sua contínua sobrevivência.
Freeman e Gilbert (1988)	São os grupos que podem afetar ou ser afetados pela organização, ou seja, aqueles com os quais a organização tem uma relação de dependência mútua. Os autores introduzem a questão da criação de valor.
Evan e Freeman (1988)	<i>Stakeholders</i> são grupos que são beneficiados ou prejudicados, cujos direitos são violados ou respeitados pelas ações da corporação.
Freeman (1994)	<i>Stakeholders</i> são todos os participantes no processo humano que criam valor para as organizações.
Freeman <i>et al.</i> (2007)	Os <i>stakeholders</i> devem ser orientados para a criação e negociação de valor para a organização que deve ser sustentável ao longo do tempo.
Parmar <i>et al.</i> (2010)	Mantém a definição original, mas reforça a necessidade de criação de valor para os <i>stakeholders</i> e introduz uma classificação: no sentido restrito integra os grupos primários ou de definição, cujo suporte é fundamental para a viabilidade do negócio; no sentido mais amplo, inclui os grupos secundários ou instrumentais que são os que podem influenciar / afetar os primários.

Fonte: Lopes (2015, p. 12).

Lopes (2015, p. 11) reforça que Freeman permanece alinhado ao seu conceito original e que nos últimos anos traz “[...] a necessidade das empresas criarem valor com e para os *stakeholders* referindo que nenhum está sozinho nesta criação de valor.”

Clarkson (1995) e Freeman, Harrison e Wicks (2007) ainda classificam os *stakeholders* em: *i*) primários; e *ii*) secundários. Os *stakeholders* primários são os compradores, funcionários da organização, fornecedores e acionistas. Já os *stakeholders* secundários são os concorrentes, grupos de interesse, mídia, governo e proteção ao consumidor, capazes de influenciar a relação da empresa com os *stakeholders* primários (FREEMAN, HARRISON; WICKS, 2007).

Cutrim (2017) argumenta que a abordagem dos *stakeholders* tem sido utilizada em diversos setores e temáticas, porém, torna-se importante a inclusão destes nos processos de desenvolvimento do planejamento e governança do sistema portuário. Denktas-Sakar e Karatas-Cetin (2012) reforçam essa necessidade, principalmente em detrimento dos diversos interesses existentes em um ambiente cada vez mais competitivo, onde a capacidade de gestão de vários

interesses e objetivos, frequentemente conflitantes, tornar-se-á essencial entre os *stakeholders* logísticos portuários.

Dessa forma, a próxima contextualização trata dos *stakeholders* logísticos portuários, subsidiada principalmente pelos trabalhos de De Langen (2006), Lacerda (2013), Notteboom e Winkelmanns (2002) e Notteboom *et al.* (2015).

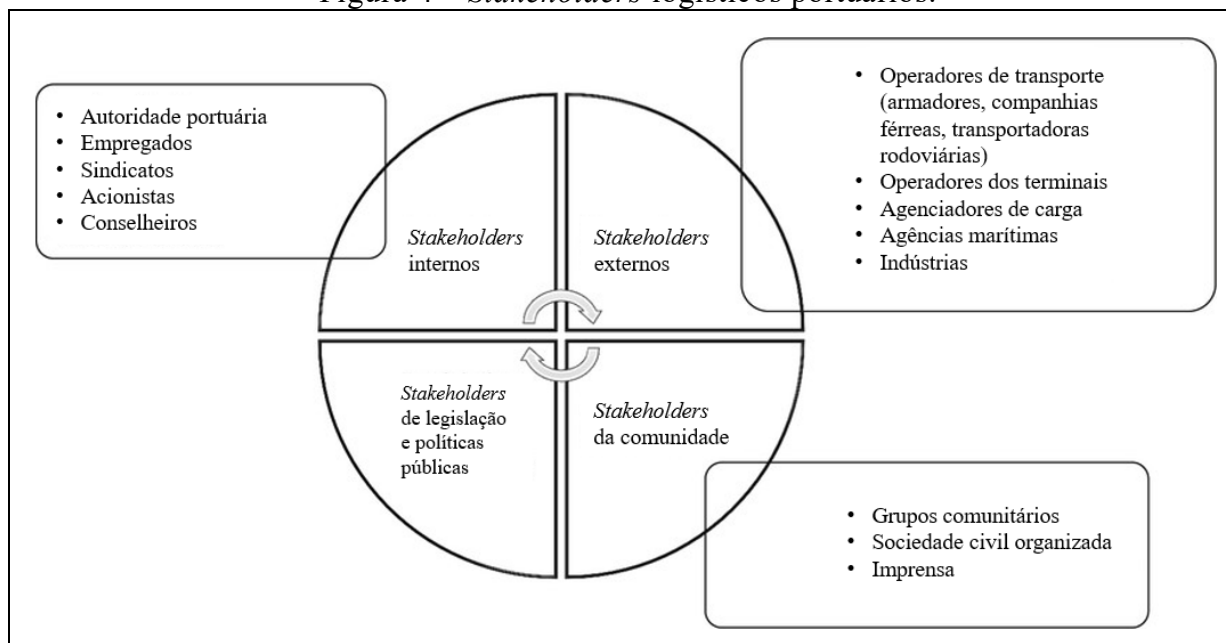
2.1.3 Stakeholders logístico portuários

Com a contextualização da Teoria Geral dos Sistemas (TGS) e a Teoria dos *Stakeholders*, alicerces para a compreensão de sistemas e *stakeholders*, cabe mencionar inicialmente o conceito de sistema portuário.

O sistema portuário pode ser conceituado com sistema complexo caracterizado pelas inter-relações de múltiplos atores, *stakeholders* e fatores internos e externos, incluindo entre outros, operações de movimentação de cargas; negociações sindicais, comerciais e interfaces de pessoas e equipamentos; além de fatores financeiros, econômicos, sociais e políticos, nas esferas regionais, estaduais e federais (WANG, 1999).

Nesse sentido, esse conceito vai ao encontro dos estudos de Notteboom e Winkelmanns (2002) quando classificaram os *stakeholders* logísticos portuários em quatro grupos: *i)* *stakeholders* internos; *ii)* *stakeholders* externos; *iii)* *stakeholders* de legislação e políticas públicas; e *iv)* *stakeholders* da comunidade. A Figura 4 demonstra a relação entre ambos e os seus componentes.

Figura 4 – *Stakeholders* logísticos portuários.



Fonte: Adaptado de Notteboom e Winkelmans (2002) e Wagner (2017).

Os *stakeholders* internos referem-se à organização interna das autoridades portuárias, gestores, funcionários, acionistas, conselheiros e sindicatos (NOTTEBOOM; WINKELMANS 2002). Vale ressaltar que um grande número de autoridades portuárias é do tipo semi-pública, com relações com o município, cidade ou região onde a mesma está localizada. Os autores salientam que em uma autoridade portuária pública, os acionistas reais são os próprios contribuintes, onde o público local é ao mesmo tempo um *stakeholder* (acionista) indireto, como uma *stakeholder* externo.

Os *stakeholders* externos podem ser divididos em dois grupos: *i*) aqueles que possuem relação direta com área portuária: incluindo operadores portuários, estivadores, despachantes, agências marítimas, empresas industriais, indústrias de apoio como reparadores de navios e mão-de-obra portuária; e *ii*) aqueles que relacionam-se indiretamente com a área portuária: clientes portuários, empresas comerciais, importadores e exportadores (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002).

Lacerda (2013) ainda acrescenta que as relações interorganizacionais econômicas e contratuais entre os *stakeholders* externos pode ocorrer por meio de interações físicas (transferência física da carga) e incorpórea (MARTIN, THOMAS, 2001). A interação incorpórea consiste em formas contratuais, supervisão e troca de informações, principais características entre as autoridades portuárias e os *stakeholders* do porto (operadores portuários e os contratos de concessão) (LACERDA, 2013).

Os *stakeholders* de legislação e políticas públicas são ligados aos departamentos governamentais responsáveis pelos assuntos econômicos e de transporte, departamentos de meio ambiente e autoridades de ordenamento do território (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002).

E os *stakeholders* da comunidade, referem-se as organizações da sociedade civil, público em geral, imprensa e outros atores não mercantis (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002).

Em 2006, De Langen aprofunda os estudos e apresenta uma descrição mais detalhada dos *stakeholders* logísticos portuários, incorporando também os interesses e as diferentes fontes de influência (Quadro 9).

Quadro 9 – *Stakeholders* portuários, interesses e diferentes fontes de influência.

(continua)

Stakeholders	Interesses	Fonte de Influência	Indicadores de Influência
Empresas de transporte (incluindo operadores de terminal)	Baixo custos portuários, alta qualidade da infraestrutura, nenhuma (ou limitada) interferência na cadeia logística devido à proteção, segurança, regulamentação da qualidade do produto e procedimentos alfandegários.	<i>Lobby</i> por meio de associações de filiais, desviando cargas para outros portos.	Existência de associação de classe do setor portuário. Níveis de subsídio ao setor (preços de infraestrutura, projetos para reduzir o congestionamento, etc...) e financiamento e funcionamento dos regulamentos alfandegários e de segurança.
Mercado de trabalho	Altos salários e segurança no trabalho.	Greves portuárias, impacto na imagem do trabalho portuário.	Nível salarial e acordos coletivos de trabalho portuário.
Indústrias de manufatura relacionada ao porto local	Fortes 'economias de aglomeração' em <i>cluster</i> , espaço para atividades de manufatura, regulamentação e igualdade de condições no que diz respeito a ruídos e padrões ambientais	<i>Lobby</i> por meio de associações de filiais, investindo fora do cluster portuário.	Existência de associações de classe específicas do setor portuário.
Usuários finais dos portos	Baixos custos de transporte, incluindo fatores como confiabilidade e controle de danos nas operações.	<i>Lobby</i> por meio de associações de filiais, desviando cargas para outros portos.	Existência e funções de associações de usuários dos portos.
Grupos ambientais locais	Regulamentações que evitam externalidades locais negativas excessivas, como ruído e poluição e qualidade espacial.	Utilização de procedimentos para adiar / prevenir investimentos, como expansão portuária de investimentos de capital. Pressão política.	Existência de grupos ambientais locais. Poder derivado da ameaça de ir ao tribunal / ações judiciais.

Quadro 9 – *Stakeholders* portuários, interesses e diferentes fontes de influência. (conclusão)

<i>Stakeholders</i>	Interesses	Fonte de Influência	Indicadores de Influência
Comunidade local	Criação de empregos em linha com o mercado de trabalho local, congestionamento de tráfego limitado, nenhuma redução da "qualidade de vida" devido ao porto	Pressão política.	Existência de grupos de residentes (associações de moradores).
Governo local e regional	Contribuição para a economia regional, contribuição para a receita tributária regional, transformação efetiva da interface porto / cidade.	Planejamento regional, investimentos públicos em portos.	Propriedade de terras públicas. Estrutura de propriedade e governança autoridade portuária.
Governo nacional	Custos (transporte) portuários generalizados baixos para residentes e empresas, recuperação de custos de infraestrutura.	Investimentos nacionais em portos, criação de leis portuárias.	Papel nacional no planejamento de infraestrutura.

Fonte: De Langen (2006, p. 461, tradução nossa).

Cutrim (2017, p. 70-71) ressalta que nessa classificação “[...] os grupos de *stakeholders* com maior poder no processo decisório são os responsáveis pela formulação de políticas, pelo marco regulatório e também as associações de classe com alto poder de representação.”, identificados como o governo nacional, usuários dos portos (exportadores e importadores) e empresas de transporte.

A infraestrutura, custos, segurança e eficiência nas operações portuárias são de interesse das empresas de transporte. Já o mercado de trabalho centraliza seu interesse na segurança e nos salários. A indústria manufatureira interessa-se na composição de *clusters*, infraestrutura e regulação. Os usuários têm interesse no custo, confiabilidade e segurança das operações portuárias. A comunidade local tem interesse no mercado de trabalho e na qualidade de vida e os governos tem interesse no impacto econômico e retorno dos investimentos em infraestrutura (CUTRIM, 2017; DE LANGEN, 2006).

Os estudos de Notteboom *et al.* (2015) classificam os *stakeholders* logísticos portuários, a partir de 10 categorias diferentes, descritas no Quadro 10.

Quadro 10 – Categorias de *stakeholders*.

(continua)

Categorias	Descrição
Acionistas	Entidades públicas ou organizações / empresas privadas que detêm uma participação acionária no porto, ou com direito a nomear o conselho de administração ou diretores executivos

Quadro 10 – Categorias de *stakeholders*.

(conclusão)

Categorias	Descrição
Comunidade financeira	Instituições financeiras e de crédito que fornecem recursos financeiros para apoiar as decisões de investimento e o desenvolvimento do porto (equipamentos, infraestruturas, dragagem, etc.)
Funcionários e sindicatos	Sindicatos e pessoas que trabalham em níveis executivos e operacionais, instituições públicas (alfândega, guarda costeira, etc.) empresas concessionárias, <i>pools</i> de trabalho e empresas relacionadas com portos (despachantes, agentes de navios, etc.)
Concessionarias	Operadores de terminal com pelo menos concessão na área portuária, ou outras concessionárias relacionadas a armazéns, áreas industriais, plataformas logísticas, shoppings ou áreas comerciais
Usuários portuários	Agentes de carga, agentes de navios, corretores, transportadores rodoviários, empresas ferroviárias, fornecedores de logística, etc.
<i>Carriers</i>	Linhas de navegação (contêineres, <i>Ro-Ro</i> , empresas de cruzeiros, etc.) e operadores <i>tramp</i> (granéis líquidos, granéis sólidos, etc.)
Passageiros	Pessoas que usam instalações portuárias para turismo (cruzeiro e iatismo) e viagens (balsa)
Provedores de serviços portuários	Pilotos, operadores de amarração e reboque, alfândega, guarda costeira, etc.
Comunidade local e grupos sociais de interesse	Pessoas e organizações localizadas nas proximidades das áreas portuárias e direta ou indiretamente afetadas pela operação e negócios portuários. Esta categoria também inclui aquelas pessoas ou grupos de indivíduos interessados em questões ambientais e sociais críticas.
Reguladores	Os formuladores de políticas e instituições públicas definem a estrutura institucional e os mecanismos de governança

Fonte: Notteboom *et al.* (2015, p. 230, tradução nossa)

Notteboom *et al.* (2015) esclarecem que essa classificação inclui os *stakeholders* internos ligados diretamente com a autoridade portuária (acionistas, gestores, funcionários e sindicatos), bem como os externos, compostos por concessionárias, transitários, transportadores, prestadores de serviços portuários, carregadores e operadores de transporte multimodal, passageiros de cruzeiros e balsas, políticas públicas e reguladores, a comunidade local e grupos de interesses da sociedade. E recentemente, Lam e Yap (2019) trazem uma classificação quanto a natureza dos *stakeholders* (Quadro 11), ao encontro do detalhamento proposto por De Langen (2006), Notteboom e Winkelmanns (2002) e Notteboom *et al.* (2015).

Quadro 11 – Natureza dos *stakeholders*.

(continua)

Natureza	<i>Stakeholders</i> chaves nas cidades portuárias
Interno	Funcionários portuários, acionistas minoritários; gestores portuários; membros do conselho e proprietários de portos.
Setor Público	Autoridade portuária; governos nacionais; Ministério dos Transportes, Ministério das Finanças, Ministério do Meio Ambiente, Legisladores, autoridades de desenvolvimento urbano e sindicatos

Quadro 11 – Natureza dos *stakeholders*.

(conclusão)

Natureza	<i>Stakeholders</i> chaves nas cidades portuárias
Participantes do Mercado Órgãos Corporativos	Transporte terrestre e marítimo; operadores, empresa de logística, empresas de navegação e transporte, empresas, empresas de estiva.
Comunidades Grupos de Interesse	Habitantes locais que vivem nas proximidades de portos; consumidores e contribuintes; organizações sem fins lucrativos (ONGs), grupos ambientais; mídia e imprensa.

Fonte: Adaptado de Lam e Yap (2019).

Os *stakeholders* internos, externos, de legislação e políticas públicas e da comunidade (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002) estão presentes e participam ativamente das relações de uma unidade portuária, motivo pelo qual contextualiza-se a temática “Porto”.

2.2 PORTO: CONCEITO, TIPOLOGIAS, FUNÇÕES E ZONAS DE INFLUÊNCIA

Neste capítulo emerge a temática porto, contemplando seu conceito (AAPA, 2021; BRASIL/ANTAQ, 2021; BARROS, 2013; BROOKS, 2016; CALDEIRINHA, 2020; COLLYER, 2008; DE LANGEN; HAEZENDONCK, 2012; HARALAMBIDESS, 2020; HOYLE; HILLING, 1984; HOYLE, 2000, LEE; LAM, 2016; NOTTEBOOM, 2016; OECD, 2021; SANTOS *et al.*, 2008; SARGENT, 1938; SHINOHARA; SAIKA, 2018; SOUSA, 2017; SOUSA JÚNIOR, 2010; SOUZA, 2017; TARANTOLA, 2005; UNCTAD, 2020; WANG, 1999; WEIGEND, 1958; ZILLI, 2015), tipologia (BRASIL/ANTAQ, 2021; BARROS, 2013; BICHOU; GRAY, 2005; DEGRASSI, 2001; FAGEDA, 2000; MONIE, 1997; MORAES, 2003; RODRIGUES, 2007; SOUZA *et al.*, 2009; UNCTAD, 2019, 2020; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013), funções (BARROS, 2013; DEGRASSI, 2001; UNCTAD, 1992, 1994, 1996, 1999) e zonas de influência (BARROS, 2013; COLONETTI, 2017; CURCINO, 2007; PORTO; TEIXEIRA, 2002; VIEIRA; KLIEMAN NETO, 2013; RODRIGUE; NOTTEBOOM, 2010).

2.2.1 Conceito

Previamente a compreensão das tipologias, funções, métodos de classificação, zonas de influência, modelos de titularidade, relações público-privada, gestão e a presença em uma rede global complexa, é necessário compreender o conceito de porto.

Convencionalmente, um porto é definido como uma área de trânsito entre o espaço terrestre e marítimo (WEIGEND, 1958). Um local intermodal que as linhas de transporte

marítimo e terrestre se encontram e se entrelaçam, pelo qual as mercadorias e pessoal se movimentam de e para o mar (SARGENT, 1938; WEIGEND, 1958).

Hoyle e Hilling (1984) e Hoyle (2000) afirmam que o porto deve fornecer e facilitar ligações intermodais em termos de transporte e comércio, e que o porto não é uma entidade isolada, uma vez que pertence a uma hierarquia ou complexo portuário com relações locais, nacionais e internacionais. Ao encontro dos autores, Wang (1999, p. 5, tradução nossa) também acrescenta que “O porto não é apenas um ponto de transferência entre o mar e a terra, mas também uma plataforma logística.”

Wang (1999) também caracteriza o porto como um sistema físico e social. “Como o porto tem sua infraestrutura, é um sistema físico, além de envolver muitas atividades sociais, como políticas de governo, atividades das autoridades aduaneiras, etc.” (WANG, 1999, p. 11, tradução nossa), denotando um sistema social. O autor ainda reforma que “[...] o porto é um sistema aberto em vez de um sistema fechado.” (WANG, 1999, p. 11, tradução nossa). Lee e Lam (2016, p. 187, tradução nossa) também corroboram com Wang (1999) pois conceituam porto como “[...] uma espécie de sistema orgânico em um sistema sócio-econômico-político nacional e também no sistema econômico globalizado.”

Nesse alinhamento de sistema e ambiente logístico, Sousa (2017, p. 111) afirma que “O porto é um elemento integrante do sistema de transportes de um país, tendo a sua operação grande impacto sobre todas as infraestruturas de transportes (rodoviárias, ferroviárias, hidroviárias e dutoviárias) que a ele dão acesso”. E a UNCTAD (2020, p. 11-12, tradução nossa) complementa que “A maioria dos portos também são ambientes logísticos; em outras palavras, centros logísticos no sistema de transporte maior, que gerenciam diferentes tipos de comércio e mudanças modais construídas em torno de diferentes requisitos.”

Dessa forma, o porto pode ser considerado um ponto de transição entre os modais terrestre e aquaviário (SANTOS *et al.*, 2008) e também um elemento final de uma rede de transportes, composta por rodovias, ferrovias, hidrovias e dutos, que percorrem quilômetros, “[...] até chegarem nos terminais, nós de conexão das redes de transportes internas do país (acessantes da *hinterland*) com as redes de transportes internacionais (acessantes da *foreland*, a partir dos portos de outros países)” (SOUZA, 2017, p. 5).

Também corroborando com Santos *et al.* (2008) e Souza (2017), Sousa Júnior (2010) e Barros (2013) também definem porto como um elo da cadeia de transporte, promovendo a integração entre sociedades e seus diferentes bens e ainda são indutores do crescimento econômico da região no qual estão instalados (ZILLI, 2015). Em contrapartida, Souza Junior

(2010) acrescenta que também podem ser os principais gargalos para a competitividade dos produtos ou serviços.

De Langen e Haezendonck (2012) consideram um porto como um *cluster* de atividade econômica e Tarantola (2005) e Shinohara e Saika (2018) afirmam que um porto é um nó logístico, funcionando como infraestrutura para as indústrias e que as políticas do setor não podem tratar os portos como entidades independentes (SHINOHARA; SAIKA, 2018).

Notteboom e Haralambides (2020) corroboram também com a perspectiva de nó logístico e industrial no centro de complexas cadeias de abastecimento globais, funcionando como “[...] um agrupamento funcional e espacial de atividades que ocorre no domínio mais amplo de um porto marítimo, todos visando, direta ou indiretamente, os processos de transporte, transformação e informação contínuos e sustentáveis dentro dessas cadeias de suprimentos globais.” (NOTTEBOOM; HARALAMBIDES (2020, p. 330, tradução nossa).

Para Caldeirinha (2020, p. 1) um porto “[...] é um polo de concentração de atividades, é um polo de concentração de empresas, de economia, de logística, e é também um polo que, no fundo, tem de cumprir a função de servir de interface entre a terra e o mar [...]” incluindo serviços à carga e aos navios, concentrar infraestrutura e superestrutura de cais, acessibilidades marítimas, rodoviárias e ferroviárias, equipamentos e também *softwares*, pessoas, conhecimentos, informação e dados. O autor ainda reforma que o “porto é uma zona de concentração de atividade, de conflitos, de criação de valor, para além de ser um centro de negócios [...] e servindo “[...] as empresas exportadoras e importadoras da *hinterland*, entrando em concorrência com outros portos da região que servem as mesmas empresas e necessidades, tendo de ser muito competitivo.” (CALDEIRINHA, 2020, p. 3).

Em uma perspectiva de processo aduaneiros e infraestrutura, Collyer (2008) atesta que um porto é a entrada e saída de riquezas de um país, envolvendo atividades aduaneiros, alfandegárias, comerciais, entre outras, e a principal interface da cadeia logística com a sociedade. Para a American Association of Port Authorities – AAPA (2021, p. 6, tradução nossa) o termo porto “[...] é usado tanto para a área do porto onde os navios estão atracados quanto para a agência (autoridade portuária), que administra o uso de cais públicos e propriedades portuárias.” E a OECD (2021, p. 1, tradução nossa) corrobora quando afirma que é o “Local com instalações para atracação de navios mercantes e carga ou descarga de mercadorias ou passageiros de ou para navios de alto mar.”

Sob a égide da regulamentação portuária brasileira, referindo-se a Lei dos Portos, nº 12.815/2013, em seu parágrafo I, o porto organizado é um “[...] bem público construído e

aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária.” (BRASIL, 2013, p. 1). E corroborando, para a Agência Nacional de Transporte Aquaviário – ANTAQ (BRASIL, 2021, p. 1): “As funções no porto organizado são exercidas, de forma integrada e harmônica, pela a Administração do Porto, denominada autoridade portuária, e as autoridades aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima.”

Por fim, para Brooks (2016, p. 129, tradução nossa), “cada porto está sujeito não apenas à governança imposta pelo governo, mas também a quaisquer sistemas, estruturas e processos de governança que ele escolher ao estabelecer práticas e políticas de gestão.”

O Quadro 12 sistematiza os principais aspectos relacionadas ao conceito de porto, a partir de diversos autores.

Quadro 12 – Aspectos chave relacionados ao conceito de porto.

(continua)

Autores/Ano	Aspectos chave
Sargent (1938)	Área de trânsito, local de movimentação de mercadorias e pessoas.
Weigend (1958)	Área de trânsito entre o espaço terrestre e marítimo, local intermodal de convergência.
Hoyle e Hilling (1984) e Hoyle (2000)	Interligações intermodais; hierarquia; complexo portuário; inter-relacionado à escala local, nacional e internacional.
Wang (1999)	Plataforma logística, sistema físico (infraestrutura), sistema social (atividades sociais, políticas de governo), sistema aberto (conjunto de elementos que se inter-relacionam entre si e com o meio ambiente).
Santos <i>et al.</i> (2008).	Ponto de transição entre os modos terrestre e aquaviário.
Collyer (2008)	Portão de entrada e saída das riquezas de um país, atividades aduaneiras, alfandegárias, comerciais, ponto estratégico da segurança nacional e interface da cadeia logística com a sociedade.
Sousa Júnior (2010)	Elo da cadeia de transporte, integração entre sociedades e seus diferentes bens, indutor de crescimento econômico.
De Langen e Haezendonck (2012)	<i>Cluster</i> de atividade econômica.
Lei dos Portos, nº 12.815/2013	Bem público, aparelhado para a navegação, movimentação de passageiros e movimentação e armazenagem de mercadorias, sob a jurisdição de autoridade portuária.
Brooks (2016)	Sujeito a quaisquer sistemas, estruturas e processo de governança.

Quadro 12 – Aspectos chave relacionados ao conceito de porto.

(conclusão)

Autores/Ano	Aspectos chave
Lee e Lam (2016)	Sistema orgânico, sistema sócio-econômico-político nacional, sistema econômico globalizado.
Souza (2017)	Elemento final de uma rede de transportes, conexão das redes de transportes internas do país (<i>hinterland</i>) com as redes de transportes internacionais (<i>foreland</i>).
Shinohara e Saika (2018)	Nó logístico e industrial, políticas de portos não devem tratar os portos como entidades independentes.
UNCTAD (2020)	Ambientes logísticos, centros logísticos no sistema de transporte maior.
Notteboom (2016) e Notteboom e Haralambidess (2020)	Nó logístico e industrial, agrupamento funcional e espacial em uma rede de cadeias de suprimentos globais.
Caldeirinha (2020)	Polo de concentração de atividades e conflitos (empresas, economia, logística e criação de valor), interface entre a terra e o mar, concentra infraestrutura e superestrutura, <i>softwares</i> , pessoas, conhecimentos, informação e dados.
AAPA (2021)	Área do porto onde os navios atracam.
OECD (2021)	Instalações para atracação de navios mercantes, carga ou descarga de mercadorias ou passageiros.
ANTAQ (2021)	Funções exercidas de forma integrada e harmônica, pela a autoridade portuária, e as autoridades aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

Prosseguindo com o detalhamento da complexidade de um porto, destaca-se na sequência os tipos de portos, incluindo as suas categorias e respectivas características.

2.2.2 Tipologia

Quanto a sua tipologia, os portos podem ser classificados quanto a localização, infraestrutura e atividade (DEGRASSI, 2001). A localização é o local onde se estabelece a estrutura portuária em detrimento da sua integração com os modais de transporte (MORAES, 2003), o que pode influenciar diretamente os custos de transporte (RODRIGUES, 2007).

A infraestrutura refere-se aos ativos fixos utilizados para a movimentação das mercadorias (DEGRASSI, 2001). O conceito de atividade incorpora a movimentação de cargas, armazenagem, logística e serviços aos navios e às cargas (BICHOU; GRAY, 2005; DEGRASSI, 2001).

O Quadro 13 apresenta de forma sistematizada as tipologias, categorias, subcategorias e características dos portos, a partir dos estudos de Barros (2013), Degrassi (2001), Fageda (2000) e Moraes (2003).

Quadro 13 – Tipologias de portos.

Tipologia	Categoria	Característica	Subcategoria /Característica	Característica
Localização	Costeiros ou Litorâneos	Contato direto com o mar.	Naturais (internos)	Localizados em águas abrigadas, naturalmente (baías, angras e estuários).
			Mar Aberto (externos)	Localizados na costa, em águas desabrigadas.
			Abrigados (<i>off-shore</i>)	Localizados à margem da costa, ligados ou não a terra.
	Lacustre	Contato com lagos e com o mar por meio de canais de navegação.		
	Hidroviários	Contato com rios.		
Infraestrutura	Comerciais	Recebem e distribuem mercadorias, sem desenvolver atividades especializadas.		
	Industriais	Atividades de movimentação de produtos (matéria-prima ou semiacabados) para abastecimento da indústria.		
	Turísticos	Atividade de turismo e entretenimento.		
	Pesqueiros	Manejo de mercadorias pesqueiras.		
	Multifuncionais	Movimentam diversos tipos de cargas.		
Atividade	Burocráticas	Internacionais		
		Regionais		
		Locais		
	Econômica	Industriais		
		Comerciais		
		<i>Linner</i>	Oferece transporte marítimo de contêineres por meios de linhas regulares dos armadores.	
		<i>Hub</i>	Concentração e distribuição de grandes volumes de carga, tendo como fonte o transbordo de navio para navio.	
	Passageiros			

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a ANTAQ (BRASIL, 2021) a navegação de interior é realizada em hidrovias interiores, com percurso nacional ou internacional, a navegação de apoio marítimo, proporciona apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, e a navegação de apoio portuário é realizada em portos e terminais aquaviários, para atendimento as embarcações e instalações portuárias.

Vale destacar que a navegação no mesmo país, entre portos no mesmo território aduaneiro, é denominada navegação de cabotagem. Em contrapartida, a navegação realizada

entre portos de diferentes países, é denominada navegação de longo curso (BRASIL/ANTAQ, 2021; ZILLI, 2015), utilizando principalmente portos de contêineres.

De acordo com a UNCTAD (2020), no 2º trimestre de 2020, havia 939 portos de contêineres no mundo que recebiam serviços de linhas regulares. O comércio de 97,1% dos portos necessita que as cargas sejam transbordadas em outros portos. Assim, o porto de Shanghai é o porto com melhor conexão em 2020, com 288 conexões diretas, seguido por Busan (274 conexões diretas), Antuérpia (268) e Rotterdam (264). Na África, Tanger Med tem o grau mais alto (137 conexões diretas), e na América do Sul, Cartagena é o porto mais bem conectada neste critério (130 conexões diretas).

Atualmente, Rotterdam é o porto com a maior intermediação. Existem 42.656 conexões porto a porto que incluem Rotterdam em suas rotas ideais. De acordo com a UNCTAD (2020), entre o total global de 440.391 conexões porto a porto, para 9,7% das rotas ideais, Rotterdam é incluído como um porto de transbordo. A segunda e a terceira melhor intermediação ficam para Antuérpia e Hamburgo. A UNCTAD (2020) ainda explica que sob o critério “intermediação”, os principais portos europeus estão mais bem conectados do que os principais portos asiáticos, enquanto sob o critério “grau de conexão” os portos asiáticos estão mais bem conectados

Com relação a oferta de companhias marítimas (armadores), entre as 12.748 conexões diretas porto-a-porto que não requereram transbordo em 2020, em 6.017 delas (47,2%) os serviços são prestados por um único armador, enquanto em 2.751 rotas (21,6%) há competição entre dois armadores e nos 3.980 portos restantes (31,2%) há três ou mais armadores oferecendo seus serviços de transporte de contêineres (UNCTAD, 2020).

Os portos de asiáticos de Ningbo e Shanghai são destaques na oferta de 52 armadores com linhas diretas entre os dois portos. Seguem em destaque também os portos de Port Klang e Cingapura (41 armadores), Busan e Xangai (38 armadores) e Shanghai e Quingdao (37 armadores) (UNCTAD, 2020).

A UNCTAD (2020) ainda ressalta que todos os 50 pares de portos mais bem conectadas estão em rotas intra-regionais, principalmente interasiáticas, exceto para duas conexões intra-europeias, Antuérpia - Rotterdam com 24 empresas e Hamburgo - Rotterdam com 23 empresas.

Em outras regiões, também, são principalmente as portas vizinhas que estão mais bem conectadas entre si. Essas conexões intra-regionais não realizam muito comércio entre os portos vizinhos, mas a alta conectividade é o resultado de serem conectadas às mesmas rotas no exterior, combinadas com serviços de *feeder* e transbordo. (UNCTAD, 2020, p. 2, tradução nossa).

Por fim, a UNCTAD (2020) enfatiza que nos últimos 14 anos (2º trimestre de 2006 a 2º trimestre de 2020) o número de portos de contêineres cresceu 13% (de 834 para 939) e a intermediação cresceu 27%, refletindo o crescimento da rede global. Nesse contexto, dada a importância dos contêineres no comércio internacional, o Quadro 14 detalha a classificação dessa tipologia.

Quadro 14 – Classificação dos portos de contêineres.

Classificação	Características	Exemplos
Bases globais (<i>global pivots</i>)	Localização junto as principais rotas de transporte marítimo.	Cingapura, Hong Kong e Algeciras
	Grande volume de carga movimentada.	
	Atendimento aos maiores navios.	
	Elevada frequência de serviços.	
	Alta porcentagem de transbordos.	
Centros de carga (<i>load centers</i>)	Localização na periferia da principal rota do transporte marítimo mundial.	Rotterdam, Hamburgo, Valência, Santos, Buenos Aires
	Grande volume de carga movimentada.	
	Menor porcentagem de transbordos.	
	Grande estrutura de conexões intermodais.	
	Atendimento a navios de grande capacidade.	
Portos regionais (<i>regional ports</i>)	Servem a aglomerações urbanas de grande tamanho, mas não possuem importância dentro da rede marítima internacional.	Rio Grande, Itajaí e Paranaguá
	Realiza elevado número de transbordos com funções de centros de carga.	
	Recebem navios de média capacidade.	
	Frequência de serviços intermediária.	
Portos menores (<i>minor ports</i>)	Servem a uma base local.	Porto Alegre
	Transbordo praticamente inexistente.	
	As cargas movimentadas têm origem ou são destinadas a locais próximos da base portuária.	
	Recebem navios de pequeno porte, muitas vezes sem uma agenda regular.	

Fonte: Vieira e Kliemann Neto (2013, p. 46) adaptado de De Monie (1997).

A UNCTAD (2019, p.1, tradução nossa) enfatiza que “[...] conhecidos como os “humildes heróis” da globalização, os contêineres são movimentados em centenas de milhões nos portos de contêineres em todo o mundo anualmente.” A carga movimentada por contêiner colabora para a competitividade do porto, pois “Cada hora economizada pelos navios no porto se traduz em economia nas despesas de infraestrutura portuária, custos de capital do navio para as transportadoras e despesas de manutenção de estoque para os remetentes.” (UNCTAD, 2019, p. 1, tradução nossa)

Consequentemente, os portos possuem funções externas e internas, coordenadas com as tipologias de navios que necessitam de suporte em detrimento da natureza das cargas a serem movimentadas. Essas funções são apresentadas na sequência.

2.2.3 Funções

Os portos possuem funções específicas que as distinguem, em virtude da sua natureza e da forma de execução. Em 1992, a UNCTAD classificou as funções dos portos em internas e externas, detalhadas no Quadro 15, a partir dos estudos de Barros (2013), Degrassi (2001) e UNCTAD (1992),

Quadro 15 – Funções dos portos.

Funções	Tipologia/ Destinadas	Característica	Navios
Internas		Suporte as funções externas (navios, carga e terra)	
Externas	Navios	Trabalho realizado pelos práticos e rebocadores (atracação, desatracação, manutenção e suprimentos)	Carga geral (transportam vários gêneros de carga, geralmente em pequenos lotes (bobinas, sacarias, caixas, etc...)).
			Gaseiros (gases liquefeitos).
			Químicos (cargas químicas especiais (enxofre líquido, ácido fosfórico e soda cáustica)).
			Tanques (petróleo bruto e produtos refinados (álcool, gasolina, diesel, querosene etc...)).
			Porta contêineres (contêineres <i>dry e reefer</i>)
			<i>Ro-Ro</i> (transporte de automóveis e outros veículos).
			Graneleiro (graneis: açúcar, soja, ferro, soja, etc...).
	<i>Ore-Oil</i> (transportam minério e petróleo).		
	Carga	Realizadas na interface terra/navio (carga, descarga, consolidação, desconsolidação)	Carga geral
			Carga unitizada
Carga a granel			
Terra	Trabalho executado em terra (consolidação dos contêineres)		

Fonte: Elaboração própria,

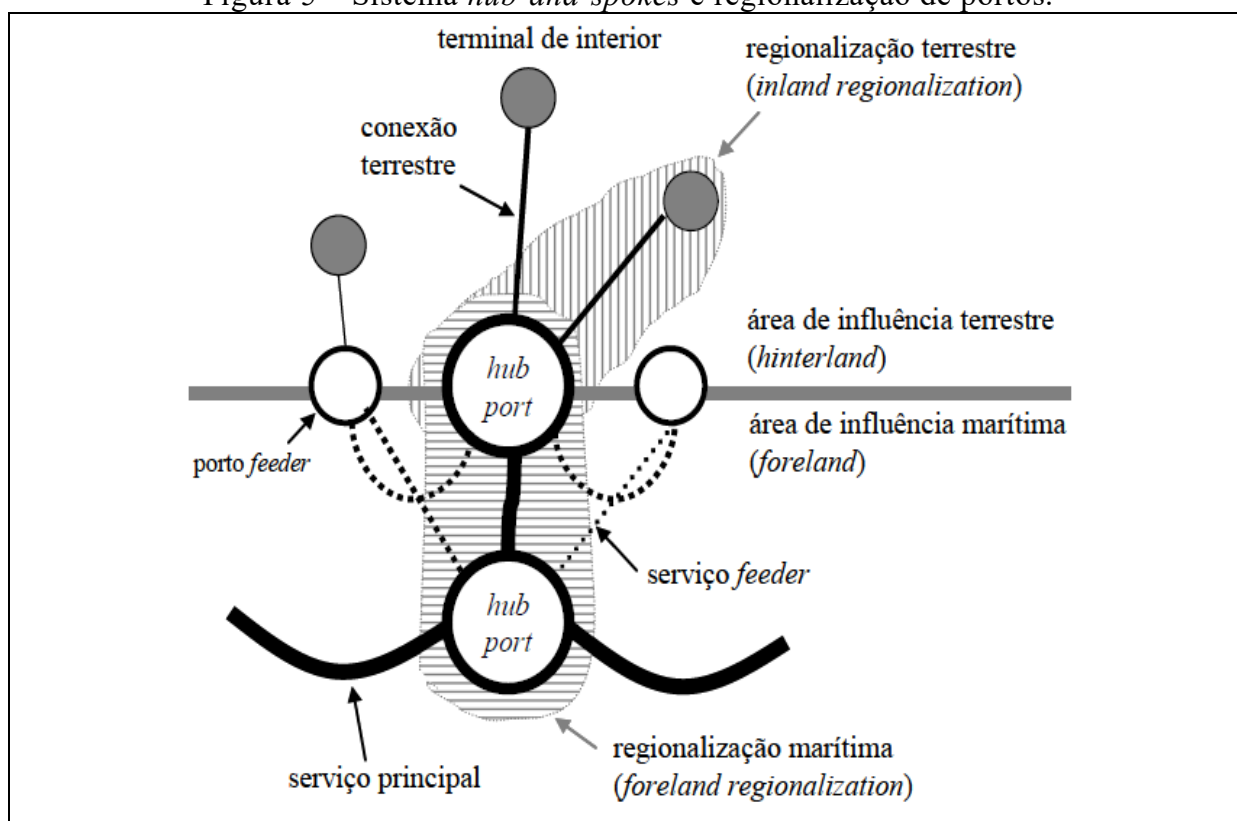
As funções internas são aquelas realizadas em suporte as atividades realizadas junto aos navios, carga e em terra, classificadas como funções externas. Essas funções são realizadas pelos práticos, rebocadores, nos processos de consolidação e desconsolidação de cargas oriundas ou destinadas ao mercado internacional, por diversos tipos de navios (BARROS, 2013).

Barros (2013) discorre que na relação entre o porto e sua zona de influência surgem os conceitos de *hinterland* e *foreland*, adicionando-se também os conceitos de *hub-and-spokes*, *vorland* e *umland*, referenciados nos estudos de Vieira e Klieman Neto (2013) e abordados na sequência.

2.2.4 Zonas de influência

Com o desenvolvimento das empresas de navegação (armadores) e o processo de containerização das cargas, os navios aumentaram de tamanho e concentraram suas rotas de linhas regulares. Assim, Vieira e Klieman Neto (2013) explicam que esse fenômeno (Figura 5) está relacionado ao conceito de *hub-and-spokes* (centro e raios), associado a dois objetivos; *i*) agilidade e flexibilidade locais; e *ii*) aproveitar as economias de escala, em virtude dos grandes centros concentrados (*hubs*).

Figura 5 – Sistema *hub-and-spokes* e regionalização de portos.



Fone: Vieira e Klieman Neto (2013, p. 54) adaptado de Rodrigue e Notteboom (2010).

Os portos *hubs* servem de transbordo e possuem uma movimentação intensa de cargas, com a disponibilidade de equipamentos modernos e com calado de grandes profundidades. Trabalham com armazenagem e distribuição de cargas e destacam-se pela redução de custos operacionais (PORTO; TEIXEIRA, 2002, ZILLI, 2015).

O conceito de *hinterland* (hinterlândia), de acordo com Barros (2013, p. 12) é a “[...] área entre a origem e o destino das mercadorias que utilizam o porto como interface entre outros modos de transporte, pode ser considerada sua *hinterland*.” Rodrigues (2003) e Zilli (2015)

citam que refere-se ao potencial gerador de carga ou sua área terrestre ocupada. Depende do potencial de desenvolvimento da região e dos custos de transporte terrestre e *feeder* (serviço marítimo de alimentação ou de distribuição do *hub*). Quanto menor o custo de transbordo, maior o *hinterland* portuário. A *hinterlândia* pode ser ainda macrorregional ou microrregional (CURCINO, 2007)

O *vorland* está relacionado à área de abrangência marítima do porto, influenciando a escolha dos armadores (RODRIGUES, 2003; ZILLI, 2015), ou seja, a distância entre ele e as principais rotas de navegação. Colonetti (2017, p. 1) ainda explica que “Quando um armador planeja determinada rota, escolherá, como ponto de parada, os portos mais próximos e que tenham capacidade de receber as suas embarcações.”

O ambiente físico do porto relaciona-se como conceito de *umland*, considerando a infraestrutura portuária (pátios, cais acostável, berços de atracação, profundidade, etc.), a superestrutura (equipamentos, terminais, armazéns, etc.), os custos da operação (tarifas e despesas portuárias) e a qualidade dos serviços prestados (COLONETTI, 2017, RODRIGUES, 2003, ZILLI, 2015). Colonetti (2017, p. 1) ressalta que “Quanto mais bem estruturado for um porto, maior tende a ser a qualidade do serviço prestado e, conseqüentemente, maior tende a ser a procura dos armadores por este porto.”

E, o conceito de *foreland*, de acordo com Colonetti (2017), refere-se a área de abrangência de um porto, em relação ao seu litoral marítimo (*hinterlândia* além-mar). “Este aspecto está relacionado ao conjunto de mercados alcançados, por meio de outros portos conectados, com os quais existem trocas regulares. A relação entre o porto concentrador e os portos alimentadores exemplifica o conceito de *foreland*.” (COLONETTI, 2017, p. 2).

Para finalizar o subcapítulo que trata do contexto do sistema portuário, destaca-se na seqüência a Autoridade Portuária, contemplando seu conceito, tipológicas e características.

2.3 AUTORIDADE PORTUÁRIA: CONCEITO, TIPOLOGIAS E CARACTERÍSTICAS

Amparado nos estudos de Brooks e Cullinane (2006), Comissão das Comunidades Europeias (2001), Langen (2006), Laxe (2008, 2010), Lee e Flynn (2011), Mangan, Van Der e Horst (2020), Meyiwa e Chasomeris (2020), Santos Port Authority (2021), Verhoeven (2009, 2010), Verhoeven e Vanoutrive (2012) e World Bank (2001, 2003, 2007) o conceito, tipologias e características das Autoridades Portuárias, caracterizando-se com um importante *stakeholder* logístico portuário interno (NOTTEBOOM; WINKELMANS 2002) finalizam o subcapítulo.

2.3.1 Conceito, tipologias e características

A Comissão das Comunidades Europeias (2001) relaciona o conceito de Autoridade Portuária como a entidade que, em conjunto ou não com outras atividades, tem como objetivo, ao abrigo da legislação ou regulamentação nacional, a administração e gestão das infraestruturas portuárias e a coordenação e controlo das atividades dos diferentes operadores presentes no porto.

A Santos Port Authority (2021, p. 2) conceitua Autoridade Portuária como a "Instituição que detém os direitos de exploração e gestão da operação portuária e de suas tarefas acessórias na área do porto público." e ainda complementa que a "[...] movimentação de cargas, gestão de processos e a prestação de serviços podem ser realizadas ou diretamente pela autoridade portuária, ou mediante concessão de áreas ou direitos."

Nesse escopo de responsabilidade e atividades, Laxe (2008) considera que as Autoridades Portuárias buscam maior eficiência, maior descentralização administrativa e espaço para a economia privada, adaptando-se as regras do mercado, e como consequência, mudanças estruturais na governança enfatizam maior liberalização e desregulamentação. Com isso, a criação de plataformas multimodais procura capturar e atrair tráfego, melhorar o posicionamento da infraestrutura portuária, proporcionando uma expansão de serviços de logística e o desenvolvimento de redes globais incentivadas pelas economias locais (LAXE, 2008).

Como os portos constituem-se de mais um elemento na cadeia multimodal entre produtos e consumidores (LAXE, 2008), uma nova redefinição das funções tradicionais das Autoridades Portuárias se faz necessário, uma vez que atuarão em situações de maior "[...] complexidade e interdependência; de maior sobreposição em termos de parceria; com maior participação na definição de estratégias marítimas para acordos entre portos e seleção de rotas; e, finalmente, no que diz respeito aos sistemas de tecnologia da informação." (LAXE, 2008, p. 363, tradução nossa). Com isso, o autor chama a atenção para reforçar integrações verticais e horizontais, respondendo as novas demandas e necessidades de aumento de comércio, já que as Autoridades Portuárias buscam provisionamento e gerenciamento de espaço, conexões com outros modos de transporte e desenvolvimento logístico.

Relacionando-se diretamente com a governança e a forma de administração dos portos quanto a propriedade, regulação e operação, Laxe (2008) apresenta as principais estratégias das

Autoridades Portuárias e também das Empresas Marítimas e dos Operadores de Terminais, destacando os diferentes objetivos, resultados e impactos (Quadro 16).

Quadro 16 – Objetivos, instrumentos e impactos das companhias marítimas, operadores portuários e autoridades portuárias.

Estratégias	Companhia Marítima	Operadores Portuários	Autoridades Portuárias
Objetivos	Maximização de benefícios, posicionamento nos mercados e controle das cadeias logísticas	Maximização de benefícios, fidelização de clientes e serviços logísticos e incremento de valor agregado	Contribuição para minimização de custos através das correntes logísticas e maximização da manutenção da carga
Instrumentos	Tarifas, controle de custos em função da capacidade, volume de carga, tempo, cooperação, etc..., marketing e serviços	Preços; tecnologias de manutenção para melhorar a qualidade, velocidade, segurança, informação, etc...	Políticas de acesso marítimo, planejamento territorial e concessão, negociação socioeconômica e política de preços
Impactos	Grandes navios, racionalização de redes de navegação, alianças e consórcios e terminais especializados	Economia de escala, logística industrial	Informações sobre acesso marítimo, garantia de estabilidade social e econômica; estratégia industrial e política de concessão.

Fonte: Laxe (2008, p. 362, tradução nossa).

E em fase da complexidade das atividades portuária, Laxe (2010) argumenta que as Autoridades Portuárias combinam duas funções: *i)* definir instrumentos para facilitar os negócios; e *ii)* inserção de outros sistemas modais e integração setorial. Assim, buscam alcançar três objetivos básicos: *i)* maior competitividade; *ii)* níveis elevados de qualidade; e *iii)* geração de valor agregado aos serviços prestados.

A partir dessas funções e objetivos, Laxe (2010) apresenta quatro dimensões nos mapas estratégicos das Autoridades Portuárias: *i)* Dimensão econômica: gerar lucro e agregação de valor ao cliente e território; *ii)* Dimensão cliente: crescer em relação ao tráfego, linhas regulares de transporte marítimo e terrestre, competitividade (preço e tarifas), capacidade operacional, possibilitar atividades logísticas/industriais, promover portos na rede e respeito aos demais; *iii)* Dimensão processos: produtividade de instalações e operações, orientar processos de qualidade, gerencia de custos e investimentos, alcançar uma comunidade portuária integrada, vinculação a outros portos e meios de transporte e promoção do porto; e *iv)* Dimensão recursos: infraestrutura física, inovação portuária e equipes.

O papel das Autoridades Portuárias, bem como o impacto da nova legislação e política da União Europeia de 18 de outubro 2007 (liberação dos serviços portuários, reforma trabalhista e reestruturação de gerenciamento), frente aos modelos de governança e seus desafios, são

determinantes nos estudos de Verhoeven (2009). O autor acrescenta que várias iniciativas foram tomadas para a elaboração de uma política europeia para o setor portuário, porém a maioria permaneceu sem êxito ou com resultados parciais. O setor portuário encontra-se imerso em um ambiente de mudanças globais, acarretando “[...] desafios particulares para a governança dos portos marítimos e levou muitas Autoridades Portuárias para redefinir o seu papel, buscando novas estratégias e ferramentas.” (VERHOEVEN, 2009, p. 79, tradução nossa).

Neste sentido, Verhoeven (2009) aponta três desafios principais para a governança portuária, bem como formas em que as Autoridades Portuárias podem responder a eles: *i)* desenvolvimento portuário sustentável; *ii)* integração logística; e *iii)* estratégias dos intervenientes no mercado. O autor ainda sinaliza que os estudos precisam aprofundar a análise da autonomia e gestão das Autoridades Portuárias, a interação com o governo e os agentes chave do mercado e suas relações financeiras, a eficácia dos programas de reforma, a influência política, bem como a evolução da uma diversidade de sistemas de governança nos portos europeus (VERHOEVEN, 2009).

Em 2010, Verhoeven desenvolve uma estrutura hipotética conceitual para as Autoridades Portuárias, identificando três tipologias (Conservadora, Facilitadora e Empreendedora) e os principais fatores relacionados à governança, conforme apresentado no Quadro 17.

Quadro 17 – Tipologias e características das Autoridades Portuárias.

(continua)

Função	Tipologia			
	Conservadora	Facilitadora	Empreendedora	
Proprietário Landlord	Gerente imobiliário Passivo (<i>Passive real estate manager</i>)	Corretor imobiliário ativo (<i>Active real estate broker</i>)	Desenvolvedor imobiliário ativo (<i>Active real estate developer</i>)	
	Continuidade e manutenção	Continuidade, manutenção e melhoria	Continuidade, manutenção e melhoria	
	Desenvolvimento direcionado principalmente para outros (governo / setor privado)	Corretor de desenvolvimento e co-investidor	Investidor direto	
	Receita financeira de imóveis com base em 'tarifa'	Inclui corretagem imobiliária urbana e ambiental	Inclui incorporação imobiliária urbana e ambiental	Receitas financeiras de imóveis em bases comerciais
		Receitas financeiras de imóveis em bases comerciais	Receitas financeiras de atividades não essenciais	Receitas financeiras de atividades não essenciais

Quadro 17 – Tipologias e características das Autoridades Portuárias.

(conclusão)

Função	Tipologia		
	Conservadora	Facilitadora	Empreendedora
Proprietário <i>Landlord</i>		Mediador nas relações comerciais B2B entre prestadores de serviços e clientes portuários	Negociações comerciais B2B diretas com clientes portuários, busca ativa de nichos de mercado
		Parcerias estratégicas com portos interiores, portos secos e outros portos marítimos	Investimentos diretos em portos interiores, portos secos e outros portos marítimos
Regulador	Aplicação passivas de regras e regulamentos estabelecidos principalmente por outras agências	Aplicação ativa de regras e regulamentos através da cooperação com agências reguladoras locais, regionais e nacionais + estabelecimento de regras e regulamentos próprios	Idem facilitador
		Prestar assistência à comunidade portuária para cumprir com as regras e regulamentos	Idem facilitador + venda de conhecimentos e ferramentas fora do porto (em escala regional e global)
	Receita financeira da função de regulador com base em 'tarifa'	Receita financeira da função de regulador com base em 'tarifa' com opções de cobrança diferenciadas por motivos de sustentabilidade	Receitas financeiras da função de regulador em bases comerciais
Operador	Aplicação mecanicista da política de concessão (janela de emissão de licença)	Uso dinâmico da política de concessão, em combinação com a função de corretora imobiliária	Uso dinâmico da política de concessão, em combinação com a função de incorporação imobiliária
		Líder em insatisfação "em relação ao desempenho de prestadores de serviços portuários privados"	Acionista em prestadores de serviços portuários privados
		Prestar serviços de interesse econômico geral e serviços comerciais especializados.	Prestar serviços de interesse econômico geral, bem como serviços comerciais
			Prestar serviços em outros portos
Gerente de Comunidade <i>Community manager</i>	Não desenvolvido ativamente além dos elementos do proprietário e do regulador	Dimensão econômica: resolver gargalos no interior, fornecer treinamento e educação, prestar serviços de TIC, promoção, lobby	Idem facilitador, mas dimensão econômica com envolvimento comercial mais direto
		Dimensão social: acomodar interesses conflitantes, fazer lobby, promover externalidades positivas	
Dimensão Geográfica	Local	Local + Regional	Local + Regional + Global

Fonte: Verhoeven (2010, p. 259-260, tradução nossa).



Grau de renascimento da autoridade portuária

A Autoridade Portuária Conservadora concentra-se em possuir uma boa governança, de forma tradicional, passiva em nível local. Devido a essa atitude de baixo perfil e desenvolvimento, podem correr o risco de se tornarem extintas. A tipologia Facilitadora tem em seu perfil uma característica comunitária, equilibrada, mediadora entre os interesses econômicos e sociais. Com interesse local e regional, desenvolvem parcerias estratégicas regionais. É o tipo de autoridade portuária que, por seu perfil bem equilibrado, até agora parece encontrar mais apoio na literatura. Combinando os recursos da tipologia Facilitadora, a Autoridade Portuária Empreendedora possui atitude comercial mais franca como investidor, prestador de serviço e consultor em nível local, regional e nacional. Entretanto, com este perfil, têm-se o maior risco de se deparar com problemas causados por conflitos entre os vários níveis funcionais (VERHOEVEN, 2010).

O autor defende um renascimento da autoridade portuária para um perfil mais empreendedor, bem como um interesse acadêmico renovado no papel das mesmas, em virtude das mudanças no ambiente socioeconômico no cenário portuário mundial. Verhoeven (2010, p. 264, tradução nossa) afirma que “O equilíbrio de poder com o governo destaca-se como um fator principal que influencia a estrutura legal e estatutária, a capacidade financeira e o espaço para uma cultura de gerenciamento proativa no nível corporativo da autoridade portuária.”

Uma abordagem direcionada de como as Autoridades Portuárias podem desempenhar um papel no desenvolvimento dos mercados de logística interna foi apresentada por Magnan e Van Der Horst (2020), a partir das tipologias apresentadas por Verhoeven (2010) e afirmando que as Autoridades Portuárias possuem uma posição ideal para a intervenção, porém, não possuem instrumentos adequados para intervir além da sua jurisdição e missão.

Para tanto, os autores estudaram os Portos de Rotterdam (Holanda), Le Havre e Marselha-Fos (França), por meio de entrevistas envolvendo a participação de Autoridades Portuárias e administração pública. Os resultados apontaram para a mudança de um modelo conservador para facilitador, onde as Autoridades Portuárias estimulam os mercados de logística com incentivos não comerciais, auxílios ou subsídios organizacionais. Entretanto, não vendem serviços de logística. Nos portos estudados, as Autoridades Portuárias enfrentam desafios em aderir a um comportamento mais empreendedor, afirmando que a tese de Verhoeven (2010) sobre o renascimento das autoridades portuárias, só pode ser parcialmente validada.

Meyiwa e Chasomeris (2020) utilizam a análise de conteúdo para examinar 17 *stakeholders* em oito portos da África do Sul, a partir de duas categorias: *i*) preço da autoridade

portuária; e *ii*) governança portuária, que contribuem em direção a uma espécie de doutrina portuária, elencadas como asiática e anglo-saxônica.

Na doutrina asiática, o preço da autoridade portuária está relacionado a metodologia e estrutura tarifária e os preços resultantes. A governança está preocupada com o *status* legal dos portos (o proprietário e o operador do terminal portuário) e a estrutura gerencial e políticas que resultam disso. Relaciona-se também com a regulamentação, englobando o papel do governo central como formulador de políticas e acionista do setor portuário, afetando práticas de preços e manobras regulatórias (MEYIWA; CHASOMERIS, 2020).

Os autores ainda afirmam que o governo central está envolvido como projetista, desenvolvedor, operador, fabricante de preços portuários, mediador e investidor (LEE; FLYNN, 2011), reforçando a importância dos portos como parte de toda a reforma econômica do interior, que não floresceria sem ser incorporada às estratégias globais de desenvolvimento do governo. São aderentes a essa doutrina os portos da Coreia, Singapura e Taiwan, onde o governo desempenha um papel na construção da infraestrutura, fixação de preço e na facilitação de terminais.

Em contrapartida, na doutrina anglo-saxônica, de acordo com Meyiwa e Chasomeris (2020), a governança informa o preço da autoridade portuária e os princípios dentro dos quais uma autoridade portuária deve precificar seus serviços. A autoridade portuária, referindo ao Port Reform Toolkit do World Bank (2001, 2003, 2007), tem como papel a recuperação total dos seus custos e um retorno adequado do capital como objetivo principal. Atingindo estes objetivos, a autoridade portuária poderá perseguir objetivos não financeiros desejáveis pelo governo ou por si só.

Os autores ainda reforçam que nessa doutrina, os portos cobram razoavelmente por seus serviços e não se espera que os portos públicos busquem lucro (organizações sem fins lucrativos), não recebendo subsídios do governo, necessitando gerar receitas adequadas para cobrir seus próprios custos operacionais e financiar as despesas de investimento. São aderentes a esta doutrina a maioria dos portos do Reino Unido, com propriedade privada e as tarifas são cobradas com base no custo comercial (MEYIWA; CHASOMERIS, 2020).

Os resultados da pesquisa demonstram que o sistema de oito portos da África do Sul é único e é financiado/gerenciado com uma mistura de elementos das doutrinas anglo-saxônica e asiática, com a tentativa de cobrar tarifas portuárias de acordo com a doutrina anglo-saxônica. Com críticas a precificação das Autoridades Portuárias no país, os autores apresentam bons princípios de precificação e melhores práticas globais.

Quanto a governança, recomendam uma autoridade portuária nacional autônoma, com o qual ajudaria na resolução de conflitos de interesses, na transparência, na prestação de contas e na regulamentação, além de incentivar a maior produtividade, redução de gastos com infraestrutura, além de atrair investimentos privados para o sistema portuário (MEYIWA; CHASOMERIS, 2020).

Com a compreensão da participação da Autoridade Portuária no contexto dos portos, destacam-se os métodos de classificação dos portos, no qual será detalhado o método internacionalmente aplicado e referenciado em estudos e que foi apresentado pela UNCTAD (1994, 1996, 1999).

2.4 MÉTODOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS PORTOS: DA 1ª À 6ª GERAÇÃO

Os estudos de Barros (2013) mapearam sete métodos de avaliação de classificação dos portos: *i)* IPEA: classifica os portos em função do porte, número de estados, hinterlândia, participação no PIB, setores de atividade e valores agregado e movimentado; *ii)* UNCTAD: classifica os portos em quatro gerações de acordo com a evolução de suas atividades; *iii)* Auto Diagnóstico: concebido por Darbra *et al.* (2004), avaliar o desempenho da gestão ambiental nos portos marítimos; *iv)* Avaliação da Competitividade: desenvolvido por Yeo, Roe e Dinwoodie (2011), identifica fatores que influenciam na competitividade dos portos da Ásia; *v)* Avaliação Comparativa da Eficiência: concebido por Hung, Lu e Wang (2010), analisa a eficiência dos portos da Ásia sob os aspectos da movimentação de contêineres (entrada e saída); *vi)* Avaliação das Zonas de Influências Portuárias de Pizzolato, Scavarda e Paiva (2010): tem por objetivo caracterizar a zona de influência de um porto definindo-a em zona real e zona potencial que podem contribuir para o desenvolvimento; e *vii)* Classificação de PO's: desenvolvido por Ferreira (2012): classifica os portos em 1ª, 2ª e 3ª classe, utilizando-se de seis critérios para classificação: infraestrutura física, atividade econômica, carga, serviços, qualidade ambiental e comunicação e informação.

Em detrimento da sua representatividade no contexto internacional e por estar referenciado em grande parte dos estudos que tratam do sistema portuário internacional, descreve-se na sequência os critérios do método UNCTAD (1994, 1996, 1999), contemplando o período de desenvolvimento do porto, principais cargas, estratégia de desenvolvimento, atividades, características da organização e da produção de serviço e fatores decisivos.

Para apoiar a classificações dos portos, foram considerados também os estudos de Barros (2013); Bichou e Gray (2005); Darbra *et al.* (2004); Ferreira (2012); Flynn e Lee (2010), Flynn, Lee e Notteboom (2011); Hung *et al.* (2010); Kaliszewski (2017); Lee (2010, 2020), Lee e Lam (2015, 2016); Lee *et al.* (2014); Pizzolato, Scavarda e Paiva (2010); Prata (2006); Vieira (2013) e Yeo, Roe e Dinwoodie (2011)

2.4.1 Portos de 1ª geração

Os portos de 1ª. geração, período anterior aos anos 1960, operam isoladamente do transporte e da função comercial, sem a necessidade de satisfazer as necessidades dos usuários e com atividades portuárias tradicionais. Esses portos operam na área de hinterlândia, com sistemas de informação, documentos e estatísticas também separados dos usuários do porto (KALISZEWSKI, 2017; UNCTAD, 1999; VIEIRA, 2013), com simples interfase entre terra e mar (VIEIRA, 2013).

Nessa geração, a relação porto-cidade é mínima, uma vez que ambas não precisam coordenar planos de desenvolvimento espacial e as operações de várias entidades também são descoordenadas, com decisões tomadas independentemente uma das outras (KALISZEWSKI, 2017; UNCTAD, 1999). Prata (2006) e Barros (2013) ainda enfatizam que nessa primeira geração de portos não existe um desenvolvimento estratégico específico, fazendo com que as atividades tradicionais de manuseio e armazenagem não sejam organizadas.

Quanto aos critérios do método da UNCTAD (1994, 1996, 1999), destacam-se (BARROS, 2013): *i*) Período de desenvolvimento: antes dos anos 1960; *ii*) Principais cargas: geral e granéis; *iii*) Estratégia de desenvolvimento/atividades: conservadora, carga, descarga, armazenagem e serviços de navegação; *iv*) Características da organização: atividades independentes na relação porto-cidade e sem desenvolvimento estratégico; *v*) Características da produção de serviço: concentrada no fluxo de cargas e baixo valor agregado; e *vi*) Fatores decisivos: trabalho e capital.

2.4.2 Portos de 2ª geração

Os portos de 2ª. geração integram-se em seu entorno por meio de sua função de transporte, indústria e comércio. Nessa geração, encontram-se nas áreas portuárias parques industriais que importam matérias-primas via transporte marítimo, tais como minério de ferro,

aço, petróleo bruto, alumínio, polpa de papel, fertilizantes artificiais, açúcar, farinha e outras cargas agrícolas (KALISZEWSKI, 2017; UNCTAD, 1999).

Nas décadas de 1960 a 1980 surgem os grandes petroleiros e graneleiros, necessitando que os portos adequassem a sua estrutura, principalmente em relação a profundidade dos seus canais de acesso e bacia de evolução, ampliando assim, o escopo da operação portuária, com a função industrial e comercial, criando condições para um aumento do valor agregado nos portos (KALISZEWSKI, 2017) e o desenvolvimento de atividades para reparo de embalagem, marcação de volumes, consolidação e desconsolidação (VIEIRA, 2013).

Kaliszewski (2017) ainda esclarece que o desenvolvimento da função industrial está ligado ao acesso à terra, ao transporte terrestre eficiente, bem como à disponibilidade de trabalhadores e serviços públicos (energia e água). O autor ainda afirma que um certo grau de coordenação da relação porto-cidade surge em função do funcionamento eficiente do centro de abastecimento do porto e do aumento dos volumes de manuseio de carga, necessitando uma cooperação entre os vários prestadores de serviços.

Entretanto, “[...] apesar da tentativa de ir além do isolamento operacional vigente, os portos de segunda geração cooperaram com o seu entorno imediato, o setor de transportes e as autoridades municipais, em uma capacidade bastante limitada.” (KALISZEWSKI, 2017, p. 5, tradução nossa), sem levar em consideração nas décadas de 1960 e 1970 os sistemas eletrônicos de troca de dados.

Quanto aos critérios do método da UNCTAD (1994, 1996, 1999), destacam-se (BARROS, 2013): *i*) Período de desenvolvimento: após anos de 1960; *ii*) Principais cargas: geral e granéis; *iii*) Estratégia de desenvolvimento/atividades: expansionista, transformação da carga, serviços comerciais e industriais vinculados aos navios; *iv*) Características da organização: relação próxima entre porto e usuários e relações pouco integradas entre as atividades no porto; *v*) Características da produção de serviço: fluxo de carga, serviços integrados e valor agregado médio; e *vi*) Fatores decisivos: capital.

2.4.3 Portos de 3ª geração

Na década de 1980, com o desenvolvimento acelerado do volume de cargas em contêineres, criação de uma rede de conexões intermodais e o próprio desenvolvimento do transporte internacional, decorrente do volume de exportações e importações, surge a 3ª. geração dos portos (KALISZEWSKI, 2017).

No escopo de atuação na área operacional inclui-se quatro áreas de negócios: *i*) serviços de estiva, armazenamento e navegação com o uso de tecnologias, processamento eletrônico de dados e intercâmbio; *ii*) expansão da função industrial com funções ambientais, dispositivos necessários à proteção ambiental e zonas industriais (zonas de processamento de exportação) criadas em torno dos portos; *iii*) manuseio administrativo-comercial eficaz das informações de carga, serviços bancários, de seguros e jurídicos necessários ao porto; e *iv*) inclusão dos portos marítimos no conceito cadeia de transporte terrestre-marítimo, gestão eficaz da carga, sistema *just in time* (KALISZEWSKI, 2017).

Kaliszewski (2017, p. 5, tradução nossa) salienta que o crescimento das cargas containerizadas exige que os portos desenvolvam “[...] conexões rodoviárias de boa qualidade, ferrovias ligações com instalações, armazéns modernos e parques de distribuição, bem como uma simbiose plena entre o porto e a cidade [...]” maximizando a utilização dos recursos e ordenamento do território. Vieira (2013) ainda acrescenta que os portos dessa geração desenvolvem estratégias para captação de cargas (*hinterland*) e linhas de navegação (*vorland*), marketing portuário e uso de TIC’s.

Kaliszewski (2017) pontua que um ponto fraco dessa geração é o funcionamento do centro de abastecimento do porto como uma entidade separada da cadeia de distribuição, o que pode levar a tomada de decisões comerciais favoráveis ao porto, porém sem a participação suficiente dos *stakeholders* logísticos portuários.

Quanto aos critérios do método da UNCTAD (1994, 1996, 1999), destacam-se (BARROS, 2013): *i*) Período de desenvolvimento: após anos de 1980; *ii*) Principais cargas: conteneurizadas, unitizadas e granéis; *iii*) Estratégia de desenvolvimento/atividades: orientada para o comércio, centros de transporte integrado e plataforma logística para o comercio internacional, distribuição de informações e carga e atividades logísticas; *iv*) Características da organização: comunidade portuária integrada e integração do porto com a rede de comércio e transporte; *v*) Características da produção de serviço: fluxo e distribuição de carga e informações e serviços múltiplos; e *vi*) Fatores decisivos: tecnologia e *know-how*.

2.4.4 Portos de 4ª geração

A UNCTAD (1999) definiu alguns parâmetros para definir um porto de 4ª. geração como: qualidade dos serviços portuários, utilização de TIC’s, desenvolvimento da comunidade

portuária, presença de um *cluster* portuário e centro logístico, qualidade das ligações com a *hinterland* (terrestre) e *foreland* (marítimo).

Os portos dessa geração desempenham um papel super-regional por meio de um *hub*, caracterizando-se como o principal porto regional de onde a carga é transportada para portos menores. As autoridades portuárias podem ser interconectadas por uma administração comum ou por um operador de contêineres comum (UNCTAD, 1999). A instituição ainda enfatiza que a presença da iniciativa privada ocorre nos investimentos nos *hubs*, em detrimento da especialização das atividades nas operações de terminais portuários. Vieira (2013) ainda acrescenta que este tipo de porto, mais flexível, utiliza-se de conceitos de *lean* no seu gerenciamento e aplicação de técnicas de *just in time* e redesenho de processos.

Com a presença da iniciativa privada, a UNCTAD (1999) propõe que as autoridades portuárias foquem a sua atenção para cinco áreas: *i*) planejamento da política portuária; *ii*) regulamentação dos prestadores de serviços portuários (licenciamento); *iii*) condições de concorrência justas; *iv*) qualidade de serviços prestados no porto; e *v*) capacitação de pessoal.

Apesar da popularidade das gerações dos portos apresentada pela UNCTAD (1999) no meio marítimo-portuário, a mesma tem sido criticada pela literatura, uma vez que não reflete a realidade dos portos, uma vez que os portos podem apresentar características de diversas gerações (BICHOU; GRAY, 2005). Entretanto, Vieira (2013, p. 35) reflete que “[...] pode-se considerar a classificação proposta pela UNCTAD como evolutiva, ou seja, o fato de que as atividades básicas ainda continuem a ser desenvolvidas por portos pertencentes a gerações posteriores, sendo esperado e inerente a sua classificação.” E ainda Kaliszewski (2017, p. 8, tradução nossa), ressalta que “Devido ao rápido desenvolvimento de tecnologias de TI, internet, *smartphones* ou redes sociais no início do século 21, pode-se esperar que a classificação de portos da UNCTAD sofra outra mudança.”

Quanto aos critérios do método da UNCTAD (1994, 1996, 1999), destacam-se (BARROS, 2013): *i*) Período de desenvolvimento: após anos de 1980; *ii*) Principais cargas: conteneirizadas, unitizadas e graneis; *iii*) Estratégia de desenvolvimento/atividades: orientado para o mercado internacional, zonas de processamento industrial, *clusters* ou condomínios portuários (industriais redes de negócio); *iv*) Características da organização: comunidade portuária integrada e integração do porto com a rede de comércio e transporte; *v*) Características da produção de serviço: serviços de valor agregado; e *vi*) Fatores decisivos: tecnologia e *know-how*.

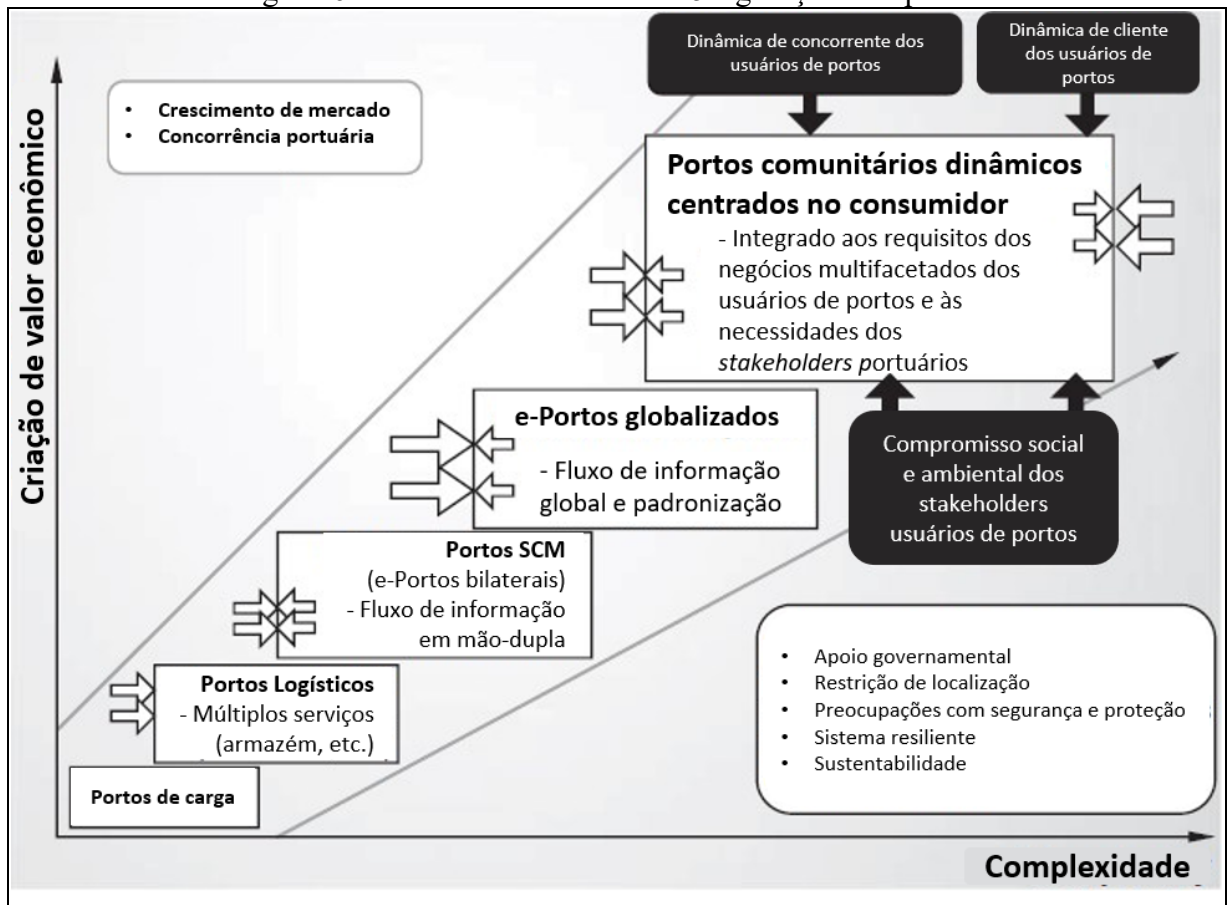
2.4.5 Portos de 5ª geração

Flynn e Lee (2010) cunharam a 5ª. geração de portos (Figura 6) na 8ª Conferência de Desenvolvimento de Transporte da Ásia-Pacífico/Taiwan em 2010.

Com cinco níveis evolutivos distintos: *i*) portos de carga; *ii*) portos logísticos; *iii*) portos de gerenciamento da cadeia de suprimentos; *iv*) portos globalizados; e *v*) portos da comunidade centrados no cliente, Lee e Lam (2016) afirmam que enquanto os portos de 4ª geração (UNCTAD, 1999) são impulsionados pelo lucro interno, a 5ª geração é impulsionada pelos requisitos dos clientes e nos interesses da comunidade local, caracterizando assim, os portos comunitários e centrados nos clientes.

No caminho evolutivo para a 5ª geração dos portos, o eixo “criação de valor econômico” é acompanhado pelo crescimento de mercado e competição portuária e no eixo “complexidade” tem-se o apoio governamental, restrição de localização, segurança e questões de segurança, sistema resiliente e sustentabilidade.

Figura 6 – Caminho evolutivo da 5ª. geração dos portos.



Fonte: Lee e Lam (2016, p. 190, tradução nossa), desenvolvido por Flynn e Lee (2010) e adaptado por Lee (2014).

Os níveis contemplam portos com atividades tradicionais, portos com múltiplos serviços (armazenagem, etc...), portos com gerenciamento da cadeia de suprimentos (fluxo bidirecional de informações), portos globalizados (fluxo global de informações e padrões) e comunidades portuárias centradas no cliente (integração para atender aos requisitos de negócios multifacetados dos usuários e as necessidades dos *stakeholders* portuários) relacionando-se de forma dinâmica com os usuários dos portos, concorrentes e os compromissos com os *stakeholders* sociais e ambientais portuários.

Nessa geração, as atividades portuárias representam diferentes níveis de complexidade de forma que o porto com um prestador de serviço deve contemplar as atividades para atender as necessidades dos seus clientes ou *stakeholders* portuários, tais como empresas de navegação, embarcadores e comunidade. Ademais, deve estar atento as mudanças no ambiente portuário e na competição do setor, tornando a dinâmica entre o porto e a sua base de clientes muito mais complexa com associação com as questões de segurança, regulamentações nacionais e internacionais (FLYNN; LEE, 2010; FLYNN; LEE; NOTTEBOOM, 2011; LEE; LAM, 2016).

O Quadro 18 apresenta as principais diferenças entre os portos da 4ª geração e da 5ª geração.

Quadro 18 – Diferenças entre os portos da 4ª geração e 5ª geração (primeira versão).
(continua)

Itens	4a. Geração UNCTAD	5a. Geração proposta por Flynn, Lee e Notteboom. (2011)
Qualidade de serviço	Atendendo aos regulamentos e níveis gerais de padrões.	Encontrar incentivos dinâmicos para um desempenho além do padrão básico
TI	Liberação e rastreamento de carga.	Medidas com foco no impacto do serviço, segurança e desempenho. TI não se baseia apenas em rastreamento e rastreamento, mas também em gerenciamento de eventos (antecipação) e medição de desempenho.
Impacto ambiental na comunidade	Conformidade regulamentar com o impacto ambiental e estatutos de planejamento.	Alcance ativo para a comunidade no processo de planejamento e tomada de decisão.
Cluster portuário	Gerenciado por meio de planejamento de uso da terra.	Prestação de serviços portuários integral à missão e visão. Os líderes portuários têm o papel de “gestores do <i>cluster</i> portuário”, contribuindo para a geração de valor agregado.
Cluster marítimo	Tratado como função separada dos portos.	Ainda funcionalmente independente do cluster portuário, mas incentivos financeiros criativos para atrair armador e carga, criando empregos e valor agregado.
<i>Hub</i> logístico	Logística desenvolvida como uma função portuária; e zonas francas físicas e parques logísticos.	Logística vista como parte de uma cadeia logística marítima; Interface de aeroporto para flexibilidade de alto valor agregado; e funções avançadas de Zona Franca e Parque Logístico

Quadro 18 – Diferenças entre os portos da 4ª geração e 5ª geração (primeira versão).
(conclusão)

Itens	4a. Geração UNCTAD	5a. Geração proposta por Flynn, Lee e Notteboom (2011)
Interior (<i>Inland</i>)	As conexões internas se desenvolvem por meio da evolução natural.	Os portos desenvolvem estratégias de <i>hinterland</i> por meio de políticas de preços e incentivos, garantindo que a evolução não prejudique os interesses dos proprietários de carga.
<i>Waterside</i>	O marketing do porto como abordagem bidimensional de preço e quantidade	Portos desenvolvendo estratégias <i>foreland</i> por meio de preços e outras políticas de incentivo.

Fonte: Flynn, Lee e Notteboom (2011, p. 503, tradução nossa).

Após estudos empíricos desenvolvidos nos portos de Shanghai, Cingapura, Hong Kong e Busan, Lee e Lam (2015) revisaram o conceito de 5ª geração de portos (Quadro 19) anteriormente apresentada por Flynn, Lee e Notteboom (2011). Nessa nova proposta, os autores revisaram seus critérios e adicionaram cinco aspectos, oito características e 12 critérios para os portos de 5ª geração.

Quadro 19 – Segunda versão da 5ª geração de portos.

Aspectos	Características	Crítérios	Definição
Serviço	Qualidade do Serviço	Confiabilidade	Serviços confiáveis prestados aos usuários.
		Sistema resiliente	Ações proativas respondendo a quaisquer riscos e acidentes
Tecnologia	Sistemas de comunicação	Sistema de janela única	Sistemas de rede, EDI logística, nanotecnologia e Biotecnologia.
	Informação de tecnologia	RFID e outras aplicações de TI	RFID e outras TIC para operação e gestão portuária.
Desenvolvimento o Sustentável	Simbiose porto-cidade	Coordenação do desenvolvimento do porto e da cidade	Desenvolvimento de portos e cidades para a sustentabilidade.
	Ambiente verde	Desenvolvimento integrado	Redução de emissão de gases e poluição com sistema de incentivo de preços.
		Desenvolvimento de portos verdes	Medidas sustentáveis para beneficiar a cidade portuária.
<i>Cluster</i> (grupo)	Agrupamento	Gestão de clusters portuários	Gestão e política apoiadas pela autoridade portuária e governo.
		Gestão de clusters marítimos	Incentivos financeiros para atração de armadores e cargas.
<i>Hub</i>	Link de <i>hub</i> globalizado	Infraestrutura portuária	Acomodação de <i>mega carriers</i> sem qualquer limitação técnica para melhorar a eficiência do porto.
		Conexões portuárias	Conectividade com outros portos.
	Logística <i>hub</i>	Conexões internas e função de valor agregado	Cadeia logística de alto valor agregado em associação com zona franca ou complexo logístico.

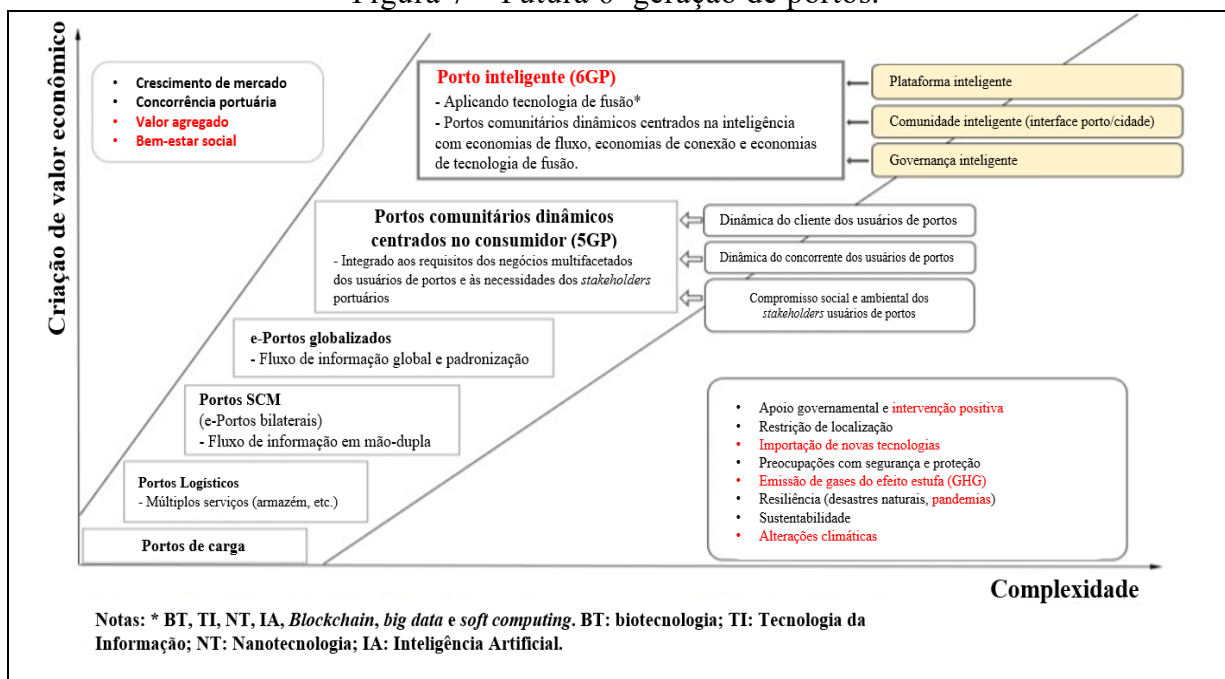
Fonte: Adaptado de Lee e Lam (2016) e Lee *et al.* (2014)

Nessa segunda configuração, os autores destacam a importância da qualidade dos serviços e proatividade para responder as demandas dos clientes portuários, utilizando-se de tecnologias como EDI, nanotecnologia, biotecnologia, RFID. O desenvolvimento sustentável deve contemplar da relação efetiva do porto-cidade, redução de emissão de gases e poluição e o desenvolvimento de portos verdes. Os *clusters* portuários e marítimos devem estar atrelados a políticas de apoio das autoridades portuárias e governo, perpassando por incentivos financeiros para a atração de armadores e cargas. No aspecto *hub*, acordos com *mega carriers*, melhorando a eficiência portuária, conexão com outros portos e o desenvolvimento da cadeia logística de alto valor agregado (FLYNN, LEE; NOTTEBOOM, 2011; LEE; LAM, 2015, 2016; LEE *et al.*, 2014).

2.4.6 Portos de 6ª geração

Uma proposta para a futura 6ª geração de portos (Figura 7) e apresentada pelo Professor Paul Tae-Woo Lee no *Workshop* de Capacitação da UNESCAP sobre “Desenvolvimento portuário sustentável e resiliente para apoiar a conectividade marítima sustentável na Ásia e no Pacífico” (Virtual), realizado no dia 08 de dezembro de 2020, em Bangkok/Tailândia.

Figura 7 – Futura 6ª geração de portos.



Fonte: Lee (2020, p. 11, tradução nossa).

No caminho evolutivo para a futura 6ª geração dos portos são adicionados elementos destacados em vermelho. No eixo “criação de valor econômico” é adicionado o valor agregado e bem-estar social e no eixo “complexidade” foi adicionado no apoio governamental a intervenção positiva, importação de novas tecnologias, controle na emissão de gás, pandemia e mudanças climáticas.

Na evolução dos níveis que contemplam portos com atividades tradicionais, múltiplos serviços, gerenciamento da cadeia de suprimentos, portos globalizados e comunidades portuárias centradas no cliente (5ª geração) surge os portos inteligentes, aplicando uma fusão tecnológica (biotecnologia, informação tecnológica, nanotecnologia, inteligência artificial, *blockchain* e *big data*), porto comunitário dinâmico e inteligente em uma economia de fluxo, de conexões e de fusão tecnológica, compondo uma plataforma inteligente, uma comunidade inteligente (interface porto-cidade) e uma governança inteligente.

Os portos comunitários, referindo-se aos *Port Community System (PCS)* caracterizam-se como sistemas complexos para “[...] concentrar, centralizar, servir e otimizar os processos de negócios dentro das comunidades portuárias, promovendo a troca de dados mais rápida e segura entre organizações públicas e privadas, com o objetivo principal de melhorar a competitividade dos portos marítimos.” (TIJAN *et al.*, 2021, p. 3, tradução nossa). Os autores ainda reforçam que a implementação de um PCS propicia “[...] aumentar a qualidade dos dados, reduzir a papelada, facilitar a conexão de dados entre os vários *stakeholders*, melhorar e apoiar as operações em toda a cadeia de transporte e logística.” (TIJAN *et al.*, 2021, p. 3, tradução nossa).

Nessa 6ª geração os sistemas resilientes devem desenvolver também respostas rápidas para desastres naturais e pandemias como, por exemplo, a COVID-19. A introdução da eficácia, tem por definição um atendimento produtivo e qualificado prestado aos usuários portuários. As plataformas tecnológicas devem utilizar Inteligência Artificial (IA), *Blockchain*, computação inteligente e *big data*, por meio de uma cooperação integrada na interface porto-cidade.

E por fim, a introdução de um sistema de governança para portos inteligentes, definindo o *status* de liderança: trata-se de quem é o *player* que inicia o estabelecimento da plataforma de um porto inteligente e a governa: setor privado ou setor público (governo local ou governo central) e o nível de governança entre os *stakeholders* que tem por objetivo medir o nível de colaboração, cooperação, parceria, engajamento do cidadão (governo municipal) e participação dos *stakeholders* na construção de uma plataforma de cidade inteligente em associação com as novas tecnologias (LEE, 2020).

Nesse contexto, de acordo com o Asian Development Bank – ADB (2020, p. 2, tradução nossa) um porto inteligente pode ser definido como “[...] um porto que garante nenhum desperdício de espaço, tempo, dinheiro e recursos naturais. Espera-se que o porto do futuro seja 100% elétrico, livre de emissões locais e capaz de processar mais mercadorias em menos tempo.” De qualquer forma, “A jornada para se tornar um porto inteligente geralmente compreende muitas etapas em uma transformação gradual para se tornar um porto mais inteligente.” (ADB, 2020, p. 2, tradução nossa).

Corroborando com o ADB (220), as principais características de um porto inteligente também foram apresentadas por Karas (2020, p. 30-31 tradução nossa), relatando que este porto:

Esstá equipado com dispositivos do mais alto nível, as tecnologias utilizadas correspondem ao perfil de negócios dos terminais e tipos de movimentação de mercadorias;

É a integração de várias entidades - as autoridades portuárias, os *stakeholders* portuários e o entorno, por ex. a região ou a cidade;

Busca a automação total - gerencia uma grande quantidade de dados - analisados, processados e usados de forma adequada;

Implementa soluções ecológicas;

Obter vantagem competitiva, mas também trabalhar com o meio ambiente;

Aumenta a eficiência e a qualidade dos serviços prestados;

É flexível e suscetível a mudanças.

O Quadro 20 sintetiza esses aspectos e atualiza a diretrizes de um porto inteligente de futura 6ª geração (***em negrito**) a partir dos aspectos da 5ª geração detalhados no Quadro 1.

Quadro 20 – Futura 6ª geração de portos.

(continua)

Aspectos	Características	CrITÉrios	Definição 5a geração	Definição 6a geração
Serviço	Qualidade do Serviço	Confiabilidade	Serviços produtivos, de qualidade e confiáveis prestados aos usuários portuários, minimizando suas incertezas.	Serviços produtivos, de qualidade e confiáveis prestados aos usuários portuários, minimizando suas incertezas.
		Eficácia*	-	Serviço produtivo e qualificado prestado para usuários do porto.
Tecnologia	Sistemas de comunicação	Sistema de janela única	Desenvolvimento de sistema de janela única integrando o Sistema de Informação de Gestão Portuária (<i>Port Management Information System - MIS</i>) e sistema de rede EDI (<i>Electronic Data Interchange</i>) logística utilizando Tecnologia da Informação, Nanotecnologia e Biotecnologia.	Desenvolvimento de sistema de janela única integrando o Sistema de Informação de Gestão Portuária (<i>Port Management Information System - MIS</i>) e sistema de rede EDI (<i>Electronic Data Interchange</i>) logística utilizando Tecnologia da Informação, Nanotecnologia e Biotecnologia.
	Tecnologia da Informação	RFID e outras aplicações de TI	Aplicações de radiofrequência de identificação (RFID) ou outras tecnologias para operação e gestão portuária.	Aplicações de radiofrequência de identificação (RFID) ou outras tecnologias para operação e gestão portuária.
	Plataforma tecnológica para portos inteligentes*	Nível de aplicação de Inteligência Artificial (IA), <i>Blockchain</i>, computação inteligente, <i>Port Community System</i> (PCS) e <i>big data</i>*	-	O porto estabelece uma plataforma de porto inteligente para utilizar a plataforma de IA e <i>Blockchain</i> com aplicação em funções portuárias associadas com usuários de serviço dos portos; as tecnologias são permeadas pela plataforma no contexto da inteligência. Transporte digital em comunidades marítimas e portuárias (<i>port communities system</i>).
Desenvolvimento Sustentável	Simbiose porto-cidade (Interface Porto / Cidade como um todo orgânico*)	Coordenação do desenvolvimento do porto e da cidade; Cooperação integrada e harmonizada*	Portos e autoridades públicas coordenam o desenvolvimento de portos e cidades para a sustentabilidade	Portos e autoridades portuárias coordenam o desenvolvimento de portos e cidades para a sustentabilidade. Ecossistema inteligente com extensão de espaço inteligente do porto para uma comunidade maior, ou seja, interface porto / cidade, que deve ser tratada como um todo orgânico - como uma rede, como um sistema interligado.

Quadro 20 – Futura 6ª geração de portos.

(continuação)

Aspectos	Características	Critérios	Definição 5a geração	Definição 6a geração
	Sistema Resiliente*	Sistema de resposta imediata*	-	Sistema resiliente com equipe de resposta imediata, treinamento regular, mão de obra profissional e ações proativas de resposta a riscos e acidentes (incluindo desastres naturais e doenças pandêmicas como COVID-19) no porto em termos de capacidade de resposta do operador.
	Ambiente verde	Desenvolvimento integrado	Desenvolvimento integrado de sistema técnico para redução de emissão de gases e poluição com sistema de incentivo de preços.	Desenvolvimento integrado de sistema técnico para redução de emissão de gases e poluição com sistema de incentivo de preços.
		Desenvolvimento de portos verdes	Ambiente amigável, o que significa que as medidas sustentáveis irão beneficiar a cidade portuária.	Ambiente amigável, o que significa que as medidas sustentáveis irão beneficiar a cidade portuária.
Cluster	Redes interorganizacionais	Gestão de <i>clusters</i> portuários	Gerenciamento e política de <i>cluster</i> portuário com suporte da autoridade portuária e do governo.	Gerenciamento e política de <i>cluster</i> portuário com suporte da autoridade portuária e do governo.
		Gestão de <i>clusters</i> marítimos	Incentivos financeiros criativos e infraestrutura social para atrair armadores e cargas, criando empregos e valor agregado na cidade portuária e cidades adjacentes.	Incentivos financeiros criativos e infraestrutura social para atrair armadores e cargas, criando empregos e valor agregado na cidade portuária e cidades adjacentes.
Hub	Link de <i>hub</i> globalizado	Infraestrutura portuária	Acomodação de mega armadores sem qualquer limitação técnica para melhorar a eficiência do porto.	Acomodação de grandes armadores sem qualquer limitação técnica para melhorar a eficiência do porto.
		Conexões portuárias	Conectividade com outros portos, incluindo serviço de feeder com ligações dos principais armadores.	Conectividade com outros portos, incluindo serviço de feeder com ligações dos principais armadores.
	Logística <i>hub</i>	Conexões internas e função de valor agregado	Cadeia logística de alto valor agregado em associação com zona franca ou complexo logístico.	Cadeia logística de alto valor agregado em associação com zona franca ou complexo logístico.
	Sistema de governança para portos inteligentes*	<i>Status</i> de liderança *	-	Trata-se de quem é o principal <i>player</i> que inicia o estabelecimento da plataforma de um porto inteligente e a governa: setor privado ou setor público (governo local ou governo central).

Quadro 20 – Futura 6ª geração de portos.

(conclusão)

Aspectos	Características	Critérios	Definição 5a geração	Definição 6a geração
		Nível de governança entre os <i>stakeholders</i> em uma plataforma de portos inteligentes*	-	O objetivo é medir o nível de colaboração, cooperação, parceria, engajamento do cidadão (governo municipal) e participação dos <i>stakeholders</i> na construção de uma plataforma de cidade inteligente em associação com a importação de tecnologias.

Fonte: Adaptado de Lee (2020)

E por fim, o Quadro 21 apresenta as principais características de cada geração, a partir dos estudos da Barros (2013), Flynn e Lee (2010), Flynn, Lee e Notteboom (2011), Kaliszewski (2017), Lee (2014, 2020), Lee *et al.*, 2014), Lee e Lam (2015, 2016), Prata (2006), UNCTAD (1994,1996,1999) e Vieira (2013)

Quadro 21 – Síntese das gerações dos portos.

Geração	Características
1ª.	Limitado a hinterlândia do porto; Operações portuárias tradicionais.
2ª.	Integração por meio da função de transporte, indústria e comércio; Agregação de valor nas atividades portuárias.
3ª.	Desenvolvimento acelerado de cargas conteneurizadas; Criação de uma rede de conexões intermodais internacionais. Estratégias de captação de cargas e linhas de navegação; Uso de marketing portuário e TIC's.
4ª.	Porto ágil; Desempenham um papel de um <i>hub</i> ; Presença da iniciativa privada para investimentos.
5ª.	Portos comunitários dinâmicos e centrados nos clientes; Tecnologias como EDI, nanotecnologia, biotecnologia e RFID.
6ª.	Portos inteligentes; Portos comunitários; Sistema de governança para portos inteligentes; Plataformas tecnológicas (IA, <i>Blockchain</i> , computação inteligente e <i>big data</i>); Cooperação integrada na interface porto-cidade.

Fonte: Elaboração própria.

Vieira e Kliemann Neto (2013) afirma que independentemente da abordagem, deve-se levar em consideração os diferentes modelos de titularidade e gestão portuária, detalhados no próximo subcapítulo. O autor reforma que “Tais modelos auxiliam na análise da gestão e governança portuária, enquanto que as abordagens de canais e fluxos são uteis no nível de atividades logístico-portuárias.” (VIEIRA, 2013, p. 55).

2.5 MODELOS DE TITULARIDADE, GESTÃO PORTUÁRIA E RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO

Esse subcapítulo apresenta a distinção entre os modelos de titularidade portuária (BETH, 1985; BICHOU; GRAY, 2005; VIEIRA, 2003; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013), e os modelos de gestão portuária (AGO; YANG; ENAM, 2016; BAIRD, 1995, 2000; BROOKS; CULLINANE, 2006a; CATILLO-MANZANO; ASECIO-FLORES, 2012; DEGASPERI; ZILLI, 2016; LAXE, 2008; LLAQUET, 2007; MUNIM; SAEED; LARSEN, 2019; SILVA; ZILLI; DAL TOÉ, 2013; TONGZON; HENG, 2005; VIEIRA, 2003, 2013;

VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013; VILLELA, 2013; ZHANG *et al.*, 2018; ZILLI; GIANEZINI, 2019; ZILLI; GIANEZINI; VIEIRA, 2015; ZILLI; MINATTO; DAL TOÉ, 2014; WANG; NG; OLIVIER, 2004; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

Ademais apresenta também as relações público-privada (BAIRD, 1995, 2000; BALTAZAR; BROOKS, 2001, 2006, BROOKS, 2004, 2006; BROOKS; CULLINANE, 2006ab; CULLINANE; SONG; GRAY, 2002; CULLINANE; JI; WANG, 2005; CULLINANE; SONG, 2002; LEE; LAM, 2017; SONG; LEE, 2006; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007),

2.5.1 Modelos de titularidade portuária

Quanto os modelos de titularidade, encontram-se na literatura estudos que segregam os portos em: *i)* controlados pelo estado; *ii)* controlados por administrações locais; ou *iii)* controlados por empresas privadas (BETH, 1985; BICHOU; GRAY, 2005). Alderton (1999) também classifica os portos em estaduais, autônomos, municipais e privados.

Para esse estudo adotou-se a classificação federal, estadual, municipal e privada apresentada nos estudos de Vieira (2003) e Vieira e Kliemann Neto (2013), ao encontro daquelas encontradas no Brasil.

No modelo federal, característico de países como França, Itália, Espanha, Portugal e Grécia, as autoridades portuárias são organizações estatais com personalidade jurídica e independência financeira, com influência direta do Estado (VIEIRA, 2003).

No modelo estadual, os governos estaduais são os administradores dos portos, por meio de autoridades portuárias, agências ou departamentos do Estado, como por exemplo, nos Estados Unidos da América – EUA (VIEIRA, 2003).

No modelo municipal, devido a um arcabouço de regulamentações, o porto também é controlado por governos estaduais e federais, pela relação direta com as leis federais, contemplando também a presença de órgãos consultivos nacionais com o objetivo de coordenar os portos (VIEIRA, 2003).

A infraestrutura fica por conta do município, exceto aquelas que possuem interesse nacional (VIEIRA, 2003), e “[...] os serviços de carga e descarga de navios, manipulação de mercadorias e a contratação de trabalhadores nos portos municipais são atribuições do setor privado, assim como os investimentos em superestrutura (equipamentos de manipulação,

veículos de pátio etc.” (VIEIRA, 2003, p. 95). Como exemplo, pode-se citar o Porto de Rotterdam/Holanda.

O modelo privado, encontrado em portos anglo-saxões, é administrado pela iniciativa privada, sem a participação governamental na gestão portuária. Vieira (2003, p. 96) também esclarece que nesse modelo “[...] observa-se uma tendência ao monopólio (exercido pelo setor privado) nas operações de carga e descarga de navios e de manipulação de mercadorias.”

O Quadro 22 sintetiza as principais características dos modelos de titularidade federal, estadual, municipal e privada.

Quadro 22 – Síntese dos modelos de titularidade portuária.

Titularidade	Características
Federal	Vínculo e influência federal (governo federal)
Estadual	Vínculo estadual (governo estadual), porém, com influência federal pelas regulamentações.
Municipal	Vínculo municipal (governo municipal), porém, com influência estadual e federal pelas regulamentações.
Privada	Vínculo totalmente privado, sem controle federal, estadual ou municipal.

Fonte: Elaboração própria a partir de Vieira (2003).

O caso brasileiro, conforme aponta Vieira e Kliemann Neto (2013) é um exemplo clássico perante os modelos de titularidade, uma vez que o país possui portos federais, estaduais, municipais e privados, com predominância para os federais. No estado de Santa Catarina, por exemplo, os Portos de Imbituba e São Francisco do Sul são administrados pelo governo do Estado, o Porto de Itajaí é municipalizado, contando ainda com os Terminais Portuários privados de Navegantes e Itapoá. Em âmbito federal, tem-se os portos vinculados as Companhias Docas, como por exemplo, o Porto de Santos, administrado pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP).

Essas estruturas portuárias possuem diferentes modelos de gestão, detalhados na sequência.

2.5.2 Modelos de gestão portuária

Um Modelo Modular de Governança foi proposto por Brooks e Cullinane (2006a) para a classificação dos portos, com o objetivo de identificar as estruturas de governança mais comuns, em virtude da diversidade na tipologia de portos. Os autores elaboraram tal

classificação a partir da publicação do Banco Mundial - World Bank Port Reform Toolkit (2001, 2003, 2017) que trata da administração e propriedade das estruturas portuárias.

Brooks e Cullinane (2006a) afirmam que os modelos apresentados por Baird (1995, 2000) e pelo Banco Mundial – World Bank (2001, 2003, 2007) popularmente chamados de modelos de governança portuária, são muito simples para tal denominação, refletindo a alocação de responsabilidades pelas funções portuárias, não indicando um conjunto de indicadores encontrados em um modelo completo de governança, que apresente quem assume o risco e quais são as linhas de prestação de contas perante um ambiente complexo e competitivo do setor (BROOKS; CULLINANE, 2006a).

Nesse sentido, quatro modelos de gestão portuária (*service port, tool port, landlord port and private port*) são descritos a seguir, a partir dos estudos de Ago, Yang e Enam (2016), Brooks e Cullinane (2006a), Catillo-Manzano e Asencio-Flores (2012), Degasperri e Zilli (2016), Laxe (2008), Munim, Saeed e Larsen (2019), Silva, Zilli e Dal Toé (2013), Vieira e Kliemann Neto (2013), Villela (2013), Zilli e Gianezini (2019), Zilli, Gianezini e Vieira (2015), Zilli, Minatto e Dal Toé (2014) e World Bank (2001, 2003, 2007). Tais modelos, diferem-se a partir da orientação do porto (local, regional ou global), prestação de serviço pelo setor público, privado ou ambos, propriedade da infraestrutura, superestrutura, administração e mão de obra portuária (VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013).

Vale ressaltar que as responsabilidades quanto a infraestrutura e superestrutura, referem-se na primeira, de acordo com Zilli (2015) aos berços, píeres e canais de acesso no porto, e na segunda, aos armazéns, prédios, guindastes *portainers* e *transtainers*.

2.5.2.1 Modelo *service port*

O modelo denominado *service port* é predominantemente público. A autoridade portuária é a dona da terra e de todos os ativos fixos e móveis, com a responsabilidade de executar funções regulatórias, desenvolver infraestrutura, superestrutura e executar atividades operacionais. Um funcionário público é o presidente da autoridade portuária. Geralmente, há uma falta de envolvimento do setor privado nas atividades portuárias (trabalho portuário), pela sua característica essencialmente pública (AGO; YANG; ENAM, 2016; BROOKS; CULLINANE, 2006a; CATILLO-MANZANO; ASECIO-FLORES, 2012; DEGASPERI; ZILLI, 2016; LAXE, 2008; MUNIM; SAEED; LARSEN, 2019; SILVA; ZILLI; DAL TOÉ, 2013; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013; VILLELA, 2013; ZILLI; GIANEZINI, 2019;

ZILLI; GIANEZINI; VIEIRA, 2015; ZILLI; MINATTO; DAL TOÉ, 2014; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

Nesse modelo, conforme aponta Brooks e Cullinane (2006a), o desenvolvimento e as operações das instalações são de responsabilidade de apenas uma entidade, com potencial de uma abordagem simplificada e coesa de crescimento, caracterizando seu ponto forte. Entretanto, como pontos fracos, também existe o potencial de administração ineficiente dos portos, como resultado da concorrência interna limitada, com pouco incentivo para o gerenciamento inovador, levando a serviços que não são atraentes ao usuário e tampouco orientados para o mercado. Além disso, a dependência da autoridade do governo para financiamento pode levar a um desperdício de recursos ou subinvestimento. Os incentivos para operações eficientes podem não ser totalmente funcionais e motivações não econômicas podem prevalecer (BROOKS; CULLINANE, 2006a; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

2.5.2.2 Modelo *toll port*

A partilha entre os setores público/privado é característico do modelo *toll port*. A autoridade portuária do setor público possui, desenvolve e mantém a infraestrutura e a superestrutura portuária. Operadores portuário privados, constituídos geralmente por pequenas empresas, efetuam as operações de movimentação de carga, a bordo do navio, cais e pátio, devidamente licenciados pela autoridade portuária (AGO; YANG; ENAM, 2016; BROOKS; CULLINANE, 2006a; CATILLO-MANZANO; ASECIO-FLORES, 2012; DEGASPERI; ZILLI, 2016; LAXE, 2008; MUNIM; SAEED; LARSEN, 2019; SILVA; ZILLI; DAL TOÉ, 2013; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013; VILLELA, 2013; ZILLI; GIANEZINI, 2019; ZILLI; GIANEZINI; VIEIRA, 2015; ZILLI; MINATTO; DAL TOÉ, 2014; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

Como pontos fortes, evita a duplicação de instalações oferecidas em virtude do investimento em infraestrutura e equipamentos, fornecido pelo setor público. Já entre os pontos fracos, poderá ocorrer subinvestimento, em virtude do investimento público e a fragmentação de responsabilidades pelo manuseio de cargas pode levar a conflitos entre pequenos operadores portuários e as empresas de estiva e os administradores portuários. Empresas fortes de estive raramente são encontradas nesses portos (BROOKS; CULLINANE, 2006a; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

2.5.2.3 Modelo *landlord port*

O modelo *landlord port* caracteriza-se pela partilha entre os setores público/privado. A autoridade portuária do setor público possui, desenvolve e mantém a infraestrutura (acesso, berços e cais de acesso) e a iniciativa privada, é responsável por investimentos em superestrutura como: armazéns, prédios e guindastes, ficando ainda responsável pela realização das operações portuárias. O Estado é o proprietário da terra e da infraestrutura (AGO; YANG; ENAM, 2016; BROOKS; CULLINANE, 2006a; CATILLO-MANZANO; ASECIO-FLORES, 2012; DEGASPERI; ZILLI, 2016; LAXE, 2008; MUNIM; SAEED; LARSEN, 2019; SILVA; ZILLI; DAL TOÉ, 2013; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013; VILLELA, 2013; ZILLI; GIANEZINI, 2019; ZILLI; GIANEZINI; VIEIRA, 2015; ZILLI; MINATTO; DAL TOÉ, 2014; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

Brooks e Cullinane (2006a) e World Bank (2001, 2003, 2007) ainda relatam que como pontos fortes do modelo, a entidade que executa operações também possui o equipamento de movimentação de carga; portanto, é provável que o planejamento operacional resulte em investimentos e eficiência adequados na superestrutura e seja mais sensível às mudanças nas condições do mercado.

Como desafios a serem enfrentados, pode ocorrer o risco de excesso de capacidade na infraestrutura, pois mais de um operador privado pode pressionar pela expansão. Além disso, uma duplicação do esforço de marketing pode ocorrer quando os operadores de terminal e a autoridade portuária visitam clientes em potencial. Portanto, é necessária uma maior coordenação de marketing e planejamento (BROOKS; CULLINANE, 2006a, WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

2.5.2.4 Modelo *private port*

O modelo *private service*, configura-se como totalmente privado. Infraestrutura, superestrutura e operação portuária são de responsabilidade do setor privado. Todas as atividades regulatórias, de capital e operacionais são fornecidas pelo setor privado. As terras portuárias também são de propriedade privada. Geralmente resulta em investimentos em operações portuárias flexíveis e orientadas para o mercado (AGO; YANG; ENAM, 2016; BROOKS; CULLINANE, 2006a; CATILLO-MANZANO; ASECIO-FLORES, 2012; DEGASPERI; ZILLI, 2016; LAXE, 2008; MUNIM; SAEED; LARSEN, 2019; SILVA; ZILLI;

DAL TOÉ, 2013; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013; VILLELA, 2013; ZILLI; GIANEZINI, 2019; ZILLI; GIANEZINI; VIEIRA, 2015; ZILLI; MINATTO; DAL TOÉ, 2014; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

Esse modelo pode resultar em comportamento monopolístico e o potencial de abuso da posição natural de monopólio que alguns portos podem desfrutar. A capacidade do setor público de influenciar o desenvolvimento econômico diminui à medida que o papel do setor público é mínimo. Nos casos em que as empresas não têm espírito comunitário, também se perde o envolvimento do público no desenvolvimento de políticas e estratégias econômicas de longo prazo (BROOKS; CULLINANE, 2006a; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

O Quadro 23 apresenta uma síntese dos quatro modelos de gestão portuária, a partir dos estudos de Ago; Yang e Enam (2016), Brooks e Cullinane (2006a), Catillo-Manzano; Asencio-Flores (2012), Degasperri e Zilli (2016), Laxe (2008), Munim; Saeed e Larsen (2019), Silva, Zilli e Dal Toé (2013), Vieira e Kliemann Neto (2013), Villela (2013), Zilli e Gianezini (2019), Zilli, Gianezini e Vieira (2015), Zilli, Minatto e Dal Toé (2014) e World Bank (2001, 2003, 2007), contemplando a propriedade, administração, gestão náutica, infraestrutura (náutica e portuária), superestrutura (equipamentos e prédios), operação portuária, pilotagem, reboque, serviço de amarração, dragagem, concorrência intraporto, dificuldade na coordenação das atividades do porto e outras funções.

Quadro 23 – Síntese dos modelos de gestão portuária.

Responsabilidade	<i>Service Port</i>	<i>Tool Port</i>	<i>Landlord Port</i>	<i>Private Port</i>
Propriedade	Pública	Pública	Pública	Privada
Administração	Pública	Pública	Pública	Privada
Gestão náutica	Pública	Pública	Pública	Privada
Infraestrutura náutica	Pública	Pública	Pública	Privada
Infraestrutura portuária	Pública	Pública	Pública	Privada
Superestrutura (equipamentos)	Pública	Pública	Privada	Privada
Superestrutura (prédios)	Pública	Pública	Privada	Privada
Operação	Pública	Privada	Privada	Privada
Pilotagem	Pública/Privada	Pública/Privada	Pública/Privada	Pública/Privada
Reboque	Pública/Privada	Pública/Privada	Pública/Privada	Privada
Serviço amarração	Pública/Privada	Pública/Privada	Pública/Privada	Privada
Dragagem	Pública/Privada	Pública/Privada	Pública/Privada	Pública/Privada
Concorrência intraporto	Inexistente	Baixa	Alta	Inexistente
Dificuldade na coordenação das atividades do porto	Baixa	Média	Alta	Baixa
Outras funções	Pública/Privada	Pública/Privada	Pública/Privada	Pública/Privada

Fonte: Elaboração própria.

Com a sistematização dos modelos de gestão portuária, o Quadro 24 apresenta as possíveis combinações entre os modelos de titularidade e gestão portuária. Vieira e Kliemann Neto (2013) esclarecem que o modelo mais utilizado é o *Landlord Port*, associado a uma titularidade estadual.

Quadro 24 – Combinações entre modelos de titularidade e gestão portuária.

Titularidade	<i>Service Port</i>	<i>Tool Port</i>	<i>Landlord Port</i>	<i>Private Port</i>
Federal/Estadual	X	X	X	
Estadual/Autônoma	X	X	X	
Municipal	X	X	X	
Privada				X

Fonte: Vieira e Kliemann Neto (2013, p. 39).

Caldeirinha *et al.* (2018) ainda apontam variáveis encontradas na literatura, indicando os principais modelos, divididos entre privado, liberal, controlado e centralizado, conforme sintetizado no Quadro 25.

Quadro 25 – Classificação dos principais modelos e suas características.

Características	Privado	Liberal	Controlado	Centralizado
Tipo	Privativo completo	Proprietário (<i>Landlord</i>)	Proprietário (<i>Landlord</i>)	Ferramenta (<i>Toll Port</i>) / Serviço (<i>Service Port</i>)
Poder	Privado	Devolução (concessionárias privadas ou arrendadas) e Autônomo	Devolução (concessionárias privadas ou arrendadas) e Controlado	Centralizado
Foco	Operação portuária	Regional/ Internacional	Regional	Operação portuária
Relações	Competição	Coopetição	Cooperação	Integração
Organização Geográfica	Cada porto 1 AP	Cada porto 1 AP	Fusão regional	Uma AP
Funções	Gestor de áreas	Desenvolvimento	Facilitador	Operador
Modelo de Competição	Liberalização	Liberalização	Limitação	Monopólio
Seleção Gestores	Técnica	Mix	Política	Política
Tipo de Controle	Mínimo	Controle interno	Finanças e investimento	Controle total
Natureza	Privada	Empresa do Município	Empresa do Estado	Departamento do Estado
Financiamento	Paga ao Estado	Contas equilibradas	Ajuda do governo	Financiamento público

Fonte: Caldeirinha *et al.* (2018, p. 883, tradução nossa) adaptado de Baltazar e Brooks (2007a), Brooks e Cullinane (2006a) e Bandara, Nguyen, e Chen (2013)

No modelo privado (com base no modelo anglo-saxônico) a autoridade portuária e o operador portuário são privados, com autonomia e controle contratual mínimo por parte do governo, focando suas atividades nas operações portuárias. A competição entre os portos e a liberação dos serviços são características desse modelo, podendo também ocorrer o processo de concessão junto ao governo (CALDEIRINHA *et al.*, 2018).

O modelo liberal e controlado (com base no modelo asiático), referindo-se ao *Landlord Port*, consiste em uma autoridade portuária pública com concessionárias ou arrendatárias privadas, com considerável autonomia. Com foco na regionalização e internacionalização, competição e cooperação com outros portos, liberação dos serviços, gestão assegurada por técnicos e por escolha política, torna-se necessário um orçamento equilibrado nesse modelo (CALDEIRINHA *et al.*, 2018).

Já no modelo controlado (com base no modelo latino) a autoridade portuária é de capital público e também com concessionárias ou arrendatárias totalmente privadas, com autonomia limitada, pois as estratégias financeiras e de investimento são controladas pelo governo. O foco está na regionalização, com a cooperação entre portos nacionais estimulada pelo governo, tornando-se um facilitador de negócios, limitando o número de prestadores de serviço para garantir escala e controle. O gerenciamento é feito por técnicos, por meio de escolha política, com auxílio do governo para investimentos (CALDEIRINHA *et al.*, 2018).

O modelo centralizado baseia-se no princípio de que a autoridade portuária funciona como uma agência do governo, controlando todos ou alguns portos, por meio de rígidos recursos financeiros, econômicos, operacionais e de investimento ou controle de estratégias. O foco é a operação portuária com uma visão integrada dos portos, monopólio e o gerenciamento ocorre por meio de técnicos com escolha política, com dependência do orçamento governamental, ou com orçamento próprio limitado (CALDEIRINHA *et al.*, 2018).

A partir dos estudos de Baird (1995, 2000) apresenta-se nas sequências as possíveis relações público/privado e sua conexão com as funções portuárias quanto a propriedade, regulação e utilidade.

2.5.3 Relações público/privado

Quanto as relações público/privado e das funções portuárias, os estudos de Baird (1995) apresentam uma classificação para quatro modelos (Quadro 26) envolvendo o setor público puro, PÚBLICO/privado, PRIVADO/público e setor público puro nas funções

portuárias de regulação, propriedade e operação. Os caracteres maiúsculos de PRIVADO ou PÚBLICO indicam que duas das três funções são controladas por qualquer um setor.

Quadro 26 – Relações público/privado e das funções portuárias.

Modelos	Funções Portuárias		
	Propriedade (<i>Landonwer</i>)	Regulação	Utilidade
1 Público Puro	Setor Público	Setor Público	Setor Público
2 PÚBLICO/privado	Setor Público	Setor Público	Setor Privado
3 PRIVADO/público	Setor Privado	Setor Público	Setor Privado
4 Privado Puro	Setor Privado	Setor Privado	Setor Privado

Fonte: Adaptado de Baird (1995, p. 136, tradução nossa).

No primeiro modelo denominado “Público Puro” os três elementos (regulação, propriedade e utilidade) são controlados totalmente pelo setor público. No modelo “PÚBLICO/privado” a movimentação de carga é controlada pelo setor privado nas terras de propriedade do setor público. As autoridades portuárias do setor público controlam também as questões regulatórias. O modelo “PRIVADO/público”, a regulação fica por conta do setor público, enquanto a propriedade da terra e a utilidade permanecem de responsabilidade do setor privado. E no último modelo, “Privado Puro” regulação, propriedade e a utilidade estão nas mãos da iniciativa privada (BAIRD, 1995).

No ano de 2000, Baird efetuou algumas alterações no modelo desenvolvido para estabelecer a extensão da intervenção do setor privado em qualquer porto, apresentado anteriormente (Quadro 26), renomeando como “Matriz de Privatização das Funções Portuárias” e a expressão “Puro” foi removida do primeiro e do quarto modelo, conforme apresentado no Quadro 27.

Quadro 27 – Matriz de privatização das funções portuárias.

Modelos	Funções Portuárias		
	Regulação	Propriedade (<i>Landonwer</i>)	Utilidade
PÚBLICO	Público	Público	Público
PÚBLICO/privado	Público	Público	Privado
PRIVADO/público	Público	Privado	Privado
PRIVADO	Privado	Privado	Privado

Fonte: Adaptado de Baird (2000, p. 180, tradução nossa).

Baird (2000) ainda apresenta uma divisão das principais atividades funcionais dos portos com relação a regulação, propriedade e utilidade: *i*) Regulação: conservação e pilotagem, serviços de gestão ou vigilância de tráfego, leis e regulamentos, polícia portuária, serviços de emergência, licenciamento para trabalho portuário, garantir a concorrência, aduana e planejamento e monitoramento portuário; *ii*) Propriedade (*Landowner*): gerenciar a propriedade portuária, política portuária e estratégias de desenvolvimento, obras de engenharia civil, marketing e promoção, manter canais e cais e ainda fornecer acesso à terra; e *iii*) Utilidade: movimentação de carga, terminais de passageiros, reboque, manuseio de linha, depósito de lixo, segurança, armazenagem na doca e manutenção de equipamentos.

Para Lee e Lam (2017, p. 512, tradução nossa) “[...] a linha de demarcação entre os setores público e privado não foi claramente definida. Além disso, o peso das três funções é igualmente atribuído para distinguir entre PÚBLICO/privado e PRIVADO/público.” Os autores ainda afirmam que apesar de algumas limitações no modelo matricial, o mesmo é amplamente citado na literatura internacional, principalmente por Baltazar e Brooks (2001, 2006), Brooks (2004, 2006), Brooks e Cullinane (2006ab), Cullinane, Song e Gray (2002), Cullinane, Ji e Wang (2005), Cullinane e Song (2002), Song e Lee (2006) e World Bank (2001, 2003, 2007) em estudos que tratam sobre privatização, governança e devoluções de portos.

Com o objetivo de melhor compreender a aproximação pública, privada e mista (BAIRD, 1995, 2000) a partir das responsabilidades e nos níveis de governo responsáveis (nacional, regional e local), Brooks e Cullinane (2006a) desenvolveram uma descrição das principais características dos tipos de devolução (descentralização, comercialização, corporatização e privatização) detalhados em seguida.

2.5.3.1 Tipos de devolução

O termo devolução se caracteriza pela transferência de responsabilidades do Estado ao setor privado (BALTAZAR; BROOKS, 2006). Dessa forma, o Quadro 28 sistematiza os tipos de devolução e suas principais características.

Quadro 28 – Tipos de devolução e suas características.

Característica	Descentralização	Comercialização	Corporatização	Privatização
Objetivos governamentais alterados	Da execução da política nacional à capacidade de resposta local	Para melhorar a eficiência e a capacidade de resposta]	Para melhorar a eficiência e a capacidade de resposta	Eficiência liderada pelo setor privado; Competição de Mercado
Estrutura organizacional alterada (novas linhas de responsabilidade)	Sim	Sim	Sim	Sim
Estabelecimento de uma pessoa jurídica	Não	Sim; não há capital social	Sim; capital social pode ser detido em parte ou na totalidade pelo governo	Sim (se não for vendido para uma entidade privada existente)
Controle de operações e gerenciamento	Governo local	Transferido do governo	Transferido do governo	Transferido do governo
Propriedade de ativos de capital existentes	Pode ser transferido para outro nível de governo	Não transferido	Geralmente não transferido	Transferido
Propriedade de novos ativos de capital	Depende do acordo negociado	Depende do acordo negociado	Reside com a nova entidade	Propriedade privada de nova entidade
Responsabilidade pelo risco	Permanece no setor público	Transferido para nova entidade; ainda pode haver recurso ao governo, dependendo dos termos do contrato	Transferido para o setor privado	Transferido para o setor privado
Direito de solicitar empréstimo	Pode exigir aprovação nacional	Sim, pode haver limites impostos	Sim	Sim
Capacidade de vender os ativos	Geralmente sem a aprovação do governo nacional	Geralmente limitado, dependendo dos termos do contrato	Geralmente limitado; dependendo dos termos do contrato	Sim

Fonte: Brooks e Cullinane (2006a, p. 411, tradução nossa).

O processo de privatização das operações portuárias, com características e níveis de intensidade distintos, faz com que as atividades de carga/descarga e movimentação em navios e armazenagem de contêineres tendem a ser privatizadas, ficando o modelo *Service Port* uma exceção na atual logístico-portuária (LLAQUET, 2007; TONGZON; HENG, 2005; VIEIRA, 2003, 2013).

Sob o prisma das atividades portuárias executadas nos modelos anteriormente apresentados, tem-se cinco categorias: *i*) serviços para embarcações e terminais; *ii*) políticas, regulamentação e planejamento portuário; *iii*) atividades de investimento; *iv*) outras atividades (BROOKS; CULLINANE, 2006a) e *v*) serviços de logística e cadeia de suprimentos, devidamente descritas no Quadro 29 (WANG; NG; OLIVIER, 2004; ZHANG *et al.*, 2018).

Quadro 29 – Categorização das atividades portuárias.

(continua)

Categorias	Grupos	Autores
Serviços para embarcações ou terminais	Grupo 1: Serviços de movimentação de carga; <i>chandlery</i> ; reabastecimento de navios; armazenagem na doca; equipamento terminal / reparo; operações do terminal de contêineres; <u>manuseio de linha para embarcações de chegada / partida</u> ; manuseio de passageiros; ancoragem; Informações do porto.	Brooks e Cullinane (2006a)

Quadro 29 – Categorização das atividades portuárias.

(conclusão)

Categorias	Grupos	Autores
Serviços para embarcações ou terminais	Grupo 2: Gerenciamento do tráfego de embarcações; manutenção de contêineres; prestação de serviços de proteção contra incêndio.	
	Grupo 3: Rebocador; segurança de terminais ; depósito de lixo.	
	Grupo 4: Serviços de emergência; prestação de serviços de pilotagem.	
Políticas, regulamentação e planejamento portuário	Grupo 1: Aprovação de investimento de capital; licenciamento (estabelecendo princípios para o licenciamento de funcionários portuários, agentes, etc.); emissão de licenças para atividades no porto; emissão de licenças para acesso portuário a áreas seguras; estratégias de desenvolvimento portuário e planejamento de implementação; monitoramento e fiscalização portuária (atendendo aos requisitos legais do governo); estabelecimento e controle de tarifas portuárias.	Brooks e Cullinane (2006a)
	Grupo 2: Determinação de políticas ambientais aplicáveis; determinar as políticas de segurança e proteção portuárias aplicáveis ; proteção do interesse público em nome da comunidade (observe as leis e convenções sobre segurança e proteção pública).	
Atividades de investimento	Grupo 1: Investimento de capital no cais ou no mar; financiamento da reestruturação organizacional e remuneração trabalhista associada; disposição para aquisição de terrenos , disposição; <i>leasing</i> , concessão de operações de terminal; manutenção de vias de acesso portuário; manutenção à beira-mar (por exemplo, dragagem, manutenção de canal).	
Outras atividades	Grupo 1: Contratação de mão-de-obra temporária; marketing geral do porto; segurança portuária ; prestação de serviços de informação portuária (estatísticas para órgãos governamentais).	
	Grupo 2: Serviços alfandegários e de imigração.	
Serviços de logística e cadeias de suprimentos	Grupo 1: Serviços de armazenagem; atividades de agregação de valor (por exemplo, consolidação e desconsolidação de carga; rotulagem; pesagem; reembalagem).	Wang, Ng e Olivier (2004), Zhang <i>et al.</i> (2018)
	Grupo 2: acesso ao interior (por exemplo, conexão de transporte terrestre / aéreo / aéreo)	
	Grupo 3: serviços relacionados ao comércio (por exemplo, serviços de suporte financeiro; <i>clustering</i> do setor; plataforma de comércio eletrônico)	

Fonte: Elaboração própria.

A categorização inicialmente elaborada por Brooks e Cullinane (2006a) continha quatro categorias agrupadas em grupos distintos com a indicação daquelas atividades mais representativas em cada grupo (destacadas em negrito). Avançando nesta categorização das funções portuárias específicas em governança portuária, Zhang *et al.* (2018), a partir de Wang, Ng e Olivier (2004), acrescentam “serviços de logística e cadeias de suprimentos” compondo então, cinco categorias, agrupadas em 12 grupos distintos.

A partir desse arcabouço de atividades portuárias, verifica-se a necessidade da definição de regras fundamentalmente reguladoras na governança portuária, por meio de legislação para configurar uma governança básica e alocar responsabilidades entre os atores

(ZHANG *et al.*, 2018). Contudo, essa diversidade “[...] mostra a complexidade da governança portuária e exige que essas organizações portuárias, especialmente as Autoridades Portuárias, continuem melhorando suas capacidades gerenciais e operacionais para permanecer competitivas nos negócios portuários.” (ZHANG *et al.*, 2018, p. 59).

Dessa forma, para aprofundar a temática, os próximos subcapítulos abordam a Governança, discutindo aspectos relacionados com a origem, evolução do conceito, modelos, abordagens, pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes.

2.6 GOVERNANÇA: CONCEITOS, TIPOLOGIAS E DIRETRIZES TEÓRICAS

Nesse subcapítulo apresenta-se inicialmente a origem, conceitos, mecanismos e dilemas da Governança, a partir dos estudos de Bechara (2007), Borges e Serrão (2005), Campos e Caleffi (2009), Capano (2011), Cassiolato e Szapiro (2003), Cepiku (2005), Comissão sobre Governança Global (1996), Couto (2018), Fischer (1996), Gilsing (2000), Humphrey e Schmitz (2002), Jessop (1999), John (2001), Löffler (2001), Mayntz (1999), Mcgee (2010), Meneguzzo (1995), Pereira (2011), Pierre e Peter (2000), Rhodes (1997), Rosenau (1992), Santos (1997), Secchi (2009) e World Bank (1992, 2009, 2017).

Na sequência desdobrando-se os subcapítulos que tratam das diversas tipologias de governança que possuem alinhamento com a temática da tese. Para a construção do subcapítulo que trata da Governança Global (GovG) foram selecionadas os estudos de Boyer (1990), Commission on Global Governance (1995), Couto (2018), Das (2020), Hewson e Sinclair (1999), Mauad (2016), McGrew (2000), Millani e Solinis (2002), Mitchell e Sheargold (2009), Rosenau (1995, 2000), Santos (2006) e Sette (2010).

Para a Governança Pública (GovP) foram referenciados os estudos de Araújo (2002), Fontes Filho (2003), Löffler (2001), Pereira (2011), Viana (2010), Vieira (2006) e o TCU (BRASIL, 2014, 2020, 2021).

Para a Governança Corporativa (GovCorp) foram considerados os estudos de Andrade e Rosseti (2014), Blair (1999), Bhatta (2003), Cadbury (1992), Claessens e Fan (1996), Comissão de Valores Mobiliários (2002), Cornelius (2005), Couto (2018), IBGC (2009, 2015), ITGI (2003), Lodi (2000), Mathiesen (2002), Monks e Minow (2004), OCDE (2003, 2005), Onado (2000), Shleifer e Vishny (1997), Silva (2012), Slomski *et al.* (2008), United Nations (2003) e World Bank (2009, 2017).

2.6.1 Conceitos e dilemas

Os estudos de Jessop (1999) relatam que na década de 1940 o filósofo e economista Friedrich Hayek argumentava que o mecanismo de mercado é a melhor forma de governança econômica. Assim, o termo governança era empregado no ambiente econômico. Contudo, foi na década de 1980 que o termo foi popularizado ou ganhou notoriedade mundial, com o movimento dos grandes investidores nos Estados Unidos da América (EUA) contra corporações administradas de uma forma que não iriam ao encontro dos interesses dos acionistas. Nesse período, grandes escândalos financeiros ocorreram em diversas corporações, favorecendo a descoberta da governança pelo setor das corporações (BORGES; SERRÃO, 2005; PEREIRA, 2011).

Jessop (1999) argumenta que a governança surge da necessidade, tentativa ou esperança de reduzir o risco. Assim, “[...] a governança seria uma forma de transformar a complexidade desestruturada em uma complexidade estruturada, ainda que não se pudessem controlar os ‘n’ efeitos da simplificação e estruturação pretendidas.” (PEREIRA, 2011, p. 121). O autor ainda apresenta um conceito primário, destacando que “Governança, portanto, seria simples e originariamente definida como a arte e a tentativa de governar (regular o andamento, conduzir, dirigir, administrar) sistemas complexos.” (PEREIRA, 2011, p. 121).

Corroborando com Jessop (1999) e Pereira (2011), para a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO) “ Governança refere-se aos complexos mecanismos, processos, relações e instituições por meio dos quais autoridades, cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças (FAO, 2021, p.1, tradução nossa).

Nesse contexto, Couto (2018) esclarece que na literatura o termo “governança” se opõe ao termo “governo”. O termo governo refere-se ao exercício do poder originado de um determinado sistema institucional formal (MENEGUZZO, 1995), enquanto o termo governança, caracteriza-se pelo exercício de poderes formais e ou informais, objetivando o consenso das escolhas públicas, a partir de uma centralidade existente entre os atores de níveis de um contexto sociopolítico (PIERRE; PETER, 2000; RHODES, 1997; CEPIKU, 2005).

Nessa distinção, os estudos de Couto (2018) ainda relatam que o paradigma entre esses dois conceitos também é explorado por John (2001), uma vez que o autor afirma que no governo encontram-se poucos atores e homogêneos (políticos e administrativos) em uma estrutura hierárquica rígida com legitimação política democrática representativa; os

relacionamentos são pautados na representação, pressão e troca; gestão administrativa burocrática com ações públicas rotineiras, hostil a inovação e o relacionamento com o governo estatal é caracterizado pelo controle hierárquico e dependência financeira.

Por outro lado, John (2001) acrescenta que na governança encontram-se muitos e diferenciados atores (políticos, administrativos, econômicos, sociais) em uma estrutura descentralizada, fragmentada e fluída com legitimação política democrática representativa com influência direta dos *stakeholders*; os relacionamentos são pautados na representação e inclusão direta na formulação de políticas; gestão administrativa pós burocrática com graus variáveis de orientação para o mercado; ações públicas direcionadas a inovação e o relacionamento com o governo estatal é descentralizado das funções administrativas.

Também considerando a diferença entre esses dois conceitos, Capano (2011) argumenta que o governo é dos possíveis atores da governança sistêmica e que o seu papel pode variar a partir do contexto e da própria estrutura de governança. Já a governança relaciona-se com os “[...] meios possíveis em que o processo de elaboração de políticas é conduzido” (CAPANO, 2011, p. 4, tradução nossa).

Com o entendimento da diferença entre governo e governança, percebe-se que o segundo conceito vem evoluindo a partir dos anos de 1990. No início da década, a governança é definida como a interação entre diversos atores estatais e não estatais visando o bem comum (FISCHER, 1996; MAYNTZ, 1999; ROSENAU, 1992) em uma rede de cooperação mista público/privada (MAYNTZ, 1999) na construção de espaços de negociação com uma diversidade de papéis desempenhados nesse processo (FISCHER, 1996) e o estabelecimento da ordem pública de forma coordenada, por meio da qual os indivíduos orientam suas ações e alcançam seus objetivos (ROSENAU, 1992).

Já o Banco Mundial (WORLD BANK, 1992, p. 1, tradução nossa) refere-se a governança como “[...] a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento.” E ainda acrescenta “Boa governança, para o Banco Mundial, é sinônimo de boa gestão do desenvolvimento.” (WORLD BANK, 1992, p. 1, tradução nossa).

Nesse alinhamento, Santos (1997) inclui também questões político-institucionais, financiamento de políticas e o alcance geral dos programas. Rhodes (1996) acrescenta que também envolve significados distintos como o Estado mínimo, governança corporativa, nova administração pública, boas práticas de governança e redes auto organizadas, etc...

A Comissão sobre Governança Global (1996), refere-se ao termo como um conjunto de relações intergovernamentais em um plano global, incorporando também as organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais, interagindo com os meios de comunicação em massa.

Ao encontro de Fischer (1996), Mayntz (1999) e Rosenay (1992), a governança resulta na interação e coordenação de diversos atores públicos e privados (CASSIOLATO; SZAPIRO 2003; HUMPHREY; SCHMITZ, 2002) caracterizados entre empresas, associações, universidades, organizações governamentais e não governamentais (GILSING, 2000). Corroborando com os autores, Bechara (2007) compreende que governança não está relacionada somente com um sistema de controle e monitoramento de processos político-institucionais, estando presente na sociedade como um todo. Alinhado aos autores, Secchi (2009), complementa que o termo governança refere-se a um conjunto de princípios básicos que direcionam as atividades das organizações, possibilitando efetividade de controle por meio dos *stakeholders*, bem como a efetividade organizacional.

Assim, por meio de uma ação conjunta, transparente, compartilhada (LÖFFER, 2001), descentralizada da autoridade e da função ligada ao ato de governar (CASSIOLATO; SZAPIRO, 2003), a governança visa a identificação de problemas conjuntos, atendendo a proposição de soluções e elaboração de estratégias (CAMPOS; CALEFFI, 2009) com o objetivo de solucionar os problemas, visando um desenvolvimento sustentável (LÖFFER, 2001) alicerçado nos interesses dos diversos *stakeholders* de forma eficiente e transparente (BECHARA, 2007).

A capacidade de cooperação visando o alcance de resultados efetivos (MCGEE 2010) e a relação do governo com outros atores sociais, considerando a participação, controle social, transparência e a interação entre diversos *stakeholders*, proporciona o alcance de objetivos comuns (OLIVEIRA; ALBUQUERQUE; PEREIRA, 2012) .

Pereira (2011, p. 123) explica que o conceito original, ou originário, de governança, pode ser contruído a partir dos seguintes objetivos:

- 1) a governança consiste na busca por modelos e práticas capazes de reduzir a complexidade de sistemas de forma que sejam eles congruentes e relevantes aos objetivos dos atores e instituições envolvidas;
- 2) a governança consiste no desenvolvimento do aprendizado sobre uma dinâmica social que envolve vários processos causais, diferentes formas de interdependência, atribuições de responsabilidades e possibilidades de coordenação em ambientes complexos e turbulentos;
- 3) a governança constrói métodos para a coordenação de diferentes forças sociais que têm, igualmente, horizontes espaço-temporais de ação;

4) a governança procura estabilizar as orientações , expectativas e regras de ação dos agentes.

E seguindo a linha de origem, Jessop (1999, p. 4, tradução nossa) determina que a construção de mecanismos efetivos de governança deve incluir:

- a) Simplificar modelos e práticas que reduzem a complexidade de mundo e que são congruentes com os processos no mundo real, bem como relevantes para os objetivos dos atores envolvidos;
- b) Desenvolver a capacidade para o aprendizado da dinâmica social sobre vários processos e formas causais de interdependência, atribuições de responsabilidades a capacidade para ações, possibilidades de coordenação em ambientes complexos e turbulentos;
- c) Construir métodos para ações coordenadas de diferentes forças sociais com diferentes identidades, interesses e sistemas de significados sobre diferentes espaços e horizontes temporais e sobre diferentes domínios de ações;
- d) Estabelecer um ponto de vista comum sobre o mundo para a ação individual e o sistema que possibilite estabilizar orientações, expectativas e regras de conduta de atores-chaves.

O resultado dessas condições e práticas seria o que Jessop (1999) denomina de “heteroarquia”. Pereira (2011, p. 122) explique que o termo caracteriza-se por “[...] um sistema baseado nem na lógica incremental das forças de mercado, nem no planejamento de cima para baixo, mas, sobretudo, no aprendizado interativo entre agências pluralistas, operacionalmente autônomas e ao mesmo tempo interdependentes.”

Entretanto, em um ambiente heterárquico, os mecanismos de governança podem enfrentar alguns dilemas (Quadro 30) que contribuem para a possibilidade de fracasso (PEREIRA, 2011), tais como: cooperação *versus* competição, sistemas abertos *versus* sistemas fechados, governabilidade *versus* flexibilidade e *accountability versus* eficiência (JESSOP, 1999).

Quadro 30 – Dilemas contribuintes para uma possibilidade de fracasso dos mecanismos de governança.

(continua)

Dilemas	Características
Cooperação <i>versus</i> Competição	Uma grande ênfase na cooperação e no consenso pode bloquear o surgimento de tensões e conflitos criativos, ou de comportamentos competitivos e de auto interesse, oriundos e fomentadores de um processo de crise, o qual poderia promover um aprendizado resolutivo.
Sistemas abertos <i>versus</i> Sistemas fechados	A governança atua em sistemas (ambientes) naturalmente complexos e turbulentos que, em geral, são abertos; os mecanismos de governança, ao proporem coordenação efetiva e com um número limitado de atores, ou dentro de certa fronteira espaço-temporal, naturalmente tendem a fechar os sistemas, ou pelo menos, reduzi-los; surge, com isso, o dilema da necessidade de se optar por tal fechamento ou redução, inclusive em razão de se ter que priorizar processos tempestivos e bem focados e, por outro lado, procurar expandir as fronteiras de ação e o número de atores.

Quadro 30 – Dilemas contribuintes para uma possibilidade de fracasso dos mecanismos de governança.

(conclusão)

Dilemas	Características
Governabilidade <i>versus</i> Flexibilidade	Como compatibilizar processos e procedimentos governados (normalizados, controlados) com uma flexibilidade necessária para que os processos se adaptem ou mudem conforme as circunstâncias? Ou seja, como compatibilizar a imposição de normatizações, normalizações ou “melhores práticas” com um bom hábito de incentivar a diversidade e a comunicação e, por conseguinte, o aprendizado horizontal?
<i>Accountability versus</i> Eficiência	Como atender ao interesse público e, por conseguinte, aos necessários mecanismos de controle, e ao mesmo tempo permitir que as organizações sujeitas à <i>accountability</i> tenham performance compatíveis com as que operam para atender a interesses de grupos específicos? Como evitar o risco de que os empreendimentos e as organizações públicas, ou que atuam visando ao interesse público, privatizem as políticas públicas e estatizem os interesses privados?

Fonte: Elaboração própria a partir do Jessop (1999, p. 14, tradução nossa).

A partir desses dilemas, Pereira (2011) argumenta que como a governança parte da premissa de que a auto-organização não consegue solucionar os problemas que surgem da interdependência social, material ou espaço-temporal de sistemas complexos, torna-se necessário a criação de mecanismos e capacidades para uma coordenação heterárquica, em oposição a hierárquica.

Como “[...] os processos e mecanismos de governança é que irão delinear e caracterizar os objetos” (PEREIRA, 2011, p. 124), a governança encontra um dilema importante, pois muitos dos [...] mecanismos podem surgir exatamente de situações que ela nega ou combate, tais como, processos que se auto organizam a partir de fenômenos aleatórios e de tentativa e erro, ou do aprendizado decorrente da crise e de situações aparentemente caóticas.” (PEREIRA, 2011, p. 124).

A partir dos diversos conceitos e dilemas de governança, Couto (2018, p. 40) conclui que “[...] a sua natureza é múltipla, caracterizada por um pragmatismo operacional flexível e dinâmico que tende a torná-la menos rígida.”, e ainda completa que o termo “[...] vem sendo aplicado a diferenças dimensões, desde o nível global, público, corporativo até o corporativo público.” (COUTO, 2018, p. 40).

Dessa forma, contextualiza-se em seguida a Governança Global (GovG), Governança Pública (GovP) e a Governança Corporativa (GovCorp).

2.6.2 Governança Global - GovG

De acordo com Sette (2010, p. 19) o conceito de Governança Global (GovG) [...] ainda carece de uma clara fundamentação epistemológica e reflexão histórica acerca das mudanças na configuração do poder e administração mundial.” A autora argumenta que na literatura a GovG se expandiu e ganhou diversos significados, aproximando-se do conceito de regimes e equiparando-se ao conceito de ordem mundial e que o fenômeno da globalização e o surgimento de novas instituições e atores internacionais ampliou as definições.

Couto (2018) afirma que é difícil precisar a sua origem, porém o movimento teórico de 1992, em decorrência do livro de James Rosenau e Ernst Otto Czempiel, intitulado “Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial”, pode sinalizar a sua gênese, uma vez que os autores “[...] descrevem um novo panorama global, distinguindo governança de governo.” (COUTO, 2018, p. 55).

Para Rosenau (1995, p. 13, tradução nossa) “Governança Global é concebida a fim de incluir sistemas de regras em todos os níveis da atividade humana – desde a família até organizações internacionais – nas quais a busca por objetivos por meio do controle possui implicações transnacionais.” O autor ainda complementa que o conceito caracteriza-se pelas “[...] atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.” (ROSENAU, 2000, p. 15, tradução nossa).

Sob a perspectiva do termo global, Das (2020) afirma que o termo “[...] se refere à necessidade de cooperação e aliança dos Estados antes do crescimento de problemas multinacionais como terrorismo, questões ambientais, epidemias, questões de direitos humanos, separatismo, etc...” (DAS, 2020, p. 14, tradução nossa). O autor ainda reflete que, o conceito de globalização, que surgiu no século 20, pode ser explicado como inter-relacionado à noção de GovG. Assim, a globalização “[...] é, em poucas palavras, uma interação global em todas as áreas, desde financeiras a políticas, sociais a culturais, de desenvolvimento a direitos humanos.” (DAS, 2020, p. 15, tradução nossa).

Nesse contexto, Couto (2018) e Santos (2006) relatam que a GovG encontra-se consolidada nas relações internacionais, por meio das interações formais e informais entre os Estados (MITCHELL; SHEARGOLD, 2009). Também referindo-se as relações internacionais, Mauad (2016, p. 18) explica que o conceito aparece em um contexto de redefinição da lógica anárquica do sistema internacional, pois com o “[...] enfraquecimento da lógica bipolar e

posteriormente com o fim da Guerra Fria, novos constructos teóricos foram ensaiados a fim de oferecer categorias explicativas para as transformações em curso.”

Para Santos (2006, p. 112), a GovG possui raízes em um período histórico anterior ao século XX e que “[...] apresenta consistência suficiente para ser entendido como um dos modernos vetores a partir dos quais a compreensão das relações internacionais contemporâneas pode ser encaminhada.”

Compreendendo a GovG pela ação do governo, Boyer (1990) ainda acrescenta as interações com os seus parceiros não governamentais e a relação coletiva com a economia e a política pública. Alinhada com o autor, Couto (2018) ainda relata que o debate envolvendo GovG surgiu da necessidade de direcionar um conjunto de novos atores não estatais, pois conforme apontam Millani e Solinis (2002, p. 269):

Os processos de globalização mudam profundamente o papel tradicional dos atores não-estatais presentes no cenário mundial. O crescimento quantitativo e qualitativo dos fluxos econômicos, culturais, comerciais e demográficos leva a uma maior densidade das ações desses novos atores (sobretudo as organizações não-governamentais, as empresas multinacionais, as diferentes redes de solidariedade, mas também as redes criminosas, terroristas e mafiosas). [...] Todos os atores tornam-se mais autônomos e estão em condições de definir e implementar estratégias de contorno dos estados e de organizações intergovernamentais.

No decorrer do século passado, entretanto, a globalização envolveu questões socioeconômicas e ambientais e os avanços na tecnologia turvaram as fronteiras entre o público e o privado, o doméstico e o internacional (MITCHELL; SHEARGOLD, 2009). Assim, corroborando com Millani e Solinis (2002) os autores argumentam que o foco foi ampliado, incluindo uma diversidade de atores, instituições, redes, regimes e mecanismos que exercem funções regulatórias ou distributivas com impactos transnacionais. Sette (2010, p. 19) complementa que a governança no âmbito mundial existe “[...] quando ela é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não estatais – para enfrentar dificuldades. Sua forma de agir é, portanto, a articulação, construindo consensos para resolver problemas.”

Mauad (2016) afirma que com as conferências das Nações Unidas (United Nations) foi estabelecido em 1992 a Commission on Global Governance (CGG), com o objetivo de pesquisar a GovG. Assim, em 1995 a CGG define GovG como:

[...] a soma das diversas possibilidades que indivíduos em instituições públicas e privadas, lidam com os assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual conflitos e divergências de interesses podem ser acomodados e ações cooperativas pode ser tomadas. Isso inclui instituições formais e regimes fortalecidos para fazer

valer seus compromissos, assim como arranjos informais que pessoas e instituições concordam em perseguir ou que são convergentes com seus interesses. (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 4, tradução nossa).

Para Das (2020, p. 16, tradução nossa) “[...] a Governança Global deve ser um processo internacional de formação de consenso que gera diretrizes e argumentos que afetam os governos nacionais e corporações internacionais. Em suma, o objetivo é resolver qualquer problema que surja dentro do sistema internacional.”

Hewson e Sinclair (1999) ainda distinguem vários significados para a GovG referindo-se: *i)* as transformações provocadas pela globalização no campo político; *ii)* a agenda de reforma das organizações internacionais para prover bens públicos globais e seu fortalecimento junto a sociedade civil; *iii)* a emergência para uma sociedade civil global, com o surgimento de atores não governamentais, grupos de interesse e comunidades epistêmicas transacionais; e *iv)* regimes internacionais.

Fortalecendo as discussões, Das (2020) descreve sete características da GovG: *i)* Fragmentada; *ii)* Complexa; *iii)* Policentricidade; *iv)* Intergovernamental; *v)* Diversidade de atores; *vi)* Processo multinível; e *vii)* Desformalizada), descritas no Quadro 31.

Quadro 31 – Características da GovG.

(continua)

Características	Descrição
Fragmentada	Essa ideia de fragmentação veio do direito internacional. O conceito de GOVG narra que o mundo é composto de uma série de fragmentos distintos, que são unidos pela cooperação. Esses fragmentos devem se referir aos Estados. A possibilidade de conflito nunca pode ser descartada, não importa o quão cooperativos esses fragmentos possam ser. Um número crescente de tratados e tribunais são prova disso.
Complexa	Muitos estudiosos de relações internacionais opinaram que o processo de GOVG é muito complexo. Como não há autoridade específica aqui, isso ocorre espontaneamente. No nível coletivo, são encontradas semelhanças entre GOVG e administração pública.
Policentricidade	O termo "policentricidade" é derivado de "Sistemas policêntricos para enfrentar a ação coletiva e a mudança ambiental global", de Elinor Ostrom. O tema do livro era a administração de bens comuns. Organizações globais estão se unindo para atingir um objetivo comum. As organizações manterão positivamente uma conexão entre si quando as condições normais forem atendidas. [...] a policentricidade defende a descentralização em vez de sistemas monolíticos.
Intergovernamental	A GOVG está trazendo os governos de diferentes países em um espaço mútuo, como resultado do pluralismo é visto na tomada de decisão. Na maioria dos casos, entretanto, a soberania do estado permanece intacta. A opinião de todos é importante na hora de tomar decisões em nível global.
Diversidade de atores	A GOVG inclui Estados, organizações interestaduais, bem como organizações como ONGs e a sociedade civil global. Como resultado, as fronteiras entre as esferas governamentais e não governamentais tornaram-se cada vez mais confusas.
Processo Multinível	O processo de GOVG opera em diferentes estágios (municipal, provincial, nacional, regional e global). A ausência de qualquer estágio torna todo o processo irrelevante.

Quadro 31 – Características da GovG.

(conclusão)

Características	Descrição
Deformalizada	Este processo é mais eficaz em estruturas informais baseadas em políticas do que em estruturas constitucionais informais e estritas por lei.

Fonte: Elaborado a partir de Das (2020, p. 16-17, tradução nossa).

A partir das múltiplas características, Das (2020) argumenta que a forma combinada de todas essas características pode ser encontrada na esfera internacional.

Seguindo a estrutura proposta por McGrew (2000), a GovG pode ser sistematizada em três abordagens distintas: *i)* Tradicionalista; *ii)* Globalista; e *iii)* Transacionalista (Quadro 32).

Quadro 32 – Resumo comparativo das teorias de GovG.

Itens	Tradicionalista	Globalista	Transacionalista
Agentes chaves/Agências reguladoras?	Estados dominantes	Corporações globais e capital financeiro.	Comunidades epistêmicas, ONG's e movimentos sociais.
Quem comanda?	Hierarquia	Civilização dos negócios internacionais.	Poliarquia – forças e interesses sociais
De quem são os interesses?	Nacionais (interesses geo-estratégicos)	Capital global	Coletivo – interesses da comunidade global.
Quais meios?	Coerção e consentimento	Poder estrutural – mercados globais	Aplicação de conhecimento, procedimentos e técnicas de deliberação – Mobilização pelas fronteiras, mobilizações transacionais.
Finalidade?	Manutenção da ordem global conduzida pelos interesses hegemônicos.	Estabilidade e reprodução da ordem capitalista global.	Governança eficiente e transparente, Contestação e resistência da globalização de cima para baixo.

Fone: McGrew (2000, p. 153-154, tradução nossa)

Observa-se que na abordagem tradicionalista o processo de negociação é centrado em Estados dominantes, hierarquicos, garantindo o controle e os interesses hegemônicos. Na abordagem globalista destacam-se o capital, grupos empresariais e a expansão do capitalismo corporativo global. E por fim, reconhecendo os poderes dominantes e o capital global, a abordagem transacionalista enfatiza o pensamento crítico ao invés do determinismo, destacando a importância e o poder das pessoas (MCGREW, 2000; SETTE, 2010).

Algumas formas modernas de GovG, envolvendo instituições e programas internacionais, são apresentadas por Das (2020), contribuindo de forma expressiva para a promoção da GovG, a partir do seu enfoque de atuação.

Quadro 33 – Formas de GovG, instituições e programas internacionais.

Itens	Tradicionalista
Liga das Nações (League of Nations)	Primeira tentativa institucional de estabelecer uma GovG nos tempos modernos, pelo presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Woodrow Wilson, em 1920. Formada após a Primeira Guerra Mundial, o objetivo dessa instituição era estabelecer a paz mundial.
Nações Unidas (United Nations)	Inaugurada na Conferência e São Francisco/EUA em 1945, após o colapso da Liga das Nações.
Fundo Monetário Internacional – FMI (International Monetary Fund- IMF)	A Conferência de Bretton Woods em 1944 levou a criação do FMI em 1947, com o objetivo de remover as restrições de câmbio estrangeiro e a cooperação internacional no sistema monetário;
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (International Bank for Reconstruction and Development – IBRD)	Conhecido como Banco Mundial (World Bank), foi lançado em junho de 1946, com o objetivo de regular a economia internacional e ter a responsabilidade de fornecer empréstimos para países que necessitavam de reconstrução e desenvolvimento.
Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT)	Introduzido em 1948 e posteriormente denominado Organização Mundial do Comércio – OMC (World Trade Organization - WTO) em 1995 tem por objetivo estabelecer uma política multilateral em questões financeiras entre os Estados membros e promover o respeito mútuo não discriminatório e recíproco.
Organização Mundial da Saúde – OMS (World Health Organization – WHO)	Fundada em 7 de abril de 1948 com a função de promover o desenvolvimento das questões de saúde humana em todo o mundo.
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	Fornecendo a segurança alimentar.
A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO)	Promoção da educação, atividade científica, cultura, direitos humanos e justiça.
Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (United Nations Children’s Fund – UNICEF)	Proteção à criança em todo o mundo.

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se destacar ainda a Organização Marítima Internacional - OMI (International Maritime Organization - IMO), caracterizando-se como uma agência especializada das Nações Unidas, responsável por medidas para melhorar a segurança dos navios internacionais e prevenir a poluição dos navios. Também está envolvida em questões jurídicas, incluindo questões de responsabilidade e compensação e a facilitação do tráfego marítimo internacional. Foi estabelecido por meio de uma Convenção adotada sob os auspícios das Nações Unidas em Genebra em 17 de março de 1948 e se reuniu pela primeira vez em janeiro de 1959 (IMO, 2021).

E com enfoque nas questões aduaneiras, tem-se a Organização Mundial das Alfândegas - OMA (World Customs Organization - WCO), estabelecida em 1952 como o Conselho de Cooperação Aduaneira (CCA), é um órgão intergovernamental independente cuja missão é aumentar a eficácia e eficiência das administrações aduaneiras (WCO, 2021).

A partir das definições apresentadas e corroborando com Couto (2018), observa-se que o conceito prepassa pelos grandes monopólios, destacando os atores internacionais e direcionando o destino global, bem como outras correntes de pensamento, no qual descrevem os processos de decisão entre a sociedade civil e as instituições públicas e privadas, com enfoque para a cooperação e interação para dar respostas aos problemas que afetam a humanidade.

2.6.3 Governança Pública - GovP

A Governança Pública (GovP) não se relaciona somente com as corporações públicas, uma vez que todos os setores proveem, de forma direta ou indireta, bens e serviços por intermédio do governo e de suas unidades (PEREIRA, 2011).

Dada a sua complexidade “Ao organizar o aparelho de estado, o governo amplia os problemas de agência a um vasto conjunto de relações, tanto nas organizações vinculadas à administração direta quanto indireta.” (FONTES FILHO, 2003, p. 6). Corroborando, Rhodes (1996) argumenta que o conceito relaciona-se com redes interorganizacionais e auto organizadas para a prestação de serviços públicos e que “[...] pode assumir diferentes dimensões, em função dos objetivos dos órgãos públicos e do seu papel dentro da estrutura governamental.” (VIEIRA, 2009, p. 8).

A diferenciação entre governabilidade e governança é apontada nos estudos de Araújo (2002). Para o autor, a governabilidade “[...] refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado [...]” E a governança “[...] pode ser entendida como a outra face de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade. Em geral, entende-se a governança como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas.” (ARAÚJO, 2002, p. 6)

O autor ainda apresenta um quadro comparativo apresentando as diferenças e os traços distintivos entre a governabilidade e governança a partir de Bresser Pereira, Eli Diniz e Caio Marini.

Quadro 34 – Comparação entre governabilidade e governança.

Autores	Governabilidade	Governança	Traço/Distintivo
Bresser Pereira	Capacidade de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade civil.	Capacidade financeira/gerencial de formular e implementar políticas públicas.	Ênfase na governança. Entende a governabilidade como garantida nos seus fundamentos por meio do processo de redemocratização recente.
Eli Diniz	Condições sistêmicas de exercício do poder pelo Estado e seu governo em uma determinada sociedade.	Capacidade da ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas.	Ênfase da conexão da temática com a reforma do Estado, institucionalização da democracia e, em especial, com o incremento da participação dos cidadãos.
Caio Marini	Condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias.	Capacidade técnica, financeira e gerencial de implementar estas transformações.	Ênfase na ligação da temática com a reforma do Estado e com a superação das desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Fonte: Araújo (2002, p. 19).

Araújo (2002) argumenta que os dois conceitos são complementares e que as diferenças ou elementos distintivos entre estas duas categorias residem, “[...] sobretudo, no seu caráter intrínseco, ou seja, na sua ligação orgânica com o conteúdo da ação estatal (aspecto substantivo/material) ou com a sua forma (aspecto adjetivo/instrumental), além da fonte (cidadania e os agentes públicos, respectivamente).” (ARAÚJO, 2002, p. 13).

Com isso, com mais semelhanças do que diferenças, os conceitos distinguem-se em alguns traços: *i)* a visão da governabilidade como um postulado ou axioma garantido pela redemocratização apontada por Bresser Pereira; *ii)* a reforma do Estado como um todo, a institucionalização da democracia e o incremento da participação dos cidadãos destacado por Eli Diniz; e *iii)* a superação das desigualdades estruturais da sociedade brasileira, por meio da reforma do Estado e de seu aparelho proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) conferido por Caio Marini (ARAÚJO, 2002).

À luz dos princípios e objetivos da Governança Corporativa de transparência, Kickert (1997) afirma que o conceito de GovP engloba aspectos de legalidade e legitimidade com características próprias organizações governamentais complexas. Viana (2010) argumenta que na gestão pública a eficiência relaciona-se com a gestão adequada e responsabilidade dos recursos financeiros, bem como a sustentabilidade fiscal. Em contrapartida, a efetividade refere-se aos recursos adequados para gerar serviços de qualidade para a sociedade.

Dessa forma, para compreender o conceito de GovP, Löffler (2001, p. 212, tradução nossa) afirma que trata-se de:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Já o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2020, p. 36), ao encontro do conceito de governança do Decreto nº 9.203, de 22 de setembro de 2017, apresenta o conceito para Governança Pública Organizacional compreendendo “[...] essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Alicerçado nesse conceito, o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2014) declara que a governança no setor público pode ser analisada pela Sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades e também por atividades intraorganizacionais, conforme ilustra a Figura 8.

Figura 8 – Perspectivas de observação da governança no setor público.



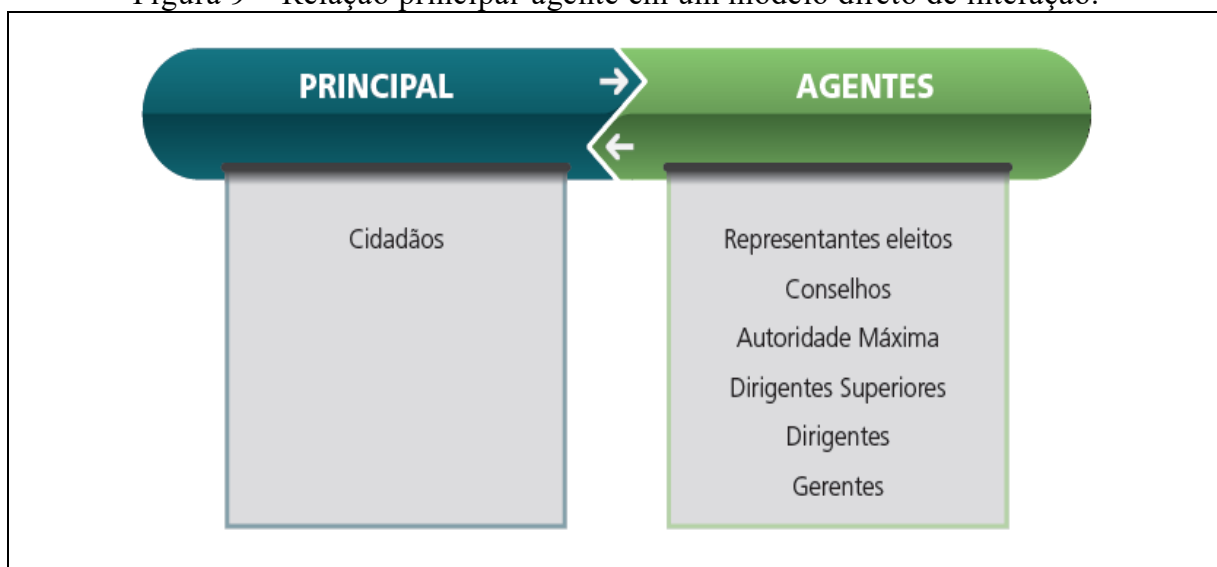
Fonte: TCU (BRASIL, 2014, p. 18).

A primeira perspectiva, representada pela Sociedade e Estado “[...] define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado.” (BRASIL/TCU, 2014, p. 26). A segunda, refere-se as políticas públicas a partir de diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada. A responsabilidade para que cada órgão ou entidade cumpra o seu papel é destinada a terceira respectiva. E por fim, as atividades

intraorganizacionais reduzem os riscos, otimizando os resultados com agregação de valor aos órgãos ou entidades (BRASIL/TCU, 2014).

Vale destacar que quando se fala em governança, dois atores estão envolvidos: principal e agente (Figura 9).

Figura 9 – Relação principal-agente em um modelo direto de interação.

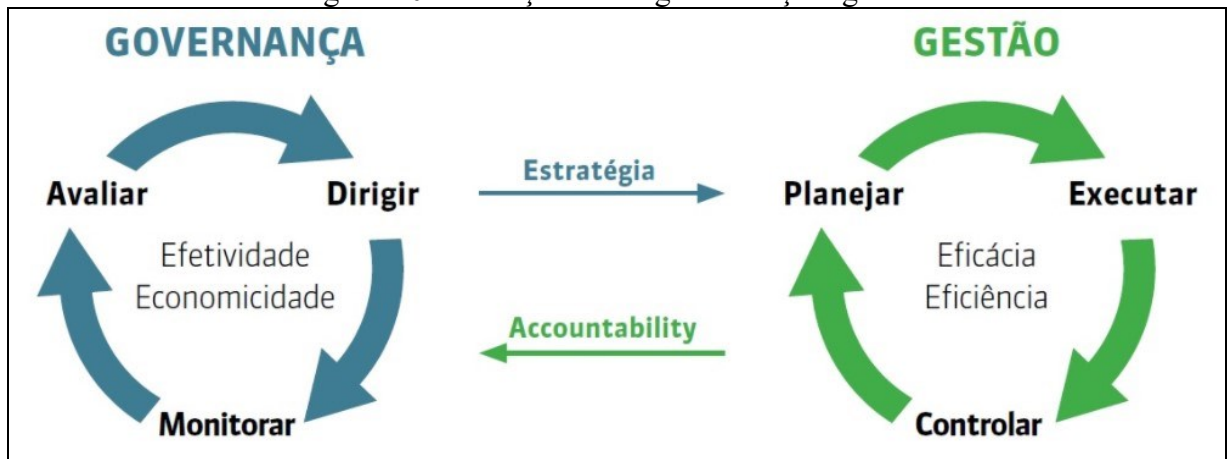


Fonte: TCU (BRASIL, 2014, p. 43).

O principal, representado pela sociedade, se manifesta no setor público, pois de acordo com o parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988). Os agentes caracterizam-se pelos representantes eleitos, conselhos, autoridade máxima, dirigentes superiores, dirigentes e gerentes (BRASIL/TCU, 2014).

Outro aspecto importante é a diferença entre governança (função direcionadora) e gestão (função realizadora), conforme representado na Figura 10.

Figura 10 – Relação entre governança e gestão.



Fonte: TCU (BRASIL, 2021, p. 1).

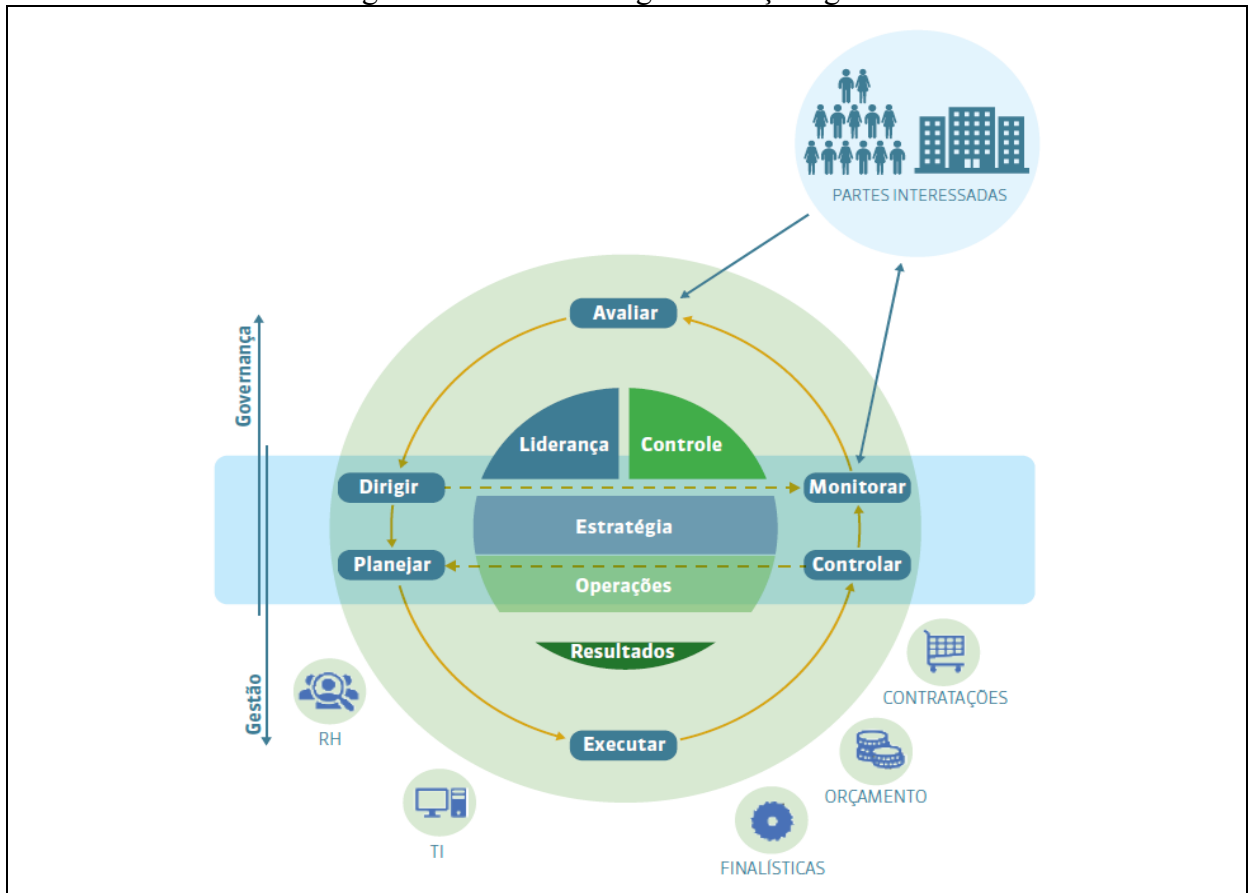
De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2021, p. 12) a governança envolve:

[...] as atividades de avaliar o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados, a fim de direcionar a preparação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; e monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas (BRASIL/TCU, 2021, p. 12).

Por outro lado, as atividades de gestão incorporam o planejamento das operações, com base nas prioridades e os objetivos estabelecidos; execução dos planos, com vistas a gerar resultados de políticas e serviços; e controle do desempenho, lidando adequadamente com os riscos, promovendo a eficácia e eficiência (BRASIL/TCU, 2021).

Para facilitar a compreensão dos conceitos de GovP e a avaliação da sua implementação, o TCU (BRASIL, 2020) elaborou um modelo de governança e gestão (Figura 11).

Figura 11 – Modelo e governança e gestão.



Fonte: TCU (BRASIL, 2020, p. 20).

Mesmo com a diferenciação entre governança e gestão, o modelo admite que existe uma região em que as funções se tocam e se sobrepõem. O TCU (BRASIL, 2020) explica que as diretrizes (direção/dirigir) originam-se da função de governança, exercidas por instâncias internas e externas de governança. O controle gera informações para subsidiar decisões o monitoramento, objetivando identificar se partes interessadas foram atendidas e as correções a serem feitas no processo.

A direção e o planejamento podem estar mais próximos ou separados em virtude da organização e o mesmo pode acontecer em relação ao monitoramento e controle. Entretanto, o TCU (BRASIL, 2020) esclarece que essas atividades devem ser identificadas separadamente, a fim de cumprir suas finalidades.

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, mecanismos e práticas de liderança, estratégia e controle devem ser implementados (Figura 12).

Figura 12 – Mecanismos e práticas de Governança Organizacional Pública.



Fonte: TCU (BRASIL, 2020, p. 52).

O mecanismo de liderança possui um conjunto de componentes que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, como a adequação do modelo de governança ao contexto e aos objetivos organizacionais, promoção de cultura de integridade na organização e a garantia de que os líderes possuam, coletivamente, as competências adequadas ao desempenho das suas atribuições (BRASIL/TCU, 2020).

O mecanismo de estratégia envolve o gerenciamento de riscos, o estabelecimento de direcionamento estratégico alinhado aos objetivos de Estado e de Governo e o monitoramento dos resultados e do desempenho das funções de gestão (BRASIL/TCU, 2020).

Já o mecanismo de controle deve promover os aspectos de transparência, accountability, avaliar a satisfação dos *stakeholders* e a efetividade das auditorias internas (BRASIL/TCU, 2020).

A partir de literatura internacional (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy - CIPFA, International Federation of Accountants - IFCA, Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD e United Nations – UN) e da norma pública de governança, o TCU (BRASIL 2020) elaborou um conjunto de princípios de governança, pautados na capacidade de resposta, integridade, transparência, equidade e participação, *accountability* (prestação de contas e responsabilidade), confiabilidade e melhoria regulatória. Suas características são descritas no Quadro 35.

Quadro 35 – Princípios de governança do TCU.

Princípios	Características
Capacidade de Resposta	É a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas (ONU, 2015). A colaboração entre entes estatais, não estatais e sociedade civil contribui para um maior entendimento a respeito das demandas da sociedade, para equilibrar os interesses, priorizar o atendimento das necessidades e aumentar a confiança das partes interessadas nas instituições públicas. O princípio da capacidade de resposta depende, portanto, diretamente do princípio da participação.
Integridade	Diz respeito as ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar o interesse público sobre o interesse privado (OCDE, 2017). A estratégia de integridade pública deve ser fundamentada em três pilares (OCDE, 2017; 2020): implementar um sistema de integridade amplo e coerente; cultivar uma cultura de integridade pública; possibilitar a prestação de contas, a responsabilização e a transparência.
Transparência	Diz respeito a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. O Banco Mundial – World Bank (2017) orienta que a transparência efetiva deve garantir que a informação chegue ao público para o qual ela de fato importa, e que os cidadãos se sintam livres para buscar as informações sem medo de represálias e confiem que o uso dessas informações promoverá a responsabilização dos agentes públicos, caso necessário.
Equidade e Participação	Diz respeito a promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (IBGC, 2015). A participação efetiva das partes interessadas no processo de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas é um dos princípios do Governo Aberto (OGP, 2011) e facilita a equidade nesses processos.
<i>Accountability</i> (Prestação de Contas e Responsabilidade)	Diz respeito à obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento dessas a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL/TCU, 2011).
Confiabilidade	[...] representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político (OCDE, 2017, p. 24). Por isso, uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional (BRASIL/TCU, 2018, p. 44-45).
Melhoria Regulatória	[...] representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativas em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas (EUROPEAN COMMISSION, 2016). Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras (BRASIL/TCU, 2018, p. 47-48).

Fonte: Elaboração própria a partir do TCU (BRASIL, 2020, p. 44-47).

Para que esses princípios possam ser empregados de forma efetiva, o TCC (BRASIL, 2020, p. 48-49) também elaborou, a partir da CIPFA, IFAC, OCDE e UN e norma pública de governança (BRASIL/TCU, 2017; 2018f), as seguintes diretrizes:

- a) Definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva;
- b) Estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público;

- c) Promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e program de integridade;
- d) Aprimorar a capacidde da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimento e experiências necessários ao desempenho de suas funções; avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando, na composição da liderança, continuidade e renovação;
- e) Desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e a eficiência da gestão dos recursos organizacionais, com a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação;
- f) Apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recursos e com novas ameaças e oportunidades;
- g) Estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos;
- h) Estabelecer objetivos organizacionais, alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos;
- i) Monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas;
- j) Considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão;
- k) Implementar boas práticas de transparência;
- l) Prestar contas às partes interessadas em implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes;
- m) Apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos;
- n) Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- o) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente.

Por fim, Pereira (2011) alerta que as estruturas e mecanismos de governança encontram-se em constante evolução, o que promove “[...] a construção de diferentes recomendações de diretrizes e orientações padrões de governança ao setor público [...]”, corroborando com a tese de que existem “[...] diferentes abordagens, níveis de análise e fatores considerados no seu trato.” (PEREIRA, 2011, p. 129).

2.6.4 Governança Corporativa - GovCorp

A Governança Corporativa (GovCorp) caracteriza-se como um termo complexo, multidisciplinar (COUTO, 2018) e que surgiu na década de 1930, nos Estados Unidos da América (EUA), com o desenvolvimento do mercado de capitais, ganhando força com a ascensão dos fundos de pensão, dos administradores de ativos e dos bancos, com a consequente reestruturação das relações entre acionistas, conselho e o executivo principal (LODI, 2000).

Couto (2018) afirma que o conceito de GovCorp direciona-se diretamente para o construto de Governança, pois de acordo com Bhatta (2003, p. 14-15, tradução nossa) a Governança refere-se a “[...] mecanismo para definição e distribuição do poder na sociedade” e que a Governança Corporativa se relaciona “[...] a maneira pela qual as empresas são geridas.” E para compreender o desenvolvimento do conceito de GovCorp, o Quadro 36 apresenta uma síntese evolutiva, a partir da década de 1990.

Quadro 36 – Evolução dos conceitos de GovCorp por década.

Década	Conceitos
De 1992 a 1999	Sistema de direção e controle das empresas (CADBURY, 1992); Padrões de eficiência, crescimento e tratamento direcionado aos acionistas e partes interessadas com princípios éticos aplicados a gestão empresarial (CLAESSENS; FAN, 1996); Conjunto de mecanismos que se direciona para as relações entre os conselhos de administração, acionistas e partes interessadas (SHLEIFER; VISHNY, 1997); Processos que ajustem os interesses em conflitos entre os acionistas e dirigentes em alto nível (BLAIR, 1999).
De 2002 a 2009	Sistema de direção e controle da sociedade, representada pelos múltiplos interesses das partes envolvidas (<i>stakeholders</i>) e suas relações econômicas com as empresas (ONADO, 2000); Conjunto de práticas para otimizar o desempenho de uma empresa e suas partes interessada, como investidores, empresados e credores, com facilidade ao acesso de capital (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – 2002); Monitoramento das empresas, por meio de mecanismos normativos em estatutos legais, contratos e estrutura organizacional com uma taxa competitiva de retorno (MATHIESEN, 2002); Como as empresas são geridas (BHATTA, 2003); Responsabilidades e práticas do conselho e direção executiva com direcionamento estratégico e se os recursos da empresa são utilizados de forma responsável (IT GOVERNANCE INSTITUTE – ITGI, 2003); Estrutura institucional, política do empreendimento, estrutura de governança, direitos societário e privatização até a saída do mercado e insolvência (OCDE, 2003); Conjunto de leis e regulamentos para assegurar os direitos dos acionistas, acompanhar a decisões empresariais e integração dos altos nível da empresa (MONKS; MINOW, 2004); Regras interligadas para governo do ambiente empresarial (CORNELIUS, 2005); “Procedimentos e processos segundo os quais uma organização é dirigida e controlada. A estrutura de governança corporativa especifica a distribuição de direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da organização - como conselho, administradores, acionistas e demais partes interessadas - e estabelece as regras e procedimentos para a tomada de decisões.” (OCDE, 2003, p.1, tradução nossa). Conjunto de práticas de gestão visando o controle da direção estratégica perante os interesses dos acionistas para minimizar os conflitos (SLOMSKI <i>et al.</i> , 2008). ”Estruturas e processos empregados na governança e controle de uma empresa, que asseguram a proteção dos direitos dos acionistas e a eficiência e eficácia da interação entre a assembleia geral de acionistas, o Conselho de Administração e o Órgão Executivo.” (WORLD BANK, 2009, p.12, tradução nossa).
De 2010 a 2015	Sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2009). Conjunto de práticas para otimizar o desempenho da empresa (SILVA, 2012); Sistema que permite aos acionistas uma melhor gestão empresarial (ANDRADE; ROSSETI, 2014); “Sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 29).

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores acima referenciados e de Couto (2018).

A partir das definições apresentadas no Quadro 1, observa-se que de acordo com a United Nations (Organização das Nações Unidas – ONU), existem muitas definições diferentes de GovCorp, mas todas tratam dos seguintes elementos: *i)* Sistemas de controles dentro da empresa; *ii)* Relações entre o conselho de administração da empresa/ acionistas/partes interessadas; *iii)* Administração da empresa focada nos interesse dos acionistas (partes interessadas); e *iv)* Transparência e responsabilidade para permitir que os usuários de informações corporativas verifiquem se o negócio é gerenciado de forma apropriada (UNITED NATIONS, 2015).

Couto (2018) também ressalta que a GovCorp está relacionada com um sistema ou conjunto de mecanismos para a gestão de conflitos entre os acionistas, bem como com as demais partes envolvidas, objetivando possibilitar decisões estratégicas para maximizar resultados, e gerar valor para o negócio e retorno financeiro para os acionistas. Observa-se também a separação entre proprietários, controladores e partes interessadas. Assim, Couto (2018, p. 43) também argumenta que:

[...] além disso, é possível inferir a relação do construto Governança Corporativa com dois outros: poder e eficiência econômica. Ou seja, a GovCorp regula a maneira pela qual os riscos e vantagens são atribuídos às diversas partes envolvidas nas atividades da empresa/organização, definindo um conjunto de mecanismos e regras que auxiliam no processo de tomada de decisões nos níveis corporativos.

Com relação aos princípios da GovCorp, a IBGC (2015) destaca a Transparência, Equidade, Prestação de Contas (*accountability*) e Responsabilidade Corporativa como seus pilares, conforme apresenta o Quadro 37.

Quadro 37 – Princípios de GovCorp.

(continua)

Princípios	Pilares
Transparência	Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (<i>stakeholders</i>), levando em consideração seus clientes, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
Prestação de Contas (<i>accountability</i>)	Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito de seus papéis.

Quadro 37 – Princípios de GovCorp.

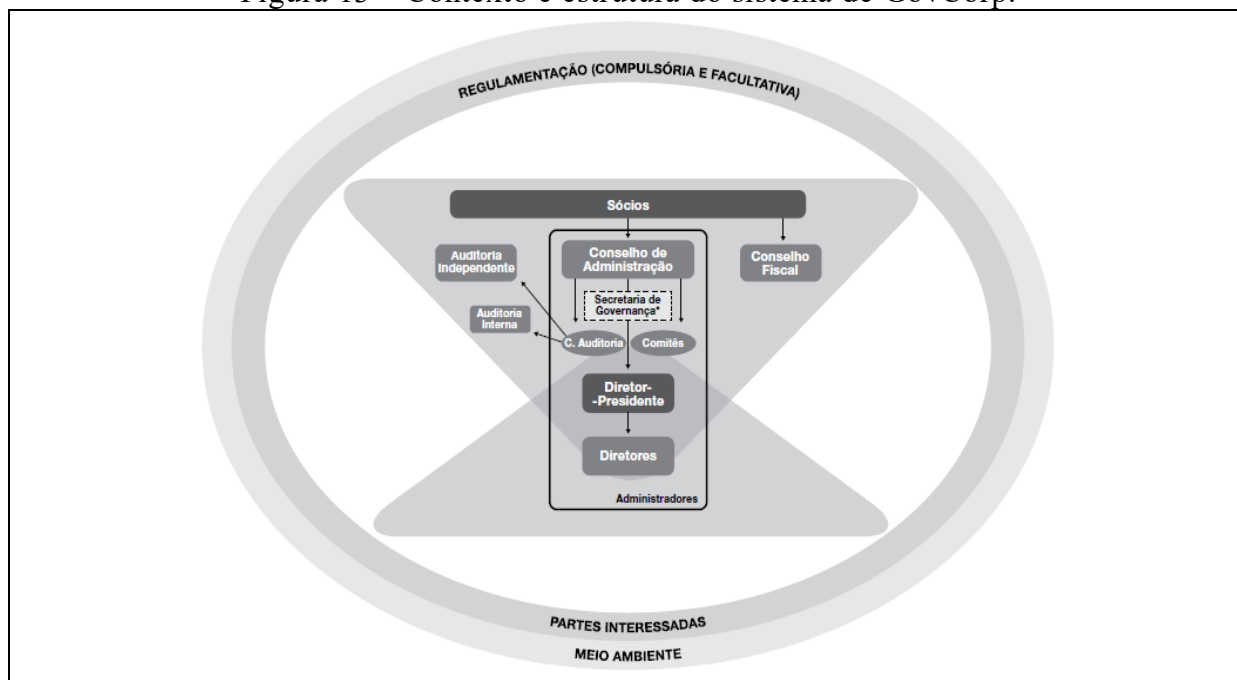
(conclusão)

Princípios	Pilares
Responsabilidade Corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc...) no curto, médio e longo prazos.

Fonte: Elaboração própria a partir do IBGC (2015, p. 20-21).

Os princípios apontados pela IBGC (2015) salientam a importância da transparência como propulsora de um clima de confiança interno e externo, com destaque também para os fatores intangíveis que norteiam a organização. A equidade caracteriza-se como parte importante, uma vez que cria um elo, por meio de um tratamento justo entre os sócios e demais *stakeholders*. A prestação de contas faz com que a organização assuma integralmente seus atos e a responsabilidade corporativa, possibilita uma vida longa a um empreendimento sustentável. O IBGC (2015) também representou a estrutura de um sistema de GovCorp, de acordo com a Figura 13.

Figura 13 – Contexto e estrutura do sistema de GovCorp.



Fonte: IBGC (2015, p. 19).

Esse sistema comporta cinco dimensões de governança: *i*) Sócios: pessoas físicas ou jurídicas que constituem a organização e detêm a propriedade do capital social, no caso das

empresas; *ii*) Conselho de Administração: órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização alinhado ao direcionamento estratégico, exercendo o papel de guardião dos princípios, valores, objetivo social e do sistema de governança; *iii*) Diretoria: faz com que a organização cumpra o seu objetivo e função social, executando as diretrizes e estratégias aprovadas pelo conselho de administração; *iv*) Órgãos de Fiscalização e Controle: assessora o conselho de administração no controle das demonstrações financeiras e controles internos, proporcionando confiabilidade, integridade e protegendo a organização e as partes interessadas; e *v*) Conduta e Conflito de Interesses: promove os princípios éticos e reflete a identidade e cultura organizacional, a partir da responsabilidade, respeito, ética, ordem social e ambiental (IBGC, 2015).

A Governança Portuária, com destaque para a evolução do conceito, modelos conceituais e pressupostos teóricos são detalhados no próximo subcapítulo.

2.7 GOVERNANÇA PORTUÁRIA: CONTEXTO E EVOLUÇÃO DO CONCEITO

O subcapítulo de Governança Portuária (GovPort) contou com a participação dos estudos de Baltazar e Brooks (2006), Brooks (2002), Brooks e Cullinane (2006b), Brooks e Cullinane (2006a), Brooks e Pallis (2008), Brooks e Pallis (2011, 2012), Caldeirinha *et al.* (2018), CEPAL (2016), Cutrim (2017), De Langen (2004, 2006), De Martino, Magnotti e Morvillo (2020), Felício (2017), Laxe *et al.* (2016), Milan e Vieira (2011), Monios (2019), Pallis (2021), Pallis, Arapi e Papachristou (2019), Sánchez e Mouftier (2016), Verhoeven (2010), Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013), Wang e Slack (2004), Wang, Ng e Olivier (2004) e Zhang *et al.* (2018; 2019).

2.7.1 Contexto do termo

O termo Governança Portuária (GovPort) vem ganhando destaque junto aos pesquisadores da academia desde os anos de 1990. Em 1991, Georgison e Day da Simon Fraser University do Canada, foram os primeiros autores que utilizaram o termo “*Port Governance*” em suas pesquisas, por meio de um *conference paper*.

Esse movimento acadêmico é reforçado a partir do impacto das reformas do setor público implementadas no Reino Unido e nos EUA no final dos anos 1980 e início da década de 1990, em resposta a filosofia mundial de uma nova gestão pública e de “[...] uma agenda

mais ampla de simplificação do governo (como meio de lidar com déficits crescentes) e o resultado de uma mudança no pensamento macroeconômico em direção a um maior envolvimento do setor privado na entrega de bens públicos.” (BROOKS; PALLIS, 2012, p. 492, tradução nossa).

Brooks e Pallis (2012) reforçam que as questões de Governança Portuária se tornaram centrais nas agendas de muitos governos em virtude de um ambiente econômico em constante mutação, alicerçado pela globalização da produção e distribuição, diversificação nas formas de transporte de carga e avanços tecnológicos (BROOKS; PALLIS, 2012). E com o desejo de envolver mais atores privados do que antes (BROOKS; CULLINANE, 2006), a década de 1990 encerrou “[...] um longo período de modelos de governança de portos (públicos) estáveis e controlados pelo estado na maioria dos países. Para se adaptar ao novo contexto, muitos governos entraram em um período de reforma portuária, mudando as estruturas de governança aplicáveis.” (BROOKS; PALLIS, 2012, p. 491, tradução nossa).

Assim, os anos 2000 e 2010 impulsionaram a produtividade sobre o tema, já com a análise dos diversos cases resultantes das reformas implementadas nos anos 1990, resultando na reestruturação dos sistemas portuários nacionais, bem como a procura de identificar a atribuição mais adequada de responsabilidades e estruturas de governança (BROOKS; PALLIS, 2012).

Verhoeven e Vanoutrive (2012) relatam que o termo Governança Portuária refere-se a dois níveis: *i*) a governança do porto; e *ii*) da própria autoridade portuária. A governança do porto corresponde ao arcabouço das políticas econômicas, sociais e públicas que se relacionam diretamente com o porto. Sob o prisma da autoridade portuária, refere-se ao nível de empresas internas ou da própria “governança corporativa” da autoridade portuária, referindo-se aos estudos de Brooks e Cullinane (2006) e De Langen (2006).

Como o termo Governança Portuária constitui-se de um conceito amplo, Verhoeven e Vanoutrive (2012) destacam sete dimensões como suporte para analisar as práticas de governança: *i*) devolução (utilizado para identificar em que medida a administração portuária foi privatizada, descentralizada ou corporatizada); *ii*) governança corporativa; *iii*) perfil operacional; *iv*) autonomia funcional; *v*) pró-atividade funcional; *vi*) responsabilidade de investimento; e *vii*) a autonomia financeira. Os autores ainda argumentam que as práticas de Governança Portuária não são estáveis no tempo e no espaço. “Enquanto no passado a movimentação de carga nos portos europeus era tradicionalmente realizado por empresas de base local, a integração horizontal e vertical das empresas de movimentação de carga resultou

em um mercado dominado por *players* globais.” (VERHOEVEN; VANOUTRIVE, 2012, p. 179, tradução nossa).

Neste sentido, como já alertado na seção 2.3.1, Verhoeven (2009) chama a atenção para três desafios principais para a Governança Portuária, bem como formas em que as Autoridades Portuárias podem responder a eles: *i*) desenvolvimento portuário sustentável; *ii*) integração logística; e *iii*) estratégias dos intervenientes no mercado.

Dessa forma, Verhoeven e Vanoutrive (2012), apresentam elementos relacionados a Governança Portuária e que podem influenciar no desempenho das tipologias das Autoridades Portuárias (detalhadas no subcapítulo 2.3). Assim, quatro elementos essenciais e inter-relacionados podem ser identificados: dois formais e dois informais. Os dois elementos formais consistem na estrutura legal e estatutária, por um lado, e na capacidade financeira (ou seja, autonomia financeira e responsabilidade de investimento), por outro. Os elementos informais referem-se ao equilíbrio de poder com o governo e a cultura de gestão que reina dentro da Autoridade Portuária. (VERHOEVEN; VANOUTRIVE, 2012).

De acordo com Zhang *et al.* (2018) os estudos teóricos que envolvem Governança Portuária estão relacionados principalmente: *i*) aos modelos de governança portuária; *ii*) a relação entre o modelo de governança portuária e o desempenho portuário; *iii*) as interações entre as instituições; *iv*) as reformas da governança portuária e as rotinas da autoridade portuária; e *v*) as características comuns dos processos de reforma da governança portuária. E complementando, Verhoeven (2009) sinaliza que os estudos precisam aprofundar a análise da autonomia e gestão das Autoridades Portuárias, a interação com o governo e os agentes chave do mercado e suas relações financeiras, a eficácia dos programas de reforma, a influência política, bem como a evolução de uma diversidade de sistemas de governança nos portos europeus.

Sob a perspectiva da conceituação, a literatura demonstra que o conceito de Governança Portuária tem sido usado junto ou em estreita relação com conceitos semelhantes de devolução e privatização de portos, o que pode ocasionar na ambiguidade quanto a distinção entre esses conceitos (CEPAL, 2016; ZHANG *et al.* 2018).

Dessa forma, para a compreensão a conceituação do termo, detalha-se a seguir a evolução do conceito de Governança Portuária a partir dos estudos de Brooks e Cullinane (2006a), Brooks e Pallis (2011), De Langen (2004, 2006), Felício (2017), Laxe *et al.* (2016), Monios (2019), Pallis (2021), Pallis, Arapi e Papachristou (2019), Verhoeven (2010), Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013), Sánchez e Mouftier (2016) e Zhang *et al.* (2019).

2.7.2 Evolução do conceito

O Quadro 38 apresenta a evolução do conceito de Governança Portuária presentes na literatura a partir dos anos 2006.

Quadro 38 – Evolução do conceito de Governança Portuária.

(continua)

Autores/Ano	Definição
Brooks e Cullinane (2006a)	Caracteriza-se como um sistema que organiza uma diversidade de instituições e grupos de indivíduos a fim de alcançar um propósito em comum, por meio de regras, regulamentos, políticas e marcos regulatórios, com a participação do setor público e privado.
De Langen (2004,2006)	O termo pode referir-se à GovCorp (envolvendo as Autoridades Portuárias) ou à governança da aglomeração empresarial (cadeia logístico-portuária), caracterizada pelas relações existentes entre os atores da cadeia logístico-portuária, bem como os mecanismos de coordenação utilizados nessa cadeia logística.
Verhoeven (2010)	Ao usar o termo "Governança Portuária", dois níveis podem ser distinguidos: a governança do porto e a governança da Autoridade Portuária. O primeiro corresponde ao nível do <i>cluster</i> externo, enquanto o último se relaciona ao nível da empresa interna ou "governança corporativa" da autoridade portuária
Brooks e Pallis (2011)	A Governança Portuária deve ser estruturada para otimizar o desempenho portuário em uma cadeia de suprimentos, necessitando também de maior cooperação e consulta à comunidade.
Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013)	O objetivo final da Governança Portuária é promover a <i>performance</i> da cadeia logístico-portuária mediante um determinado modelo de governança. Para tanto, é necessário compreender tanto a lógica de funcionamento do modelo adotado quanto sua forma de operacionalização em um processo de reforma portuária (VIEIRA, KLIEMANN NETO E MONFORT MULINAS, 2013, p.1).
Laxe <i>et al.</i> (2016)	A Governança Portuária é a governança do sistema de relacionamentos e comportamentos que definem o funcionamento de um porto no contexto de uma cadeia logística.
Sánchez e Mouftier (2016)	A Governança Portuária deve ligar a cadeia de suprimentos sob a égide de uma política pública holística e sustentável, a partir de uma visão sistêmica e novos instrumentos de política.
Felício (2017)	A Governança Portuária influi na relação entre os proprietários, gestores, <i>stakeholders</i> e utilizadores e visa o desempenho com a melhor qualidade do serviço. A evolução verificada desde a década de oitenta constata grandes alterações na relação entre entidades públicos e agentes privados (FELÍCIO, 2017, p.1).
Pallis, Arapi e Papachristou (2019)	A Governança Portuária é o resultado de um processo, considerando as mudanças contextuais, que se desdobra e é ajustado ao longo do tempo (PALLIS; ARAPI; PAPACHRISTOU, 2019, p.3, tradução nossa).
Zhang <i>et al.</i> (2019)	A Governança Portuária é caracterizada pelas leis e regulamentos impostos pelo governo a um porto marítimo, e pode ser considerada como a GovCorp do porto marítimo em que a organização portuária tem o dever de servir aos objetivos finais da empresa e aos interesses dos acionistas.

Quadro 38 – Evolução do conceito de Governança Portuária.

(conclusão)

Autores/Ano	Definição
Monios (2019)	[...] a Governança Portuária já é policêntrica, incluindo uma variedade de atores em diferentes escalas com jurisdições sobrepostas, em que as hierarquias locais-regionais-nacionais tradicionais nos regimes de planejamento nacional se sobrepõem aos reguladores internacionais e globais e aos operadores de terminais internacionais e transportadoras na determinação do utilização do espaço portuário (MONIOS, 2019, p.34, tradução nossa).
De Martno, Magnotti e Morvillo (2020)	A Governança Portuária está relacionada às interações entre os setores público e privado que, em diferentes níveis - do local ao global - afetam a organização portuária (DE MARTNO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020, p. x, tradução nossa).
Pallis (2021)	A Governança Portuária é a adoção e aplicação de regras que regem a conduta e o exercício da autoridade e dos recursos institucionais para desenvolver e administrar as atividades portuárias em benefício da sociedade e da economia (PALLIS, 2021, p.1, tradução nossa).

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores acima referenciados.

Brooks e Cullinane (2006a) estão alinhados quando trazem em sua conceituação de Governança Portuária elementos vinculados a sistema, diversidade de *stakeholders*, propósito em comum, regras, regulamentos, políticas e marcos regulatórios complementando a participação dos setores público e privado. Felício (2017) também corrobora com os autores com a diversidade de *stakeholders* envolvidos e as relações entre público e privado. E também na interação do público e do privado, De Martino, Magnotti e Morvillo (2020) relatam que essa interação ocorre pode ocorrer do nível local ao global, afetando diretamente a organização portuária.

A vinculação do termo com a governança do próprio porto (VERHOEVEN, 2010) e com a GovCorp (por meio das Autoridades Portuárias), as relações dos atores das cadeias logístico-portuárias e os mecanismos de coordenação são ressaltados por De Langen (2004, 2006) e Verhoeven (2010).

Os elementos regulatórios também estão presentes na conceituação de Zhang *et al.* (2019) que também corroboram com Verhoeven (2010) quando afirmam que o termo pode ser considerado como a GovCorp do porto marítimo em que a organização portuária tem o dever de servir aos objetivos finais da empresa e aos interesses dos acionistas.

Brooks e Pallis (2011) trazem a importância do desempenho portuário em uma cadeia de suprimentos (SÁNCHEZ; MOUFIER, 2016), acrescentando elementos de cooperação e envolvimento com a comunidade. Sánchez e Moufrier (2016) acrescentam que essa cadeia de suprimentos deve estar alicerçada em uma política pública holística e sustentável, a partir de uma visão sistêmica e novos instrumentos de política.

Corroborando com De Langen (2004, 2006) e Brooks e Pallis (2011), a *performance* da cadeia logístico-portuária é referenciada por Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013), bem como a operacionalização do modelo de governança adotado em um processo de reforma portuária.

A visão de sistema e de relacionamento, por meio de uma diversidade de *stakeholders* (BROOKS; CULLINANE, 2006a) e de um porto (VERHOEVEN, 2010) também é apontada por Laxe *et al.* (2016) em um contexto de uma cadeia logístico-portuária, alinhados com Brooks e Pallis (2011), De Langen (2004, 2006), e Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013).

Em um contexto de mudanças globais, Pallis, Arapi e Papachristou (2019) afirmam que a Governança Portuária é resultado de um processo que se desdobra e necessita de ajustes ao logo do tempo. Assim, Monios (2019) afirma que a Governança Portuária é policêntrica, caracterizada por uma diversidade de *stakeholders* (BROOKS; CULLINANE, 2006a; FELÍCIO, 2017; DE LANGEN, 2004, 2006; LAXE *et al.*, 2016; VERHOEVEN, 2010) presentes em jurisdições e com hierárquicas locais-regionais-nacionais sobrepostas aos reguladores internacionais e globais na determinação do utilização do espaço portuário.

Por fim, Pallis (2021) declara que o conceito de Governança Portuária caracteriza-se pela adoção de aplicação de regras (BROOKS; CULLINANE, 2006a), para a conduta e o exercício da autoridade e dos recursos institucionais, proporcionando benefício a sociedade e a economia.

Com a distinção do conceito, detalha-se a seguir os principais Modelos Conceituais de Governança Portuária presentes na literatura.

2.8 MODELOS CONCEITUAIS DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA

Um Modelo Conceitual de Governança Portuária de acordo com Vieira *et al.* (2014), deve ser referência para a análise da Governança Portuária comportando as principais dimensões de resultados, estrutura, elementos e ações, contribuindo assim, com o desempenho do porto, do que um modelo que comporte as diversas combinações de estruturas para a gestão e controle portuário.

Diferentemente dos Modelos de Titularidade ((BETH, 1985; BICHOU; GRAY, 2005; VIEIRA, 2003; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013) e Gestão Portuária (AGO; YANG; ENAM, 2016; BAIRD, 1995, 2000; BROOKS; CULLINANE, 2006a; CATILLO-MANZANO; ASECIO-FLORES, 2012; DEGASPERI; ZILLI, 2016; LAXE, 2008;

LLAQUET, 2007; MUNIM; SAEED; LARSEN, 2019; SILVA; ZILLI; DAL TOÉ, 2013; TONGZON; HENG, 2005; VIEIRA, 2003, 2013; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013; VILLELA, 2013; ZHANG *et al.*, 2018; ZILLI; GIANEZINI, 2019; ZILLI; GIANEZINI; VIEIRA, 2015; ZILLI; MINATTO; DAL TOÉ, 2014; WANG; NG; OLIVIER, 2004; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007) que refletem a alocação de responsabilidade pelas atividades portuárias, um modelo de Governança Portuária, apresenta um conjunto de indicadores que apresentam quem assume o risco e quais são as linhas de prestação de contas perante um ambiente complexo e competitivo do setor (BROOKS; CULLINANE, 2006a).

Monios (2019) também reconhece que a governança deve incorporar aspectos além das fronteiras, escalas de governo, permitindo vínculos entre organizações governamentais, organizações não-governamentais e indivíduos.

Nesse sentido, não estão contemplados neste levantamento o modelo modular de governança portuária de Brooks e Cullinane (2006a) “[...] considerado tão somente uma classificação de portos segundo sua estrutura” (VIEIRA, 2013, p. 13) e a estrutura hipotética conceitual para as autoridades portuárias de Verhoeven (2010), focalizando também a estrutura de governança e as funções portuárias, com ênfase para as características das autoridades portuárias (conservadora, facilitadora e empreendedora).

Assim, Brooks e Pallis (2012) esclarecem que o processo de governança de um porto deve incluir: *i)* modelos apropriados para resultados de desempenho ideais dentro dos limites do porto; *ii)* a melhor forma de executar esses modelos para reduzir as barreiras de entrada, a fim de adquirir os benefícios da competição intra-portuária; *iii)* como reformar a mão-de-obra portuária para melhorar os resultados de desempenho; e *iv)* como melhor envolver os *stakeholders* locais nos esforços para melhorar o acesso ao porto ao interior. De qualquer forma, os autores afirmam que “O “modelo perfeito” é um mito, incapaz de atender à variedade de obrigações de serviço público, restrições geográficas e aspirações de desenvolvimento econômico dos cidadãos.” (BROOKS; PALLIS, 2012, p. 494, tradução nossa).

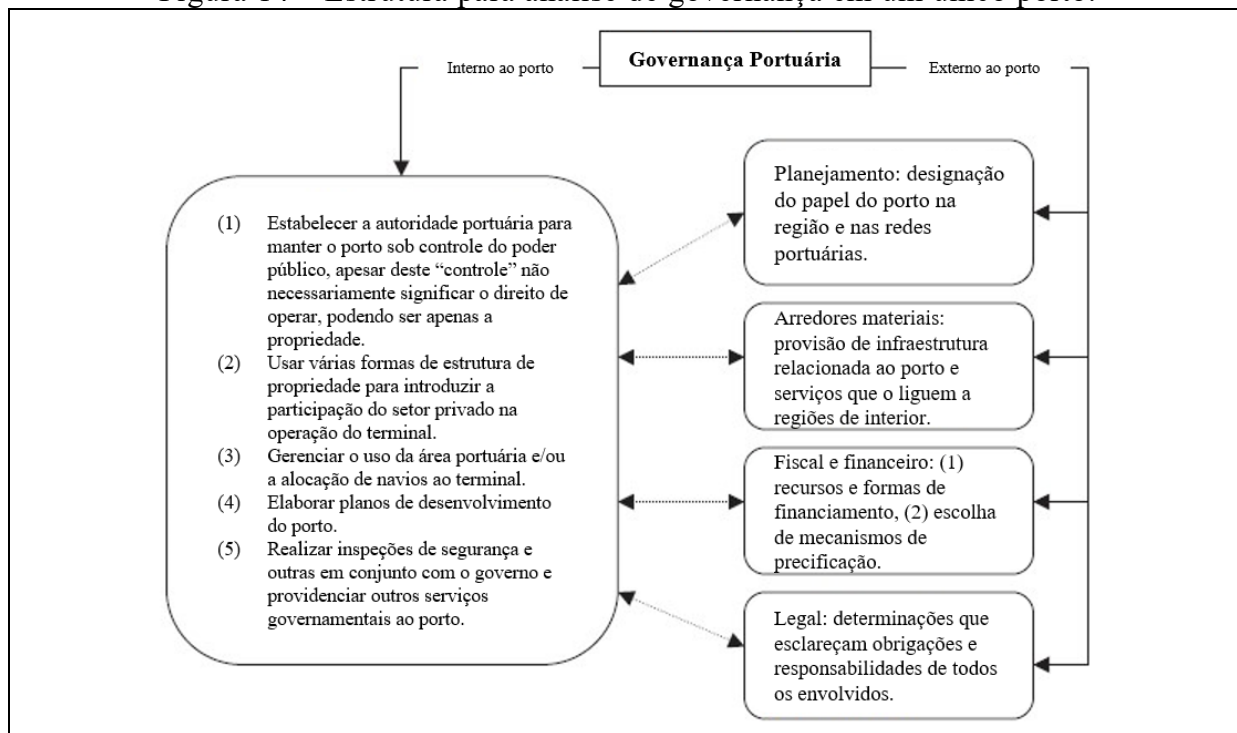
Sob a gênese de 12 modelos conceituais iniciais e avançados de Governança Portuária, considerando também modelos que propõem estruturas para análise e ações de governança portuária, foram selecionados na literatura aqueles que: *i)* tratam do domínio interno e externo dos portos de Wang e Slack (2004); *ii)* o modelo Tridimensional de Wang, Ng e Olivier (2004) contemplando os eixos de escalas jurisdicionais-espaciais, comunidade dos *stakeholders* e capacidades logísticas; *iii)* o modelo *Matching Framework* de Baltazar e Brooks (2006) destacando o ambiente, estratégia e estrutura como mecanismos de governança; *iv)* a relação

firma-governo de Brooks (2002) e Brooks e Cullinane (2006b); v) a reforma e performance portuária de Brooks e Pallis (2008); vi) o modelo de Milan e Vieira (2011) que engloba ações de governança; vii) o modelo relacionando quem/como/o que e para que governa de Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013); viii) a proposta do modelo de corporatização de Cutrim (2017); ix) os mecanismos de governança, desempenho e influenciadores de Caldeirinha *et al.* (2018); x) a governança policêntrica de Monios (2019), xi) a compreensão e detalhamento das relações de quem/o que/como/para que governa de Zhang *et al.* (2018; 2019); e xii) a análise da governança e criação de valor proposta por De Martino, Magnotti e Morvillo (2020).

2.8.1 Modelo conceitual de Wang e Slak

Wang e Slack (2004) desenvolveram um *framework* conceitual (Figura 14) para analisar a governança portuária em um contexto regional, propondo dois domínios relacionados à governança: *i)* domínio interno, e *ii)* domínio externo.

Figura 14 – Estrutura para análise de governança em um único porto.



Fonte: Wang e Slack (2004, p.360, tradução nossa).

O domínio interno é influenciado por cinco aspectos: *i)* autorização para controle do porto pelo poder público (titularidade); *ii)* participação do setor privado nas operações; *iii)*

gerenciamento ou alocação da área portuária; *iv*) preparação dos planos de desenvolvimento portuário; e *v*) inspeções de segurança em nome do governo e demais serviços governamentais.

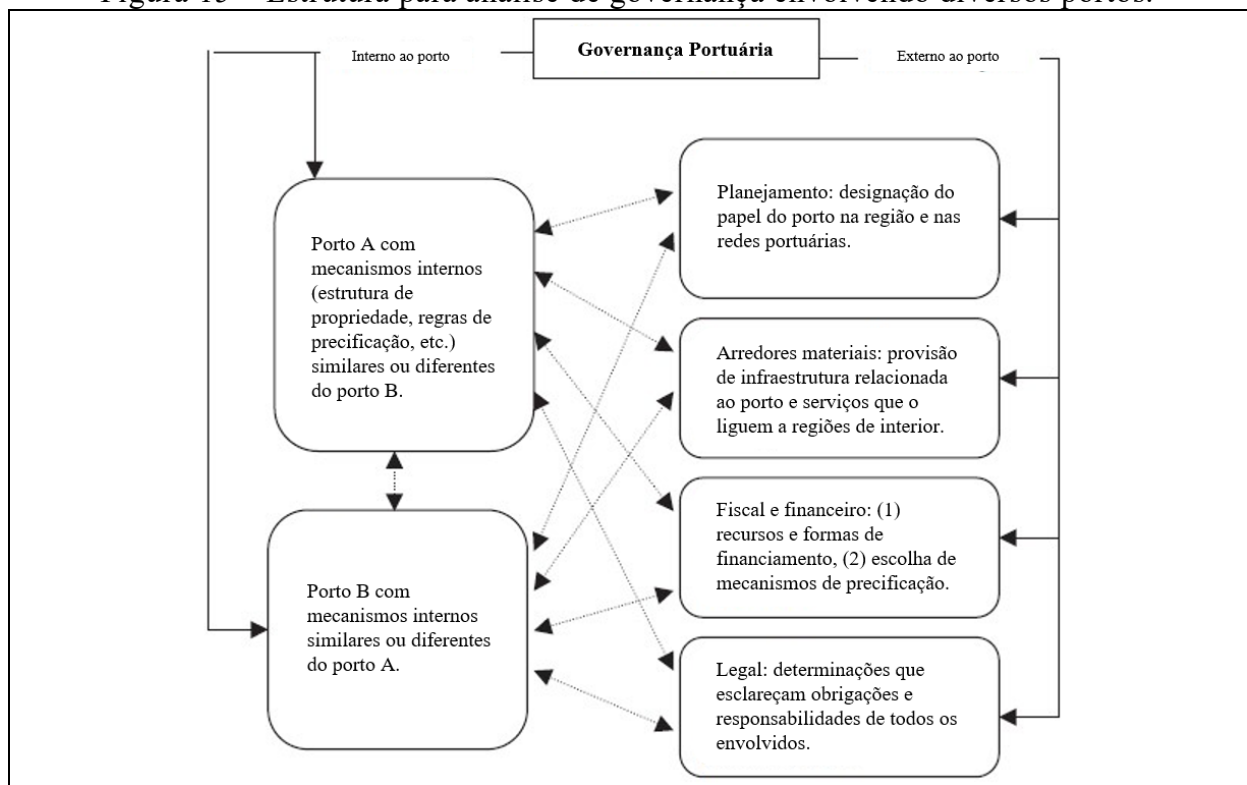
A questão da propriedade do terminal é vista como vital, pois determina os mecanismos internos pelos quais os setores público e privado trabalham de forma independente, ou juntos. Variações da estrutura acionária podem ser encontradas não apenas em termos de formas e proporções de participação acionária, mas também se terminais concorrentes de proprietários diferentes coexistem em um único porto. A estrutura de propriedade incerta é um dos problemas que incomodam os investidores, pois sua resolução pode determinar a vantagem competitiva do porto na região em que está localizado (WANG; SLACK, 2004).

No domínio externo, os autores afirmam que este é influenciado por quatro aspectos: *i*) estabelecimento do ambiente de planejamento para definir o papel do porto na região; *ii*) fornecimento de infraestrutura e serviços públicos, como conexões rodoviárias, estrutura para armazenagem de contêineres e inspeções alfandegárias, *iii*) Enquadramento do ambiente fiscal e financeiro, determinando fontes e formas de financiamento e a escolha do mecanismo de precificação; e *iv*) formação do ambiente legal onde o porto estará inserido (WANG; SLACK, 2004).

Wang e Slack (2004) esclarecem que estes quatro aspectos estão inter-relacionados e formam o ambiente externo da governança portuária e relacionam-se também com os mecanismos internos de um porto. A sincronia e os ajustes nestes ambientes potencializam a governança. A diferenciação encontrada em portos internacionais não está somente nas estruturas de propriedade de seus mecanismos internos, mais também podem diferenciarem-se em seus ambientes externos, servindo como barreiras ou facilitadores ao desenvolvimento do porto e suas inter-relações em portos regionais, complementam os autores.

A concorrência e o co-desenvolvimento entre os portos podem adicionar mais uma dimensão para a governança regional ou nacional, favorecendo o desenvolvimento portuário, conforme ilustra a Figura 15.

Figura 15 – Estrutura para análise de governança envolvendo diversos portos.



Fonte: Wang e Slack (2004, p. 360, tradução nossa).

Vale destacar ainda, que as relações interno-externo ficam mais complexas quando os recursos disponíveis externamente aos portos envolvem questões de alocação. Juntamente com os efeitos do domínio de governança interna dos portos, o resultado dessa alocação pode ter um impacto decisivo na posição e no papel futuro dos portos em relação um ao outro, principalmente quando os portos estão competindo por um *hub* regional (WANG; SLACK, 2004).

O *framework* conceitual é aplicado por meio de um estudo de caso envolvendo o Delta do Rio Yangtze, onde a competição, cooperação e governança de Xangai e Ningbo, os dois maiores portos do continente chinês, dizem respeito a todos os *stakeholders* da parte central e dos governos locais da China para os operadores de terminais de contêineres e linhas de navegação no exterior.

Os autores declaram que a governança é uma força na transformação contemporânea dos portos, e no caso em estudo “as relações institucionais entre os diferentes níveis de governo e autoridades portuárias públicas e as formas das associações entre esses órgãos públicos e o setor privado ajudam a explicar a dinâmica do impulso de Xangai pelo domínio regional.”

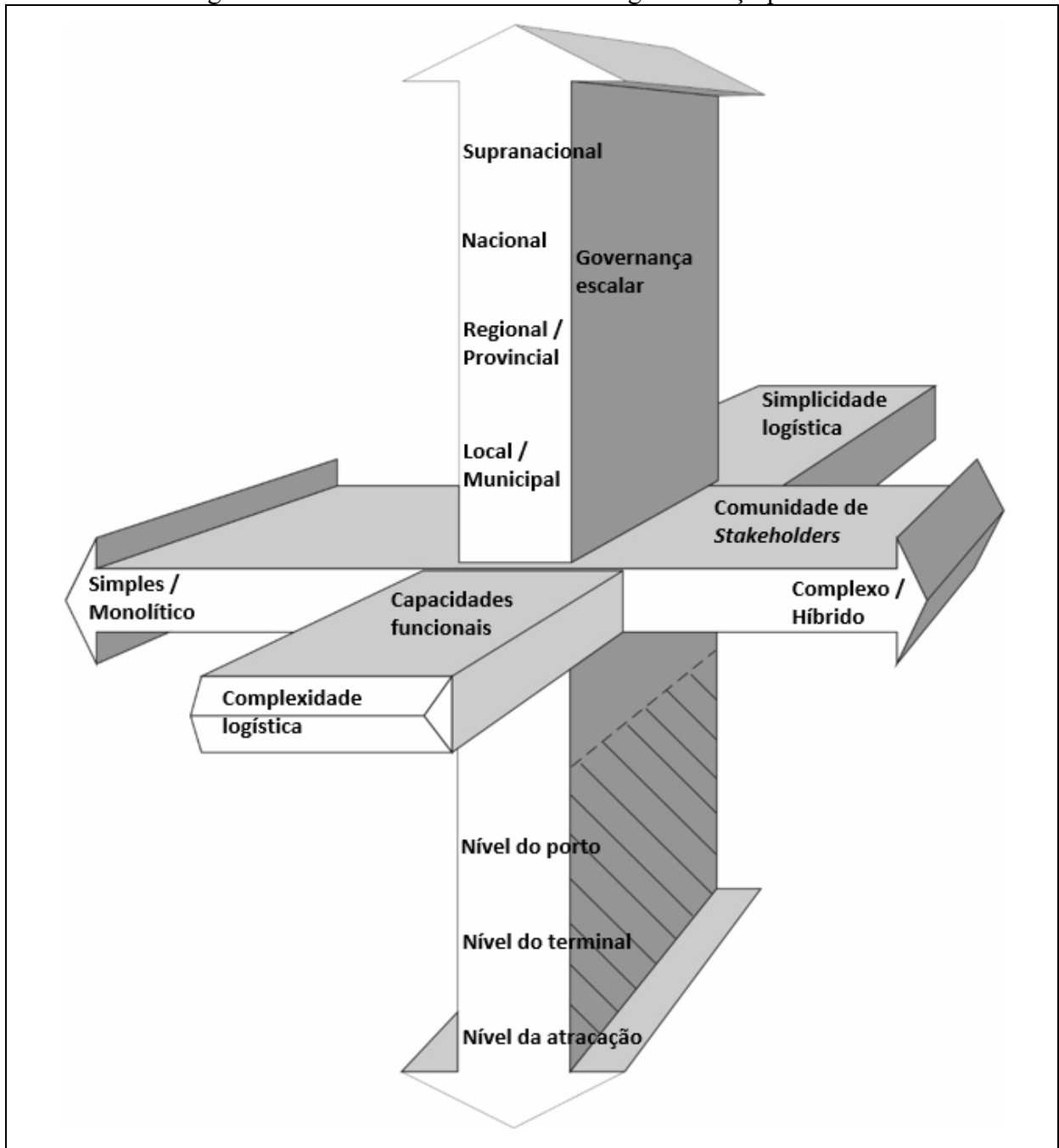
(WANG; SLACK, 2004, p. 372, tradução nossa). E por fim, afirmam que os vínculos entre os atores envolvidos certamente são diferentes, sugerindo a aplicação do modelo proposto.

2.8.2 Modelo conceitual de Wang, Ng e Olivier

A partir das limitações do *framework* conceitual apresentado anteriormente e considerando que a maioria das entradas privadas ocorre no nível dos terminais (participação corporativa) e que o porto não é mais a única e/ou entidade mais importante na abordagem das capacidades logísticas, Wang, Ng e Olivier (2004) propõem um Modelo Tridimensional (Figura 16) adaptável de governança portuária para abordar o desenvolvimento portuário próprio da China, considerando os portos de Shenzhen e Xangai.

No modelo, dois eixos complementam o eixo escalar (local, regional, nacional ou supranacional). O primeiro considera o efeito de redimensionamento e procura expressar a distribuição de poder ao longo de temas de “escalas espaço-jurisdicionais”. O segundo diz respeito a “comunidade dos *stakeholders*” que inclui questões de propriedade, os vários participantes e redes de negócios relevantes, mas também questões de interfaces culturais ao expandir a comunidade para a participação estrangeira. O terceiro eixo (também horizontal) refere-se as “capacidades logísticas”, compreendendo que os portos fornecem serviços básicos de carga/descarga, mas cada vez mais diversificam sua base funcional para uma logística de valor agregado (WANG; NG; OLIVIER, 2004).

Figura 16 – Modelo tridimensional de governança portuária.

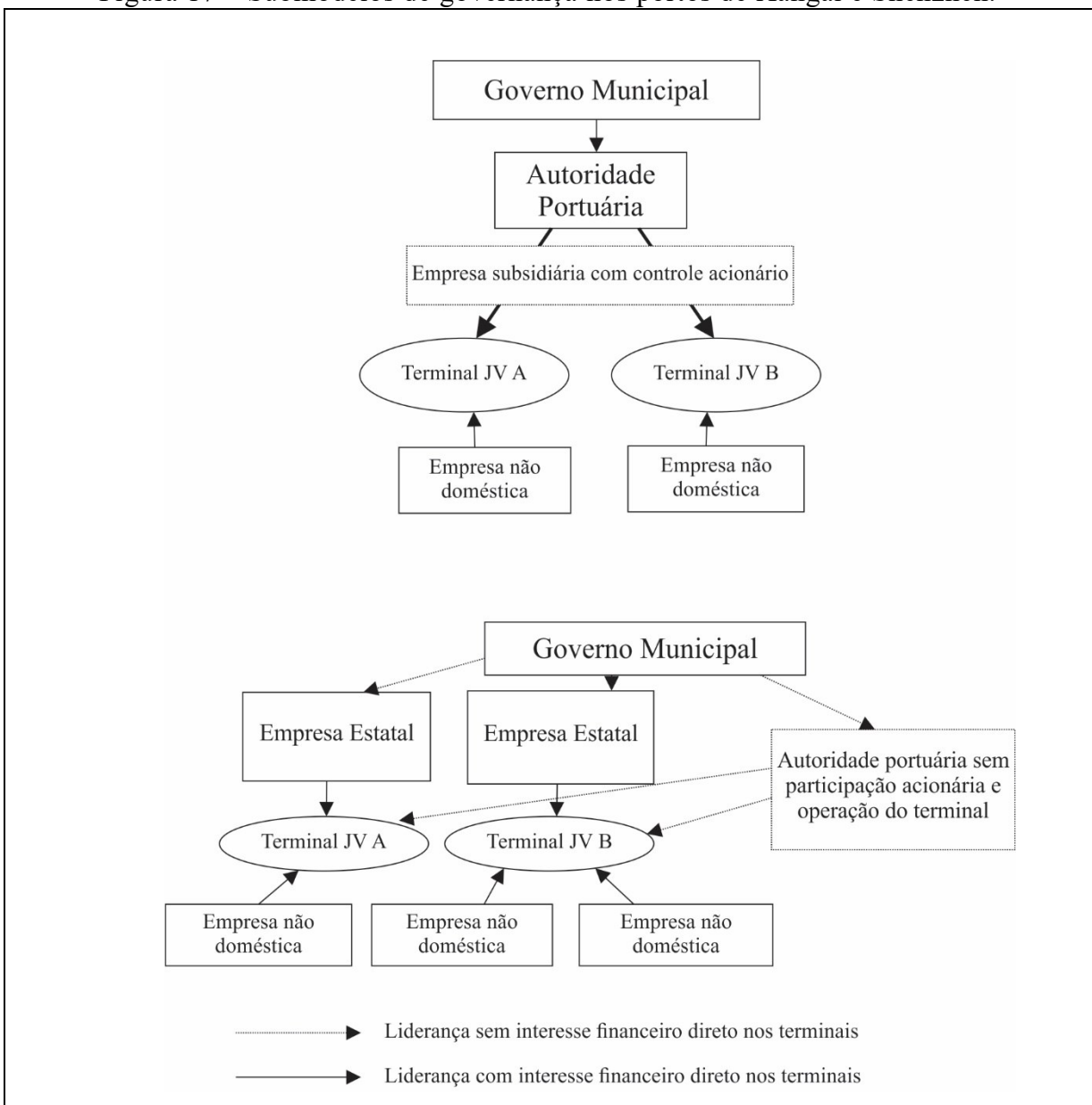


Fonte: Wang, Ng e Olivier (2004, p. 239, tradução nossa).

Os autores ainda afirmam que a logística de valor agregado pode variar entre os portos de todo o mundo, porém argumentam que a capacidade dos portos em fornecer tais serviços permanece altamente contingente aos arranjos institucionais, como por exemplo, zonas de livre comércio e parques logísticos fornecidos pelo estado. Nesse sentido, a diversidade global e até regional dos portos, pode formar submodelos de governança variados, como os submodelos dos

portos de Xangai e Shenzhen (Figura 17), configurados após reformas institucionais ocorridos em 1990–2002 (WANG; NG; OLIVIER, 2004).

Figura 17 – Submodelos de governança nos portos de Xangai e Shenzhen.



Fonte: Wang, Ng e Olivier (2004, p. 245, tradução nossa).

O submodelo do porto de Xangai configura-se pela participação governamental em nível municipal com relacionamento direto com a autoridade portuária (empresa subsidiária com controle de ações) e que com interesse financeiro possui relações com os terminais internacionais JV A e JB B. Com outra configuração, o porto de Shenzhen, também com participação governamental em nível municipal, possui relacionamento direto com as empresas

estatais e autoridade portuária (sem participação acionária) e o terminal portuário, que também possui relacionamento com os terminais internacionais na mesma situação. Ao contrário, as estatais, com interesse financeiro possuem relacionamento com esses terminais (WANG; NG; OLIVIER, 2004).

O submodelo de Shenzhen se inclina mais para um sistema de "hands-off", pois a autoridade portuária conseguiu subtrair-se melhor das operações comerciais e não possui presença de patrimônio. O submodelo de Xangai é amplamente encontrado entre os principais portos antigos, enquanto que os portos recém-estabelecidos podem estar melhor posicionados para implementar um modelo mais próximo de Shenzhen, onde não existem resíduos históricos e problemas institucionais da economia planejada (por exemplo, excesso de pessoal). Em geral, os portos mais novos diferem também dos antigos por sua capacidade de alocar novas instalações para carga em contêiner, onde existem os maiores ganhos potenciais nos serviços de valor agregado (WANG; NG; OLIVIER 2004, p. 249, tradução nossa).

Essa estratégia caracteriza-se principalmente pelas capacidades logísticas dos portos, que por sua vez, conforme pontuam Wang, Ng e Olivier (2004), a China ainda depende fortemente de recursos institucionais, mostrando que os governos municipais tentaram nos últimos anos estabelecer vínculos funcionais entre seus portos e zonas especiais de desenvolvimento econômico e tecnológico. Os autores concluem que as comunidades dos *stakeholders* dos portos da China, as capacidades logísticas e a política escalar são melhor explicadas por fatores institucionais.

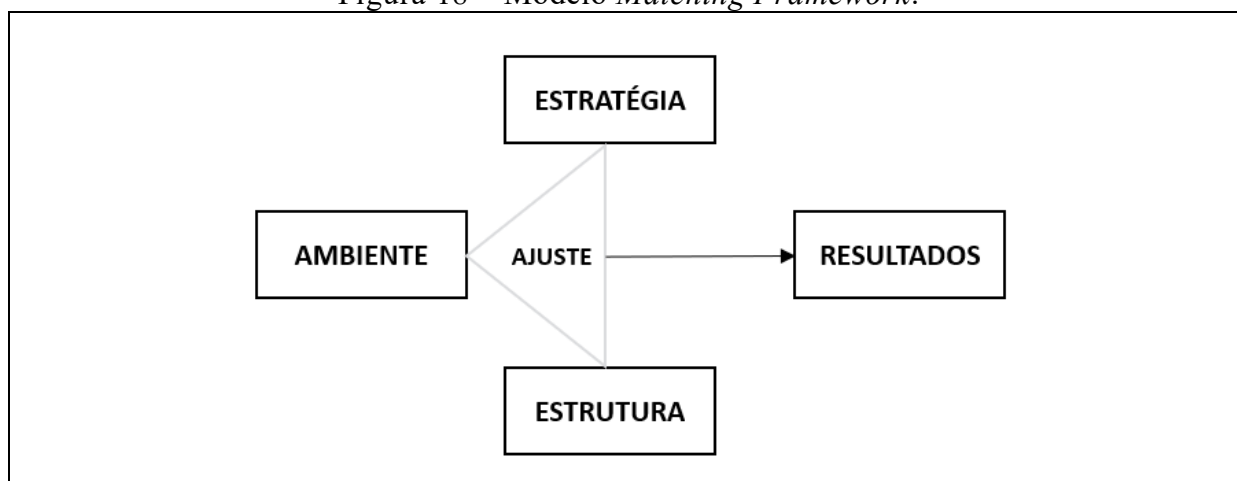
2.8.3 Modelo conceitual de Baltazar e Brooks

Por meio da edição especial da revista *Research in Transportation Economics* intitulada "Devolution, Port Governance and Port", Baltazar e Brooks (2006) propõe o modelo *Matching Framework* (Figura 18), fruto do trabalho apresentado pelos autores em Seul/Coreia do Sul no *World Conference on Transport Research* (2001), e que trata da necessidade de ajustes entre o ambiente, estratégia e estrutura para uma melhor performance portuária.

O modelo proporciona uma aproximação teórica entre governança e devolução (termo que se caracteriza pela transferência de responsabilidades do Estado ao setor privado), de acordo com cada situação (Teoria da Contingência).

Para Baltazar e Brooks (2006), a incerteza ambiental é vista com uma contingência, que deve ser gerenciada a partir das estruturas (relações hierárquicas da organização - relacionamento entre atores, processos operacionais, sistemas de informação e controle) e de estratégias organizacionais (escopo produto-mercado e ênfase competitiva).

Figura 18 – Modelo *Matching Framework*.



Fonte: Baltazar e Brooks (2006, p.384, tradução nossa)

A estrutura do modelo contempla duas noções: *i*) obter retornos econômicos positivos exigindo que a organização seja eficiente na entrega de seus produtos e serviços e eficaz na satisfação das necessidades dos clientes-alvo; e *ii*) obter retornos superiores em comparação com organizações semelhantes exigindo excelência em ser eficiente ou ser eficaz e, pelo menos, média competência no outro (BALTAZAR; BROOKS 2006), referindo-se a Thompson, Strickland e Gamble (2005), Hitt *et al.* (2006) e Porter (1980, 1985).

O modelo é composto por três mecanismos: *i*) ambiente: externo, industrial e operacional em que o porto está inserido, contemplando diferentes níveis de incerteza, em virtude do seu grau de complexidade e dinamismo; *ii*) estratégia: estabelecida com base no escopo de produto-mercado e pela competitividade); e *iii*) estrutura: considerando o grau de centralização na tomada de decisões e de padronização nos processos operacionais (BALTAZAR; BROOKS, 2006).

Baltazar e Brooks (2006) esclarecem que desajustes na estratégia de ambiente ocorrem quando a estratégia selecionada não possui uma base de mercado grande o suficiente para ser viável. Desajustes na estrutura da estratégia ocorrem quando a intenção da estratégia e da estrutura escolhida está em desacordo. E, desajustes na estrutura ambiental ocorrem quando há uma incompatibilidade entre a incerteza ambiental e a capacidade da estrutura de lidar com ela. É o processo de examinar as relações entre variáveis que auxilia o tomador de decisão a determinar o alinhamento específico que será adotado. Como observam Mealiea e Baltazar (2004), o processo deve abranger o nível da equipe (ou unidade), bem como o nível dos funcionários portuários individuais (BALTAZAR; BROOKS, 2006).

Os mecanismos e seus componentes, de acordo com o Quadro 39, definem juntos o escopo de governança do porto, bem como o desempenho resultante desta governança.

Quadro 39 – Mecanismos e componentes do modelo *Matching Framework*.

Mecanismos		
Ambiente	Estratégia	Estrutura
Componentes	Componentes	Componentes
<p>1. Ambiente Externo: político, tecnológico e sociocultural</p> <p>2. Ambiente Industrial: número de participantes, tamanho e regras básicas estabelecidas pelo governo em sua política de portos, que podem ser influenciadas pelos esforços de <i>lobby</i> das empresas do setor).</p> <p>3. Ambiente Operacional: compradores, fornecedores, concorrentes diretos, novos concorrentes, produtos e serviços substitutos.</p>	<p>1. Produto e Escopo de Mercado: terminal de cruzeiros, reparação de navios, armazenagem, carga fracionada, granel seco/líquido, mercados em que o porto deseja competir, como contêiner (importação / exportação, transbordo de carga), granel (petróleo, granel seco, cargas especiais), manuseio de automóveis, cruzeiros.</p> <p>2. Competitividade: oferta de serviços <i>premium</i> com valores mais altos, terminais dedicados ou de <i>joint venture</i> em troca de arrendamentos de longo prazo. Liderança em custo e diferenciação.</p>	<p>1. Grau de Centralização na Tomada de Decisão: grau em que decisões operacionais importantes são tomadas em níveis mais altos na hierarquia organizacional do porto.</p> <p>2. Grau de padronização nos processos operacionais: extensão em que existem regras comportamentais, normas e procedimentos operacionais na organização.</p>

Fonte: Elaborado a partir de Baltazar e Brooks (2006).

Dessa forma, o Quadro 40 apresenta uma alternativa para a configuração do *Matching Framework*, destacando os mecanismos, bem com a orientação para a eficiência ou eficácia.

Quadro 40 – Alternativa de configuração do *Matching Framework*.

Mecanismo	Orientado para Eficiência	Orientado para Eficácia
Ambiente	Baixa incerteza	Alta Incerteza
	Baixa complexidade e dinamismo	Alta complexidade e dinamismo
Estratégia	Escopo restrito do mercado de produtos	Amplo escopo do mercado de produtos
	Abordagem de liderança de outros (foco na entrega de produtos/serviços básicos)	Abordagem de diferenciação (foco na entrega de produtos/serviços diferenciados)
Estrutura	Mecanicista	Orgânico
	Tomada de decisão centralizada	Tomada de decisão descentralizada
	Caracterizado por maior padronização e menor customização	Caracterizado por maior personalização e menor padronização

Fonte: Baltazar e Brooks (2006, p. 392, tradução nossa).

A aplicação do modelo refere-se à verificação do grau de ajuste (*fit*) entre os mecanismos (ambiente-estrutura; estratégia-estrutura e ambiente-estratégia) e a avaliação dos indicadores de desempenho para medir a performance portuária (BALTAZAR; BROOKS, 2006).

O modelo foi utilizado em estudos de caso envolvendo Portos do Canadá e os autores propositores do modelo concluíram que os portos canadenses se encontravam em uma configuração em transição de uma orientação voltada a eficiência (anos 1970) para uma orientação direcionada parcialmente para a eficácia (2003). Salientam ainda que as características organizacionais devem estar mais alinhadas com os requisitos ambientais para favorecer o desempenho organizacional (BALTAZAR; BROOKS, 2006).

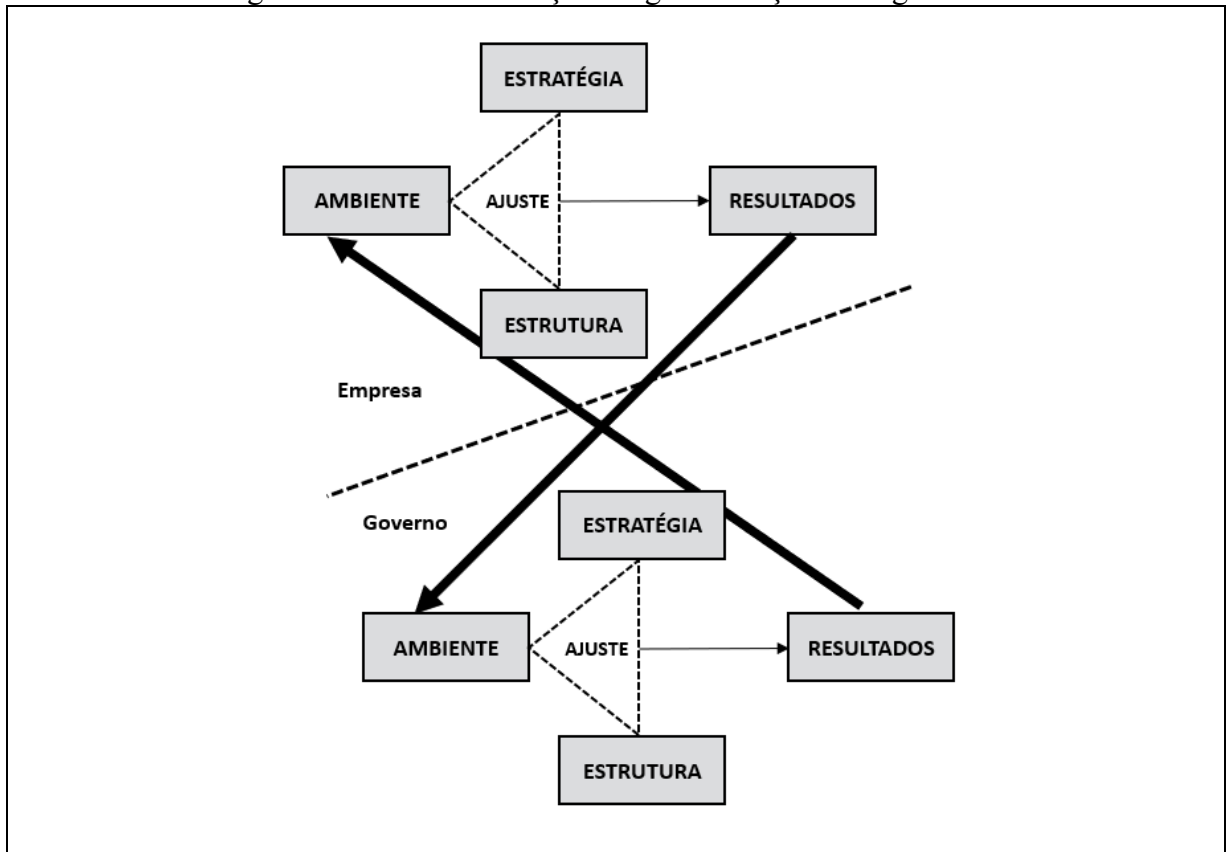
2.8.4 Modelo conceitual de Brooks e Cullinane

Avançando na discussão do modelo *Matching Framework*, proposto por Baltazar e Brooks (2006), Brooks e Cullinane (2006b) a partir do modelo conceitual de Brooks (2002) discutem a relação entre a governança no nível do governo e no nível das firmas, por meio de um modelo conceitual. Os autores consideram os resultados da governança no nível de governo como um elemento do ambiente de governança no nível das firmas, e os resultados no nível das firmas, como um componente para a análise do ambiente de governança no nível governamental, conforme ilustrado na Figura 19.

A estrutura contempla dois passos para o estudo da governança e da performance portuária de forma simultânea e dinamicamente ajustados: *i)* desenvolver uma agenda de pesquisa para validar as relações no nível do governo e das firmas; e *ii)* desenvolver indicadores para avaliar os *outputs* (performance portuária) em cada um dos níveis (BROOKS; CULLINANE, 2006b).

Brooks e Cullinane (2006b) também ressaltam que para tal avaliação, deve-se levar em consideração os seguintes aspectos: *i)* aspectos internos (eficiência) e externos (eficácia) da performance portuária; *ii)* ambiente da cadeia logístico-portuária onde o porto se encontra; *iii)* ser útil ao governo, autoridade portuária e demais *stakeholders* da cadeia logístico-portuária; *iv)* possuir indicadores para a tomada de decisão; e *v)* aspectos relacionados a medidas financeiras e não financeiras.

Figura 19 – Modelo relação da governança firma/governo.



Fonte: Brooks e Cullinane (2006b, p. 645, tradução nossa) a partir do modelo conceitual de Brooks (2002).

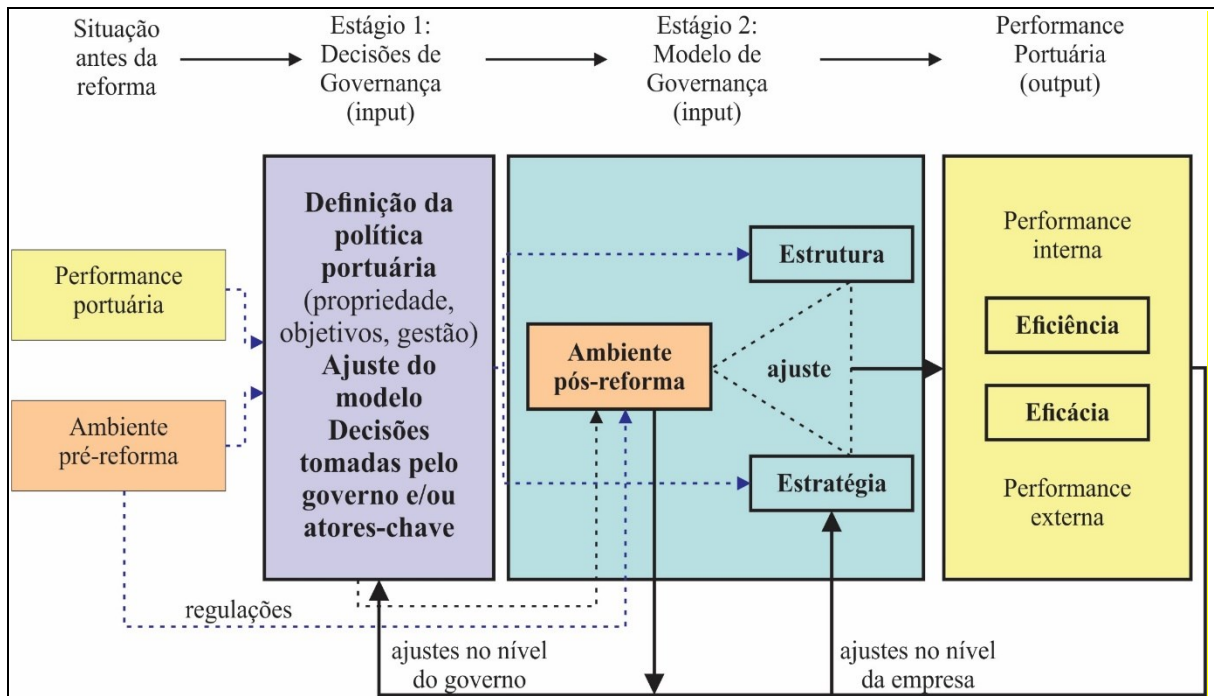
Os autores salientam a importância na participação junto ao governo, no sentido de ajudar na elaboração de políticas e estratégias portuárias, projetadas para atingir os objetivos de devolução e reformas portuárias. Também reforçam que a agenda de pesquisa futura, em virtude da importância do setor portuário, estimulará o desenvolvimento e o reconhecimento internacional de parâmetros que contribuirão para o monitoramento de medidas de desempenho internas e externas, favorecendo assim, o *feedback*, a reformulação e o realinhamento dos objetivos, das estruturas de governança, bem como os resultados de desempenho (BROOKS, CULLINANE, 2006b).

2.8.5 Modelo conceitual de Brooks e Pallis

Com maior ênfase no detalhamento do processo de implementação de reformas portuárias em seus diferentes estágios, bem como os indicadores da performance portuária, a partir de aspectos internos (eficiência) e externos (eficácia) e também aprofundando o Modelo

Matching Framework de Baltazar e Brooks (2006), os pesquisadores Brooks e Pallis (2008) propõem um Modelo para Implementação de Reformas Portuárias e Performance Portuária (Figura 20).

Figura 20 – Modelo para Implementação de Reformas Portuárias e Performance Portuária.



O escopo do modelo considera o ambiente de pré-reforma, as decisões sobre governança (estágio 1) e o modelo de governança desejado (estágio 2) como insumo para o seu modelo, e a performance do porto é dividida em interna (eficiência) e externa (eficácia). No modelo, tudo isso é precedido pela situação anterior à reforma portuária, ou seja, o ambiente e a performance pré-reforma (BROOKS, PALLIS, 2008).

A fase 1 é caracterizada pelo período de planejamento contemplando a reforma, instituições e regulação, com decisões sobre o modelo de administração e propriedade e outras características do sistema portuário. Em seguida, na fase 2, ocorre a implementação das decisões. Na sequência, na fase 3, realizam-se os ajustes, com ênfase para a estratégia, processos internos e ambiente pós-reforma. Após o período de transição (fase 4), tem-se a fase 5, contemplando o processo de governança relacionada com a performance portuária. E por fim, na fase 6, são realizados os ajustes necessários para a eficiência do sistema, sem a necessidade de novas reformas ou regulações (BROOKS; PALLIS, 2008).

O modelo foi aplicado, utilizando-se da verificação de indicadores de desempenho, por meio de uma amostra de 12 autoridades portuárias em cinco países (Itália, Canadá, Coreia, Estados Unidos da América - EUA e Reino Unido). Neste sentido, Brooks e Pallis (2008, p.429, tradução nossa) concluem que “[...] uma coleta de dados adicional é essencial para confirmar ou refutar tais conclusões, a fim de ter uma imagem completa de quais práticas de medição de desempenho estão sendo aplicadas.” E, finalizam afirmando que este é o primeiro passo na avaliação de processos de reforma portuária pelos governos, bem como na elaboração de um modelo que se caracterize na medição de desempenho pelas autoridades portuárias (BROOKS; PALLIS, 2008).

2.8.6 Modelo conceitual de Milan e Vieira

O modelo conceitual de governança portuária proposto por Milan e Vieira (2011) tem por objetivo apoiar o estudo da governança em cadeias logístico-portuárias (Figura 1). Para tal, utilizando-se de um estudo de caso no Porto de Valência, elaboraram um modelo que sintetiza as principais ações de governança.

Millan e Vieira (2011) esclarecem que para a elaboração do modelo conceitual, foram consideradas as principais ações desenvolvidas ou impulsionadas pela Autoridade Portuária de Valência, englobando: *i*) Exploração e Gestão Portuária (planejamento, controle, indicadores de desempenho, relações com clientes, eficiência no porto e entre os atores da comunidade portuária e custos operacionais); *ii*) Formação de mão de obra (formação, cooperação e geração de valor) ; *iii*) Qualidade (estrutura de decisão e procedimentos) ; *iv*) Inovação (documentação, *follow-up* das mercadorias, controle operacional e visão sistêmica); e *v*) Gestão ambiental (eficiência energética, segurança, riscos portuários, monitoramento e planos de investimento).

Em seguida, com as contribuições aportadas por esses grupos, Milan e Vieira (2011), propuseram um modelo, representado por um losango (Figura 21), composto por quatro eixos: *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 e Gestão Ambiental, com oito afirmativas associadas a cada eixo, de acordo com o Quadro 41.

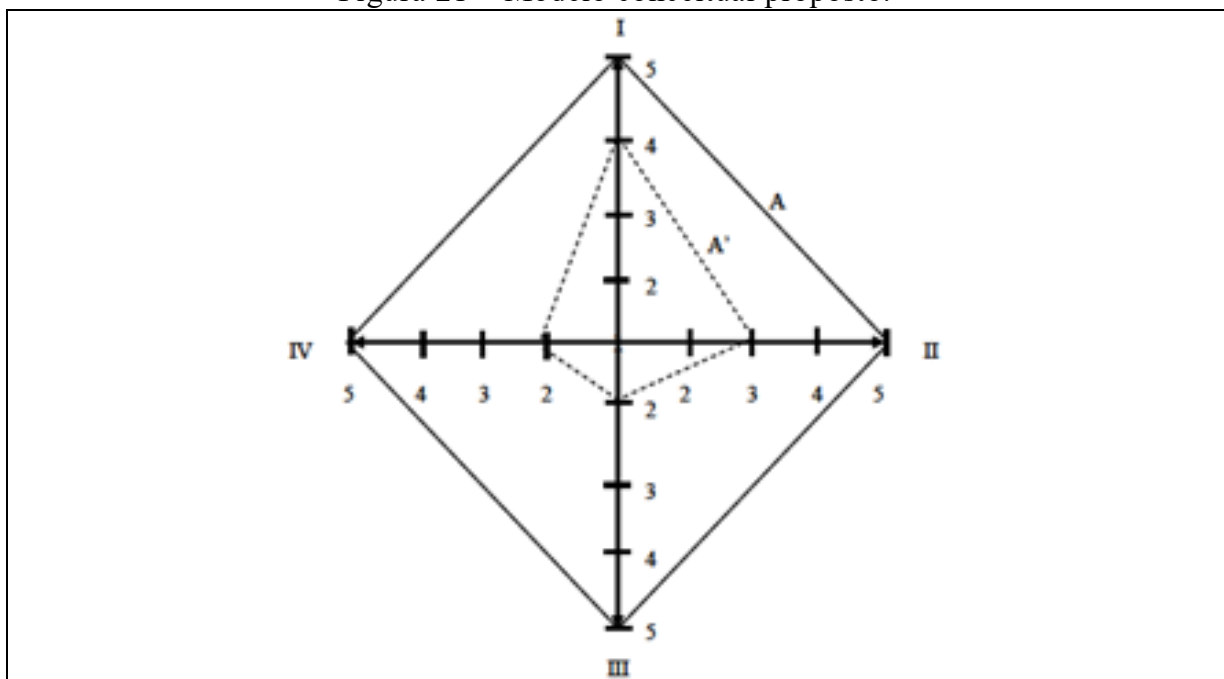
Quadro 41 – Eixos e afirmativas para a aplicação do modelo.

Eixos	Afirmativas
Formação e Gestão do Conhecimento	<p>1. há uma nítida integração entre o porto e o meio acadêmico (universidades); 2. existe no porto um órgão responsável pela realização de atividades de formação na autoridade portuária em diferentes níveis; 3. são oferecidas e realizadas atividades de formação para toda a Autoridade Portuária; 4. são oferecidas e realizadas atividades de formação para toda a comunidade portuária (armadores, <i>forwarders</i>, despachantes aduaneiros, transportadores terrestres, exportadores e importadores, etc.); 5. as atividades de formação fomentadas pelo porto integram pessoas de distintas comunidades portuárias, relacionadas com outros portos; 6. são realizadas atividades de cooperação e formação em nível internacional; 7. a mentalidade dos funcionários do porto favorece a geração de valor futuro e a inovação; e 8. a mentalidade dos atores da comunidade portuária favorece a geração de valor futuro e a inovação no sistema portuário.</p>
Gestão e Operações Portuárias	<p>1. existe um sistema de gestão estratégica, integrado e flexível, orientado por um conjunto equilibrado de indicadores de desempenho (BSC); 2. existe um sistema de gestão econômico-financeira estabelecido, o qual permite coordenar, elaborar e controlar o orçamento portuário; 3. existe uma estratégia comercial estabelecida e pró-ativa para a busca de novos tráfegos, cargas e relações com os clientes em nível nacional e internacional; 4. o porto desenvolve ativamente atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, o que apoia seu posicionamento e permite a identificação de novas oportunidades comerciais; 5. as infraestruturas portuárias apresentam-se adequados para as operações atuais e seu crescimento futuro; 6. os fluxos logísticos no porto são eficientes em termos de tempo; 7. os fluxos logísticos entre os diferentes atores da comunidade portuária são eficientes em termos de tempo; e 8. os custos operacionais no porto são baixos e as tarifas são competitivas.</p>
Qualidade dos Serviços e Alinhamento da Comunidade Portuária	<p>1. há no porto um sistema de informação comum aos atores da comunidade portuária que permitem a gestão e o controle fidedigno das operações. Esse sistema de informações permite aos usuários o <i>follow-up</i> das cargas na importação e na exportação, o controle operacional e a geração de indicadores de desempenho; 2. as tarifas referentes ao conjunto dos serviços logísticos prestados pela comunidade portuária são claras, explícitas e uniformes entre os diferentes atores da comunidade; 3. o porto conhece as necessidades e expectativas dos clientes no que se refere ao serviço global relacionado à comunidade portuária e existe uma clara preocupação de melhoria dos fluxos logístico-portuários na exportação e na importação; 4. existe integração entre os diferentes atores da comunidade portuária, a qual é fomentada pelo porto; 5. existe uma estrutura estabelecida (foro, assembleia, conselho) que apoia o relacionamento, a interação entre os atores e a tomada de decisão para o aumento da qualidade e a resolução de problemas da comunidade portuária; 6. há um sistema de qualidade devidamente estabelecido e formalizado em um manual que inclui procedimentos logísticos e de operações que englobam as atividades dos diferentes atores da comunidade portuária; 7. a documentação é emitida, transmitida, apresentada e fiscalizada eletronicamente e o sistema de informação do porto permite a liberação de saída e entrada de mercadorias sem papel (documentação física); e 8. há compensações pecuniárias estabelecidas e efetivamente pagas em casos de descumprimento dos procedimentos de garantia de qualidade.</p>
Segurança, Responsabilidade Social Corporativa e Gestão Ambiental	<p>1. o porto avalia seus riscos ambientais segundo a legislação local e os padrões internacionais vigentes; 2. O porto possui planos de investimento para a gestão ambiental portuária; 3. o porto possui planos de contingência para acidentes ambientais, riscos e emergências, orientado pela legislação local e pelas normas internacionais vigentes; 4. o porto faz monitoramento constante do impacto ambiental por ele causado (emissão de partículas, resíduos, consumo de água e energia, ruído e odores, impacto visual, etc.); 5. o porto tem projetos de eficiência energética e de sustentabilidade em andamento; 6. o porto desenvolve constantemente programas integrados de melhoria das condições de trabalho e da qualidade de vida, incluindo aspectos como prevenção à saúde física e mental (tais como combate à ansiedade, estresse), desenvolvimento de habilidades interpessoais, gestão de pessoas, etc.; 7. há uma boa integração porto-cidade e o porto desenvolve projetos sociais e comunitários; e 8. existe uma efetiva comunicação interna e externa das ações de responsabilidade social desenvolvidas em seus distintos âmbitos (laboral, social e ambiental) e voltadas à comunidade portuária.</p>

Fonte: Elaborado a partir de Millan e Vieira (2011, p. 166-168)

Dessa forma, a avaliação pode ser efetuada pela aplicação de uma escala de *Likert* de cinco pontos relacionada a cada eixo (1. Discordo Totalmente a 5. Concordo Totalmente).

Figura 21 – Modelo conceitual proposto.



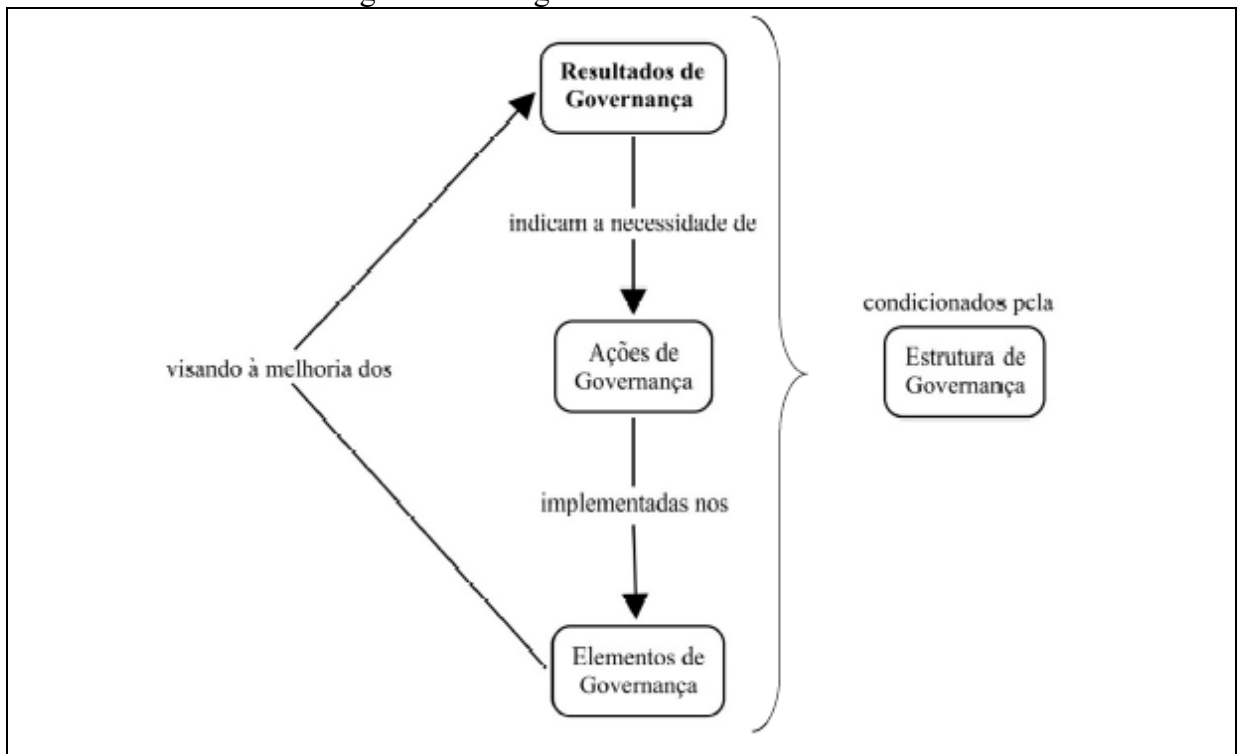
Fonte: Milan e Vieira (2011, p.168).

Millan e Vieira (2011) esclarecem que para a aplicação do modelo deve-se selecionar representantes dos diferentes atores das cadeias logístico-portuárias, sugerindo que no caso brasileiro, poderiam participar representantes do poder público, operadores portuários, classe dos trabalhadores portuários e usuários dos serviços portuários e afins. Os autores concluem que os resultados obtidos com a aplicação do modelo podem contribuir para o estabelecimento e acompanhamento de indicadores de governança para as cadeias logístico-portuárias, somados aqueles já utilizados pela ANTAQ e SEP para avaliar o desempenho dos portos brasileiros.

2.8.7 Modelo conceitual de Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas

Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013) propõem um modelo conceitual para apoiar a análise da governança em cadeias logístico-portuárias, discutindo sua operacionalização em um processo de reforma portuária. O modelo proposto caracteriza-se pela lógica conceitual (Figura 22) onde os resultados de governança (para que governa) indicam a necessidade de ações (como governa) que serão implementadas nos elementos de governança (o que governa), a partir da estrutura de governança existente (quem governa).

Figura 22 – Lógica conceitual do modelo.



Fonte: Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013, p. 118).

A partir da lógica conceitual, Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013) propõem um modelo de governança para responder a três questões: *i)* quem governa?; *ii)* como governa?; e *iii)* o que governa? (GIEGER, 2009), acrescentando também a questão “para que governa?”, vinculado aos resultados da governança. O Quadro 42 detalha o modelo de governança proposto pelos autores com as questões, dimensão de análise, descrição, fatores e autores vinculados.

Quadro 42 – Modelo de governança portuária.

(continua)

Questão	Dimensão de Análise	Descrição	Fatores	Autores
Para que governa?	Resultados de governança	Grau de coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária, nível de eficiência e de eficácia nas operações, inserção competitiva do porto nas redes globais de transporte marítimo	Coordenação dos atores	De Monie (1997)
			Eficiência das operações	
			Eficácia das operações	
			Inserção competitiva portuária	

Quadro 42 – Modelo de governança portuária.

(conclusão)

Questão	Dimensão de Análise	Descrição	Fatores	Autores
Quem governa?	Estrutura de governança	Estrutura para fomentar a coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária, potencializando a eficiência e a eficácia das operações, bem como a inserção competitiva	Titularidade portuária (estatal, comunitária, municipal ou privada)	Alderton (1999)
			Modelo de gestão portuária (<i>service port, tool port, landlord port, private service port</i>)	World Bank (2001)
			Coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária: estrutura existente, eficácia dessa estrutura e readequação ao longo do tempo	Geiger (2009)
Como governa?	Ações de governança	Ações para fomentar o alinhamento dos atores da cadeia logístico-portuária, potencializando a eficiência e a eficácia das operações, bem como a inserção competitiva do porto nas redes globais de transporte marítimo	Ações para a coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária	Milan e Vieira (2011)
			Eficácia dessas operações	
			Aprimoramento das ações ao longo do tempo	
O que governa?	Elementos de governança	Atores envolvidos e atividades realizadas na cadeia logístico-portuária	Atores da cadeia logístico-portuária	Milan e Vieira (2011)
			Atividades logístico-portuárias na exportação e na importação	

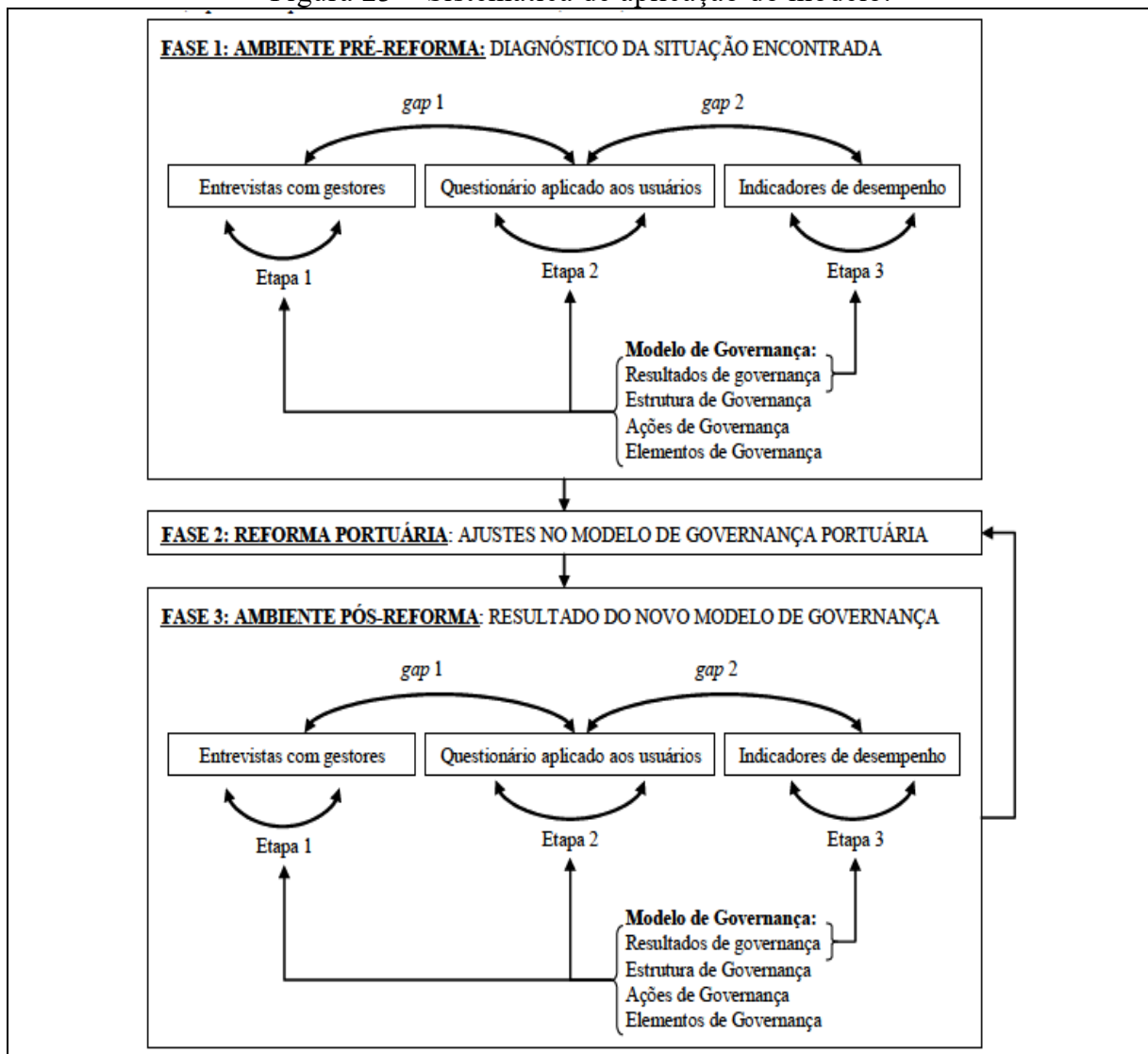
Fonte: Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013, p. 120).

Para a questão “para que governa”, tem-se a dimensão “resultados de governança” incorporando fatores de coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária, nível de eficiência e eficácia nas operações e a inserção competitiva do porto. Respondendo à questão “quem governa”, tem-se a dimensão “estrutura de governança” destacando-se os fatores de titularidade portuária, modelo de gestão e coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária. O quesito “como governa” refere-se a dimensão “ações de governança” compondo ações para a coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária, eficácia e aprimoramento de ações. E por fim, “o que governa”, caracteriza-se pela dimensão de “elementos de governança” com atores da cadeia logístico-portuária e atividades de exportação e importação, compondo os fatores (VIEIRA, KLIEMANN NETO; MONFORT MULINAS, 2013).

As quatro dimensões “resultados, estrutura, ações e elementos de governança” devem ser considerados antes, durante e pós a implementação de ajustes no processo de reforma

portuária complementam os autores. A Figura 23 detalha a sistemática de aplicação do modelo proposto.

Figura 23 – Sistemática de aplicação do modelo.



Fonte: Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013, p. 119).

Os autores sugerem que na avaliação do ambiente pré-reforma (fase 1) e pós-reforma (fase 3) sejam analisadas questões de governança pela ótica dos gestores dos portos e pelos usuários, por meio de entrevistas ou grupos focais (dados primários), bem como indicadores de desempenho relacionados com a governança portuária, previamente definidos (dados secundários). A fase 2, com a definição da nova política portuária, buscará solucionar os problemas encontrados na fase 1, que posteriormente serão reavaliados na fase 3 (VIEIRA, KLIEMANN NETO; MONFORT MULINAS, 2013).

Vieira (2013) apresenta em sua tese as questões que devem ser analisadas pela ótica dos gestores dos portos, contemplando o conceito, o modelo e o desempenho de governança. Com relação ao conceito de governança de cadeias logístico-portuárias: “Mecanismos utilizados para coordenar as relações existentes entre os atores da cadeia logístico-portuária e aumentar a eficiência dos fluxos logísticos (de contêineres e de informações) relacionados”, (VIEIRA, 2013, p. 182) questiona-se a percepção quanto a evolução da governança no porto.

Para o modelo de governança, questionam-se questões relacionadas a evolução da estrutura, das ações de governança existente no porto para a coordenação dos atores e aprimoramento dos fluxos logístico-portuários, evolução da coordenação entre os atores da cadeia logístico-portuária, evolução da eficiência das atividades, bem como evolução do desempenho do porto. No item desempenho portuário, questiona-se o que poderia (deveria) ser alterado na estrutura, nas ações e nos elementos de governança para gerar melhores resultados (VIEIRA, KLIEMANN NETO; MONFORT MULINAS, 2013).

Sob a ótica dos usuários, os autores desenvolveram afirmativas associadas a cada dimensão, detalhadamente no Quadro 43.

Quadro 43 – Dimensões, fatores e questões para avaliar o modelo de governança.

(continua)

Dimensão	Fatores	Questões
Resultados de governança	1. Eficácia portuária	1. O porto atende minhas necessidades
	2. Eficiência portuária	2. As operações no porto são eficientes
	3. Custos portuários	3. As tarifas do porto são competitivas
	4. Conexões marítimas	4. As conexões marítimas do porto são adequadas
	5. Frequência dos serviços	5. A frequência dos serviços de linha regular é adequada
Estrutura de governança	6. Existência de uma estrutura de governança	6. Existe uma estrutura (institucional e normativa) para coordenação dos atores e das atividades da cadeia logístico-portuária
	7. Eficácia da estrutura de governança	7. Essa estrutura favorece a referida coordenação
	8. Aprimoramento da estrutura de governança ao longo do tempo	8. A estrutura utilizada para a coordenação dos atores e das atividades da cadeia logístico-portuária vem sendo aprimorada ao longo do tempo
Ações de governança	9. Existência de ações de governança para a coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária	9. São desenvolvidas ações para a coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária
	10. Existência de ações de governança para a coordenação dos fluxos de cargas realizados nessa cadeia	10. São desenvolvidas ações para a coordenação dos fluxos de cargas na cadeia logístico-portuária
	11. Existência de ações de governança para a coordenação dos fluxos de documentos e informações que dão suporte aos fluxos de cargas	11. São desenvolvidas ações para a coordenação dos fluxos de documentos e de informações na cadeia logístico portuária

Quadro 43 – Dimensões, fatores e questões para avaliar o modelo de governança. (conclusão)

Dimensão	Fatores	Questões
	12. Eficácia das ações de governança	12. As ações desenvolvidas para a coordenação dos atores e das atividades logístico-portuárias são eficazes
	13. Aprimoramento das ações de governança ao longo do tempo	12. As ações desenvolvidas para a coordenação dos atores e das atividades logístico-portuárias vêm sendo aprimoradas ao longo do tempo
Elementos de governança	14. Coordenação entre os atores da cadeia logístico-portuária	14. Existe coordenação entre os atores da cadeia logístico-portuária
	15. Aumento da coordenação entre os atores da cadeia logístico-portuária ao longo do tempo]	15. Essa coordenação vem aumentando ao longo do tempo
	16. Coordenação dos fluxos logístico-portuários de cargas	16. Existe coordenação dos fluxos logístico-portuários de cargas na cadeia logístico-portuária
	17. Aumento da coordenação dos fluxos logístico-portuários de cargas ao longo do tempo	17. Essa coordenação vem aumentando ao longo do tempo
	18. Coordenação dos fluxos logístico-portuários de documentos e de informações	18. Existe coordenação dos fluxos logístico-portuários de documentos e de informações na cadeia logístico-portuária
	18. Aumento da coordenação dos fluxos logístico-portuários de documentos e de informações ao longo do tempo	19 Essa coordenação vem aumentando ao longo do tempo

Fonte: Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013, p. 120).

Vieira, Klieman Neto e Monfort Mulinas (2013) finalizam o modelo afirmando que o desempenho portuário, dividido entre avaliação interna-eficiência e externa-eficácia (BROOKS; PALLIS, 2008) deve ser avaliado em dois aspectos: *i*) para a avaliação interna deve-se levar em consideração a governança da autoridade portuária, bem como a governança dos atores da cadeia logístico-portuária e dos fluxos associados; e *ii*) para a avaliação externa, pode ser utilizado ou adaptado as questões mencionadas no Quadro 4.

Uma comparação da governança dos Portos de Valência e Santos foi feita a partir do modelo de governança conceitual proposto pelos autores. Foram feitas entrevistas com os gestores (fase qualitativa) e também uma pesquisa junto aos usuários (fase quantitativa) dos portos elencados, utilizando-se dos instrumentos propostos no modelo. Vieira e Kliemann Neto (2013) salientam que a aplicabilidade do modelo e que as dimensões (estrutura, ações, elementos e resultados) e a sua sistemática foram úteis para a avaliação da governança dos portos de Valência e Santos. Destacam também, que a análise da governança, sob a ótica dos gestores, usuários e indicadores de desempenho, auxiliou no direcionamento de ações para a melhoria nos dois portos.

Contudo, ressaltam que a aplicação do modelo refere-se a fase 1 (ambiente pré-reforma) do modelo proposto, não sendo possível analisar a evolução da governança (principalmente os resultados) ao longo do tempo. Saliendam também que nos resultados de governança foram considerados indicadores específicos de uma tipologia de navio e de contêiner, o THC como custo de movimentação de portuária e ajustes em virtude das diferenças nos modelos tarifários dos portos de Valência e Santos, ressaltando-se os resultados são característicos dos portos estudados e ao caso específico dos contêineres (VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013).

Vieira e Kliemann Neto (2013) sinalizam que estudos futuros podem ser realizados considerando as três fases (ambiente pré-reforma, reforma portuária e ambiente pós-reforma), aplicação do modelo com ajustes em outros tipos de cargas, outros portos com diferentes modelos de gestão, bem como aprofundar as discussões sobre os resultados de governança com estudos já realizados sobre a análise de desempenho portuário.

2.8.8 Modelo conceitual de Cutrim

Uma nova estrutura de governança portuária com a aplicação do Modelo de Corporatização (Quadro 44) é proposto por Cutrim (2017), a partir de uma pesquisa realizada com especialistas de instituições públicas e privadas e também com o Porto de Santos. O autor ressalta que a falta de planejamento e coordenação entre o transporte aquaviário, as disfunções e falta de coordenação entre as instituições, baixo nível de execução e a sobreposição de responsabilidades impactam negativamente na estrutura de governança do sistema portuário brasileiro.

Cutrim, Botter e Robles (2018) salientam que um dos pontos mais críticos no Brasil é a influência político-partidária na administração portuária, acarretando na indicação de profissionais sem perfil para cargos junto as autoridades portuárias, bem como as substituições, oriundas da troca de grupos político-partidários no poder, implicando em decisões sobre investimentos e financiamentos sem considerar aspectos técnicos e científicos.

De acordo com Cutrim (2017), o modelo proposto implica na mudança da composição societária das autoridades portuárias e que no Brasil, seria necessário a participação societária do Governo Federal, Estadual e Municipal. Casos de sucesso como os Portos de Rotterdam (Holanda), Antuérpia (Bélgica), Hamburgo (Alemanha), Cingapura e Le Havre (França) são

indicados, complementando que o modelo exige a atuação efetiva do Conselho de Administração/Supervisão da Autoridade Portuária (CUTRIM, 2017).

Nota-se ainda que não existe um padrão na composição do conselho e seleção dos conselheiros, e que algumas vezes ocorre a participação da iniciativa privada e em outras não, e também a participação dos entes federativos não é uniforme, conforme aponta Cutrim (2017), referindo-se aos portos anteriormente citados.

Quadro 44 – Nova estrutura de planejamento e governança portuária.

Instituições		Descrição
Corporatização portuária		Adoção deste modelo com participação dos três entes da federação como acionistas das autoridades portuárias.
CONSAD		Reformulação do CONSAD com critérios técnicos para a escolha dos conselheiros.
CAP		Retorno a função deliberativa do CAP
Descentralização do planejamento portuário		Processo decisório nas autoridades portuárias acerca do PDZ, projeto de expansão, novos arrendamentos, financiamento e investimento.
Responsabilidade ministerial		Um único ministério sendo responsável por todos os modais de transporte
Instituições	EPL	Extinção da EPL
	CONIT	Reformulação com atuação efetiva na definição da política e planejamento de transporte.
		Mudança de um órgão de assessoria para um órgão desenvolvedor de planos de transporte (antiga função do GEIPOT)
	ANTAQ	Manutenção das agências reguladoras específicas para cada modal de transporte e vínculo ao Ministério responsável e não a Presidência da República.
Centralização na ANTAQ da regulação de hidrovias e terminais fluviais.		
Modelo de administração portuária		Manutenção do modelo <i>Landlord</i> para as autoridades portuárias.

Fonte: Cutrim (2017, p. 198).

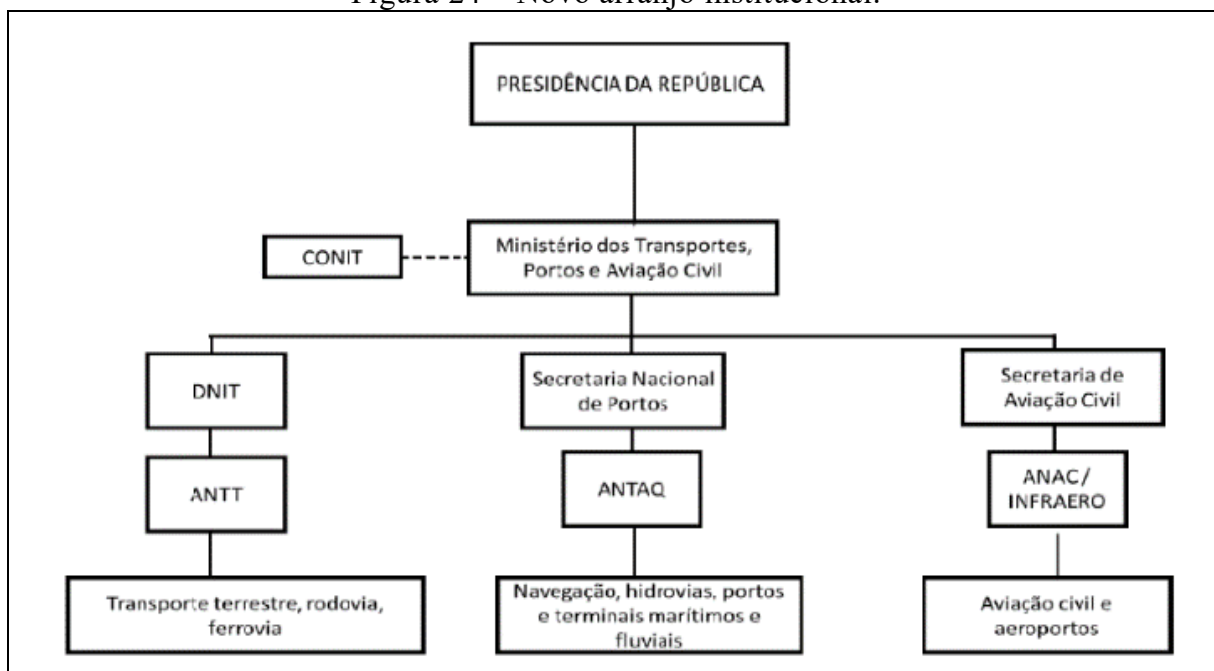
Para o Conselho de Administração (CONSAD), Cutrim (2017) salienta que as regras são mínimas e que não mencionam critérios e características de qualificação profissional. Uma definição específica e com requisitos claros de formação acadêmica, experiência profissional e demais conhecimentos técnicos para ocupar cargos de conselheiros, se fazem necessário. E, com relação ao Conselho da Autoridade Portuária (CAP), a necessidade de ser deliberativo e não ser centralizada a tomada de decisão na Secretaria Nacional dos Portos, complementa Cutrim (2017).

O modelo propõe que o planejamento portuário nacional fique em uma entidade do governo federal, atualmente o Ministério dos Transportes, e o planejamento portuário regional na autoridade portuária. Para o Cutrim (2017, p. 185) o planejamento portuário regional "[...] corresponde às diretrizes de gestão da expansão de área e das atividades, aprovação dos PDZs, definição do zoneamento dos portos, da vocação portuária (definição do tipo de carga a ser movimentada), gestão do modelo de financiamento e dos investimentos e relação estreita com o planejamento urbano regional. ”

Com relação a responsabilidade ministerial, Cutrim, Botter e Robles (2018, p. 187) concluem que “[...] a mudança ocorrida em 2016 com a unificação de todos os modais no Ministério dos Transportes poderá ser benéfica para o setor de transportes no Brasil. No entanto, persistem os critérios político-partidários na designação das autoridades

Um novo arranjo institucional é proposto (Figura 24) com a extinção da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e a manutenção do Conselho Nacional de Integração de Política de Transporte (CONIT) como um órgão apoiador e desenvolvedor dos planos de logística e transporte nacionais, eliminando, em princípio, as atuais sobreposições de funções e duplicidades (CUTRIM, 2017).

Figura 24 – Novo arranjo institucional.



Fonte Cutrim (2017, p. 188).

Propõe-se ainda uma revisão da divisão de responsabilidades entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) / Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) e a Secretaria Nacional de Portos / Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ). “Ambos, atualmente, com responsabilidades sobre hidrovias e terminais fluviais, as quais se propõe que sejam concentradas na Secretaria Nacional de Portos/ANTAQ” CUTRIM; BOTTER; ROBLES, 2018, p. 217), em virtude “[...] do princípio da eficácia e eficiência na administração dos recursos, planos e projeto. A divisão do setor hidroviário em duas instituições não favorece o planejamento, regulação e fiscalização (CUTRIM, 2017, p. 189).

Cutrim (2017) também salienta a importância de caracterizar os planos de governo como plano de estado, com uma política de transporte a longo prazo, com menor interferência política e maior nível de execução. O Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT) e Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), englobando o Plano Geral de Outorgas Portuárias (PGO), ficariam em nível nacional, e o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), englobando o Plano Mestre (MP), em nível regional.

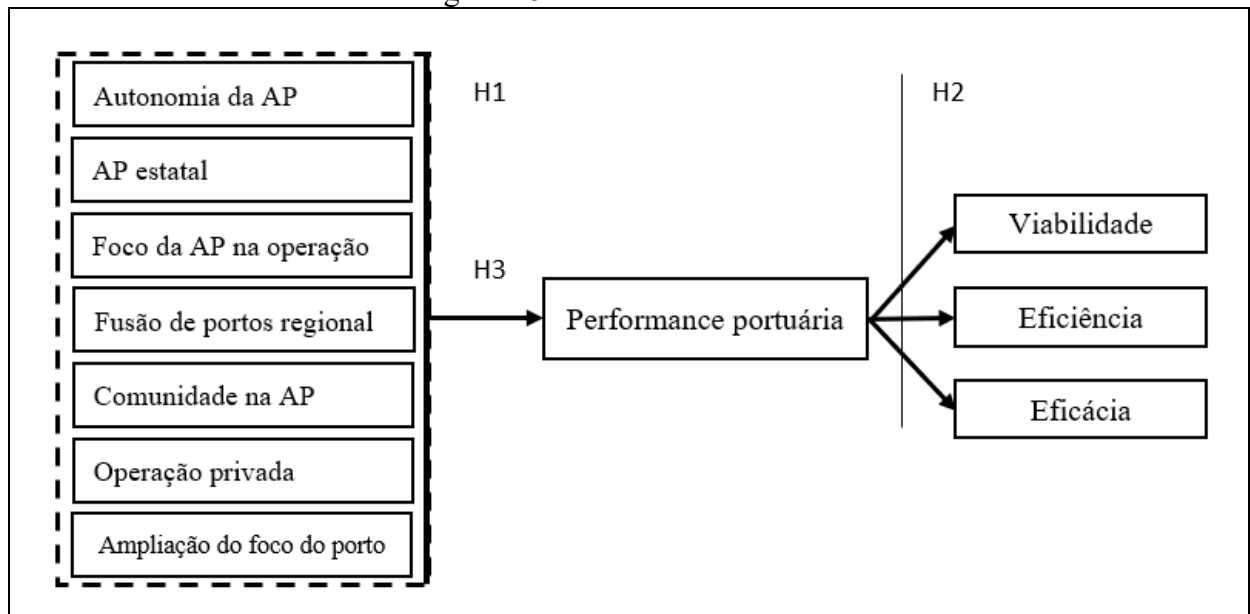
E, referindo-se aos modelos de administração e propriedade portuária do Banco Mundial (Work Bank Port Reform Toolkit), Cutrim (2017) concluiu por meio da pesquisa envolvendo representantes do setor público e privado, especialistas portuários e marítimos, gestores portuários e o estudo de caso no Porto de Santos, que o *Landlord Port* caracteriza-se como a melhor opção, com a inclusão do modelo de corporatização.

Nesse sentido, Cutrim, Botter e Robles (2018, p. 220) salientam a corporatização como um modelo de governança portuária que necessita de estudos e de aprofundamento, pois “[...] sua adequação é tão importante quanto sua complexidade. No caso brasileiro, exigiria mudança da legislação e da regulamentação e uma discussão profunda no setor, pois alterará profundamente os interesses vigentes e os respectivos grupos atuantes.”

2.8.9 Modelo conceitual de Caldeirinha, Felício, Cunha e Luz

Caldeirinha *et al.* (2018) propõem um modelo conceitual com três hipóteses, conforme a Figura 25.

Figura 25 – Modelo conceitual.



Fonte: Caldeirinha *et al.* (2018, p. 884, tradução nossa).

Na hipótese 1: H1 - os mecanismos que caracterizam o modelo da governança portuária são: autonomia da autoridade portuária, propriedade pública da autoridade portuária, foco da operação da autoridade portuária, fusão regional do porto, comunidade no gerenciamento da autoridade portuária, operação privada e ampliação do foco do porto. Na hipótese 2: H2 - os mecanismos que caracterizam o desempenho do porto (viabilidade, eficiência e eficácia); e na hipótese 3: H3 - os mecanismos de governança que influenciam o desempenho do porto.

O mecanismo de “autonomia” inclui estratégia clara e aceita por todos os portos, autoridade portuária não conservadora, empreendedora, controle interno, foco de cooperação, comercial, contas equilibradas e autônoma. A “propriedade pública” inclui empresas do governo, autoridade portuária do governo e controle governamental do porto. O “foco nas operações” abrange operadores portuários e preços aprovados pelo governo. A “fusão de porto regional” contempla um gerenciamento conjunto da autoridade portuária dos portos vizinhos, fusão de porto e autoridade portuária nacional. A “comunidade na gestão” comporta regionalização na gestão do porto, comunidade na administração da autoridade portuária, dependência regional e gestão de portos pequenos. As “operações privadas” incluem operações de empresas privadas e concessões. Por fim, a “ampliação do foco do porto” inclui o pagamento de dividendos ao governo pela autoridade portuária, a cadeia logística como principal papel da autoridade portuária e internacionalização. Os fatores de desempenho portuário consistem em

viabilidade, eficiência e eficácia como variáveis diretamente observadas (CALDEIRINHA *et al.*, 2018).

Para operacionalizar o modelo proposto, Caldeirinha *et al.* (2018) aplicaram um questionário com 955 gerentes de empresas que operam nos cinco principais portos portugueses, com 105 respostas validadas. Com isso, a pesquisa confirmou a existência de mecanismos do modelo de governança portuária e a sua relação com os níveis mais altos de desempenho, viabilidade, lucro, eficiência e eficácia, bem como concluíram que tais mecanismos influenciam diretamente o desempenho dos portos.

Os resultados apontam que “[...] a principal característica da governança são as operações portuárias privadas, por meio das concessões, embora a propriedade da terra e o gerenciamento portuário devam ser mantidos públicos e não privados (CALDEIRINHA *et al.*, 2018, p. 889, tradução nossa). Os autores apontam que o foco da autoridade portuária deve ser a cadeia logística, abandonar as operações portuárias, e evitar uma participação direta no transporte terrestre ou na gestão de áreas logísticas. Salientam ainda a importância da visão de negócios da autoridade portuária, autonomia perante ao governo, controle efetuado por uma organização interna do próprio porto, visando o desempenho do porto, incluindo lucratividade, eficiência e eficácia. E por fim, concluem ser importante a aproximação da governança portuária ao modelo liberal, revelando o sucesso desse modelo no norte da Europa e no mundo. E compreendendo as limitações da amostra, torna-se importante estender o estudo a outros países, com diferentes modelos de governança, com a inclusão de efeitos ambientais e de fatores locais que podem afetar o modelo.

2.8.10 Modelo conceitual de Monios

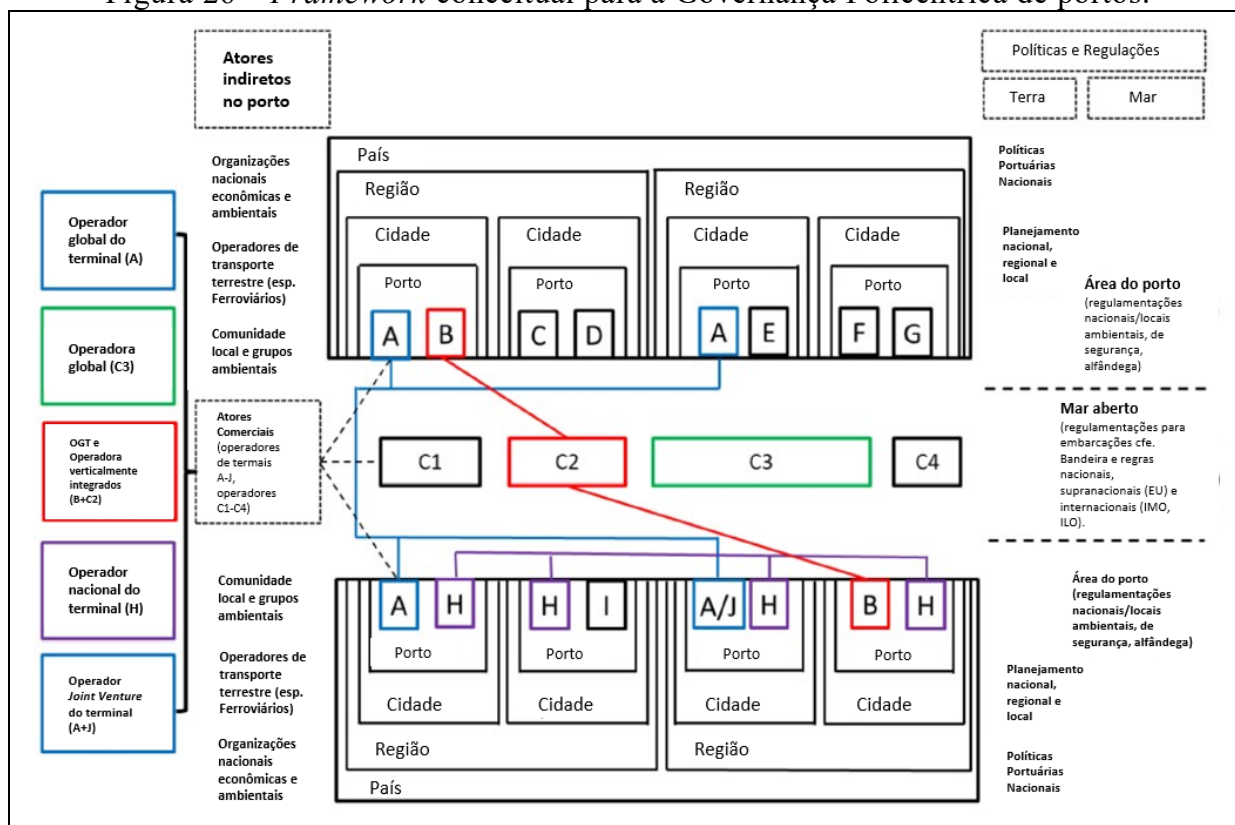
Sob a perspectiva de uma Governança Policêntrica, Monios (2019, p. 26, tradução nossa) compreende que a “[...] governança é cada vez mais reconhecida como um processo operando além das fronteiras, incorporando várias escalas de governo, bem como vínculos entre organizações governamentais, organizações não-governamentais e indivíduos.” Assim, o autor utiliza a Teoria da Governança Policêntrica, pois considera a governança “[...] como vários centros de autoridade sem um ator dominante claro, geralmente em uma mistura de escalas, incluindo setores públicos, privados e do terceiro setor e grupos comunitários informais.” (MONIOS, 2019, p. 26, tradução nossa). A aplicação de uma abordagem policêntrica possibilita

explicitar e tentar identificar e classificar os relacionamentos, influências e relações de poder que direcionam as decisões e ações finais (MONIOS, 2019).

Nesse contexto, o autor propõe um *framework* conceitual dos principais recursos da governança policêntrica (Figura 26) aplicada ao setor portuário, com o objetivo de encontrar evidências de como cada fator opera no sistema portuário, com a inclusão de diversos atores em escalas diferentes e com jurisdições sobrepostas.

Por meio de uma visão ampliada da governança portuária, o *framework* conceitual enfatiza os relacionamentos-chave entre oito portos com dois terminais cada, distribuídos em oito cidades e pertencentes a quatro regiões em dois países distintos. Dessa forma, a estrutura foi elaborada a partir de esquemas anteriores de governança portuária que se concentraram em relações internas, formais e hierárquicas e, portanto, excluíram três classes importantes de atores informais e outros grupos que influenciam indiretamente a governança portuária, incluindo operadores de transporte terrestre, os usuários do porto, que também podem exercer influência significativa, e finalmente reguladores e planejadores em todas as escalas (MONIOS, 2019).

Figura 26 – *Framework* conceitual para a Governança Policêntrica de portos.



Fonte: Monios (2019, p. 31, tradução nossa).

Monios (2019) explica que diversos relacionamentos verticais e horizontais podem ser visualizados no *framework*. Os relacionamentos verticais caracterizam-se pela coordenação entre diferentes escalas de governança portuária e regulamentação do local para o regional e nacional e internacional, incluindo cadeias verticais no setor comercial em relação aos operadores multinacionais de terminais e linhas de navegação. Já nos relacionamentos horizontais têm-se a coordenação entre os vários atores formais e informais envolvidos nesse setor.

Na tradicional cadeia vertical terrestre têm-se o porto com uma hierarquia da cidade em direção a região e ao país (Figura 26), incorporando questões relacionadas a política portuária nacional, gerenciamento potencialmente direto por um departamento do governo, planejamento de regulamentos em várias escalas relativas ao desenvolvimento portuário e as diferentes escalas de regulação. Já no âmbito comercial, o autor afirma que existem duas correntes verticais: *i*) um *global terminal operator* que possui cadeias verticais do terminal real à sede global (terminal A); e *ii*) a integração entre um terminal e uma *shipping line* (terminal B e *carrier* - transportador 2 – C2).

O *framework* ainda explicita a situação dos dois terminais B, localizados em países diferentes, onde B pode ser de propriedade estatal de um desses países e operando um terminal em outro país. Tal situação internacional caracteriza-se como um componente essencial da governança portuária que é adicionada ao adotar uma perspectiva policêntrica com maior amplitude (MONIOS, 2019). O autor ainda explica que quatro *carriers* (transportadores - C1, C2, C3 e C4) com tamanhos distintos estão contemplados no *framework*, representando menor (C4) ou maior participação no mercado (C3) e que este pode ter uma participação percentual em outros terminais, indicando outra dimensão internacional.

Com relação aos relacionamentos horizontais, o *framework* apresenta duas regiões em cada país, que podem competir, mesmo sujeitas à mesma cadeia nacional de governança vertical e política portuária. Tem-se ainda duas cidades em cada região e com o seu próprio porto, que podem competir ou cooperar, em alguns casos. Já o terminal H representa outro tipo de relacionamento horizontal, pois opera terminais nos quatro portos no mesmo país. E dessa mesma forma, os *global terminal operators* exibem não apenas o link vertical, mas também o link horizontal entre os terminais da mesma empresa. Um componente adicional é a *joint venture* entre um *global terminal operator* A e o *local terminal operator* J (MONIOS, 2019). Nesse sentido, o autor considera que a governança portuária já é policêntrica, uma vez que inclui uma variedade de atores em escalas diferentes, com jurisdições sobrepostas e que o

próximo passo é aplicar os princípios, forças e fraquezas da governança policêntrica aos relacionamentos apresentados no *framework* conceitual.

Para tanto, Monios (2019) acrescenta que primeiramente é importante identificar de que maneira o setor portuário exibe características da governança policêntrica, tanto nos elementos e ações do sistema quanto nos mecanismos de governança atualmente em vigor para gerenciá-las, derivados das oito características originais do *Design Principles* (DPs) de Ostrom (1990, 2005), caracterizados como elementos essenciais para o sucesso das instituições no gerenciamento dos recursos de uso comum e para a adesão dos usuários, geração após geração.

Dessa forma, o Quadro 45 apresenta as maneiras pelas quais o setor portuário demonstra recursos policêntricos.

Quadro 45 – Maneiras pelas quais o setor portuário demonstra recursos policêntricos. (continua)

Nr.	Fatores	Aplicados aos portos
1	Limites do usuário	<p>Autoridade Portuária/Operador do Terminal decide os limites do usuário em termos de embarcações que podem entrar no porto, mas o usuário final pode ser um cliente distante cuja carga está sendo transportada.</p> <p>Ainda existe algum nível de problema do <i>free rider</i>, em que todos os usuários pagam se o usarem, mas não necessariamente pagam o custo total (geralmente subsidiado pelo governo local ou nacional).</p>
	Limites de recursos	<p>Os limites dos recursos são menos claros, porque, de uma perspectiva ambiental (por exemplo, emissões, ruído, qualidade da água), o espaço do porto não pode ser totalmente separado das terras vizinhas.</p> <p>Gerenciar isso envolve muitas entidades, incluindo Autoridade Portuária, planejamento público (local, regional, nacional), grupos comunitários e outros grupos ambientais.</p> <p>O limite de recursos em termos de serviços portuários também pode não ser claro se os usuários fora da cidade / país estiverem se beneficiando de um bom serviço portuário que pode ser subsidiado pelos contribuintes locais.</p>
	Congruência com as condições sociais e ambientais locais	<p>Difícil que o gerenciamento portuário seja congruente com as condições sociais e ambientais locais (por exemplo, funcionários de Operadores de Terminais gerenciados separadamente e podem levar a greves, pressões financeiras tornam o gerenciamento ambiental pouco atraente, os custos externos do porto são suportados pelos cidadãos locais que geralmente não veem os benefícios).</p> <p>Aumento da atenção das Autoridades Portuárias à análise socioeconômica e monitoramento ambiental, mas geralmente bastante generalizado e às vezes apenas por razões de marketing. Alguns avanços incluem índices de porto verde e "<i>cold ironing</i>", mas desenvolvimento lento. Aumento da atenção das Autoridades Portuárias para análises socioeconômicas e monitoramento ambiental, mas com frequência um impacto bastante geral e imitado até o momento.</p>
2	Apropriação e provisão, distribuição de custos	A apropriação do recurso portuário para a prestação de serviços portuários costuma ser pouco problemática, mas pode ser controversa em determinadas circunstâncias, particularmente grupos ambientais contra expansões portuárias.

Quadro 45 – Maneiras pelas quais o setor portuário demonstra recursos policêntricos.
(continuação)

Nr.	Fatores	Aplicados aos portos
	Apropriação e provisão, distribuição de custos	<p>A distribuição de custos é contenciosa, pois os usuários podem não pagar o custo total pelo uso da infraestrutura portuária (geralmente subsidiada pelo governo) ou podem não pagar de forma alguma pelas atualizações dos portos, se decidirem não usar esse porto. Portanto, é difícil para a Autoridade Portuária tomar decisões sobre investimentos.</p> <p>As transportadoras "<i>footloose carrier</i>" exercem forte influência nessa situação, pois não se comprometem em relação ao custo da atualização do porto.</p>
3	Arranjos de escolha coletiva	<p>A Autoridade Portuária deve cumprir a legislação de planejamento público em termos de atualizações e expansão, envolvendo cada vez mais regulamentações ambientais (por exemplo, efeitos de expansões no habitat animal), e outros afetados por essa (cidadãos locais) podem ter a oportunidade de dar suas opiniões, mas não tem uma forte influência.</p> <p>Os cidadãos têm menos influência nas externalidades negativas das operações diárias (ruído, emissões, poluição da água).</p> <p>Os governos estão cada vez mais incentivando os portos a agir, mas na maioria dos casos continua sendo voluntário.</p>
4	Monitorando os usuários do recurso	<p>Os usuários nesse caso podem ser usuários do porto ou das Autoridades Portuárias/Operadores de Terminais usando o recurso do porto para fornecer serviços portuários. Nos dois casos, isso é monitorado, embora a publicação de dados dependa do caso individual (principalmente por país).</p>
	Monitorando o recurso	<p>A qualidade do fornecimento do porto (tempo de manipulação, custo, etc.) é monitorada pelos usuários.</p> <p>O recurso portuário (capacidade) é monitorado pelas Autoridades Portuárias e também geralmente pelos planejadores públicos.</p> <p>A qualidade do recurso natural portuário é menos monitorada, embora mais ainda hoje em dia com relatórios ambientais.</p>
5	Sanções graduais	<p>Contratos claros sobre sanções financeiras por questões operacionais (atrasos, etc.) entre as principais partes: Autoridade Portuária, Operador de Terminal, <i>Shipping Lines</i>.</p> <p>As sanções dos planejadores / reguladores (em todas as escalas, dos regulamentos municipais da cidade à UE / OMI) em relação ao desempenho ambiental são limitadas. Basicamente baseado em incentivos e não em sanções.</p>
6	Mecanismo de resolução de conflitos	<p>Pequenos conflitos diários entre os principais usuários podem ser resolvidos.</p> <p>Conflitos maiores sobre contratos de concessão podem levar a batalhas legais prolongadas.</p> <p>Questões trabalhistas e greves dos funcionários do Operador de Terminal podem ser longas e difíceis.</p> <p>O planejamento da aprovação para expansão dos portos também pode levar anos.</p>
7	Reconhecimento mínimo de direitos	<p>As Autoridades Portuárias são cada vez mais autônomas para gerenciar seus próprios assuntos, parte de uma tendência global de desconcentração do nível nacional para o local, para permitir que as Autoridades Portuárias sejam mais proativas e responsivas ao mercado.</p> <p>Frequentemente, as Autoridades Portuárias ainda fazem parte de algum tipo de estrutura política nacional.</p> <p>Em alguns locais, uma tendência para a cooperação regional está se tornando aparente.</p>
8	Empresa organizada em múltiplas camadas <i>Nested Enterprise</i>	<p>Em termos de aprovação do planejamento público para desenvolvimentos portuários, existe uma empresa organizada em múltiplas camadas (<i>nested enterprise</i>) para aprovações.</p>

Quadro 45 – Maneiras pelas quais o setor portuário demonstra recursos policêntricos. (conclusão)

Nr.	Fatores	Aplicados aos portos
	Empresa organizada em múltiplas camadas <i>Nested Enterprise</i>	Em termos de planejamento portuário, pode ser feito de forma independente pela Autoridade Portuária e/ou guiado por uma política portuária pública nacional. A relação entre a Autoridade Portuária e o Operador de Terminal no planejamento da empresa é mais complexa, porque geralmente a Autoridade Portuária define primeiro os requisitos / metas de concessão e depois os Operadores de Terminais respondem por meio de licitação. Se eles trabalharem muito próximos, um prêmio de concessão poderá ser contestado por um concorrente perdedor.

Fonte: Monios (2019, p. 32, tradução nossa).

A partir do Quadro 45, Monios (2019) esclarece que a governança portuária é claramente policêntrica, uma vez que a Autoridade Portuária se torna mais independente, os cidadãos locais e grupos ambientais possuem um papel mais ativo no gerenciamento ambiental e a distribuição de custos torna-se um problema nos casos em que o investimento ainda é subsidiado pelo governo. Também é identificado as áreas em que a governança portuária não possui recursos da governança policêntrica bem sucedida, como as opções de escolha coletiva e as sanções pelo desempenho ambiental são fracas e a resolução de conflitos é lenta (MONIOS, 2019).

E no segundo momento, torna-se importante identificar “se” e “como” as forças e fraquezas (Quadro 46) conhecidos dos modelos de governança policêntrica já são evidentes na governança portuária.

Quadro 46 – Forças, fraquezas e fatores conhecidos da governança policêntrica. (continua)

Pontos	Fatores	Aplicado aos portos	Referências
Forças	Promove a adaptação institucional	À medida que a governança portuária foi reformada, as Autoridades Portuárias estão menos inseridas nos ministérios do governo, tornando-as mais dinâmicas e comerciais. Além disso, grupos de cidadãos e meio ambiente possuem espaço e voz, portanto, há evidências de adaptação institucional. No entanto, essas mudanças são mais evidentes em portos líderes como Rotterdam em vez de serem comuns em todo o setor.	Notteboom e Winkelmanns (2001), Notteboom, De Langen e Jacobs (2013), Dooms, Van Der Lugt e De Langen (2013), De Langen e Van Der Lugt (2017)
	Empoderamento para desenvolver soluções coletivas para problemas locais	Como acima, isso também está em evidência em alguns casos, mas ainda não é comum. Alguma evidência de sucesso no trabalho com parceiros para iniciativas ou questões ambientais no interior do porto.	De Langen (2004), De Langen e Van Der Lugt (2017), Gonzalez Arregall, Bergqvist e Monios (2018), Notteboom e Lam (2018)

Quadro 46 – Forças, fraquezas e fatores conhecidos da governança policêntrica.
(conclusão)

Pontos	Fatores	Aplicado aos portos	Referências
	Adequado para um novo desafio emergente, superando a dependência de caminho dos modelos hierárquicos tradicionais	Isso é menos claro. Derivados dos dois fatores acima, há mais visibilidade de interesses divergentes e mais influência de grupos que defendem a proteção ambiental, mas eles têm menos mandato e legitimidade para agir. Assim, mais vozes são ouvidas, o que é bom, mas nem sempre leva a ações concretas.	Wilmsmeier e Monios (2016), Ng, Monios e Zhang (2019)
	Pode tornar os sistemas socioecológicos menos propensos a entrar em colapso (redundância atenua o risco)	Isso não está em evidência (embora pouco trabalho tenha sido feito explicitamente sobre esse tópico). Muitos grupos diversos no ambiente policêntrico aumentaram a conscientização sobre os problemas, mas isso raramente leva à ação porque poucos atores têm o mandato (como no fator acima). Algum uso de incentivos e índices, mas não fortes sanções. Portanto, neste caso, a redundância leva ao impasse.	Ng, Monios e Zhang (2019)
Fraquezas	Fragmentação de autoridade	Esse não é um problema nos portos (exceto em termos de gerenciamento ambiental). Por outro lado, quando os portos estavam mais vinculados nos departamentos da cidade e do governo nacional, havia mais conflitos de tomada de decisão devido a interesses políticos. Agora as Autoridades Portuárias têm mais poder para tomar suas próprias decisões.	Dooms, Van Der Lugt e De Langen (2013)
	Várias jurisdições criam custos de transação (“externalidades institucionais”)	A quantidade de documentos e relatórios, regulamentos de planejamento etc. aumenta os custos de transação, assim como a tendência em algumas áreas de cooperação portuária regional. Essa administração também pode derivar de uma tendência gerencial em muitos setores, devido à separação de órgãos públicos e privados, exigindo monitoramento.	Wilmsmeier e Monios (2016), Parola <i>et al.</i> (2017), Monios (2019)
	Esforço substancial necessário dos <i>stakeholders</i>	Esse sempre foi um problema para órgãos públicos, sejam departamentos governamentais ou Autoridades Portuárias independentes. Como acima, isso aumentou em muitos setores devido à separação de órgãos públicos e privados, exigindo monitoramento.	Dooms, Verbeke e Haezendonck (2012), Lam, Ng e Fu (2013)
	Atores poderosos dominando ligações em escala cruzada	Esta é uma questão importante em termos de <i>global carriers</i> e <i>global terminal operators</i> que influenciam a Autoridade Portuária.	Song (2003), Wang <i>et al.</i> (2004), Roe (2013), Parola, Satta e Caschili, Knatz (2013)
	Pode levar a efeitos indesejáveis, como degradação ambiental	As externalidades ambientais negativas dos portos (e do transporte marítimo) estão certamente em evidência. A fragmentação da autoridade na gestão ambiental é um fator-chave (problema de ação coletiva, “outra pessoa” deve regular / investir).	Hall e Jacobs (2010), Bergqvist e Monios (2018)

Fonte: Elaborado a partir de Monios (2019, p. 33, tradução nossa).

Compreendendo as maneiras pelas quais o setor portuário demonstra recursos policêntricos e os pontos fortes e fracos conhecidos da governança policêntrica nos portos, Monios (2019) alerta para o fato de que a principal força do policentrismo não está sendo gerenciada de maneira policêntrica. “Isso significa que a governança portuária é policêntrica, mas não está sendo administrada de forma policêntrica, e é aí que surgem os problemas.” (MONIOS, 2019, p. 32, tradução nossa)

O autor explica que os dois principais desafios que não são gerenciados de maneira eficaz são o gerenciamento ambiental (entre a autoridade portuária e outros atores ambientais - cidadãos locais e grupos de pressão, por um lado, e reguladores em todas as escalas, por outro) e a distribuição de custo / benefício (entre a autoridade portuária e outros atores que influenciam suas decisões de investimento (linhas marítimas e operadores de terminais no lado comercial e atores governamentais no lado do planejamento público), ambos presentes no eixo de relacionamento (MONIOS, 2019).

A promoção da adaptação institucional (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2001; NOTTEBOOM; DE LANGEN; JACOBS, 2013; DOOMS; VAN DER LUGT; DE LANGEN, 2013; DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017), caracteriza-se como um ponto forte do policentrismo, uma vez que as Autoridades Portuárias tornaram-se mais dinâmicas e comerciais e os grupos de cidadãos e ambientalistas possuem maior destaque, enfocando o policentrismo nos portos, e deixando as formas hierárquicas tradicionais (MONIOS, 2019). Entretanto, o autor ressalta que:

A teoria policêntrica prevê que o envolvimento de muitas vozes e jurisdições deve atenuar o risco de que apenas um ator tenha autoridade e ainda não atue. Esse benefício ainda não emergiu na governança portuária, pois, enquanto muitas vozes são representadas, a legitimidade e o poder de agir permanecem principalmente com a Autoridade Portuária que está sujeita a limitações financeiras, portanto, não age sem orientação forte ou mesmo exigência estatutária do governo (MONIOS, 2019, p. 33, tradução nossa).

Em contrapartida, Monios (2019) aponta que as fraquezas mais importantes da governança policêntrica relacionam-se ao domínio de *global carriers* e *global terminal operators* que influenciam a Autoridade Portuária (SONG, 2003; WANG *et al.*, 2004; ROE, 2013; PAROLA; SATTA; CASCHILI, KNATZ, 2013; KNATZ, 2017), revelando a importância de elevar o perfil das ligações horizontais entre essas instituições em um modelo revisado de governança portuária, e as externalidades ambientais negativas dos portos e do

transporte marítimo (HALL; JACOBS, 2010; BERGQVIST; MONIOS, 2018) estão certamente em evidência e são um desafio contínuo.

Concebendo a governança portuária como policêntrica, Monios (2019) ressalta que:

- a) Princípios de boa governança policêntrica, como acordos de escolha coletiva e distribuição de custos, não estão atualmente em vigor, uma vez que o sistema não é reconhecido como policêntrico em virtude dos modelos hierárquicos desatualizados;
- b) Benefícios potenciais da policentricidade (adaptação e inovação), só poderão ser alcançados quando tais mecanismos adequados de governança estiverem em vigor;
- c) Modelos estáticos envolvendo propriedade, operação e regulamentação das instalações portuárias tendem a ignorar as influências indiretas;
- d) A estrutura policêntrica pode tornar os relacionamentos mais explícitos e identificar fragilidades nas formulações de políticas atuais que precisam ser abordadas;
- e) O papel dos *Global Carriers* e *Global Terminal Operador* perante às Autoridades Portuárias impactam decisões de investimento;
- f) Os desafios ambientais permanecem pouco abordados devido à fragmentação da responsabilidade, enfraquecendo os atores públicos;
- g) A governança portuária e marítima não pode mais ser considerada separadamente;
- h) Na governança policêntrica um ator poderoso pode explorar o sistema para seu próprio benefício, argumentando que o arranjo inclui o envolvimento de outros atores, como grupos comunitários e governos locais;
- i) A governança policêntrica precisa considerar que os sistemas não estão mais fechados, formando um espaço político aberto mais relacional que territorial;
- j) Reconhecer o papel dos atores globais que não podem ser ignorados ou espera-se que funcionem dentro das regras definidas pelos atores locais;
- k) Os portos são entidades individuais que competem, mas também cooperam com outros portos da mesma região ou país, indo de encontro ao modelo tradicional de governança federal vertical;
- l) Os modelos de governança portuária devem atentar para os desafios políticos oriundos da integração horizontal e vertical

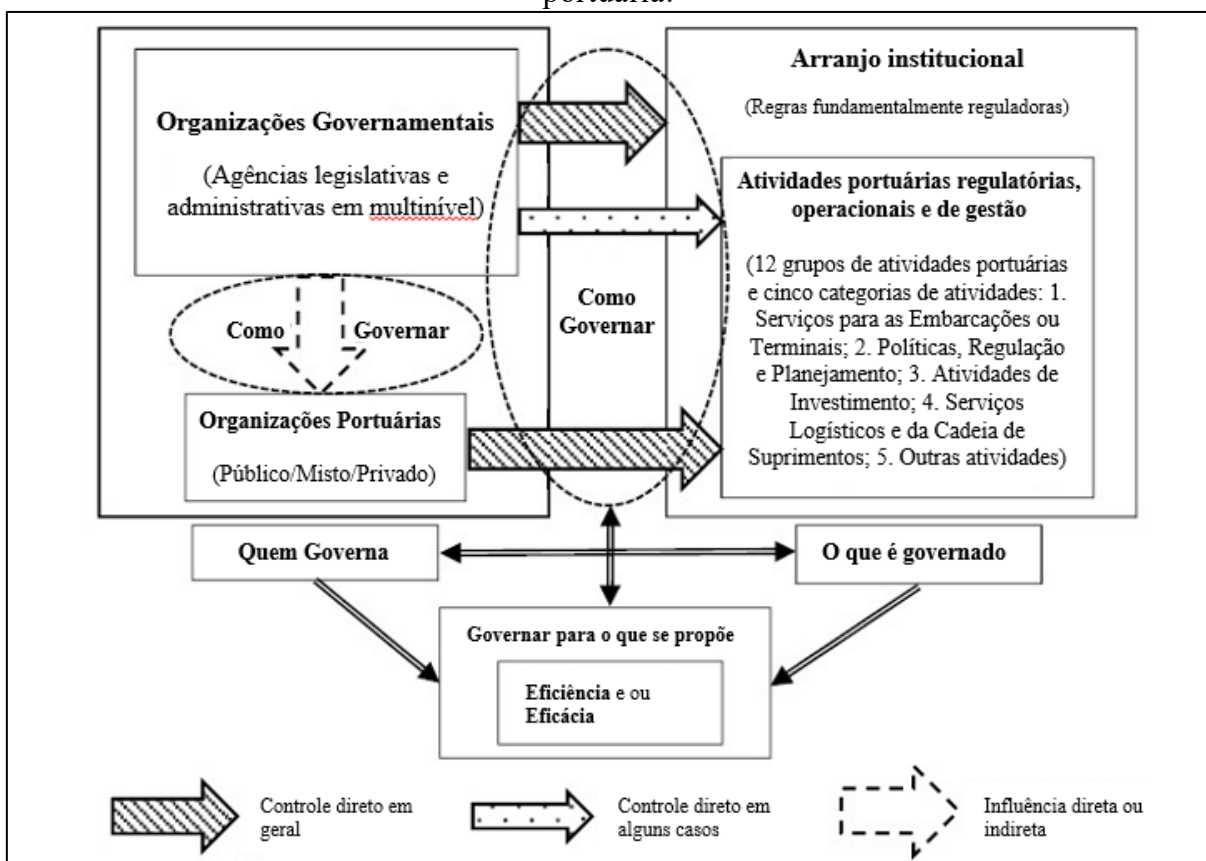
Para Monios (2019), o entendimento policêntrico dos diferentes elementos da governança portuária é essencial. E ainda argumenta que somente “[...] quando as questões de poder de mercado e custos sociais são resolvidas por meio de regulamentação econômica e ambiental [...]” (MONIOS 2019, p. 35, tradução nossa), as autoridades portuárias estarão

inseridas em um ambiente saudável, e então o seu modelo de governança originar-se-á dessa posição de mercado em alinhamento com as especificidades locais e regionais. O autor ainda afirma que “[...] qualquer modelo estático de governança portuária que não reconheça essas influências externas é, portanto, incompleto.” (MONIOS 2019, p. 35, tradução nossa).

2.8.11 Modelo conceitual de Zhang, Geerlings, El Makhoulfi, Chen e Zheng

Em resposta as quatro questões apontadas por Vieira *et al.* (2014) e em direção a compreensão de “quem governa”, “o que é governado”, “como governar” e “governar para o que”, Zhang *et al.* (2018) e Zhang *et al.* (2019) apresentam um *framework* (Figura 27) para a governança portuária, detalhando as relações entre as quatro questões básicas da governança portuária.

Figura 27 – *Framework* das relações entre as quatro questões básicas da governança portuária.



Fonte: Zhang *et al.* (2019, p. 55) referindo-se ao *framework* elaborado por Zhang *et al.* (2018) a partir de Brooks (2016) e Brooks e Cullinane (2006a).

Nesse contexto, Zhang *et al.* (2018) sob o prisma de “quem governa”, afirmam que as organizações governamentais (legislativo, agências administrativas em múltiplos níveis) e organizações portuárias (públicas, privadas ou mistas) são os principais elementos constituintes do corpo diretivo de uma governança portuária. Assim, é importante que o envolvimento dos governos não enfraqueça a capacidade das autoridades portuárias de responder às demandas portuárias locais e que, em contrapartida, as autoridades portuárias posicionadas em níveis locais necessitam desenvolver habilidades de cooperação perante a um número maior de atores presentes na governança portuária como organizações supranacionais, governos de níveis superiores e organizações sem fins lucrativos, utilizando-se de pontos fortes dos atores em diferentes aspectos, reforçam Zhang *et al.* (2018). Os autores também acrescentam que “[...] em muitos casos, diferentes regimes de governança são construídos para diferentes portos devido às escalas portuárias e seus papéis no sistema econômico nacional. Nesses casos, é geralmente recomendável dar mais importância aos principais portos nacionais e regionais.” (ZHANG *et al.*, 2018, p. 59, tradução nossa).

Com relação ao “o que é governando”, os autores identificam duas categorias: *i)* os arranjos institucionais (considerados do ponto de vista da legislação, funcionando como uma estrutura subjacente da configuração de governança portuária e determinam a alocação de responsabilidades entre os atores na organização e o gerenciamento das atividades portuárias); e, *ii)* as atividades operacionais, administrativas e de regulamentação específicas do porto. Vale destacar que o relacionamento entre essas duas categorias é quase o mesmo que o relacionamento entre superestrutura e infraestrutura. (ZHANG *et al.*, 2018).

Em termos da conexão entre quem governa e o que é governado, é fundamental reconhecer que diferentes atores reguladores correspondem a diferentes objetos governados. Especificamente, as organizações governamentais são geralmente responsáveis pelos arranjos institucionais de governança portuária, enquanto as organizações portuárias geralmente assumem as atividades regulatórias, administrativas e operacionais portuárias específicas. Observe que, em alguns casos, as organizações governamentais também controlam diretamente algumas atividades específicas por alguns motivos, como agências governamentais que não delegaram suas funções corporativas (ZHANG *et al.*, 2018, p. 59, tradução nossa).

Zhang *et al.* (2019) afirmam que a questão de "como governar" refere-se diretamente as ações e de "governar para quê" refere-se aos objetivos. E ainda complementam que uma ação tem seus objetivos, que por consequência influenciam as ações. Ademais, os objetivos estão associados as ações e que necessitam ser alcançados por meio das ações (ZHANG *et al.*, 2019).

A partir da questão de “como governar”, Zhang *et al.* (2019) identificaram a devolução (mundialmente) e a re-centralização dos portos (raramente observada mundialmente), como as duas ferramentas de governança no nível institucional. No nível estratégico destacam-se cinco ferramentas: *i)* coopetição; *ii)* regionalização; *iii)* integração, *iv)* governança corporativa; e *v)* estratégias de gerenciamento dos *stakeholders*. E no nível gerencial identificaram sete ferramentas: *i)* preços portuários; *ii)* concessão portuária; *iii)* gerenciamento de relacionamento do usuário/cliente portuário; *iv)* monitoramento e medição; *v)* controle regulatório; *vi)* gerenciamento de segurança portuária; e *vii)* TIC's (ZHANG *et al.*, 2019).

Na quarta questão “governar para quê”, os autores apontam que a eficiência (fazer coisas certas) e a eficácia (fazer as coisas certas) portuária são exatamente os principais objetivos da governança portuária, compondo conjuntamente os componentes/saídas do desempenho portuário. Tal configuração e orientação é amplamente determinada pelo ambiente operacional, estratégias e estruturas externas da organização portuária, afirmam Zhang *et al.*, (2019).

A conexão prática entre quem governa e o que é governado, relaciona-se diretamente com a questão que envolve “como governar” e “governar para quê” com relações interdependentes, sabendo que cada ator tem seus próprios papéis, funções e objetivos, e cada objeto governado possui seus próprios escopos ou limites (ZHANG *et al.*, 2019). Assim, os autores argumentam que” [...] os resultados mostram que a governança multinível se tornou uma característica da governança portuária, e que há um aumento no envolvimento pelos níveis superiores de governo na governança portuária.” (ZHANG *et al.*, 2018, p. 59, tradução nossa).

2.8.12 Modelo conceitual de De Martino, Magnotti e Morvillo

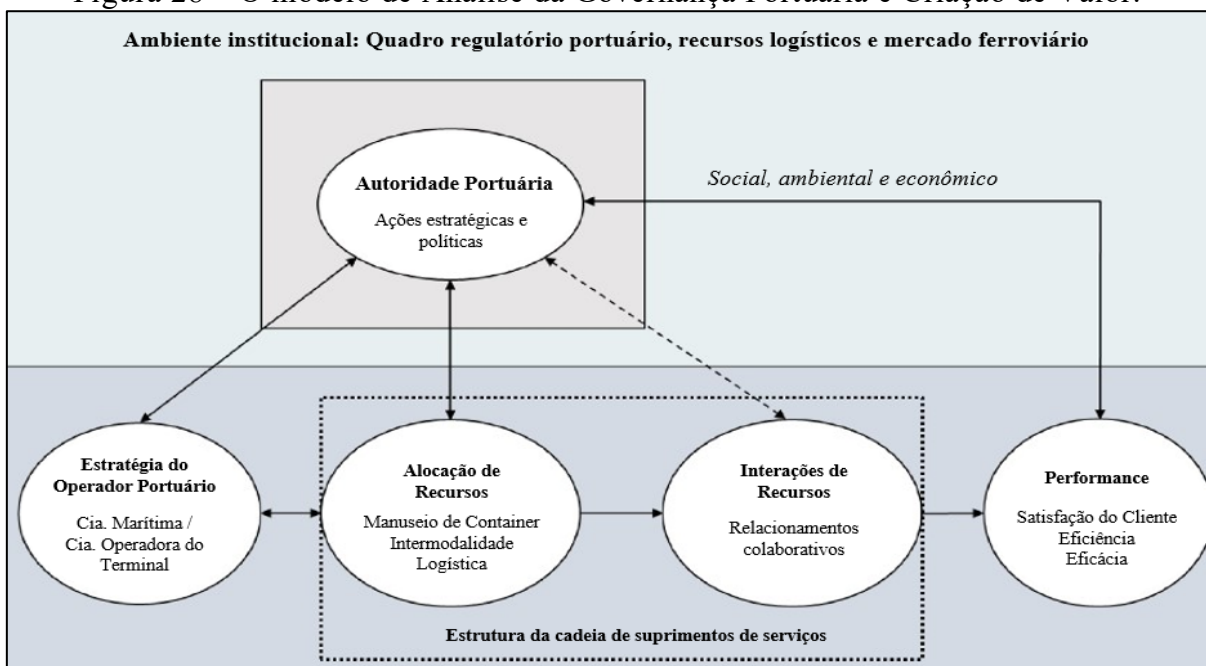
A proposta do Modelo de Análise da Governança Portuária e Criação de Valor de De Martino, Magnotti e Morvillo (2020) tem como pressuposto básico que a criação de valor portuário depende das interações e da dinâmica relacional entre a autoridade portuária e os operadores portuários privados para a gestão dos recursos da cadeia de abastecimento (convergência de suas propostas de valor para os objetivos estratégicos comuns e satisfação do cliente). Assim, os autores propõem um modelo de análise da governança portuária e criação de valor que leva em consideração a natureza das redes de relacionamento que configuram a dinâmica competitiva e cooperativa nas cadeias de abastecimento. Essa perspectiva permite

identificar os limites para um papel ativo da autoridade portuária, como facilitador / gestor comunitário e empreendedor.

Nesse contexto, a governança portuária é abordada na perspectiva da cadeia de abastecimento, [...] por meio da análise das interações públicas e dos *stakeholders* públicos no desenvolvimento de recursos logísticos (físicos e de conhecimento) e na modelagem de mecanismos que facilitem a formulação de estratégias de criação de valor portuário em níveis regional e internacional.” (DE MARTINO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020, p. 375, tradução nossa). De acordo com o modelo proposto (Figura 28), a disponibilidade de recursos de transporte e logística é uma condição que determina a capacidade do porto em gerar valor. Os recursos públicos e privados na cadeia de suprimentos determinam a concorrência horizontal ou vertical.

A concorrência horizontal refere-se aos operadores portuários que competem no mesmo negócio, como movimentação de contêineres, ferrovias, prestadores de serviço intermodais, proporcionando sua posição competitiva. Já a concorrência vertical refere-se à apropriação de valor ao longo da cadeia de suprimentos de serviços, por meio do controle dos principais recursos em cada estágio da cadeia (DE MARTINO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020). Nesse contexto, com uma ampla variedade de estruturas de cadeia de suprimentos de serviços, a autoridade portuária pode assumir um papel conversador, facilitador ou empreendedor, conforme descrito por Verhoeven (2010).

Figura 28 – O modelo de Análise da Governança Portuária e Criação de Valor.



Fonte: De Martino, Magnotti e Morvillo (2020, p. 376, tradução nossa).

De acordo com o modelo, as cadeias de suprimentos são incorporadas em contextos que apoiam ou restringem o desenvolvimento de práticas colaborativas. Considera-se a estrutura regulatória portuária, conglomerados de frete e mercado ferroviário como fatores externos e contextuais. Outros fatores externos podem afetar potencialmente o desenvolvimento de práticas colaborativas ao longo da cadeia de fornecimento de serviços portuários, como regulamentação do mercado, abertura de investimentos estrangeiros, procedimentos alfandegários (DE MARTINO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020).

A crescente importância da integração de portos na cadeia de suprimentos levou a considerar os aspectos de eficácia dos portos em relação às perspectivas e expectativas dos clientes. A eficácia inclui aspectos externos das operações portuárias, tais como qualidade do serviço (confiabilidade, pontualidade, informações em tempo real), orientação ao cliente (capacidade de resposta, flexibilidade) e preço do serviço (taxas de manuseio de carga e armazenamento). A eficiência engloba aspectos operacionais internos, como operações marítimas e terrestres e outras atividades de movimentação de carga (tempo de espera do navio, movimentação da carga, entrada à saída do porto e outras medidas). Vale ressaltar, que um conceito abrangente de desempenho portuário deve incluir competitividade e sustentabilidade para as economias locais e o uso de recursos locais, para satisfazer todas as partes interessadas (MUSSO, 2009).

O modelo foi aplicado durante o “Decreto Portuário” reorganizando os portos italianos em 15 Autoridades do Sistema Portuário (ASP) responsáveis pelos 54 portos nacionais. Dessa forma, a pesquisa é representativa de dois portos italianos, La Spezia (exemplo de cadeia de fornecimento de serviços portuários estendida à intermodalidade e logística, caracterizando-se como facilitador e orientado para apoiar as estratégias dos operadores de negócios portuários e o desenvolvimento social e econômico da região) e Trieste Marine (exemplo de cadeia de fornecimento de serviços portuários estendida à intermodalidade ferroviária, combinando as principais características de facilitador e empreendedor) (DE MARTINO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020).

Como isso, os autores reforçam que “[...] focar em um conjunto limitado de atores portuários facilita a implementação do modelo, além de ser mais eficiente em termos de custo e tempo, mas reduz sua eficácia, pois negligencia a contribuição potencial de outros atores no processo de criação de valor.” (DE MARTINO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020, p. 383, tradução nossa). Ademais, os autores reforçam que a análise da criação de valor na cadeia de

suprimentos exige que os sistemas de medição que vão além da empresa, incluam a contribuição de fornecedores e clientes.

2.8.13 Limitações e avanços dos modelos conceituais

O modelo proposto por Wang e Slack (2004) considera a participação estatal em um contexto regional e possui como pressuposto o domínio interno, estabelecendo uma autoridade portuária de propriedade pública, com iniciativas de inserção do setor privado nas operações portuárias e os Planos de Desenvolvimento Portuário (PDZ) firmam a cargo dos próprios portos. Já o domínio externo é influenciado pelo ambiente de planejamento, infraestrutura e serviços públicos, ambiente fiscal, financeiro e legal onde o porto está inserido. A concorrência e o co-desenvolvimento entre os portos podem adicionar mais uma dimensão para a governança regional ou nacional, favorecendo o desenvolvimento portuário.

Considerando a proposta de Wang e Slack (2004) limitada ao considerar o porto como uma unidade central de governança nas relações de domínio interno e externo do próprio porto, o modelo de Wang, Ng e Olivier (2004) avança no sentido de compreender que o porto não é a única e/ou entidade mais importante na abordagem das capacidades logísticas e que a maioria das entradas privadas ocorre no nível dos terminais (participação corporativa). Assim, propõem o Modelo Tridimensional, ampliando o escopo de governança, descentralizando o poder (escalas jurisdicionais-espaciais), considerando um eixo escalar (local, regional, nacional e supranacional), a inserção de múltiplos atores (comunidade dos *stakeholders*) e uma logística de agregação de valor (capacidades logísticas).

Baltazar e Brooks (2006) propõem o modelo *Matching Framework* a partir da necessidade de ajustes entre o ambiente, estratégia e estrutura para uma melhor performance portuária. O modelo proporciona uma aproximação teórica entre governança e devolução (termo que se caracteriza pela transferência de responsabilidades do Estado ao setor privado), de acordo com cada situação (Teoria da Contingência). Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013) argumentam que o modelo é útil para a análise da governança portuária, porém não foi suficientemente aplicado para concretizar a validação dos *links* entre os mecanismos (ambiente-estrutura, estratégia-estrutura e ambiente-estratégia), bem como a relação entre o modelo de governança e a performance portuária. Os autores ainda alegam que o modelo não preenche lacunas referente aos resultados (falta um maior detalhamento), ações (maior discussão dos tipos de ações e formas de implementação); e elementos de governança (deve-se

contemplar os atores da cadeia logístico-portuária e suas interações) e a forma de operacionalização em um processo de reforma portuária.

Com um pequeno detalhamento do modelo *Matching Framework*, proposto por Baltazar e Brooks (2006), Brooks e Cullinane (2006b) a partir do modelo conceitual de Brooks (2002) discutem a relação entre a governança no nível do governo e no nível das firmas, por meio de um modelo conceitual e propondo uma agenda de pesquisa para validação do modelo. Os autores consideram os resultados da governança no nível de governo como um elemento do ambiente de governança no nível das firmas, e os resultados no nível das firmas, como um componente para a análise do ambiente de governança no nível governamental. Entretanto, o modelo não consegue avançar e continuam as mesmas lacunas apontadas no modelo proposto por Baltazar e Brooks (2006).

Com maior ênfase no detalhamento do processo de implementação de reformas portuárias em seus diferentes estágios, bem como os indicadores de performance portuária, a partir de aspectos internos (eficiência) e externos (eficácia) e também aprofundando o Modelo *Matching Framework* (BALTAZAR; BROOKS, 2006), Brooks e Pallis (2008) propõem um Modelo para Implementação de Reformas Portuárias e Performance Portuária.

Denota-se que os autores avançam no detalhamento da forma de implementação do modelo proposto, relacionando os *inputs/outputs* (estágio 1 para decisões e estágio 2 para modelo) de governança portuária. Igualmente, um detalhamento também é apresentado para a performance portuária (*output* do modelo), dividida em interna (eficiência) e externa (eficácia). E por fim, o modelo prevê a definição da política portuária (propriedade, objetivos e gestão) e também ajustes no modelo com decisões tomadas pelos governos e ou atores/chave.

Vieira *et al.* (2014) relatam que quanto à avaliação de desempenho, os autores do modelo identificaram que a maior parte dos portos mede somente a eficiência portuária (e não consideram a eficácia), entretanto, não identificaram uma relação conclusiva entre governança e performance portuária, o que encontra eco na literatura, concluem os pesquisadores. Relatam ainda que permanecem lacunas com relação ao detalhamento das ações de governança, dos elementos de governança e dos resultados de governança.

Com enfoque nas ações de governança, Milan e Vieira (2011) propõem um modelo para apoiar o estudo da governança em cadeias logístico-portuárias. De fato, contribuem para os aspectos relacionados as ações de governança, como: Formação e Gestão do Conhecimento; Gestão e Operações Portuárias; Qualidade dos Serviços e Alinhamento da Comunidade Portuária; e Segurança, Responsabilidade Social e Gestão Ambiental. Contudo, como não

avançam em outras lacunas apontadas e tampouco tratam amplamente das relações entre governança e performance, caracteriza-se como um modelo limitado, argumento também corroborado por Vieira e Kliemann Neto (2013).

A partir das lacunas apontadas nos modelos anteriores, Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013) avançam em responder questões importantes para a governança, indo ao encontro do que se espera em um modelo conceitual de governança portuária, incorporando dimensões de resultados, estrutura, elementos e ações, fortalecendo o desempenho portuário (VIEIRA, 2013). Assim, propõem um modelo conceitual para apoiar a análise da governança em cadeias logístico-portuárias, discutindo sua operacionalização em um processo de reforma portuária. Com maior detalhamento, o modelo proposto relaciona questões: para que governa, quem governa, como governa e o que governa com as dimensões de resultados, estrutura, ações e elementos de governança, respectivamente. Além disso, apresentam uma sistemática para a aplicação do modelo em um processo de reforma portuária e também trazem a proposição de um questionário para a aplicação do modelo.

Estudos futuros podem ser realizados, conforme orientações de Vieira e Kliemann Neto (2013) considerando as três fases (ambiente pré-reforma, reforma portuária e ambiente pós-reforma), com a aplicação do modelo com ajustes em outros tipos de cargas, outros portos com diferentes modelos de gestão, bem como aprofundar as discussões sobre os resultados de governança com estudos já realizados sobre a análise de desempenho portuário.

Com uma abordagem direcionada para uma nova estrutura com ênfase para o planejamento e governança portuária e também contemplando um novo arranjo institucional para o Brasil, a aplicação do Modelo de Corporatização combinado com o modelo de gestão *Landlord Port* é proposto por Cutrim (2017). O autor ressalta que a falta de planejamento e coordenação entre o transporte aquaviário, as disfunções e falta de coordenação entre as instituições, baixo nível de execução e a sobreposição de responsabilidades impactam negativamente na estrutura de governança do sistema portuário brasileiro.

Cutrim, Botter e Robles (2018) salientam que um dos pontos mais críticos no Brasil é a influência político-partidária na administração portuária, acarretando na indicação de profissionais sem perfil para cargos junto as autoridades portuárias, bem como as substituições, oriundas da troca de grupos político-partidários no poder, implicando em decisões sobre investimentos e financiamentos sem considerar aspectos técnicos e científicos.

Nesse sentido, os autores salientam que a corporatização como um modelo de governança portuária necessita de estudos e de aprofundamento, em virtude da sua adequação

e complexidade. Salientam ainda que no Brasil, exigiria nova legislação e regulamentação, além de uma discussão envolvendo todo o setor portuário, alterando os interesses vigentes e os respectivos grupos atuantes.

O modelo proposto por Caldeirinha *et al.* (2018) procura entender a influência dos mecanismos do modelo de governança no desempenho portuário, a partir dos mecanismos do modelo de governança, dos mecanismos de desempenho do porto e dos mecanismos de governança que influenciam o desempenho do porto. Os autores confirmam a existência de mecanismos do modelo de governança portuária e a sua relação com os níveis mais altos de desempenho, viabilidade, lucro, eficiência e eficácia, bem como concluem que tais mecanismos influenciam diretamente o desempenho dos portos.

Os resultados apontam que “[...] a principal característica da governança são as operações portuárias privadas, por meio das concessões, embora a propriedade da terra e o gerenciamento portuário devam ser mantidos públicos e não privados (CALDEIRINHA *et al.*, 2018, p. 889, tradução nossa). Os autores apontam que o foco da autoridade portuária deve ser a cadeia logística, abandonar as operações portuárias, e evitar uma participação direta no transporte terrestre ou na gestão de áreas logísticas.

Salientam ainda a importância da visão de negócios da autoridade portuária, autonomia perante ao governo, controle efetuado por uma organização interna do próprio porto, visando o desempenho do porto, incluindo lucratividade, eficiência e eficácia. E por fim, Caldeirinha *et al.* (2018) concluem ser importante a aproximação da governança portuária ao modelo liberal, revelando o sucesso desse modelo no norte da Europa e no mundo, e estender o estudo a outros países, com diferentes modelos de governança, com a inclusão de efeitos ambientais e de fatores locais que podem afetar o modelo.

Sob a perspectiva de um modelo de governança policêntrica, Monios (2019) compreende que a governança vai além das fronteiras, envolvendo múltiplas escalas de governo com vínculos entre organizações governamentais, não-governamentais e indivíduos e com vários centros de autoridade, sem um ator dominante claro, caracterizando-se como uma mistura de escalas, com a participação dos setores públicos, privados, terceiro setor e grupos comunitários informais. Nesse contexto, a aplicação de uma abordagem policêntrica possibilita explicitar e tentar identificar e classificar os relacionamentos, influências e relações de poder que direcionam as decisões e ações finais.

Em resposta as quatro questões apontadas por Vieira *et al.* (2014) e em direção a compreensão de “quem governa”, “o que é governado”, “como governar” e “governar para o

que”, Zhang *et al.* (2018) e Zhang *et al.* (2019) apresentam um *framework* para a governança portuária, detalhando as relações entre as quatro questões básicas da governança portuária, concluindo que a governança multinível se tornou uma característica da governança portuária.

A proposta do Modelo de Análise da Governança Portuária e Criação de Valor de De Martino, Magnotti e Morvillo (2020) tem como premissa as redes de relacionamento que moldam a dinâmica competitiva e cooperativa entre a autoridade portuária e os operadores portuários privados para gerenciar os recursos da cadeia de suprimentos. Com isso, permite identificar os limites para um papel ativo da autoridade portuária, seja como facilitadora ou empreendedora.

A partir dos modelos conceituais analisados, o Quadro 47 sintetiza os pressupostos teóricos, o objetivo do modelo de governança portuária e a aplicação do modelo proposto.

Quadro 47 – Síntese dos pressupostos teóricos, objetivos e aplicação dos modelos de governança portuária.

(continua)

Modelo	Autores	Pressupostos Teóricos	Objetivo do Modelo	Aplicação
Domínio interno e externo do porto	Wang e Slack (2004)	No domínio interno, a questão da propriedade do terminal é vista como vital e o domínio externo é influenciado pelo ambiente de planejamento, infraestrutura e serviços públicos, ambiente fiscal e financeiro e ambiente legal onde o porto estará inserido.	Analisar a governança portuária em um contexto regional, propondo dois domínios relacionados à governança: <i>i)</i> domínio interno, e <i>ii)</i> domínio externo.	Aplicado por meio de um estudo de caso envolvendo o Delta do Rio Yangtz/China.
Tridimensional	Wang, Ngb e Olivier (2004)	A maioria da inserção privada ocorre no nível dos terminais (participação corporativa) e que o porto não é mais a única e/ou entidade mais importante na abordagem das capacidades logísticas.	Abordar a governança portuária por meio de três eixos; escalas jurisdicionais-espaciais, comunidade dos <i>stakeholders</i> e capacidades logísticas.	Aborda o desenvolvimento portuário próprio da China, considerando os portos de Shenzhen e Xangai.
<i>Matching framework</i>	Baltazar e Brooks (2006)	Aproximação teórica entre Governança e Devolução (termo que se caracteriza pela transferência de responsabilidades do Estado ao setor privado), de acordo com cada situação (Teoria da Contingência).	Compreender a relação dos mecanismos (ambiente-estrutura, estratégia-estrutura e ambiente-estratégia) e a relação entre o modelo de governança e a performance portuária.	Utilizado em estudos de caso envolvendo Portos do Canadá.

Quadro 47 – Síntese dos pressupostos teóricos, objetivos e aplicação dos modelos de governança portuária.

(continuação)

Modelo	Autores	Pressupostos Teóricos	Objetivo do Modelo	Aplicação
Relação firma-governo	Brooks (2002) / Brooks e Cullinane (2006b)	Os resultados da governança no nível de governo como um elemento do ambiente de governança no nível das firmas, e os resultados no nível das firmas, como um componente para a análise do ambiente de governança no nível governamental.	Discutir a relação entre a governança no nível do governo e no nível das firmas a partir do Modelo <i>Matching Framework</i> .	Essencialmente conceitual.
Implementação de reforma e performance portuária	Brooks e Pallis (2008)	O detalhamento do processo de implementação de reformas portuárias em seus diferentes estágios, bem como os indicadores de performance portuária contemplando aspectos internos (eficiência) e externos (eficácia).	Detalhar o processo de reforma portuária considerando os diferentes estágios e os indicadores de desempenho portuário aprofundando o Modelo <i>Matching Framework</i> .	Não foi totalmente aplicado, utilizando-se da verificação de indicadores de desempenho, por meio de uma amostra de 12 autoridades portuárias em cinco países (Itália, Canadá, Coreia, Estados Unidos da América - EUA e Reino Unido).
Ações de governança	Milan e Vieira (2011)	Modelo composto por quatro eixos: Formação e Gestão do Conhecimento, Gestão e Operações Portuárias, Qualidade dos Serviços e Alinhamento da Comunidade Portuária e Segurança, Responsabilidade Social e Gestão Ambiental).	Auxiliar o estudo da governança em cadeias logístico-portuárias.	Estudo de caso na Autoridade Portuária de Valência.
Quem/como/o que/para que governa	Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013)	Os resultados de governança (para que governa) indicam a necessidade de ações (como governa) que serão implementadas nos elementos de governança (o que governa), a partir da estrutura de governança existente (quem governa).	Apoiar a análise da governança em cadeias logístico-portuárias, discutindo sua operacionalização em um processo de reforma portuária.	Uma comparação da governança dos Portos de Valência e Santos foi feita a partir do modelo de governança conceitual proposto. Foram feitas entrevistas com os gestores (fase qualitativa) e também uma pesquisa junto aos usuários (fase quantitativa) dos portos elencados.

Quadro 47 – Síntese dos pressupostos teóricos, objetivos e aplicação dos modelos de governança portuária.

(conclusão)

Modelo	Autores	Pressupostos Teóricos	Objetivo do Modelo	Aplicação
Quem/como/o que/para que governa	Zhang <i>et al.</i> (2018, 2019)	Em resposta as quatro questões apontadas por Vieira <i>et al.</i> (2014) e em direção a compreensão de “quem governa” e “o que é governado” (ZHANG <i>et al.</i> , 2018) e “como governar” e “governar para o que” (ZHANG <i>et al.</i> , 2019).	Compreender e detalhar as relações entre as quatro questões básicas da governança portuária.	O estudo é baseado em uma amostra total de 118 estudos sobre governança portuária.
Corporatização	Cutrim (2017)	A falta de planejamento e coordenação entre o transporte aquaviário, as disfunções e falta de coordenação entre as instituições, baixo nível de execução e a sobreposição de responsabilidades impactam negativamente na estrutura de governança do sistema portuário brasileiro.	Propor uma nova estrutura de planejamento e governança para o Brasil.	Pesquisa realizada com especialistas de instituições públicas e privadas e também com o Porto de Santos.
Mecanismos de governança, desempenho e influenciadores do desempenho	Caldeirinha <i>et al.</i> (2018)	O modelo tem por base três hipóteses que contemplam os mecanismos do modelo de governança, desempenho e os fatores que influenciam o desempenho portuário.	Analisar os mecanismos de governança portuária e os fatores de desempenho do porto e também entender a influência dos mecanismos do modelo de governança no desempenho portuário.	Aplicação de um questionário com 955 gerentes de empresas que operam nos cinco principais portos portugueses, com 105 respostas validadas.
Governança policêntrica	Monios (2019)	A aplicação de uma abordagem policêntrica possibilita explicitar e tentar identificar e classificar os relacionamentos, influências e relações de poder que direcionam as decisões e ações finais.	Encontrar evidências de como cada fator opera no sistema portuário, com a inclusão de diversos atores em escalas diferentes e com jurisdições sobrepostas.	<i>Framework</i> conceitual.
Análise de governança portuária e criação de valor	De Martino, Magnotti e Morvillo (2020)	As redes de relacionamento que moldam a dinâmica competitiva e cooperativa entre a autoridade portuária e os operadores portuários privados para gerenciar os recursos da cadeia de suprimentos em nível local.	Identificar os limites para um papel ativo da autoridade portuária, seja como facilitadora ou empreendedora.	O modelo foi aplicado em dois portos italianos: La Spezia e Trieste Marine

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores acima referenciados.

Na sequência e alicerçado nas pesquisas de Monios (2019), referindo-se a abordagem policêntrica e Zhang *et al.* (2018), quando afirmam que a governança multinível se tornou uma característica da governança portuária, apresenta-se a evolução do conceito, os pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível - MultiGov.

No caso brasileiro, a necessidade de um novo modelo de governança portuária se faz necessária em virtude de todos os desafios que o país encontra no setor. Percebe-se que o modelo aplicado não consegue responder a complexidade do setor portuario e as suas múltiplas relações. Estudos governamentais e não governamentais apontam a deficiência de infraestrutura e déficit de conexão no setor portuário nacional (CAMPOS NETO *et al.*, 2009; BRASIL/BNDES, 2017), a necessidade de considerar a relação porto-cidade em instrumentos regulatórios e legislativos (BRASIL/PNLP, 2019), a elaboração de projetos e planos com metodologias integradas, mitigando a crescente não integração dos processos de planejamento logístico (BRASIL/TCU, 2016) ocasionando baixa qualidade, dados desatualizados e sem considerar as demandas da comunidade (GOMIDE *et al.*, 2018) e a nomeação de gestores sem qualificação técnica ou gerencial, o que representa um obstáculo à gestão profissional das autoridades portuárias públicas (BRASIL/TCU, 2019).

A explicitação desses casos, que se caracterizam como alguns exemplos dos desafios do setor portuário brasileiro, leva a considerar a implementação de uma governança portuária que vá ao encontro de redes multiníveis e multidimensionais integradas e colaborativas na busca de soluções coletivas (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021), características essenciais da MultiGov descritas no próximo subcapítulo.

2.9 GOVERNANÇA MULTINÍVEL: CONTEXTO, EVOLUÇÃO E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Para a MultiGov foram referenciadas as pesquisas de Alcantara, Broschek e Nelles (2016), Alcantara e Morden (2019), Bance e Chassy (2017), Benz e Eberlein (1999), Benz e Zimmer (2010), Conrad e Hilchey (2010), Conteh (2013), Corburn (2009), Couto (2018), Cruz e Smith (2016), Den Boer, Dieperink e Mukhtarov (2019), Dobbs (2016), Emmendoerfer, Freire e Kempner-Moreira (2021), Funtowicz e Ravetz (1993), Gänzle (2017), Hawkins, Kwon e Bae (2016), Henrichs e De Meza (2017), Honadle (2001), Hoogue e Marks (2003), Homsy e Warner (2013), Homsy, Liu e Warner (2019), Jalali (2006), Juerges, Leahy e Newig (2018), Kempner-Moreira e Freire (2021), Korhonen-Kurki *et al.* (2013), Koontz e Newig (2014),

Laurian, Walker e Crawford (2017), Lion, Martini e Volpi (2004), Liu *et al.* (2015), Marks (1993), Marti (2019), Metz e Below (2009), Monios (2019), Newig e Fritsch (2009), Piattoni (2009), Potluka e Liddle (2014), Sandström *et al.* (2020), Snower (2019), Stephenson (2013), Termeer, Dewulf e Van Lieshout (2010), Thomann, Trein e Maggetti (2019), Vaz e Reis (2017), Yang, Rounsevell e Haggett (2015) e Yi *et al.* (2019).

2.9.1 Contexto do termo

O pesquisador Gary Marks é referência quanto trata-se de MultiGov. Em 1993 o autor descreveu a dinâmica da integração da União Europeia entre os anos de 1980 e início de 1990, uma vez que os territórios nacionais encontravam-se em reestruturação, a partir de um único bloco (EMMENDOERFER; FREIRE; KEMPNER-MOREIRA, 2021)

De acordo com Couto (2018), em um estudo sobre os Fundos Estruturais, Marks, descreveu a União Europeia (EU) como um "[...] sistema baseado em uma negociação contínua entre os governos que se sobrepõem em diferentes níveis territoriais - supranacional, nacionais, regionais e locais - que resulta de um processo geral de redefinição, de redistribuição institucional e redistribuição de competências" (MARKS, 1993, p. 392, tradução nossa).

Na perspectiva de Hoogue e Marks (2003), a MultiGov pode ser definida em dois tipos. A MultiGov do Tipo I, descreve as jurisdições (internacional, nacional, regional ou local) em um número limitado de níveis, múltiplas tarefas, onde os limites de associação de tais jurisdições não se cruzam. Nessa tipologia, cada cidadão está localizado em um conjunto de jurisdições, onde somente uma jurisdição tem papel relevante na escala territorial. A estabilidade das jurisdições territoriais é uma característica forte nesse tipo de governança multinível, embora a alocação e competências políticas entre os níveis jurisdicionais seja flexível.

Diferentemente da tipologia anterior, a MultiGov do Tipo II é composta por jurisdições especializadas, fragmentada em partes funcionalmente específicas (serviço local e ou problema de recurso comum). O número de tais jurisdições é potencialmente enorme, as escalas em que operam variam finamente, características flexíveis de acordo com as demandas por mudanças na governança (HOOGUE; MARKS, 2003).

Para melhor compreender essas duas tipologias, o Quadro 48 detalha as suas principais características.

Quadro 48 – Tipos de MultiGov.

Tipo I	Características
Jurisdições de uso geral (múltiplas tarefas)	Os poderes de tomada de decisão estão dispersos pelas jurisdições, mas agrupados em um pequeno número. Essa ideia é forte na Europa.
Associações sem interseção	Geralmente territorial, como em estados nacionais, governos regionais e locais. As jurisdições são definidas por fronteiras e as jurisdições em níveis superiores e inferiores não se cruzam.
Número limitado de níveis jurisdicionais	Organização das jurisdições em apenas alguns níveis.
Arquitetura durável em todo o sistema	A escolha institucional sistêmica está escrita em toda a governança.
Tipo II	Características
Jurisdições com tarefas específicas	Jurisdições múltiplas e independentes com funções distintas.
Associações com interseção	As fronteiras serão cruzadas e as jurisdições se sobreporão parcialmente.
Número ilimitado de jurisdições	Organizada em um grande número de níveis. Cada bem ou serviço público deve ser fornecido pela jurisdição que internaliza efetivamente seus benefícios e custos.
Jurisdições flexíveis	Destinam-se a responder com flexibilidade às mudanças nas preferências dos cidadãos e nos requisitos funcionais.

Fone: Elaboração própria a partir de Hooghe e Marks (2003).

A MultiGov do Tipo I, segundo Jalali (2006) representa uma estrutura jurisdicional explícita, hierárquica e estável entre os diversos níveis. Em contrapartida, a MultiGov do Tipo II representa uma estrutura complexa, composta por várias jurisdições sobrepostas.

Para compreender a conceituação do termo, detalha-se a seguir a evolução do conceito de MultiGov a partir dos estudos de Alcantara, Broschek e Nelles (2016), Alcantara e Morden (2019), Benz e Eberlein (1999), Henrichs e De Meza (2017), Kempner-Moreira e Freire (2021), Korhonen-Kurki *et al.* (2013), Marti (2019), Monios (2019), Newig e Fritsch (2009), Piattoni (2009), Potluka e Liddle (2014), Sandström *et al.* (2020), Snower (2019), Termeer, Dewulf e Van Lieshout (2010), Thomann, Trein e Maggetti (2019), Vaz e Reis (2017) e Yi *et al.* (2019).

2.9.2 Evolução do conceito

Em uma revisão sistemática realizada por Kempner-Moreira e Freire (2021), as pesquisadoras trazem, de acordo com o Quadro 49, os diferentes conceitos de MultiGov presentes na literatura desde o início das publicações do termo.

Quadro 49 – Evolução do conceito de MultiGov.

(continua)

Autores/Ano	Definição
Benz e Eberlein (1999)	[...] elementos relativos ao compartilhamento de autoridade entre diferentes atores, até então apenas governamentais, para a formação de redes colaborativas.
Newig e Fritsch (2009)	[...] estruturas e processos políticos que vão além dos limites legais e administrativos para lidar com a interdependência dos atores no desenvolvimento social e na política.

Quadro 49 – Evolução do conceito de MultiGov.

(conclusão)

Autores/Ano	Definição
Piattoni (2009)	[...] conjunto diversificado de sistemas de coordenação e negociação entre atores formalmente independentes, mas funcionalmente interdependentes, que estabelecem relações complexas entre si e continuam a redefinir suas inter-relações por meio de um processo contínuo de coordenação e negociação.
Termeer, Dewulf e Van Lieshout (2010)	[...] processos de interações relevantes e contínuas entre atores públicos e privados que atuam em diferentes níveis, a fim de atingir os objetivos coletivos com maior eficiência, acreditando que essas interações têm maior potencial para atuar em situações complexas.
Korhonen-Kurki <i>et al.</i> (2013)	[...] implementação de políticas públicas, em diferentes níveis, por atores com influências e valores diversos, onde os processos de decisão ocorrem em vários níveis e escalas, o que requer elos horizontais, verticais e cruzados entre os próprios jogadores
Alcantara, Broschek e Nelles (2016)	[...] formulação de política por meio de um processo de tomada de decisão colaborativa envolvendo uma variedade de atores governamentais e não governamentais, em diferentes níveis e instâncias, com o objetivo de produzir o bem coletivo.
Vaz e Reis (2017)	[...] formação de redes, em que a cooperação horizontal possibilita a operação organizada de diferentes atores, que são valorizados em todas as etapas do processo de tomada de decisão.
Snower (2019) e Monios (2019)	[...] sistema que respeita a maioria dos oito Princípios Fundamentais de Design de Elinor Ostrom (1990). Segundo esses autores, esses princípios promovem a interação e cooperação necessárias para atuar nos diferentes níveis de governança.
Marti (2019)	[...] interações verticais, horizontais e transversais de atores públicos e privados engajados em soluções coletivas. [...] envolve mais do que jurisdições territoriais e seus governos, sociedade civil e organizações privadas, pois transcende as fronteiras entre esses atores.
Henrichs e De Meza (2017)	[...] uma nova perspectiva para compreender as diferentes relações entre os diferentes níveis, ampliando as estruturas verticais e horizontais, públicas e privadas, proporcionando-lhes uma decisão cooperativa, coesa e transparente. processo de fazer que leva ao desenvolvimento coletivo da rede que o compõe.
Yi <i>et al.</i> (2019)	[...] modelo de governança colaborativa em que atores públicos e privados estão envolvidos em uma rede complexa de diferentes níveis, mantendo sua independência vertical ou horizontal, o que diferencia este modelo da hierarquia tradicional.
Alcantara e Morden (2019)	[...] sistema dentro de outros sistemas, um modelo com instâncias específicas de tomada de decisão que aparecem esporadicamente ou regularmente ao longo do tempo, sistemas e espaço.
Sandström <i>et al.</i> (2020)	Se as instâncias desta governança aparecem frequentemente e permanecem estáveis, o conjunto dessas instâncias torna-se um sistema MultiGov, que pode seguir a lógica territorial ou a lógica contextual.
Monios (2019)	[...] este sistema incorpora múltiplos níveis de organizações governamentais, não governamentais e indivíduos, em um processo de descentralização e desconcentração que não apenas transfere poder, mas leva à reestruturação qualitativa.
Thomann, Trein e Maggetti (2019)	[...] sistema de negociação contínua, onde as decisões são compartilhadas com atores públicos e privados que estão em diferentes níveis.
Kempner-Moreira e Freire (2021)	MultiGov é sistema complexo de governança de redes multiníveis e multidimensionais de interações e colaborações, que transcende as fronteiras entre entidades internas e externas, públicas e privadas, reconhecendo-as como autônomas, responsáveis e engajadas em processos decisórios colaborativos, coesos e transparentes, em busca de soluções coletivas para o bem comum.

Fonte: Elaborado a partir de Kempner-Moreira e Freire (2021, p. 41-42, tradução nossa).

Benz e Eberlein (1999) corroboram que as primeiras definições de MultiGov relacionam-se ao territorialismo da EU, contribuindo para a formação do termo MultiGov e incorporando em sua conceituação elementos vinculados ao compartilhamento de autoridade

entre diferentes atores, até então apenas governamentais, para a formação de redes colaborativas.

Uma década após, Newig e Fritsch (2009) trazem para o conceito as estruturas e processos políticos em fase da interdependência dos atores no desenvolvimento social e na política. Em contrapartida, os estudos de Piattoni (2009), referência no contexto da MultiGov, trazem uma definição abrangente, considerando um conjunto de diversos sistemas de coordenação e negociação independentes e interdependentes, possibilitando também utilizar o conceito em diferentes contextos, além do territorial.

Nesse alinhamento amplo e complexo, Termeer Dewulf e Van Lieshout (2010) trazem as interações entre atores públicos e privados, atuantes em diferentes níveis em situações complexas, acompanhados da implementação de políticas públicas, em diferentes níveis, conforme apontam Korhonen-Kurki *et al.* (2013).

A tomada de decisão colaborativa é apontada por Alcantara, Broschek e Nelles (2016) envolvendo também atores governamentais e não governamentais, em diferentes níveis e instâncias, objetivando a produção do bem comum. Já o enfoque nas redes interorganizacionais é determinada por Vaz e Reis (2017), com diferentes atores, que são valorizados em todas as etapas do processo de tomada de decisão.

Sob a perspectiva da Teoria dos Comons, Snower (2019) e Monios (2019) promovem a interação e a cooperação necessárias para atuar nos diferentes níveis de governança. E corroborando com os demais autores, Henrichs e De Meza (2017) e Marti (2019) salientam o conjunto de interações verticais, horizontais e transversais de atores públicos e privados, decisões cooperativas, coesas e transparentes, proporcionando soluções coletivas em rede, promovendo também o diálogo entre a visão das redes e do bem comum (YI *et al.*, 2019).

Sandström *et al.* (2020) traz a lógica territorial ou a lógica contextual que conforme argumenta Monios (2019) incorpora múltiplos níveis de organizações governamentais, não governamentais e indivíduos, em um processo de descentralização e desconcentração que não apenas transfere poder, mas leva à reestruturação qualitativa. Também nesse contexto de sistema, Thomann, Trein e Maggetti (2019) incorporam no conceito as negociações contínuas, onde as decisões são compartilhadas com atores públicos e privados que estão em diferentes níveis. E por fim, Kempner-Moreira e Freire (2021) cunharam um conceito sinalizando para um sistema complexo, redes multiníveis e multidimensionais, interação, colaboração, atores públicos e privados, transparência e coletividade.

Após a apresentação e compreensão do conceito de MultiGov, Kempner-Moreira e Freire (2021) destacam oito abordagens: *i*) abordagem original; *ii*) abordagem funcional; *iii*) abordagem combinada; *iv*) abordagem normativa; *v*) abordagem comparativa (STEPHENSON, 2013); *vi*) abordagem de rede interorganizacional (KORHONEN-KURKI *et al.*, 2013; PIATTONI, 2009; VAZ; REIS, 2017); *vii*) abordagem do bem comum (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016; MONIOS, 2019; SNOWER, 2019); e *viii*) abordagem de sistema (ALCANTARA; MORDEN, 2019; THOMANN; TREIN; MAGGETTI, 2019).

2.9.3 Pressupostos teóricos e diretrizes

Além de trazer a evolução e as abordagens para a configuração da MultiGov, Kempner-Moreira e Freire (2021) categorizaram os pressupostos teóricos em sete categorias distintas, descritas no Quadro 50.

Quadro 50 – Categoria e descrição dos pressupostos teóricos da MultiGov.

Categorias dos Pressupostos Teóricos	Descrição
Composição	A inclusão de vários <i>stakeholders</i> que, em conjunto, avaliam e tomam decisões, tendo em conta diferentes interesses (BANCE; CHASSY, 2017) contribuindo para a aceitação prévia das decisões e para uma implementação mais eficaz (NEWIG; FRITSCH, 2009).
Diversidade	A diversidade de atores e níveis de atuação possibilita múltiplas visões que se complementam no processo de tomada de decisão, proporcionando uma solução mais completa e abrangente (JUERGES; LEAHY; NEWIG, 2018; NEWIG; FRITSCH, 2009).
Acoplamento	A qualidade dos resultados do MultiGov tem forte correlação com o número de níveis de governança envolvidos, e uma correlação mais fraca, porém mais clara com o número de atores (NEWIG; FRITSCH, 2009). No entanto, a qualidade do acoplamento - rígido ou mais flexível - reforça os atores interessados em colaborar e interagir, buscando soluções ótimas (BENZ; ZIMMER, 2010).
Interação	A interação entre os <i>players</i> promove a aprendizagem e o empoderamento das partes interessadas (BANCE; CHASSY, 2017; DEN BOER; DIEPERINK; MUKHTAROV, 2019; MONIOS, 2019). Na visão de Thomann, Trein e Maggetti (2019) os sistemas MultiGov variam em grau de integração institucional e política, bem como em diferenciação funcional - os delegação de autoridade para lidar com desafios específicos.
Flexibilidade	A flexibilidade da descentralização em vários níveis oferece maior adaptabilidade e uso mais sustentável dos recursos (NEWIG; FRITSCH, 2009).
Bem comum	O que prevalece é o bem comum contra a distinção entre políticas internas e externas (VAZ; REIS, 2017). A legitimidade é caracterizada pela aceitação e concordância dos atores MultiGov com o sistema, regras, descentralização e coordenação de todo o processo e, para tanto, transparência, tomada de decisão inclusiva e participativa, responsabilidade, equidade e segurança são essenciais (JUERGES; LEAHY; NEWIG, 2018).
Responsabilidade, Autonomia e Poder	O poder dos <i>players</i> não está mais concentrado em posições institucionais (posicionais), mas também em reputações e redes de recursos (relacionais) (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014) o que promove a divisão de responsabilidades, distribuindo-as em todos os níveis e estimulando as ações de interesse coletivo (LION; MARTINI; VOLPI, 2004).

Fonte: Elaborado a partir de Kempner-Moreira e Freire (2021, p. 43-44, tradução nossa).

Kempner-Moreira e Freire (2021) argumentam que os estudos sobre a MultiGov, mesmo que apresentem abordagens distintas, possuem complementariedade, apontadas nos estudos de diversos pesquisadores. Nesse contexto, as autoras trazem o exemplo de Piattoni (2009), no qual descreve três diretrizes interconectadas, interdependentes e com arranjos dinâmicos sob a perspectiva da dimensão política: *i*) mobilização política para a descentralização de autoridade e responsabilidades; *ii*) formulação de políticas em arranjos mais estruturados de coordenação e regulação entre os diferentes atores; e *iii*) reestruturação dos papéis públicos e privados.

Sob a perspectiva de múltiplos níveis, Korhonen-Kurki *et al.* (2013) apresentam também três diretrizes: *i*) atores de um nível participando de processos em outro nível; *ii*) instituições criadas em um nível podem influenciar processos ou instituições em outro nível; e *iii*) o conhecimento produzido em um nível pode influenciar processos em outros níveis. Essa dimensão também é apontada por Gänzle (2017) nas relações simultâneas de atores públicos e privados em diferentes níveis, característica desse tipo de governança.

Envolvendo a perspectiva da integração e colaboração, Potluka e Liddle (2014) descrevem quatro diretrizes: *i*) participação de atores não governamentais; *ii*) tomada de decisão não mais baseada em territórios isolados; *iii*) transformação do papel do governo em novas estratégias de coordenação e rede; e *iv*) quebrar paradigmas na distribuição tradicional de autoridade e responsabilidade.

Kempner-Moreira e Freire (2021) relatam também que alguns pesquisadores compreendem que a multiplicidade de atores pode ser considerada um problema, em virtude da complexidade para a tomada de decisão. Assim, uma estratégia é a redução da complexidade em algumas etapas do processo de tomada de decisão (BENZ; EBERLEIN, 1999; NEWIG; FRITSCH, 2009), bem como a autorregulação, proporcionando soluções mais eficazes com a determinação de critérios para governar recursos comuns sem uma estrutura *top down* (MONIOS, 2009). Para resolver os desafios da complexidade, Yang, Rounsevell e Haggett (2015) definem cinco diretrizes: *i*) mediação e ações comunitárias; *ii*) estabelecimento de metas; *iii*) ajuda financeira; *iv*) sistema flexível; *v*) estruturas de consistência, transparência e responsabilidade.

De acordo com a literatura e para respeitar os pressupostos da MultiGov, Kempner-Moreira e Freire (2021) argumentam que o planejamento estratégico deve congrega todos os níveis de governança (HENRICHS, DE MEZA, 2017; RANTALA, HAJJAR, SKUTSCH, 2014), proporcionando o aprendizado, o desenvolvimento do pensamento coletivo e as

iniciativas nos diferentes níveis da estrutura de governança (BENZ, EBERLEIN, 1999; RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014).

Sob a perspectiva hierárquica, a mesma não está totalmente ausente na MultiGov (ALCANTARA; MORDEN, 2019), ou seja, caracteriza-se como uma mistura de hierarquia ajustável para proporcionar a colaboração e integração (CONTEH, 2013) e deve apoiar arranjos cooperativos fluídos, proporcionando a negociação, coprodução e resultados coletivos entre atores públicos e privados (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES; 2016, ALCANTARA; MORDEN, 2019; MARTI, 2019). Assim, Kempner-Moreira e Freire (2021, p. 46, tradução nossa) corroboram, afirmando que “[...] as relações das redes colaborativas são caracterizadas pela interdependência mútua, e não mais pela competição, o que requer ajustes estruturais e procedimentais quanto à interação entre os diferentes níveis.

Nesse modelo de governança ressalta-se uma classificação institucional igualitária, respeitando a autonomia, a divisão de responsabilidades, as ações de interesse coletivo (LION; MARTINI; VOLPI, 2004) com uma abordagem que envolve aprendizagem também coletivo (BANCE; CHASSY, 2017), consenso não obrigatório, tomada de decisão colaborativa e não hierárquica (ALCANTARA; MORDEN, 2019).

Corroborando com os autores anteriormente mencionados, Kempner-Moreira e Freire (2021) também mencionam em seus estudos que Henrichs e De Meza (2017) compreendem essa governança com relação direta com o compartilhamento de poder e gestão, equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e coordenação de múltiplos atores governamentais e não governamentais, materializada em espaços de negociação fluídos e flexíveis para a condução de interesses coletivos.

E sob a perspectiva de sistema de Dobbs (2016) e Sandström *et al.* (2020), Kempner-Moreira e Freire (2021, p. 47, tradução nossa) trazem a importância da “[...] descentralização de autoridade e responsabilidades de um governo central para centros de autoridade distribuídos vertical, horizontal e transversalmente, onde diferentes atores em diferentes níveis devem encontrar novas formas de convivência, com os objetivo do bem comum.”

A partir dos pressupostos teóricos, o Quadro 51 apresenta um resumo dos elementos teóricos da MultiGov, relacionando-os com as respectivas diretrizes.

Quadro 51 – Resumo dos elementos teóricos do Modelo MultiGov nas organizações.

(continua)

Governança Multinível (MultiGov)				
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes		
		Diretrizes	Descrição	
1	Composição (BANCE; CHASSY, 2017; NEWIG; FRITSCH, 2009).	1	Aprendizagem Multinível	A tomada de decisão não é mais baseada em territórios únicos (POTLUKA; LIDDLE, 2014).
				Diferentes <i>players</i> em diferentes níveis (DOBBS, 2016; SANDSTRÖM <i>et al.</i> , 2020).
2	Diversidade (JUERGES; LEAHY; NEWIG, 2018; NEWIG; FRITSCH, 2009).	1	Aprendizagem Multinível	Reestruturação de papéis públicos e privados com a participação de atores não governamentais (PIATTONI, 2009; POTLUKA; LIDDLE, 2014; GÄNZLE, 2017).
				A coprodução deve ocorrer em vários níveis, onde atores públicos e privados realizam esforços simultâneos para alcançar resultados coletivos (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016).
3	Acoplamento (BENZ; ZIMMER, 2010; NEWIG; FRITSCH, 2009)	2	Redes colaborativas intra e interorganizacionais	Transformação do papel do governo em novas estratégias de coordenação e trabalho em rede (POTLUKA; LIDDLE, 2014).
				Organização em arranjos que podem ser entendidos (STEPHENSON, 2013).
				Mediação para ajuda financeira (YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015).
4	Interação (BANCE; CHASSY, 2017; DEN BOER; DIEPERINK; MUKHTAROV, 2019; MONIOS, 2019; THOMANN; TREIN; MAGGETTI, 2019)	3	Integração	O conhecimento produzido em um nível pode influenciar processos em outros níveis (KORHONEN-KURKI <i>et al.</i> , 2013).
				A interação deve implicar negociação entre os <i>players</i> (MARTI, 2019).
				Buscar consenso para o desenvolvimento de soluções e, quando o consenso não for possível, deve haver aceitação dos argumentos apresentados (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014; HENRICHES; DE MEZA, 2017). O consenso não é obrigatório, mas a tomada de decisão deve ser colaborativa e não hierárquica (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016).
				Adoção de instrumentos adequados de controle e feedback (BENZ; EBERLEIN, 1999; DĄBROWSKI, 2014).
				Definição de metas que equilibram e integram prioridades (YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015).
5	Flexibilidade (NEWIG; FRITSCH, 2009)	4	Descentralização de autoridade	Os <i>players</i> em um nível participam de processos em outro nível; instituições criadas em um nível podem influenciar processos ou instituições em outro nível (KORHONEN-KURKI <i>et al.</i> , 2013; YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015).
				Planejamento estratégico colaborativo (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014).
6	Bem comum (JUERGES; LEAHY; NEWIG, 2018; VAZ; REIS, 2017)	5	Auto-organização do sistema	Formulação de políticas na forma de arranjos mais estruturados de coordenação e regulação entre os diferentes atores (PIATTONI, 2009).
				Mediação que incentiva a participação e aumenta a eficiência por meio da ação comunitária (YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015).
				Desenvolvimento do pensamento coletivo (BENZ; EBERLEIN, 1999; RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014).
				Os <i>players</i> são interdependentes para desenvolver soluções coletivas (MARTI, 2019).
				Encontrar novas formas de convivência, com o objetivo do bem comum (DOBBS, 2016; SANDSTRÖM <i>et al.</i> , 2020).

Quadro 51 – Resumo dos elementos teóricos do Modelo MultiGov nas organizações. (conclusão)

Governança Multinível (MultiGov)				
Categorias dos Pressupostos Teóricos	Diretrizes			
	Diretrizes	Descrição		
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder (LION; MARTINI; VOLPI, 2004; RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014)	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Mobilização política para a descentralização de autoridade e responsabilidades (POTLUKA; LIDDLE, 2014).
				Hierarquias verticais formais desafiadoras (MARTI, 2019).
				A hierarquia não está totalmente ausente, mas apoia arranjos cooperativos (ALCANTARA; MORDEN, 2019).
				Mistura de hierarquia e colaboração, para que os diferentes níveis possam se adaptar (CONTEH, 2013).
				Quebra de paradigmas na distribuição tradicional de autoridade e responsabilidade (PIATTONI, 2009).
				Igualdade de classificação institucional, respeitando a autonomia da central de comando, para promover a divisão de responsabilidades entre os atores, atribuindo responsabilidades em todos os níveis e estimulando ações de interesse coletivo (LION; MARTINI; VOLPI, 2004).
				Compartilhando autoridade igualitária para que os jogadores se qualifiquem como uma instância de MultiGov (ALCANTARA; MORDEN, 2019).
				Autorregulação (MONIOS, 2019).
				Aprendizagem e iniciativa em todos os diferentes níveis da estrutura de governança (BENZ; EBERLEIN, 1999; RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014).
				Estruturas de consistência, transparência e responsabilidade (YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015).
Descentralização da autoridade e responsabilidades de um governo central em centros de autoridade distribuídos vertical, horizontal e transversalmente (DOBBS, 2016; SANDSTRÖM <i>et al.</i> , 2020).				

Fonte: Adaptado de Kempner-Moreira e Freire (2021, p. 48-49, tradução nossa).

Para que se possa configurar a MultiGov considerando-a um sistema complexo, envolvendo redes multiníveis e multidimensionais, com interação, colaboração, atores públicos e privados, transparência e coletividade, devem ser respeitados, conforme Kempner-Moreira e Freire (2021), os sete pressupostos teóricos e as seis diretrizes decorrentes das abordagens teóricas mais contemporâneas baseadas nas teorias das redes interorganizacionais, do bem comum e do sistema.

2.9.4 Mecanismos e componentes

Benz e Eberlein (1999) apresentam **três mecanismos** para a MultiGov: *i)* Aprendizagem em rede; *ii)* Comunicação efetiva; e *iii)* Arenas independentes para negociação,

essenciais para tornar eficaz a cooperação e a resolução de problemas (BENZ; EBERLEIN, 1999), detalhados na sequência:

1. Aprendizagem em rede: “O aprendizado leva à inovação e flexibilidade, o que favorece o ajuste das estruturas existentes.” (BENZ; EBERLEIN, 1999, p. 334, tradução nossa).

2. Comunicação efetiva: “A comunicação ajuda a melhorar a base de informação das negociações e torna as decisões intergovernamentais aceitáveis para os membros dos parlamentos regionais, cidadãos e associações.” (BENZ; EBERLEIN, 1999, p. 334, tradução nossa). Kempner-Moreira e Freire (2021) reforçam que a comunicação efetiva garante que os participantes tenham informações relevantes, contribuindo para a participação em boas negociações e tomadas de decisão.

3. Arenas independentes para negociação: “[...] isso só pode funcionar se as tarefas puderem ser subdivididas e se as decisões de nível superior deixarem algum espaço para a tomada de decisão autônoma nos níveis inferiores. Caso contrário, prevalece a centralização com todas as suas consequências negativas.” (BENZ; EBERLEIN, 1999, p. 333, tradução nossa). Kempner-Moreira e Freire (2021) complementam que promovem a cooperação e a resolução efetiva dos problemas, ao mesmo tempo que reduzem a complexidade e ampliam a adaptabilidade dos atores da rede.” E, Benz e Eberlein (1999) também argumentam, que o problema da complexidade é reduzido com a diferenciação de arenas para negociação, garantindo que os atores tenham flexibilidade suficiente para garantir os acordos.

Por fim, Dobbs (2016) esclarece que na MultiGov os mecanismos podem ter maior flexibilidade do que na governança tradicional, usufruindo-se não somente de instrumentos formais (políticas e medidas), como informais (diálogo social e métodos de coordenação).

Com relação aos componentes, Homsy, Liu e Warner (2019) estruturaram cinco componentes de hierarquia e interações horizontais para a MultiGov: *i)* Coprodução de conhecimento; *ii)* Engajamento dos múltiplos atores; *iii)* Autoridade sancionadora e coordenadora com um papel central; *iv)* Capacidade de fornecimento adequado; e *v)* Enquadramento de co-benefícios, detalhados na sequência.

1. Coprodução de conhecimento: tem por objetivo tornar o conhecimento local parte do discurso em parceria com os formuladores de políticas e analistas técnicos (FUNTOWICZ; RAVETZ, 1993; HOMSY; WARNER, 2013), possibilitando que os atores ausentes nos processos de geração de conhecimento e criação de políticas sejam identificados (CORBURN, 2009). Dessa forma, a confiança é construída, compreendendo as posições e valores de outros

atores, favorecendo a sustentabilidade e a implementação de políticas mais eficazes (LAURIAN; WALKER; CRAWFORD, 2017).

2. Engajamento dos múltiplos atores: favorece as ações governamentais a partir das reivindicações de seus cidadãos (CONRAD; HILCHEY, 2010), promovem o interesse em torno de discussões políticas e impulsionam resultados sustentáveis (CRUZ; SMITH, 2016).

3. Autoridade sancionadora e coordenadora com um papel central: ajuda no enquadramento do problema, determina a distribuição de externalidades, fornece estruturas organizacionais, impõem soluções com o envolvimento de atores descentralizados (HAWKINS; KWON, BAE, 2016; HOMSY; WARNER, 2013) e o incentivo a inovação local. Homsy, Liu e Warner (2019, p. 3, tradução nossa) explicam que “[...] em um sistema de governança multinível, o poder é compartilhado por toda a rede. Ainda assim, o estado de direito deve existir e a autoridade central deve ter o poder de punir aqueles que não mantiverem seus compromissos com os objetivos da estrutura.” E ainda reconhecem [...] a necessidade de um centro forte para garantir que os atores da rede se coordenem para cumprir os objetivos das políticas públicas.” (HOMSY; LIU; WARNER, 2019, p. 3, tradução nossa).

4. Capacidade de fornecimento adequado: se faz necessária, pois a MultiGov requer que os envolvidos tenham a capacidade de mobilizar recursos, sejam estes técnicos, profissionais e financeiros, em um ambiente cada vez mais complexo (HONADLE, 2001; KOONTZ; NEWIG, 2014; LIU *et al.*, 2015).

5. Enquadramento de co-benefícios: o bem comum e a interação se fazem presentes, pois o reenquadramento de um problema comum pode contrariar atitudes políticas negativas e construir consenso (HAWKINS; KWON; BAE, 2016), estimulando a ação local (METZ; BELOW, 2009).

Vale ressaltar que a MultiGov é adaptável a diferentes contextos complexos (YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015) e que o sucesso para a sua implementação passa pela “[...] energia distribuída às autoridades localizadas nos diferentes níveis e pela identificação das aplicações deste sistema de governança. Os mecanismos e componentes são decisivos, pois permitem respeitar as diretrizes para operar em ambientes multinível.” (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021, p. 47, tradução nossa).

Os mecanismos e componentes da MultiGov foram devidamente vinculados com as diretrizes e as categorias dos pressupostos teóricos identificados por Kempner-Moreira e Freire (2021) no Quadro 52.

Quadro 52 – Mecanismos e componentes da MultiGov.

Governança Multinível (MultiGov)					
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	
1	Composição (BANCE; CHASSY, 2017; NEWIG; FRITSCH, 2009).	1	Aprendizagem Multinível	Aprendizagem em rede (BENS; EBERLEIN, 1999)	Coprodução de conhecimento (HOMSY; LIU; WARNER, 2019)
2	Diversidade (JUERGES; LEAHY; NEWIG, 2018; NEWIG; FRITSCH, 2009).				
3	Acoplamento (BENZ; ZIMMER, 2010; NEWIG; FRITSCH, 2009)	2	Redes colaborativas intra e interorganizacionais		
4	Interação (BANCE; CHASSY, 2017; DEN BOER; DIEPERINK; MUKHTAROV, 2019; MONIOS, 2019; THOMANN; TREIN; MAGGETTI, 2019)	3	Integração	Comunicação efetiva (BENS; EBERLEIN, 1999)	Engajamento dos múltiplos atores (HOMSY; LIU; WARNER, 2019)
5	Flexibilidade (NEWIG; FRITSCH, 2009).	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação (BENS; EBERLEIN, 1999)	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central (HOMSY; LIU; WARNER, 2019)
6	Bem comum (JUERGES; LEAHY; NEWIG, 2018; VAZ; REIS, 2017)	5	Auto-organização do sistema		Capacidade de fornecimento adequado (HOMSY; LIU; WARNER, 2019)
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder (LION; MARTINI; VOLPI, 2004; RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014)	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia		Enquadramento de co-benefícios (HOMSY; LIU; WARNER, 2019)

Fonte: Adaptado de Kempner-Moreira e Freite (2021).

A atuação em múltiplos níveis necessita de reorganização de processos e estruturas, desenvolvimento da capacidade do trabalho em redes colaborativas, compartilhamento de autoridade e conhecimento, auto-organização e coprodução (CONTEH, 2013), mantendo um grau adequado de coerência e coesão em detrimento da diversidade de atores envolvidos em múltiplos níveis em um ambiente cada vez mais dinâmico e complexo (DOBBS, 2016; MONIOS, 2019).

Após descrever a Governança Portuária e a MultiGov, apresenta-se no próximo subcapítulo as práticas internacionais de governança, envolvendo diversos portos internacionais.

2.10 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS. DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA

As experiências internacionais de governança portuária foram estruturadas por continente: África (AGO; YAN; ENAM, 2016; MEYIWA; CHASOMERIS, 2016; GAMASSA; CHEN, 2017), Américas (FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ; PAIS-MONTES, 2018; KNATZ, 2017; SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017; WILMSMEIR; SANCHEZ, 2017), Ásia (CULLINANE; WANG, 2006; SHINOHARA; SAIKA, 2018; SONG; LEE, 2006; SONG; CULLINANE, 2006; TSENG; PILCHER, 2017), Europa (BAIRD, 1995, 2000; CALDEIRINHA; FELÍCIO; CUNHA, 2017; DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017; DE LANGEN; HEIJ, 2014; DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017; PALLIS, 2006; PALLIS; SYRIOPOULOS, 2007; PALLIS; VAGGELAS, 2017; PAROLA *et al.*, 2017; VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017; VALLERI; LAMONARCA; PAPA, 2006) e Oceania (MEMON, MILNE; SELSBY, 2004).

2.10.1 África

Para a governança africana, destacam-se aquelas aplicadas e desenvolvidas por meio de reformas portuárias pela África do Sul (MEYIWA; CHASOMERIS, 2016), Costa do Marfim (GAMASSA; CHEN, 2017) e Gana (AGO; YAN; ENAM, 2016).

2.10.1.1 África do Sul

De acordo com Meyiwa e Chasomeris (2016) os portos sul-africanos possuem principalmente características de porto público, embora não sejam puramente um sistema portuário público, uma vez que o regulador é um órgão público, o proprietário do terreno é a Transnet Autoridade Portuária Nacional - National Port Authority – TNPA (uma divisão da Transnet), o operador portuário é uma empresa irmã da TNPA e também coexistem nesse sistema, empresas privadas menores que lidam com *commodities* a granel e *break-bulk*.

Os autores explicam que a Transnet é um conglomerado de transportes sul-africano, uma empresa estatal, onde o estado possui participação de 100%, por meio do Departamento de Empresas Públicas e suas divisões: Transnet Pipelines, Transnet Freight Rail e Transnet Engineering. A TNPA é a proprietária dos portos e lida com a facilitação do comércio marítimo nos portos da África do Sul (MEYIWA; CHASOMERIS, 2016).

“Tampouco se pode classificar o sistema portuário como um modelo de porto semi-público, porque tanto o setor público quanto o privado desempenham um papel. Portanto, o sistema portuário na África do Sul não está em conformidade com as quatro classificações [...]”, ou seja, *service*, *toll*, *landlord* ou *private port*, e “[...] encontra seu próprio ajuste ímpar entre os modelos de porto público e semipública.” (MEYIWA; CHASOMERIS, 2016, p. 859, tradução nossa).

A pesquisa também aponta algumas preocupações, opiniões e recomendações de *stakeholders* com relação à governança portuária, como: *i)* A estrutura atual inibe a competitividade global dos portos e as altas tarifas portuárias atrapalham a lucratividade dos *stakeholders*; *ii)* Modelo de requisitos de receita linear injustificável e arbitrário; *iii)* Falta de contabilidade para as condições econômicas prevalentes; *iv)* Falta de conformidade nas políticas nacionais e a presença de inconsistências; *v)* Bloqueio na transparência ao relatar ou justificar tarifas; e *vi)* Abuso de poder do monopólio (MEYIWA; CHASOMERIS, 2016).

O estudo ainda salienta que a Transnet ainda não iniciou a transição da TNPA para a Autoridade Portuária Nacional (Pty) Ltd conforme declarado na Lei Nacional dos Portos de 2005, por meio da corporatização, “[...] de modo a tornar a TNPA mais responsável no futuro, e também que a TNPA seja colocada em igualdade de condições com outros jogadores, como proprietários de cargas e serviços provedores.” (MEYIWA; CHASOMERIS, 2016, p. 869, tradução nossa).

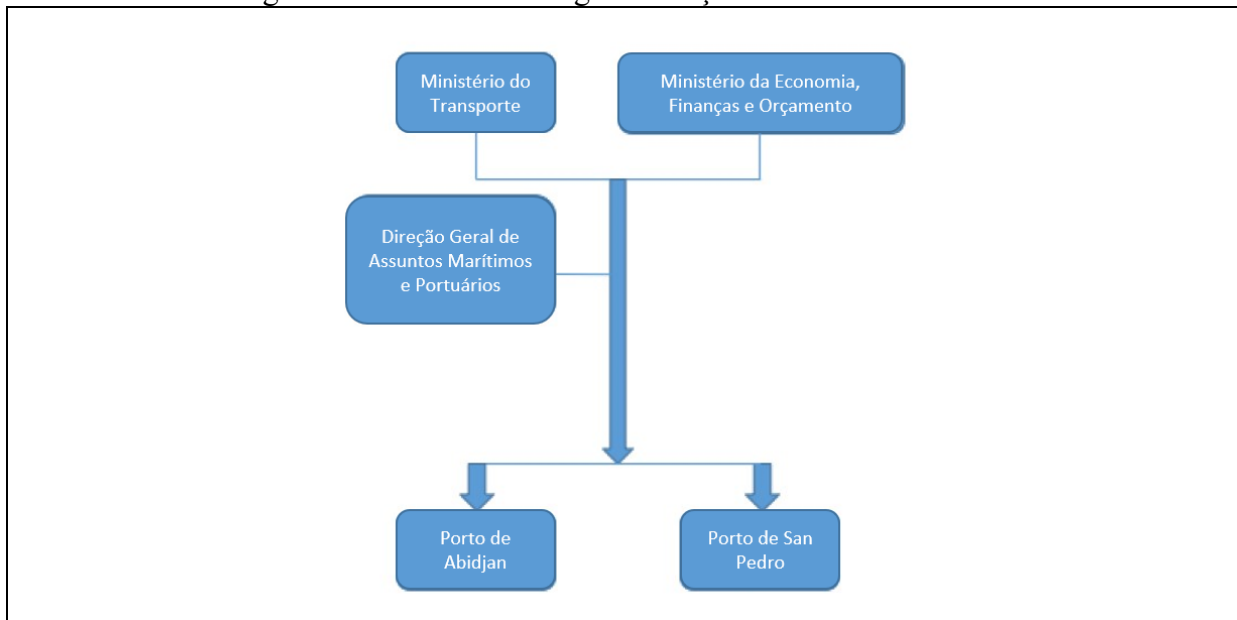
2.10.1.2 Costa do Marfim

Durante a Conferência Internacional de Sistemas de Serviço e Gerenciamento de Serviços realizada em Dalian/China em 2017, Gamassa e Chen (2017) ressaltam que os portos da Costa do Marfim passaram por três períodos: *i)* controle francês (1951-1959); *ii)* a independência do país em 1960 inaugurou o período de controle totalmente estatal dos portos (1960-1999); e *iii)* a partir dos anos 2000, implementou-se parcialmente o modelo *Landlord Port* e *Service Port*.

Gamassa e Chen (2017) esclarecem que os portos da Costa do Marfim ainda são governados pelas autoridades portuárias locais, sob a supervisão técnica do Ministério dos Transportes e a supervisão financeira do Ministério da Economia, Finanças e Orçamento e que o modelo *Landlord Port* combinado com o *Service Port* enfrenta diferentes desafios, uma vez que existe uma total ausência de um regulador portuário para os portos de Abidjan e São Pedro.

Nesse sentido, a Figura 29 apresenta a atual estrutura de governança portuária do país, demonstrando que não oferece as garantias necessárias aos investidores privados (GAMASSA; CHEN, 2017).

Figura 29 – Estrutura de governança na Costa do Marfim.



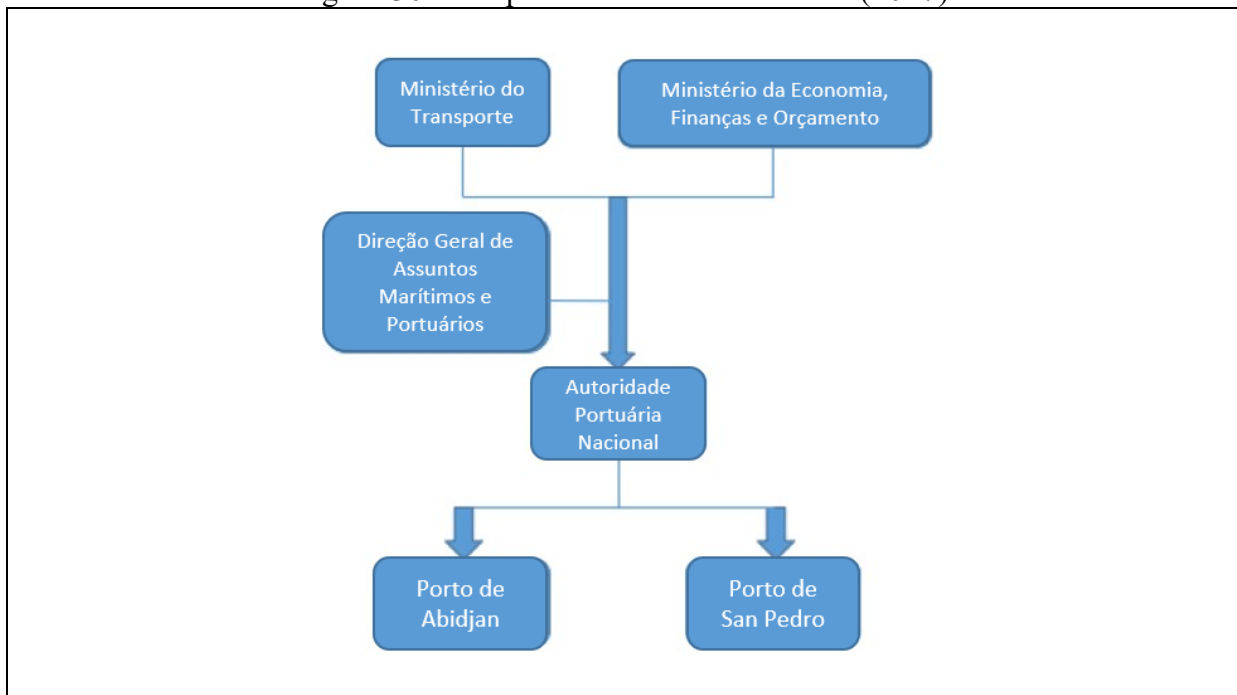
Fonte: Gamassa e Chen (2017, p. 3, tradução nossa).

Adicionado a esse problema, os portos da Costa do Marfim têm a taxa mais alta da região da África Ocidental, baixa qualidade de educação dos funcionários, longo processo de nacionalização e tempo de permanência das mercadorias no porto, ocasionando custos adicionais e problemas de congestionamento de contêineres, levando muitas empresas de transporte marítimo para portos de países vizinhos (GAMASSA; CHEN, 2017).

O modelo *Landlord Port* combinado com o *Service Port* aumentou consideravelmente o nível de suborno dentro dos portos, completa falta de concorrência e coordenação entre os dois portos (Porto de Abidjan e São Pedro) e uma grande falta de transparência na escolha das concessionárias, enfatizam Gamassa e Chen (2017).

Com isso, os autores propõem uma nova estrutura de governança portuária para a Costa do Marfim (Figura 30) com a criação de uma Autoridade Portuária Nacional, objetivando uma regulação portuária nacional com garantias para potenciais investidores privados.

Figura 30 – Proposta de Gamassa e Chen (2017).



Fonte: Gamassa e Chen (2017, p. 4, tradução nossa).

Os autores afirmam que esta entidade pode ser responsável por gerenciar e governar as operações nos portos, podendo estabelecer parcerias com investidores privados e promover o desenvolvimento do porto de Abidjan e do porto de San Pedro. A Autoridade Portuária Nacional da Costa do Marfim estabelecerá um mecanismo de cooperação entre os dois portos, administrando os preços dos serviços oferecidos pelos portos e garantirá que as empresas privadas que operam nos portos respeitem seus compromissos. Protegerá também os clientes dos portos e garantirá que a qualidade dos serviços oferecidos nos dois portos atinja os padrões internacionais (GAMASSA; CHEN, 2017).

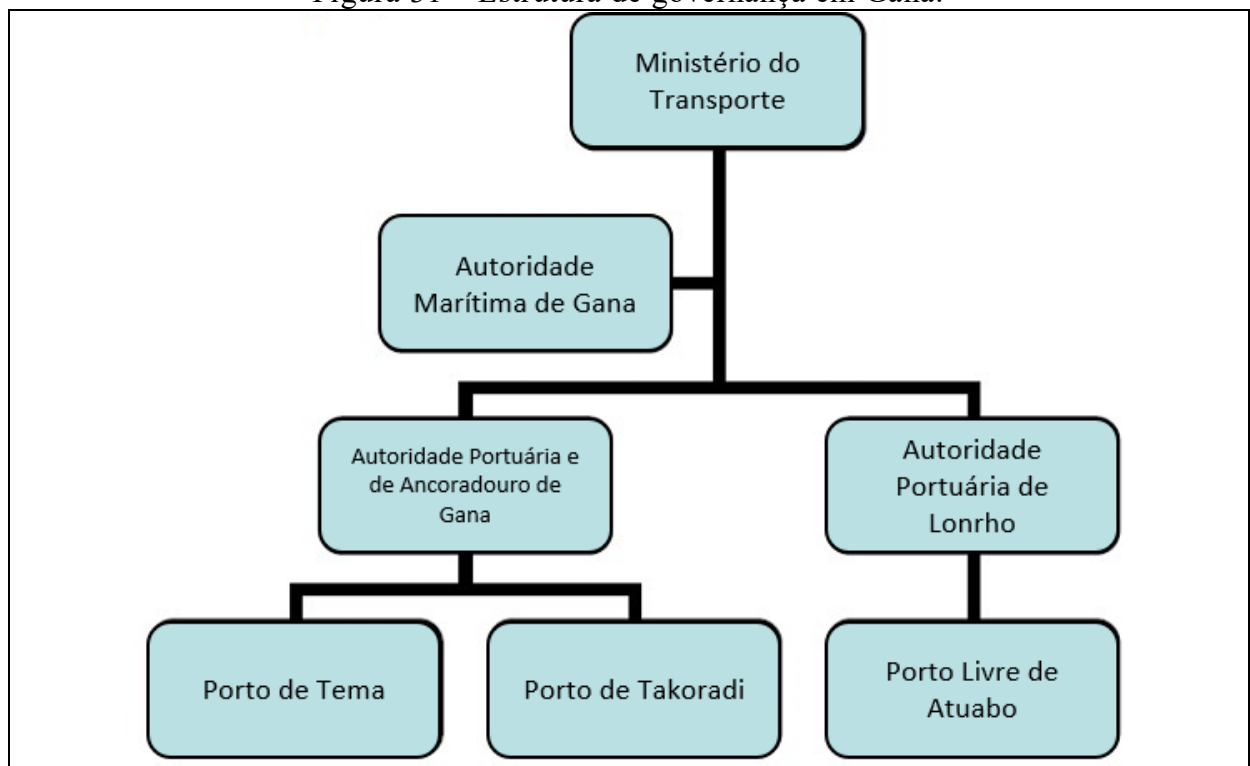
Além disso, os autores propõem: *i*) introduzir novas reformas portuárias (concessões de forma mais transparente); *ii*) promover a concorrência entre investidores privados (aumentará o nível de eficiência das operações); *iii*) organizar sessões de treinamento (melhorará a qualidade do serviço prestado aos clientes); *iv*) simplificar os processos aduaneiros (burocracia/papelada); *v*) reduzir a influência política; *vi*) estabelecer um sistema comunitário portuário; *vii*) atualizar o sistema operacional dos portos; e *viii*) implementar totalmente o modelo *Landlord Port* (GAMASSA; CHEN, 2017).

2.10.1.3 Gana

Participando da 8ª. Conferência Internacional sobre Tecnologia de Medição e Mecatrônica em Macau/China, Ago, Yan e Enam (2016) apresentam a estrutura de governança dos portos em Gana indicando a falta de uma coordenação para o desenvolvimento portuário do país e a necessidade de uma avaliação do quadro legislativo para uma distinção clara entre o operador, regulador e administrador dos portos. “A dificuldade que esse arranjo apresenta é que o país em breve obterá um novo porto que é inteiramente de propriedade privada, mas terá que ser regulado por uma autoridade portuária que seja ela própria um concorrente.” (AGO; YAN; ENAM, 2016, p. 29, tradução nossa).

A partir da Figura 31, os autores ressaltam que está claramente faltando um órgão nacional para a regulação de todos os portos do país.

Figura 31 – Estrutura de governança em Gana.



Fonte: Ago, Yan e Enam (2016, p. 29, tradução nossa).

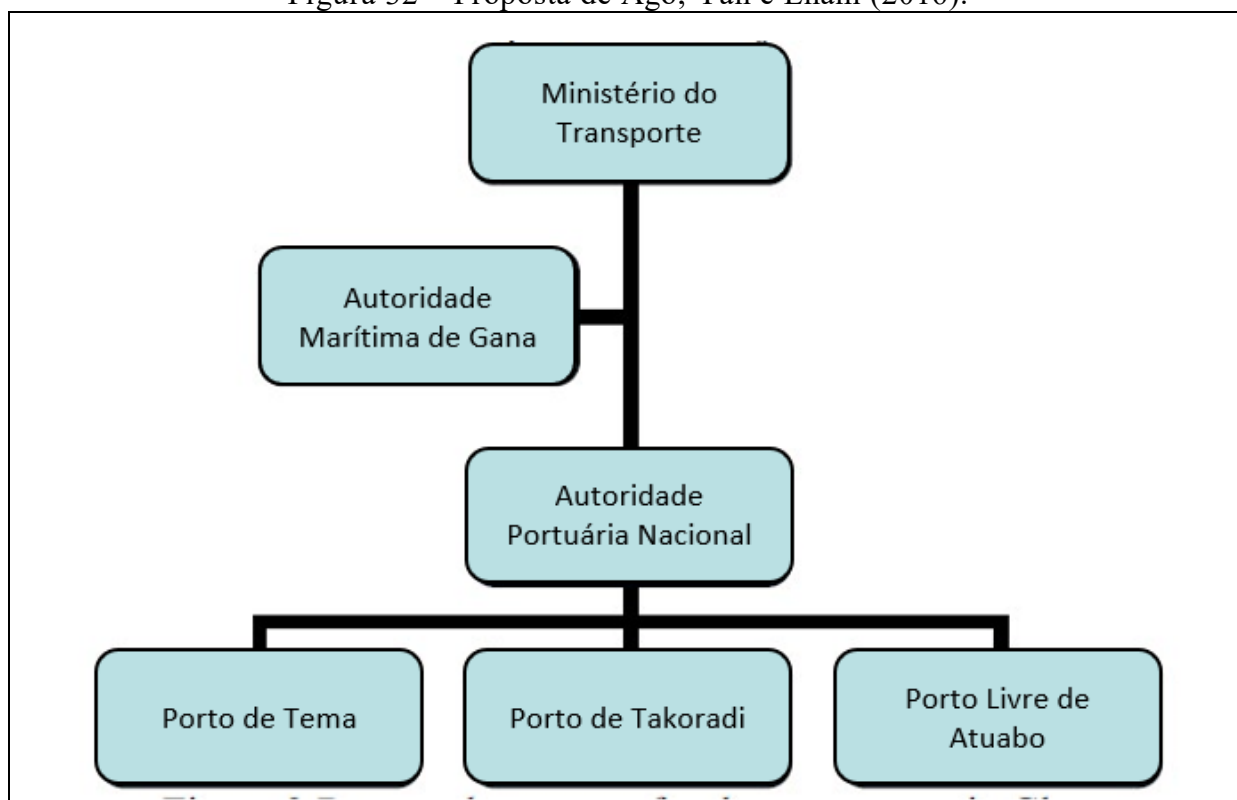
Ago, Yan e Enam (2016) afirmam que a atual estrutura oportunizou a criação de monopólios virtuais na tentativa de incentivar o envolvimento do setor privado. A participação ativa da instituição “Portos de Gana e Autoridade dos Portos” em serviços como por exemplo, estivadores e serviços de manuseio em terra, impedem a autoridade portuária de executar o seu

trabalho, necessitando, portanto, de uma autoridade portuária independente para regular os diferentes portos do país (AGO; YAN; ENAM, 2016).

Os autores reforçam a necessidade também de uma reestruturação governamental e jurídica clara para que os investimentos, principalmente aqueles oriundos do setor privado, estejam livres de complicações. Com isso, um novo órgão nacional deve regular o setor portuário, separando a função de regulado da função de administrador e operador (AGO; YAN; ENAM, 2016).

De acordo com o organograma (Figura 32) propõe-se uma governança com a implantação de uma Autoridade Portuária Nacional.

Figura 32 – Proposta de Ago, Yan e Enam (2016).



Fonte: Ago, Yan e Enam (2016, p. 30, tradução nossa).

Vinculada ao Ministério dos Transportes, a Autoridade Portuária Nacional deve coordenar e regular o desenvolvimento e as operações portuárias, além de determinar investimentos em infraestrutura portuária, evitando assim, controvérsias geradas por todas as tentativas de entidades privadas de investir no desenvolvimento portuário (AGO; YAN; ENAM, 2016). Os autores ainda reforçam a necessidade de um órgão de gestão com poderes para gerenciar, regular, planejar e desenvolver infraestrutura para cada porto.

2.10.2 Américas (Sul, Norte e Central)

Para a governança portuária envolvendo as Américas (Norte, Central e Sul), destacam-se aquelas aplicadas e desenvolvidas por meio de reformas portuárias nos Estados Unidos da América – EUA (KNATZ, 2017), Chile (WILMSMEIR; SANCHEZ, 2017) e também estudos que abarcam a Argentina, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela e Uruguai (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017; FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ; PAIS-MONTES, 2018).

O caso brasileiro não foi considerado, uma vez que o sistema portuário brasileiro é analisado no subcapítulo 4.1

2.10.2.1 América Latina e Caribe

A década de 1990 caracterizou-se como um momento marcante para os processos de reforma portuária na América Latina e Caribe, uma vez que as entidades públicas predominavam no setor portuário e enfrentavam baixa produtividade e altos custos. Neste período, os portos sob o modelo *service port* predominavam, com a participação também do modelo *tool port* (especialmente nos principais portos do Chile) e o modelo *landlord port*, adotado em maior escala pela Argentina, Colômbia, México e Peru e em menor escala pela Jamaica, Uruguai e Equador (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).

O Quadro 53 apresenta uma síntese das principais características das reformas portuárias desenvolvidas nesta área geográfica, abordando o ano das principais reformas, se as mesmas foram totalmente implementadas e se houve contratempos, a descentralização, a liberalização do mercado de trabalho, a eliminação do monopólio e as concessões para o setor privado.

Quadro 53 – Características das reformas portuárias na América Latina e Caribe.

(continua)

País	Ano da principal reforma?	Totalmente implementada?	Contratempos?	Descentralização da governança portuária?	Liberalização do mercado de trabalho?	Eliminação do monopólio estatal?	BOT/BOOT Concessão?
Argentina	1993	Não	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Sim
Colômbia	1991	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Chile	1981/1997	Maioria	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Equador	Sem reforma	-	-	Sim/revertido	NA	NA	Sim/revertido

Quadro 53 – Características das reformas portuárias na América Latina e Caribe.
(conclusão)

País	Ano da principal reforma?	Totalmente implementada?	Contratempos?	Descentralização da governança portuária?	Liberalização do mercado de trabalho?	Eliminação do monopólio estatal?	BOT/ BOOT Concessão?
Jamaica	Sem reforma	-	-	Não	NA	Não	Sim
México	1993/2012	Não	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Sim
Panamá	Sem reforma	-	-	Não	Sim	Sim	Não
Peru	2003	Maioria	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Uruguai	1992/2000	Não	Sim	Não	NA	Não	Sim
Venezuela	1991/2009	Não	Sim	Sim/revertido	NA	Sim/revertido	Sim/revertido

Fonte: Adaptado de Suárez-Alemán, Serebrisky e León (2017).

A Argentina, Chile, Colômbia e México destacam-se entre os países, pois durante a década de 1990 foram os primeiros a implementar uma nova legislação e concretizaram os primeiros processos de concessão portuária. Uma década depois, Uruguai e Peru concederam concessões aos principais portos em 2001 e 2006, respectivamente. Panamá, Equador e Jamaica não implementaram reformas abrangentes do setor portuário, optando por leis ou decretos específicos para certos portos. Em um segundo momento de reformas, somente o México em 2012 e Chile em 2011 desenvolveram reformas significativamente abrangentes (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).

Com relação a implementação das reformas portuárias, Suárez-Alemán, Serebrisky e León (2017) relatam que somente a Colômbia conseguiu total conclusão de suas reformas com mudanças legais e concederam concessões de todos os seus principais portos em menos de três anos. Nos demais países, questões trabalhistas, adiamento de concessões portuárias e devolução incompleta de portos, impediram a conclusão efetiva das reformas previstas.

A descentralização da governança portuária encontra-se em processo parcial na Argentina e México com transferência de poderes e responsabilidades do governo central para governos regionais. Sem a transferência de competências, o governo nacional da Colômbia, continuou como proprietário e concedente de concessões. As responsabilidades e funções administrativas de todos os portos estatais foram transferidas de uma empresa estatal nacional para empresas portuárias regionais, cujos acionistas eram governos regionais e municipais e partes interessadas privadas. Já o Equador e a Venezuela descentralizaram seus portos na década de 1990, e retornaram ao governo central em 2014 e 2009 respectivamente (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).

A baixa produtividade e o grande número de trabalhadores sindicalizados eram um padrão nos portos da América Latina e Caribe. A liberalização do trabalho ocorreu na grande maioria dos portos, com destaque para a Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru que introduziram novas legislações e encerraram a exclusividade de trabalhadores sindicalizados, além da limitação de horário de trabalho (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).

Suárez-Alemán, Serebrisky e León (2017) esclarecem que a Jamaica e Uruguai não eliminaram o monopólio estatal nos portos. No Peru a empresa estatal reduzida em 2015, movimentou menos de 4% de toda a carga e nos demais países eliminou-se os antigos monopólios. E sobre a transferência de funções portuárias às entidades privadas, os autores mencionam que com exceção do Panamá, os demais portos optaram pela privatização, por meio de acordos de concessão de transferência integrada / transferência própria (BOT/ BOOT).

Com a implementação e o desenvolvimento das reformas, criou-se ou fortaleceu-se a autoridade portuária na maioria dos países da região, permitindo a tipificação de quatro modalidades (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017):

- 1) Autoridade Portuária gerenciada por entidades governamentais: Dependentes e gerenciadas diretamente pelo Secretário de Transportes ou dependentes e gerenciadas diretamente pelos governos regionais, como no México. Aquelas dependentes e gerenciadas pelo Ministério dos Transportes, como em Buenos Aires. Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá e Uruguai contemplam autoridades portuárias encarregadas de governos regionais. E aquelas em que maioria das funções de autoridade portuária foi transferida para concessionárias, enquanto o Ministério dos Transportes atua como autoridade portuária, como no Peru.
- 2) Autoridade Portuária semiautônoma: Administradas por um conselho composto por representantes de múltiplas entidades governamentais, como no Chile.
- 3) Autoridade Portuária pertencente e gerenciada por associação de *stakeholders*: Na Argentina (portos de Rosário ou *Dock Sud*), o governo regional é o maior acionista e o conselho é composto por representantes do governo, trabalhadores, operadores portuários, importadores, agências marítimas e outros. Na República Dominicana o conselho da autoridade portuária é composto por três representantes do poder executivo, um representante de companhias de navegação e dois representantes de exportadores e produtores.
- 4) Autoridade Portuária pertencente e gerenciada por associação de *stakeholders* (concedido): Exemplo típico da Colômbia.

Suárez-Alemán, Serebrisky e León (2017) ainda sintetizaram no Quadro 54, as diversas entidades governamentais, identificando as funções de proprietário – *landlord* (e concedente dos contratos de concessão), administrador, planejador, regulador (em relação a tarifas, investimentos, desempenho e padrões de serviço), entidade responsável pelas aquisições das concessões e entidade responsável pela execução dos contratos de concessão.

Quadro 54 – Organismos governamentais nos portos.

País	Porto	Proprietário <i>Landlord</i>	Administração	Planejamento	Regulação	Aquisição <i>(Procurement)</i>	Execução das Concessões
Argentina	Buenos Aires	Ministério dos Transportes	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária, Ministério dos Transportes			Autoridade Portuária, Ministério da Fazenda
Argentina	Dock Sud/Rosário	Autoridade Portuária, governo regional	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária, Ministério dos Transportes			
Chile	Valparaiso/Santo Antônio	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária				
Colômbia	Cartagena/Boa Ventura	Agência Nacional de Infraestrutura	Autoridade Portuária	Autoridade Nacional de Planejamento	Superintendência de Transporte (Divisão do Ministério dos Transportes)	Agência Nacional de Infraestrutura	Superintendência de Transporte
Equador	Guayaquil/Bolívar	Ministério dos Transportes	Autoridade Portuária	Ministério dos Transportes			
Jamaica	Kingston	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária				
México	Cardenas/Manzanillo	Secretaria dos Transportes	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária, Secretaria dos Transportes		Secretaria dos Transportes	Secretaria dos Transportes, Autoridade Portuária
México	Campeche	Governo regional	Companhia Portuária	Governo regional	Autoridade Portuária, governo regional		Autoridade Portuária, governo regional
Panamá	Principais portos	Totalmente privado	Concessionária privada		Autoridade Portuária		
Peru	Callao/Paita	Ministério dos Transportes	Concessionária privada	Ministério dos Transportes, Autoridade Portuária	Autoridade Reguladora de Transporte	Agência Nacional de Concessões	Ministério dos Transportes
Uruguai	Todos os portos	Autoridade Portuária					

Fonte: Adaptado de Suárez-Alemán, Serebrisky e León (2017, p. 508-509, tradução nossa).

No Chile, a autoridade portuária caracterizada como estatal semiautônoma, supervisiona todas as funções. Em outros casos, a Jamaica e o Uruguai também centralizam as funções em uma autoridade portuária. Os autores ressaltam que essas entidades possuem um conhecimento mais próximo da realidade dos projetos e também rapidez na resposta perante as necessidades. Porém, também chamam a atenção para o alto grau de concentração, podendo correr riscos associados em termos de poder discricionário (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).

Na Argentina, Colômbia, Equador, México e Peru os governos nacionais ou regionais são proprietários, compostos por ministérios dos transportes, secretários de transportes, agências nacionais de infraestrutura. Já as autoridades portuárias da Argentina, Equador e México ficam responsáveis por algumas funções como coordenação e supervisão de prestadores de serviços portuários, concessionárias de terminais e controle e registro das atividades nas instalações portuárias. Essas funções podem incluir o controle de instalações portuárias não operadas por concessionárias privadas, como por exemplo na Argentina, Chile e Uruguai (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).

No caso do Panamá e do Chile, por exemplo, com administração realizada por concessionárias privadas, a função das entidades reguladoras, Autoridade Portuária e Autoridade Reguladora de Transporte, respectivamente, é supervisionar as concessionárias portuárias (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).

Os resultados da pesquisa permitiram que Suárez-Alemán, Serebrisky e León (2017) elencassem pontos importantes sobre o processo de reformas e governança na América Latina e Caribe, com base nos portos analisados:

- a) Alto concentração pública em alguns países: Portos como o Chile, Jamaica e Uruguai possuem uma única entidade pública responsável por supervisionar a propriedade, administração, planejamento, regulação, aquisição e execução das concessões.
- b) Alta concentração privada nos portos da região: Setenta por cento dos terminais foram concedidos as mesmas quatro empresas a partir da última reforma portuária. As autoridades portuárias necessitam promover a concorrência intra e interportuária para proporcionar condições de concorrência equitativas.
- c) Alguns modelos administrativos envolvem forte participação governamental e múltiplos agentes com diferentes objetivos, que podem afetar o processo de tomada de decisão sobre investimentos ou negociações com operadores portuários, por exemplo. No Panamá e Peru, toda a administração e operação portuária é vinculada a uma única concessionária privada, no México e em alguns portos da Argentina, a administração é vinculada a entidades dependentes do governo. No caso da Colômbia o conselho da autoridade portuária é composto por diversos *stakeholders*, como entidades públicas, produtores, sindicatos, operadores de logística e operadores portuários, complicando ainda mais os processos.

d) As reformas futuras precisam considerar a relação porto-cidade e a dimensão sustentabilidade. Como parte da comunidade, os portos devem desenvolver soluções inovadoras de transporte e estar atentos a regulamentação ambiental portuária. Os autores chamam a atenção que a Colômbia possui regulamentações que consideram o meio ambiente e o uso de tecnologias limpas, contribuindo para mitigar mudanças climáticas e cumprir as metas de desenvolvimento sustentável.

Também como foco na América Latina, com destaque para a Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela, Freire-Seoane, López-Bermúdez e Pais-Montes (2018) descrevem, por meio do Quadro 55, os órgãos que promulgam as leis do sistema portuário de cada país (regulador), os órgãos responsáveis pelas concessões (proprietário), os organismos que efetuam as atividades operacionais dos portos (operador), o gerente da comunidade (*community manager*) que faz a mediação e coordenação entre todas as entidades anteriores, a fase atual dos modelos e o ano de implementação.

Quadro 55 – Modelos atuais de governança portuária na América Latina.

(continua)

País	Regulador	Proprietário	Operador	Community Manager?	Fase	Ano
Argentina	Ministério de Economia e Finanças Públicas, dele que depende a subsecretaria de Portos e Vias Navegáveis	Administração Geral de Portos Sociedade de Estado	Administração Geral de Portos Sociedade de Estado (direito público) ou empresa privada	Direção Nacional dos Portos	Landlord	1992
Chile	Ministério de Transporte e Telecomunicações	Empresa portuária	Empresa portuária ou empresas de direito privado		Landlord	1997
Colômbia	Ministério de Transporte	Instituto Nacional de Concessões (INCO)	Sociedade portuária regional (direito público, privado e misto)		Landlord	1991
Costa Rica	Ministério de Obras Públicas e Transporte	Conselho Marítimo e Portuária	Sociedades mercantis públicas ou privadas		Landlord	Em Projeto
Equador	Subsecretaria de Portos e Transporte Marítimo e Fluvial + Conselho Nacional da Marinha Mercante e Portos	Autoridade Portuária	Autoridade portuária (direito público) ou empresa portuária (direito privado)		Landlord	1993
El Salvador	Ministério de Obras Públicas, Transporte, Habitação e Desenvolvimento Urbano	Autoridade marítima/portuária local	Autoridades portuárias locais ou empresa privada	Autoridade Marítima Portuária	Landlord	2002
Guatemala	Ministério das Comunicações, Infraestrutura e Habitação	Ministério das Comunicações, Infraestrutura e Habitação	Empresa Portuária Nacional São Tomás de Castilla ou empresa portuária ou empresa privada	Comissão Portuária Nacional	Landlord	1972
Honduras	Governo + empresa nacional portuária	Empresa nacional portuária	Empresa nacional portuária		Tool Port	1997
México	Secretaria das Comunicações e Transporte	Secretaria das Comunicações e Transporte	Administração portuária integral (direito público ou privado)		Landlord avançado	1993

Quadro 55 – Modelos atuais de governança portuária na América Latina.

(conclusão)

País	Regulador	Proprietário	Operador	Community Manager?	Fase	Ano
Nicarágua	Ministério de Transporte e Infraestrutura	Direção Geral de Transporte Aquaviário + Empresa Portuária Nacional (EPN)	Empresa portuária nacional ou entidade privada		<i>Landlord</i>	2013
Panamá	Órgão Executivo	Autoridade Marítima do Panamá	Autoridade marítima ou empresa privada		<i>Landlord</i>	2008
Paraguai	Ministério de Obras Públicas e Comunicações	Administração Nacional de Navegação e Portos	Administração Nacional de Navegação e Portos ou empresa privada		<i>Landlord</i>	1965
Peru	Ministério de Transporte e Comunicação	Autoridade portuária nacional ou autoridade portuária regional	ENAPUS S.A., ou empresas de direito privado		<i>Landlord</i>	2003
Venezuela	Ministério do Poder Popular para Obras Públicas e Habitação	Bolivariana de Portos S.A.	Bolivariana de Portos S.A. ou empresa privada (poucas)		<i>Tool Port</i>	2001

Fonte: Freire-Seoane, López-Bermúdez e Pais-Montes (2018, p. 529-530, tradução nossa).

Freire-Seoane, López-Bermúdez e Pais-Montes (2018) identificaram que os distintos sistemas portuários da América Latina estão direcionados ao processo de “devolução dos portos” e referindo-se ao modelo Renascença da Autoridade Portuária de Verhoeven (2010), propõem que, como cada país possui suas instituições formalizadas, as funções e ações sejam claramente atribuídas a cada um, recorrendo à estratificação e conversão da referida estrutura portuária.

A função reguladora é basicamente desenvolvida pelo governo central, utilizando-se de sua estrutura ministerial, mesmo nos casos de portos privados, reservando para si uma capacidade mínima de regulação (FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ, PAIS-MONTES, 2018). Verhoeven (2010) afirma que dentre as principais funções do referido órgão, destacam-se: *i*) aplicação e execução das regras e regulamentos em conjunto com autoridades nacionais, regionais ou locais, bem como demais órgãos reguladores, *ii*) fornecer assistência junto à comunidade portuária no cumprimento das regras e regulamentos e, *iii*) receitas financeiras para apoiar a atividade portuária.

A função de proprietário, instituição identificada como autoridade portuária individual, refere-se ao gerenciamento da exploração da infraestrutura portuária, a partir dos contratos de concessão. Em alguns países pode ser denominada ‘Empresa Portuária’ como nos casos do Chile e Colômbia ou “Autoridade Portuária” como no Panamá, Paraguai e El Salvador. Diferenças quanto a natureza jurídica da função do proprietário, resultado de direito público, privado ou misto, é encontrada nas distintas legislações (FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ, PAIS-MONTES, 2018). Os autores relatam que sob direito privado, será desapropriada a propriedade da terra, evitando ações especulativas e até o desaparecimento do

porto (WORLD BANK, 2001, 2003, 2007), sendo aconselhável o modelo de parceria público-privada (PPP).

Para Verhoeven (2010), dentre as ações das autoridades portuárias na função de proprietário, destacam-se: *i)* mediação das relações comerciais B2B entre prestadores de serviços e clientes portuários, *ii)* promoção de parcerias estratégicas e investimentos em portos interiores, portos secos e demais portos marítimos, e *iii)* negociações comerciais B2B diretas com clientes portuários na busca ativa de nichos específicos de mercado,

A função de operador pode ser realizada por empresas de direito público, privado ou misto, porém em sua grande maioria é realizada por terminais portuários privados, por meio de contrato de concessão ou similar, dando o direito de exploração da atividade portuária. O mesmo processo ocorre com os serviços técnico-náuticos (FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ, PAIS-MONTES, 2018). Nesta função, destacam-se ações envolvendo: *i)* dinamismo na política de concessão, em conjunto com a função de incorporação imobiliária; *ii)* como acionista prestador de serviços portuários privados; *iii)* prestação de serviços de interesse econômico geral, incluindo serviços comerciais; *iv)* prestação de serviços em outros portos (VERHOEVEN, 2010).

E a função de ‘*community manager*’, de acordo com Freire-Seoane, López-Bermúdez e Pais-Montes (2018), presente somente na Argentina, El Salvador e Guatemala e executada por uma agência supra portuária, emerge com a necessidade de coordenar os diferentes interesses que compõem um *cluster* de portos (NOTTEBOOM; DE LANGEN; JACOBS, 2013). Para esta função, destacam-se duas dimensões: *i)* econômica: participação comercial direta para solucionar gargalos no interior, proporcionar treinamento e educação, prestar serviços de TIC, promoção comercial e grupos de pressão; *ii)* social: acomodar interesses conflitantes e promover externalidades positivas (VERHOEVEN, 2010).

Em uma nova governança portuária a criação de uma agência portuária, denominada ‘*community manager*’, caracterizando-se como um elo de todas as instituições do sistema portuário (governo, autoridades portuárias, operadores portuários e terminais), possibilita uma maior flexibilidade ao sistema portuário nacional, por meio de uma gestão de fundos de contingência e promoção da concorrência entre os múltiplos atores do sistema nacional, favorecendo a integração de todos os *stakeholders* envolvidos na cadeia de suprimentos (NOTTEBOOM; RODRIGUE, 2005, NOTTEBOOM; DE LANGEN; JACOBS, 2013; FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ, PAIS-MONTES, 2018, VERHOEVEN, 2010).

Nesse sentido, os portos da América Latina enquadram-se no estágio de governança correspondente ao *Landlord Port* e que o processo de privatização não está consolidado totalmente. Alguns governos latino-americanos (Argentina, Guatemala e El Salvador) estabeleceram coordenações mínimas em nível estadual ou supra estadual com o objetivo de legislar, em relação as operações, políticas de investimento e expansão da infraestrutura portuária (FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ, PAIS-MONTES, 2018).

2.10.2.2 Chile

Wilmsmeier e Sanchez (2017) explicam o processo de evolução da governança portuária do Chile e aplicam o *Matching Framework* de Baltazar e Brooks (2006) para compreender as mudanças no ambiente, estratégia e estrutura nos portos de Santo Antônio e Valparaíso.

O período de pré-reforma (década de 1980) é marcado pelo monopólio estatal nas atividades portuárias chilenas (*service port*), onde as operações de carga/descarga foram entregues para a Companhia Nacional de Portos (EMPORCHI) e as operações de estiva para trabalhadores portuários especializados, ambos os grupos com posições monopolistas, com altos custos e baixa produtividade (WILMSMEIER; SANCHEZ, 2017).

Em 1981 encerrou-se a operação exclusiva da EMPORCHI (Lei 18.042) e o sistema de licença para operações de estiva (Lei 18.032), alterando o modelo portuário de '*service port*' para '*tool port*', permitindo a entrada de operadores privados e um regime mais competitivo para a movimentação de carga. Em 1990, com a implementação da Lei 18.966, os serviços de estiva, transferência de carga e atracação foram transferidos para o setor privado, ficando a EMPORCHI responsável pela administração da infraestrutura e armazenagem dos portos (WILMSMEIER; SANCHEZ, 2017). Os autores argumentam que, ainda assim, com as mudanças nos regimes de trabalho e a transferência dos serviços portuários para a iniciativa privada, aparentemente de múltiplos operadores, a propriedade e a administração da infraestrutura portuária permaneciam sob a responsabilidade do setor público.

Com a crescente movimentação de cargas pressionando maior eficiência e o governo responsável pelos investimentos em infraestrutura, planejamento e políticas portuárias nacionais, implementou-se em 1997 a Lei 19.542, com o objetivo de modernizar e transformar o sistema portuário chileno, por meio de parcerias com o setor privado e um regime de concessões de 20 anos, com extensão para 30 anos. O período de 1997 a meados dos anos 2001

é marcado por políticas governamentais que procuravam aumentar os investimentos em infraestrutura, superestrutura, “[...] melhorar o gerenciamento, a experiência, a capacidade comercial e o software nos terminais, reduzir os custos portuários e melhorar a qualidade do serviço, particularmente reduzindo os tempos de espera e serviço.” (WILMSMEIER; SANCHEZ, 2017, p. 176, tradução nossa).

O ambiente econômico desfavorável em decorrência de uma recessão no início dos anos 2000, não comprometeu as políticas governamentais planejadas anteriormente, onde o crescimento e a capacidade de movimentação de contêineres no Chile foram significativos, caracterizando-se também pelos primeiros anos de operação dos terminais concessionados. No período de 2002 a 2007, os investimentos em infraestrutura e superestrutura foram intensivos, proporcionando maior atratividade para linhas de navegação. A década é concluída com o alcance positivo das reformas portuárias, proporcionando maior eficiência e eficácia em decorrência do processo de descentralização (WILMSMEIER; SANCHEZ, 2017).

Ao final desses dois períodos, que compreende os anos de 1997 a 2007, o Chile desfruta de um crescimento econômico ao encontro do aumento do comércio internacional. A reforma portuária cria uma nova estrutura institucional, onde o modelo *'tool port'* é substituído pelo *'landlord port'*. O governo fica responsável pelo planejamento geral da infraestrutura, desenvolvimento de custos e eficiência nos portos, concedendo as autoridades portuárias a responsabilidade pelo investimento e o desempenho operacional é devolvido aos terminais concessionados. Nesse contexto, o objetivo é a redução dos custos de transporte por meio do aumento da eficiência e tarifas mais competitivas (WILMSMEIER; SANCHEZ, 2017).

Com os terminais em regime de concessão operando em pleno sucesso e a rápida expansão na movimentação de contêineres sinalizaram limitações em termos de infraestrutura e a necessidade de projetos para desenvolvimento dos portos e terminais. Assim, no período de 2011 a 2015 (pós-crise) emergem novos desafios em decorrência de um novo ambiente econômico, onde a atividade portuária declinou pela primeira vez em duas décadas. Wilmsmeier e Sanchez (2017, p. 178, tradução nossa) salientam que “[...] o período mais recente em estudo marcou claramente os desafios e *déficits* da reforma em termos da capacidade de se ajustar às novas condições do mercado.”

Em síntese, cada concessionária operava com estratégias, projetos de expansão e investimento de forma individual, contribuindo assim, para um ambiente de competição em termos de infraestrutura e planejamento. “A situação institucional atual impede o desenvolvimento do sistema portuário e a integração e eficácia da logística na tomada de

decisões, além da eficiência individual de portos e terminais”, ressaltam Wilmsmeier e Sanchez (2017, p. 180, tradução nossa).

Nesse contexto, o Quadro 56 relacionada estes períodos com a aplicação do *Matching Framework* de Brooks e Cullinane (2006) nos portos de Santo Antônio e Valparaíso.

Quadro 56 – Aplicação do *Matching Framework* de Brooks e Cullinane (2006).

Porto	Período	Ambiente		Estratégia	Estrutura	
Santo Antônio	1997-2001	Baixa incerteza	Menos complexo e dinâmico (crescimento)	Altamente orientado para a eficiência	Mecanicista	Tomada de decisão centralizada caracterizada por padronização processual.
				Focado na prestação de serviços básicos, alguns serviços periféricos		Foco na prestação de serviços básicos
	2002-2007	Baixa incerteza para incerteza média	Mais complexo e dinâmico (crescimento)	Orientado para a eficiência e eficácia	Orgânica	Tomada de decisão descentralizada, caracterizada por resposta dedicada às demandas individuais e ajuste cruzado de procedimentos padronizados
				Focado na prestação de serviços básicos		
	2011-2015	Alta incerteza	Altamente complexo e dinâmico (volátil)	Orientado para a eficiência e eficácia	Orgânica	Tomada de decisão descentralizada, caracterizada por resposta dedicada às demandas individuais e ajuste cruzado de procedimentos padronizados
				Focado na prestação de serviços periféricos		
Valparaíso	1997-2001	Incerteza baixa a média	Menos complexo e dinâmico (crescimento)	Orientado para a eficiência	Mecanicista	Tomada de decisão centralizada caracterizada por padronização processual.
				Focado na prestação de serviços básicos		Foco na prestação de serviços básicos
	2002-2007	Baixa incerteza	Mais complexo e dinâmico (crescimento)	Altamente orientado para a eficiência e eficácia	Orgânica	Tomada de decisão descentralizada, caracterizada por resposta dedicada às demandas individuais e ajuste cruzado de procedimentos padronizados
				Focado na prestação de serviços periféricos		
	2011-2015	Alta incerteza	Menos complexo e dinâmico (crescimento)	Altamente eficiente e orientado para a eficácia (além do perímetro do terminal)	Orgânica	Tomada de decisão descentralizada, caracterizada por resposta dedicada às demandas individuais e ajuste cruzado de procedimentos padronizados
				Focado na prestação de serviços periféricos		

Fonte: Adaptado de Wilmsmeier e Sanchez (2017, p.180, tradução nossa).

Inicialmente, os portos de Santo Antônio e Valparaíso encontravam-se imersos em ambientes econômicos semelhantes, a concorrência entre os portos aumentava à medida que as reformas eram implementadas e o lucro dos operadores dos terminais privados era maximizado.

Após 2002, o dinamismo ocorre pela expansão do comércio de contêineres, modificando o ambiente de baixa complexidade e baixo dinamismo para mais complexidade com alto dinamismo. Com relação a estratégia, o porto de Santo Antônio posicionou-se de forma expansiva e agressiva no início dos anos 1990, com aumento de sua participação no setor portuário, enquanto o porto de Valparaíso aprendeu a posicionar-se estrategicamente orientado para a alta eficiência e eficácia a partir dos anos 2000 (WILMSMEIER; SANCHEZ, 2017).

A devolução e a criação das autoridades portuárias locais alteraram a estrutura antes mecanicista e centralizada para orgânica e descentralizada, permitindo um desenvolvimento mais rápido da infraestrutura portuária, facilitação de investimentos, maior capacidade de resposta a crescente demanda, cada autoridade portuária estabeleceu sua estratégia e estrutura organizacional e a disponibilidade de serviços individuais vinculados ao porto e a integração dos atores locais (WILMSMEIER; SANCHEZ, 2017).

Devido à desaceleração econômica global e o baixo desenvolvimento desde a crise de 2008, o ambiente no período de 2011 a 2015 tornou-se altamente incerto e dinâmico, com pouca adaptação ao novo ambiente e aos requisitos de mercado. Por fim, a partir da análise da reforma portuária ocorrida no Chile, os autores afirmam que uma nova governança necessita de uma maior integração entre portos e cadeias logísticas, integrante de uma política baseada em uma visão sistêmica que esteja direcionada ao desenvolvimento econômico do país. Assim, Wilmsmeier e Sanchez (2017) apresentam contribuições para o conhecimento acadêmico e implicações para a prática geral:

- a) Os processos de devolução alteraram o ambiente competitivo entre os portos;
- b) As estruturas descentralizadas trabalharam para ajustar-se ao crescimento da demanda;
- c) Integração entre a autoridade portuária local e o operador do terminal levaram a um desempenho melhorado, porém variado;
- d) O nível de adequação reduziu à média que o ciclo de vida da reforma avançou;
- e) O ambiente dinâmico exerceu pressões externas para novos ajustes nas estruturas institucionais;
- f) Melhoria da produtividade e eficiência portuária;
- g) Os processos de leilão trouxeram operadores eficientes e melhora dos preços;
- h) O desempenho das concessões ao longo do tempo não é garantido, em virtude do dinamismo do ambiente, necessitando renovação ou renegociações.

- i) O planejamento, gerenciamento e supervisão por parte das entidades pública e as concessões não evoluíram na mesma proporção das mudanças no ambiente, ameaçando o atual modelo de governança.
- j) As falhas nos programa de concessão foram resultantes da falta de experiência dos governos no gerenciamento das relações público/privadas e limitados recursos humanos e econômicos direcionados para novas estratégias e políticas.
- k) Medo do custo político na tomada de decisões estratégicas e sistemáticas além dos interesses locais.
- l) O cenário institucional e a ausência de um porto nacional e uma política de integração logística comprometem o poder de regulação das agências governamentais.
- m) A atual falta de ação e ajustes nas estruturas regulatórias e de políticas resulta em um país vulnerável a riscos de terceiros;
- n) Falta de ajuste no modelo de governança, aumentando gastos e transferindo pagamentos para futuras administrações.

2.10.2.3 Estados Unidos da América

As agências governamentais americanas, seja um estado, cidade, agências bi-estaduais ou distrito especial, são as proprietárias e gerenciadoras dos portos marítimos comerciais dos EUA. O controle descentralizado proporciona que os órgãos governamentais locais façam investimentos para beneficiar o desenvolvimento econômico de sua própria região em concorrência com outras (KNATZ, 2017).

O autor traz como exemplo o case do Porto de Great Lake, onde a cidade de Chicago verificou a possibilidade de privatização, devido ao fraco desempenho diante de uma concorrência acirrada. Destacam também o case do estado da Virgínia, que revisou a estrutura de competitividade, financiamento e governança de suas instalações portuárias. Contudo, vale ressaltar que o direcionamento a um processo de privatização da governança portuária, não é comum nos EUA (KNATZ, 2017).

Já os terminais, localizados na jurisdição aduaneira, são normalmente arrendados a operadores privados, embora ocorra casos em que a autoridade portuária governamental faça a operação desses terminais. Com isso, percebe-se que a governança portuária americana caracteriza-se como um *mix* de serviços públicos e privados (KNATZ, 2016), conforme também definido por Baltazar e Brooks (2006) e Brooks e Cullinane (2006ab).

Embora as mudanças relacionadas a governança portuária na última década (2007 a 2016) tenha ocorrido fora dos EUA e reconhecendo as ameaças competitivas, o governo central americano compreendeu que necessitava aumentar o financiamento direcionado para os portos marítimos, desenvolver projetos específicos para o setor portuário, melhorar a eficiência e resiliência da cadeia de suprimentos, reformar (mesmo que de forma modesta) o imposto de manutenção portuária e legislação referente ao estabelecimento e relatórios de métricas de desempenho portuário (KNATZ, 2017).

No âmbito dos governos estaduais, medidas proporcionaram maior investimento e posicionamento competitivo dos seus portos perante o aumento da concorrência. Em nível local, destacaram-se esforços de cooperação e colaboração estratégica entre os portos (Costa Oeste), tornando-se participantes da cadeia de suprimentos, ao invés dos papéis tradicionais de proprietários, tornando-se um modelo de negócio inviável, em virtude das mudanças constantes da indústria portuária, em especial a de contêineres. A competição ativa por cargas ocorre principalmente portos da Costa Leste, por meio do Canal do Panamá (KNATZ, 2017).

Tais medidas foram impulsionadas pela “[...] concorrência resultante da consolidação da indústria de transportadoras marítimas, uma previsão mais lenta para o crescimento do comércio de contêineres nos EUA, o congestionamento na costa oeste dos EUA e o potencial de mudar as faixas comerciais no Canal do Panamá [...]” (KNATZ, 2017, p. 67, tradução nossa). O autor ainda ressalta que “O potencial de investimento excessivo, ativos ociosos ou perdas de participação de mercado podem levar os portos a considerar colaboração regional, mudanças de governança ou estratégias criativas de leasing para facilitar a colaboração e aumentar seu poder de mercado (KNATZ, 2017, p. 67, tradução nossa).

2.10.3 **Ásia**

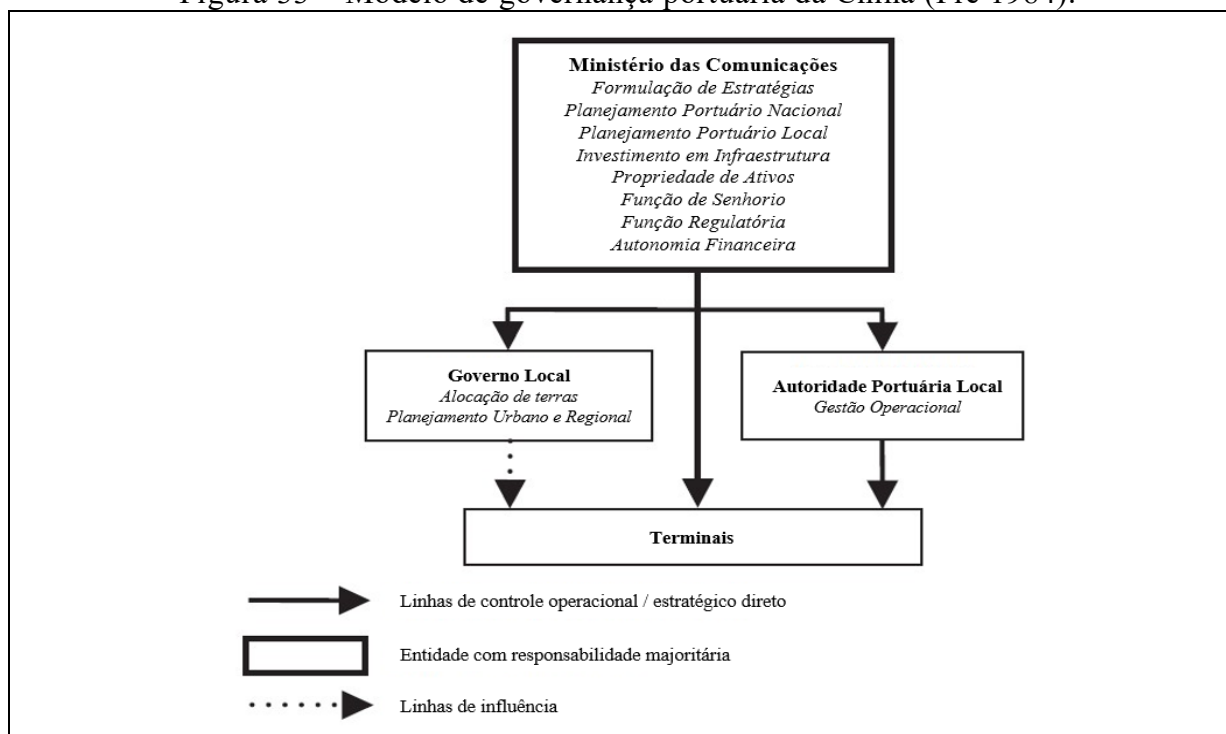
Para a governança asiática, destacam-se aquelas aplicadas e desenvolvidas por meio de reformas portuárias na China (CULLINANE; WANG, 2006), Coreia (SONG; LEE, 2006), Japão (SHINOHARA; SAIKA, 2018), Kong Kong (SONG; CULLINANE, 2006) e Taiwan (TSENG; PILCHER, 2017)

2.10.3.1 China

A evolução e a descentralização gradual do modelo de governança portuária da China são analisadas por Cullinane e Wang (2006) em três fases distintas: fase pré 1984, fase pré 2001 e fase atual.

Na primeira fase, pré 1984 (Figura 33), os portos eram de propriedade integral do governo central, sendo responsável por toda a autoridade, administração e responsabilidade pelas atividades portuárias. O Ministério das Comunicações era responsável pela formulação de estratégias, planejamento local e nacional dos portos, investimento em infraestrutura, propriedade dos ativos, funções de propriedade e regulação e autonomia financeira. O governo local era responsável pela alocação terrestre e o planejamento regional urbano, enquanto que a autoridade portuária local, era responsável somente pela gestão operacional. Os terminais possuíam vínculo direto com o governo central (CULLINANE; WANG, 2006).

Figura 33 – Modelo de governança portuária da China (Pré 1984).

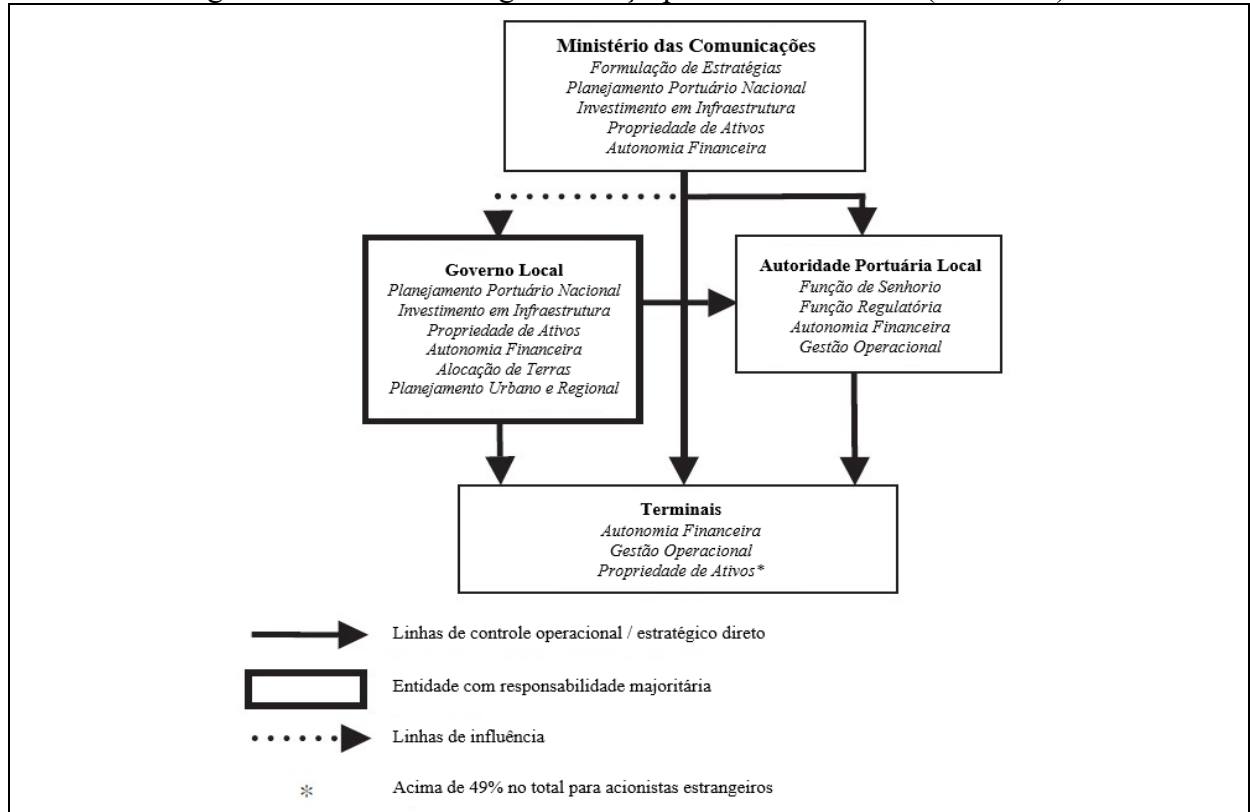


Fonte: Cullinane e Wang (2006, p. 350, tradução nossa).

Na segunda fase, pré 2001 (Figura 34), direcionando-se para uma descentralização, o governo local, agora como a entidade de maior responsabilidade no sistema portuário, incorpora funções relacionadas ao planejamento portuário local, investimento em infraestrutura,

propriedade dos ativos e autonomia financeira. A autoridade portuária agrega funções de propriedade e regulação e autonomia financeira. E os terminais, com vínculo com os governos central e local, bem com a autoridade portuária, também evolui para uma autonomia financeira, gestão operacional e propriedade dos ativos até 49% no total para acionistas estrangeiros (CULLINANE; WANG, 2006).

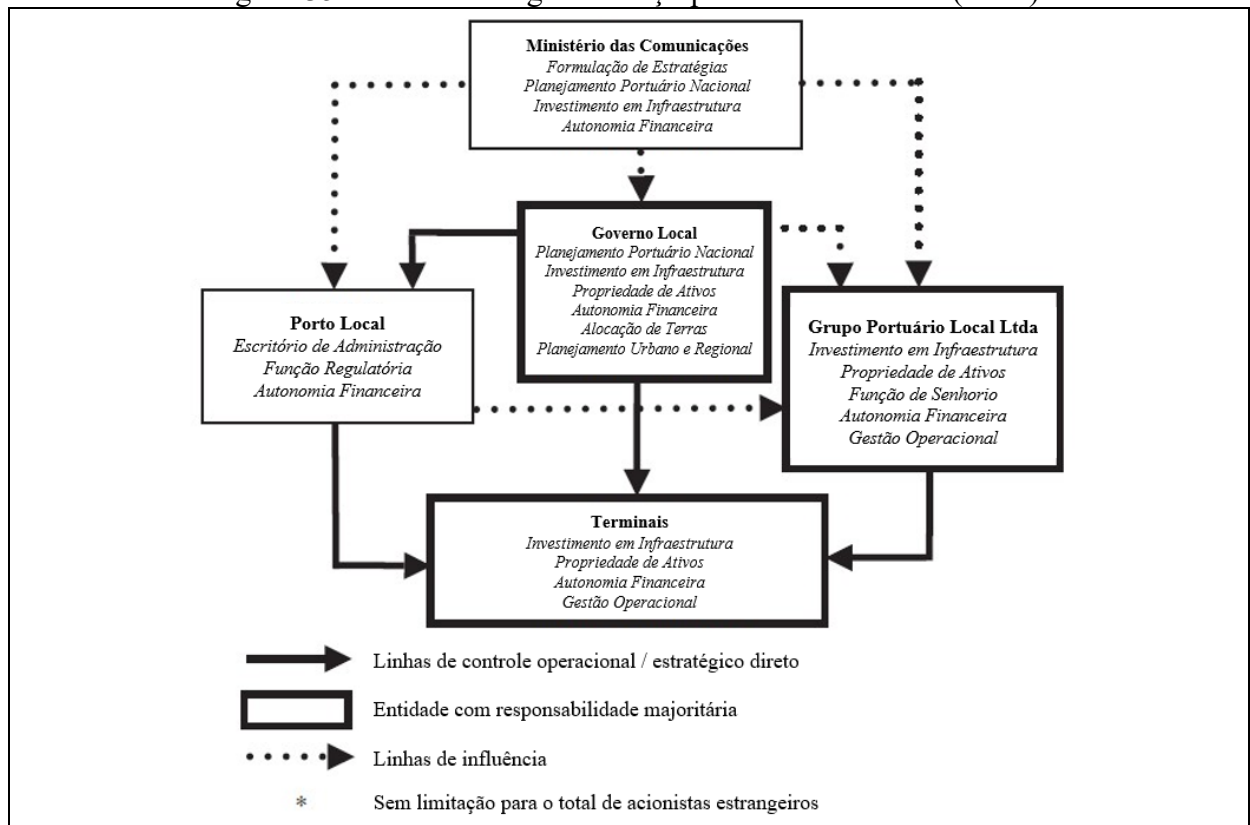
Figura 34 – Modelo de governança portuária da China (Pré 2001).



Fonte: Cullinane e Wang (2006, p. 351, tradução nossa).

Na terceira fase (Figura 35), após o processo de reforma portuária, o governo central chinês fica responsável exclusivamente pelo planejamento estratégico da rede portuária para todo o país. De acordo com a Lei dos Portos, os portos agora são de propriedade e administrados principalmente por diferentes níveis do governo local, em parceria com entidades privadas, incluindo investidores de outros países, com permissão para investimentos e o gerenciamento dos portos. Como maior responsabilidade na governança, destacam-se o governo local, a antiga autoridade portuária, agora substituída por um departamento de administração portuária e uma entidade comercial corporalizada, bem como os terminais. Tal estrutura de governança favoreceu que municípios tratassem diretamente com entidades estrangeiras, em vez de, antes, terem que passar pelo ministério relevante do governo central (CULLINANE; WANG, 2006).

Figura 35 – Modelo de governança portuária da China (atual).



Fonte: Cullinane e Wang (2006, p. 352, tradução nossa).

Todo o processo de reforma portuária na China, passou por momentos em que o Estado central ou local era o grande provedor do sistema portuário, até o momento em que o objetivo foi libertar o porto da burocracia governamental e aumentar a competitividade e a eficiência da indústria portuária, em especial ao fornecimento de capacidade adicional (CULLINANE; WANG, 2006). De qualquer forma, a abertura ao investimento estrangeiro estava alicerçada em uma política governamental em que nenhum investidor estrangeiro predominava no sistema portuário chinês. Com isso, os autores sugerem que existe pouca probabilidade de que essa linha de pensamento desapareça da noite para o dia, seja no governo central ou no nível local.

Com a análise do processo de reforma portuária chinês, Cullinane e Wang (2006) ressaltam que ainda é cedo para afirmar que a fase mais recente das reformas foi bem-sucedida, referindo-se principalmente para as questões de capacidade. E também chamam a atenção para possíveis implicações das reformas no investimento estrangeiro e nos futuros níveis de concentração no setor portuário.

Wang, Ng e Olivier (2004) reforçam que a taxa fenomenal de crescimento econômico do país e a lenta resposta de processos e reformas institucionais, fizeram que a infraestrutura

portuária chinesa permaneça insuficiente para atender à demanda comercial, e as atualizações de capacidade e eficiência ficaram historicamente para trás da expansão do comércio, e que, como consequência, o setor não alcançou os padrões desejados.

2.10.3.2 Coreia

Desfrutando de um desenvolvimento próspero nos portos de contêineres e de sua economia nacional, a Coreia passou por diversos estágios de governança portuária, onde o governo atuava predominantemente no setor, até a gradual abertura para a iniciativa privada. Assim, os estudos de Song e Lee (2006, 2017) discutem este movimento evolutivo em termos de estruturas administrativas e de propriedade desde a década de 1960 (estudo de 2006) e examinam os principais fatores que desencadearam mudanças substanciais na atividade portuária na Coreia desde 2007 (estudo de 2017).

Vinculados a uma entidade pública e divididos em 31 portos de comércio internacional e 23 costeiros, Song e Lee (2017) afirmam que os portos coreanos estão regulamentados por meio da Lei dos Portos (1967) e da Lei de Promoção da Construção do Novo Porto (1996), de acordo com o Quadro 57.

Quadro 57 – Classificação dos portos na Coreia.

Classificação	Construção e Operação	Portos
Portos de Comércio Internacional 31 portos	Construção e operação do Ministério do Oceano e Pesca (MOP)	<i>Incheonb</i> , Gyeongin,
		Pyeongtaek-Dangjin, Daesan,
		Janghang, Gunsan, Mokpo, Yeosu,
		<i>Gwangyang</i> , Masan, <i>Busan</i> , <i>Ulsan</i> ,
		Pohang, Donghae
	Construção do Ministério do Oceano e Pesca (MOP) e operação de governos municipais	Seoul, Tae-an, Boryeong, Wando,
		Hadong, Samcheonpo, Tongyoung,
		Gohyun, Okpo, Jangseungpo, Jinhae,
		Hosan, Samcheok, Mukho, Okgae,
Sokcho, Jeju, Seoguiipo		
Portos Costeiros 23 portos	Construção e operação do Ministério do Oceano e Pesca (MOP)	Yonggipo, Yeonpyungdo, Ulreung,
		Hupo, etc
	Construção do Ministério do Oceano e Pesca (MOP) e operação de governos municipais	Daecheon, Shinma, Narodo, Hallim,
		etc.

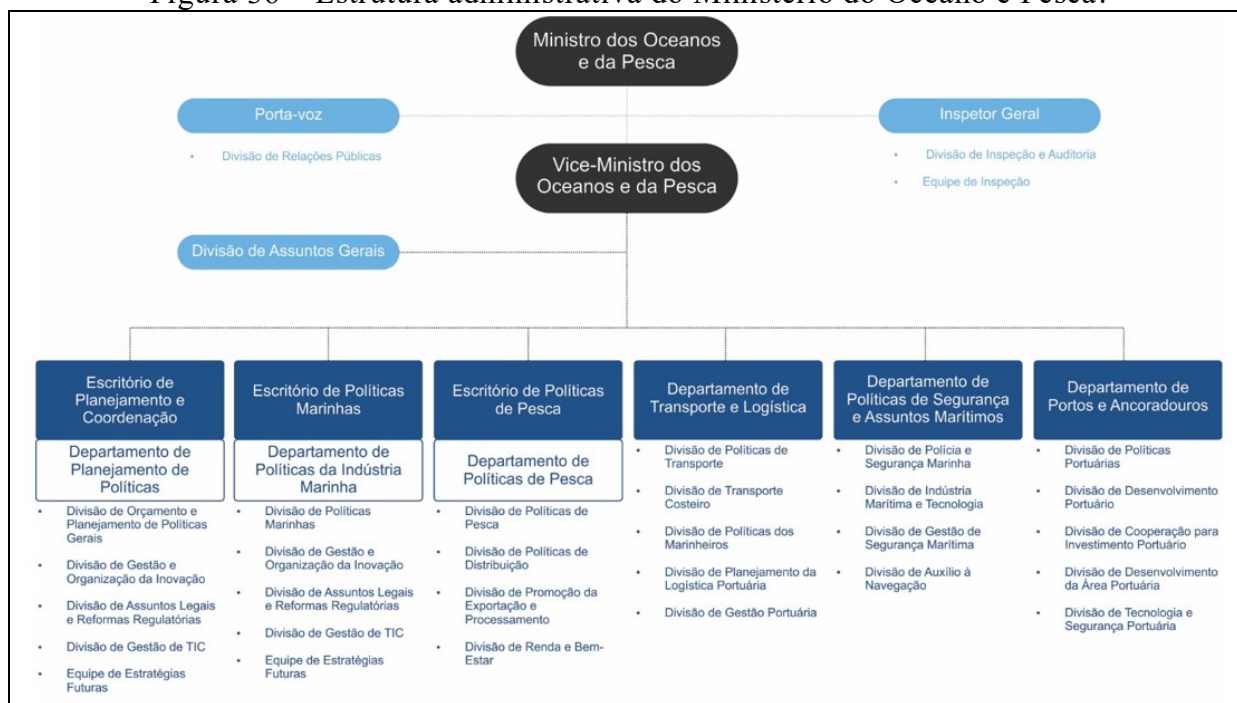
Fonte: Adaptado de Song e Lee (2017, p. 28, tradução nossa).

Entre os principais portos de contêineres destacam-se Incheonb, Gwangyang, Busan e Ulsan, ambos construídos e operados por meio do Ministério do Oceano e Pesca. O porto de

Seoul, por exemplo, também com construção governamental, possui sua operação municipalizada. Nos portos costeiros, tem-se também o mesmo modelo, alguns com construção governamental e outros um *mix* de governo central na construção e operação municipalizada (SONG; LEE, 2017).

O Ministério do Oceano e Pesca (MOP), de acordo com a Figura 36 tem a autoridade para controlar 54 portos de comércio internacional e costeiros/locais. Anteriormente ao MOP, e por meio de uma síntese histórica, até 1996, a Coreia Administração Marítima e Portuária (CAMP), vinculada ao Ministério da Construção e Transporte (MCT), controlava nacionalmente os portos, ficando responsável pelo planejamento, desenvolvimento e operação. Em detrimento da política de desenvolvimento econômico focada no governo central, este tipo de governança foi estabelecido. Contudo, problemas como administração e operações ineficientes, administração burocrática e um ambiente de negócios em constante mudanças fizeram com que o governo gradualmente introduzisse o espírito privado no setor público (SONG; LEE, 2017).

Figura 36 – Estrutura administrativa do Ministério do Oceano e Pesca.



Fonte: Song e Lee (2017, p. 30, tradução nossa).

Com o desenvolvimento da indústria marítima, o governo ampliou a Coreia Administração Marítima e Portuária (CAMP), uma hierarquia pública menor que o nível de ministério, para o nível de ministério. Criou-se então, o Ministério de Assuntos Marítimos e

Pescas (MAMP), constituído por sete departamentos internos e independente do Ministério da Construção e do Transporte (MCT). Além disso, a Autoridade do Terminal de Contêineres da Coreia (ATCC) foi criada para promover a construção e o gerenciamento dos portos de contêineres (SONG; LEE, 2017).

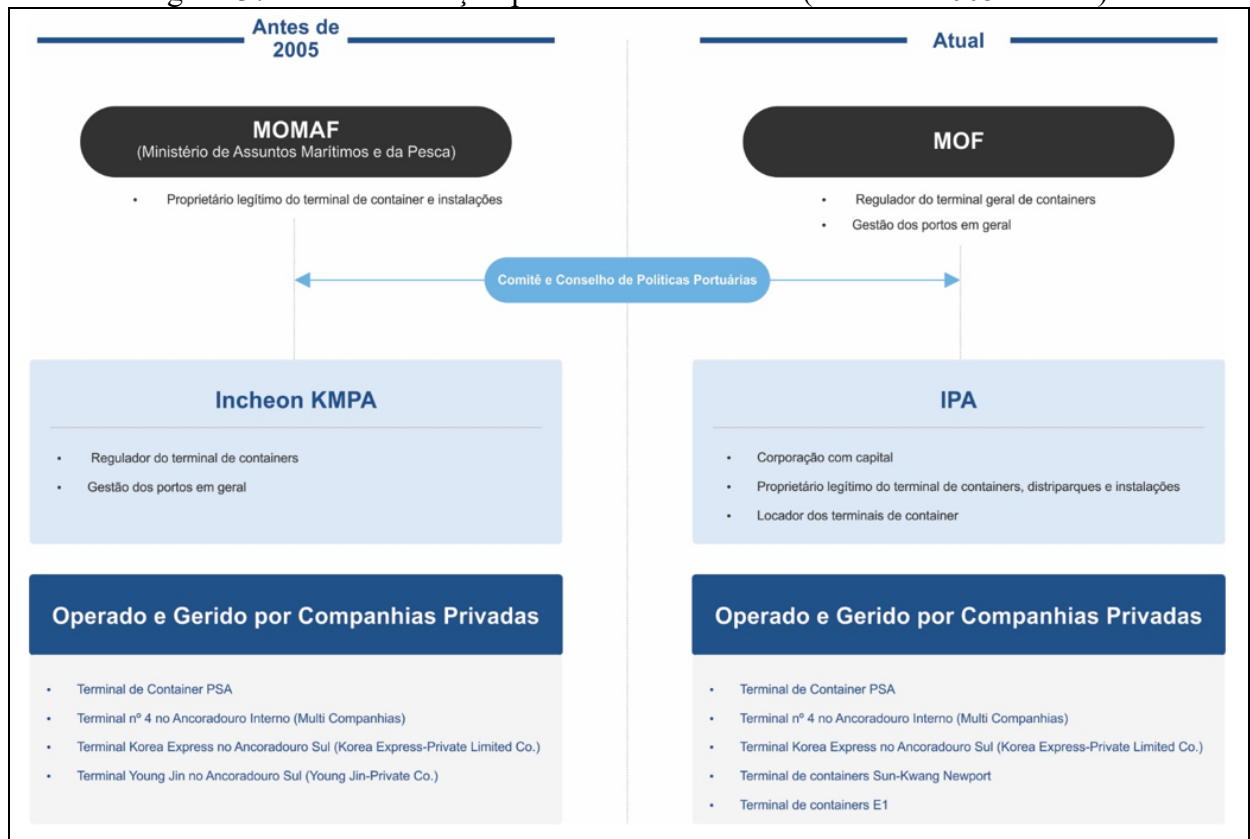
Com a independência do MAMP do MCT, a indústria portuária desfrutou de um orçamento pelo status de ministério, utilizando-o de acordo com os planos e políticas estabelecidas. Para proporcionar uma maior descentralização e promoção da competitividade portuária, o governo iniciou uma transferência gradual da administração aos governos locais, regionais ou municipais. Com isso, os portos de Busan, Incheon, Ulsan e Yeosu-Gwangyang se tornaram uma entidade independente em 2003, 2005, 2007 e 2011, respectivamente (SONG; LEE, 2017).

Com o estabelecimento da Autoridade Portuária de Yeosu-Gwangyang (APYG) em 2011, a CAMP foi extinta, transferindo sua mão de obra para o APYG, e restante dos negócios foram transformados para cada autoridade portuária e para o governo. Em 2008, com a mudança do governo coreano, o MAMP integrou-se ao Ministério de Assuntos Terrestres, Transportes e Marítimos (MATTM). E, novamente em 2013, devido a promessas eleitorais do novo governo, restabeleceu-se e mudou-se seu nome para Ministério do Oceano e Pesca – MOP (SONG; LEE, 2017).

A partir dessa síntese histórica e de acordo com a Matriz de Funções Portuárias (Quadro 27) de Baird (1995, 2000) verifica-se que o modelo coreano é uma mistura da participação pública e privada. Com isso, apresentar-se-á a seguir, os quatro principais portos: Incheon, Ulsan, Gwangyang e Busan, que possuem distintos modelos de governança.

De acordo com a Figura 37 existem diferentes entidades que controlam os terminais de contêineres em Incheon.

Figura 37 – Administração portuária de Incheon (antes de 2005 e atual).

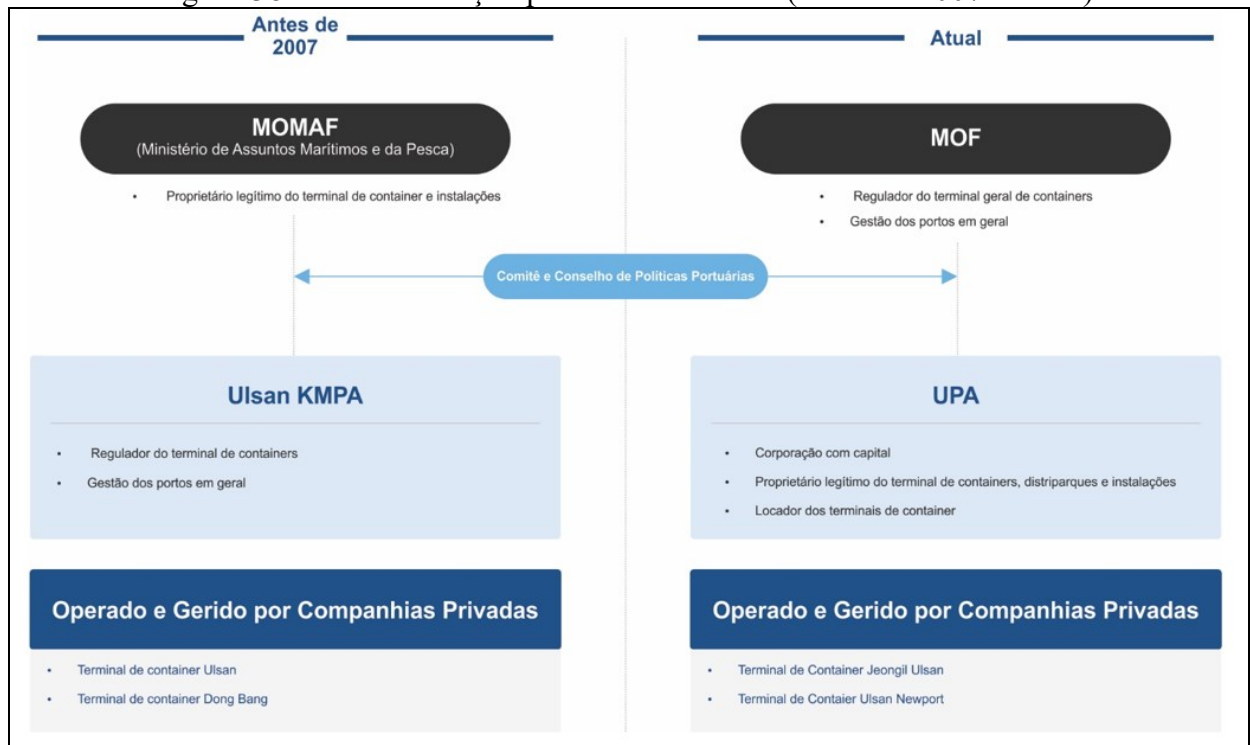


Fonte: Song e Lee (2017, p. 33, tradução nossa).

Os operadores dos terminais estão sujeitos à supervisão da Autoridade Portuária de Incheon (API), que por sua vez, estão indiretamente sob controle do MOP, responsável pela regulação dos terminais e gestão dos portos. Anteriormente a 2004, todos os terminais eram controlados, operados e supervisionados pela CAMP de Incheon. Na atual configuração, de forma mais descentralizada, a API semi-privada e semi-pública, detém a propriedade. As operações são efetuadas por terminais privados (SONG; LEE, 2017).

Em 2007, com a criação da Autoridade Portuária de Ulsan (Figura 38) e da Autoridade Portuária de Yeosu-Gwangyang (Figura 39) em 2011, influenciaram a governança portuária da Coreia, diminuindo a influência do MOP.

Figura 38 – Administração portuária de Ulsan (antes de 2007 e atual).

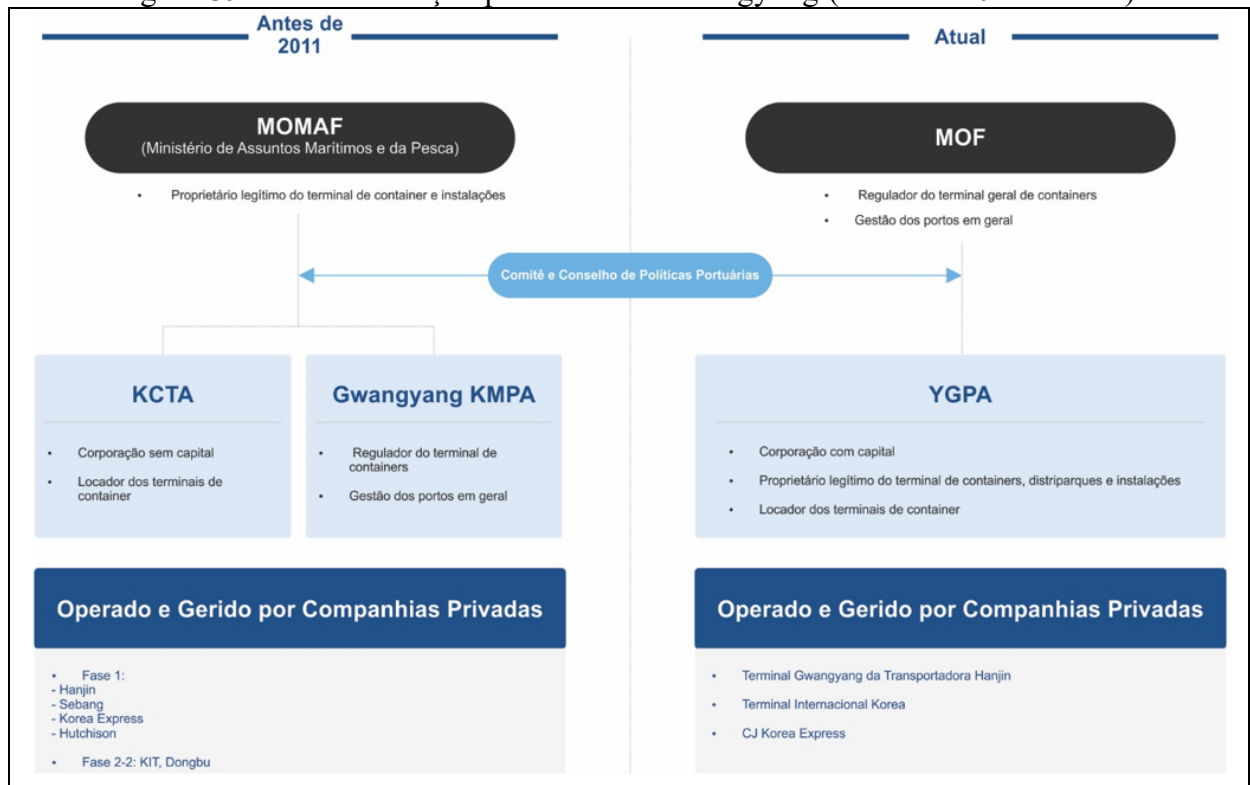


Fonte: Song e Lee (2017, p. 34, tradução nossa).

Em Ulsan, os operadores dos terminais também estão sujeitos à supervisão da Autoridade Portuária de Ulsan (APU), que por sua vez, estão indiretamente sob controle do MOP. Anteriormente a 2007, todos os terminais eram controlados, operados e supervisionados pela CAMP de Ulsan. Atualmente, a APU semi-privada e semi-pública, detém a propriedade e as operações são efetuadas por terminais privados (SONG; LEE, 2017).

No caso de Gwangyang (Figura 11), os operadores dos terminais novamente estão sujeitos à supervisão da Autoridade Portuária de Yeosu-Gwangyang (APYG), que por sua vez, também estão indiretamente sob controle do MOP. Antes de 2011, todos os terminais eram controlados, operados e supervisionados pela ATCC e CAMP de Gwangyang. Na atual configuração, a APYG semi-privada e semi-pública, detém a propriedade. As operações são efetuadas por terminais privados (SONG; LEE, 2017).

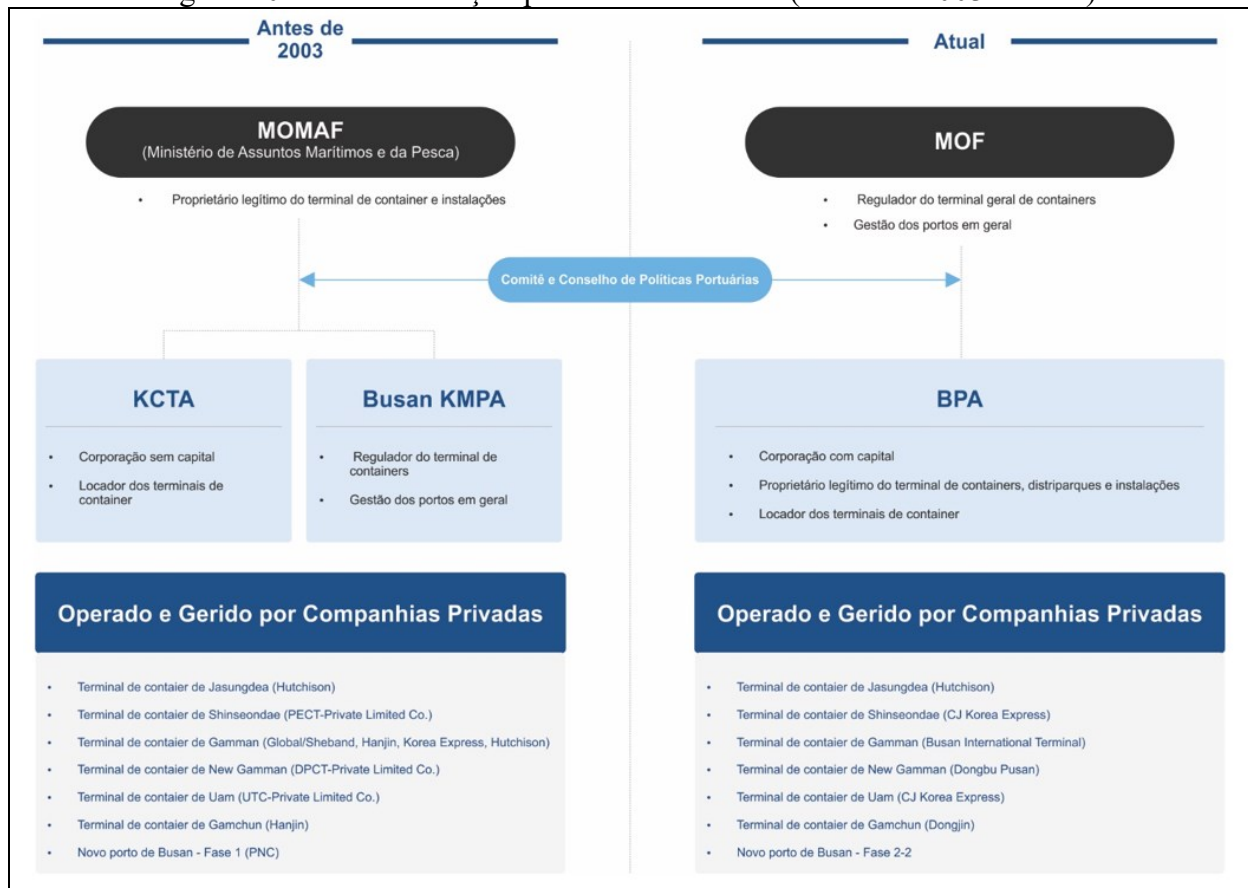
Figura 39 – Administração portuária de Gwangyang (antes de 2011 e atual).



Fonte: Song e Lee (2017, p. 34, tradução nossa).

Estruturalmente similar aos demais portos, Busan (Figura 40) também possui operadores dos terminais vinculados à supervisão da Autoridade Portuária de Busan (APB), que por sua vez, estão indiretamente sob controle do MOP. Anteriormente a 2003, todos os terminais eram controlados, operados e supervisionados pela ATCC e CAMP de Busan. Na atual configuração, de forma mais descentralizada, a APB semi-privada e semi-pública, reconhecida como uma empresa pública de mercado, detém a propriedade. As operações são efetuadas por terminais privados (SONG; LEE, 2017).

Figura 40 – Administração portuária de Busan (antes de 2003 e atual).



Fonte: Song e Lee (2017, p. 32, tradução nossa).

Com a descrição detalhada da forma de administração dos quatro principais portos coreanos, percebe-se que o setor privado é dominante, complementado pelo setor público, de acordo com a Matriz de Privatização das Funções Portuárias de Baird (1995, 2000).

De acordo com Song e Lee (2006, 2017) a partilha das funções portuárias com a iniciativa privada foi feita permitindo, por exemplo, que operadores totalmente privados (nacionais e estrangeiros) ocupassem sua parte do mercado, se aproximando de formas de negócios completamente privadas, corporatizando as autoridades públicas. De acordo com Yarrow (1986), a privatização pode criar uma maior eficiência no gerenciamento, nas operações e administração portuária.

Entretanto, Song, Cullinane e Roe (2001) afirmam que um relatório intermediário do impacto da privatização na eficiência portuária não confirma essa afirmação teórica. Contudo, Song e Lee (2017) argumentam que a evolução ocorrida dos portos coreanos iniciou uma série de influências positivas, como por exemplo, a introdução da mentalidade de negócios privados no setor portuário, atraindo investimentos internacionais, exigindo assim, um modelo de governança mais transparente.

Os autores evidenciam que o governo central ainda está envolvido em questões comerciais diárias, porém, sua interferência nos 54 portos coreanos é cada vez menor à medida que a estrutura de governança evolui. Ressaltam que todas as partes privadas, públicas ou conjuntas não precisam lidar com um padrão de governança alterado, equipando-se para maior competitividade a longo prazo. Porém, no caso da Autoridade Portuária de Busan, em decorrência da intensa concorrência, a adaptação constante para ser necessária para manter a concorrência global, e que um modelo é destaque, referindo-se as Autoridades Portuárias de Rotterdam (SONG; LEE, 2017).

2.10.3.3 Japão

A Lei dos Portos (*Port and Harbor Law*) de 1950 proporcionou que o desenvolvimento, gerenciamento e operação de portos japoneses fossem direcionados às organizações públicas locais, gerenciando autonomamente essas instalações com características locais. Assim, a maioria dos portos foi gerenciada por autoridades reguladoras separadas e geograficamente restritas (SHINOHARA; SAIKA, 2018).

O Quadro 58, apresenta os principais portos japoneses e seu respectivo administrador/autoridade portuária.

Quadro 58 – Maiores portos japoneses e seus administradores/autoridades portuárias.

	Porto	Administrador/Autoridade Portuária
Baía de Tokyo (Keihin)	Tokyo	Governo Metropolitano de Tokyo
	Yokohama	Cidade de Yokohama
	Kawasaki	Cidade de Kawasaki
	Chiba	Município de Chiba
Baía de Ise	Nagoya	Autoridade Portuária de Nagoya
	Yokkaichi	Autoridade Portuária de Yokkaichi
	Mikawa	Município de Aichi
	Kinuura	Município de Aichi
	Tsu-Matsuzaka	Município de Mie
Baía de Osaka (Hanshin)	Osaka	Cidade de Osaka
	Kobe	Cidade de Kobe
	Sakai-Senboku	Governo da Prefeitura de Osaka
	Amagasaki-Nishinomiya-Ashiya	Município de Hyogo
Kyushu do norte	Kitakyushu	Cidade de Kitakyushu
	Hakata	Cidade de Fukuoka

Fonte: Shinohara e Saika (2018, p.58, tradução nossa).

A política estabelecida pelo Conselho de Política de Transportes do Ministério de Terras, Infraestrutura, Transporte e Turismo, em 29 de janeiro de 2002, baseava-se na seleção e concentração. Em 2011, uma alteração na regulamentação objetivou aumentar a competitividade dos portos em comparação com portos dos países vizinhos, concentrando o investimento do governo nos portos selecionados. Assim, a operação dos portos de Keihin, compreendendo Tóquio, Kawasaki e Yokohama, e Hanshin, compreendendo Osaka, Kobe e Amagasaki-Nishinomiya-Ashiya ficou centrada em cada empresa privada recém-criada (SHINOHARA; SAIKA, 2018).

Os autores ainda ressaltam que por questões políticas, o Porto de Tóquio não ingressou na Corporação Portuária Internacional de Yokohama-Kawasaki, que inicialmente pretendia formar a Corporação Portuária Internacional de Keihin, e Sakai-Senboku não ingressou na Corporação Portuária Internacional de Hanshin. Ao contrário da operação portuária, a função de planejamento de cada porto ainda está nas mãos da autoridade portuária que pertence ao governo local (SHINOHARA; SAIKA, 2018).

Shinohara e Saika (2018, p. 58, tradução nossa) argumentam que “[...] como um porto é uma infraestrutura intrinsecamente ligada à economia local, o gerenciamento dos portos deve ser confiado às autoridades locais.” Por outro lado, os autores também utilizam-se de outro argumento, afirmando que “[...] como as redes logísticas se estendem por regiões amplas que transcendem as fronteiras administrativas, os portos devem ser gerenciados em uma escala mais ampla. “

Nesse contexto, os autores destacam o desconforto da aplicação no Japão da lógica concorrencial interportuária da União Europeia (SHINOHARA, 2007, 2011), a defesa de Kagawa (2004) para as políticas lideradas pelos gerentes portuários e comunidades locais, a continuação da privatização das instalações com controle público (LEE, 2006) e o argumento de Kato (2006), em que um porto é essencialmente um ativo público e que apenas o controle público pode lidar bem com os portos. Assim, Shinohara (2013) sugere que a compartimentalização da administração caracteriza-se como um gargalo para melhorar as funções logísticas dos portos regionais, necessitando de um sistema integrado de gestão regional, incorporando o planejamento das indústrias locais, residências e redes de transporte.

Para Shinohara e Saika (2018) a atual estrutura de gerenciamento e planejamento portuário, sob responsabilidade das autoridades portuárias, não deve ser alterada pelo governo central, porém observa-se que a operação portuária está cada vez mais direcionada para o setor privado. Com isso, os autores detectaram um forte apelo das autoridades portuárias para manter

o controle em suas mãos, denotado um relacionamento próximo com os *stakeholders* locais. Em contrapartida, essa estrutura de gerenciamento está proporcionando aos portos vizinhos, forte competição e excesso de investimento desnecessário (SHINOHARA; SAIKA, 2018).

Com a hipótese de que um gerenciamento mais amplo de vários portos vizinhos seria eficaz, uma vez que cada porto é comparativamente pequeno em tamanho e compete localmente por carga e investimento, Shinohara e Saika (2018), argumentam que esta gestão proporcionaria uma visão sistêmica da economia regional e a elaboração de planos holísticos, proporcionando um equilíbrio na utilização de portos pela comunidade local, pela indústria e como parte da rede de infraestrutura, garantindo o investimento público adequado.

A partir da política portuária do Município de Shizouka, que gerencia vários portos, os autores testaram as suas hipóteses. A utilização de três dos principais portos do município (Shimizu, Tagonoura, Omaezaki) tem sido insuficiente, em decorrência de grandes complexos portuários como Tóquio/Yokohama e Nagoya que transportam 40% do tráfego internacional. O tamanho geográfico comparativamente pequeno dos três portos e a falta de um grande mercado consumidor contribuem para a atual situação (SHINOHARA; SAIKA, 2018).

Para solucionar este caso, o município criou uma estrutura cooperativa e complementar, envolvendo os três portos, denominada “Conceito de Porto da Baía de Suruga” (Figura 41).

Figura 41 – Desenvolvimento do conceito do porto da baía de Suruga.

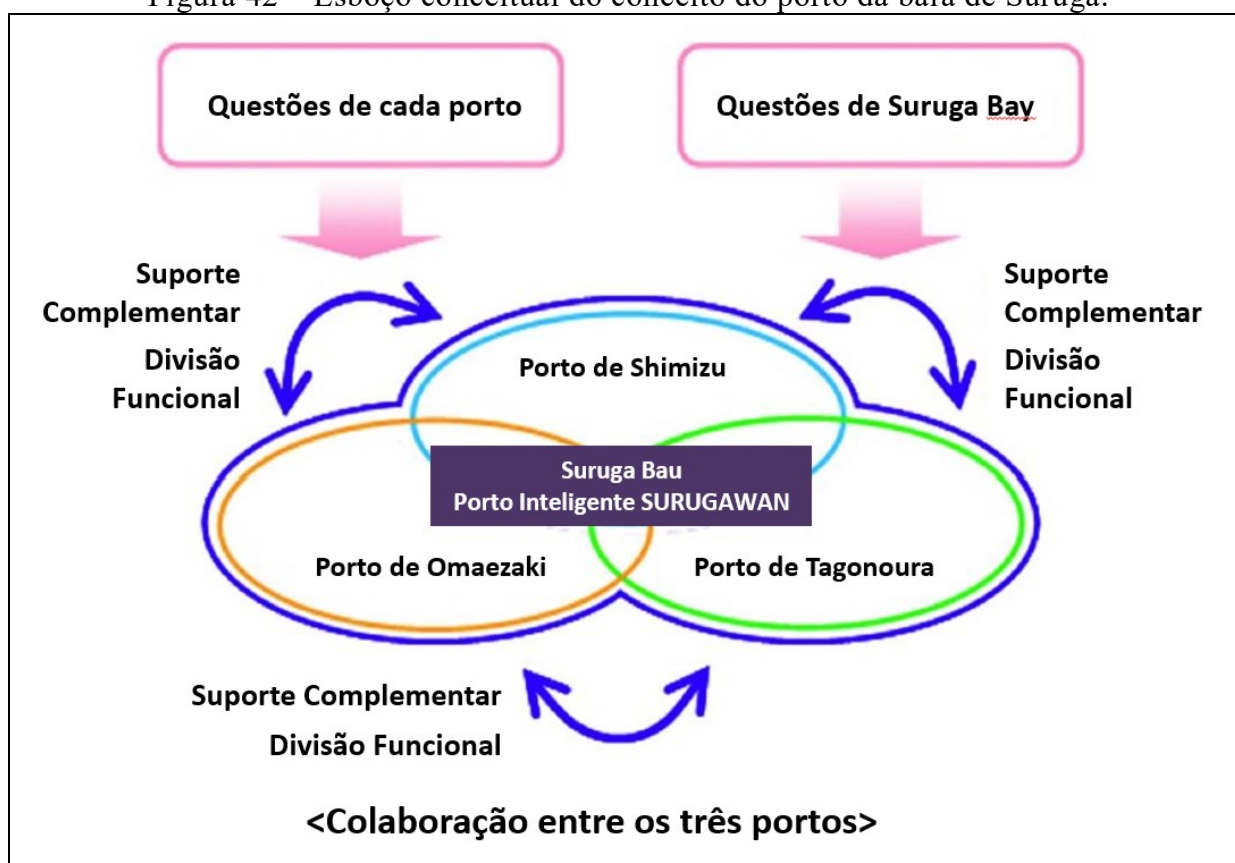


Fonte: Shinohara e Saika (2018, p. 62, tradução nossa) a partir da Prefeitura de Shizouka.

Este conceito pretende: *i)* criar um centro logístico que contribua para o desenvolvimento econômico do município; *ii)* aumentar a eficácia dos portos, dividindo a responsabilidade funcional entre os três portos; e *iii)* promover funções complementares em caso de desastres naturais entre os três portos e também para as áreas fora da prefeitura (SHINOHARA; SAIKA, 2018).

Formulado em março de 2011, o Plano de Ação do Porto da Baía de Suruga (Figura 42) tem por objetivo desenvolver uma visão geral e orientações para o conceito. A Estratégia de Promoção Logística do Porto da Baía de Suruga (Figura 1), implementado em março de 2013, concentra-se nas medidas necessárias para revitalizar os portos e seu interior. E o Plano Básico para o Desenvolvimento do Porto da Baía de Suruga (Figura 4) de junho de 2014, determina uma política de desenvolvimento específica para cada um dos três portos a partir de três aspectos: *i)* logística/indústria; *ii)* prevenção de desastres/planejamento de continuidade de negócios; e *iii)* turismo/meio ambiente.

Figura 42 – Esboço conceitual do conceito do porto da baía de Suruga.

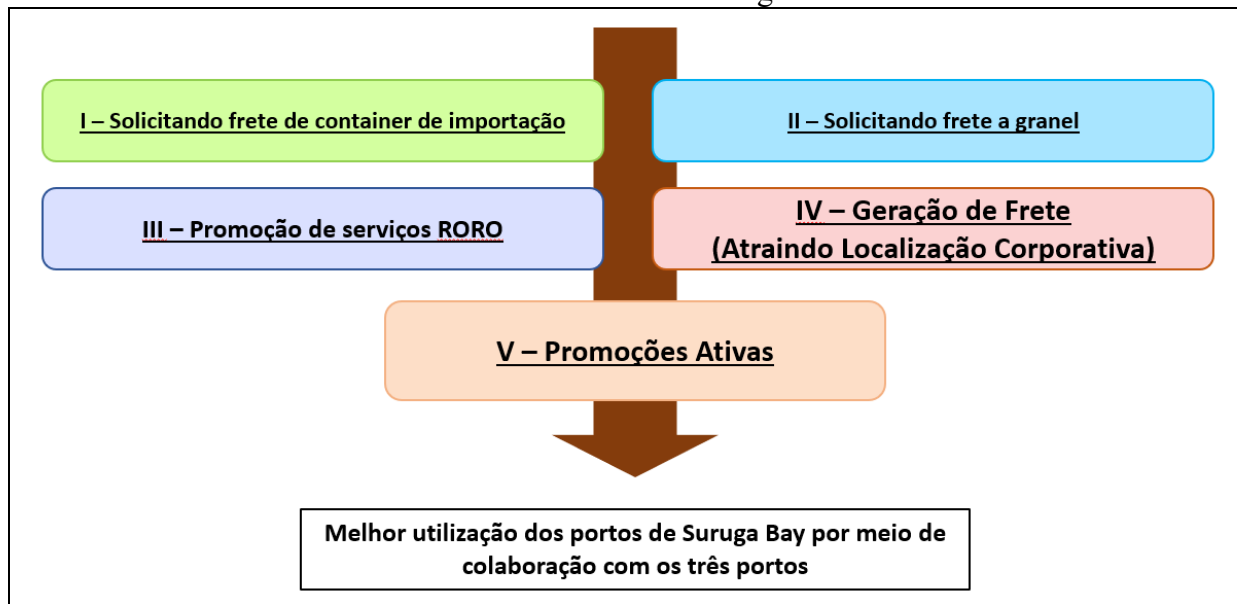


Fonte: Shinohara e Saika (2018, p. 63, tradução nossa) a partir da Prefeitura de Shizouka.

De acordo com a Figura 42, o Plano de Ação para Portos da Baía de Suruga determina a principal política de divisão funcional e suporte complementar para os três portos envolvidos, discutindo questões como papéis, desafios e soluções sugeridas (SHINOHARA; SAIKA, 2018). E a Estratégia de Promoção Logística do Porto da Baía de Suruga (Figura 43) tem por objetivo tornar o frete mais dinâmico e estabelece funções estratégicas de três setores logísticos:

i) frete (contêineres, granel, interno e *roll on / roll-off*); ii) cooperação entre os setores público e privado; e iii) cronograma de implementação de cinco anos (2013-2017).

Figura 43 – Medidas a serem tomadas no âmbito da Estratégia de Promoção Logística do Porto da Baía de Suruga.

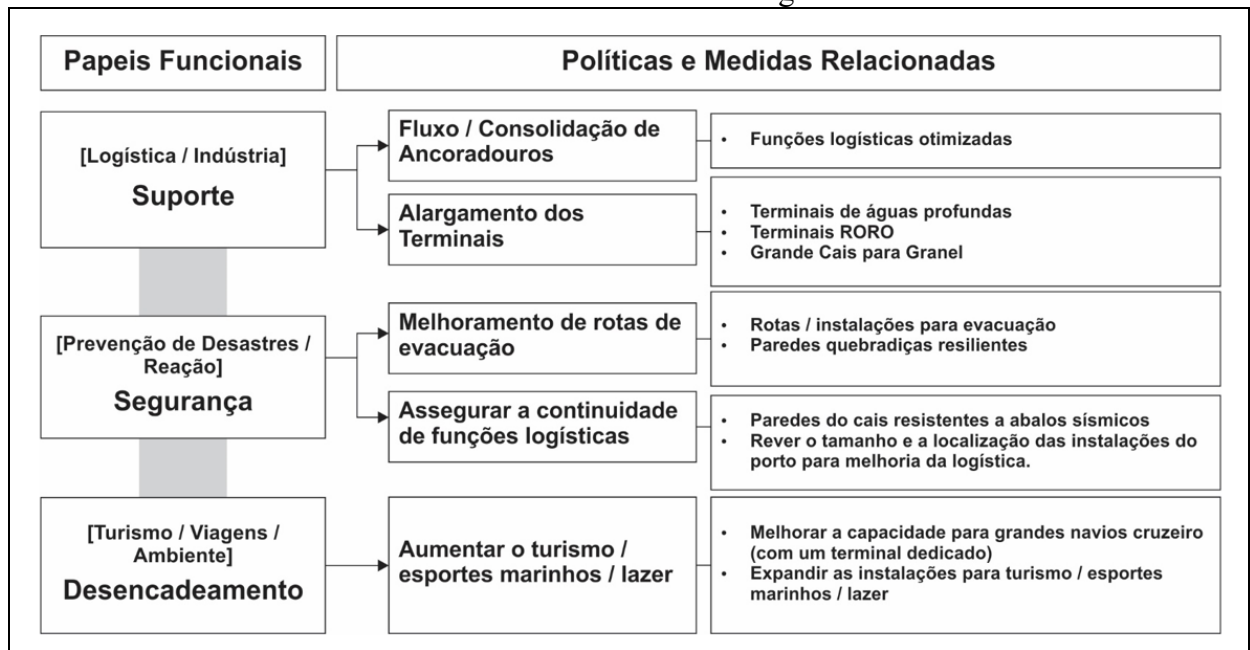


Fonte: Shinohara e Saika (2018, p. 63, tradução nossa) a partir da Prefeitura de Shizouka.

Shinohara e Saika (2018, p. 64, tradução nossa) salientam que “Todas essas ações requerem laços estreitos entre a gerencia dos portos e os setores privados. Sem essa iniciativa estratégica, a função do gerente de portos seria limitada à construção e manutenção dos portos no Japão.”

E a partir do Plano Básico para o Desenvolvimento do Porto da Baía de Suruga (Figura 44), os autores citam que foi criado um novo conceito denominado 'Porto Inteligente da Baía de Suruga' combinando as três funções do Plano Básico (estimular indústrias manufatureiras, prevenção de desastres e recuperação rápida e incentivo ao turismo). Dessa forma, o porto inteligente, planejado para os próximos 30 anos, “[...] se refere à maneira pela qual os três portos serão reunidos para criar um grande *cluster* de portos que oferece um alto grau de funcionalidade e flexibilidade para unir as áreas costeiras geograficamente amplas e vincular a costa ao interior áreas.” (SHINOHARA; SAIKA, 2018, p. 64, tradução nossa).

Figura 44 – Medidas a serem tomadas no âmbito do Plano Básico de Desenvolvimento do Porto da Baía de Suruga.

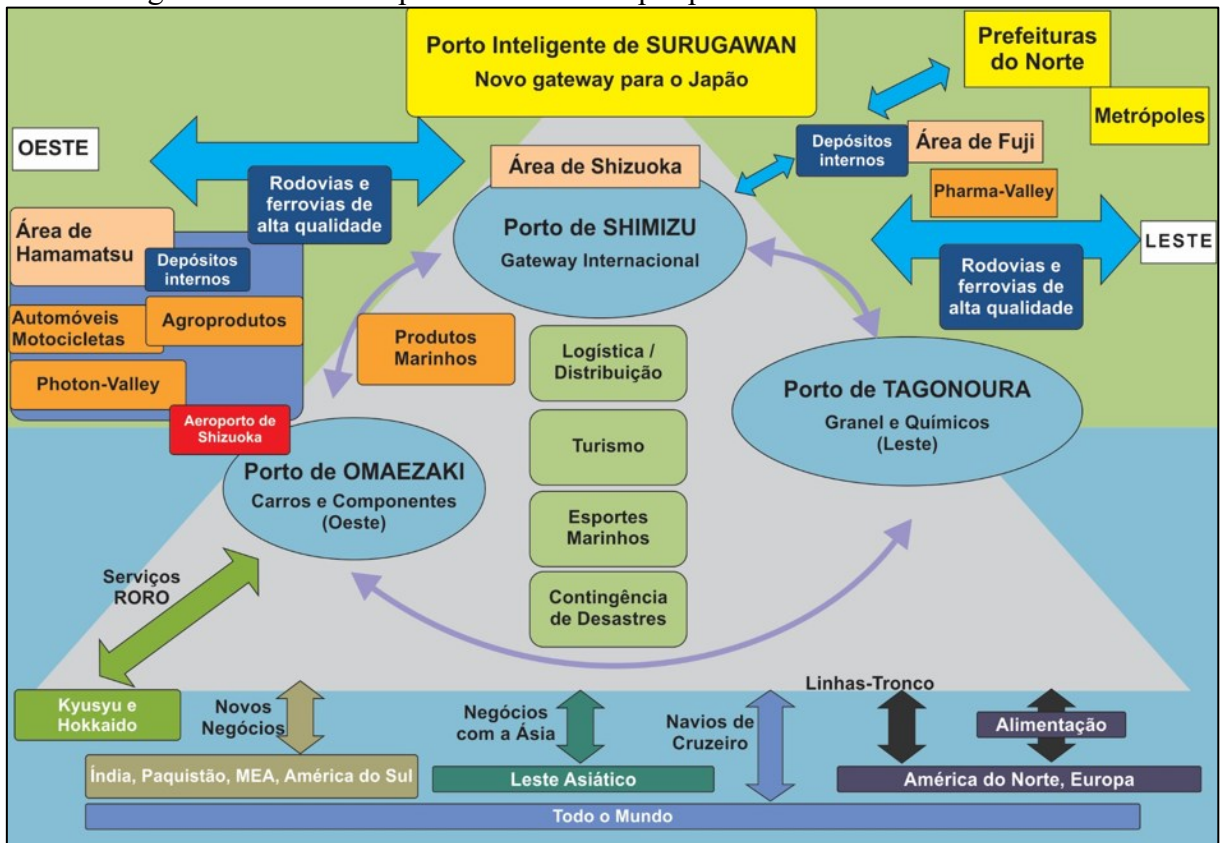


Fonte: Shinohara e Saika (2018, p. 64) a partir da Prefeitura de Shizuoka.

Por fim, todo este conceito exige a configuração de uma rede holística que liga os três portos, o Aeroporto de Shizuoka, rodovias, ferrovias, depósitos interiores e locais industriais, conforme ilustrado na Figura 45.

Assim, Shinohara e Saika (2018) salientam que o conceito apresenta distintamente os papeis de cada porto. O porto de Shimizu servirá como ponto de entrada internacional e como um centro para o turismo doméstico e internacional. O porto de Taganoura funcionará como um centro de carga a granel para apoiar a indústria na parte oriental e alavancar a indústria pesqueira. O porto de Omaekaki direcionará seus esforços como um centro logístico de apoio à fabricação na parte ocidental e a também para a indústria pesqueira. E com relação a prevenção de desastres e recuperação, os três portos trabalharam juntos para propiciar uma logística sustentável e facilitar o transporte de suprimentos de emergência, apoiando um ao outro, bem como os municípios vizinhos.

Figura 45 – Plano espacial de base ampla para a Prefeitura de Shizuoka.



Fonte: Shinohara e Saika (2018, p. 65, tradução nossa) a partir da Prefeitura de Shizuoka.

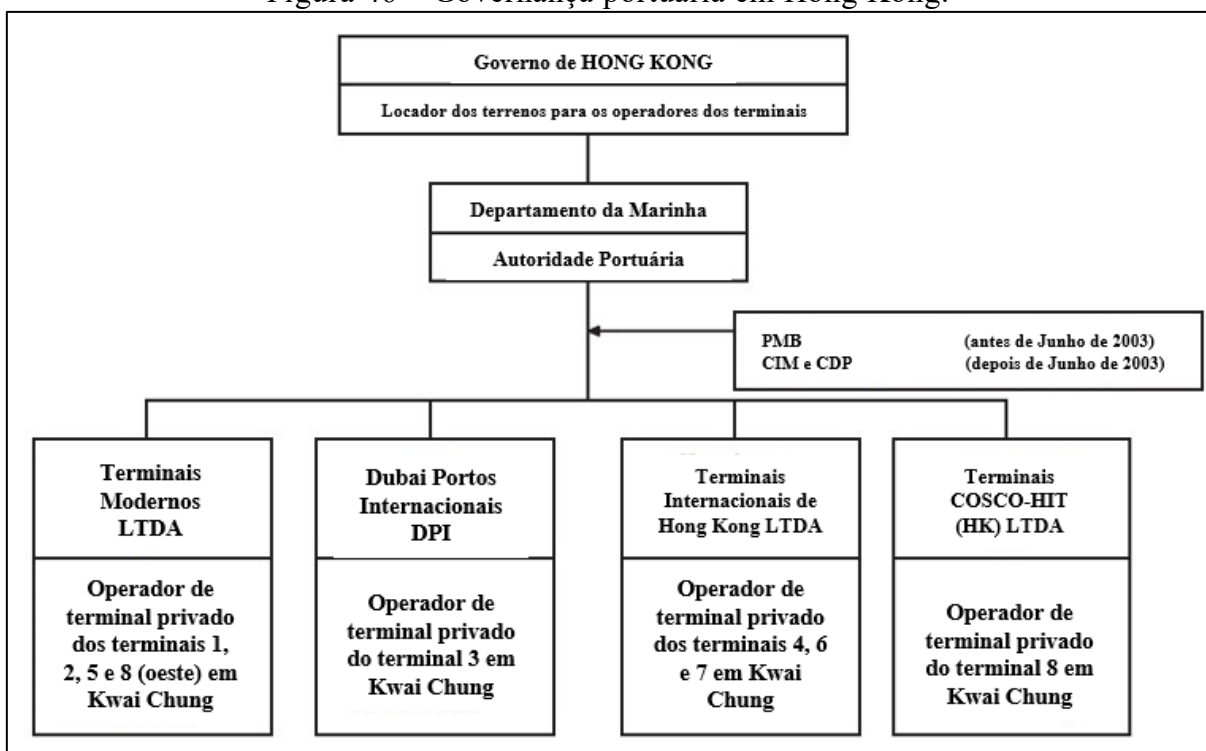
Os autores identificaram dois pontos principais que podem ser considerados em outras regiões e que validaram esta abordagem. O primeiro ponto destaca a cooperação entre os portos vizinhos, permitindo o uso mais eficaz das instalações portuárias e financiamentos público e privado para investimentos em novos ativos. Os autores ressaltam que a tendência de privatizar o gerenciamento dos portos pode causar concorrências desnecessárias devido a compartimentalização da estratégia de negócios. O segundo ponto chama a atenção para a política regional que deve levar em conta que o porto pode contribuir para o desenvolvimento da economia em uma ampla área.

Para Shinohara e Saika (2018), a falta de cooperação entre as organizações administrativas é um fator relevante para o alcance destes objetivos. No caso específico do município de Shizuoka, estabeleceu-se uma força tarefa para desenvolver um planejamento espacial regional mais eficaz, envolvendo também o setor privado. E como o Conceito de Porto da Baía de Suruga ainda está em andamento, introduzindo cooperação, coordenação e integração neste universo portuário, os autores reforçam a necessidade de avaliar a estratégia e assim, determinar implicações para o futuro do paradigma de gerenciamento dos portos.

2.10.3.4 Hong Kong

Com uma hierarquia de três camadas, Song e Cullinane (2006) apresentam a estrutura de governança portuária de Hong Kong, onde o governo constitui-se como o nível mais alto da estrutura, o Departamento da Marinha atua como autoridade portuária e outros dois conselhos consultivos do setor completam a governança (Figura 46).

Figura 46 – Governança portuária em Hong Kong.



Fonte: Song e Cullinane (2006, p. 327, tradução nossa).

O Departamento da Marinha na capacidade de autoridade portuária é responsável pelos assuntos de navegação e área de atuação do porto, gerenciando o tráfego de embarcações, padrões de segurança e outros assuntos regulatórios e é envolvido no planejamento estratégico do porto. O Comitê de Desenvolvimento Portuário (CDP) e o Centro Marítimo Internacional (CMI) também estão envolvidos no planejamento de novos desenvolvimentos portuários, mas são apenas órgãos consultivos, e não governamentais (SONG; CULLINANE, 2006).

O setor privado, presente na governança portuária de Hong Kong, é representado pelos terminais Modern Terminals Ltd., Hong Kong International Terminals Ltd., Dubai Portos Internacionais (DPI) e Cosco-HIT Terminais (HK) Ltd. Song e Cullinane (2006, p. 320, tradução nossa) salientam que o setor privado “[...] é deixado para financiar, desenvolver e operar instalações de terminais, enquanto o governo se concentra em fornecer a infraestrutura

de *backup* necessária para atender o porto, bem como em planejamento estratégico para o desenvolvimento portuário.”

Os autores afirmam que em detrimento da estrutura organizacional e as entidades envolvidas na administração do porto, o governo e a comunidade de Hong Kong, consideram seus setores portuários e marítimo críticos para o sucesso das políticas e desenvolvimento logístico no país. Assim, a nova estrutura é criticada por “[...] distanciar os setores portuário e marítimo do setor de logística em geral, limitando seu envolvimento em fóruns que influenciam a política de logística em Hong Kong e em toda a região sul da China” argumentam Song e Cullinane (2006, p. 311, tradução nossa).

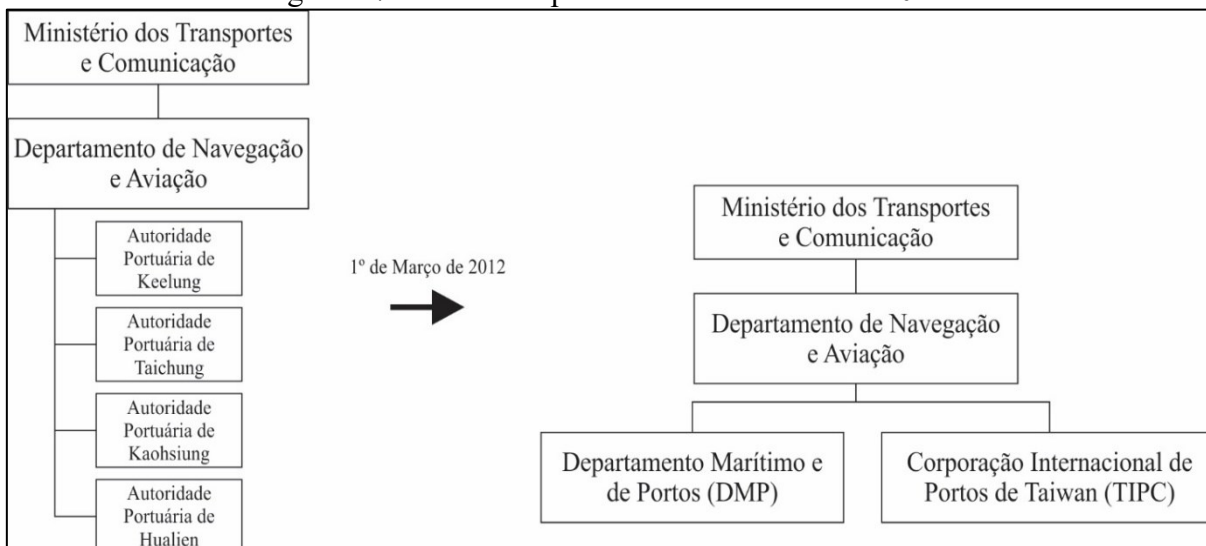
2.10.3.5 Taiwan

Imerso em questões relacionadas a sua legitimidade e um desenvolvimento portuário restringido pela complexidade do ambiente regulatório, Taiwan introduziu em 2012 uma significativa reforma de sua governança portuária, com direção a maior competitividade e lucratividade junto aos seus portos. Anteriormente, o OEP (MTC) agrupava quatro autoridades portuárias encarregadas da administração marítima e portuária e das operações, atuando como uma autoridade pública e como papel governamental (TSENG; PILCHER, 2017).

Ao encontro das tendências globais de divisão de administração e operações, em 1 de março de 2012 foi dividido a gestão de negócios do sistema administrativo (Figura 47).

Dessa forma, as quatro autoridades portuárias foram consolidadas em duas: *i*) Departamento Marítimo e Portuário (DMP), órgão governamental e responsável pela administração marítima e portuária; e *ii*) Corporação Internacional de Portos de Taiwan / Taiwan International Ports Corporation (TIPC), uma empresa estatal responsável pelo gerenciamento e desenvolvimento de negócios e com o objetivo de “[...] lidar com operações portuárias abrangentes, melhorar a eficiência operacional e a capacidade de resposta, elevar o perfil internacional dos portos comerciais internacionais de Taiwan e estimular o crescimento econômico regional doméstico” (TSENG; PILCHER, 2017, p. 43, tradução nossa).

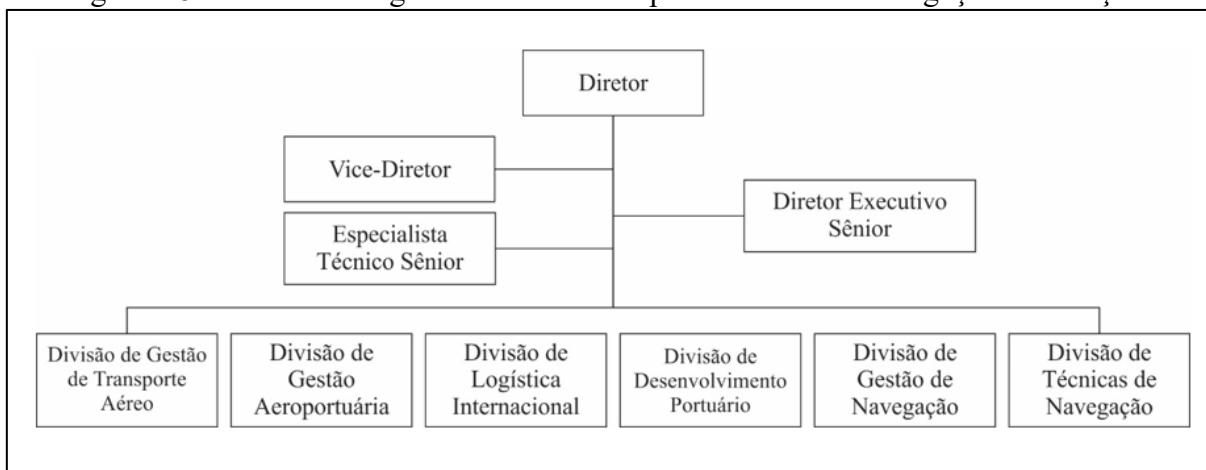
Figura 47 – Reforma portuária de Taiwan em 2012.



Fonte: Tseng e Pilcher (2017, p. 43, tradução nossa).

A estrutura organizacional do Departamento de Navegação e Aviação (DNA) do Ministério de Transporte e Comunicação (MTC) é ilustrada na Figura 48, sendo que os assuntos portuários e marítimos são supervisionados pela divisão de desenvolvimento portuário, divisão de gerenciamento de expedição e divisão de técnicas de expedição (TSENG; PILCHER, 2017).

Figura 48 – Estrutura organizacional do Departamento de Navegação e Aviação.

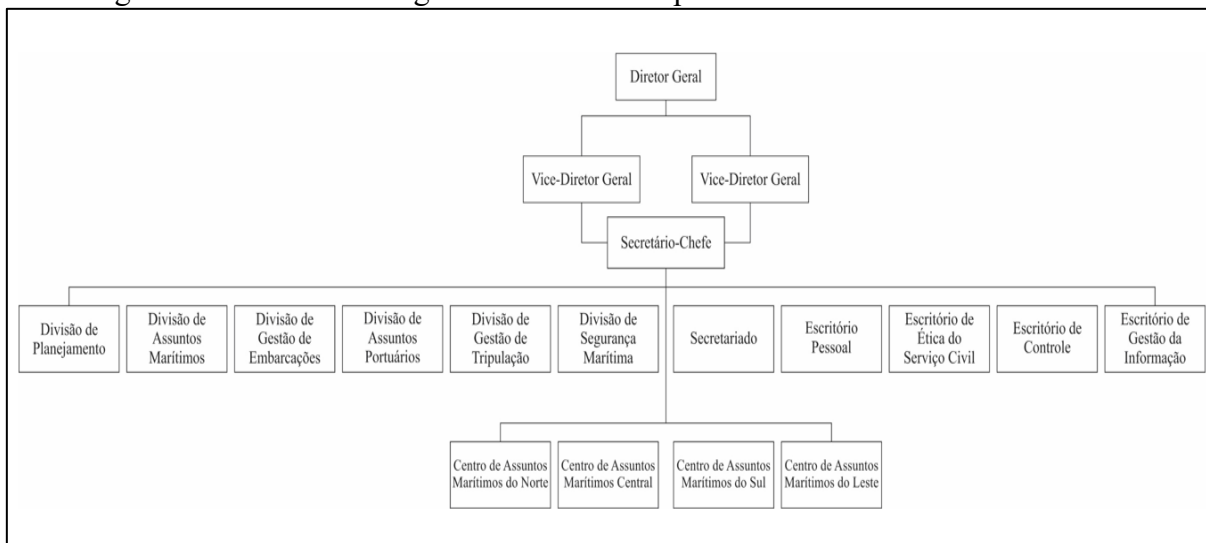


Fonte: Tseng e Pilcher (2017, p. 43, tradução nossa).

Sob o Departamento de Navegação e Aviação estão o Departamento Marítimo e Portuário (MPB) e a Taiwan International Ports Corporation (TIPC). O MPB comporta a Divisão de Escritórios de Planejamento, Divisão de Assuntos Marítimos, Divisão de Gestão de Embarcações, Divisão de Assuntos Portuários, Divisão de Gestão de Tripulação, Divisão de Segurança Marítima, Secretariado, Escritório Pessoal, Escritório de Ética do Serviço Civil,

Escritório de Controle (Controladoria), Escritório de Gestão da Informação e os Centros de Assuntos Marítimos - Norte, Central, Sul e Leste (Figura 49).

Figura 49 – Estrutura organizacional do Departamento Marítimo e Portuário.



Fonte: Tseng e Pilcher (2017, p. 44, tradução nossa).

A estrutura organizacional da Taiwan International Ports Corporation – TIPC (Figura 50) é responsável pela administração dos portos internacionais de Kaohsiung, Keelung, Taichung, Hualien, Taipei, Suao e Anping, e os portos domésticos de Budai e Penghu. As subsidiárias de Kaohsiung, Keelung, Taichung e Hualien tratam das operações portuárias e relações comerciais regulares (TSENG; PILCHER, 2017).

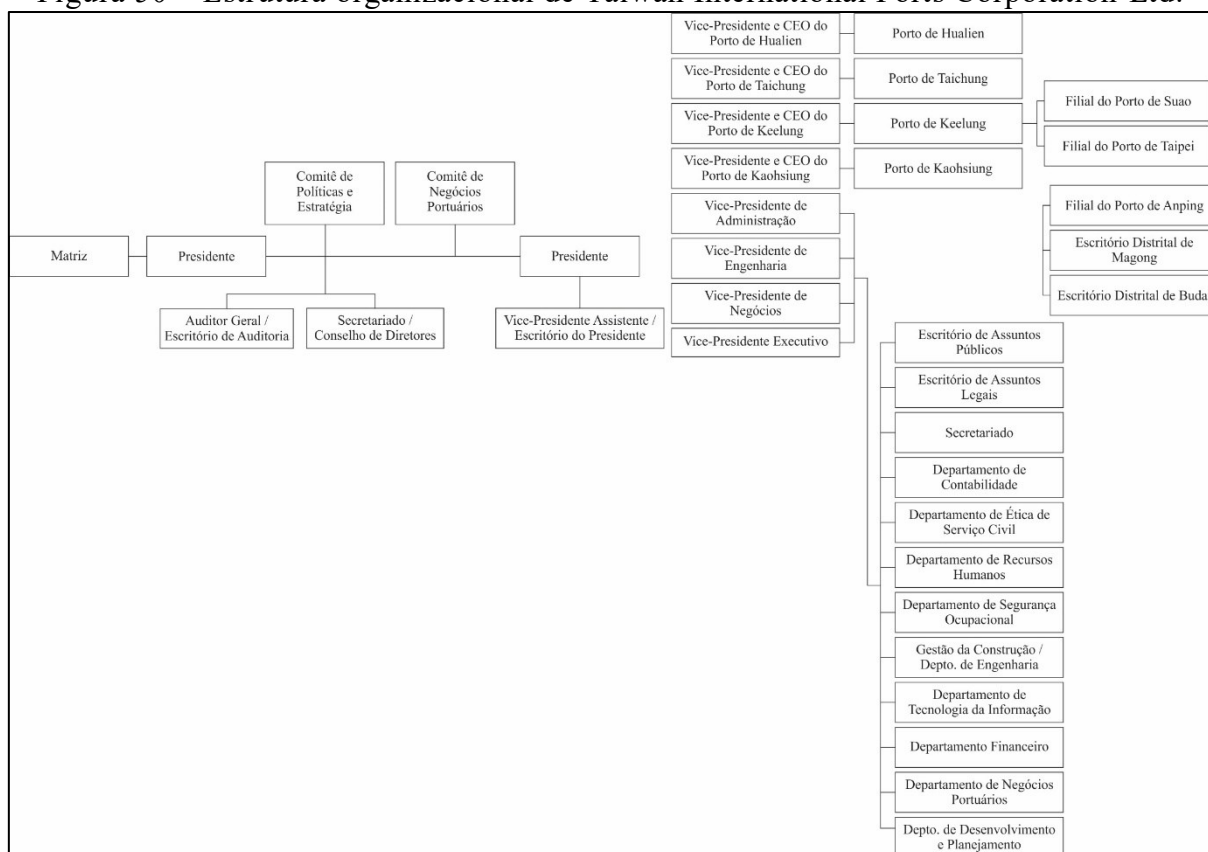
Em todo esse processo de reforma portuária, Tseng e Pilcher (2017, p. 43, tradução nossa) relatam que:

Dizia-se que a TIPC era uma empresa, mas todas as terras que foram solicitadas a governar ainda eram de propriedade pública, então o governo estava de certa forma agindo de forma contrária às suas intenções adotadas. De fato, sem o controle da própria terra, o TIPC não tem a liberdade necessária para tomar decisões sobre como gerar lucro usando-a, apesar do estabelecimento do governo para fazer exatamente isso.

Dentre os desafios envolvidos, Chiu e Yen (2015) apontam que as reformas de Taiwan ocorreram de forma lenta, necessitando da contratação de funcionários mais jovens e melhor qualificados, envolver de forma mais comercial os negócios e serviço portuários e permitir que as empresas portuárias expandam-se mais no exterior. E mesmo que o processo de reforma tenha ocorrido ao encontro das tendências globais de descentralização, esses movimentos têm

como objetivo aumentar a eficiência e a concorrência (referindo-se as reformas ocorridas na Espanha, China e Grécia), ao invés de vender ativos públicos (referindo-se ao Reino Unido) ou incentivar a concorrência externa (referindo-se a China) (TSENG; PILCHER, 2017). Assim, “[...] embora a reforma de Taiwan possa parecer menos revolucionária, menos rápida e menos extensa do que as reformas em outros lugares, elas ainda representam mudanças significativas. “ (TSENG; PILCHER, 2017, p. 43, tradução nossa).

Figura 50 – Estrutura organizacional de Taiwan International Ports Corporation Ltd.



Fonte: Tseng e Pilcher (2017, p. 44, tradução nossa).

O estudo de Tseng e Pilcher (2017) também entrevistou oito especialistas (três do TIPC, três do DMP e dois do DNA) atendendo aos requisitos de experiência superior a 20 anos, cargos de direção e sólida reputação de trabalho no setor portuário, para compreender questões transitórias no processo de reforma, resultados e os principais desafios encontrados. A pesquisa apontou que o processo de reforma portuária proporcionou uma maior desconcentração; a utilização do modelo do proprietário (*Landlord Port* do Work Bank Port Reform Toolkit); aumento do elemento privado na governança portuária e mantendo o controle público do governo, a ideia de tornar a governança portuária mais simples e direta, combinando 4

autoridades portuárias em 2 acarretou maior burocracia e que a reforma de 2012 representa uma etapa de um processo contínuo e em evolução (TSENG; PILCHER, 2017).

2.10.4 Europa

Para a governança europeia, destacam-se aquelas aplicadas e desenvolvidas por meio de reformas portuárias na Bélgica (VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017), França (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017), Grécia (PALLIS, 2006; PALLIS; SYRIOPOULOS, 2007; PALLIS; VAGGELAS, 2017), Itália (PAROLA *et al.*, 2017; VALLERI; LAMONARCA; PAPA, 2006), Países Baixos (DE LANGEN; HEIJ, 2014; DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017), Portugal (CALDEIRINHA; FELÍCIO; CUNHA, 2017), Reino Unido (BAIRD, 1995, 2000; MONIOS, 2017) e Turquia (ESMER; DURU, 2017; ORAL *et al.* 2006).

2.10.4.1 Bélgica

Van De Voorde e Verhoeven (2017) discutem a governança portuária na Bélgica, especialmente na região de Flandres, onde estão localizados os portos marítimos mais importantes do país (Antuérpia, Ghent, Zeebrugge e Ostend), no período de 2006 a 2016.

Uma análise das mudanças de política e governança do sistema portuário flamengo durante a última década (Quadro 59) foi desenvolvida pelos autores, a partir de uma adaptação do modelo de reforma da gestão pública de Pollit e Bouckaert (2011), contemplando a tomada de decisões da elite e esferas de influência socioeconômica, fatores políticos e intelectuais e fatores administrativos.

Quadro 59 – Mudanças de política e governança do sistema portuário flamengo.
(continua)

Esferas de Influência	Responsabilidade Financeira	Cooperação	Corporatização
Tomadores de decisão da elite	Governo flamengo	Governo flamengo	Municípios
	Autoridades Portuárias	Autoridades Portuárias	Autoridades Portuárias
Forças socioeconômicas	Desenvolvimento de mercado	Desenvolvimento de mercado	Desenvolvimento de mercado
	Políticas supranacionais		Relação porto-cidade
			Políticas supranacionais

Quadro 59 – Mudanças de política e governança do sistema portuário flamengo. (conclusão)

Esferas de Influência	Responsabilidade Financeira	Cooperação	Corporatização
Sistema Político	Herança política belga	Tradição asiática	Tradição asiática
		Herança política belga	Novas ideia de gestão
		Opinião dos stakeholders	Opiniões políticas dos partidos
Eventos Aleatórios	Não	Não	Não
Sistema Administrativo	Comissão do Porto Flamengo	Área portuária de Flandres	Pessoal da autoridade portuária
		Comissionário Portuária	

Fonte: Van De Voorde e Verhoeven (2017, p. 127, tradução nossa).

As tomadas de decisões envolvem o governo flamengo, as autoridades portuárias e os governos municipais que as possuem. A interação entre o governo flamengo e as autoridades portuárias foi mais cordial nas responsabilidades financeiras e cooperação portuária. A corporatização tem sido mais um problema entre autoridades portuárias e municípios (VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017).

Os fatores socioeconômicos e a crise econômica que afetaram o setor marítimo, influenciaram os gastos do governo em infraestrutura portuária e o melhor uso da capacidade portuária existente, por meio de uma cooperação aprimorada. As relações porto-cidade e a necessidade de envolver as cidades vizinhas mais estreitamente na governança e no porto e capital da autoridade portuária foram uma das razões pelas quais a autoridade portuária de Ghent optou por uma estrutura limitada. O contrário aconteceu em Antuérpia (VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017).

E como resultado da corporatização, de acordo com Van De Voorde e Verhoeven (2017), a organização que representa os interesses das cidades na margem esquerda da área portuária não estava mais representada no conselho de administração. O fato da maioria dos portos flamengos, com exceção de Oostend, terem superado amplamente sua importância local e serem portos de importância europeia os torna mais sujeitos à influência de políticas e legislação supranacionais.

A partir dos princípios do Decreto Portuário Flamengo de 1999 que determinava: *i)* Autonomia das autoridades portuárias locais na gestão e exploração dos portos; *ii)* Condições operacionais uniformes para todos os portos marítimos; *iii)* Maior flexibilidade para as autoridades portuárias em questões trabalhistas; *iv)* Estatuto jurídico obrigatório para todas as autoridades portuárias; *v)* Relações claras e transparentes entre as autoridades portuárias e a

região flamenga; e *vi*) Uma política objetiva de financiamento portuário flamengo (MEERSMAN; VAN DE VOORDE; VANELSLANDER, 2006), Van De Voorde e Verhoeven (2017) afirmam que o mesmo conseguiu criar um quadro de governança transparente e competitiva, estabelecer condições equitativas entre os portos flamengos e antecipar tendências supranacionais ao nível da União Europeia, com relação ao financiamento portuário, suportando desafios por meio de diversas mudanças incrementais. Os autores ainda esclarecem que a partir do princípio asiático de propriedade portuária municipal, um comissário regional do porto supervisiona a aplicação dos princípios do decreto nos quatro portos marítimos, possuindo assento no conselho de administração de cada autoridade portuária.

Dessa forma, a política e a governança portuárias flamengas evoluíram em três linhas principais na última década: *i*) as autoridades portuárias tiveram que assumir responsabilidades financeiras; *ii*) o governo flamengo incentivou cada vez mais as autoridades portuárias para cooperar; e *iii*) a maioria das autoridades portuárias se tornou empresa limitada (VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017).

Os autores argumentam que o momento é válido para aprofundar a política portuária, antecipando-se as mudanças no ambiente europeu, considerando os seguintes elementos (Quadro 60).

Quadro 60 – Elementos para aprofundar a política portuária na Bélgica.

Elementos	Ações
Financeiro e Fiscal	Planejar a transição do quadro financeiro e fiscal para levar em conta os elementos que provavelmente entrarão em conflito com as regras da UE (subsídios à infraestrutura portuária interna, isenção de tributação corporativa das autoridades portuárias).
Investimento Portuário	Abandonar quaisquer remanescentes da política de financiamento equivalente do passado e desenvolver um programa de investimento portuário priorizado a longo prazo.
Redes de Transporte	Incorporar este programa no contexto das Redes Transeuropeias de Transporte (RTT), de modo a que qualquer apoio possível da UE seja igualmente bem aplicado às prioridades reais.
Autoridades Portuárias Corporativas	Ajudar as autoridades portuárias a fazer a transição completa para entidades corporativas que trabalham com o único interesse de tornar seus portos o mais competitivo possível.
Concessão, Arrendamento e Prestação de Serviço	Procurar a segurança jurídica e a igualdade de condições na UE na concessão e gestão de contratos de concessão e arrendamento de terras e na prestação interna de serviços portuários.
Agrupamentos de Portos	Apoiar ativamente iniciativas de baixo para cima para o agrupamento de portos que fazem sentido do ponto de vista da competitividade, incluindo projetos transfronteiriços.
Domínio de Autoridades Portuárias	Avaliar o abuso potencial de posições dominantes das autoridades portuárias, tendo em vista possíveis modificações regimentais.

Fonte: Elaboração própria a partir de Van De Voorde e Verhoeven (2017, p. 133, tradução nossa).

Van De Voorde e Verhoeven (2017) ressaltam que o processo de desenvolvimento da política e da governança portuária requer o gerenciamento e agrupamento de portos independentes, em virtude do contexto socioeconômico que as economias mundiais se encontram, incluindo orçamentos governamentais restritos, aumento da concorrência e regulamentação mais rígida. E ainda evidenciam que existe diversas possibilidades de pesquisas em portos marítimos europeus, avaliando se as mudanças atuais e planejadas de governança e política antecipam a regulamentação supranacional e o desenvolvimento de políticas no nível da União Europeia.

2.10.4.2 França

O processo de desconcentração portuária na França ocorreu por meio de duas fases. A primeira, em 1983 com a implementação de duas leis, autorizou a transferência de competências do Estado para departamentos franceses (portos comerciais e de pesca) e para municípios (marinas) de mais de 500 pequenos portos que representavam menos de 5% da tonelagem movimentada e uma parcela limitada do tráfego portuário. Em 2002, na segunda fase, uma lei autoriza a transferência de competências do Estado para o governo local (autoridades locais) da Córsega dos portos de Ajaccio e Bastia, via processos de concessões assinados em 2004, antecipando os termos de devolução dos portos (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).

A partir de 13 de agosto de 2004, a França evolui no seu processo de reforma portuária, por meio da devolução dos portos e com a implementação de uma lei que tratava das liberdades e responsabilidades locais. A propriedade, desenvolvimento, manutenção e gerenciamento de 17 portos de interesse nacional (portos principais: Dunkirk, Fos-sur-Mer e Le Havre, portos secundários: Saint-Nazaire ou Bordeaux e pequenas instalações), que representavam 20% do tráfego de mercadorias por tonelagem e aproximadamente 80% do tráfego de passageiros a nível nacional, são transferidos para as autoridades locais e seus agrupamentos, nos níveis regional e departamental. Os sete principais portos autônomos (Le Havre, Marselha, Dunquerque, Nantes-Saint Nazaire, Rouen, La Rochelle e Bordeaux), não foram incorporados nessa reforma (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).

Em 2007 os portos de interesse nacional foram transferidos para as autoridades locais regionais: Lorient, Brest e Saint Malo foram transferidos para a região da Bretanha, Boulogne e Calais para a região de Nord pas de Calais, Bayonne para a região da Aquitânia e Sète e Port-la Nouvelle para a região de Languedoc-Roussillon. Para as autoridades locais departamentais:

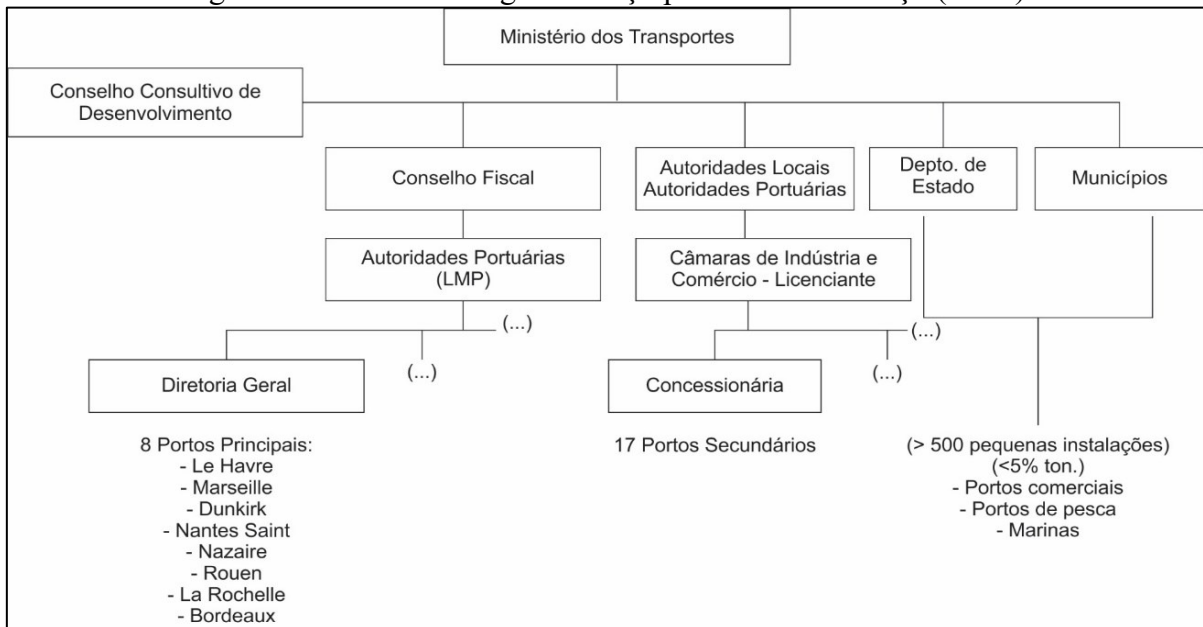
Toulon ao Departamento de Var, Nice ao Departamento de Alpes Marítimos, e para as associações conjuntas compondo diferentes autoridades locais: Cherbourg e Caen na Baixa Normandia em uma associação da região e seus dois departamentos, Dieppe na Alta-Normandia em uma associação que inclui a região, o Departamento Sena Marítimo, bem como a Comunidade de Aglomeração e a Cidade (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).

De acordo com os autores, este processo de devolução impulsionou a transição de um modelo de porto duplo para um modelo tridimensional de organização de portos, incluindo novas autoridades de concessão (governos locais), os concessionários (principalmente Câmaras de Comércio Exterior e Indústria) e o Estado que detém a autoridade soberana (funções de policiamento portuário e legislativas).

Em julho de 2008, de acordo com Debrie, Lacoste e Magnan (2017), o *status* dos sete principais portos autônomos da França foram transformados em grandes portos marítimos, completando o período de reforma, estabelecendo: *i*) alteração do *status* dos estivadores (*dockers*); *ii*) operação desses portos por empresas privadas; *iii*) portos desconcentrados (transferência da supervisão de antigos portos de interesse nacional para as autoridades locais) em 2004; e *iv*) modificou o *status* e as condições operacionais dos portos autônomos em 2008.

A criação dos grandes portos marítimos acarretou mudanças em três áreas principais: *i*) venda de equipamentos necessários nos terminais operacionais a operadores privados; *ii*) generalizou o sistema de concessão portuária e a retirada das autoridades portuárias das atividades operacionais, e *iii*) modificação da governança que suprimiu o sistema francês de presidência portuária, recorrendo a um conselho de administração “*Directorate*”, em favor de um conjunto considerado mais reativo e reunindo uma diretoria composta por 3 a 4 membros, um conselho de supervisão “Conselho Fiscal” com 17 membros não portuários e apoiado por uma diretoria de desenvolvimento “Conselho Consultivo de Desenvolvimento” com 20 a 40 membros de profissionais portuários (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017). Nesse contexto, a Figura 51 apresenta o modelo de governança portuária da França.

Figura 51 – Modelo de governança portuária da França (2008).



Fonte: Adaptado por Felício (2017, p. 1, tradução nossa) a partir de Debric, Lacoste e Magnan (2017).

Felício (2017, p.1) explica que a reforma francesa concentra “[...] as funções da autoridade portuária no planejamento e na regulamentação, desenvolve a operação privada dos portos, mantém um Estado centralizado e permite que as autoridades portuárias continuem a operar terminais menos rentáveis adversos aos agentes privados.” E de acordo com Debric, Lacoste e Magnan (2017), este processo de desconcentração distribuiu novas responsabilidades entre os atores públicos, a partir de uma estrutura de três níveis: *i*) a autoridade concessionária ou licenciadora (nova autoridade portuária), o novo “proprietário” da área portuária garantindo o planejamento, gerenciamento e desenvolvimento do porto (autoridades locais); *ii*) o concessionário responsável pelas operações que detém a concessão ou a licença para operar equipamentos e instalações públicas com a supervisão da autoridade concessionária (as Câmaras de Comércio e Indústria), *iii*) o Estado continua responsável por funções soberanas e também a autoridade de supervisão suprema das Câmaras de Comércio e Indústria.

Os autores ainda esclarecem que o Estado permanece perante as estratégias e a gestão das Câmaras de Comércio, ficando vinculado ao controle financeiro das contas das Câmara de Comércio e as funções da autoridade portuária concentram-se no planejamento e na regulamentação, desenvolvimento da operação privada dos portos. Assim, a estrutura mantém o Estado centralizado e permite que as autoridades portuárias continuem na operação de terminais com menor rentabilidade (DEBRIC; LACOSTE; MAGNAN, 2017).

Nessa estrutura de governança o “Conselho Fiscal” valida e controla a estratégia proposta e implementada pela Diretoria e o “Conselho Consultivo de Desenvolvimento” reúne os *stakeholders* no desenvolvimento dos portos, que incluem as autoridades locais, empresas portuárias, usuários portuários, especialistas, etc. Sob novos equilíbrios, as autoridades perderam peso nos órgãos de decisão e as empresas de operação portuária perderam a representação também nesses órgãos. Dessa forma, o processo de reforma portuária favoreceu a descentralização com novas políticas e estratégias, capacidade de obter novos recursos, desenvolvimento de novas atividades e financiamentos no contexto dos planos estratégicos regionais e departamentais, fortalecimento do controle das concessões, incremento das relações porto-cidade e o melhor planejamento urbano para as cidades portuárias em conjunto com as melhorias da gestão ambiental (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).

Os autores argumentam que com base na desconcentração dos portos regionais e na generalização do modelo *Landlord Port* dos grandes portos marítimos, a França adotou uma modelo que vai ao encontro das mudanças globais, caracterizado por uma fase de devolução que modificou as responsabilidades públicas e privadas no gerenciamento e supervisão dos portos. Os portos menores operam com um modelo híbrido, entre a generalização das concessões portuárias e a manutenção da operação pública. Os portos regionais e locais ainda são organizados contemplando o modelo público (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).

Assim, o Estado reforça a sua importância nas novas estruturas de governança portuária, perante os portos descentralizados (funções soberanas, controle sobre as contas das Câmaras de Comércio e Indústria) e quanto a gestão e supervisão gerais dos grandes portos marítimos, com direitos de veto, aprovação de projetos estratégicos e nomeação de diretores portuários (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).

Para Debie, Lacoste e Magnan (2017), características como o “efeito tamanho” dos portos, a complexidade e a heterogeneidade existentes no modelo público e as abordagens analíticas da governança, onde as organizações públicas e privadas são frequentemente consideradas opostas homogêneas, complexas relações entre Estado e as autoridades portuárias locais que acabam impactando na eficiência portuária, refletem a organização dos portos franceses.

Dessa forma, a reforma dos portos autônomos consolidou um modelo de porto semelhante aos principais concorrentes europeus da França (os terminais portuários são operados no âmbito de concessões e a ação pública é mais focada). Mas mantém especificidades ligadas ao contexto francês (o papel do Estado nas políticas públicas sobre portos) e a variada

transposição no nível local, sujeita às condições econômicas locais (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017). Os autores reforçam que "A eficiência portuária depende sobretudo de uma estratégia industrial, e isso vai além da questão da governança portuária" (DEBRIE, LACOSTE, MAGNAN, 2017, p. 121, tradução nossa).

2.10.4.3 Grécia

Os estudos de Pallis (2006) e Pallis e Syriopoulos (2007) comportam o processo de reestruturação dos portos gregos, em virtude da ineficiência do modelo tradicionalmente utilizado, analisando o desempenho financeiro do novo modelo de governança portuária adotado pelo país. Com um histórico de governança portuária vinculada diretamente ao Estado, desde o final da década de 1990, esse processo de governança encontrava-se em transição, uma vez que a responsabilidade de administrar os portos foi transferida do Estado (governo nacional) para as autoridades portuárias locais, de forma autônoma, incluindo a responsabilidade de prestação de serviços portuários.

Os autores citam De Langen (2004), argumentando que a introdução de um novo modelo de governança visa superar as deficiências das estruturas portuárias anteriores e facilitar o ajuste a um contexto econômico complexo. A partir de fatores físicos como a localização, acessibilidade marítima e infraestrutura, a governança dos portos se destaca como um importante determinante do desempenho portuário. Destaca-se no estudo de Pallis e Syriopoulos (2007), o início do processo de descentralização da governança portuária na Grécia, antes vinculada totalmente ao Estado, e com a nova reestruturação, alocando às autoridades portuárias locais todo o processo de governança e competitividade, com a inclusão da iniciativa privada, por meio das concessões.

Pallis (2006) afirma que as regras que permitiriam o envolvimento direto do setor privado estão sendo consideradas, tanto a nível nacional quanto da União Europeia. E, por conta da dinâmica do ambiente econômico, político, bem como os desafios e oportunidades, novas alterações legislativas e uma reconsideração de práticas políticas podem modificar ainda mais as estruturas do setor e, assim, permitir que os portos gregos ajustem suas estratégias.

Em 2014, por meio da Lei 4150/2013, estabeleceu-se nacionalmente uma Autoridade Reguladora de Portos (ARP) com o objetivo de monitorar a governança portuária. Vinculada ao Ministério da Navegação e Política Insular (MNPI), converteu-se em 2016 em uma

autoridade reguladora economicamente independente e financiada pelos portos e pelo Estado (PALLIS; VAGGELAS, 2017).

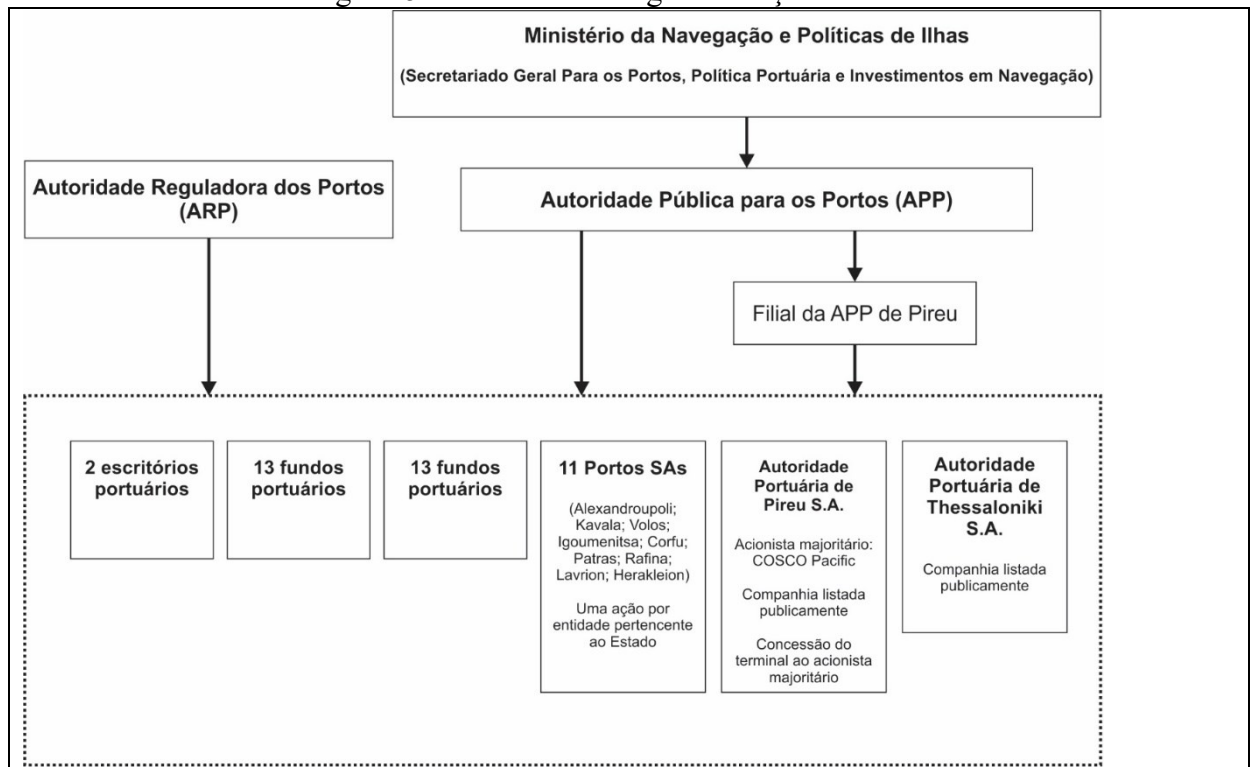
De acordo com a Lei 4389/2016 esta autoridade reguladora é responsável pela “(a) supervisão do cumprimento da legislação; (b) monitorar e controlar o funcionamento da prestação de serviços portuários; (c) propor medidas para a aplicação dos princípios da concorrência; e (d) a supervisão do licenciamento de prestadores de serviços comerciais portuários.” (PALLIS; VAGGELAS, 2017, p. 54, tradução nossa). Adicionalmente, também é responsável por definir a estrutura das taxas portuárias, identificar e investigar violações a legislação e garantir o seu cumprimento com ênfase para os auxílios estatais, completam os autores.

No mesmo ano, em 2016, criou-se a Autoridade Pública para os Portos (APP) independente do MNPI e responsável por todo o sistema portuário, com o objetivo de garantir (PALLIS; VAGGELAS, 2017, p. 55, tradução nossa):

[...] (a) a contribuição dos portos gregos para as comunidades locais, regionais e nacionais, de acordo com a importância chave e macroeconômica do respectivo porto; (b) proteção ambiental em áreas portuárias, em conformidade com a legislação aplicável; (c) a disponibilidade ininterrupta e a prestação de serviços confiáveis e de qualidade pelos operadores portuários a navios, passageiros e carga; (d) a melhoria do nível de serviços prestados aos usuários, em cooperação com o RAL e a Secretaria Geral de Portos, Política Portuária e Investimentos Marítimos; (e) a cooperação de todos os órgãos relevantes para a aplicação dos direitos trabalhistas e liberdades sindicais na área portuária; e a aplicação de qualquer outra legislação relevante na área portuária (Lei 4389/2016).

Abaixo da APP, delimitou-se uma estrutura regional denominada Autoridade Pública do Porto de Pireus (APP-Pireus) com o objetivo de supervisionar e salvaguardar o fornecimento de bens públicos no Porto de Pireus, com financiamento de 1/7 do valor recebido anualmente de operadores econômicos privados. A estrutura de governança da Grécia (Figura 52), mesmo com a presença da ARP e a APP, mantém envolvido o MNPI autorizando todos os aspectos de governança portuária, por meio de sua Secretaria Geral dos Portos (SGP), Política Portuária (PP) e Investimentos Marítimos (IM).

Figura 52 – Estrutura de governança na Grécia.



Fonte: Pallis e Vaggelas (2017, p. 55, tradução nossa).

O MNPI está envolvido, com exceção no Porto de Pireus, no “[...] planejamento, bem como em questões operacionais, como a aprovação final das tarifas portuárias estabelecidas pelas autoridades portuárias, a aprovação de qualquer investimento em infraestrutura portuária, a nomeação de membros do conselho de administração ou outros diretores portuários.” (PALLIS; VAGGELAS, 2017, p. 55, tradução nossa).

Os autores destacam que na estrutura de governança fica evidente o conflito de interesses nos vários níveis e que várias responsabilidades da APP se sobrepõem aquelas estabelecidas pela ARP. Esperam que essas estruturas mudem depois que a concessão do Porto de Thessaloníki for concluída e a Autoridade Portuária de Thessaloníki for estabelecida. Instituição responsável por outras privatizações e detentor das ações de propriedade do estado grego, o Fundo de Desenvolvimento de Ativos da República Helênica (FDARH) permanece ativo e outras autoridades públicas, como Ministério do Turismo, responsável pelo planejamento de portos e marinas turísticas, também estão envolvidos (PALLIS; VAGGELAS, 2017).

Algumas lições e direcionamentos são apresentadas por Pallis e Vaggelas (2017), a partir da governança portuária grega:

- a) O modelo de governança perfeito é um mito (BROOKS; PALLIS, 2012), uma vez que existem tantos modelos quanto portos e que o processo de envolver atores privados é comum em diversos países;
- b) Abordagem distinta para portos de interesse nacional (DEBRIE; GOUVERNAL; SLACK, 2007), como no caso da França, pois os portos menores enfrentam desafios e condições diferentes em comparação com os maiores portos internacionais;
- c) A Grécia optou pela venda de concessões principais, na contramão do modelo europeu (*Landlord Port*), dominado pelas concessões portuárias e pelas autoridades portuárias de propriedade pública com funções regulatórias. O modelo grego implica no controle privado das autoridades responsáveis pelo gerenciamento estratégico e de desenvolvimento. Os proprietários privados têm o poder das decisões vinculadas ao planejamento, gerenciamento e operação do respectivo porto.
- d) Tradições políticas desenvolveram um Estado intervencionista, com planos de curso prazo e mudanças lentas com domínio do setor público, e ainda sindicatos organizados que representam trabalhadores do setor público;
- e) Novas camadas de burocracia foram adicionadas, por meio de uma reforma formal, sem romper o caminho de desenvolvimento existente;
- f) Limites em opções de investimento e financiamento;
- g) Criou-se diferentes níveis (nacional/regional/local/porto) mais complexo e burocrático, ao invés de criar um sistema portuário mais flexível, eficiente e competitivo.
- h) Dificuldades em planejamento de longo prazo, atraso na implementação e conclusão de grandes projetos estruturantes e nomeação de gerentes portuários a cada nova eleição;
- i) O modelo de privatização direcionado para os principais portos gregos pode acarretar em presença de poucos atores dominantes no mercado portuário local ou regional, e o maior de todos os atores, o proprietário da autoridade portuária do maior porto da Grécia, onde o operador manipula aproximadamente 90% da carga containerizada. Tal fato, exige monitoramento e mecanismos que projetem os interesses públicos.
- j) Crises financeiras globais e nacionais, atrapalharam as reformas, necessitando que as partes interessadas devem adaptar suas estratégias.

k) As instituições contidas na estrutura de governança devem desenvolver e facilitar mecanismos que facilitem o desenvolvimento de operações eficientes e efetivas ao encontro dos interesses públicos e de um grupo mais amplo de partes interessadas.

2.10.4.4 Itália

O setor portuário italiano até o início da década de 1990, era caracterizado pela política e organização centralizada das atividades marítimas portuárias, que como consequência, não direcionava seus esforços para a melhora da produtividade e competitividade. Uma reforma portuária foi estabelecida dificultando a adaptação à novas necessidades do mercado mundial e que não ajudou o desenvolvimento dos portos. Com isso, um processo radial de reforma no setor portuário envolveu os principais portos e a introdução de algumas autoridades portuárias autônomas, que apoiam as autoridades marítimas já existentes (VALLERI; LAMONARCA; PAPA, 2006).

Assim, em 1994 o modelo *landlord port* foi introduzido no país, instituindo 18 autoridades portuárias responsáveis pelo planejamento estratégico e o controle da gestão portuária, deixando aos privados a operação portuária e a gestão comercial, afetando fortemente o trabalho portuário (VALLERI; LAMONARCA; PAPA, 2006).

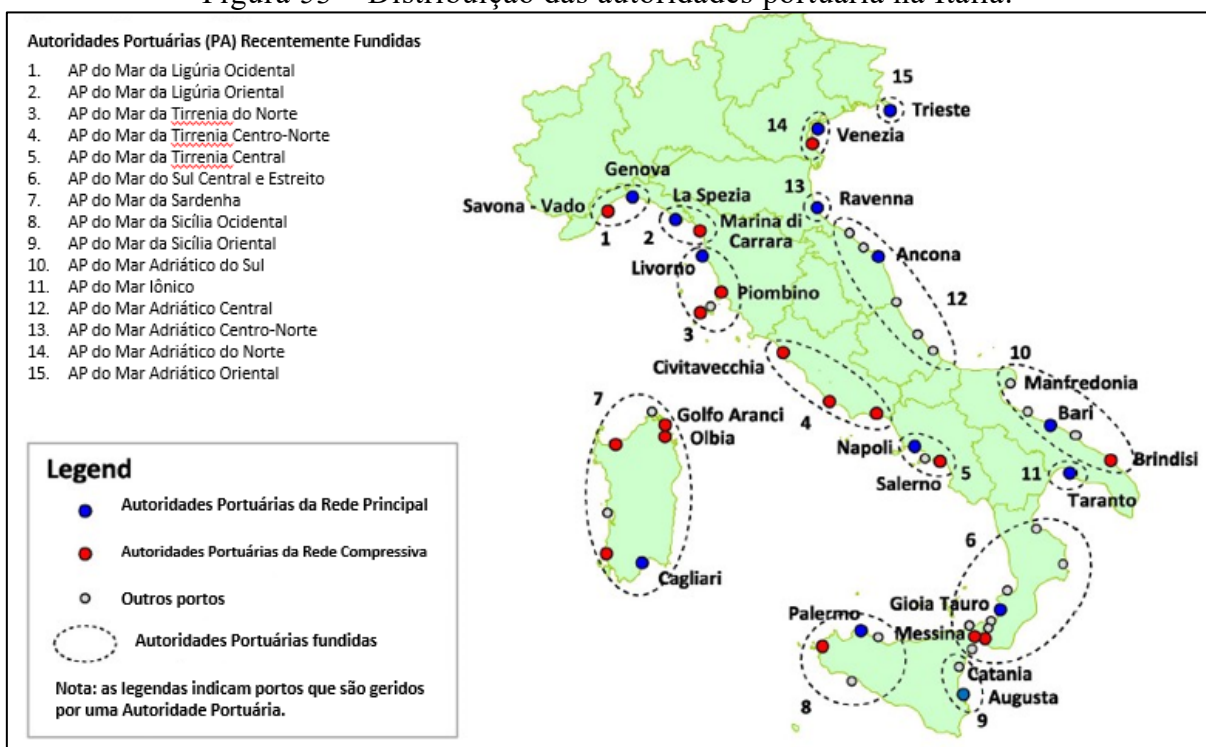
A partir desse contexto, os autores examinaram as três principais variáveis (ambiente, estratégia e estrutura) nos portos italianos, a partir do *Matching Framework* de Baltazar e Brooks (2001, 2006). Na visão de Valleri, Lamonarca e Papa (2006), apesar do ambiente portuário estar mais dinâmico, os portos italianos ainda estão alicerçados em estruturas burocráticas, lentos processos de decisão e competição entre pequenos portos, que travam guerras entre si e não se especializam. Os autores afirmam que mesmo com a privatização dos terminais portuários, as novas reformas fracassaram em fornecer autonomia de decisão e financeira, elementos fundamentais para promover o desenvolvimento competitivo dos portos. Restrições estruturais e burocráticas impedem que os portos italianos se beneficiem da dinâmica ambiental (BALTAZAR; BROOKS, 2001, 2006) positiva. Entretanto, alguns portos estão aproveitando a centralidade recuperada da área do Mediterrâneo nos fluxos marítimos e de investimentos estrangeiros estratégicos.

Valleri, Lamonarca e Papa (2006, p. 152, tradução nossa) recomendam “[...] uma maior atenção aos processos de governança portuária, assim como é necessário que as autoridades portuárias implementem investimentos em infraestrutura ou serviços, de acordo

com os objetivos estratégicos que cada porto considera mais importantes [...]”, até que se aguarde uma reorganização geral do desenvolvimento local e dos sistemas portuários italiano, completam os autores.

Em 2016, de acordo com Parola *et al.* (2017) uma última reforma portuária é implementada com o objetivo de responder as necessidades da dimensão crítica dos portos, a insuficiência financeira, a obtenção de financiamento, a baixa competitividade portuária a nível internacional e a ineficiência das conexões internas. A partir dessa nova estruturação, a Figura 53 apresenta a distribuição das autoridades portuárias na Itália.

Figura 53 – Distribuição das autoridades portuária na Itália.



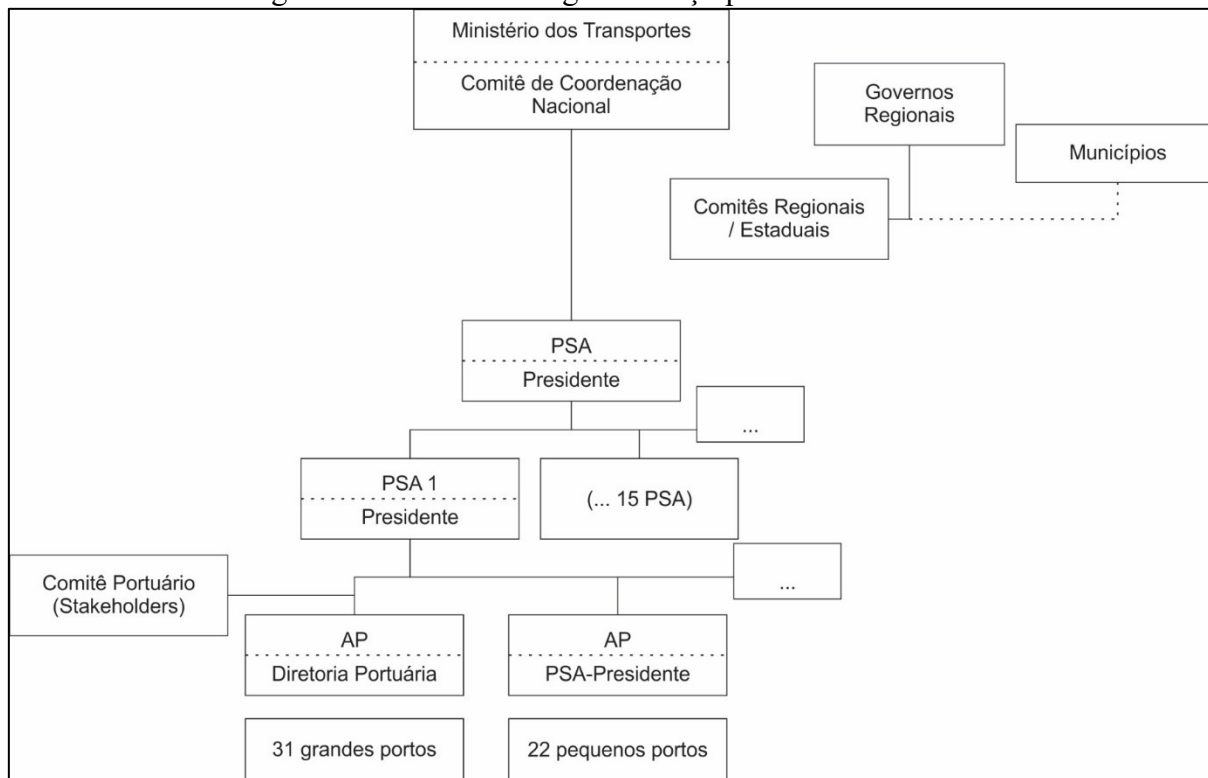
Fonte: Parola *et al.* (2017, p. 95, tradução nossa).

De acordo com a Figura 3, as Autoridades Portuárias (AP) agruparam-se em 15 Sistemas de Autoridades Portuárias (SAP) com o objetivo de coordenar o papel das autoridades portuárias, ficando estas responsáveis por suas tarefas e deveres, podendo, no entanto, verificarem-se redundâncias ou sobreposições (PAROLA *et al.*, 2017).

Parola *et al.* (2017) acrescenta que essa organização multinível criou três camadas de ações estratégicas portuárias, com o nível Central tendo uma grande influência no aspecto financeiro, os Sistemas de Autoridades Portuárias (SAP/PSA) desempenhando o papel principal

de planejamento e coordenação e as Diretorias Portuárias (DP) gerenciando os recursos locais, conforme ilustrado na Figura 54.

Figura 54 – Modelo de governança portuária da Itália.



Fonte: Adaptado por Felício (2017, p.1, tradução nossa) a partir de Parola *et al.* (2017).

A Diretoria Portuária (DP) possui a responsabilidade pelos portos, o Comitê Portuário (CP) com atuação consultiva, representa os *stakeholders* do porto. Os presidentes dos Sistemas das Autoridades Portuárias (SAP/PSA) são nomeados pelo Ministro entre três *experts* sugeridos pelas autoridades locais e o Comitê de Coordenação Nacional (CCN) racionaliza e coordena de forma global os investimentos e recursos financeiros dos diferentes PSA's (FELÍCIO, 2017; PAROLA *et al.*, 2017).

Parola *et al.* (2017, p. 96, tradução nossa) acrescentam que “Apesar da reforma ter sido inspirada em princípios justos, como racionalização e simplificação administrativa, alguns acadêmicos e profissionais (especificamente, *stakeholders* portuários) questionaram sua adequação.”, apontando: *i*) baixo grau de independência das autoridades portuárias; *ii*) incoerência (interna) entre o Plano Estratégico Nacional elaborado pelo Ministério e o projeto de reforma do modelo de governança portuária; *iii*) as autoridades portuárias não se beneficiam de condições para capturar fluxos de carga adicionais, sem condições para incrementar

processos de comercialização agressivos por falta de objetivos económicos, dada a sua natureza pública com funções de regulação e de autoridade (PAROLA *et al.*, 2017).

O risco de uma divisão institucional entre o governo central e as administrações locais é apontada por Parola *et al.* (2017), em detrimento de divergências entre as reformas previstas e elaboradas pelo governo central e aquelas reivindicada pelas instituições e *stakeholders* locais (autoridades portuárias, administrações regionais, municípios, usuários portuários e associações comerciais). Os autores ainda chamam a atenção para o fato de que a reforma impede, por parte da autoridade portuária, a realização de qualquer tipo de atividade comercial, o desenvolvimento de estratégias de *marketing*, empreender no transporte de interior e não se confere suficiente representatividade dos *stakeholders* nos órgãos das autoridades portuárias e autonomia financeira.

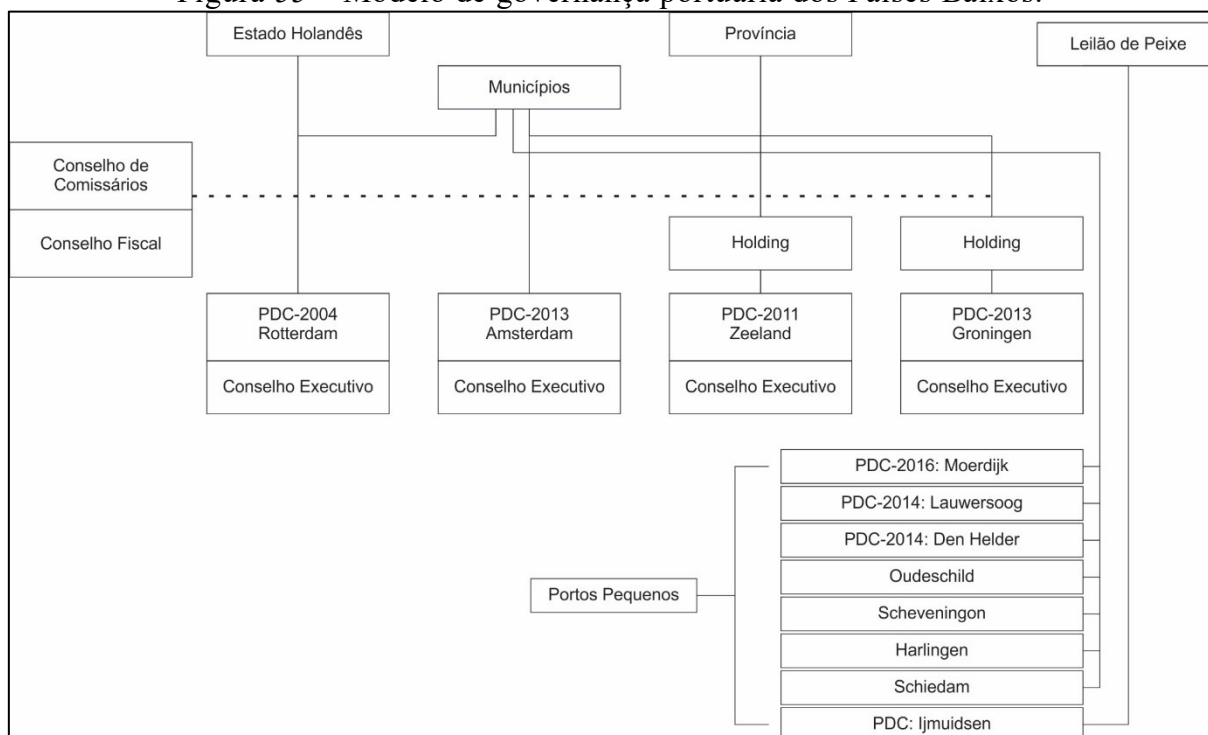
2.10.4.5 Países Baixos

A reforma institucional das autoridades portuárias nos Países Baixos adotou o processo de corporatização para direcionar as reformas portuárias propostas. Em 2004, a Autoridade Portuária do Porto de Rotterdam, o maior do país, foi corporatizada, possuindo dois acionistas, o município de Rotterdam, com cerca de dois terços das ações, acionista majoritário, e o Estado, com cerca de um terço das ações (DE LANGEN; HEIJ, 2014; DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017).

Nas quatro Empresas de Desenvolvimento Portuário – EDP (Autoridade Portuária do Porto de Rotterdam, Zeeland Seaports, Porto de Amsterdam e Groningen Seaports) a divisão de responsabilidades foi alinhada com as leis (privadas) de GovCorp, com algumas disposições específicas nos estatutos (DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017).

Em 2011, a Zeeland Seaports transformou-se em uma empresa do governo, possuindo quatro acionistas: a província de Zeeland e os municípios de Borsele, Terneuzen e Vlissingem. Esses acionistas participam de uma *holding*, compondo o único acionista da Zeeland Seaports, por razões financeiras. Em 2013, o Porto de Rotterdam tornou-se uma entidade corporativa, com todas as ações detidas pelo município de Rotterdam. E neste mesmo ano, Groningen Seaports se tornaram uma entidade corporativa de propriedade do governo, possuindo uma *holding* como único acionista, na qual participam a província de Groningem e os municípios de Delfzijl e Emsmond (DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017). Dessa forma, a Figura 55 explicita o modelo de governança portuária dos Países Baixos.

Figura 55 – Modelo de governança portuária dos Países Baixos.



Fonte: Adaptado por Felício (2017, p.1, tradução nossa) a partir de De Langen e Van Der Lugt (2017).

De acordo com a Figura 1 o modelo de governança corporativa é constituído por um Conselho Executivo (*Executive Board*), Conselho Fiscal (*Supervisory Board*), Conselho de Comissionarios (*Board of Commissioners*) e Acionistas. O Conselho Executivo é responsável pela gestão das Empresas de Desenvolvimento Portuário (EDP) e seus membros são nomeados pelos acionistas, com base numa proposta do Conselho Fiscal (DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017).

O Conselho de Comissionarios é responsável por monitorar e supervisionar as atividades do Conselho Executivo, bem como avaliar se os objetivos estratégicos foram alcançados e aprovar decisões importantes em investimentos. Nos portos de Rotterdam, Amsterdam e Zeeland, o Conselho de Comissionarias é composto por membros independentes e em Groningen, três dos cinco membros do conselho representam a província e os dois municípios envolvidos (DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017). Os autores ainda ressaltam que a divisão de responsabilidades entre os acionistas e o conselho fiscal é semelhante nos quatro portos e é em grande parte determinada pelos regulamentos de governança corporativa dos Países Baixos.

A governança para os pequenos portos que congregam segmentos distintos como *short sea* (Moerdijk), indústria de pesca (Scheveningen, Lauwersoog, IJmuiden, Harlingen),

indústria *off-shore* (Den Helder, Harlingen, Schiedam), construção naval e reparação (Harlingen, Schiedam) e turismo (Oudeschild, Scheveningen) também sofreu alterações, possibilitando o desenvolvimento econômico em nível regional e local, organizações mais profissionais, maior autonomia e mais atenção aos modelos de receita e desempenho financeiro, com diferenças nos modelos institucionais escolhidos (DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017).

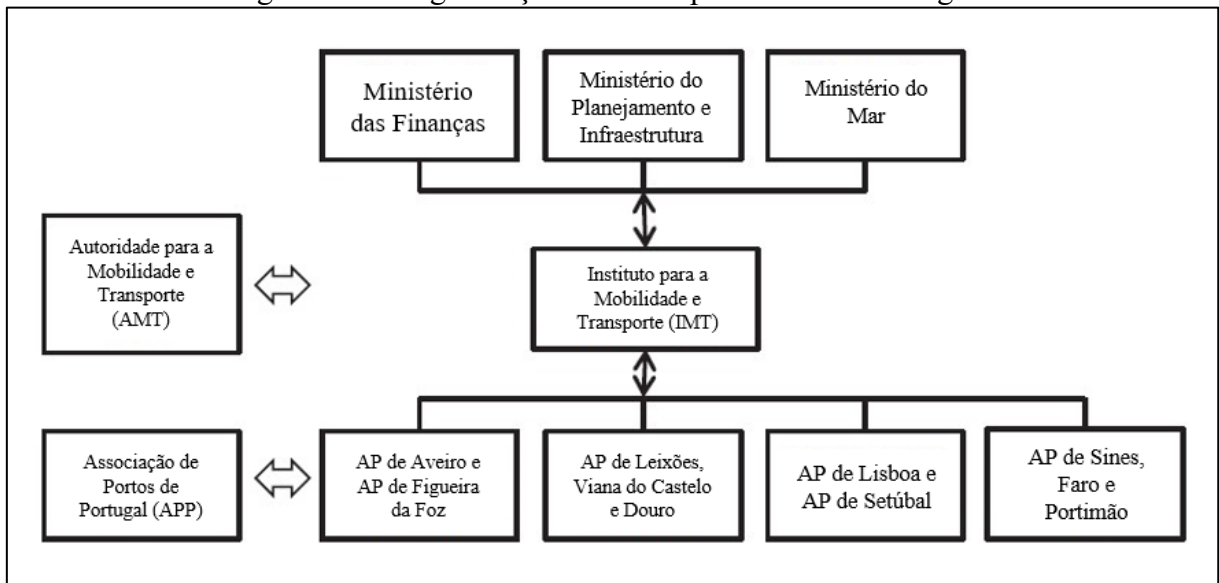
De Langen e Heij (2014) argumentam que o processo de municipalização do Porto de Rotterdam afetou positivamente o seu desempenho, principalmente em termos de participação de mercado, volume de negócios, custos operacionais, lucro líquido e investimentos. Entretanto, os autores salientam que não se pode concluir que esse tipo de governança levará a um melhor desempenho (generalização empírica), mais podem permitir o desenvolvimento de teorias e hipóteses (generalização analítica) para posterior análise empírica. Por outro lado, as evidências do estudo levam a uma conclusão provisória de que a corporatização é um melhor modelo de governança para uma autoridade portuária pertencente ao Estado, do que para uma autoridade portuária como uma agência governamental, em nível nacional, local ou regional (DE LANGEN; HEIJ, 2014).

2.10.4.6 Portugal

Caldeirinha, Felício e Cunha (2017) apresentam a organização do sistema portuário de Portugal (Figura 56) e analisam as reformas promovidas no setor no período de 2005 a 2015. Tal período é marcado pela expansão dos portos portugueses, a partir do modelo *Landlord Port*, utilizando-se de investimento privado e participação de operadores portuários internacionais.

No período de 2005 a 2010, as políticas governamentais direcionavam-se para objetivos da autoridade portuária definidos em contratos com o Estado, investimento do Estado, políticas para os portos, relações diretas entre portos e governo, tarifas portuárias mais baixas, diálogo sobre o trabalho portuário e na nova lei trabalhista portuária, novas concessões, aumento da receita e sustentabilidade das autoridades portuárias, cooperação portuária, planejamento central de investimentos, maior autonomia para as autoridades portuárias e plano de plataformas logísticas e plano nacional portuário (CALDEIRINHA; FELICIO; CUNHA, 2017).

Figura 56 – Organização do setor portuário de Portugal.



Fonte: Caldeirinha, Felício e Cunha (2017, p. 13, tradução nossa).

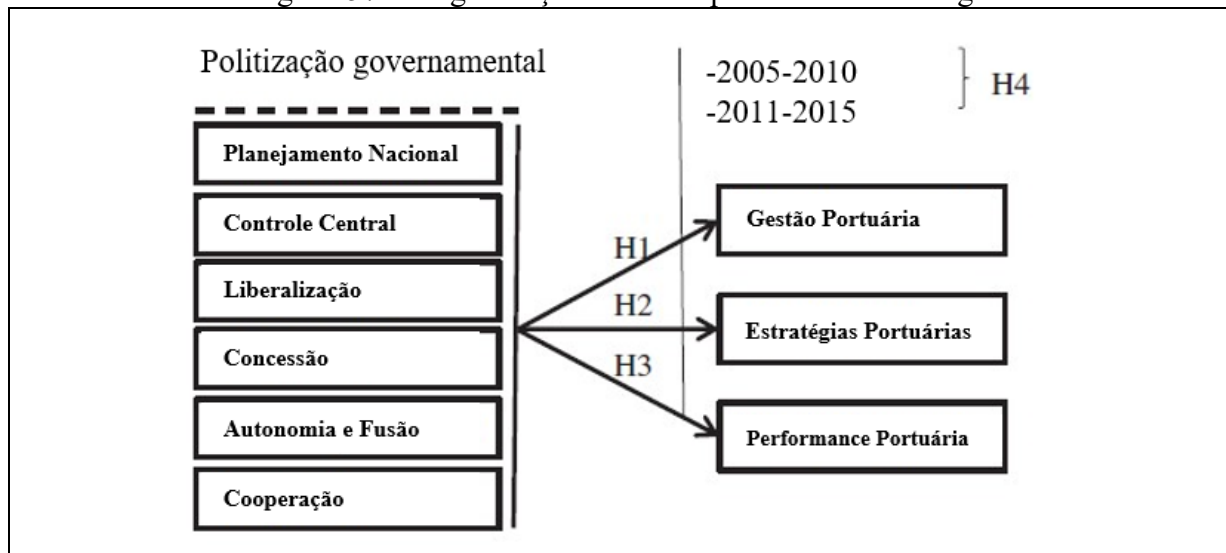
No período de 2011 a 2015, destacavam-se o controle central de despesas, plano de investimento em transportes construído com empresas, a Associação dos Portos de Portugal representa os portos no relacionamento com o governo, eliminação de taxas portuárias, foco na redução de custos portuários, liberalização do trabalho portuário, aumento de terminais, liberalização de portos, criação do Instituto de Mobilidade e Transporte (IMT) e Autoridade de Mobilidade e Transporte (AMT) proporcionando visão global de transporte, renegociação das concessões dos terminais, fusão de portos, criação de uma *holding* para os portos, maior autonomia para as autoridades portuárias, aumento da concorrência intra e inter-portuário, plataformas logísticas privadas e estratégia nacional de transporte para redução de custos (CALDEIRINHA; FELICIO; CUNHA, 2017).

Para analisar esses períodos de reforma portuária, os autores propõem quatro hipóteses de pesquisa: H1: As políticas governamentais influenciam a gestão portuária; H2: As políticas governamentais influenciam a estratégia portuária; H3: As políticas governamentais influenciam o desempenho do porto; e H4: As políticas governamentais influenciam a gestão, a estratégia e o desempenho dos portos, diferentemente no período de 2005 a 2010 e no período de 2011 a 2015 (CALDEIRINHA; FELICIO; CUNHA, 2017).

O modelo relaciona políticas governamentais, constituídas por planejamento nacional, (Planejamento Nacional), controle e ação central (Controle Central), liberalização do trabalho e operações portuárias (Liberalização), concessão de terminais portuários (Concessão), autonomia e fusão de portos (Autonomia e Fusão) e cooperação portuária na Associação

Portuária de Portugal (Cooperação), com gerenciamento portuário (Gerenciamento Portuário), estratégia portuária (Estratégia Portuária) e desempenho portuário (Desempenho Portuário), conforme ilustrado na Figura 57.

Figura 57 – Organização do setor portuário de Portugal.



Fonte: Caldeirinha, Felício e Cunha (2017, p. 16, tradução nossa).

Para testar essas hipóteses, foi enviado um questionário a 2.300 gerentes seniores de empresas que operam em portos portugueses, com 172 respostas validadas, sendo que 74 eram de empresas privadas. As questões envolviam a percepção sobre as políticas dos períodos de 2005 a 2010 e no período de 2011 a 2015.

Os resultados apontaram para que primeiro período de reformas (2005 a 2010) as políticas governamentais influenciaram a administração, estratégia e o desempenho dos portos, caracterizando a forte influência do “Planejamento Nacional” na estratégia e pela influência da “Autonomia e Fusão” na estratégia e desempenho. No segundo período (2011 a 2015) a “Liberalização” e a “Concessão” não apresentaram efeitos significativos, porém, a “Autonomia e Fusão” influenciou a estratégia e a administração e uma influência moderada no desempenho. Com efeitos distintos em cada período, a autonomia da autoridade portuária está associada a fusão regional dos portos e aos objetivos de gerenciamento acordados pelas autoridades portuárias (CALDEIRINHA; FELICIO; CUNHA, 2017).

Os autores argumentam que em um ambiente cada vez mais globalizado e competitivo, “[...] a reforma do sistema portuário nacional é essencial, tornando-o menos dependente das políticas governamentais. O aumento da concorrência exige a adoção do planejamento nacional

de maneira consistente e sustentável.” (CALDEIRINHA; FELICIO; CUNHA, 2017, p. 18, tradução nossa).

2.10.4.7 Reino Unido

As reformas de desconcentração da governança ocorridas no final da década de 1990, tema de estudos de Baird (1995, 2000) e Monios (2017), produziram, na maioria dos casos, uma política portuária distribuída para todo o Reino Unido. Entretanto, alguns documentos específicos foram produzidos para cada uma das três jurisdições portuárias, referindo-se a Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte. E ainda documentos vinculados a política de transporte foram produzidos especificamente para a Escócia e Irlanda do Norte, sem abordar políticas portuárias (MONIOS, 2017).

Como a responsabilidade pública está descentralizada por diferentes jurisdições, o transporte internacional permanece ao alcance do governo do Reino Unido, ficando também responsável pelos portos da Inglaterra e do País de Gales. Vale destacar que o País de Gales também responde por muitas questões vinculadas ao transporte e planejamento do uso da terra. Em contrapartida, a Escócia e a Irlanda do Norte são responsáveis pelos seus próprios portos (MONIOS, 2017).

O processo de privatização dos portos do Reino Unido ocorreu durante as décadas de 1980 e 1990 em duas fases. Na primeira fase, diversos portos que haviam sido adquiridos pelo setor público no final da Segunda Guerra Mundial pela British Transport Docks Board (BTDB) e renomeados pela Associated British Ports (ABP) entre 1982 e 1984. E no final dos anos de 1990, alguns dos maiores portos *trusts* foram vendidos, completando a segunda fase. Assim, nesse sistema portuário, encontram-se três tipos de portos: *i*) privado, *ii*) *trust*, e *ii*) municipal (MONIOS, 2017).

No caso dos portos privados, sem utilizar um modelo de concessão que envolveria uma autoridade portuária e um operador portuário, o processo de venda foi concretizado (com evidências de preços baixos), incluindo a totalidade das terras, onde a empresa portuária privatizada ficou responsável pelas funções regulatória, pilotagem e a garantia de uma navegação segura. Grandes portos como Felixtowe e Liverpool encontram-se totalmente privatizados e com a ABP privatizada, esta ficou responsável por muitos dos principais portos, incluindo os portos *trust*, privatizados na década de 1990. Os portos privados, geralmente os

maiores e de contêineres, representam aproximadamente 69% da movimentação de tonelagem do Reino Unido (MONIOS, 2017).

O autor chama a atenção para a distinção entre as Autoridades Portuárias Estatutárias e as Autoridades Portuárias Competentes. A primeira é responsável por toda a movimentação das embarcações e proteção do meio ambiente, e a segunda, criada em 1987 pela Lei de Pilotagem, respondia pela prestação de serviços de pilotagem. Em 2013, a Lei de Navegação Marítima inclui a provisão de reverter o processo e remover o status de Autoridade Portuária Competente. “Essa situação pode, dependendo do tamanho da área portuária e da probabilidade de outra empresa procurar construir instalações portuárias, levar a questões de monopólio e práticas anticoncorrenciais” ressalta Monios (2017, p. 82, tradução nossa).

Estabelecidos por Lei do Parlamento, os portos *trust* (Dover, Milford Haven, Belfast e Aberdeen) estão sujeitos a estatutos específicos. Distribuídos em mais de 100 unidades em todo o Reino Unido e com apenas 20 com um volume de negócios anual superior a 1 milhão de libras, qualquer lucro é reinvestido no porto. O processo de privatização desse tipo de porto pode ocorrer a pedido da administração portuária ou pelo Secretário de Estado (quando o porto tiver um volume de negócios anual superior a 5 milhões de libras), sendo que o governo nacional recebe 50% do preço de venda (MONIOS, 2017).

Com pouca representatividade comercial, os portos municipais, oficialmente ativos do governo e passíveis de revisões governamentais, são pequenos e geralmente utilizados para embarcações de lazer. Os autores destacam o porto de Bristol, tecnicamente municipal, porém efetivamente privado, pois um operador privado arrendou o mesmo por 150 anos em 1991 (MONIOS, 2017).

Nesse contexto de efetiva participação privada no sistema portuário do Reino Unido, Monios (2017) recorre a Baird (2000), pois este afirma que dentre as vantagens destacam-se aquelas relacionadas ao aumento da eficiência e da redução de custos para o setor público. Entretanto, aspectos negativos como a perda ou maior ambiguidade do controle governamental e as dificuldades e riscos nos processos de venda e licitação e no seu monitoramento. E sob a análise de Debie, Lavaud-Letilleul e Parola (2013) uma maior contextualização dos modelos de governança portuária é necessária, considerando o ambiente institucional, características do mercado local e fatores sociais e culturais que impactam a intervenção pública.

Baird (2000, p. 193) ainda argumenta que “Parece não haver boas razões para um país se retirar inteiramente de sua indústria portuária, como o Reino Unido fez. “O autor afirma que o setor privado sempre estará disposto a financiar totalmente novos investimentos em

infraestrutura, o que poderá impactar na economia no futuro. Com isso, Baird (2000) sugere algumas ações corretivas como: *i)* criar concorrência entre os portos: pois muitos portos privatizados são semelhantes a um varejista que possui todas as lojas de um shopping center; *ii)* reintrodução das autoridades portuárias: com a retirada das funções regulatórias das empresas portuárias privadas, ficando as autoridades portuárias responsáveis pelo conjunto de atividades regulatórias (principalmente autofinanciadas); *iii)* manter a responsabilidade geral ou o planejamento portuário com o setor público: pois não há evidências que o setor privado sozinho possa planejar a longo prazo o sistema portuário nacional de um país; e *v)* desenvolver estratégias abrangentes de regeneração de áreas portuárias: onde o papel de liderança deve ser atribuído as autoridades locais e agências e desenvolvimento econômico na formulação e implementação de estratégias locais para reativar portos em relação a propriedade portuária (terra) obsoleta em parceria com a iniciativa privada e comunidades locais.

Em síntese, os portos do Reino Unido são autônomos, privados ou administrador por portos *trust* e responsáveis pelo próprio planejamento e desenvolvimento, sujeitos a aprovação de grandes obras. O governo central possui papel indireto, intervindo em disputas de cobranças injustas efetuadas pelas autoridades portuárias ou reclamações da indústria por quotas (MONIOS, 2017). Baird (2002, p. 194, tradução nossa) ressalta que “O experimento de privatização de portos do Reino Unido demonstra grandes fragilidades em vários aspectos, principalmente em termos de processo de venda, concorrência, planejamento, regulamentação e investimento”.

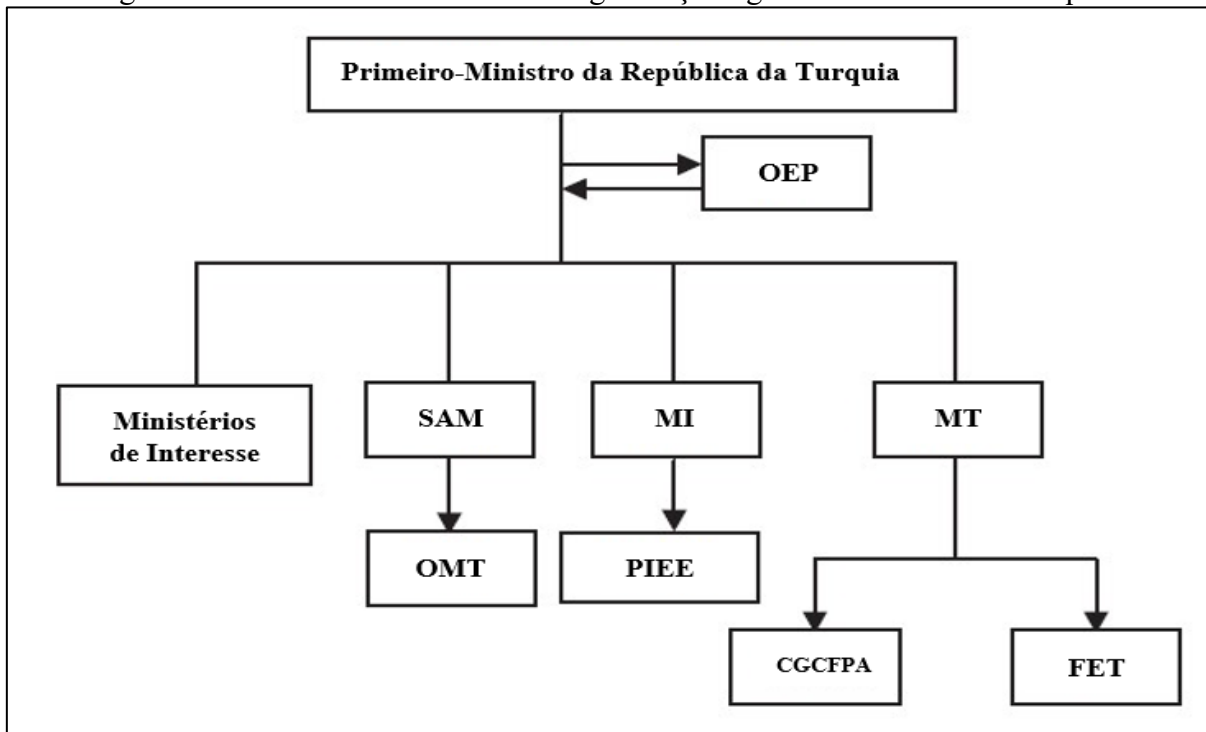
Nesse processo de reformas portuárias, o caso do Reino Unido é referência nas privatizações incluindo a venda de terrenos portuários (removendo a propriedade pública e a responsabilidade). Assim, as instituições financeiras começaram a adquirir participações em infraestrutura, fazendo com que “[...] a perda de uma função de supervisão ou monitoramento para o governo criou descontentamento na indústria portuária do Reino Unido, o que se revelou desagradável para outros governos [...]. Como resultado, nenhum outro governo copiou o modelo do Reino Unido em sua totalidade.” (BROOKS; PALLIS, 2012, p. 493, tradução nossa).

2.10.4.8 Turquia

Com aproximadamente 160 portos e localizada entre a Ásia e a Europa, a Turquia atrai a atenção com seu desenvolvimento econômico e os portos são importantes para a eficiência

das atividades de logística do país. Assim, Oral *et al.* (2006) ilustram na Figura 58 o relacionamento entre organizações governamentais turcas e as funções e responsabilidades das principais instituições relacionadas ao porto.

Figura 58 – Relacionamento entre organizações governamentais na Turquia.



Fonte: Oral *et al.* (2006, p. 177, tradução nossa).

As abreviações apresentadas na Figura 1 referem-se: Primeiro Ministério e Organização Estadual de Planejamento (OEP), Primeiro Ministro e Subsecretaria de Assuntos Marítimos (SAM), Ministério da Indústria (MI), Ministério dos Transportes (MT), Organização Marítima Turca (OMT), Portos Industriais de Empresas Estatais (PIEE), Direção Geral de Construção de Ferrovias, Portos e Aeroportos (DGCFPA) e Ferrovias Estatais Turcas (FET).

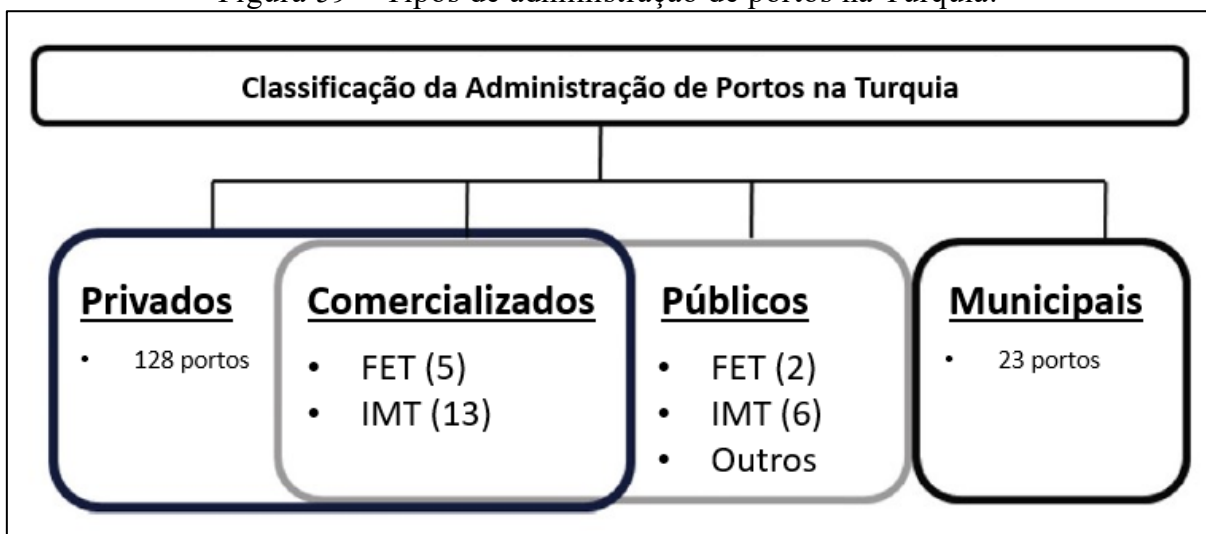
Oral *et al.* (2006) declaram que as barreiras impostas pela burocracia e a interferência política com o objetivo de atender aos anseios políticos que servem a si próprios e a indústria, a centralização e as dificuldades em relação à tomada de decisão, fragilizam o sistema portuário turco. Os terminais privados possuem deficiências em infraestrutura e superestruturas, com investimentos inadequados e dificuldades em investimento. Como estão centralizados na Marmara, região que fica fora da coordenação fornecida pela política nacional, estão em concorrência destrutiva entre si, refletindo tarifas portuárias muito baixas e não possuem ideia do que os outros portos estão fazendo ou investindo (ORAL *et al.*, 2006).

A Autoridade de Concorrência da Turquia, o Ministério dos Transportes, o Ministério das Finanças e a Administração de Privatizações da Turquia estão entre os órgãos relacionados à privatização. Os autores sugerem um órgão supremo integrado para coordenar todos os portos, de acordo com uma política portuária nacional, ao encontro da política de transportes da União Europeia. Tal entidade incluiria representantes de operadores portuários, usuários portuários, municípios, agências governamentais, organizações não governamentais e universidades. O processo de privatização ainda não foi concluído e existem muitas questões legais e práticas a serem resolvidas (ORAL *et al.*, 2006).

Em 2017, Esmer e Duru (2017) reafirmam que a Turquia tem alcançado taxas significativas de crescimento e desenvolvimento contínuo do comércio global, caracterizando-se com um país recém-industrializado, e como consequência, atraindo investidores globais para o setor portuário.

Concentrando-se na devolução dos portos (transferência das operações portuárias para o setor privado sem transferir a propriedade) nas últimas décadas e na transição de portos públicos para várias formas de entidades privadas, os investidores nacionais e internacionais foram autorizados a estabelecer novas instalações portuárias e operar nos portos turcos (ESMER; DURU, 2017). Nesse contexto, os autores investigam a governança portuária na Turquia do ponto de vista da economia institucional e da organização industrial. Isso posto, a Figura 59 apresenta as diversas tipologias de administração de portos na Turquia.

Figura 59 – Tipos de administração de portos na Turquia.



Fonte: Esmer e Duru (2017, p. 216, tradução nossa).

Na área costeira, existem aproximadamente 178 portos que comportam o tráfego marítimo local e internacional, enquanto 128 portos são de propriedade e operados pela iniciativa privada, e outros 23 são de responsabilidade dos municípios. Na estrutura ainda estão presentes os portos de propriedade de organismos públicos (denominados “comercializados”) como Ferrovias Estatais da Turquia (FET) e Instalações Marítimas da Turquia (IMT), onde a maioria foi comercializada e operada pelo setor privado. O *service port model* é característico dos portos públicos turcos (ESMER; DURU, 2017).

Os autores salientam que na Turquia, a propriedade e as operações portuárias podem ser categorizadas em quadro grupos: *i)* propriedade pública/governamental com participação pública nas operações portuárias; *ii)* propriedade pública/governamental com participação privada na construção, operação portuária e gerenciamento dos portos/terminais; *iii)* propriedade pública/governamental com participação privada nas instalações de superestrutura e operações portuárias; e *iv)* propriedade e operações portuárias essencialmente privadas, sendo a mais comum no país (ESMER; DURU, 2017).

Dessa forma, Esmer e Duru (2017), argumentam que a indústria portuária evoluiu e adequou-se as necessidades nas últimas décadas, porém as instituições públicas e a estrutura legal por trás da GovP não acompanharam o desenvolvimento global. As principais mudanças no setor portuário turco, perpassam: *i)* pelo direcionamento da movimentação de cargas em portos privados; *ii)* os portos públicos são principalmente “comercializados” e os demais considerados ineficientes; *iii)* os portos privados ainda apresentam deficiências em infraestrutura, superestrutura, com exceção daqueles sob responsabilidade dos operadores globais de contêineres (GTO) e com interesse principalmente nos portos de contêineres; e por fim, *iv)* torna-se necessário que as entidades superiores coordenem o investimento, desenvolvimento e concorrência portuária no país (ESMER; DURU, 2017).

A necessidade emergente de definir áreas claras de responsabilidade entre os órgãos governamentais e as partes limitantes incluídas no ambiente de tomada de decisão são apontadas pelos autores, pois “[...] na atual organização pública e privada da indústria portuária, existem várias instituições públicas responsáveis por uma parte das operações e governança portuária, o que complica significativamente a governança portuária do ponto de vista das organizações industriais e dos próprios tomadores de decisões públicas.” (ESMER; DURU, 2017, p. 222, tradução nossa).

Para destravar tais relações, os autores argumentam que no conceito moderno de autoridade portuária “[...] espera-se que as instituições públicas melhorem as habilidades de

“poder de referência” e habilitem os portos a governar suas operações, considerando todo o conceito de gerenciamento da cadeia de suprimentos.” (ESMER; DURU, 2017, p. 222, tradução nossa). Nessa situação, a otimização e o desenvolvimento da cadeia de suprimentos integrada exigem flexibilidade e empoderamento entre as empresas e as instituições públicas locais, uma vez que o compartilhamento de poder será uma das decisões críticas do governo central e um redesenho da governança de transporte, indo além das atividades executadas pelos portos. Esse redesenho deve considerar que existe um complexo sistema, difícil de ser dividido e governando independentemente, entre os produtores até o carregamento final da carga até o navio, considerando a evolução das operações que envolvem empresas de transporte marítimo. Assim, a definição de governança portuária deve fazer parte da definição de governança de transportes e o governo nacional deve redefinir também o seu papel e a sua área de exercício, concluem Esmer e Duru (2017).

2.10.5 Oceania

Para a governança na Oceania, destacam-se aquela aplicada e desenvolvida por meio de reformas portuárias na Nova Zelândia (MEMON, MILNE; SELSBY, 2004).

2.10.5.1 Nova Zelândia

Considerando o período histórico de 1853 a 1983, Memon, Milne e Selsby (2004) relatam que a intervenção estatal estava presente na economia nacional, nos investimentos em infraestrutura e também nos portos públicos neo-zelandeses. As décadas de 1980 e 1990 são marcadas por uma economia de mercado mais aberta, menor participação estatal e principalmente com o processo de privatização dos portos e um padrão globalizado do transporte internacional. Nesse período, o governo central da Nova Zelândia, pressionando os conselhos locais, tinha como política institucional privatizar o setor portuário o mais rápido possível. Tal política acarretou uma forte oposição nas comunidades locais e também em outras regiões do país, forçando o governo a abrandar sua posição (MEMON, MILNE; SELSBY, 2004). Os autores descrevem que os defensores da privatização do setor portuário acreditavam que:

[...] a concorrência entre os portos foi sufocada pelas participações majoritárias dos conselhos regionais e distritais. Eles argumentam que a propriedade do conselho pelas autoridades portuárias indica um conflito de interesses ou um desvio do mandato

comercial para promover o desenvolvimento regional. Em outros setores de infraestrutura, houve uma privatização completa de ativos para criar condições de concorrência equitativas, impulsionadas pelo mercado (MEMON; MILNE; SELSBY, 2004, p. 25, tradução nossa).

Memon, Milne e Selsby (2004) salientam que devido a venda dos ativos portuários ser contenciosa localmente e que as fusões portuárias são difíceis devido aos obstáculos regulatórios, em 1999 a consultoria KPMG (principal consultora de fornecedores de infraestrutura da Nova Zelândia) recomendou uma integração do gerenciamento de portos adjacentes, compartilhando sistemas e experiência em gerenciamento, fortalecendo a cooperação portuária e agregando assim, valor para clientes e acionistas. Essa posição protegeria os interesses de propriedade da comunidade local e, ao mesmo tempo, criaria economias de escala. Do outro lado, os governos proprietários dos portos locais não concordaram com este movimento, não acreditando que os interesses locais receberiam atenção por parte das autoridades portuárias privatizadas ou incorporadas (MEMON, MILNE; SELSBY, 2004).

Todo o processo de desregulamentação do setor portuário criou 13 autoridades portuárias corporatizadas, ficando estas responsáveis pela tomada de decisão em relação aos gastos de capital, preço, mão-de-obra e demais questões envolvendo o nível nacional ao local (MEMON, MILNE; SELSBY, 2004). Os autores referenciam Scott (1995) mencionando que durante 1989 a 1995, os custos portuários foram reduzidos em torno de 40%, a produtividade aumentou quatro vezes, os navios giraram em um terço do tempo e o retorno médio dos investimentos aumentou aproximadamente 12%.

Por outro lado, Memon, Milne e Selsby (2004) argumentam que esperava-se que as reformas desenvolvessem maior eficiência e lucratividade junto as autoridades portuárias, criando mais oportunidades e lucratividade, por meio da concorrência. Entretanto, verificou-se que os portos da Nova Zelândia possuíam aspectos de monopólios, indícios de que as autoridades portuárias sob um regime de governança portuária desconcentrada, considerada “leve” e que sem uma abordagem mais proativa na regulamentação na indústria portuária por parte do governo central, utilizaram-se do seu *status* político para benefícios de seus proprietários, ao invés de beneficiar os usuários dos portos (TULL; REVELEY, 2000; STEVENS, 2002).

Ou seja, não existe um regime estatutário que lide com o acesso ou a transparência das informações financeiras referentes às operações portuárias, nem mecanismos para garantir a razoabilidade das tarifas portuárias ou lidar com outros abusos do poder de mercado. Dado o poder de mercado envolvido, a leveza do regime regulatório pós-reforma levou a muitas disputas entre empresas portuárias e usuários cativos em

relação às tarifas portuárias. Todos os principais portos da Nova Zelândia estão justapostos espacialmente com as comunidades existentes e vários encontraram conflitos com as comunidades vizinhas durante a última década em questões como aumento do tráfego, poluição sonora, congestionamento e outras externalidades negativas (MEMON, MILNE; SELSBY, 2004, p. 25, tradução nossa).

Questionando qual o papel de um porto, se este deve ser um local para a prestação de serviços de bem público a uma região ou se deve ser uma entidade comercial com um conjunto de funções pré-estabelecidas, Memon, Milne e Selsby (2004) ainda recorrem a Robinson (2002), uma vez que o autor sugere que o porto é um elemento de uma cadeia de suprimentos orientada a valor que pode ser controlada por organismos externos mais poderosos, como linhas de transporte?

E no caso específico da Nova Zelândia, os autores afirmam que questões de resistências locais e interesses especiais “[...] distorcem as forças do mercado (por exemplo, 'globalização'), mas são afirmações de direitos locais a ativos e recursos. [...] as expectativas dos *stakeholders* sobre o papel apropriado de um porto afetam a natureza e a intensidade da concorrência, o local da propriedade e o foco da prestação de contas.” (MEMON; MILNE; SELSBY, 2004, p. 26, tradução nossa).

Referindo-se a quantidade de portos que a Nova Zelândia poderia sustentar, em virtude da consolidação das rotas e horários das linhas de navegação internacional, Memon, Milne e Selsby (2004) ainda questionam as justificativas para a intervenção estatal para permitir que cada região opere e promova seu porto ou reduza o número de portos, se os conselhos distritais ou regionais deveriam possuir os ativos das autoridades portuárias ou se a privatização destas, por meio do desinvestimento de ações pelas autoridades locais, poderia trazer um caráter comercial mais forte, o que geraria implicações sociais e públicas. Com isso os autores evidenciam que o desenvolvimento de pesquisas que tratem da indústria portuária e a indústria marítima global e demais *stakeholders*.

2.10.6 Síntese das práticas internacionais de governança portuária

A partir das práticas de governança portuária detalhadas anteriormente e aplicadas em países da África, Américas (Sul, Central e Norte), Ásia, Europa e Oceania, o Quadro 61 apresenta uma síntese da governança portuária internacional.

Quadro 61 – Síntese das práticas de governança portuária aplicadas nas Américas, África, Ásia, Europa e Oceania.

(continua)

Região	País	Principais características de governança portuária
África	África do Sul	O regulador do sistema portuário é um órgão público, o proprietário do terreno é uma Autoridade Portuária Nacional, o operador portuário é uma empresa irmã da Autoridade Portuária Nacional e também coexistem nesse sistema, empresas privadas menores que lidam com <i>commodities</i> a granel e <i>break-bulk</i> . A corporatização da Autoridade Portuária Nacional é uma discussão presente no país.
	Costa do Marfim	Os portos são governados pelas autoridades portuárias locais, sob a supervisão técnica do Ministério dos Transportes e a supervisão financeira do Ministério da Economia, Finanças e Orçamento e que o modelo <i>Landlord Port</i> combinado com o <i>Service Port</i> enfrenta desafios.
	Gana	A estrutura de governança dos portos em Gana indica falta de uma coordenação para o desenvolvimento portuário do país e a necessidade de uma distinção clara entre o operador, regulador e administrador dos portos. Um novo órgão nacional deve regular o setor portuário, separando a função de regulado da função de administrador e operador.
América do Sul	Argentina	Os governos nacionais ou regionais são os proprietários dos portos e as autoridades portuárias são responsáveis pela coordenação e supervisão de prestadores de serviços portuários. O Ministério de Economia e Finanças Públicas é a instituição reguladora do setor, com a adoção do modelo <i>Landlord Port</i> .
	Chile	A autoridade portuária é caracterizada como estatal semiautônoma e responsável pela coordenação e supervisão de prestadores de serviços portuários. O Ministério de Transporte e Telecomunicações é a instituição reguladora do setor, com a adoção do <i>Landlord Port</i> .
	Colômbia	Sem a transferência de competências, o governo nacional continuou como proprietário e concedente de concessões. A autoridade portuária pertence e é gerenciada por associação de <i>stakeholders</i> . A Agência Nacional de Infraestrutura é a instituição reguladora do setor, com a adoção do <i>Landlord Port</i> .
	Paraguai	O Ministério de Obras Públicas e Comunicações é a instituição reguladora do setor, com a adoção do <i>Landlord Port</i> . As autoridades portuárias possuem a responsabilidade de pelo gerenciamento da exploração da infraestrutura portuária, a partir dos contratos de concessão.
	Peru	O Ministério de Transporte e Comunicação atua como autoridade portuária, sendo que a maioria das funções da autoridade portuária foi transferida para concessionárias. O Ministério de Transporte e Comunicação é a instituição reguladora do setor, com a adoção do <i>Landlord Port</i> .
	Venezuela	Em 1990 descentralizou os portos, retornando ao governo central em 2009, com uma nova legislação portuária. O Ministério do Poder Popular para Obras Públicas e Habitação é a instituição reguladora do setor, com a adoção do <i>Tool Port</i> .
	Uruguai	Autoridade portuária gerenciada por entidades governamentais (governos regionais), incluindo funções de controle de instalações portuárias não operadas por concessionárias privadas. O modelo <i>Landlord Port</i> é adotado em menor escala.
	Equador	Os governos nacionais ou regionais são os proprietários e as autoridades portuárias ficam responsáveis pela coordenação e supervisão de prestadores de serviços portuários e instalações portuárias não operadas por concessionárias privadas. A Subsecretaria de Portos e Transporte Marítimo e Fluvial + Conselho Nacional da Marinha Mercante e Portos são as instituições reguladoras do setor e o modelo <i>Landlord Port</i> é adotado em menor escala.

Quadro 61 – Síntese das práticas de governança portuária aplicadas nas Américas, África, Ásia, Europa e Oceania.

(continuação)

Região	País	Principais características de governança portuária
América Central	Costa Rica	O Ministério de Obras Públicas e Transporte é a instituição reguladora e o operador são sociedades mercantis públicas ou privadas, com a adoção do modelo.
	El Salvador	A Autoridade Portuária é gerenciada por entidades governamentais (governos regionais). O Ministério de Obras Públicas, Transporte, Habitação e Desenvolvimento Urbano é a instituição reguladora com a adoção do modelo <i>Landlord Port</i> . Estabeleceram coordenações mínimas em nível estadual ou supra estadual com o objetivo de legislar, em relação as operações, políticas de investimento e expansão da infraestrutura portuária
	Honduras	Autoridade Portuária é gerenciada por entidades governamentais (governos regionais). O governo e empresa nacional portuária caracterizam-se como as instituições reguladoras com a adoção do modelo <i>Tool Port</i> .
	Nicarágua	O Ministério do Transporte e Infraestrutura é a instituição reguladora e o operador é uma empresa portuária nacional ou entidade privada, com a adoção de modelo <i>Landlord</i> avançado.
	Jamaica	A Autoridade Portuária é gerenciada por entidades governamentais (governos regionais). Adotou o modelo <i>Landlord Port</i> em menor escala. Centralizam as funções portuárias em uma autoridade portuária.
	Guatemala	A Autoridade Portuária é gerenciada por entidades governamentais (governos regionais) O Ministério das Comunicações, Infraestrutura e Habitação é a instituição reguladora com a adoção do modelo <i>Landlord Port</i> .
	Panamá	Um órgão executivo caracteriza-se como a instituição reguladora com a adoção do modelo <i>Landlord Port</i> .
América do Norte	México	A Autoridade Portuária é gerenciada por entidades governamentais (governos regionais) A Secretaria das Comunicações e Transporte é a instituição reguladora com a adoção de modelo <i>Landlord</i> avançado.
	Canadá	Os portos continuam com características de agências governamentais, porém gerenciadas por conselhos locais. Com uma recente revisão da política de transporte, o processo de privatização está em discussão.
	Estados Unidos da América	As agências governamentais são as proprietárias e gerenciadoras dos portos marítimos comerciais. O controle descentralizado proporciona que os órgãos governamentais locais façam investimentos para beneficiar o desenvolvimento econômico de sua própria região em concorrência com outras. Percebe-se que a governança portuária americana caracteriza-se como um <i>mix</i> de serviços públicos e privados.
Ásia	China	A autoridade portuária agrega funções de propriedade e regulação e autonomia financeira. Os terminais possuem vínculo com os governos central e local, bem com a autoridade portuária. A abertura ao investimento estrangeiro estava alicerçada em uma política governamental em que nenhum investidor estrangeiro predominava no sistema portuário. Além disso, procurou-se promover a colaboração entre os portos.
	Hong Kong	O governo concentra-se na infraestrutura necessário para o porto e o planejamento estratégico para o desenvolvimento portuário. Abordagens centradas no cliente, parcerias estratégicas e a exportação de habilidades e conhecimentos em gerenciamento e operações portuárias são recentes.
	Japão	A política estabelecida pelo Conselho de Política de Transportes do Ministério de Terras, Infraestrutura, Transporte e Turismo em 2002, baseava-se na seleção e concentração. Uma regulamentação de 2011 objetivou aumentar a competitividade dos portos, concentrando o investimento do governo nos portos selecionados A operação portuária de Tóquio, Kawasaki, Yokohama, Osaka, Kobe e Amagasaki-Nishinomiya-Ashiya ficou centrada em cada empresa privada e a função de planejamento de cada porto ainda está nas mãos da autoridade portuária que pertence ao governo local.

Quadro 61 – Síntese das práticas de governança portuária aplicadas nas Américas, África, Ásia, Europa e Oceania.

(continuação)

Região	País	Principais características de governança portuária
Ásia	Coréia	A Coréia passou por diversos estágios de governança portuária, onde o governo atuava predominantemente no setor, até a gradual abertura para a iniciativa privada. As últimas reformas direcionam-se para o interior com o objetivo de uma maior competitividade internacional, girando em torno do estabelecimento de autoridades portuárias comercializadas nos maiores portos do país.
	Singapura	Com o desenvolvimento de um estado estável para as políticas portuárias e estrutura de governança das operações portuárias de Singapura se concentra no desenvolvimento e na comercialização dos portos com o objetivo de fortalecer-se como uma cidade portuária, centro de transbordo internacional e sua importância para os negócios do Sudeste Asiático.
	Taiwan	Em 2012, ao encontro das tendências globais de divisão de administração e operações, foi dividido a gestão de negócios do sistema administrativo em duas autoridades portuárias. As decisões estratégicas foram separadas da gestão operacional dentro das instituições nacionais do setor público, antecipando uma maior desconcentração das operações para o setor privado.
Europa	Bélgica	A política e a governança portuárias evoluíram em três linhas principais na última década: <i>i)</i> as autoridades portuárias tiveram que assumir responsabilidades financeiras; <i>ii)</i> o governo incentivou cada vez mais as autoridades portuárias para cooperar; e <i>iii)</i> a maioria das autoridades portuárias se tornou empresa limitada.
	França	O processo de governança passou pela desconcentração dos portos regionais e na generalização do modelo <i>Landlord Port</i> dos grandes portos marítimos, a devolução modificando as responsabilidades públicas e privadas no gerenciamento e supervisão dos portos, um modelo híbrido para os portos menores (entre a generalização das concessões portuárias e a manutenção da operação pública) e os portos regionais e locais ainda são organizados contemplando o modelo público.
	Grécia	Venda de concessões principais, na contramão do modelo europeu (<i>Landlord Port</i>). O modelo grego implica no controle privado das autoridades responsáveis pelo gerenciamento estratégico e de desenvolvimento. Criou-se diferentes níveis (nacional/regional/local/porto) mais complexo e burocrático, ao invés de criar um sistema portuário mais flexível, eficiente e competitivo.
	Itália	As autoridades portuárias (anteriormente agrupadas em 24 unidades) agruparam-se em 15 Sistemas de Autoridades Portuárias com o objetivo de coordenar o papel das autoridades portuárias, ficando estas responsáveis por suas tarefas e deveres, podendo, no entanto, verificarem-se redundâncias ou sobreposições.
	Países Baixos	Corporatização das principais Autoridades Portuárias em fases sucessivas. O processo de municipalização do Porto de Rotterdam afetou positivamente o seu desempenho, participação de mercado, volume de negócios, custos operacionais, lucro líquido e investimentos.
	Portugal	As reformas no período de 2005 a 2015, marcaram expansão dos portos portugueses, a partir do modelo <i>Landlord Port</i> , utilizando-se de investimento privado; participação de operadores portuários internacionais, autonomia nas operações, planejamento centralizado de investimentos, fusão de autoridades. A legislação portuária influenciou a governança portuária, assim como a legislação sobre governança corporativa (2006) e gestão pública (2007).
	Suécia	O processo de privatização portuária via concessão, principalmente nos portos de contêineres, é comum na Suécia. Como entidade do setor público, os municípios estão envolvidos na propriedade e operação dos portos.
	Reino Unido	Nesse sistema portuário, encontram-se três tipos de portos: <i>i)</i> privado, <i>ii)</i> <i>trust</i> , e <i>iii)</i> municipal. Assim, os portos do Reino Unido são autônomos, privados ou administrador por portos <i>trust</i> e responsáveis pelo próprio planejamento e desenvolvimento, sujeitos a aprovação de grandes obras. O governo central possui papel indireto, intervindo em disputas de cobranças injustas efetuadas pelas autoridades portuárias ou reclamações da indústria por quotas.

Quadro 61 – Síntese das práticas de governança portuária aplicadas nas Américas, África, Ásia, Europa e Oceania.

(conclusão)

Região	País	Principais características de governança portuária
	Turquia	As últimas décadas foram marcadas pela devolução dos portos, sem transferir a propriedade, na transição de portos públicos para várias formas de entidades privadas e possibilitando que os investidores nacionais e internacionais fossem autorizados a estabelecer novas instalações portuárias e operar nos portos turcos. O modelo <i>Service Port</i> é característico dos portos públicos turcos.
Oceania	Nova Zelândia	Todo o processo de desregulamentação do setor portuário criou 13 autoridades portuárias corporatizadas, ficando estas responsáveis pelos gastos de capital, preço, mão-de-obra e demais questões envolvendo o nível nacional ao local. Esperava-se maior eficiência e lucratividade, entretanto, verificou-se que os portos possuíam aspectos de monopólios, indícios de que as autoridades portuárias sob um regime de governança portuária desconcentrada, utilizaram-se do seu <i>status</i> político para benefícios de seus proprietários, ao invés de beneficiar os usuários dos portos.

Fonte: Elaboração própria.

O próximo subcapítulo retrata o corpo teórico que foi levando em consideração para atingir o objetivo geral e responder a pergunta de pesquisa da tese.

2.11 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DA PESQUISA

Esta tese procura responder a seguinte questão de pesquisa “Como governar o sistema portuário brasileiro considerando a complexidade das relações entre os múltiplos *stakeholders* logísticos portuários, a fim de respeitar as diretrizes multiníveis para o porto inteligente?”. A partir dessa questão, delimitou-se como objetivo geral “Propor um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.”

Para tanto, promoveu-se um diálogo subjetivo com diferentes autores, compondo um referencial teórico robusto ao encontro da complexidade do sistema portuário e suas relações com atores governamentais e não governamentais em nível local, regional, estadual, nacional e internacional. Dessa forma, para sustentar a proposição de um *framework*, delimitou-se como corpo teórico:

a) Para compor a base estrutural conceitual do *framework* foram considerados os conceitos de sistema e suas características, sistema portuário e *stakeholders* logísticos portuários (AGUIAR *et al.*, 2015; ALVES, 2012; ATKINSON; WATERHOUSE; WELLS, 1997; BARRY, 2002; BERTALANFFY, 1969; CLARKSON, 1995; CUTRIM, 2017; DE LANGEN, 2006; DENKTAS-SAKAR; KARATAS-CETIN, 2012; DONALDSON; PRESTON, 1995; FREEMAN, 1984, 1994, 2004; FREEMAN; GILBERT, 1988; FREEMAN;

HARRISON; WICKS, 2007; FREEMAN; REED, 1983; FREEMAN; VcVEA, 2001; FROOMAN, 1999; GARRIGA, 2014; HARRISON; BOSSE; PHILLIPS, 2010; LACERDA, 2013; LAM; YAP, 2019; LOPES, 2015; LUOMA; GOODSTEIN, 1999; MARTIN; THOMAS, 2001; MARTINELLI; VENTURA, 2012; MATURANA, 2001; MAXIMIANO, 2002; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002; NOTTEBOOM *et al.*, 2015; OLIVEIRA 2010; ORTS; STRUDLER, 2002; PARMAR *et al.*, 2010; POST; PRESTON; SACHS, 2002; PRIM *et al.*, 2017; TARRIDE; ZUÑIGA, 2010; WANG, 1999).

b) Para que o *framework* possa comportar a estrutura logística de um porto ou um *cluster* portuário, influenciado por múltiplas demandas, em detrimento da sua relação direta com o recebimento e escoamento de produtos direcionados ou oriundos do mercado nacional e internacional foram considerados os conceitos de porto, tipologias, funções e zonas de influência (BRASIL/ANTAQ, 2021; BARROS, 2013; BICHOU; GRAY, 2005; COLONETTI, 2017; CURCINO, 2007; DEGRASSI, 2001; FAGEDA, 2000; MONIE, 1997; MORAES, 2003; PORTO; TEIXEIRA, 2002; RODRIGUES, 2007; SOUZA *et al.*, 2009; UNCTAD, 1992, 1994, 1996, 1999, 2019, 2020; RODRIGUE; NOTTEBOOM, 2010; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013).

c) Adicionalmente, o conceito de Autoridade Portuária foi considerado pela relação direta que a mesma possui com a governança do sistema portuário, uma vez que essa entidade sob a égide da legislação ou da regulamentação nacional fica responsável pela administração (conservadora, facilitadora ou empreendedora) e gestão das infraestruturas portuárias e a coordenação e controle das atividades dos diferentes operadores presentes no porto , determinando em consequência, a possibilidade, ou não, da implementação das transformações de modelo de governança do sistema portuário brasileiro (BROOKS; CULLINANE, 2006; COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2001; LANGEN, 2006; LAXE, 2008, 2010; LEE; FLYNN, 2011; MAGNAN; VAN DER; HORST, 2020; MEYIWA; CHASOMERIS, 2020; SANTOS PORT AUTHORITY, 2021; VERHOEVEN, 2009, 2010; VERHOEVEN; VANOUTRIVE, 2012; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

d) Os métodos de classificação dos portos com enfoque para o futuro porto inteligente de 6ª geração (BARROS, 2013; BICHOU; GRAY, 2005; DARBRA *et al.*, 2004; FERREIRA, 2012; FLYNN; FLYNN, LEE, NOTEEBOOM, 2011; FLYNN; LEE; NOTTEBOOM, 2011; HUNG *et al.*, 2010; KALISZEWSKI, 2017; LEE, 2010, 2020, LEE; LAM, 2015, 2016; LEE *et al.*, 2014; PIZZOLATO, 2010; PRATA, 2006; VIEIRA, 2013; UNCTAD, 1994, 1996, 1999; YEO *et al.*, 2011) foram considerados para que o *framework* agregue as novas diretrizes

aplicadas as futuras estruturas portuárias, ou seja, não propor um *framework* para manter o *status quo* da governança do sistema que ora é posto, mas estabelecer mecanismos de governança que o apoie na otimização dos componentes existentes e no desenvolvimento esperado para alcance de resultados no futuro de um porto inteligente.

e) Pela complexidade do setor portuário com o envolvimento de uma multiplicidade de atores e a necessidade de dialogar com diferentes níveis hierárquicos e de poder, foram considerados os modelos de titularidade federal, estadual, municipal e privado (BETH, 1985; BICHOU; GRAY, 2005; VIEIRA, 2003; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013), bem como os modelos de gestão portuária com enfoque para o modelo *LandLord Port* e o *Private Port* (AGO; YANG; ENAM, 2016; BAIRD, 1995, 2000; BROOKS; CULLINANE, 2006a; CATILLO-MANZANO; ASECIO-FLORES, 2012; DEGASPERI; ZILLI, 2016; LAXE, 2008; LLAQUET, 2007; MUNIM; SAEED; LARSEN, 2019; SILVA; ZILLI; DAL TOÉ, 2013; TONGZON; HENG, 2005; VIEIRA, 2003, 2013; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013; VILLELA, 2013; ZHANG *et al.*, 2018; ZILLI; GIANEZINI, 2019; ZILLI; GIANEZINI; VIEIRA, 2015; ZILLI; MINATTO; DAL TOÉ, 2014; WANG; NG; OLIVIER, 2004; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007). Adicionalmente, foram consideradas as possíveis relações público-privada que impactam diretamente no processo de governança portuária e são exigidas pelo modelo de governança multinível (BAIRD, 1995, 2000; BALTAZAR; BROOKS, 2001, 2006, BROOKS, 2004, 2006; BROOKS; CULLINANE, 2006ab; CULLINANE; SONG; GRAY, 2002; CULLINANE; JI; WANG, 2005; CULLINANE; SONG, 2002; LEE; LAM, 2017; SONG; LEE, 2006; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007).

f) O conceito de Governança percorre todo o *framework* (BECHARA, 2007; BORGES; SERRÃO, 2005; CAMPOS; CALEFFI, 2009; CAPANO, 2011; CASSIOLATO; SZAPIRO, 2003; CEPIKU, 2005; COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996; COUTO, 2018; FISCHER, 1996; GILSING, 2000; HUMPHREY; SCHMITZ, 2002; JESSOP, 1999; JOHN, 2001; LÖFFER, 2001; MAYNTZ, 1999; MCGEE, 2010; MENEGUZZO, 1995; PEREIRA, 2011; PIERRE; PETER, 2000; RHODES, 1997; ROSENAU, 1992; SANTOS 1997; SECCHI, 2009; WORLD BANK, 1992, 2009, 2017), uma vez que da Governança Global (GovG) foram consideradas as suas características: fragmentada, complexa, policentricidade, intergovernamental, diversidade de atores, processo multinível e deformalizada (DAS, 2020). Da Governança Pública (GovP) buscou-se contribuições dos mecanismos de liderança, estratégia e controle (BRASIL/TCU, 2020), e dos princípios da

Governança Corporativa (GovCorp) foram considerados a transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015).

Incorporando as questões delimitadas pela própria Governança Portuária (BALTAZAR; BROOKS, 2006; BROOKS, 2002; BROOKS; CULLINANE, 2006b; BROOKS; CULLINANE, 2006a; BROOKS; PALLIS, 2008; BROOKS; PALLIS, 2011, 2012; CALDEIRINHA *et al.*, 2018; CEPAL, 2016; CUTRIM, 2017; DE LANGEN, 2004, 2006; DE MARTINO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020; FELÍCIO, 2017; LAXE *et al.*, 2016; MILAN; VIEIRA, 2011; MONIOS, 2019; PALLIS, 2021; PALLIS; ARAPI; PAPACHRISTOU, 2019; SÁNCHEZ; MOUFTIER, 2016; VERHOEVEN, 2010; VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT-MULINAS, 2013; WANG; SLACK, 2004; WANG; NG; OLIVIER, 2004; ZHANG *et al.*, 2018, 2019), foram considerados os modelos conceituais de governança portuária presentes na literatura científica, nacional e internacional, (BALTAZAR; BROOKS, 2006; BROOKS, 2002; BROOKS; CULLINANE, 2006b; BROOKS; PALLIS, 2008; CALDEIRINHA *et al.*, 2018; CUTRIM, 2017; DE MARTINO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020; MILAN; VIEIRA, 2011; MONIOS, 2019; VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT-MULINAS, 2013; WANG; SLACK, 2004; WANG; NG; OLIVIER, 2004; ZHANG *et al.*, 2018; 2019).

O Quadro 62 explicita os níveis, dimensões e elementos considerados para a Governança Portuária, de acordo com Laxe (2010) e Verhoeven e Vanoutrive (2012).

Quadro 62 – Níveis, dimensões e elementos da Governança Portuária.

(continua)

Níveis/Dimensões e Elementos	Tipologia	Características	Autor/ano
Níveis da Governança Portuária	Nível do porto	Políticas econômicas, sociais e públicas que se relacionam com o porto.	Verhoeven e Vanoutrive (2012)
	Nível da autoridade portuária	Nível de empresas internas ou da própria governança corporativa da autoridade portuária.	
Dimensões da Governança Portuária	Devolução		Verhoeven e Vanoutrive (2012)
	Governança corporativa		
	Perfil operacional		
	Autonomia funcional		
	Pró-atividade funcional		
	Responsabilidade de investimento		
Autonomia financeira			

Quadro 62 – Níveis, dimensões e elementos da Governança Portuária.

(conclusão)

Níveis/Dimensões e Elementos	Tipologia	Características	Autor/ano
Dimensões da Governança Portuária	Econômica	Lucro, agregação de valor ao cliente e território.	Laxe (2010)
	Cliente	Crescer no tráfego, lhas de transporte marítimo e terrestre, competitividade, capacidade operacional, atividades logísticas/industriais, promoção de portos na rede e respeito aos demais.	
	Processos	Produtividade de instalações e operações, processos com qualidade, gerenciar custos e investimento, comunidade portuária integrada, vinculação a outros portos, meios de transporte e promoção do porto.	
	Recursos	Infraestrutura física, inovação portuária e equipes.	
Elementos da Governança Portuária	Fomais	i) Estrutura legal e estatutária e ii) Capacidade financeira.	Verhoeven e Vanoutrive (2012)
	Informais	i) Equilíbrio de poder com o governo e ii) Cultura de gestão dentro da autoridade portuária.	

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

g) E por fim, como a pesquisa tem por objetivo a proposição de um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro, considerando a complexidade das relações de múltiplos *stakeholders* logísticos portuários e com a necessidade de incorporar redes colaborativas com responsabilidades e engajamento entre entidades internas e externas, públicas e privadas, transparência e a solução de problemas coletivos para o bem comum, foi essencial identificar e compreender, com o suporte, principalmente, dos estudos de Kempner-Moreira e Freire (2021), a categorização dos pressupostos teóricos da MultiGov (composição, diversidade, acoplamento, interação, flexibilidade, bem comum e responsabilidade, autonomia e poder), as diretrizes (aprendizagem em rede multinível, redes colaborativas, integração, descentralização de autoridade, auto-organização do sistema e distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia), os mecanismos (aprendizagem em rede, comunicação efetiva e arenas independentes para negociação) e os componentes (coprodução de conhecimento, engajamento dos múltiplos atores, autoridade sancionadora e coordenadora com papel central, capacidade de fornecimento adequado e enquadramento de co-benefícios) (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016; ALCANTARA; MORDEN, 2019; BANCE; CHASSY, 2017; BENZ; EBERLEIN, 1999; BENZ; ZIMMER, 2010; CONRAD; HILCHEY, 2010; CONTEH 2013; CORBURN, 2009; COUTO, 2018; CRUZ; SMITH, 2016; DEN BOER; DIEPERINK; MUKHTAROV, 2019; DOBBS, 2016; EMMENDOERFER1; FREIRE;

KEMPNER-MOREIRA, 2021; FUNTOWICZ; RAVETZ, 1993; GÄNZLE, 2017; HAWKINS; KWON; BAE, 2016; HENRICHS; DE MEZA, 2017; HONADLE, 2001; HOOGUE; MARKS, 2003; HOMSY; WARNER, 2013; HOMSY; LIU; WARNER, 2019; JALALI, 2006; JUERGES; LEAHY; NEWIG, 2018; KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021; KORHONEN-KURKI *et al.*, 2013; KOONTZ; NEWIG, 2014; LAURIAN; WALKER; CRAWFORD, 2017; LION; MARTINI; VOLPI, 2004; LIU *et al.*, 2015; MARKS, 1993; MARTI, 2019; METZ; BELOW, 2009; MONIOS, 2019; NEWIG; FRITSCH, 2009; PIATTONI, 2009; POTLUKA; LIDDLE, 2014; SANDSTRÖM *et al.*, 2020; SNOWER, 2019; STEPHENSON, 2013; TERMEER; DEWULF; VAN LIESHOUT, 2010; THOMANN; TREIN; MAGGETTI, 2019; VAZ; REIS, 2017; YANG *et al.*, 2015; YI *et al.*, 2019).

Os procedimentos metodológicos que ampararam o desenvolvimento da pesquisa são descritos no próximo subcapítulo com direcionamento direto para o alcance dos objetivos, geral e específicos, e responder a pergunta de pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O conhecimento pode ser conceituado como um “[...] conjunto de competências e habilidades obtidas pela experiência ou pela educação e decorrentes de processos complexos de percepção, aprendizagem, comunicação, associação e raciocínio [...]” (RAUEN, 2015, p. 33). A partir desse conceito, emerge o conhecimento popular, adquirido pelas pessoas na vida cotidiana; o filosófico, caracterizado pela capacidade de reflexão do homem; o teológico, referindo-se ao produto da fé humana; o artístico, delimitando-se um conjunto de comportamentos, costumes e hábitos; e por fim, o conhecimento científico (MARTINS; THEÓPHILO; 2009; RAUEN, 2015).

Sob a perspectiva do conhecimento científico, Rauen (2015, p. 40) salienta que caracteriza-se “[...] pelo conjunto de competências e habilidades, que fruto da investigação científica [...]”, segundo Koche (2009, p.17) “[...] surge não apenas da necessidade de encontrar soluções para os problemas de ordem prática da vida diária [...], mas do desejo de fornecer explicações sistemáticas que possam ser testadas e criticadas através de provas empíricas.”

Nesse contexto, descortina-se a metodologia científica, ao configura-se pela operacionalização e detalhamento de forma clara e confiável que um trabalho científico deve seguir para alcançar os objetivos propostos e, como consequência, produzir conhecimento científico (FACHIN, 1993; GIL, 2002; TECCHIO, 2015). Andrade (2002), ainda acrescenta que a metodologia é uma junção de métodos utilizados na busca de conhecimento e compreensão do tema selecionado na pesquisa.

Sob este prisma, Marconi e Lakatos (2010, p.65) conceituam método com um “[...] conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo [...] traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.” E, por sua vez, Martins e Theóphilo (2009, p. 37) corroboram afirmando que o método “[...] é o caminho para se chegar a determinado fim ou objetivo”.

A escolha da metodologia deve estar alinhada aos pressupostos, interesses e propósitos de cada pesquisador (TAYLOR; BOGDAN, 1992). De qualquer forma, conforme aponta Morgan (2005), a visão de mundo ou a escolha de um dos paradigmas, seja funcionalista (positivista), interpretativista, radical humanista ou radical estruturalista, vai depender da escolha do próprio pesquisador.

Nesse sentido, este capítulo apresenta a classificação da pesquisa com ênfase para a abordagem, paradigma e objetivos, detalhando as etapas exploratória, descritiva e propositiva em alinhamento aos objetivos geral e específicos da tese.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Em relação à natureza, esta pesquisa se classifica, de acordo com Demo (2000), como uma pesquisa teórica, uma vez que utiliza embasamentos teóricos, colaborando para o avanço do conhecimento científico. Tal fato se fez presente nesta tese, uma vez que os conhecimentos teóricos foram incorporados para compreender a complexidade que envolve o sistema portuário, proporcionando uma visão sistêmica. A pesquisa aplicada também está presente, pois conforme aponta Vergara (2010), tem finalidade prática, proporcionando colaborar para a resolução de problemas concretos, como os inúmeros desafios do sistema portuário brasileiro. O campo esteve presente para verificar a consistência dos elementos constitutivos do *framework* proposto.

A pesquisa qualitativa insere-se no paradigma interpretativista, uma vez que a sociedade é compreendida a partir do ponto de vista do participante em ação, com o objetivo de compreender o processo pelo qual as realidades diversas se sustentam e se modificam. O mundo social é resultado das experiências subjetivas e intersubjetivas dos indivíduos. Dessa forma, o paradigma interpretativista encontra-se no campo subjetivo e procura compreender os fenômenos (MORGAN, 2005).

Merriam (2009) ainda reforça que, ao invés de determinar causa e efeito e prever ou descrever a distribuição de algum atributo entre a população, característica prioritária da pesquisa quantitativa, “[...] os pesquisadores qualitativos estão interessados em entender como as pessoas interpretam suas experiências, como eles constroem seus mundos, e o significado para as suas experiências” (MERRIAM, 2009, p. 5, tradução nossa).

Essa ideia é reforçada por Gray (2012, p.1 35) ao afirmar que na pesquisa qualitativa “[...] o papel do pesquisador é obter um panorama profundo, intenso e “holístico” do contexto em estudo, muitas vezes envolvendo a interação dentro das vidas cotidianas de pessoas, grupos, comunidades e organizações”. Com isso, a robustez teórica da tese se justifica e está alicerçada na pesquisa qualitativa conforme mencionam os autores acima referenciados, o que proporcionou ao pesquisador uma imersão profunda e intensa no universo do sistema portuário.

Adiciona-se também o objetivo propositivo, mediante análise bibliográfica e documental com as etapas exploratória, descritiva e propositiva, conforme sintetizado no Quadro 63.

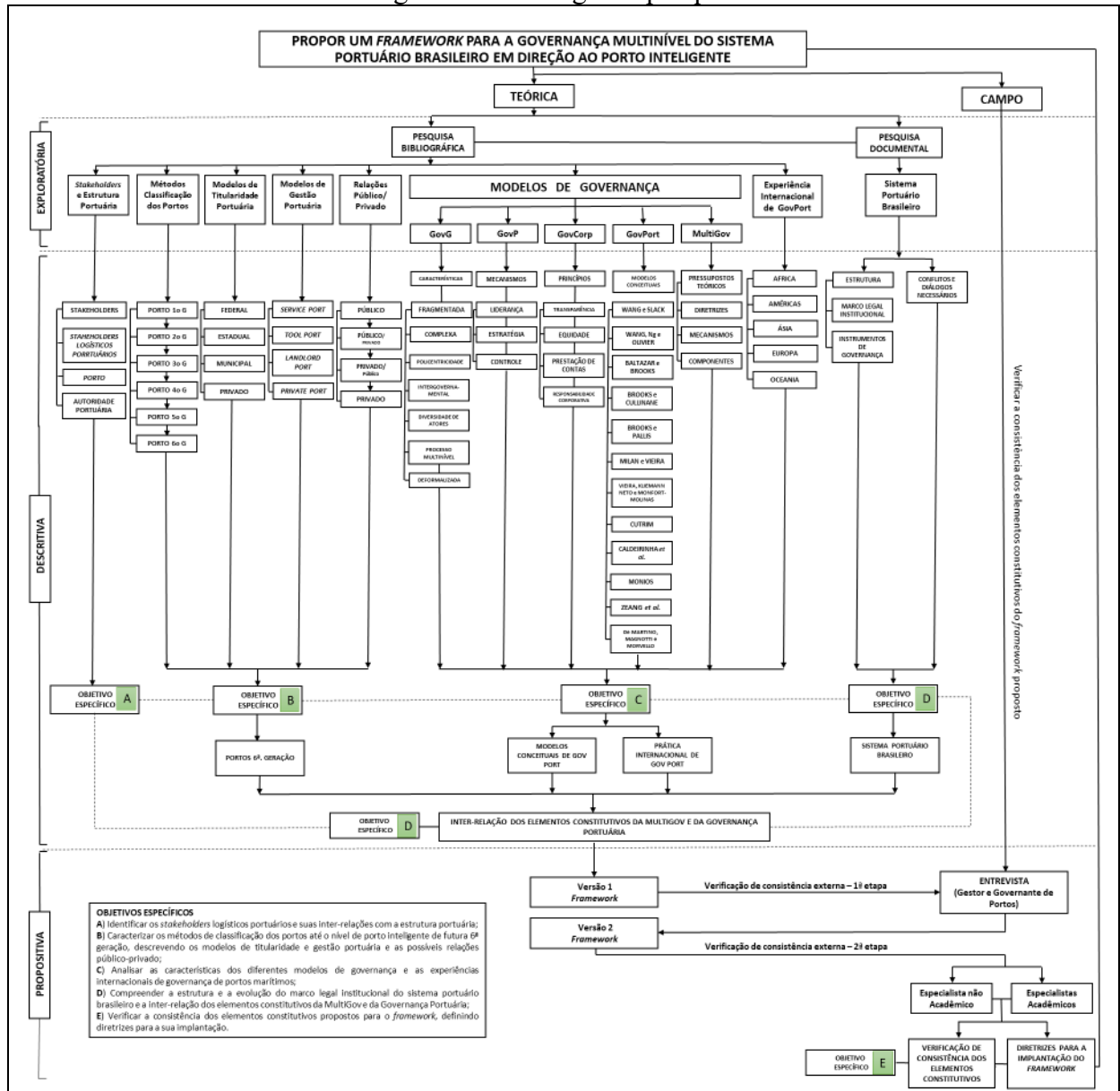
Quadro 63 – Delineamento da abordagem metodológica.

Enquadramento	Características
Pesquisa	Teórica e Aplicada
Abordagem	Qualitativa
Paradigma	Interpretativista
Objetivo	Propositivo
Análise	Bibliográfica e Documental
Etapas	Exploratória, Descritiva e Propositiva

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 60 apresenta o *design* da pesquisa, corroborando para responder à questão de pesquisa e cumprir os objetivos geral e específicos da tese.

Figura 60 – Design da pesquisa.



Fonte: Elaboração própria

A execução das etapas exploratória, descritiva e propositiva são detalhadas na sequência

3.2 ETAPA I: EXPLORATÓRIA

Nesta fase exploratória, contemplando a pesquisa bibliográfica, foram realizados dois tipos de revisão da literatura: a revisão narrativa e revisão integrativa da literatura.

De acordo com Rother (2007, p. 1) a revisão narrativa constitui-se “[...] de análise da literatura publicada em livros, artigos de revista impressas e/ou eletrônicas na interpretação e

análise crítica pessoal do autor”. Já a revisão integrativa da literatura, complementam Esper e Cunha (2015, p. 62) “[...] permite o desenvolvimento de estudos de revisão com um escopo muito mais amplo do que as demais modalidades, integrando publicações de cunho teórico ou empírico, pautadas em abordagens quantitativas ou qualitativas”.

3.2.1 Pesquisa bibliográfica – revisão narrativa

A revisão narrativa foi estruturada em alinhamento com cada objetivo específico para compreender o *status quo* da literatura sobre os temas. Assim, o primeiro procurou “(A) Identificar os *stakeholders* logísticos portuários e as inter-relações com a estrutura portuária” apresentou o conceito de *stakeholders* e os grupos pertencentes aos *stakeholders* logísticos portuários. A estrutura portuária foi composta pela evolução do conceito de porto, as suas tipologias, funções, zonas de influência e a participação da Autoridade Portuária.

O Quadro 64 apresenta as referências bibliográficas utilizadas para a composição e cumprimento do objetivo específico A.

Quadro 64 – Estrutura bibliográfica correspondente ao objetivo específico A.

Subcapítulo	Autores
<i>Stakeholders</i>	ATKINSON; WATERHOUSE; WELLS, 1997; BARRY, 2002; CLARKSON, 1995; CUTRIM, 2017; DENKTAS-SAKAR; KARATAS-CETIN, 2012; DONALDSON; PRESTON, 1995; FRIEDMAN, 1970, 1984; FREEMAN; HARRISON; WICKS, 2007; FREEMAN; VCVEA, 2001; FROOMAN, 1999; GARRIGA, 2014; HARRISON; BOSSE; PHILLIPS, 2010; LOPES, 2015; LUOMA; GOODSTEIN, 1999; ORTS; STRUDLER, 2002; PARMAR <i>et al.</i> , 2010; POST; PRESTON; SACHS, 2002.
<i>Stakeholders</i> Logísticos Portuários	CUTRIM, 2017; DE LANGEN, 2006; LACERDA, 2013; LAM; YAP, 2019; MARTIN; THOMAS, 2001; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002; NOTTEBOOM <i>et al.</i> , 2015; WANG, 1999.
Porto: conceito, tipologias, funções e zonas de influência	AAPA, 2021; BRASIL/ANTAQ, 2021; BARROS, 2013; BICHOU; GRAY, 2005; BRASIL, 2013; BROOKS, 2016; CALDEIRINHA, 2020; COLLYER, 2008; COLONETTI, 2017; CURCINO, 2007; DE LANGEN; HAEZENDONCK, 2012; DEGRASSI, 2001; FAGEDA, 2000; HARALAMBIDESS, 2020; HOYLE; HILLING, 1984; HOYLE, 2000, LEE; LAM, 2016; MONIE, 1997; MORAES, 2003; NOTTEBOOM, 2016; OECD, 2021; PORTO; TEIXEIRA, 2002; RODRIGUE; NOTTEBOOM, 2010; RODRIGUES, 2007; SANTOS <i>et al.</i> , 2008; SARGENT, 1938; SHINOHARA; SAIKA, 2018; SOUSA, 2017; SOUSA JÚNIOR, 2010; SOUZA <i>et al.</i> , 2009; SOUZA, 2017; TARANTOLA, 2005; UNCTAD, 1992, 1994, 1996, 1999, 2019, 2020; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013; WANG, 1999; WEIGEND, 1958; ZILLI, 2015.
Autoridade Portuária: conceito, tipologias e características	BROOKS E CULLINANE, 2006; COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2001; LANGEN, 2006; LAXE, 2008, 2010; LEE, FLYNN, 2011; NOTTEBOOM, WINKELMANS 2002; MAGNAN, VAN DER, HORST, 2020; MEYIWA, CHASOMERIS, 2020; SANTOS PORT AUTHORITY, 2021; VERHOEVEN, 2009, 2010; VERHOEVEN, VANOUTRIVE, 2012; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007.

Fonte: Elaboração própria.

O segundo objetivo específico “(B) Caracterizar os métodos de classificação dos portos até o nível de porto inteligente de futura 6ª geração, descrevendo os modelos de titularidade e gestão portuária e as possíveis relações público-privado” objetivou apresentar a evolução dos portos desde a 1ª. geração até a proposta de porto de futura 6ª. geração de Lee (2020) e também identificou e descreveu os modelos de titularidade, gestão e as relações público e privado, essenciais para a governança do sistema portuário.

As referências bibliográficas utilizadas para a composição e cumprimento do objetivo específico B estão explicitadas no Quadro 65.

Quadro 65 – Estrutura bibliográfica correspondente ao objetivo específico B.

Subcapítulo	Autores
Métodos de Classificação dos Portos	BARROS, 2013; BICHOU; GRAY, 2005; DARBRA <i>et al.</i> , 2004; FERREIRA, 2012; FLYNN; LEE, NOTTEBOOM., 2011; HUNG <i>et al.</i> , 2010; KALISZEWSKI, 2017; LEE, 2010, 2020; LEE; LAM, 2015, 2016; LEE <i>et al.</i> , 2014; PIZZOLATO, 2010; PRATA, 2006; VIEIRA, 2013; YEO <i>et al.</i> , 2011.
Modelos de Titularidade Portuária	BETH, 1985; BICHOU; GRAY, 2005; VIEIRA, 2003; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013.
Modelos de Gestão Portuária	AGO; YANG; ENAM, 2016; BAIRD, 1995, 2000; BROOKS; CULLINANE, 2006a; CATILLO-MANZANO; ASENSIO-FLORES, 2012; DEGASPERI; ZILLI, 2016; LAXE, 2008; LLAQUET, 2007; MUNIM; SAEED; LARSEN, 2019; SILVA; ZILLI; DAL TOÉ, 2013; TONGZON; HENG, 2005; VIEIRA, 2003, 2013; VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2013; VILLELA, 2013; ZHANG <i>et al.</i> , 2018; ZILLI; GIANEZINI, 2019; ZILLI; GIANEZINI; VIEIRA, 2015; ZILLI; MINATTO; DAL TOÉ, 2014; WANG; NG; OLIVIER, 2004; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007.
Relações Público-Privado	BAIRD, 1995, 2000; BALTAZAR; BROOKS, 2001, 2006, BROOKS, 2004, 2006; BROOKS; CULLINANE, 2006ab; CULLINANE; SONG; GRAY, 2002; CULLINANE; JI; WANG, 2005; CULLINANE; SONG, 2002; LEE; LAM, 2017; SONG; LEE, 2006; WORLD BANK, 2001, 2003, 2007.

Fonte: Elaboração própria.

O terceiro objetivo específico “(C) Analisar as características dos diferentes modelos de governança e as experiências internacionais de governança de portos marítimos” foi estruturado para apresentar uma robusta revisão bibliográfica sobre os diferentes modelos de governança, necessária para compreender a complexidade do construto “Governança” identificando suas características, mecanismos, princípios, pressupostos, diretrizes e componentes. Adicionalmente, também foi analisado as experiências internacionais de governança de portos marítimos localizados na África, Américas, Ásia, Europa e Oceania, proporcionando uma visão global.

O Quadro 66 apresenta as referências bibliográficas utilizadas para a composição e cumprimento do objetivo específico C.

Quadro 66 – Estrutura bibliográfica (revisão narrativa) correspondente ao objetivo específico C.

Subcapítulo	Autores
Governança Global	BOYER, 1990; COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995; COUTO, 2018; DAS, 2020; HEWSON; SINCLAIR, 1999; MAUAD, 2016; MCGREW, 2000; MILLANI; SOLINIS, 2002; MITCHELL; SHEARGOLD, 2009; ROSENAU, 1995, 2000; SANTOS, 2006; SETTE, 2010.
Governança Pública	ARAÚJO, 2002; FONTES FILHO, 2003; LÖFFER, 2001; PEREIRA, 2011; VIANA, 2010; VIEIRA, 2006; TCU, 2014, 2020, 2021.
Governança Corporativa	ANDRADE; ROSSETI, 2014; BLAIR, 1999; BHATTA, 2003; CADBURY, 1992; CLAESSENS; FAN, 1996; COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2002; CORNELIUS, 2005; COUTO, 2018; IBGC, 2009, 2015; ITGI, 2003; LODI, 2000; MATHIESEN, 2002; MONKS; MINOW, 2004; OCDE, 2003, 2005; ONADO, 2000; SHLEIFER; VISHNY, 1997; SILVA, 2012; SLOMSKI <i>et al.</i> , 2008; UNITED NATIONS, 2003; WORLD BANK, 1992, 2009, 2017.
Governança Multinível	ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016; ALCANTARA; MORDEN, 2019; BANCE; CHASSY, 2017; BENZ; EBERLEIN, 1999; BENZ; ZIMMER, 2010; CONRAD; HILCHEY, 2010; CONTEH, 2013; CORBURN, 2009; COUTO, 2018; CRUZ; SMITH, 2016; DEN BOER; DIEPERINK; MUKHTAROV, 2019; DOBBS, 2016; EMMENDOERFER; FREIRE; KEMPNER-MOREIRA, 2021; FUNTOWICZ; RAVETZ, 1993; GÄNZLE, 2017; HAWKINS; KWON; BAE, 2016; HENRICHS; DE MEZA, 2017; HONADLE, 2001; HOOGUE; MARKS, 2003; HOMSY; WARNER, 2013; HOMSY; LIU; WARNER, 2019; JALALI, 2006; JUERGES; LEAHY; NEWIG, 2018; KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021; KORHONEN-KURKI <i>et al.</i> , 2013; KOONTZ; NEWIG, 2014; LAURIAN; WALKER; CRAWFORD, 2017; LION; MARTINI; VOLPI, 2004; LIU <i>et al.</i> , 2015; MARKS, 1993; MARTI, 2019; METZ; BELOW, 2009; MONIOS, 2019; NEWIG; FRITSCH, 2009; PIATTONI, 2009; POTLUKA; LIDDLE, 2014; SANDSTRÖM <i>et al.</i> , 2020; SNOWER, 2019; STEPHENSON, 2013; TERMEER; DEWULF; VAN LIESHOUT, 2010; THOMANN; TREIN; MAGGETTI, 2019; VAZ; REIS, 2017; YANG <i>et al.</i> , (2015; YI <i>et al.</i> (2019).
Experiências Internacionais de Governança Portuária	ÁFRICA: AGO; YAN; ENAM, 2016; GAMASSA; CHEN, 2017; MEYIWA; CHASOMERIS, 2016; AMÉRICAS: FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ; PAIS-MONTES, 2018; KNATZ, 2017; SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017; WILMSMEIR; SANCHEZ, 2017; ÁSIA: CULLINANE; WANG, 2006; SHINOHARA; SAIKA, 2018; SONG; LEE, 2006; SONG; CULLINANE, 2006; TSENG; PILCHER, 2017; EUROPA: BAIRD, 1995, 2000; CALDEIRINHA; FELÍCIO; CUNHA, 2017; DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017; DE LANGEN; HEIJ, 2014; DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017; PALLIS, 2006; PALLIS; SYRIOPOULOS, 2007; PALLIS; VAGGELAS, 2017; PAROLA <i>et al.</i> , 2017; VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017; VALLERI; LAMONARCA; PAPA, 2006; OCEANIA: MEMON, MILNE; SELSBY, 2004.

Fonte: Elaboração própria.

Para compor a revisão narrativa da literatura não obteve-se respostas quantitativas para identificar a evolução dos conhecimentos e das discussões temáticas sobre *stakeholders* logísticos portuários e as inter-relações com a estrutura portuária, classificação dos portos, modelos de titularidade e gestão portuária, relações público-privada, modelos de governança e as experiências internacionais de governança de portos marítimos, uma vez que não era essa a necessidade da tese (ROTHER, 2007), principalmente pela sua característica essencialmente qualitativa.

Por isso, para cumprir o objetivo específico C também foi realizada uma revisão integrativa, detalhada na sequência.

3.2.2 Pesquisa bibliográfica – revisão integrativa de literatura

A realização de uma revisão integrativa de literatura, teve por finalidade realizar uma análise de conhecimentos pré-existentes sobre os “Modelos Conceituais de Governança Portuária”, promovendo um diálogo subjetivo entre diferentes autores (FREIRE, 2013). De acordo com Botelho, Cunha e Macedo (2011, p. 127), a revisão integrativa “[...] apresenta o estado da arte sobre um tema, contribuindo para o desenvolvimento de teorias. O método de revisão integrativa é uma abordagem que permite a inclusão de estudos que adotam diversas metodologias (ou seja, experimental e de pesquisa não experimental).”

Inicialmente, definiu-se como a pergunta norteadora para essa revisão da literatura: “Quais os mecanismos de governança portuária são propostos pelos modelos conceituais mais contemporâneos na literatura científica?”

Para dar conta do respeito às orientações de uma revisão integrativa, foi realizada uma busca sistemática da literatura. A análise integrativa permitiu a aceitação de estudos teóricos e/ou empíricos aos resultados da busca, inclusive pesquisas de métodos quantitativos e/ou qualitativos desde que mencionassem mecanismos de governança portuária.

Seguindo um protocolo de pesquisa sistemática (FERENHOF; FERNANDES, 2016), respeitou-se os seguintes passos: planejamento e consulta em base de dados; organização das bibliografias; padronização e seleção dos artigos; composição de portfólio de artigos e; critérios de exclusão e inclusões. Ao final, alcançar, análise e síntese dos artigos identificados e tratados. Estes passos, estão descritos a seguir.

A busca para esta revisão baseou-se na base de dados *Scopus* eletrônica, internacional e interdisciplinar, pois de acordo com Freire *et al.* (2017, p.3) caracteriza-se como “[...] uma das maiores fontes de literatura técnica e científica permitindo acesso a quantidade suficiente de informações para basear as análises e conclusões.”

Com o objetivo de realizar a captura de publicações, foi considerado como descritor o termo “Governança Portuária” e/ou, em inglês, “*Port Governance*”, contemplando a fase exploratória. Como critérios de inclusão, foram considerados as publicações que se referiam ao termo selecionado no título, nos resumos e nas palavras-chave. Diante disso, ao total foram identificadas 155 publicações que utilizam o descritor pré-selecionado. Assim, após a fase exploratória, foi realizada a leitura das 155 publicações, objetivando identificar os trabalhos direcionados para a apresentação e discussão dos “Modelos Conceituais de Governança

Portuária”, utilizando este critério para seleção das publicações. A pesquisa total ocorreu no período de abril/2021 a abril/2022.

Foram excluídos 59 estudos que tratavam da administração, titularidade, gestão e regulação portuária, refletindo a alocação de responsabilidade pelas atividades portuárias, envolvendo performance, capacidade de *clusters*, estrutura e sustentabilidade portuária, fretes marítimos, portos de cruzeiro e temas correlatos, bem como 86 estudos específicos de experiências de diversos portos, países ou regiões. Ressalta-se que nenhuma publicação foi excluída antes de ter sido lida e analisada. O Google Acadêmico foi utilizado quando os artigos são estavam disponibilizados pela *Scopus*.

Respeitando as orientações do manual Cochrane que permite a inclusão de materiais que tratam diretamente do descritor pesquisado e que não apareceram na pesquisa, foi realizada uma busca dirigida na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e adicionada a tese de Vieira (2013), base para uma das publicações já selecionadas na *Scopus*, e a tese de Cutrim (2017) que apresentam propostas de modelos conceituais de governança portuária. Uma busca efetuada no Google Acadêmico, considerou ainda os estudos de Milan e Vieira (2011) e o estudo complementar de Cutrim, Botter e Robles (2018), resultado da tese de Cutrim (2017).

O Quadro 67 sintetiza a trajetória para determinar a bibliografia que comportou os 12 modelos conceituais de governança portuária.

Quadro 67 – Trajetória para determinar a bibliografia para análise.

Base	Critérios	N	Resultado
<i>Scopus</i>	“Governança Portuária” e/ou, em inglês, “ <i>Port Governance</i> ”	155	155
<i>Scopus</i> Exclusão	Administração, titularidade, gestão portuária e regulação portuária	(-) 60	95
<i>Scopus</i> Exclusão	Experiências de diversos portos, países ou regiões	(-) 86	9
BDTD inclusão	Inclusão	(+) 02	2
Google Acadêmico inclusão	Inclusão	(+) 01	1
Bibliografia para análise			12

Fonte: Elaboração própria.

Com esta fase concluída, foram selecionadas 12 publicações. Dessa forma, pode-se atender ao objetivo de identificar os mecanismos de governança portuária propostos pelos modelos conceituais mais contemporâneos na literatura científica nacional e internacional, conquista indispensável para a formulação do *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

O Quadro 68 apresenta as referências bibliográficas utilizadas para a composição e cumprimento do objetivo específico C.

Quadro 68 – Resultados da revisão integrativa da literatura correspondente ao objetivo específico C.

Subcapítulo	Autores
Governança Portuária – Modelos Conceituais	WANG; SLACK, 2004; WANG; NG; OLIVIER, 2004, BALTAZAR; BROOKS, 2006; BROOKS, 2002; BROOKS; CULLINANE, 2006B; BROOKS; PALLIS, 2008; MILAN; VIEIRA, 2011; VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT-MULINAS, 2013; CUTRIM, 2017; CALDEIRINHA <i>et al.</i> , 2018; MONIOS, 2019, ZHANG <i>et al.</i> , 2018, 2019; DE MARTINO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020.

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados da etapa exploratória, por meio da pesquisa bibliográfica (revisão narrativa e integrativa, a partir de busca sistemática da literatura) foram incorporados no capítulo II desta tese, intitulado “Revisão da Literatura”, configurando-se também, como resultado importante desta tese.

3.2.3 Pesquisa documental

A pesquisa documental, com influências pontuais da revisão bibliográfica, foi necessária para cumprir o objetivo específico D “Compreender a estrutura e a evolução do marco legal institucional do sistema portuário brasileiro e a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária.”

Com o suporte de um arcabouço de leis, decretos, resoluções de agências governamentais e ministeriais foi possível compreender a estrutura dos PO’s e Instalações Portuárias (IP) e a evolução do marco legal institucional para a regulamentação e exploração do setor portuário no Brasil, por meio da Lei nº 8.630/1993 e da Lei nº 12.815/2013 com as atualizações implementadas por novos instrumentos e de forma transversal, a regulamentação ambiental portuária. Os instrumentos de governança aplicados também foram apresentados com o suporte de documentação ministerial. Para os conflitos e diálogos necessários para o setor portuário nacional, foram considerados estudos técnicos, relatórios de autorias, planos setoriais e ministeriais e estudos dos programas de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu* do Brasil

O Quadro 69 apresenta as referências essencialmente documentais utilizadas para a composição e cumprimento do objetivo específico D.

Quadro 69 – Estrutura documental correspondente ao objetivo específico D.

Subcapítulo	Autores/Documentos/Instituições
Estrutura portuária, portos organizados, instalações portuárias e <i>stakeholders</i> logísticos portuários)	AERTS, 2012; AGUIAR <i>et al.</i> 2015; ALVES, 2012; BRASIL, 2009, 2013, 2019, 2020; BROOKS, 2007; BROOKS, PALLIS, 2008; CABALLINI; CARPANETO; PAROLA, 2009; CHLOMOUDIS; PALLIS, 2004; CULLINANE; SONG, 2002; GOULARTI FILHO, 2007; HENESEY; NOTTEBOOM; DAVIDSSON, 2004; LACERDA, 2013; LAM; YAP, 2019; MARTINELLI; VENTURA, 2012; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002; NOTTEBOOM <i>et al.</i> , 2015; PRIM <i>et al.</i> , 2017; TARRIDE; ZUÑIGA, 2010; WINKELMANS, 2008; ZILLI; FREIRE. 2015, 2018, 2019.
Marco legal e os instrumentos jurídicos sob a perspectiva institucional	Ministério da Infraestrutura (MINFRA), Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA), Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), Autoridade Portuária e a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP), as relações público-privada envolvendo as Leis nº 8.630/1993 e nº 12.815/2013 e a regulamentação ambiental portuária.
Governança e instrumentos	Decreto nº 9.203/2017 com os instrumentos de planejamento portuário denominados Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), Plano Mestre (PM), Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), Plano Geral de Outorgas Portuárias (PGO) e os futuros instrumentos que estão em estruturação, denominados Plano Integrado de Transporte (PIT), Plano Nacional de Logística (PNL), Planos Setoriais (PS) e o Plano Geral de Parcerias (PGP). Sob a égide dos instrumentos de gestão portuária, detalha-se o Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP), Porto Sem Papel (PSP), Exploração de Espaços Portuários (EEP) e os instrumentos de planejamento e gestão das Autoridades Portuárias: planejamento estratégico, plano de negócios, plano comercial, Sistemas de Integrados de Gestão Empresarial (ERP) e a gestão de pessoas nas Autoridades Portuárias.
Desafios e Diálogos necessários	Estudos técnicos publicados pelo BNDES (2017), CGU (2020), CNI (2018), IPEA (2009, 2018), PNL (BRASIL, 2015, 2019), TCU (2016, 2019, 2021), Escola Superior do TCU (2020) e pesquisas desenvolvidos no âmbito dos programas de pós-graduação stricto sensu e lato sensu do Brasil (ALMEIDA, 2015; ARAÚJO, 2013; BARBOSA, 2016; CUTRIM, 2017; FREITAS, 2015; FREZZA, 2016; SOUZA, 2017; ZILLI, 2015; CUTRIM, 2017).

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados da pesquisa documental foram incorporados no capítulo IV desta tese, intitulado “Apresentação e Discussão dos Resultados”, configurando-se como um dos principais resultados desta tese, visto a complexidade do arcabouço legal do sistema público brasileiro.

3.3 ETAPA II: DESCRITIVA

Na etapa descritiva, de acordo com Triviños (2006), descreveu-se as características do fenômeno e do ambiente realizando relações entre as variáveis encontradas, o que suportou o cumprimento total dos objetivos específicos A, B, C e parcialmente o objetivo D.

Ademais, também se fez necessário descrever e inter-relacionar os elementos constitutivos da MultiGov com o porto inteligente de futura 6ª. geração, os modelos conceituais

de governança portuária, as práticas internacionais de governança portuária e o sistema portuário brasileiro, proporcionando cumprir totalmente o objetivo específico D “Compreender a estrutura e a evolução do marco legal institucional do sistema portuário brasileiro e a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária.”

3.4 ETAPA III: PROPOSITIVA

Da etapa descritiva foi criada a versão 1 do *framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao porto inteligente, que, muito mais do que um modelo que retrata a realidade (ROESCH, 2009), se constituiu em um *framework* ao buscar somar um método sobre “o que” e “como” fazer para governar o sistema portuário brasileiro considerando a complexidade das relações entre os múltiplos *stakeholders* logísticos portuários, a fim de respeitar as diretrizes multiníveis em direção ao porto inteligente.

Nesse sentido, o resultado desta pesquisa foi nomeado de *framework*, uma vez que caracteriza-se como um conjunto de conceitos e elementos constitutivos que se inter-relacionam para descrever como um sistema deve se comportar, se parecer e ser compreendido pelos usuários da maneira pretendida (PREECE; ROGERS; SHARP, 2005).

Ainda a partir das orientações de Crossan, Lane e White (1999) optou-se por um *framework*, atendendo à três diferentes requisitos: *i*) identificação do fenômeno a ser estudado: sistema portuário brasileiro; *ii*) sugestão de premissas-chave relacionadas ao *framework* proposto: partiu-se da premissa teórica de que a MultiGov pode apoiar o desenvolvimento do sistema portuário brasileiro em direção ao futuro porto inteligente de 6ª geração ; e *iii*) descrição das inter-relações entre os elementos constitutivos do *framework* proposto: devidamente descritos no capítulo IV.

Entretanto, para o Laboratório ENGIN ao qual esta tese esta relacionada, para diminuir o viés do pesquisador, viabilizar a aplicação das propostas e, principalmente, ser possível generalizar os resultados das pesquisas qualitativas, deve-se seguir as orientações de Ollaik e Ziller (2012, p. 229), que determinam que uma pesquisa qualitativa deve preocupar-se com a sua validação nas “concepções relacionadas à fase de formulação da pesquisa (validade prévia), concepções relacionadas à fase de desenvolvimento da pesquisa (validade interna) e concepções relacionadas à fase de resultados da pesquisa (validade externa)”.

Em pesquisas qualitativas, a concepção de validade assume formas distintas, pois a discussão sobre escalas de medição não se aplica a métodos qualitativos, sendo necessária a compreensão da validade em outra perspectiva. Para além de questões de formulação, naquilo que pode ser compreendido como validade prévia, a validade busca indicar o que constitui uma pesquisa bem-feita, confiável, merecedora de ser tornada pública para contribuir para o conhecimento, ou – conforme a definição apresentada inicialmente para o termo válido – que tem valor, eficaz. Nesse sentido, adaptando o conceito quantitativista para pesquisas qualitativas, verificar a validade de uma pesquisa seria determinar se ela de fato mede verdadeiramente o que o pesquisador propôs-se a medir, se seus processos metodológicos são coerentes e se seus resultados são consistentes. (OLLAIK; ZILLER, 2012, p. 232)

Esta tese se enquadra na definição de pesquisa qualitativa e, desta forma, sua validação foi verificada nessas três concepções.

3.4.1 Verificação prévia

Esta tese pode ser considerada validada previamente, como determina Ollaik e Ziller (2012), visto que emergiu da revisão da literatura os conceitos de sistema e suas características, sistema portuário e *stakeholders* logísticos portuários, porto, tipologias, funções e zonas de influência e as características de uma Autoridade Portuária. Também foram incorporados os métodos de classificação dos portos, modelos de titularidade, modelos de gestão portuária, as possíveis relações público-privada, o conceito de Governança e seus modelos: Governança Global (GovG), Governança Pública (GovP), Governança Corporativa (GovCorp), Governança Portuária (GovPort) e seus modelos conceituais, Governança Multinível (MultiGov), e por fim, as experiências internacionais de governança portuária. Da pesquisa documental emergiu a análise do sistema portuário brasileiro.

Ambas, a revisão da literatura e a pesquisa documental foram essenciais para a construção e determinação do corpo teórico do *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente, rompendo com as possibilidades de dominância do viés do pesquisador.

3.4.2 Verificação interna

De acordo com as orientações Ollaik e Ziller (2012), esta tese pode ser considerada validada internamente, uma vez que *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente decorreu do alinhamento do que foi

encontrado na revisão da literatura e documental, resultando no cumprimento dos objetivos específicos: A) Identificar os *stakeholders* logísticos portuários e suas inter-relações com a estrutura portuária; B) Caracterizar os métodos de classificação dos portos até o nível de porto inteligente de futura 6ª geração, descrevendo os modelos de titularidade e gestão portuária e as possíveis relações público-privada; C) Analisar as características dos diferentes modelos de governança e as experiências internacionais de governança de portos marítimos; e parcialmente o objetivo específico D) Compreender a estrutura e a evolução do marco legal institucional do sistema portuário brasileiro e a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária.

Na sequência, ainda com relação ao objetivo específico D, identificou-se a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária, analisando a: *i)* MultiGov e o Porto Inteligente de 6ª. geração; *ii)* MultiGov e os modelos conceituais de governança portuária; *iii)* MultiGov e a prática internacional de governança portuária; a *iv)* MultiGov e o sistema portuário brasileiro. Dessa forma, oportunizou-se o cumprimento total do objetivo específico “D”, dando origem a versão I do *framework* proposto.

E como pesquisa interdisciplinar, os resultados das análises sobre a inter-relação dos elementos constitutivos foi tratada em grupo de pesquisa. O pesquisador apresentou e discutiu os resultados de suas análises diversas vezes com o líder do grupo de pesquisa, por ser esta, profissional pesquisadora com publicações na área de transporte e logística.

3.4.3 Verificação externa

Para que os resultados da pesquisa sejam confiáveis e considerados validados para aplicação no contexto brasileiro, foram respeitadas as orientações Ollaik e Ziller (2012), para as três etapas de validação de pesquisa qualitativa: verificação prévia, interna e, esta última, a externa.

A terceira etapa de verificação chamada de verificação externa foi estruturada em duas etapas.

A primeira etapa teve por objetivo verificar os elementos constitutivos do *framework* proposto, diminuir possíveis vieses de análise do pesquisador e organizar os mecanismos e suas inter-relações. Para tal, a técnica de entrevista foi a escolhida. O critério de seleção do entrevistado foi por acessibilidade e experiência em portos com distintos modelos de titularidade e gestão e a ocupação de cargos em diversos níveis de governança do setor.

Assim, foi entrevistado um servidor público que já esteve em cargos de gestão de portos brasileiros de tamanho médio e grande, assumindo a responsabilidade de Direção e de Assessor de Presidência, bem como, em cargo de Assessor de Secretário do Sistema Portuário, na instância de governança pública. Seu currículo atesta a importância de sua escolha, como segue.

Formado em Administração em 1984 pelo Centro Universitário de Brasília, o Entrevistado I é especialista em Informática pela Universidade da Antuérpia, com MBA em Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Com experiência de 35 anos na área portuária e infraestrutura logística, Sá foi Presidente do Conselho de Administração, Diretor de Administração e Finanças e Diretor-Presidente Substituto na Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA). Na Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) foi Chefe de Gabinete e Diretor de Revitalização e Modernização Portuária. No Porto de Santos foi Superintendente da Chefia de Gabinete. No âmbito do Ministério da Infraestrutura, foi Administrador da Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP) e atualmente é Chefe da Divisão de Planejamento de Operação Logística e membro do Comitê de Gestão Ambiental (COGEA) e do Comitê de Gestão Territorial (COGET) da Subsecretaria de Gestão Ambiental e Desapropriações. Recentemente recebeu o Prêmio de Reconhecimento à Trajetória de Serviço do Ministro do Estado da Infraestrutura pela sua contribuição com a distinção e engrandecimento do Ministério da Infraestrutura.

O processo de entrevista ocorreu em duas fases. A primeira fase, preliminar, ocorreu no dia 01.11.2021, por meio da plataforma *google meet*, com duração de 1h:35m, por solicitação do entrevistado, a fim de que ambos, o pesquisador e o entrevistado, pudessem compartilhar suas trajetórias envolvendo o sistema portuário brasileiro. Na oportunidade, o entrevistado detalhou todo o seu percurso na instância da governança pública dos portos brasileiros.

Na segunda fase, e devidamente instruído pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A) e por um Roteiro de Entrevista (Apêndice B), ocorreu no dia 11.11.2021, também por meio da plataforma *google meet*, com duração de 1h:45m. Nesta fase, a entrevista foi estruturada em três módulos, a partir do embasamento teórico de Sistema Portuário (seção 2.1), Porto Inteligente (seção 2.4.6), Governança Portuária (seção 2.7) e MultiGov (seção 2.9)

No módulo I apresentou-se ao entrevistado as características de um porto inteligente de futura 6ª geração e questionou-se: a) O sistema portuário brasileiro considera o porto

inteligente de futura 6ª geração como uma meta ou deveria considerar? b) As características de um porto inteligente de futura 6ª. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?

No módulo II foi apresentado o conceito de MultiGov com os seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes e questionou-se: a) Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª. geração?

E no módulo III foi apresentado detalhadamente o *framework* proposto e ao final questionou-se: a) A construção do *framework* proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro? b) Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no *framework* proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?

Para a segunda etapa, foi realizado mais um procedimento metodológico de verificação de consistência do *framework* proposto para validação de sua aplicabilidade, com entrevistas com especialistas não acadêmicos e acadêmicos.

A entrevista com o entrevistado não acadêmico considerou a acessibilidade e a experiência do mesmo na gestão de um porto público brasileiro. Seu currículo atesta a importância de sua escolha, como segue.

O Entrevistado II é formado em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFP), é Diretor Presidente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, desde 2019. Atuou como Diretor Presidente da CODESP de 2018 a 2019, Assessor Especial do Ministro no Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil de 2017 a 2018 e foi Secretário de Políticas Portuárias na Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR de 2015 a 2017.

O processo de entrevista ocorreu devidamente instruído pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C) e por um Roteiro de Entrevista (Apêndice D), ocorreu no dia 07.02.2022, também por meio da plataforma *google meet*, com duração de 1h:25m. Nesta fase, a entrevista foi estruturada em três módulos, a partir do embasamento teórico de Governança Portuária, MultiGov, Sistema Portuário e Porto Inteligente.

No módulo I apresentou-se ao entrevistado as características de um porto inteligente de futura 6ª geração e questionou-se: a) O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª geração como uma meta ou deveria considerar? b) As características de

um porto inteligente de futura 6^a. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?

No módulo II foi apresentado o conceito de MultiGov com os seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes e questionou-se: a) Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6^a. geração?

E no módulo III foi apresentado detalhadamente o *framework* proposto e ao final questionou-se: a) A construção do *framework* proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro? b) Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no *framework* proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6^a geração?

Finalizada a entrevista com o pesquisador não acadêmico, foram selecionados os entrevistados pesquisadores acadêmicos. A seleção dos dois especialistas acadêmicos foi feita pela participação do Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina, que possui estudos e projetos de cooperação envolvendo o sistema portuário brasileiro há mais de 20 anos, inclusive com projetos de apoio a elaboração do planejamento estratégicos e políticas de gestão de portos brasileiros.

A primeira entrevista com o especialista acadêmico considerou a experiência do mesmo na gestão de projetos envolvendo o sistema portuário brasileiro, desenvolvido no âmbito do LabTrans. Seu currículo atesta a importância de sua escolha, como segue.

Graduado em Administração Pública, Especialização em Educação Corporativa, Mestre e Doutorando em Engenharia e Gestão do Conhecimento/EGC pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Entrevistado III é Gestor de Projetos Sênior na Intelbras e mentor de novos negócios no Cocreation Lab e Imapt Hub. Também atua como professor na Faculdade SENAC como professor do ensino superior nos cursos de tecnologia em gestão.

Atuou no Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) desenvolvendo projetos de engenharia e tecnologia em transportes e logística. Foi coordenador de cursos de pós-graduação na Faculdade de Tecnologia SENAI Florianópolis nas áreas de Lean Manufacturing e Gestão Ágil de Projetos. Possui experiência anterior em pesquisas ligadas ao uso de sistemas para tomada de decisão e sistemas de geoinformação, e trabalhou em empresas de médio e grande porte desenvolvendo atividades de planejamento e implantação de sistemas de melhoria de processos e desempenho organizacional. É membro do laboratório Engenharia da Integração e Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN).

O processo de entrevista ocorreu devidamente instruído pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice E) e por um Roteiro de Entrevista (Apêndice F), ocorreu no dia 11.02.2022, também por meio da plataforma *google meet*, com duração de 1h:10m. Nesta fase, a entrevista foi estruturada em três módulos, a partir do embasamento teórico de Governança Portuária, MultiGov, Sistema Portuário e Porto Inteligente.

No módulo I apresentou-se ao entrevistado as características de um porto inteligente de futura 6ª geração e questionou-se: a) O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª geração como uma meta ou deveria considerar? b) As características de um porto inteligente de futura 6ª. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?

No módulo II foi apresentado o conceito de MultiGov com os seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes e questionou-se: a) Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª. geração?

E no módulo III foi apresentado detalhadamente o *framework* proposto e ao final questionou-se: a) A construção do *framework* proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro? b) Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no *framework* proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?

A segunda entrevista com o especialista acadêmico considerou a experiência do mesmo na geração de plataformas de apoio a governança, gestão e informação dos *players* do sistema portuário brasileiro, no âmbito do LabTrans. Profissional com mais de 16 anos de experiência em desenvolvimento de produtos e projetos de TI no LabTrans. Seu currículo atesta a importância de sua escolha, como segue.

Graduado em Ciência da Computação pela Universidade de Passo Fundo (UPF), Mestre em Ciências da Computação e Doutor em Engenharia Civil na área de transporte e logística pela UFSC, o Entrevistado IV é Diretor de Tecnologia da Informação (Chief Information Technology- CTO) no Labtrans desde 2005, onde é o responsável pelo Setor de Tecnologia da Informação e Geotecnologia. Também atua como analista de negócio (Product Owner), Gestor de projetos e produtos (Project Manager/Product Manager), com mais de 10 anos de experiência nesta função. Apoiava nas atividades de prospecção e negociação de novos clientes/projetos, desde 2010.

O processo de entrevista ocorreu devidamente instruído pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice G) e por um Roteiro de Entrevista (Apêndice H), ocorreu no dia 15.02.2022, também por meio da plataforma *google meet*, com duração de 1h:15m. Nesta fase, a entrevista foi estruturada em três módulos, a partir do embasamento teórico de Governança Portuária, MultiGov, Sistema Portuário e Porto Inteligente.

No módulo I apresentou-se ao entrevistado as características de um porto inteligente de futura 6ª geração e questionou-se: a) O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª geração como uma meta ou deveria considerar? b) As características de um porto inteligente de futura 6ª. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?

No módulo II foi apresentado o conceito de MultiGov com os seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes e questionou-se: a) Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª. geração?

E no módulo III foi apresentado detalhadamente o *framework* proposto e ao final questionou-se: a) A construção do *framework* proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro? b) Na visão dos *stakeholders* do sistema portuário brasileiro, como você percebe os desafios entre os *stakeholders* perante essa governança Multinível de participação e colaboração? c) Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no *framework* proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?

O *framework* proposto, ao completar esta terceira verificação de consistência, de acordo com Ollaik e Ziller (2012), é considerado validado, alcançando parcialmente o cumprimento do objetivo específico E. Para cumprir totalmente este objetivo, foram elencadas 23 diretrizes para apoiar a liderança (09 diretrizes), a elaboração de estratégias (07 diretrizes) e o controle (07 diretrizes) da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

A apresentação e discussão dos resultados, incorporando a análise do sistema portuário brasileiro, a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária, a proposição do *framework* e as diretrizes para a sua implantação, completam o quarto e quinto capítulo da tese.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com o objetivo de “Propor um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente” este capítulo apresenta a análise do sistema portuário brasileiro, a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária, e por fim, a proposição do *framework*.

4.1 ANÁLISE DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO

Este subcapítulo apresenta a estrutura, marco legal institucional e instrumentos de governança do sistema portuário brasileiro, adicionando-se também os conflitos e diálogos necessários.

4.1.1 Estrutura, marco legal institucional e instrumentos de governança

Inicia-se com a apresentação da estrutura portuária brasileira, com os seus PO's, instalações portuárias e os *stakeholders* logísticos portuários (AERTS, 2012; AGUIAR *et al.* 2015; ALVES, 2012; BRASIL/ANTAQ, 2013, 2019, 2021, BRASIL/MINFRA, 2019, 2020, 2022; BROOKS, 2007; BROOKS, PALLIS, 2008; CABALLINI; CARPANETO; PAROLA, 2009; CHLOMOUDIS; PALLIS, 2004; CULLINANE; SONG, 2002; GOULARTI FILHO, 2007; HENESEY; NOTTEBOOM; DAVIDSSON, 2004; LACERDA, 2013; LAM; YAP, 2019; MARTINELLI; VENTURA, 2012; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002; NOTTEBOOM *et al.*, 2015; PRIM *et al.*, 2017; TARRIDE; ZUÑIGA, 2010; WINKELMANS, 2008; ZILLI; 2015; ZILLI; FREIRE, 2018, 2019).

Na sequência, apresenta-se o marco legal detalhando os instrumentos jurídicos sob a perspectiva institucional, com ênfase para o Ministério da Infraestrutura (MINFRA), Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA), Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), Autoridade Portuária e a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP), as relações público-privada com um contexto histórico, pós-1990 (Lei nº 8.630/1993) e pós-2013 (Lei nº 12.815/2013) com as atualizações implementadas por novos instrumentos e de forma transversal, a regulamentação ambiental portuária.

Detalha-se ainda o atual modelo de governança do MINFRA, implementado por meio do Decreto nº 9.203/2017 os instrumentos de planejamento portuário denominados Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), Plano Mestre (PM), Plano de Desenvolvimento e

Zoneamento (PDZ), Plano Geral de Outorgas Portuárias (PGO) e os futuros instrumentos que estão em estruturação, denominados Plano Integrado de Transporte (PIT), Plano Nacional de Logística (PNL), Planos Setoriais (PS) e o Plano Geral de Parcerias (PGP).

Sob a égide dos instrumentos de gestão portuária, detalha-se o Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP), Porto Sem Papel (PSP), Exploração de Espaços Portuários (EEP) e os instrumentos de planejamento e gestão das Autoridades Portuárias: planejamento estratégico, plano de negócios, plano comercial, Sistemas de Integrados de Gestão Empresarial (ERP) e a gestão de pessoas nas Autoridades Portuárias.

E finalizando o subcapítulo, descreve-se os principais desafios e diálogos necessários para o setor portuário nacional, a partir de estudos técnicos publicados pelo BNDES (2017), CGU (BRASIL, 2020), CNI (2018), IPEA (CAMPOS NETO *et al.*, 2009; GOMIDE *et al.*, 2018), SEP/PR (BRASIL/PLNP, 2015); MINFRA (BRASIL/PNLP, 2019), TCU (BRASIL, 2016, 2019, 2020, 2021), Escola Superior do TCU (BRASIL, 2020) e pesquisas desenvolvidos no âmbito dos programas de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu* do Brasil (ALMEIDA, 2015; ARAÚJO, 2013; BARBOSA, 2016; CUTRIM, 2017; FREITAS, 2015; FREZZA, 2016; SOUZA, 2017; ZILLI, 2015; CUTRIM, 2017).

4.1.1.1 Portos organizados e instalações portuárias

Historicamente, a formação do sistema de portos brasileiro está relacionada com a ocupação e o povoamento do território, pois o mar constituía uma ligação natural entre a colônia e a Coroa Portuguesa, bem como entre as vilas fundadas ao longo da costa brasileira (GOULARTI FILHO, 2007, ZILLI, 2015).

Entre os anos de 1840 a 1870, predominou no Brasil a navegação fluvial a vapor, melhorando a utilização dos rios como vias de comunicação, com o advento do barco a vapor. Este sistema foi suplantado pela ferrovia no período de 1870 a 1940, que na época era símbolo de modernidade e velocidade. Entretanto, entre os anos de 1940 a 1980 desenvolveu-se no país o sistema rodoviário, tornando-se assim, o modal integrador de todo o território nacional (GOULARTI FILHO, 2007) e que possui relação direta com o sistema portuário (ZILLI, 2015).

O sistema portuário nacional é composto por 36 Portos Públicos organizados, dos quais a administração é exercida pela União, por meio das Companhias Docas, por estados e municípios ou consórcios públicos, a partir de convênios de delegação, e ainda por meio de autorização. Estas estruturas portuárias estão relacionadas diretamente com os seguintes

conceitos (Quadro 70), implementados por meio da Lei nº 12.815/2013 (detalhada na seção 4.1.3 - marco legal institucional) e pelo Regulamento Aduaneiro – Decreto nº 6.759/2009.

Quadro 70 – Conceitos relacionados à exploração do sistema portuário nacional.

Lei/Decreto	Temática	Conceito
Lei nº 12.815/2013	Delegação	Transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996.
	Concessão	Cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado.
	Arrendamentos	Cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado.
	Autorização	Outorga de direito à exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado e formalizada mediante contrato de adesão.
	Porto Organizado (PO)	[...] bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária.
	Operador Portuário (OP)	Pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado.
	Área do Porto Organizado (APO)	Área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado.
	Instalação Portuária (IP)	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.
	Terminal de Uso Privado (TUP)	Instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado.
	Estação de Transbordo de Carga (ETC)	Instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área do porto organizado e utilizada exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem.
	Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4)	Instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros ou mercadorias em embarcações de navegação interior.
	Instalação Portuária de Turismo (IPTur)	Instalação portuária explorada mediante arrendamento ou autorização e utilizada em embarque, desembarque e trânsito de passageiros, tripulantes e bagagens, e de insumos para o provimento e abastecimento de embarcações de turismo.
Regulamento Aduaneiro Decreto nº 6.759/2009	Território Aduaneiro	O território aduaneiro compreende todo o território nacional.
	Zona Primária	Áreas demarcadas pela autoridade aduaneira local: a) a área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados; b) a área terrestre, nos aeroportos alfandegados; e c) a área terrestre, que compreende os pontos de fronteira alfandegados.
	Zona Secundária	Compreende a parte restante do território aduaneiro, nela incluídas as águas territoriais e o espaço aéreo.
	Portos Secos	Portos secos são recintos alfandegados de uso público nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 12.815/2013 e Regulamento Aduaneiro – Decreto nº 6.759/2009.

A Resolução nº 2.969, de 4 de julho de 2013, da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) ainda conceitua portos marítimos como “[...] aqueles aptos a receber linhas de navegação oceânicas, tanto em navegação de longo curso (internacionais) como em navegação de cabotagem (domésticas), independente da sua localização geográfica”, portos fluviais como “[...] aqueles que recebem linhas de navegação oriundas e destinadas a outros portos dentro da mesma região hidrográfica, ou com comunicação por águas interiores”, e portos lacustres como “[...] aqueles que recebem embarcações de linhas dentro de lagos, em reservatórios restritos, sem comunicação com outras bacias.” (BRASIL/ANTAQ, 2013, p. 1).

Cabe ainda mencionar que a referida norma “[...] regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.” (BRASIL/ANTAQ, 2013, p. 1). Assim, de acordo com o artigo 1º dessa norma:

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

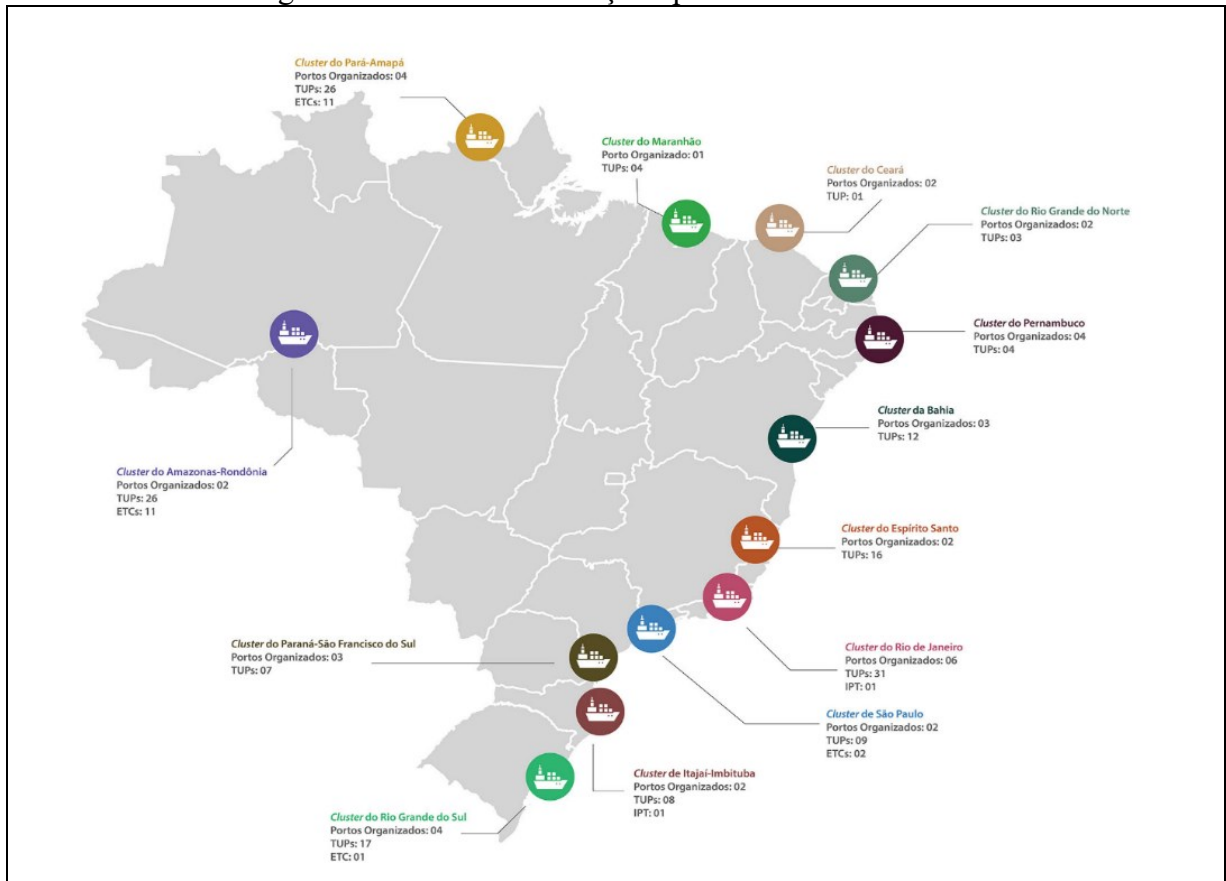
§ 2º A exploração indireta das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização, nos termos desta Lei.

§ 3º As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (BRASIL, ANTAQ, 2013, p. 1).

Compreendendo esses conceitos, a Figura 61 apresenta a distribuição dos PO’s e instalações portuárias autorizadas, classificados em 13 *clusters* portuários (*cluster* do Rio Grande do Sul, Itajaí-Imbituba, Paraná-São Francisco do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará, Maranhão, Pará-Amapá, Amazonas-Rondônia), a partir do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP).

Em cada *cluster* foram quantificados os PO’s, Terminais de Uso Privado (TUP), Estações de Transbordo de Carga (ETC), Instalações Portuárias de Turismo (IPTur) sob competência do Ministério da Infraestrutura (MINFRA). Importante ressaltar que de acordo com a última atualização do MINFRA (2022), considera-se: quatro PO’s no *clusters* do Rio Grande do Sul e cinco PO’s no *clusters* do Rio de Janeiro.

Figura 61 – PO's e instalações portuárias autorizadas.



Fonte: MINFRA (BRASIL, 2020, p. 1).

Focalizando somente os 36 Portos Públicos organizados, destacam-se 15 portos delegados a estados, 3 portos delegados a municípios, 17 portos com vínculo direto com a União, administrados pelas Cias Docas e ainda 1 porto, administrado por meio de um processo de autorização estadual, devidamente representados no Quadro 71.

Quadro 71 – Portos públicos delegados e administrados por Cia Docas.

(continua)

Delegação Estadual	Estado	Autoridade Aduaneira	Administração Federal	Estado	Autoridade Aduaneira
			Cia Docas		
Suape	PE	SUAPE	Santos	SP	SPA
Recife	PE	Porto Recife S.A	Angra dos Reis	RJ	CDRJ
Imbituba	SC	SCPAR	Itaguaí	RJ	CDRJ
Laguna	SC	SCPAR	Rio de Janeiro	RJ	CDRJ
São Francisco Sul	SC	SCPAR	Niterói	RJ	CDRJ
Cabedelo	PB	DOCAS-PB	Barra do Riacho	ES	CODESA

Quadro 71 – Portos públicos delegados e administrados por Cia Docas.

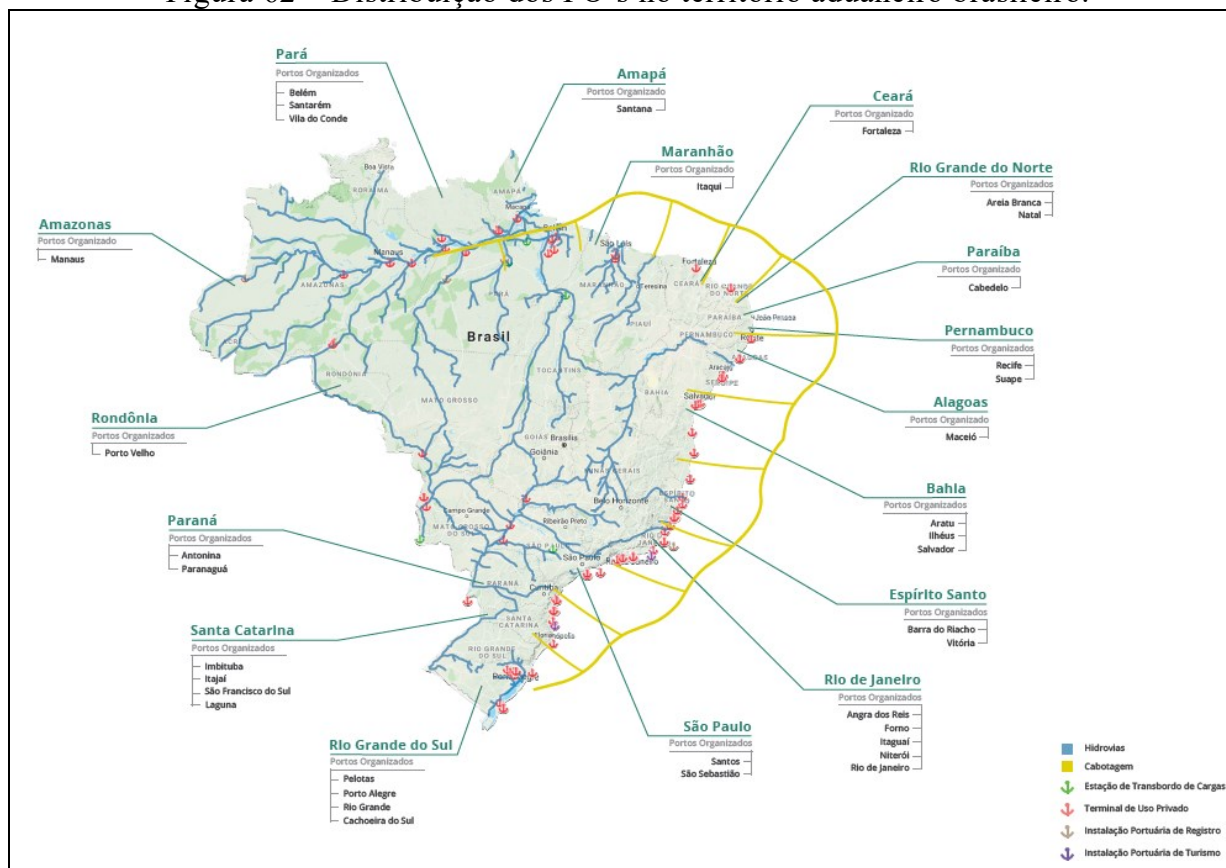
(conclusão)

Delegação Estadual	Estado	Autoridade Aduaneira	Administração Federal	Estado	Autoridade Aduaneira
			Cia Docas		
São Sebastião	SP	CDSS	Vitória	ES	CODESA
Antonina	PR	Portos do Paraná	Ilhéus	BA	CODEBA
Paranaguá	PR	Portos do Paraná	Aratu	BA	CODEBA
Pelotas	RS	SUPRG	Salvador	BA	CODEBA
Porto Alegre	RS	SUPRG	Maceió	AL	CODERN
Rio Grande	RS	SUPRG	Natal	RN	CODERN
Porto Velho	RO	SOPH-RO	Areia Branca	RN	CODERN
Itaqui	MA	EMAP	Fortaleza	CE	CDC
Manaus	AM	Governo do Estado do Amazonas	Vila do Conde	PA	CDP
Delegação Municipal	Estado	Autoridade Aduaneira	Belém	PA	CDP
Santana	AP	CDSA	Santarém	PA	CDP
Itajaí	SC	SPI	Autorização	Estado	Autoridade Aduaneira
Forno	RJ	COMAP	Terminal Portuária Pecém	CE	CIPP S.A

Fonte: Elaboração própria a partir de MINFRA (BRASIL, 2022).

A Figura 62 apresenta a distribuição dos 36 Portos Públicos organizados no território aduaneiro brasileiro. De acordo com a última atualização do MINFRA (2022), o Porto de Cachoeira do Sul foi classificado como fluvial.

Figura 62 – Distribuição dos PO's no território aduaneiro brasileiro.

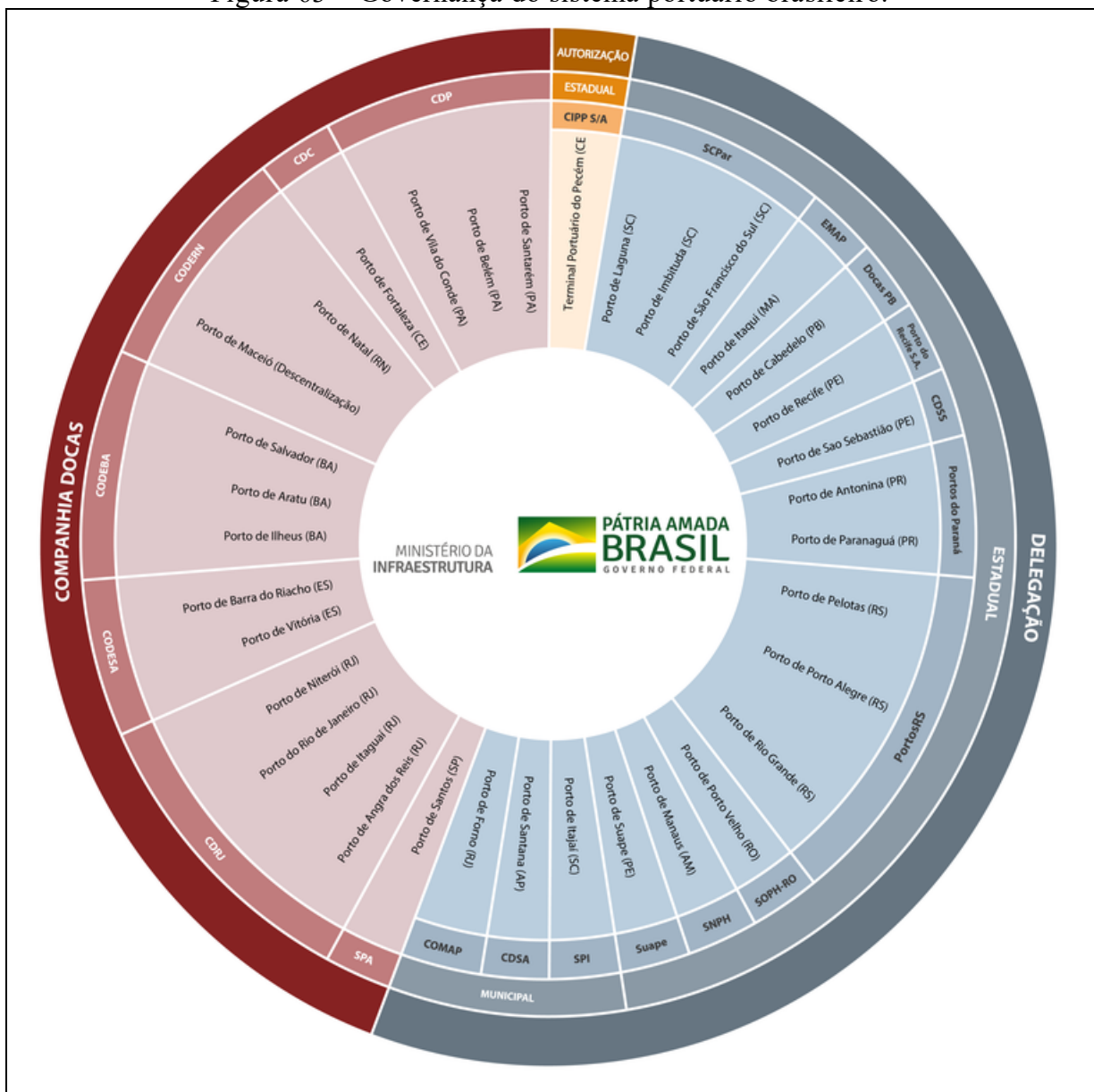


Fonte: ANTAG (BRASIL, 2019, p. 9).

Complementando, a Figura 63 possibilita visualizar o sistema portuário brasileiro sob a perspectiva das formas de delegação a estados, municípios ou consórcios públicos, aqueles com vínculo direto com a União, por meio de sete Cia Docas, e também por meio de autorização.

Na atual estrutura ministerial brasileira, o Ministério da Infraestrutura (MINFRA), abarca os transportes aéreo, aquaviário e terrestre. O modelo conceitual apresenta uma visão sistêmica, onde a atual Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA), juntamente com a recém-criada Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP), possui a missão de elaborar o planejamento do setor, em alinhamento as atuais políticas e diretrizes de uma logística integrada.

Figura 63 – Governança do sistema portuário brasileiro.



Fonte: MINFRA (BRASIL, 2022, p. 1).

Com administração estadual, totalizando 15 PO's, encontram-se os seguintes portos com as respectivas autoridades aduaneiras: Itaquí (Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP); Cabelo (Companhia Docas do Estado de Paraíba - DOCAPB); Suape (Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros Leite); Recife (Porto de Recife S.A.); Antonina e Paranaguá (Portos do Paraná); Porto Velho (Sociedade de Porto e Hidrovia do Estado de Rondônia – SOPH-RO); Pelotas, Porto Alegre e Rio Grande (Superintendência do Porto de Rio Grande - SUPRG); Imbituba, Laguna e São Francisco do Sul (SC Participações

e Parcerias S.A.), São Sebastião (Companhia Docas de São Sebastião - CDSS) e Manaus (Governo do Estado do Amazonas).

Com administração municipal, totalizando 03 PO's, encontram-se Itajaí (Superintendência do Porto de Itajaí – SIP); Santana-Macapá (Companhia Docas de Santana - CDSA) e o Porto de Forno (Companhia Municipal de Administração Portuária - COMAP).

Com administração federal, encontram-se 17 Portos Públicos com as respectivas Cia Docas que administram os portos de Fortaleza (Companhia Docas do Ceará - CDC); Vila do Conde, Belém e Santarém (Companhia Docas do Pará - CDP); Angra dos Reis, Itaguaí, Rio de Janeiro e Niterói (Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ); Ilhéus, Aratu e Salvador (Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA); Maceió (descentralização) e Natal (Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN); Vitória e Barra do Riacho (Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA) e Santos (Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP). Na ilustração não foi mencionado o porto de Areia Branca (Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN).

Além da estrutura instalada, deve-se mencionar também o Terminal Portuário de Pecém (CE), autorização estadual concedida a Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém S.A (CIPP). Ainda restam de acordo com a lista de instalações portuárias autorizadas da Agência Nacional de Transporte Aquaviário – ANTAQ (BRASIL, 2021), atualizada em 26 de maio de 2021, por meio do Portal Brasileiro de Dados Abertos, 191 Instalações Portuárias (IP), 194 Terminais de Uso Privado (TUP), 40 Estações de Transbordo de Carga (ETC), 39 Instalações Portuárias de Pequeno Porte (IP4) e 4 Instalações Portuárias de Turismo (IPTur).

Finalizada a apresentação da estrutura portuária brasileira, por meio de seus 36 Portos Públicos organizados e instalações portuárias, destaca-se na sequência os *stakeholders* internos, *stakeholders* externos, *stakeholders* de legislação e políticas públicas e *stakeholders* de comunidade (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002) presentes nesse sistema.

4.1.1.2 Stakeholders logísticos portuários

Sob o panorama da estrutura ministerial envolvendo o MINFRA do Brasil, o Quadro 72 relaciona os *stakeholders* internos e *stakeholders* de legislação e de políticas públicas (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002) com as instituições e departamentos vinculados diretamente ao setor portuário brasileiro.

Quadro 72 – Stakeholders internos e de legislação e de políticas públicas sob a perspectiva da nova organização ministerial do MINFRA (Decreto nº 10.360/2020).

Stakeholder	Estrutura Ministerial	Instituições	Finalidade	Departamentos
Interno (gestores, funcionários, acionistas e conselheiros das sete Companhias Docas)	Companhias Docas (Autoridades Portuárias)	CDC	Administração e a exploração comercial do Porto de Fortaleza, atuando como autoridade portuária.	
		CODEBA	Administração e a exploração comercial dos Portos de Ilhéus, Aratu e Salvador, atuando como autoridade portuária.	
		CODESA	Administração e a exploração comercial dos Porto de Vitória e Barra do Riacho, atuando como autoridade portuária.	
		CODESP	Administração e a exploração comercial do Porto de Santos, atuando como autoridade portuária.	
		CDP	Administração e a exploração comercial dos Portos de Vila do Conde, Belém e Santarém, atuando como autoridade portuária.	
		CODERN	Administração e a exploração comercial dos Portos de Maceió, Natal e Areia Branca, atuando como autoridade portuária.	
		CDRJ	Administração e a exploração comercial dos Portos de Angra dos Reis, Itaguaí, Rio de Janeiro e Niterói, atuando como autoridade portuária.	
Legislação e de Políticas Públicas	Ministério	MINFRA	Política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário.	
	Secretaria	SNPTA	Implementar e monitorar a política nacional de transportes, no âmbito dos setores de transporte aquaviário e portuário, em articulação com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias.	DNHI
				DNOP
		DGCO		
	SFPP	Formular e avaliar a política nacional de transportes e propor diretrizes para as ações governamentais, em articulação com as Secretarias do Ministério	DGMP	
			DEAP	
	Órgãos Colegiados	CONAPORTOS	Finalidade de propor, coordenar e avaliar medidas de eficiência relacionadas às atividades desempenhadas pelos órgãos e entidades públicas nos portos e instalações portuárias.	PDI
		CDFMM	Prover recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval no país.	DEFOM
	Autarquias	ANTAQ	Implementar as políticas formuladas pelo Ministério da Infraestrutura, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação. É responsável por regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária.	
		DNIT	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.	
	Empresa Pública	EPL	Estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias.	

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto 10.360/2020.

Dentre os *stakeholders* internos destacam-se as sete Companhias Docas, caracterizam-se como Autoridades Aduaneiras, que com vínculo direto com a União, administram 17 portos (Fortaleza, Ilhéus, Aratu, Salvador, Vitória, Barra do Riacho, Santos, Vila do Conde, Belém, Santarém, Maceió, Natal, Areia Branca, Angra dos Reis, Itaguaí, Rio de Janeiro e Niterói) .

Os *stakeholders* de legislação e de políticas públicas presentes na estrutura ministerial do próprio MINFRA, estão identificados em secretarias, órgãos colegiados, autarquias e empresas públicas com responsabilidades perante o setor portuário. O próprio MINFRA tem por finalidade a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário.

Na estrutura das secretarias, tem-se a Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA) com quatro departamentos: *i*) Departamento de Navegação e Hidrovias – DNHI; *ii*) Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias – DNOP; *iii*) Departamento de Gestão de Contratos de Arrendamento e Concessão – DGCO; e *iv*) Departamento de Gestão e Modernização Portuária – DGMP. E a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP) com três departamentos: *i*) Departamento de Estruturação e Articulação de Parcerias (DEAP); *ii*) Departamento de Fomento e Desenvolvimento de Infraestrutura (DEFOM); e *iii*) Departamento de Política e Departamento Integrado (PDI).

Nos órgãos colegiados tem-se a Comissão Nacional das Autoridades dos Portos (CONAPORTOS) e o Conselho Diretor de Fundo da Marinha Mercante (CDFMM). A Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) estão agrupadas como autarquias. E dentre as empresas públicas, destaca-se a Empresa de Planejamento de Logística (EPL).

Em um contexto altamente competitivo, como o sistema portuário, influenciando a natureza e a intensidade das interações das Autoridades Portuárias com uma diversidade de *stakeholders* internos e externos, levam a gestão da influência “multidirecional” (NOTTEBOOM *et al.*, 2015; VERHOEVEN 2010), redefinindo a esfera da influência dos *stakeholders* públicos, em um processo de reforma portuária, em um nível local, regional, nacional ou supranacional (BROOKS 2007; BROOKS; PALLIS 2008; CABALLINI, CARPANETO; PAROLA, 2009; CHLOMOUDIS; PALLIS, 2004; CULLINANE; SONG 2002; HENESEY; NOTTEBOOM; DAVIDSSON, 2004).

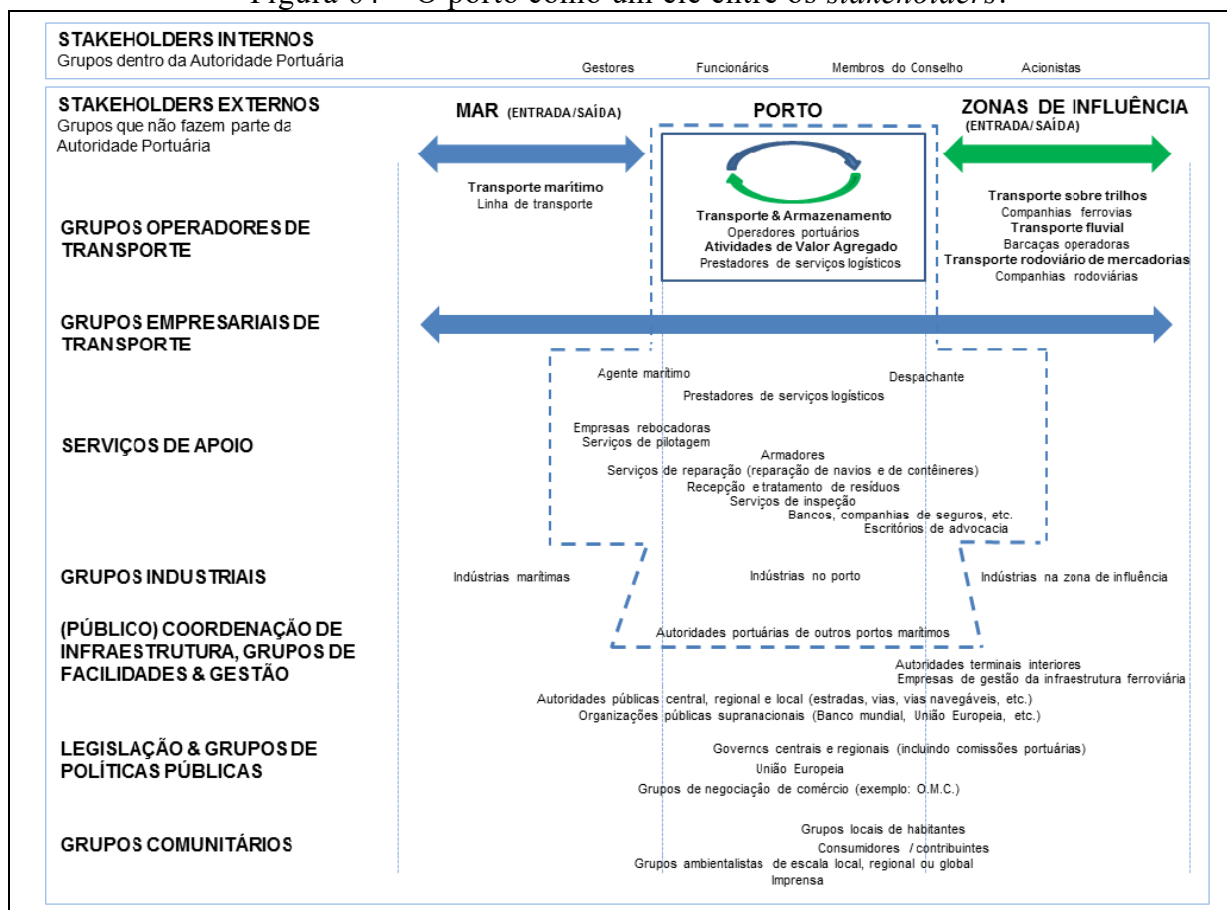
Vale ressaltar também para a magnitude dos efeitos colaterais dos portos (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002), fazendo com que as Autoridades Portuárias abordassem também “[...] inúmeras questões ambientais e de segurança / proteção nos últimos

anos, exigindo a adoção de mudanças radicais nos processos e objetivos em direção ao desenvolvimento de operações portuárias sustentáveis e seguras.” (NOTTEBOOM *et al.*, 2015, p. 230, tradução nossa)

Dessa forma, o desenvolvimento competitivo de um porto necessita estar alinhado a sua capacidade de integração em rede, flexibilidade em uma abordagem integrada, o desenvolvimento de infraestrutura e superestrutura alicerçado a sua capacidade de crescimento (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002), necessitando de uma gestão eficiente perante os diferentes *stakeholders* presentes no sistema portuário (WINKELMANS, 2008).

A relação de um porto como um elo entre os *stakeholders* internos, externos, legislação e políticas públicas e comunidade (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002) pode ser visualizada na Figura 64.

Figura 64 – O porto como um elo entre os *stakeholders*.



Fonte: Elaborado por Lacerda (2013, p. 43) a partir de Notteboom e Winkelmanns (2002).

Lacerda (2013) elaborou em sua dissertação uma ilustração representando o porto como um elo entre os *stakeholders*, destacando os *stakeholders* internos como os gestores,

funcionários, membros do conselho e acionistas. Os *stakeholders* externos foram representados com a sua relação entre o mar, o próprio porto e as zonas de influência (entrada/saída).

Com isso foram agrupados os *stakeholders* externos aqueles que não fazem parte da Autoridade Portuária: *i)* Grupos empresariais/Operadores de transporte: transporte marítimo, operadores portuários, prestadores de serviços logísticos, transporte sobre trilhos, transporte fluvial, barcaças operadoras e transporte rodoviário de mercadorias; *ii)* Serviços de apoio: agente marítimo, despachantes, prestadores de serviços logísticos, empresas rebocadoras, serviço de pilotagem, armadores, serviços de reparação (navios e de contêineres, recepção e tratamento de resíduos, serviços de inspeção, bancos, companhias de seguro e escritórios de advocacia; *iii)* Grupos industriais: indústrias marítimas, indústrias do porto, indústrias na zona de influência e autoridades portuárias de outros portos marítimos; *iv)* Coordenação de infraestrutura, grupos de facilidades e gestão (público): empresas de gestão da infraestrutura ferroviária, autoridades públicas centra, regional e local (estradas, vias navegáveis, etc...) e organizações públicas supranacionais (Banco Mundial, União Europeia, etc...); *v)* Legislação e grupos de políticas públicas: governos centrais e regionais, comissões portuárias, União Europeia e grupos de negociação de comércio (OMC); e *vi)* Grupos comunitários: grupos locais de habitantes, consumidores, contribuintes, grupos ambientais e imprensa (LACERDA, 2013; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002).

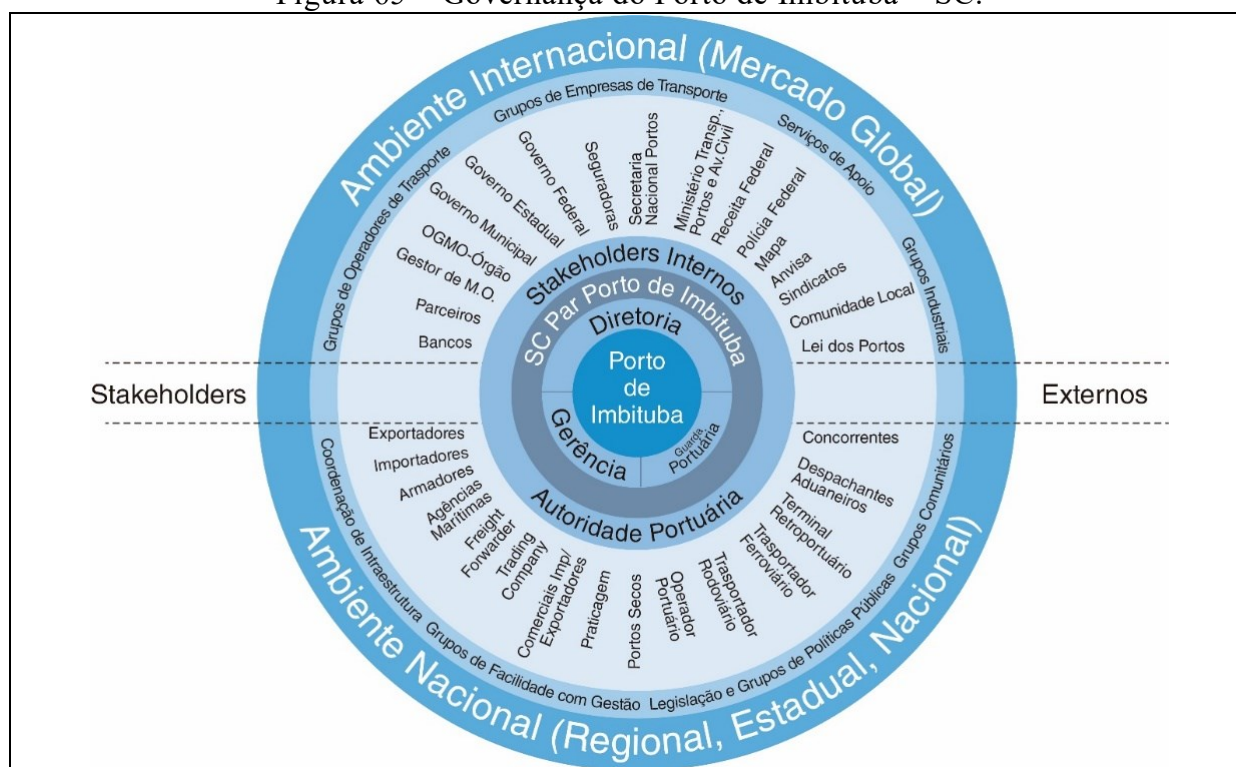
Utilizando-se de um exemplo de um porto organizado, Zilli e Freire (2018) representaram o Porto de Imbituba-SC sob a perspectiva de uma visão sistêmica (Figura 65), identificando os *stakeholders* internos e externos, contemplando também os de legislação, políticas públicas e comunidade, alicerçado nos estudos de Aerts (2012), Lacerda (2013) e Notteboom e Winkelmanns (2002).

Zilli e Freire (2018) descrevem que sob o ponto de vista interno, verifica-se que o Porto de Imbituba possui na esfera administrativa, a sua diretoria (diretor-presidente, diretor administrativo, comercial e financeiro e diretor jurídico); gerências (operações, relacionamentos, jurídica, saúde, segurança do trabalho e meio ambiente, tecnologia da informação e obras), bem como a guarda portuária.

Esta estrutura está sob a administração do governo do Estado de Santa Catarina via SCPAR Porto de Imbituba S.A (sociedade com propósito específico, constituída e integralmente controlada pela sociedade de economia mista SC Participações e Parcerias S.A (SCPar), por meio do Convênio de Delegação nº 01/2013, celebrado em 26 de novembro de

2012. Constituindo-se assim, a autoridade aduaneira (AERTS, 2012; LACERDA, 2013; NOTTEBOOM; WINKEMANS, 2002) como os *skateholders* internos do Porto de Imbituba.

Figura 65 – Governança do Porto de Imbituba – SC.



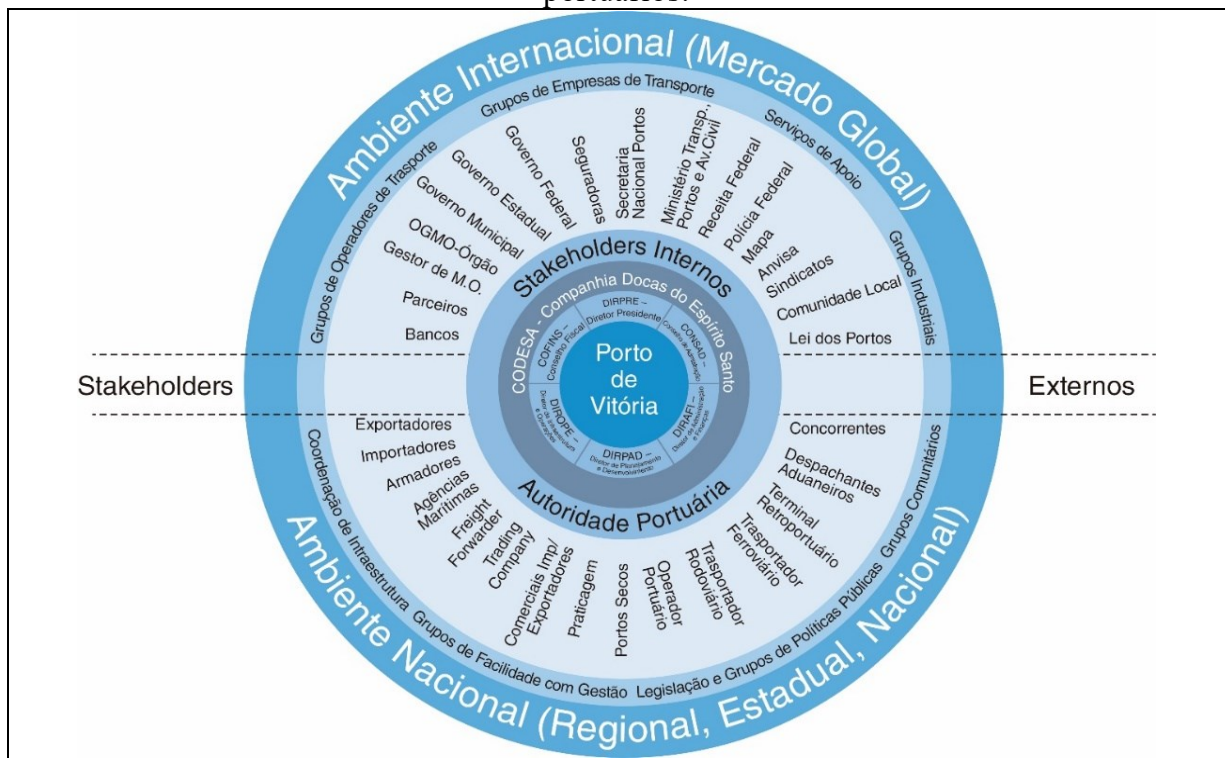
Fonte: Zilli e Freire (2019, p. 1)

Com o objetivo de desenvolver a visão sistêmica (AGUIAR *et al.* 2015; ALVES, 2012; MARTINELLI; VENTURA, 2012; PRIM *et al.*, 2017; TARRIDE; ZUÑIGA, 2010) por meio da construção do modelo conceitual, surge os *stakeholders* externos portuários (AERTS, 2012; LACERDA, 2013; NOTTEBOOM; WINKEMANS, 2002) compostos pelos grupos empresariais/operadores de transporte, serviços de apoio, grupos industriais, coordenação de infraestrutura, grupos de facilidades e gestão (público), legislação e grupos de políticas públicas e comunidade (LACERDA, 2013; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002) distribuídos entre: exportadores, importadores, armadores, agências marítimas, *freight forwarder*, *trading company*, comerciais importadoras e exportadoras, praticagem, portos secos, operador portuário, transportador rodoviário, transportador ferroviário, despachantes aduaneiros, concorrentes, bancos, parceiros, Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), governo municipal, governo estadual, governo federal, seguradoras, instituições ministeriais (descritas anteriormente – Quadro 1), Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), MAPA, ANVISA, sindicatos, comunidade local e as próprias regulamentações portuárias (ZILLI; FREIRE, 2018).

Estes *stakeholders* estão inseridos em um ambiente municipal, regional, estadual, nacional e internacional, compondo um universo altamente complexo. E como estas estruturas portuárias são concebidas para o escoamento de produção nacional e nacionalização de mercadorias oriundas do mercado internacional, por meio de inúmeras operações logísticas e rotinas aduaneiras, são influenciadas de forma significativa pelo atual contexto global, políticas internacionais, relacionamento do Brasil com parceiros comerciais e acordos bilaterais e multilaterais. Assim, emerge a necessidade de desenvolver uma visão sistêmica de um todo, onde as partes se inter-relacionam, compondo uma unidade influenciada pelo todo (ZILLI, FREIRE, 2018).

Sob o prisma da governança de uma Cia Docas (vínculo direto com a União), Zilli e Freire (2019) desenvolveram um mapa conceitual (Figura 66) que representa a Companhia Docas do Espírito Santo, atual administradora do Porto de Vitória e seus *stakeholders* logísticos portuários.

Figura 66 – Governança do Porto de Vitória – ES e seus *stakeholders* logísticos portuários.



Fonte: Zilli e Freire (2019, p. 1).

Sob o ponto de vista interno, verifica-se que o Porto de Vitória - ES possui na esfera administrativa o Conselho Fiscal – CONFIS e o Conselho de Administração. Dentre as diretorias, destacam-se o Diretor Presidente – DIRPRE, Diretor de Infraestrutura e Operações

– DIROPE, Diretor de Administração e Finanças – DIRAFI e Diretor de Planejamento e Desenvolvimento – DIRPAD, ambos com as suas respectivas estruturas administrativas. Esta estrutura está sob a administração da Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA, criada por meio do Decreto nº 87.560, de 9 de setembro de 1982, constituindo-se assim, a autoridade aduaneira do Porto de Vitória - ES.

Estes *skateholders* internos dialogam com uma diversidade de *stakeholders* externos, de legislação e políticas públicas e de comunidade (AERTS, 2012; LACERDA, 2013; NOTTEBOOM; WINKEMANS, 2002) compostos pelos grupos operadores de transporte, como por exemplo, (operador portuário); grupos empresariais de transporte (transportador rodoviário e ferroviário), serviços de apoio (praticagem), grupos industriais (exportadores e importadores), coordenação de infraestrutura, grupos de facilidade e gestão (portos secos e terminais retroportuários) legislação e grupos de políticas públicas (governo federal, estadual e municipal) e grupos comunitários (contribuintes e comunidade local). Inseridos em um ambiente municipal, regional, estadual, nacional e internacional, compõem um universo altamente complexo.

E a partir dos conceitos de Aerts (2012), Lacerda (2013), Lam e Yap (2019), Notteboom e Winkemans (2002), Notteboom *et al.* (2015), do marco legal implementado por meio da Lei dos Portos nº 12.815/2013, do Decreto nº 10.360/2020 e dos estudos de Zilli e Freire (2018, 2019), pode-se apresentar a composição dos *stakeholders* logísticos portuários, considerando um porto organizado no Brasil (Quadro 73).

Quadro 73 – Composição dos *stakeholders* logísticos portuários presentes no sistema portuário brasileiro.

(continua)

Classificação	Conceito	<i>Stakeholders</i> do Sistema Portuário Brasileiro
<i>Stakeholders</i> Internos	Organização interna das autoridades portuárias, gestores, funcionários, acionistas e conselheiros (NOTTEBOOM; WINKELMANS; 2002).	Gestores, funcionários, acionistas e conselheiros das Autoridades Portuárias, compreendendo: 07 Companhias Docas que administram 17 Portos Públicos vinculados a União; 01 terminal portuário (processo de autorização estadual) e 18 PO's delegados a Estados ou Municípios; totalizando 36 Portos Públicos organizados. 191 Instalações Portuárias (IP); 194 Terminais de Uso Privado (TUP); 40 Estações de Transbordo de Carga (ETC); 39 Instalações Portuárias de Pequeno Porte (IP4); 4 Instalações Portuárias de Turismo (IPTur).

Quadro 73 – Composição dos *stakeholders* logísticos portuários presentes no sistema portuário brasileiro.

(continuação)

Classificação	Conceito	<i>Stakeholders</i> do Sistema Portuário Brasileiro
<i>Stakeholders</i> Externos	Aqueles que possuem relação direta e indireta com área portuária (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002).	Exportadores; Importadores; Armadores; Agências marítimas; <i>Freight forwarders</i> ; <i>Trading companies</i> , Comerciais importadoras/exportadoras; Portos secos; Operadores Portuários; Transportadores rodoviários e ferroviários; Despachantes aduaneiros; Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO); Empresas industriais na área portuária (usinas de energia, empresas químicas e montadoras); Empresas indústrias de apoio (reparação de navios, serviços de inspeção, rebocadores, pilotagem, praticagem); Guarda costeira; Terminais retroportuários; <i>LogTechs</i> .
<i>Stakeholders</i> de Legislação e Políticas Públicas	São ligados aos departamentos governamentais responsáveis pelos assuntos econômicos e de transporte, departamentos de meio ambiente e autoridades de ordenamento do território (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002).	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; MINFRA e as secretarias com vínculo direto no setor portuário: SNPTA e seus quatro departamentos: DNHI, DNOP, DGCO e DGMP; SFPP e seus três departamentos: DEAP, PDI e DEFOM; Órgãos colegiados: CONAPORTOS e CDFMM; Autarquias ANTAQ, DNIT e ANTT; Empresa pública: EPL; Governos estadual/ municipal/federal; Lei dos Portos 12.815/2013 e seus desdobramentos; Órgãos anuentes: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Serviço de Vigilância Agropecuária (VIGIAGRO), Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA) e Polícia Federal (PF); Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Subsecretaria de Operações de Comércio Exterior (SUEXT) e Marinha do Brasil. Principais ministérios vinculados ao setor portuário: Ministérios das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das Minas e Energia (MME), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e Ministério da Controladoria Geral da União (MCGU). Órgãos de controle: Ministério Público Federal (MPF); Ministério Público do Trabalho (MPT) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Quadro 73 – Composição dos *stakeholders* logísticos portuários presentes no sistema portuário brasileiro.

(conclusão)

Classificação	Conceito	<i>Stakeholders</i> do Sistema Portuário Brasileiro
<i>Stakeholders</i> da Comunidade	Organizações da sociedade civil, público em geral, imprensa e outros atores não mercantis (NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2002).	Grupos ambientais; Comunidade financeira (bancos e seguradoras); Imprensa; Grupos locais de habitantes; Pessoas que usam instalações portuárias para turismo (cruzeiro e iatismo) e viagens (balsa); Concorrentes; Contribuintes; Conselho Administrador de Defesa Econômica (CADE); Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE); Organizações internacionais: Organização Mundial de Comércio (OMC), Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), International Maritime Organization (IMO), Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Fone: Elaboração própria.

A estrutura portuária brasileira, por meio de seus PO's, instalações e *stakeholders* logísticos portuários são diretamente impactos por um ambiente com regulamentação específica, dada a sua complexidade. Assim, o marco legal institucional com enfoque para o Ministério da Infraestrutura (MINFRA), Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA), Secretaria de Política e Integração (SPI), Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP), Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) e a Autoridade Portuária é apresentado a seguir.

4.1.1.3 Marco legal institucional

Em se tratando de regulamentação do sistema portuário brasileiro, vale destacar que, alguns dos resultados aqui apresentados, já foram disponibilizados para a comunidade científica nacional (ZILLI, 2015) e internacional, via publicação em *journal* de linha inglesa, por meio de Zilli e Gianezini (2019). Ademais, foram atualizadas regulamentações implementadas em novas medidas provisórias, decretos e leis que impactaram diretamente o setor portuário brasileiro.

Estruturalmente, inicia-se com a apresentação de um contexto histórico, contemplando as décadas de 1930 a 1990, as diretrizes do marco legal na década de 1990, denominada Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1993) e o atual instrumento jurídico para a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e atividades desempenhadas pelos

operadores portuários, denominada nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013). Encontram-se também regulamentações transversais (instrumentos jurídicos ambientais), direcionadas especificamente ao setor portuário brasileiro, contribuindo assim, para uma visão interdisciplinar.

4.1.1.3.1 Contexto histórico

Historicamente, a regulamentação e a gestão do setor portuário brasileiro perpassam por iniciativas, em alguns momentos, exclusivamente privadas, e em outros, públicas. De acordo com Zilli (2015), durante o período imperial e início da República (Lei e Decretos de 1869 a 1886) os investimentos para melhora e reaparelhamento da estrutura portuária eram esperados por meio da iniciativa privada, considerando as concessões e a gestão, conforme pode ser observado no Quadro 74.

Quadro 74 – Cronologia de normativas - período de 1869 a 1903.

Ano	Normativa	Principais Características
1869	Decreto nº 1.746 de 13.10.1869	Concessão à iniciativa privada por 90 anos e garantia de juros de 12% ao ano.
1886	Lei nº 3.314 de 16.10.1886	Concessão à iniciativa privada por 70 anos, garantia de juros de 6% ao ano e taxa de 2% sobre importações e 1% sobre exportações.
1903	Decreto nº 4.859 de 08.06.1903	Construção feita pelo Estado repassando a administração à iniciativa privada por 10 anos e criação da caixa especial.

Fonte: Elaborado por Zilli (2015, p. 58).

De acordo com os estudos de Goularti Filho (2007), Zilli (2015) e Zilli e Gianezini (2019), após 1930 o Estado surge como provedor dos investimentos nos portos, centralizando a sua administração na Empresa de Portos do Brasil S.A. (PORTOBRAS), período que se estende até os anos de 1990. Até 1993 a União tinha o monopólio da atividade portuária, por meio do modelo de gestão *public service*, envolvendo a administração, investimentos, operação, equipamentos, instalações, tarifa, infraestrutura, superestrutura e demais atividades vinculadas à atividade portuária (ZILLI, 2015; ZILLI; GIANEZINI, 2019).

Com esse percurso histórico, o Quadro 75 apresenta uma síntese da cronologia das principais normativas para o período de 1930 a 1990.

Quadro 75 – Cronologia de normativas – período de 1930 a 1990.

Década	Normativa	Principais Características
1930	Decreto nº 24.447 de 1934	Define nos portos organizados e as atribuições conferidas a diferentes ministérios.
	Decreto nº 24.508 de 1934	Define os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados, uniformiza as taxas portuárias, quando a sua espécie, incidência e denominação.
	Decreto nº 24.599 de 1934	Autoriza o governo federal a contratar o melhoramento e a exploração comercial dos portos aos Estados ou a entidades privadas.
	Decreto nº 24.511 de 1934	Regula a utilização das instalações portuárias.
1969	Decreto nº 749 de 1969	Autoriza a União a formar sociedade de economia mista ou empresa pública a explorar os portos, terminais e vias navegáveis.
1970	Decreto-Lei nº 1.143 de 1970	Dispõe sobre a Marinha Mercante e a construção naval.
	Decreto nº 73.838 de 1974	Dispõe sobre a estruturação e atribuições da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM).
1975	Lei nº 6.222 de 1975	Criação da empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. – PORTOBRÁS e extinção do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis – DNPVN.
1980	Constituição da República Federal do Brasil de 05 de outubro de 1988	Artigo 175: - Incube ao Poder Público, na forma da Lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos [...]. Artigo 175: - Incube ao Poder Público, na forma da Lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos [...]
1990	Lei nº 8.029 de 1990	Extinção da PORTOBRAS.
	Decreto nº 99.244 de 1990	Subordina o setor de transporte ao Ministério da Infraestrutura, criação da Secretaria Nacional de Transportes e do Departamento Nacional de Transportes Aquaviários.
	Lei nº 8.422 de 1992	Transforma o Ministério da Infraestrutura em Ministério dos Transportes e Comunicações.
	Lei nº 8.490 de 1992	Restabelece o Ministério dos Transportes.
	Lei nº 8.630 de 1993	Novo regime jurídico para exploração dos portos organizados e das instalações portuárias.

Fonte: Adaptado de Zilli (2015).

Com a implantação do projeto neoliberal no Brasil (GOULARTI FILHO, 1999) e a abertura da economia ao mercado internacional, projetou-se uma política pública com o objetivo de resolver os problemas de ineficiência, atraso nas operações, oportunizar a modernização de equipamentos, aumentar a produtividade, reduzir custos na operação portuária e viabilizar a parceria dos setores público e privado na administração portuária (ALFREDINI; ARASAKI, 2009; CARON BÓRIO, 2013; PIERDOMENICO, 2010).

Assim, em um momento de incertezas, desorganização na administração portuária nacional, decorrente da extinção da PORTOBRAS em 1990 e ausência de referências e de

políticas públicas (MONIÉ; VIDAL, 2006), é implementada em 25 de fevereiro de 1993, uma nova norma, conhecida como Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1993).

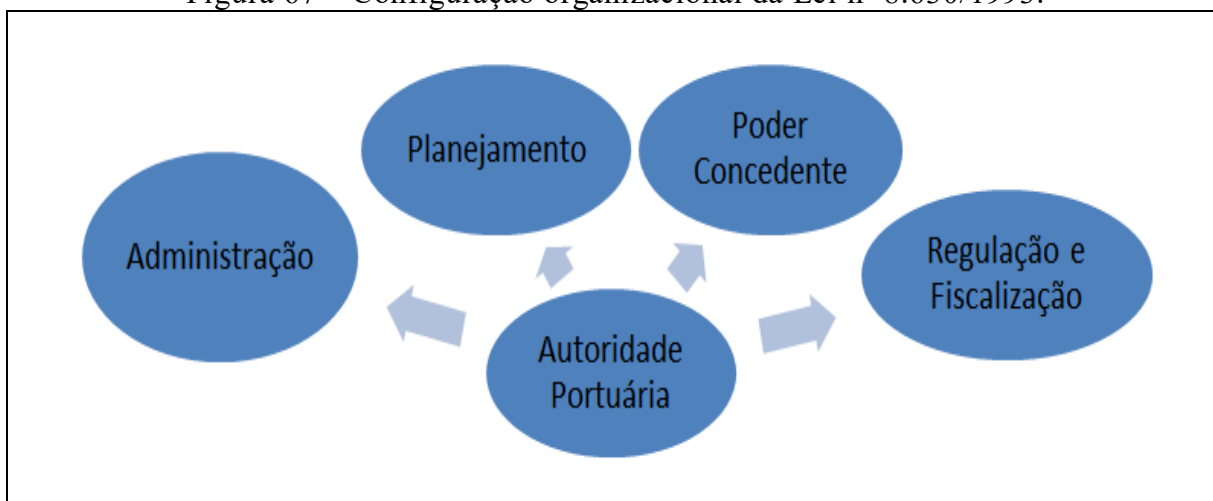
4.1.1.3.2 Contexto pós-1990: Lei nº 8.630/1993

Pautada no escopo das reformas da abertura comercial da década de 1990, a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, estabeleceu que o governo deveria investir e manter a infraestrutura portuária e, que os investimentos em superestrutura e operação em áreas e instalações portuárias em PO's, seria de responsabilidade da iniciativa privada (ZILLI, 2015).

Assim, a década de 1990 foi marcada pelo desmonte da PORTOBRÁS, descentralização administrativa, por meio da Autoridade Portuária, Conselho da Autoridade Portuária (CAP) e Órgão Gestão de Mão de Obra (OGMO), inserção do Operador Portuário (OP) no comando das operações, autorização para a operação dos Terminais de Uso Privativo (TUP) e incorporação da iniciativa privada na administração, operação e investimentos (ZILLI, 2015).

Com uma nova configuração organizacional (Figura 67), a Autoridade Portuária centralizava as responsabilidades de administração, planejamento, poder concedente, regulação e fiscalização de seu entorno (zona primária e secundária). “Cada Autoridade Portuária ficava responsável pela elaboração individualizada do planejamento do respectivo porto, sem garantir que esse planejamento estivesse integrado a uma programação nacional de investimentos.” (BRASIL/ME, 2021, p. 1).

Figura 67 – Configuração organizacional da Lei nº 8.630/1993.



Fonte: Cristino (2013, p. 1).

Nesse contexto, a nova norma definiu os cinco novos atores, públicos e privados, responsáveis pela organização institucional dos portos. Com relação a administração, foram instituídos a Autoridade Portuária (AP) e o Conselho da Autoridade Portuária (CAP), que de acordo com Salgado *et al.* (2012, p. 37):

1. A Autoridade Portuária (AP) administra o porto organizado e cuida: do investimento e da manutenção da infraestrutura portuária e de acessos; do planejamento estratégico do porto; da promoção e do marketing; da fiscalização dos operadores portuários privados na execução dos contratos; da regulação e do controle etc.
2. O Conselho da Autoridade Portuária (CAP) sobrepõe-se à AP, sendo composto por 26 membros em quatro blocos de atores participantes do porto: o Bloco do Poder Público (BPP), o Bloco dos Operadores Portuários (BOP), o Bloco da Classe dos Trabalhadores Portuários (BCTP) e o Bloco dos Usuários dos Serviços Portuários (BUSP). Note-se que o CAP é um órgão com múltipla representação de interesses, interferindo sobre concessionários privados e sobre definição de estratégia, de regulação e de fiscalização.

Com relação à operação do serviço portuário, foram instituídos o Operador Portuário (OP) e o Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), que de acordo com Salgado *et al.* (2012, p. 37):

3. O Operador Portuário (OP) é o órgão executivo de gerência, de fiscalização, de regulamentação, de organização e de promoção da atividade portuária. Dele depende a gestão de recursos humanos efetivos e de prestadores de serviços, atividade realizada pelo Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO).
4. O OGMO administra a contratação, a escala e a alocação de trabalhadores portuários (TP) e de trabalhadores portuários avulsos (TPA).

E ainda as Companhias Docas, que de acordo com Salgado *et al.* (2012, p. 37): “5. [...] são empresas públicas estaduais que, mediante delegação por parte do Ministério dos Transportes, assumem o papel de autoridade portuária nos portos sob sua jurisdição.

As principais mudanças proporcionadas neste período são apresentadas no Quadro 76, com destaque para a administração, operação, equipamentos e instalações, trabalho portuário, tarifa, infraestrutura, superestrutura e outras funções portuárias.

Quadro 76 – Mudanças proporcionadas pela Lei nº 8.630/1993.

(continua)

Temas	Antes da Lei nº 8.630/1993	Depois da Lei nº 8.630/1993
Administração	Pública	Pública, Privada e TUP
Operação	Pública	Privada
Equipamentos e Instalações	Pública	Privada

Quadro 76 – Mudanças proporcionadas pela Lei nº 8.630/1993.

(conclusão)

Temas	Antes da Lei nº 8.630/1993	Depois da Lei nº 8.630/1993
Trabalho Portuário	Público (vinculado e avulso, pelos sindicatos)	Privado (avulsos cadastrados e registrados), vínculo empregatício (produtividade)
Tarifa	Pública (por unidade)	Privada (por tempo)
Infraestrutura	Pública	Pública / Privada
Superestrutura	Pública	Pública
Outras Funções	Pública	Pública / Privada

Fonte: CNI (2007, p. 15).

Assim, o Brasil adota o modelo de gestão *Landlord Port* (ZILLI, 2015, SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017), onde o Estado é o provedor da infraestrutura e a iniciativa privada, por meio de concessão e arrendamentos, é responsável por investimentos em superestrutura, ficando ainda responsável pela realização das operações portuárias. Destacam-se também, os investimentos exclusivamente privados, característicos do modelo *Private Port*. Cabe mencionar que, de acordo com Goularti Filho (2007), aos moldes do Decreto nº 1.746 de 1869, esperava-se da iniciativa privada a solução para os desafios e fragilidades do setor portuário nacional.

Nesse mesmo período, surge a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), criada por meio da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, estruturando os transportes aquaviários e terrestre e criando também o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CNIPT), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

A ANTAQ, de acordo com o Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, em seu artigo 2º, tinha por finalidade:

I - implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT, segundo os princípios e as diretrizes estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001; e

II - regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercidas por terceiros, com vistas a:

- a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
- b) harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público; e
- c) arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica (BRASIL, 2002, p. 1).

Ainda em 2007, por meio da Lei nº 11.518, de 5 de setembro, é criada a Secretaria Especial de Portos (SEP), que posteriormente, por meio da Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010, é transformada em Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/BR), vinculada diretamente a Presidência da República com a missão de assessor na formulação, coordenação e supervisão das políticas e diretrizes direcionadas ao setor portuário. De acordo com o MINFRA (BRASIL, 2020, p. 1) ainda visava “[...] promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e terminais portuários marítimos, bem como dos outorgados às Companhias Docas.”

Com a competitividade do mercado internacional, problemas históricos na estrutura logística portuária, como a falta de uma gestão eficaz, dragagem, calado, vias de acesso, custos portuários, equipamentos, terminais e mão de obra desqualificados, falta de integração entre os órgãos intervenientes (HOFFMANN; SILVA, 2001; IPEA, 2010; SEGRE *et al.*, 2007), atraso na modernização tecnológica das rotinas administrativas de desembarço aduaneiro, custos logísticos desconformes com o mercado concorrencial e, sobretudo, uma desconexão entre os modais de transporte, principalmente marítimo, terrestre e aéreo (ZILLI, 2015) ainda não foram superados com a aprovação da Lei de Modernização dos Portos.

De certa forma, Zilli (2015) acrescenta que a regulação implementada na década de 1990 cumpriu o seu papel naquele momento histórico, “[...] permitindo a expansão da participação privada, a queda de preços de serviços portuários e o aumento da oferta” (SALGADO *et al.*, 2012, p. 38), porém não conseguiu dar conta da magnitude do setor portuário e de todas as questões complexas que se apresentam na integração logística entre os modais de transporte. Não bastou somente direcionar as ações para a iniciativa privada, sem ao menos desenvolver um planejamento logístico integrado e, principalmente, respeitar as questões regionais, em virtude da expansão territorial do Brasil (ZILLI, 2015).

Frente a estes desafios, é implementado em 05 de julho de 2013, um novo marco legal para a regulamentação portuária brasileira, aprovando novamente uma nova lei dos portos, a Lei nº 12.815/2013 (em substituição à Medida Provisória - MP nº 595 de 06 de dezembro de 2012) e seu decreto regulamentador nº 8.033 de 27 de julho de 2013.

4.1.1.3.3 Contexto pós-2013: Lei nº 12.815/2013

O marco legal e institucional que regulamenta a modelo de exploração e gestão portuária no Brasil está alicerçado por meio da Lei nº 12.815, de 5 de julho de 2013, que revogou a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e traz em seu capítulo 1º, artigo 1º, suas definições e objetivos:

Art. 1º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

§ 2º A exploração indireta das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização, nos termos desta Lei.

§ 3º As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (BRASIL, 2013, p. 1).

Dessa forma, a exploração de PO's

poderá ocorrer de forma direta (União), por delegação a estados ou municípios ou por concessão a iniciativa privada, e as instalações portuárias por meio de autorização, arrendamento ou diretamente pela Autoridade Portuária (AP), conforme ilustra a Figura 68.

Figura 68 – Formas de exploração de PO's e Instalações Portuárias.



Fonte: Villela (2013, p. 50).

Nesse processo de exploração, importante destacar a distinção entre as instalações portuárias, denominadas Terminal Arrendado ou TUP, conforme exposto no Quadro 77.

Quadro 77 – Diferenças entre Terminal Arrendado e TUP.

Temas	Terminal Arrendado	TUP
Forma de Celebração	Licitação	Autorização
Localização	Porto público	Fora da poligonal
Prazos iniciais	Até 35 anos	Até 25 anos
Definição do objeto	Há licitação (pacote “fechado”)	Pelo próprio autorizatório
Prorrogações	Até mais 35 anos	Sem limite definido
OGMO	Obrigado a contratar	Não obrigado
Previsão de reequilíbrio	Sim	Não
Reversibilidade de bens	Sim	Não
Flexibilidade contratual	Menor	Maior
Sujeição a Autoridade Portuária	Maior	Menor ou nenhuma
Interferências de entidades públicas	Maior	Menor

Fonte: TCU (2019, p. 18).

No âmbito institucional, Cristino (2013) afirma que com a implementação da nova regulamentação, o papel da então Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), criada por meio da Lei nº 11.518, de 05 de setembro de 2007 (com status de Ministério), da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), criada por meio da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, e da Autoridade Portuária, foram reorganizados, de acordo com o Quadro 78.

Quadro 78 – Evolução do quadro institucional I.

Temas	Lei nº 8.630/1993	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 8.033/2013
Administração	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária
Planejamento	Autoridade Portuária	SEP/PR
Poder Concedente	Autoridade Portuária	SEP/PR
Regulação	Autoridade Portuária	ANTAQ
Fiscalização	Autoridade Portuária	ANTAQ

Fonte: Elaboração própria a partir de Cristino (2013) e Lei nº 12.815/2013.

A partir do Decreto regulamentador nº 8.033, de 27 de julho de 2013, em seu artigo 1º parágrafo único “O poder concedente será exercido por intermédio da Secretaria de Portos da Presidência da República” (BRASIL, 2013, p. 1) com as seguintes atribuições, conforme exposto no artigo 2º do decreto:

- I - elaborar o plano geral de outorgas do setor portuário;
- II - disciplinar conteúdo, forma e periodicidade de atualização dos planos de desenvolvimento e zoneamento dos portos;
- III - definir diretrizes para a elaboração dos regulamentos de exploração dos portos;
- IV - aprovar a transferência de controle societário ou de titularidade de contratos de concessão ou de arrendamento, previamente analisados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq;
- V - aprovar a realização de investimentos não previstos nos contratos de concessão ou de arrendamento, previamente analisados pela Antaq;
- VI - conduzir e aprovar, sempre que necessários, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto da concessão ou do arrendamento; e
- VII - aprovar e encaminhar ao Congresso Nacional o relatório de que trata o § 5º do art. 57 da Lei nº 12.815, de 2013 (BRASIL, 2013, p. 1).

Corroborando como exposto, Menescal (2013) detalha os papéis da denominada SEP/PR, de acordo com o novo arranjo institucional do setor portuário: *i)* Planejamento setorial: elaborar o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), disciplinar e aprovar o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), elaborar o Plano Nacional de Outorgas Portuárias (PNO), articular investimentos em acessos portuários; *ii)* Política setorial: abrange portos marítimos, fluviais e lacustes; *iii)* Gestão portuária: normas para pré-qualificação dos operadores portuários, regulamentos para exploração e horários de funcionamento dos portos, organização da guarda portuária, coordenar a Comissão Nacional das Autoridades dos Portos (CONAPORTOS) e metas de desempenho para as autoridades portuárias; e *iv)* Poder concedente: conduzir e aprovar os Estudos de Viabilidade, Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da concessão/arrendamento, diretrizes para processos licitatórios, celebrar contratos de concessão ou arrendamentos, expedir as autorizações de instalações portuárias e celebrar convênios de delegação de portos.

E, em conformidade como artigo 3º do Decreto regulamentador nº 8.033, de 27 de julho de 2013, sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação específica, competia à ANTAQ:

- I - analisar a transferência de controle societário ou de titularidade de contratos de concessão ou de arrendamento;
- II - analisar as propostas de realização de investimentos não previstos nos contratos de concessão ou de arrendamento;
- III - arbitrar, na esfera administrativa, os conflitos de interesses e as controvérsias sobre os contratos não solucionados entre a administração do porto e a arrendatária;
- IV - arbitrar, em grau de recurso, os conflitos entre agentes que atuem no porto organizado, ressalvadas as competências das demais autoridades públicas;
- V - apurar, de ofício ou mediante provocação, práticas abusivas ou tratamentos discriminatórios, ressalvadas as competências previstas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011; e VI - elaborar o relatório de que trata o § 5º do art. 57 da Lei nº 12.815, de 2013, e encaminhá-lo ao poder concedente (BRASIL 2013, p. 3).

Ao encontro dos decretos, Menescal (2013) sintetiza que a ANTAQ ficou responsável pela: *i)* Regulação e fiscalização: regular e fiscalizar os contratos de arrendamentos, concessões, autorizações, delegações e ser interveniente nos convênios de delegação; e *ii)* Apoio ao poder concedente: executar os procedimentos licitatórios, chamadas públicas e processos seletivos para as outorgas de arrendamentos, concessões e autorizações.

E por fim, a gestão e o planejamento local, com base na nova norma, ficou sob responsabilidade da Autoridade Portuária (MENESCAL, 2013). O artigo 17º da nova Lei nº 12.815/2013 estabelece em seu § 1º que compete a administração do porto organizado, denominada Autoridade Portuária:

- I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos e os contratos de concessão;
- II - assegurar o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto ao comércio e à navegação;
- III - pré-qualificar os operadores portuários, de acordo com as normas estabelecidas pelo poder concedente;
- IV - arrecadar os valores das tarifas relativas às suas atividades;
- V - fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias;
- VI - fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;
- VII - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto;
- VIII - autorizar a entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, ouvidas as demais autoridades do porto;
- IX - autorizar a movimentação de carga das embarcações, ressalvada a competência da autoridade marítima em situações de assistência e salvamento de embarcação, ouvidas as demais autoridades do porto;
- X - suspender operações portuárias que prejudiquem o funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;
- XI - reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos;
- XII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto;
- XIII - prestar apoio técnico e administrativo ao conselho de autoridade portuária e ao órgão de gestão de mão de obra;
- XIV - estabelecer o horário de funcionamento do porto, observadas as diretrizes da Secretaria de Portos da Presidência da República, e as jornadas de trabalho no cais de uso público; e
- XV - organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente (BRASIL, 2013, p. 8).

O Quadro 79 apresenta o tripé de responsabilidades da Autoridade Portuária, a partir do novo marco institucional.

Quadro 79 – Novas funções da Autoridade Portuária.

Funções	Características
Autoridade Portuária	a) Coordenar as comissões locais do CONAPORTOS; b) Medir e decidir conflitos entre agentes que atuam no porto organizado; e c) Ser a referência de autoridade do porto frente a órgãos anuentes, usuários do porto e comunidade local.
Gestão Portuária	a) Regulamento de exploração do porto; b) pré-qualificar o operador portuário; c) fiscalizar a operação portuária; d) Auxiliar a ANTAQ na fiscalização no porto; e) estabelecer o horário de funcionamento do porto; f) organizar a guarda portuária; g) explorar áreas não operacionais; e h) executar as políticas introduzidas pela SEP/PR.
Planejamento Local	a) Elaborar o PDZ; b) articulação pública (porto/cidade); e c) liderar articulações interinstitucionais frente a Estado, Municípios, outros órgãos e poderes do governo federal.

Fonte: Elaboração própria a partir de Menescal (2013).

No âmbito da regulamentação federal, Zilli (2015) promove uma síntese da evolução da regulamentação, gestão e relação público/privada (Quadro 80), anterior e posterior à Lei nº 8.630/1993 e posterior à Lei nº 12.815/2013.

Quadro 80 – Evolução da modelagem dos portos públicos.

Temas	Antes da Lei nº 8.630/1993	Depois da Lei nº 8.630/1993	Depois da Lei nº 12.815/2013
Administração	Pública	Pública (i), Privada e TUP (i)	Pública (ii), Privada, TUP, ETC, IP4, IPT.
Operação	Pública	Privada	Privada (iii)
Equipamentos e Instalações	Pública	Privada	Privada - mesma situação da operação (iii)
Trabalho Portuário	Público (vinculado e avulso, pelos sindicatos)	Privado (iv) (avulsos cadastrados e registrados), vínculo empregatício (produtividade)	Privado (mesma situação, porém agora a capatazia tem que ser oriunda do OGMO).
Tarifa	Pública	Pública/Privada	Pública/Privada (v)
Infraestrutura	Pública	Pública	Pública
Superestrutura	Pública	Essencialmente privada (vi)	Essencialmente Privada (vi, vii)
Outras Funções	Pública	Pública/Privada	Pública/Privada (viii)

Fonte: Elaborado por Zilli (2015, p. 134) a partir da Lei nº 8.630/1993, CNI (2007) e Lei nº 12.815/2013.

A partir do Quadro 1 ressaltam-se pontos importantes, referindo-se à administração, operação, equipamentos, trabalho portuário, tarifa, infraestrutura, superestrutura e outras funções, tais como (ZILLI, 2015; ZILLI; GIANEZINI, 2019):

- i) Vale destacar neste aspecto o Porto de Imbituba, pois era o único porto público, administrado pela iniciativa privada. O TUP se referia a Terminal de Uso Privativo.
- ii) Atualmente não existe nenhum porto público com administração privada, embora a possibilidade legal exista. Também surgiram novas denominações como: Terminal de Uso Privado (TUP), Estação de Transbordo de Carga (ETC), Instalação Portuária

Pública de Pequeno Porte (IP4) e Instalação Portuária de Turismo (IPTur), de acordo com o artigo 2º IV, V, VI e VII da Lei nº 12.815/2013.

iii) Mantém a operação privada, embora persista em alguns portos (como persistiu durante todos os 20 anos da lei anterior) resquícios de operação, como fornecimento e até operação de equipamentos, exploração de armazéns (fiel depositário) que não conseguiram ser arrendados.

iv) O trabalho portuário sob a égide da Lei nº 8.630/93 era de cunho eminentemente privado, considerando que era feito (com algumas exceções, vide texto sobre a operação sob a nova lei) por Operadores Portuários (OP) privados. Entretanto, esses OP tinham limitações de contratação (ou utilizavam avulsos cadastrados/ registrados requisitados aos Órgãos de Gestão de Mão-de-Obra (OGMO) ou contratavam trabalhadores próprios com vínculo a prazo indeterminado). Contudo, estes tinham que ser solicitados primeiro ao OGMO, e caso não houvesse interesse dos trabalhadores do OGMO, o OP não poderia contratar trabalhadores no mercado, com exceção dos trabalhadores de capatazia.

v) Manteve-se a tarifa pública cobrada pela Autoridade Portuária pelo uso de infraestrutura, porém, o OP pode cobrar tarifas pelos seus serviços. Não existe tarifa pública nos TUP.

vi) Desde a Lei nº 8.630/93 a superestrutura (armazéns, silos, equipamentos) passou a ser essencialmente privada, embora ainda ocorram investimentos públicos nesta área, o que é contra o objetivo da nova regulamentação, desde a Lei nº 8.630/93.

vii) As superestruturas atuais são privadas e as mais antigas são públicas.

viii) Cada vez mais o setor público se retira de outras funções, mantendo essencialmente a exploração da infraestrutura e a segurança, além do controle e fiscalização das atividades privadas (operações) nas instalações de uso comum (públicas ou privadas)

A partir dessa nova regulamentação, surge o Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT), Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), Plano Mestre (MP), Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e o Plano Geral de Outorgas Portuárias (PGO), institucionalizados pela Portaria nº 3, de 7 de janeiro de 2014.

Vale ressaltar também os planos complementares de responsabilidade da Autoridade Portuária, como Planos de Negócios, Planos Ambientais e estudos como o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, dentre outros, com o compromisso de

desenvolver no país uma integração logística, que se apresenta deficitária, desde os anos de 1990.

Nesse mesmo período, a Portaria da SEP/PR nº 404, de outubro de 2015, “Estabelece novos requisitos para aprovação de projetos de investimentos, considerados como prioritários, na área de infraestrutura portuária, e os procedimentos de acompanhamento de sua implantação, conforme estabelecido no Decreto nº 7.603, de 9 de novembro de 2011”, revogando a Portaria SEP nº 9, de 2 de fevereiro de 2012.

Nessa mesma linha, Zilli (2015) ainda acrescenta que surgiram em nível federal, programas abarcando investimentos, arrendamentos, dragagem, tecnologia, inteligência portuária e controles ambientais, incentivos fiscais (modernização em infraestrutura e redução de impostos) e parcerias nacionais e internacionais, objetivando desenvolver novas práticas de gestão, qualificação profissional, armazenagem para exportação e importação, dentre outras ações.

Para a Confederação Nacional das Indústrias - CNI (2014), a nova regulamentação se destaca, uma vez que avançou na criação de um ambiente favorável para o desenvolvimento e gestão dos portos, maior participação da iniciativa privada, por meio das concessões ou arrendamentos (eliminando barreiras e vinculando à eficiência), eliminou a distinção entre terminais exclusivos e mistos, nos portos públicos a contratação deve ser via Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e nos terminais privados a lei prevê a livre contratação.

Ainda de acordo com a CNI (2014), a nova regulamentação prevê que a administração dos portos pode ser efetuada via União (por entidade privada concessionária) ou Município ou Estado (por delegação). A mudança refere-se à eliminação de obrigações como a realização dos processos de licitação, fiscalização de contratos de arrendamentos por partes destas administradoras, delimitando somente a gestão da operação portuária (ZILLI, 2015; ZILLI; GIANEZINI, 2019).

Neste processo de criação e desenvolvimento de políticas públicas para o setor portuário, a partir de um programa nacional de desenvolvimento, Araújo (2013) e CNI (2014), apontam que desafios como o fortalecimento das instituições intervenientes, implantação do novo modelo portuário, profissionalização da gestão, redução dos custos, intensificação da eficiência, incremento dos trâmites na liberação aduaneira, acessibilidade portuária, intensificação de investimentos da iniciativa privada, capacidade de planejamento e, sobretudo, desenvolver um plano nacional, a partir de uma visão de longo/médio prazo, a fim de que a

competitividade aliada a uma eficiente forma de gestão possa contribuir para o desenvolvimento do país.

Em 2016, uma nova reestruturação no setor portuário brasileiro foi estabelecida, alterando as Leis nº 10.683/2003 e nº 11.890/2008, por meio da Lei nº. 13.341, de 29 de setembro de 2016 (MP nº 726, de 12 de maio de 2016), no qual foi extinta a SEP/PR, transformando o Ministério dos Transportes (MT) em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC) e incorporando as competências e atribuições da SEP/PR. A nova norma ainda declara que as competências atribuídas ao MTPAC nos termos do § 8º das alíneas a, b e i do inciso XXI compreendem:

- I - a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais;
- II - a participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos;
- III - a elaboração e a aprovação dos planos de outorgas, ouvida, tratando-se da exploração da infraestrutura aeroportuária, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC;
- IV - o estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes aos meios de transportes;
- V - a formulação e a supervisão da execução da política referente ao Fundo da Marinha Mercante, destinado à renovação, recuperação e ampliação da frota mercante nacional, em articulação com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- VI - o estabelecimento de diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação e para liberação do transporte de cargas prescritas;
- VII - a elaboração de estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil e sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, ao longo de eixos e fluxos de produção, em articulação com os demais órgãos governamentais competentes, com atenção às exigências de mobilidade urbana e acessibilidade;
- VIII - a formulação e a implementação do planejamento estratégico do setor aeroviário, definindo prioridades dos programas de investimentos;
- IX - a proposição de que se declare a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;
- X - a coordenação dos órgãos e das entidades do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa, no que couber; e
- XI - a transferência, para Estados, o Distrito Federal ou Municípios, da implantação, da administração, da operação, da manutenção e da exploração de aeródromos públicos, direta ou indiretamente (BRASIL, 2016, p. 24).

Nesse contexto, uma nova configuração do quadro institucional foi implementada com a extinção da SEP/PR, migrando suas competências e atribuições para o então MTPAC, de acordo com o Quadro 81.

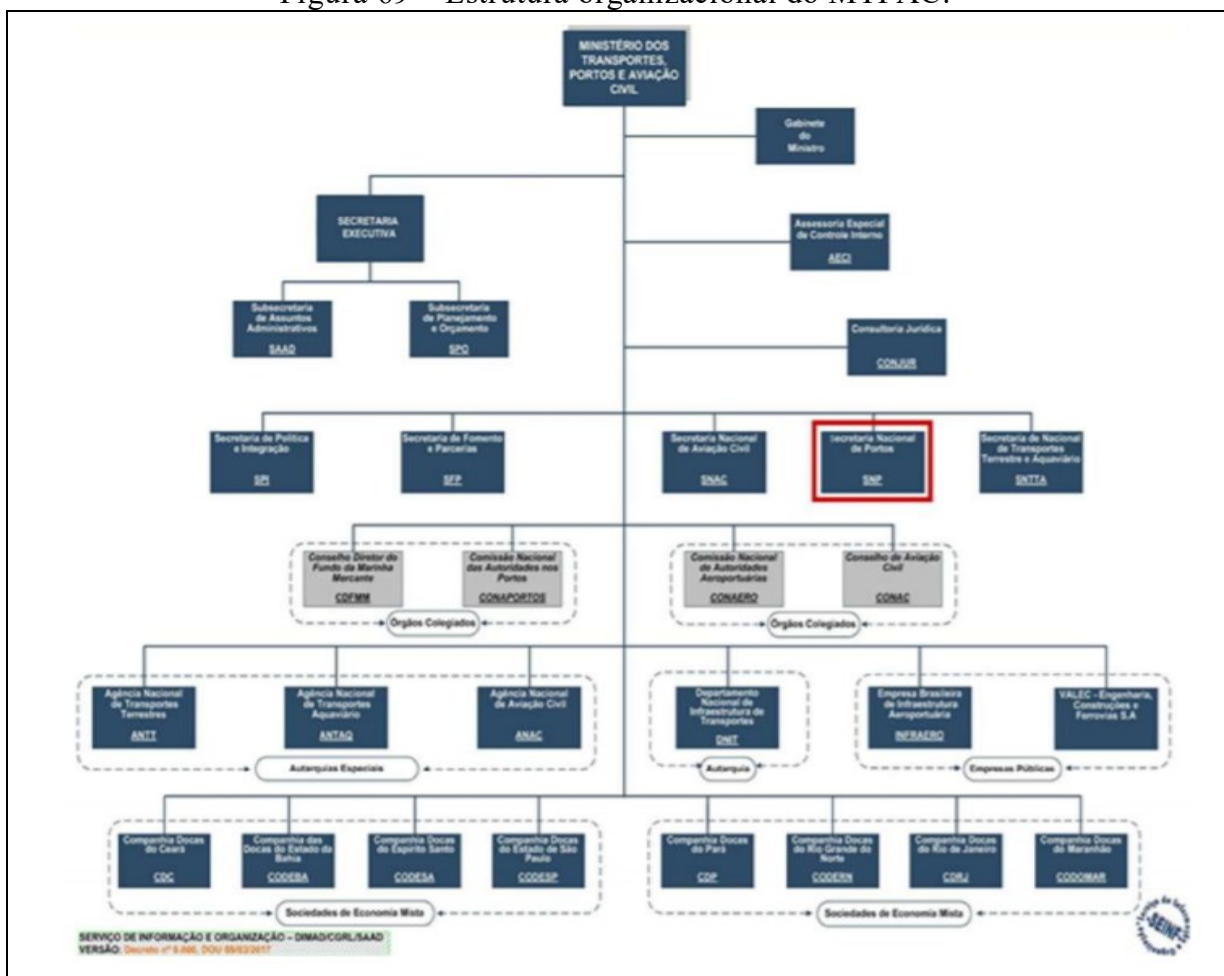
Quadro 81 – Evolução do quadro institucional II.

Temas	Lei nº 8.630/1993	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 8.033/2013	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 13.341/2016
Administração	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária
Planejamento	Autoridade Portuária	SEP/PR	MTPAC
Poder Concedente	Autoridade Portuária	SEP/PR	MTPAC
Regulação	Autoridade Portuária	ANTAQ	ANTAQ
Fiscalização	Autoridade Portuária	ANTAQ	ANTAQ

Fonte: Adaptado de Zilli e Gianezini (2019) a partir de Cristino (2013) e Decreto nº 13.341/2016.

Em 2017, o Decreto nº 9.000 de 08 de março de 2017, aprovou uma nova estrutura regimental do MTPAC com o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança (Figura 69).

Figura 69 – Estrutura organizacional do MTPAC.



Fonte: Ministério dos Transportes – Secretaria Nacional dos Portos (2017, p. 24).

O Decreto nº 9.000/2017 ainda cria a Secretaria Nacional de Portos (SNP), incorporando em seu escopo as instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres em

articulação com a Secretaria de Política e Integração, e determinando de acordo com o artigo 22º, a competência de:

- I - assessorar o Ministro de Estado na coordenação e supervisão dos órgãos e entidades vinculadas do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;
- II - propor, implementar e monitorar a política nacional de transportes, do setor de portos e instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres, em articulação com a Secretaria de Política e Integração;
- III - participar da formulação e implementação do planejamento estratégico do Ministério, relativo ao setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres, propondo prioridades dos programas de investimentos;
- IV - coordenar e acompanhar os assuntos do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres, que necessitem de posicionamento do Governo brasileiro perante organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados, respeitadas as competências legais dos demais órgãos e entidades governamentais;
- V - propor atualizações e orientar a implementação de planos, programas e ações destinadas ao desenvolvimento do SNV, relativo ao setor portuário;
- VI - elaborar e propor ao Ministro de Estado a aprovação dos planos de outorgas para exploração da infraestrutura e de prestação de serviços do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;
- VII - propor ao Ministro de Estado:
 - a) a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão da infraestrutura do setor portuário;
 - b) a aprovação de planos de investimentos do setor portuário;
 - c) a celebração de instrumentos de cooperação técnica e administrativa de atividades portuárias;
 - d) a transferência para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio de convênios de delegação, da exploração do setor portuário; e
 - e) a aprovação dos planos de desenvolvimento e zoneamento dos portos marítimos, fluviais e lacustres;
- VIII - assistir tecnicamente o Ministro de Estado nas matérias pertinentes ao PPI e a outros programas e iniciativas relativas ao setor portuário, em articulação com a Secretaria de Fomento e Parcerias;
- IX - monitorar as parcerias com a iniciativa privada relativas ao setor portuário, e articular com órgãos públicos e sociedade civil envolvidos;
- X - monitorar e avaliar a execução física, orçamentária e financeira das ações em andamento nas entidades vinculadas e inseridas nos programas do setor portuário;
- XI - assessorar e subsidiar tecnicamente o Ministro de Estado em sua participação na CONAPORTOS; e
- XII - desempenhar as atividades de Secretaria-Executiva do CONAPORTOS e acompanhar e avaliar os projetos, as ações e o cumprimento das deliberações adotadas pela Comissão (BRASIL, 2017, p, 22-23).

E competia a Secretaria de Política e Integração (SPI), de acordo com o Decreto nº 9.000/2017, em seu artigo 10: “I - formular e avaliar a política nacional de transportes dos subsistemas ferroviário, rodoviário, aquaviário, portuário e aeroviário, e propor diretrizes para as ações governamentais, em articulação com as secretarias do Ministério.” (BRASIL, 2017, p. 16).

No mesmo ano, em 10 de maio, o Decreto nº 9.048 de 2017 destaca o MTPAC como responsável pelo poder concedente. O art. 1º do referido decreto, parágrafo único menciona

que ”O poder concedente será exercido pela União por intermédio do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, ouvidas as respectivas Secretarias” (BRASIL, 2017, p. 1).

Também vinculada ao MTPAC, cabe a ANTAQ, a regulação, supervisão e fiscalização das atividades de prestação de serviço de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária (BRASIL/ANTAQ, 2021), seguindo também o Decreto nº 9.048/2017, pois conforme o artigo 3º, incisos I e VII, passa a ter a competência de analisar a “[...] transferência de titularidade de contratos de concessão, de arrendamento ou de autorização [...]” (BRASIL, 2017, p. 2) e analisar e aprovar a transferência de controle societário dos concessionários, arrendatários e autorizados.

Ao poder concedente (MTPAC), compete a aprovação da transferência da titularidade dos contratos de concessão, arrendamento e de autorização, com análise da ANTAQ. Cabe a agência também seguir as orientações do Plano Nacional de Outorgas Portuárias (PNO) para a realização das licitações de concessão e arrendamento e chamadas públicas para autorização de instalações portuárias (BRASIL, 2017). A iniciativa privada continua com a sua participação na gestão e incremento de investimentos em zona primária e secundária.

Nesse contexto de novas regulamentações no marco regulatório, o Quadro 82 apresenta uma comparação entre competências da SEP/PR e a SNP/MTPAC.

Quadro 82 – Comparação entre a SEP/PR e a SNP/MTPAC a partir das mudanças no marco regulatório.

SEP/PR	SNP/MTPAC
Formulação e coordenação das políticas nacionais para o setor portuário.	Propor, implementar e monitorar a política nacional de transportes, do setor de portos e instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres, em articulação com a Secretaria de Política e Integração (SPI).
Elaboração dos Planos Gerais de Outorgas.	Elaboração e proposta de possíveis mudanças nos Planos Gerais de Outorgas ao ministro de estado.
Estabelecimento de diretrizes para a atuação internacional do País em organismos internacionais.	Coordenação e acompanhamento dos assuntos do setor portuário que são tratados em escala internacional.
Aprovação dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ).	Proposta da aprovação dos PDZ’s ao ministro dos transportes.

Fonte: Adaptado de MINFRA (BRASIL, 2019).

Novamente, uma nova configuração do quadro institucional foi implementada, agora com a criação da SNP/MTPAC, de acordo com o Quadro 83.

Quadro 83 – Evolução do quadro institucional III.

Temas	Lei nº 8.630/1993	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 8.033/2013	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 13.341/2016	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 9.048/2017
Administração	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária
Planejamento	Autoridade Portuária	SEP/PR	MTPAC	MTPAC/SPI/SNP
Poder Concedente	Autoridade Portuária	SEP/PR	MTPAC	MTPAC
Regulação	Autoridade Portuária	ANTAQ	ANTAQ	ANTAQ
Fiscalização	Autoridade Portuária	ANTAQ	ANTAQ	ANTAQ

Fonte: Adaptado de Zilli e Gianezini (2019) a partir de Cristino (2013), Decreto nº 13.341/2016 e Decreto nº 9.048/2017.

E com o objetivo de disciplinar a descentralização de competências relacionadas à exploração indireta das instalações portuárias dos portos organizados às respectivas administrações portuárias e criar o Índice de Gestão da Autoridade Portuária – IGAP é publicado no Diário Oficial da União (DOU) a Portaria nº 574, de 26 de dezembro de 2018, considerando “[...] os potenciais benefícios em termos de melhoria da eficiência e celeridade da descentralização [...] e também “ Considerando a necessidade de implementação de ferramentas de gestão, monitoramento e fiscalização das autoridades portuárias.” (BRASIL, 2018, p. 1).

De acordo com o artigo 2º da nova norma, são passíveis de delegação, às administrações portuárias as competências de elaboração do edital e a realização dos procedimentos licitatórios para o arrendamento de instalações portuárias no porto organizado, celebração e gestão dos contratos de arrendamentos e a fiscalização da execução de contratos de arrendamentos, com a respectiva anuência da ANTAQ (BRASIL, 2018).

Em 2019, com o objetivo de estabelecer uma nova organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, a MP nº 870, de 1 de janeiro de 2019, convertida em Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, proporciona a fusão de ministérios, e altera o nome do MTPAC para Ministério da Infraestrutura (MINFRA).

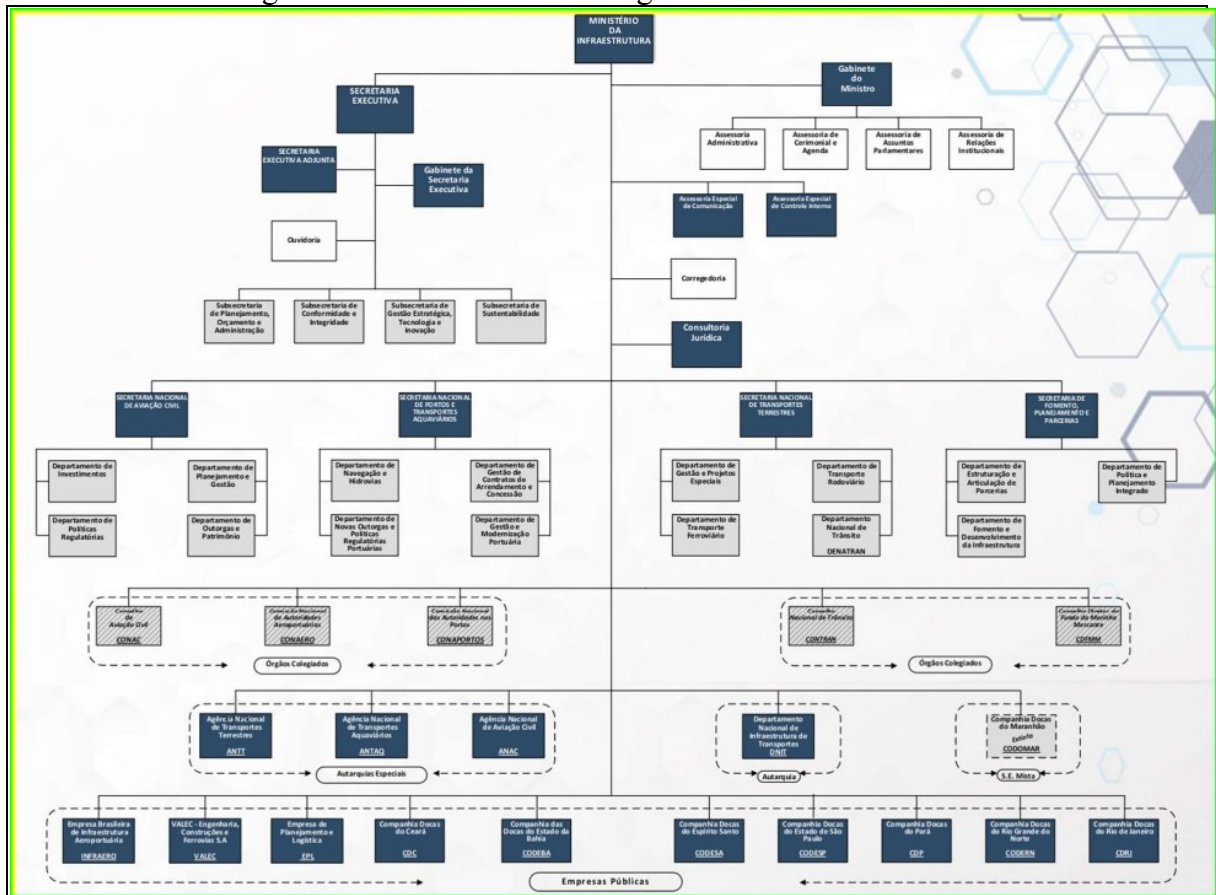
Nessa nova estrutura do MINFRA, integram a estrutura básica o Conselho de Aviação Civil (CONAC); o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM); a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (CONAPORTOS); a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO); o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN); o Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH); a Secretaria Nacional de Transportes Terrestres (SNTT), a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP) e as empresas públicas: Empresa de Planejamento e Logística (EPL), VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias

S.A, Empresa Brasileiro de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), além das sete companhias docas. Surge nessa estrutura, a agora denominada Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), dividindo suas responsabilidades com a SFPP.

Em 22 de maio de 2020, o Decreto nº 10.368 revoga o Decreto nº 9.676, de 2 de janeiro de 2019, incorporando no MINFRA, órgão da administração pública federal direta, uma nova estrutura. O Plano de Integridade do MINFRA 2021 em conformidade com o novo decreto apresenta a nova estrutura ministerial (Figura 70). Com essa nova estrutura organizacional o Decreto nº 10.368/2020, por meio do artigo 1º estabelece que o MINFRA tem como competências a:

- I - política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroaviário;
- II - política nacional de trânsito;
- III - marinha mercante e vias navegáveis;
- IV - formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres e execução e avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e das instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;
- V - formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;
- VI - participação no planejamento estratégico, no estabelecimento de diretrizes para sua implementação e na definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes;
- VII - elaboração ou aprovação dos planos de outorgas, na forma prevista em legislação específica;
- VIII - estabelecimento de diretrizes para a representação do País em organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados relativos às suas competências;
- IX - desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e das instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres em seu âmbito de competência, com a finalidade de promover a segurança e a eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros; e
- X - aviação civil e infraestruturas aeroportuária e de aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa (BRASIL, 2020, p. 1).

Figura 70 – Nova estrutura organizacional do MINFRA.



Fonte: MINFRA (BRASIL, 2020, p. 7).

Com a missão de “Proporcionar infraestrutura viária integrada e confiável para a mobilidade segura e eficiente de pessoas e bens, com vistas ao aumento da competitividade nacional” e a visão de “Tornar-se líder da América Latina em infraestrutura de transporte” o MINFRA possui o seguinte mapa estratégico (Figura 71).

O mapa estratégico do MINFRA é estruturado com três eixos: *i)* resultados para a sociedade: competitividade, segurança e satisfação; *ii)* foco de atuação: inovação e desburocratização, eficiência logística e sustentabilidade econômica; e *iii)* processos internos: governança. Informações, infraestrutura corporativa e pessoas.

Figura 71 – Mapa estratégico do MINFRA.



Fonte: MINFRA (BRASIL, 2020, p. 10)

O principal instrumento legal que dispõe sobre integridade no âmbito do MINFRA é a Portaria nº 2.873/2019, que instituiu as instâncias de governança do Ministério da Infraestrutura, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade.

A agora denominada Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA) agrega em seu escopo as políticas de empreendimentos portuários e hidroviários, além de assistir não somente o Ministro do Estado, mais também o Secretário-Executivo. De acordo com o artigo 19º do Decreto nº 10.368/2020 compete a SNPTA:

- I - assessorar o Ministro de Estado e o Secretário-Executivo na coordenação e na supervisão dos órgãos e das entidades vinculadas aos setores de transporte aquaviário e portuário;
- II - propor, implementar e monitorar a política nacional de transportes, no âmbito dos setores de transporte aquaviário e portuário, em articulação com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias;
- III - participar da formulação e da implementação do planejamento estratégico do Ministério, relativo aos setores de transporte aquaviário e portuário, e propor prioridades para os programas de investimentos;

- IV - coordenar e acompanhar os assuntos dos setores de transporte aquaviário e portuário, que necessitem de posicionamento do Governo brasileiro perante organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados, respeitadas as competências legais dos demais órgãos e entidades governamentais;
- V - propor atualizações e orientar a implementação de planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Viação, relativos aos setores de transporte aquaviário e portuário;
- VI - estabelecer as diretrizes para a elaboração de planos de outorga e de propostas tarifárias, no setor de transporte aquaviário, e elaborar e propor a aprovação dos planos de outorgas para exploração dos setores de transporte aquaviário e portuário;
- VII - propor ao Secretário-Executivo:
- a) a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, supressão vegetal ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, à manutenção e à expansão da infraestrutura do setor portuário;
 - b) os planos de investimentos dos setores de transporte aquaviário e portuário;
 - c) a celebração de instrumentos de cooperação técnica e administrativa relacionados aos setores de transporte aquaviário e portuário;
 - d) a transferência para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio de convênios de delegação, da exploração de ativos dos setores de transporte aquaviário e portuário; e
 - e) a aprovação dos planos de desenvolvimento e zoneamento dos portos marítimos, fluviais e lacustres, elaborados pelas administrações portuárias;
- VIII - assistir tecnicamente o Ministro de Estado e o Secretário-Executivo nas matérias pertinentes aos programas e às iniciativas relativas aos setores de transporte aquaviário e portuário;
- IX - monitorar e avaliar a execução física, orçamentária e financeira das ações em andamento nas entidades vinculadas e inseridas nos programas dos setores de transporte aquaviário e portuário;
- X - acompanhar a implementação, propor a atualização e promover a integração da política nacional de transporte, no que couber, com as diversas esferas de Governo e com a sociedade civil;
- XI - assessorar e subsidiar tecnicamente o Ministro de Estado em sua participação na Conaportos;
- XII - desempenhar as atividades de Secretaria-Executiva da Conaportos e acompanhar e avaliar os projetos, as ações e o cumprimento das deliberações adotadas pela Comissão;
- XIII - propor e supervisionar a implementação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento da marinha mercante;
- XIV - participar da formulação da política de aplicação dos recursos do Fundo da Marinha Mercante;
- XV - propor as diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação e para liberação do transporte de cargas prescrites;
- XVI - coordenar a elaboração de estudos e projeções relativos à disponibilidade do serviço de praticagem, com atenção às exigências de segurança e acessibilidade às instalações portuárias, em articulação com a Autoridade Marítima;
- XVII - propor, implementar e monitorar o planejamento nos setores de transporte aquaviário e portuário; e
- XVIII - acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos transferidos a título de participação da União no capital social das Companhias Docas (BRASIL, 2020, p. 15-16).

A nova SNPTA/MINFRA divide parte das responsabilidades portuárias com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP), que de acordo com o artigo 29º do Decreto nº 10.368/2020 em seu parágrafo I compete “[...] formular e avaliar a política nacional de transportes e propor diretrizes para as ações governamentais, em articulação com as

Secretarias do Ministério.” (BRASIL, 2020, p. 26). E no artigo 19º em seu parágrafo II, complete a SNPTA “[...] propor, implementar e monitorar a política nacional de transportes, no âmbito dos setores de transporte aquaviário e portuário, em articulação com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias.” (BRASIL, 2020, p. 15).

Assim, o Quadro 84 apresenta uma comparação da SNPTA/MINFRA em relação à então SNP/MTPAC.

Quadro 84 – Comparação entre a SNP/MTPAC e a SNPTA/MINFRA a partir das mudanças no marco regulatório.

SNP/MTPAC	SNPTA/MINFRA
Respostas ao Ministro de Estado.	Respostas ao Ministro de Estado e ao Secretário Executivo.
Propor, implementar e monitorar a política nacional de transportes, do setor de portos e instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres, em articulação com a Secretaria de Política e Integração (SPI).	Propor, implementar e monitorar a política nacional de transportes, no âmbito dos setores de transporte aquaviário e portuário, em articulação com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP).
Elaboração e proposta de possíveis mudanças nos Planos Gerais de Outorgas ao Ministro de Estado.	Estabelecimento das diretrizes para a elaboração de Planos de Outorga e de propostas tarifárias no setor de transporte aquaviário, bem como elaboração e proposta da aprovação dos Planos de Outorgas dos setores de transporte aquaviário e portuário.
Propor ao Ministro do Estado a aprovação de planos de investimentos do setor portuário.	Propor ao Secretário-Executivo os planos de investimentos dos setores de transporte aquaviário e portuário.

Fonte: Adaptado de MINFRA (BRASIL, 2019).

E com um alinhamento ao MINFRA a ANTAQ (BRASIL, 2021, p.1) tem por finalidade implementar as políticas no ministério “[...] segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação. É responsável por regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária.”.

E de acordo com o MINFRA (2019), a partir do PNL, quando analisadas as mudanças do marco regulatório relativas a esferas de planejamento, fiscalização de contratos, responsabilidades da ANTAQ, TUP, contratos de arrendamento e prazos de arrendamento, observa-se as principais alterações, detalhadas no Quadro 85.

Quadro 85 – Principais modificações no marco regulatório para o planejamento, TUP e arrendamento.

Marco Regulatório	Planejamento	TUP	Arrendamento
Lei nº 8.630/1993	Descentralizado nos portos (Autoridade Portuária)	Movimentação de carga própria, dentro ou fora do porto organizado	Contratos com prorrogação até o limite de 50 anos
Lei nº 12.815/2013 e Decreto nº 8.033/2013	Centralizado na SEP	Movimentação de carga de terceiros, apenas fora do porto organizado	-
Decreto nº 9.000/2017 e nº 9.048/2017	Centralizado no MTPAC com divisão das responsabilidades entre a SPI e a SNP.	-	Contratos com prorrogação até o limite de 70 anos
Decreto nº 10.368/2020	Centralizado no MINFRA com divisão das responsabilidades entre a SFPP e a SNPTA	-	-

Fonte: Adaptado de MINFRA (BRASIL, 2019).

Corroborando com as devidas normas, o Quadro 86 atualiza a vinculação das estruturas mais relevantes para o setor portuário, envolvendo a administração, planejamento, poder concedente, regulação e fiscalização, atualmente em vigor, sob a égide do novo Decreto nº 10.368/2020.

Quadro 86 – Evolução do quadro institucional IV.

Temas	Lei nº 8.630/1993	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 8.033/2013	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 13.341/2016	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 9.048/2017	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 10.368/2020
Administração	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária	Autoridade Portuária
Planejamento	Autoridade Portuária	SEP/PR	MTPAC	MTPAC/SPI/SNP	MINFRA/SFPP/SNPTA
Poder Concedente	Autoridade Portuária	SEP/PR	MTPAC	MTPAC	MINFRA
Regulação	Autoridade Portuária	ANTAQ	ANTAQ	ANTAQ	ANTAQ
Fiscalização	Autoridade Portuária	ANTAQ	ANTAQ	ANTAQ	ANTAQ

Fonte: Adaptado de Zilli e Gianezini (2019) a partir de Cristino (2013), Decreto nº 13.341/2016, Decreto nº 9.048/2017 e Decreto nº 10.368/2020.

Em plena pandemia de COVID-19, lançou-se a MP nº 945, de 4 de abril de 2020, convertida em Lei nº 14.047, de 24 de agosto de 2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.672, de 12 de abril de 2021, adaptando a Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013), com o objetivo de garantir o funcionamento dos portos, caracterizada como uma atividade essencial. Anteriormente, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 24 de março de 2021, a Portaria nº 51, de 23

de março de 2021, possibilitando a autorização para uso comercial de áreas não afetadas às operações portuárias. A nova portaria consolida as Portarias n.º 409, de 27 de novembro de 2014, e n.º 114, de 23 de março de 2016, da extinta SEP/PR.

A partir desse contexto, o MINFRA (BRASIL, 2021a, p. 1) declara que:

As áreas não ligadas à operação portuária são aquelas localizadas dentro dos portos que estão vazias e não estão relacionadas à movimentação de passageiros e cargas. Com a regulamentação, as autoridades portuárias terão mais liberdade para ceder o uso desses pontos para diversos serviços, de forma a captar mais receitas, por meio de empresas que queiram montar atividades comerciais (BRASIL, 2021a, p. 1).

As adaptações, de acordo com o Ministério da Economia (2021, p. 1) trazem “[...] mais flexibilidade na gestão dos portos públicos, favorecendo a racionalização do uso do espaço, a atração de investimentos, além de aumento da eficiência e expansão da capacidade de movimentação de cargas”. O Quadro 87 sintetiza as principais alterações.

Quadro 87 – Síntese das principais alterações trazidas pela Lei nº 14.047/2020 regulamentada pelo Decreto nº 10.672/2021.

(continua)

Temas	Lei nº 14.047/2020 / Decreto nº 10.672/2021
Liberdade de preços	Mudanças na redação no art. 3º da Lei de Portos reforçam a lógica de liberdade de preço nas operações portuárias, reprimindo práticas prejudiciais à competição e abuso do poder econômico.
Simplificação	Simplificação e flexibilização dos contratos de arrendamentos de instalações portuárias, deixando de ser consideradas cláusulas essenciais dos contratos: reversão de bens; adoção de medidas de fiscalização aduaneira de mercadorias, veículos e pessoas; forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos e dos métodos e práticas de execução das atividades, bem como a indicação dos órgãos ou entidades competentes para exercê-las.
ANTAQ	Poderá regulamentar outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas na legislação específica, o que lhe confere mais ferramentas para incentivar o uso de áreas ociosas nos portos. Competência para fixar o valor de contrato acima do qual faz-se necessária a realização de audiência pública do certame licitatório de contrato de arrendamento portuário, e traz flexibilizações ao regime de aprovação de investimentos de contratos de arrendamento.
Dispensa de Licitação	Criou-se a possibilidade de dispensa de licitação quando for comprovado que há um único interessado na exploração da área, após a realização de um chamamento público pela autoridade portuária. Antes, para atender aos ritos legais de arrendamento portuário, era necessário percorrer todos os trâmites e controles necessários para a realização de licitação, processo que leva cerca de dois anos até a assinatura de um contrato, mesmo quando não havia competição – algo relativamente frequente no setor, dado que mais de 60% da demanda por arrendamentos portuários são para movimentação de cargas de empresas com operação verticalizada.
Uso temporário	A licitação não será obrigatória para o regime de exploração de áreas denominado uso temporário, permitindo que interessados testem a viabilidade de movimentar cargas sem mercado consolidado por meio de contrato com prazo máximo de 48 meses. Na hipótese de haver mais de um interessado e não ser possível alocar a todos, a administração portuária promoverá processo seletivo simplificado para escolher o projeto que melhor atenda ao interesse público e do porto. Transcorrido o prazo de quatro anos, se a exploração da nova carga se mostrar viável, o governo realizará uma licitação padrão para o arrendamento.

Quadro 87 – Síntese das principais alterações trazidas pela Lei nº 14.047/2020 regulamentada pelo Decreto nº 10.672/2021.

(conclusão)

Temas	Lei nº 14.047/2020 / Decreto nº 10.672/2021
Segurança jurídica	Os contratos firmados entre os concessionários do porto organizado, que exercem o papel de administração portuária privada, e terceiros serão regidos pelas normas de direito privado, o que reforça a segurança jurídica e aumenta a atratividade das concessões.
Serviço essencial	O novo texto muda a legislação dos trabalhadores portuários e inclui a categoria como serviço essencial. Além disso, a escalação diária de trabalhadores avulsos deverá ser realizada por meio eletrônico (aplicativo de celular), evitando as aglomerações geradas pela escalação presencial nos portos.

Fonte: Ministério da Economia (2021, p. 1).

E para finalizar a compreensão das principais regulamentações implementadas nos anos de 2000 a 2021, o Quadro 88 sintetiza esse período.

Quadro 88 – Síntese das principais regulamentações nos anos 2000 a 2020.

Anos	Regulamentação
2001	Lei nº 10.233/2001 – criação da ANTAQ.
2002	Decreto nº 4.122/2002 – determina a finalidade da ANTAQ.
2007	Lei nº 11.518/2007 - criação da Secretaria Especial de Portos (SEP/PR).
2010	Lei nº 12.314/2010 - Alteração denominação da SEP/PR para Secretaria de Portos da Presidência da República
2013	Lei nº 12.815/2013 - nova Lei dos Portos. Decreto nº 8.033/2013 – regulamenta da nova Lei dos Portos.
2014	Portaria nº 3/2014 - Diretrizes para elaboração/revisão dos instrumentos de planejamento portuário
2016	Lei nº 13.341/2016 - Extinção da SEP/PR e transformando o Ministério dos Transportes (MT) em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC).
2017	Decreto nº 9.000/2017 – nova estrutura regimental do MTPAC e criação da Secretaria Nacional dos Portos (SNP) com diretrizes conjuntas com a Secretaria de Política e Integração (SPI). Decreto nº 9.048/2017 - Transfere poder concedente para o MTPAC
2018	Portaria 574/2018 - Descentraliza as atividades relacionadas à exploração dos portos organizados às respectivas administrações portuárias.
2019	Lei 13.844/2019 – fusão de ministérios e alteração do nome do MTPAC para Ministério da Infraestrutura (MINFRA), trazendo uma nova denominação da SNP para Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA).
2020	Decreto nº 10.368/2020 – aprova nova estrutura regimental do MINFRA e diretrizes distintas e complementares para a SNPTA e SFPP. Lei nº 14.047/2020 – na pandemia de COVID-19 garante o funcionamento dos portos como atividade essencial.
2021	Decreto nº 10.672/2021 – regulamenta a Lei 14.047/2020 Portaria nº 51/2021 – autorização para uso comercial de áreas não afetadas às operações portuárias.

Fonte: Elaboração própria a partir das Leis, Decretos e Portarias referenciados.

Em consonância a uma visão interdisciplinar e ao encontro de uma agenda de pesquisa envolvendo o meio ambiente, cabe mencionar as regulamentações transversais, que abarcam as questões ambientais.

4.1.1.3.4 Regulamentação ambiental

A ANTAQ (BRASIL, 2021), órgão com competência para regular e fiscalizar as atividades de prestação de serviço de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária destaca as seguintes regulamentações relacionadas a legislação ambiental sob o escopo do universo portuário brasileiro, a partir da década de 1980 até o final dos anos 2010.

Na década de 1980 destacam-se os licenciamentos para atividades potencialmente poluidoras e impacto ambiental, por meio da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981); o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como ferramenta da avaliação de controle da degradação do meio ambiente (Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986), a instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988) e a própria Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 225, capítulo VI: todos tem o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Nos anos de 1990, também emergem as questões relacionada ao cumprimento das normas de proteção do meio ambiente, ficando como responsável o Conselho da Autoridade Portuária – CAP (Lei nº 8.630, de 26 de fevereiro de 1993), os resíduos sólidos (Resolução CONAMA nº 05, de 05 de agosto de 1993); licenciamento ambiental (Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997); o princípio da responsabilidade solidária observando a cadeia hierárquica de atribuições e determina as penalidades referentes aos delitos ambientais (Lei nº 9.605, 12 de fevereiro de 1998), sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro 1998) e os compromissos básicos dos agentes portuários, públicos e privados (Agenda Ambiental Portuária, de 02 de dezembro de 1998, Resolução CIRM 006, de 02 de dezembro de 1998).

Durante os anos 2000, também foram regulamentadas normas que enfatizavam o tratamento dos resíduos, planos de emergência individuais, manual de procedimentos de riscos à poluição e auditorias ambientais (Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000); vigilância sanitária nos portos de controle sanitário (Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 217, de 01 de agosto de 2002); Plano de Emergência Individual para combater os possíveis e prováveis danos causados por acidentes com óleo decorrentes de suas atividades portuárias (Resolução CONAMA nº 293, de 12 de dezembro de 2001 e Resolução CONAMA nº 398, de 12 de junho de 2008); aspectos a serem considerados pela auditoria ambiental nos portos organizados (Resolução CONAMA nº 306, de 05 de julho de 2002) e diretrizes ambientais para o seu

enquadramento, bem como estabelecer as condições e padrões de lançamento de efluentes (Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005).

Nessa mesma década, delimitou-se no âmbito dos portos e terminais marítimos, a criação e estruturação do Setor de Gestão Ambiental e de Segurança e Saúde de Trabalho – SGA (Portaria nº 104, de 29 de abril de 2009/ SEP); Regulamento Técnico de Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos Sólidos nas áreas de Portos, Aeroportos, Passagens de Fronteiras e Recintos Alfandegados (Resolução nº 56, de 06 de agosto de 2008/ ANVISA); os PDZ deverão contemplar a situação ambiental dos portos, incluindo a gestão ambiental e o licenciamento ambiental (Portaria 414, de 30 de dezembro de 2009/ SEP) e novos conceitos para a retirada de resíduos sólidos de embarcações, definindo responsabilidades e procedimentos para sua retirada e descarte (Resolução nº 72, de 29 de dezembro de 2009/ ANVISA).

Na década de 2010, implementaram-se os requisitos mínimos e as medidas de proteção à segurança, à saúde e ao meio ambiente de trabalho nas atividades da indústria de construção e reparação naval (Portaria SIT n.º 200, de 20 de janeiro de 2011 – NR-34 Norma Regulamentadora NR-34); os procedimentos específicos a serem aplicados pelo IBAMA na regularização ambiental de portos e terminais portuários, bem como os outorgados às companhias docas (Portaria MMA nº 424, de 26 de outubro de 2011); institui-se o Programa Federal de Apoio à Regularização e Gestão Ambiental Portuária - PRGAP de portos e terminais portuários marítimos, inclusive os outorgados às Companhias Docas (Portaria Interministerial MMA/SEP/PR nº 425, de 26 de outubro de 2011); cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para proteção das paisagens naturais notáveis (Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011) e procedimento transitório de autorização ambiental para o exercício da atividade de transporte marítimo e interestadual, terrestre e fluvial, de produtos perigoso (Instrução Normativa nº 05, de 09 de maio de 2012/IBAMA).

Também foram normatizados procedimentos para gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional (Resolução CONAMA nº 454, de 01 de novembro de 2012); estudos ambientais para o licenciamento nas celebrações de contratos de concessão, arrendamento, expedição de autorização para instalações portuárias e o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II com o monitoramento ambiental (Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013; Decreto nº 8.033, de 27 de julho de 2013); Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (Decreto nº 8.127, de 22 de outubro de 2013); parada ou fundeio de embarcação no Mar Territorial Brasileiro deve

ser feita em local conveniente com os interesses de prevenção à poluição ambiental (NORMAM nº 08/DPC REV. 1, de 14 de janeiro de 2014); internalização dos princípios da Convenção de Água de Lastro (NORMAM nº 20 da Autoridade Marítima REV. 1, de 27 de janeiro de 2014 – Marinha do Brasil) e construção e a operação de eclusas ou de outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis em vias navegáveis e potencialmente navegáveis (Lei nº 13.081, de 2 de janeiro de 2015).

A partir das convenções e acordos internacionais ratificados pelo Brasil, o relatório Qualidade Ambiental e Atividade Portuária no Brasil da ANTAQ (2006) menciona documentos relativos às regras de tráfego de embarcações e segurança na navegação internacional (Resoluções A.857 e A.851 (20) da Organização Marítima Internacional - OMI); sistema e critérios de comunicação de acidentes em navios (Resolução MSC 43 (64) da OMI); convenção internacional para a prevenção da poluição causada por navios (MARPOL/73/78); convenção internacional para preparo, resposta e cooperação em caso de poluição por óleo (OPRC/90); Convenções de Paris/1974-Londres/1972-Basiléia/1989 que tratam da poluição marítima e resíduos perigosos; os regulamentos de manuseio, estocagem, transporte, simbologia com produtos perigosos (International Maritime Dangerous Goods Code – IMDGC da IMO); Convenção Internacional de Responsabilidade Civil por danos causados por poluição por óleo (CLC/69), bem como os planos globais de ação para controle da poluição marítima.

Em suma, a regulamentação federal, além de abordar e direcionar ações para consolidar e desenvolver a gestão institucional da própria SNPTA, ANTAQ e Autoridade Portuária, a participação dos atores públicos e privados na infraestrutura e superestrutura portuária, necessitam também estar em consonância com as regulamentações ambientais, respeitando as suas características e o meio de inserção local.

A seguir, são detalhados os instrumentos de planejamento portuário atualmente em vigor, ao encontro da Portaria SEP/PR nº 03, de 07 de janeiro de 2014, posterior ao Decreto regulamentador nº 8.033/2013 e a Lei nº 12.815/2013 e a nova Portaria MINFRA nº 61, de 10 de junho de 2020, direcionando novos instrumentos.

O atual marco institucional tem no Decreto nº 9.203/2017 as diretrizes para o processo de Governança, detalhado na sequência.

4.1.1.4 Governança

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece que “[...] compete à alta administração dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional implementar e manter mecanismos e instâncias de governança.” (BRASIL, MINFRA, 2017, p. 12).

A GovP é conceituada pelo decreto como “[...] o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2017, p. 1).

De acordo com art. 3º do referido decreto, são princípios da GovP: *i)* capacidade de resposta; *ii)* integridade; *iii)* confiabilidade; *iv)* melhoria regulatória; *v)* prestação de contas e responsabilidade; e *vi)* transparência (BRASIL, 2017). Já o art. 4º determina as seguintes diretrizes para a GovP:

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Com relação aos mecanismos para o exercício da GovP, o art. 5º estabelece a liderança, estratégia e controle.

A liderança refere-se a um conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental “[...] exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: integridade; competência; responsabilidade; e motivação.” (BRASIL, 2017, p. 2)

A estratégia compreende a “[...] definição e o monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e ações de unidades e organizações envolvidas na sua execução, além de critérios de priorização [...]” (BRASIL, 2017, p. 1).

O controle “[...] compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade [...]” (BRASIL, 2017, p.1) de recursos públicos.

4.1.1.4.1 Estrutura e modelo de governança

A Figura 72 explicita as instâncias de governança (deliberativa, supervisora e propositiva e executora) do Ministério da Infraestrutura (MINFRA) de acordo com o Decreto nº 9.203/2017.

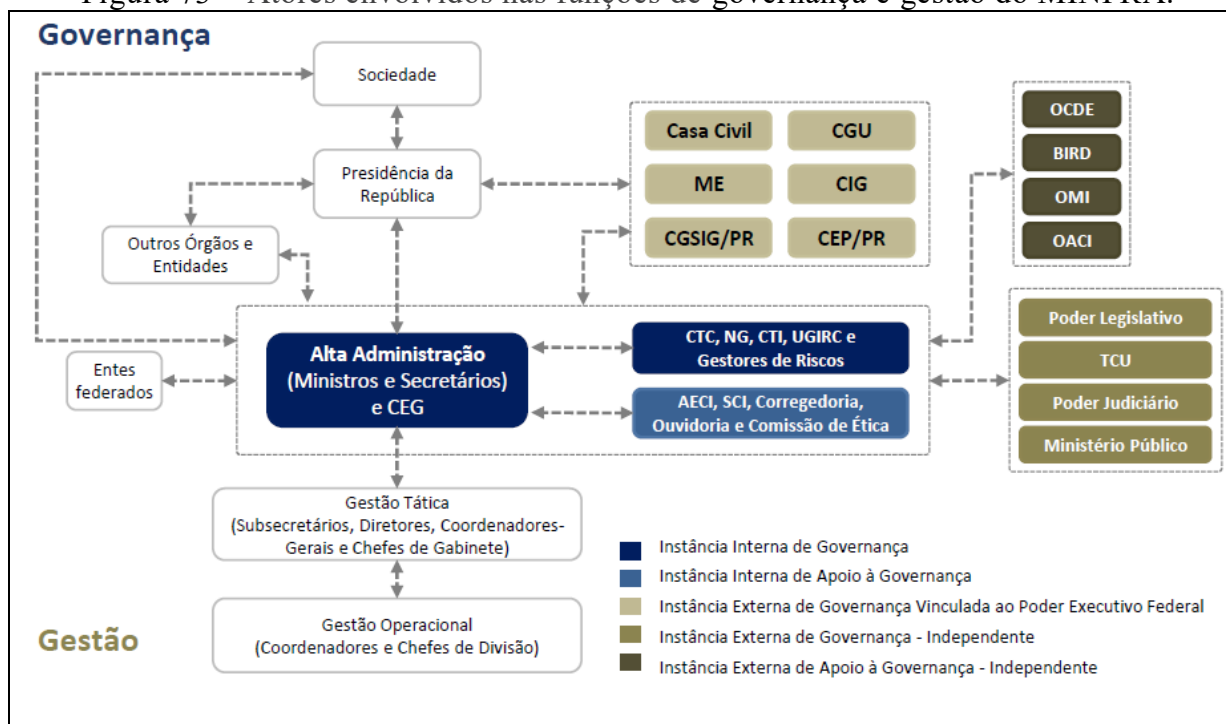
Figura 72 – Instâncias de governança do MINFRA.



Fonte: MINFRA (BRASIL, 2021, p. 12).

No MINFRA, o Modelo de Governança Corporativo tem por base as referências de melhores práticas de governança e gestão, incluindo o Referencial Básico de Governança do TCU, aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal (Figura 73).

Figura 73 – Atores envolvidos nas funções de governança e gestão do MINFRA.



Fonte: MINFRA (BRASIL, 2021, p. 12).

A Alta Administração é composta pelo Ministro de Estado da Infraestrutura, bem como pelos ocupantes de cargos de natureza especial e de nível 6 do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

O Comitê Estratégico de Governança (CEG) do MINFRA, pertencente a instância deliberativa, é a mais alta instância de governança do órgão e tem a competência de:

aprovar políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos de monitoramento e de comunicação para a gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão, bem como de promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo Comitê Interministerial de Governança - CIG, composto pela Casa Civil, Ministério da Economia e Controladoria Geral da União – CGU (BRASIL/MINFRA. 2021, p. 12).

O CEG é composto pelo Ministro de Estado da Infraestrutura, que o preside, pelo Secretário Executivo, pelos titulares da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SNAC), Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), Secretaria Nacional de

Transportes Terrestres (SNTT), Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP), Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, Subsecretaria de Conformidade e Integridade, Subsecretaria de Gestão Estratégica, Tecnologia e Inovação e Subsecretaria de Sustentabilidade (BRASIL/ MINFRA, 2021).

A Portaria nº 55, de 25 de março de 2021, ainda define que as outras instâncias de governança no âmbito do MINFRA, na instância supervisora e propositiva (BRASIL, MINFRA, 2021), conforme o Quadro 89.

Quadro 89 – Outras instâncias de governança.

Comitês	Objetivo
Comitê Técnico de Governança (CTG)	Juntamente com o CEG, compõe as duas instâncias de Supervisão da Governança no âmbito do MINFRA, com a função de estimular e supervisionar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo CEG.
Núcleo de Governança (NG)	Assessora e orienta as instâncias de Supervisão da Governança na implementação das metodologias e instrumentos para a gestão, riscos e controles internos da gestão.
Comitê Técnico de Integridade (CTI)	Auxilia na implementação do Programa de Integridade da Pasta e exerce o seu monitoramento contínuo, visando o aperfeiçoamento na prevenção, detecção e no combate à ocorrência de atos lesivos.
Unidade de Gestão, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (UGICR)	Promove os atos necessários ao cumprimento dos objetivos estratégicos, das políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para a comunicação e institucionalização da gestão, integridade, riscos e controles internos da gestão.
Gestores de Processos de Gestão (GPG)	Geri riscos dos processos de trabalho da sua unidade, gera e reporta informações tempestivas e confiáveis sobre a gestão, integridade, riscos e controles internos da gestão às instâncias de Supervisão de Governança.

Fone: Elaborado a partir do MINFRA (BRASIL, 2021).

E com relação as principais instâncias internas de apoio a governança (Quadro 90).

Quadro 90 – Outras instâncias de governança.

(continua)

Instâncias	Objetivo
Assessoria Especial de Controle Interno (AECI)	Assessora diretamente o Ministro de Estado nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão. Atualmente a AECI é a Unidade de Gestão da Integridade no Minfra e tem atualmente em sua estrutura o Escritório de Gestão de Riscos.
Subsecretaria de Conformidade e Integridade (SCI)	Planeja, orienta e coordena as atividades de disseminação da cultura de conformidade, de prevenção de incidentes de fraude, corrupção e lavagem de dinheiro, de controles internos, de análise de integridade dos gestores e de contrapartes, bem como garante a responsabilização de terceiros e reporta à Alta Administração do Ministério o andamento das ações de conformidade, visando garantir um ambiente íntegro para as políticas públicas no âmbito do Ministério.
Corregedoria	Integra o Sistema de Correição do Poder Executivo federal, na qualidade de unidade seccional, e está subordinada administrativamente ao Ministro de Estado da Infraestrutura e sob a supervisão técnica da Controladoria Geral da União – CGU.

Quadro 90 – Outras instâncias de governança.

(conclusão)

Instâncias	Objetivo
Ouvidoria	Atua na interface com os usuários dos serviços de infraestrutura, caracterizando-se como o canal de recebimento de denúncias, sugestões e reclamações, e também realiza avaliações constantes dos serviços prestados pelo MINFRA por meio de pesquisas e análises.
Comissão de Ética	Atua como instância consultiva, de apuração de conduta ética e de representação do Órgão junto à Rede de Ética do Poder Executivo Federal.

Fone: Elaborado a partir do MINFRA (BRASIL, 2021).

E por fim, as principais instâncias externas de governança vinculadas ao Poder Executivo Federal, instâncias externas de governança - independentes e instâncias externas de apoio à governança - independentes (Quadro 91).

Quadro 91 – Principais instâncias externas de governança.

Instâncias Externas de Governança vinculadas ao Poder Executivo Federal	Objetivos
Casa Civil	Coordenar e acompanhar as atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e políticas públicas, bem como coordenar, articular e fomentar políticas públicas necessárias à retomada e à execução de obras de implantação dos empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos
Ministério da Economia	Responsável por realizar atividades relacionadas, dentre outras, à Fazenda Nacional, ao planejamento e orçamento federal, à gestão, à indústria, ao comércio exterior, e às políticas voltadas ao trabalho.
CGSI Comitê Gestor de Segurança da Informação da Presidência da República	Assessora o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI PR) nas atividades relacionadas à segurança da informação.
CGU Controladoria Geral da União	Responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.
CIG Comitê Interministerial de Governança	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
CEP/PR Comissão de Ética Pública da Presidência da República	Tem como missão zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal e da Lei de Conflito de Interesses 12 813 de 16 de maio de 2013 para orientar as autoridades quanto às respectivas condutas, de maneira a inspirar o respeito no serviço público e promover a ética na Administração Pública.
Instâncias Externas de Governança - Independentes	
Ministério Público	
Poder Judiciário e Poder Legislativo	
TCU Tribunal de Contas da União	
Instâncias Externas de Apoio à Governança - Independentes	
BIRD Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	
OACI Organização Internacional da Aviação Civil	
OMI Organização Marítima Internacional	
OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	

Fone: Elaborado a partir do MINFRA (BRASIL, 2021).

Além das regulamentações que direcionam as diretrizes e competências para as principais instituições do setor portuário brasileiro, incluindo questões ambientais e de governança, tem-se também direcionamentos específicos para a implementação de instrumentos de planejamento e gestão do setor, tema da próxima seção.

4.1.1.5 Instrumentos de planejamento portuário

De acordo com o MINFRA (BRASIL, 2021), foi a partir da criação da então denominada Secretaria Especial de Portos (SEP) em 2007, que o setor portuário brasileiro iniciou um conjunto de ações institucionais e de gestão, com o objetivo de proporcionar condições para o seu crescimento e desenvolvimento.

Os instrumentos de planejamento portuário, descritos a seguir, estão alicerçados na Portaria SEP/PR nº 03/2014 e na Lei nº 12.815/2013 com vinculação direta com o Poder Concedente e a Autoridade Portuária (Figura 74).

Figura 74 – Poder Concedente e Autoridade Portuária a partir da Portaria SEP/PR nº 03/2014 e Lei nº 12.815/2013.

PODER CONCEDENTE		AUTORIDADE PORTUÁRIA	
<p>PNLP</p> <p>Instrumento de planejamento estratégico do setor portuário nacional.</p> <p>Visa identificar demandas e expectativas dos diversos <i>clusters</i> portuários.</p>	<p>PGO</p> <p>Instrumento de planejamento para outorgas de portos, terminais públicos e privados.</p>	<p>PLANOS MESTRES</p> <p>Instrumento de planejamento estratégico voltado à unidade portuária, com base no PNLN.</p> <p>Visa direcionar ações, melhorias e investimentos no porto e em seus acessos.</p>	<p>PDZ</p> <p>Instrumento de planejamento operacional da Administração Portuária.</p> <p>Compatibiliza políticas de desenvolvimento urbano do município, estado e região em que se localiza o porto.</p>

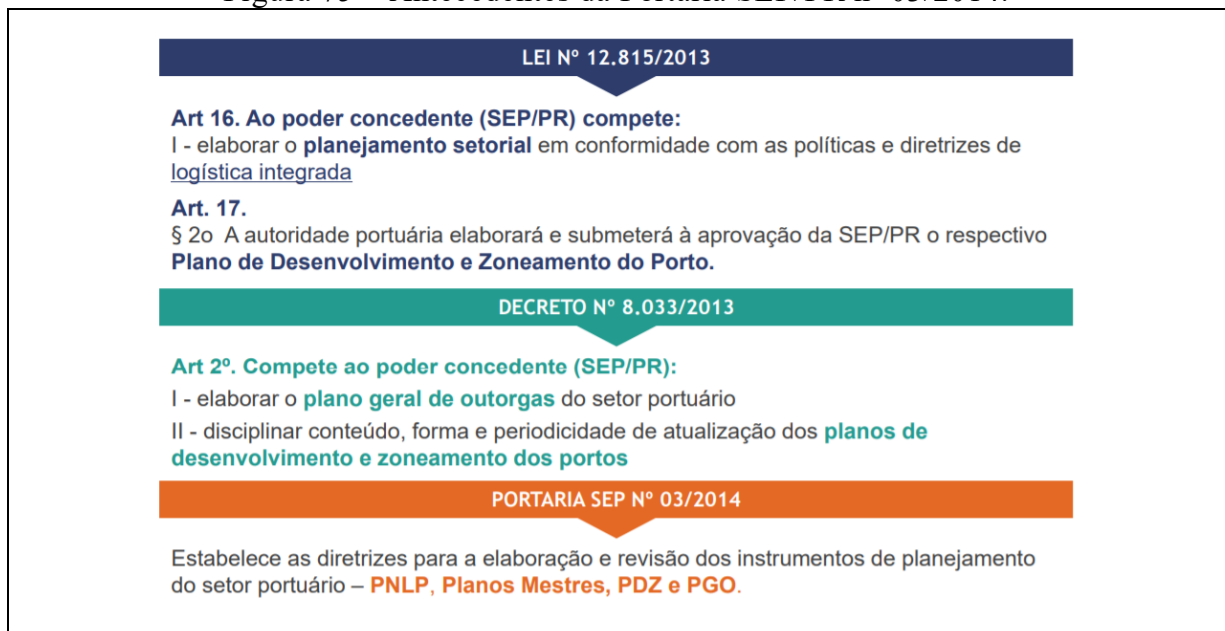
Fonte: MINFRA (BRASIL, 2019, p. 102).

Em 2012, ainda durante o período de formulação no novo marco legal de exploração portuária no Brasil (Lei nº 12.815/2013), surge o primeiro Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP 2012), com o objetivo de “[...] ser uma ferramenta de apoio na tomada de decisões e na busca de resultados para os problemas provocados pela falta de uma estrutura uniforme na divisão clara de tarefas e responsabilidades entre entidades públicas e privadas.” (BRASIL/MINFRA, 2021), permitindo a tomada de decisão em áreas temáticas como a infraestrutura, operações, capacidade logística acessos, gestão e meio ambiente.

Adicionalmente, também foram desenvolvidos planos diretores estratégicos, denominados Planos Mestres (PM) para 15 portos públicos de importância estratégica nacional, objetivando analisar as melhoras operacionais, necessidades de investimento em infraestrutura, superestrutura e acessos, e também ações importantes para a resolução de gargalos logísticos (BRASIL/MINFRA, 2021).

Com essa experiência, a Portaria SEP/PR nº 03, de 07 de janeiro de 2014, posterior ao Decreto regulamentador nº 8.033/2013 e a Lei nº 12.815/2013, institucionalizou de caráter contínuo a elaboração e revisões dos instrumentos de planejamento portuário intitulados: Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), Plano Mestre (PM), Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e o Plano Geral de Outorgas Portuárias (PGO), incorporando um conjunto funcional de instrumentos de planejamento portuário nacional, conforme ilustrado na Figura 75 e 76.

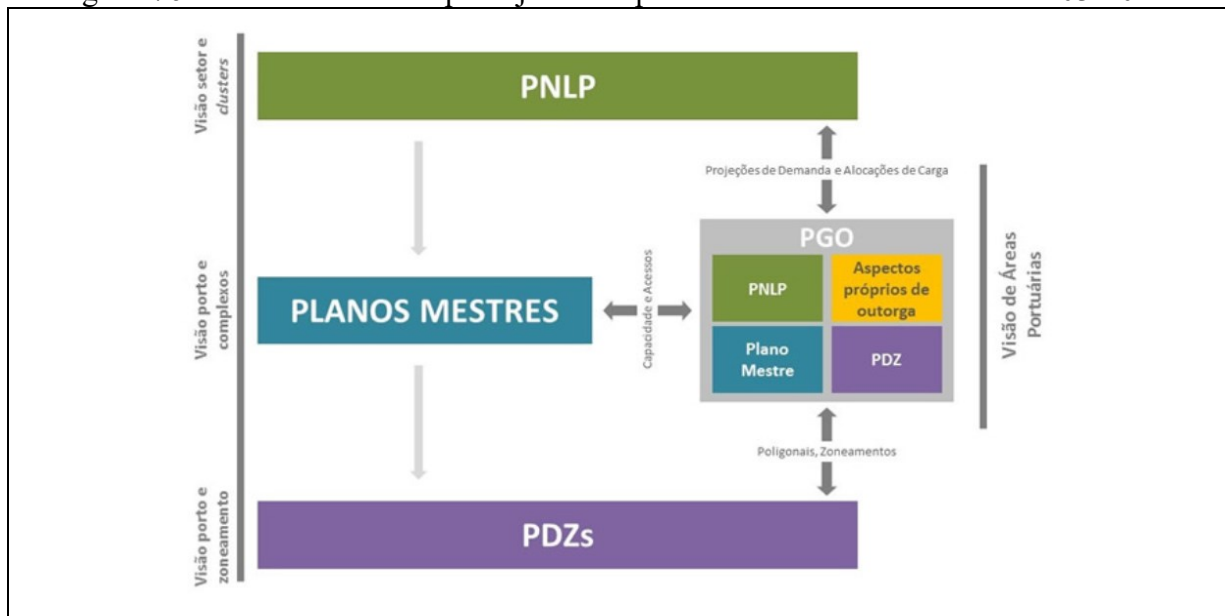
Figura 75 – Antecedentes da Portaria SEP/PR nº 03/2014.



Fonte: MINFRA (BRASIL/PNLP, 2015, p. 1).

Esse conjunto funcional e conectado (Figura 2) direciona uma visão do setor e *clusters* portuários, por meio do PNL, uma visão de porto e seus complexos (PM) e uma visão de porto e o respectivo zoneamento (PDZ). Tudo isso a partir de projeções de demanda e alocação de carga, capacidade e acessos, poligonais e zoneamentos, compondo uma visão de áreas portuárias, a partir do PGO (PNLP, aspectos próprios de outorga, PM e PDZ).

Figura 76 – Instrumentos de planejamento portuário - Portaria SEP/PR nº 03/2014.



Fonte: Brasil (2021, p. 1).

Assim, de acordo com a Portaria SEP/PR nº 03/2014, os instrumentos foram nomeados e descritos (BRASIL, 2014, p. 1):

I - O Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) – instrumento de Estado de planejamento estratégico do setor portuário nacional, que visa identificar vocações dos diversos portos, conforme o conjunto de suas respectivas áreas de influência, definindo cenários de curto, médio e longo prazo com alternativas de intervenção na infraestrutura e nos sistemas de gestão, garantindo a eficiente alocação de recursos a partir da priorização de investimentos, evitando a superposição de esforços e considerando as disposições do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT).

II - O Plano Mestre – instrumento de planejamento de Estado voltado à unidade portuária, considerando as perspectivas do planejamento estratégico do setor portuário nacional constante do Plano Nacional de Logística Portuária - PNLP, que visa direcionar as ações, as melhorias e os investimentos de curto, médio e longo prazo no porto e em seus acessos.

III - O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) – instrumento de planejamento operacional da Administração Portuária, que compatibiliza as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios, do estado e da região aonde se localiza o porto. Por meio do PDZ, visa-se, no horizonte temporal, o estabelecimento de ações e de metas para a expansão racional e a otimização do uso de áreas e instalações do portuárias, com aderência ao Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e respectivo Plano Mestre.

IV - O Plano Geral de Outorgas (PGO) – instrumento de planejamento de Estado que consiste em um plano de ação para a execução das outorgas de novos portos ou terminais públicos e privados, o qual reúne a relação de áreas a serem destinadas à exploração portuária nas modalidades de arrendamento, concessão, autorização e delegação, com respectivos horizontes de implantação, tomando como base o planejamento do Poder Concedente, das Administrações Portuárias e da iniciativa privada (BRASIL, 2014, p. 1).

O PNLP caracterizou-se como um planejamento estratégico do setor portuário nacional, com o objetivo de identificar vocações de *clusters* portuários. Com um olhar para a unidade portuária, mais respeitando as diretrizes do PNLP, o PM direciona ações, melhorias e investimentos no porto e em seus acessos. O PDZ, delimitando-se como um planejamento local e operacional de responsabilidade de Autoridade Portuária, sob a égide das políticas municipais e estaduais de desenvolvimento urbano com a otimização das áreas do porto, listando também o portfólio de investimentos. E por fim, o PGO, foi pensando como um instrumento de planejamento para outorgas de portos ou TUP's, arrendamento, concessão, autorização e delegação (BRASIL, 2014).

A partir desse contexto, as próximas subseções detalham cada instrumento de planejamento portuário brasileiro, contemplando também a Portaria MINFRA nº 61 de 10 de junho de 2020 que “Estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário - Planos Mestres (PM), Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e Plano Geral de Outorgas (PGO).” (BRASIL, 2020, p. 1).

4.1.1.5.1 Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP)

Em maio de 2014, após um ano da entrada em vigor da Lei nº 12.815/2013, foi feita a revisão do primeiro PNLP, considerando a situação do setor portuário nacional, os pontos críticos a serem tratados nas próximas ações governamentais, a malha logística atual e futura, as projeções de demanda, capacidade de estrutura portuária nacional e os gargalos logísticos que impactavam na movimentação de cargas nos portos públicos. Durante o período de 2012 a 2015, a SEP/PR monitorou e acompanhou a execução das ações propostas na primeira versão do PNLP de 2012 e foram elaborados mais 22 novos PM, incorporando os demais portos organizados do sistema portuário brasileiro (BRASIL/MINFRA, 2021). Em 2015, o então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC) publica o PNLP 2015 com as revisões necessárias.

Atualmente, está sob responsabilidade da agora denominada Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA), vinculada ao MINFRA, as competências relativas à gestão do setor. Como já detalhamos anteriormente (seção 2.3) cabia a Autoridade Portuária a administração, planejamento, poder concedente, regulação e fiscalização do setor (Lei nº 8.630/1993) e que, a partir do novo marco regulatório de 2013 (Lei nº 12.815/2013), coube a Secretaria de Portos a competência para elaborar o planejamento setorial, alinhado as políticas

e diretrizes de uma logística integrada, abarcando também os acessos e as infraestruturas portuárias (BRASIL/MINFRA, 2022).

Atualmente está disponível o PNLP de 2019, apresentando um documento intitulado “Diagnóstico da situação atual do setor portuário brasileiro” que tem por objetivo apresentar a evolução dos aspectos relevantes ocorridos no ciclo de 2015 a 2019. De acordo com o MINFRA (BRASIL, 2019), o documento analisa qualitativamente a situação atual do sistema portuário brasileiro, destacando os avanços do ciclo com sete áreas temáticas: *i)* Conjuntura e desempenho da movimentação de cargas; *ii)* Capacidade portuária; *iii)* Desempenho operacional; *iv)* Infraestrutura aquaviária; *v)* Logística; *vi)* Gestão e Finanças e, *vii)* Socioambiental (incluindo meio ambiente e relação porto-cidade).

O MINFRA (BRASIL, 2019) ainda esclarece que o PNLP apresenta cenários de curto, médio e longo prazo por meio dos seguintes produtos: *i)* Monitoramento: monitoramento dos objetivos e indicadores do ciclo 2015/2019, no âmbito global e no âmbito porto a porto; *ii)* Diagnóstico: o próprio PNLP, avaliando a situação do setor portuário e sua evolução ao longo do ciclo 2015/2019; *iii)* Projeção de Demanda e Carregamento de Malha: caderno de perspectivas de movimentação dos portos brasileiros (cargas, passageiros e mercado *offshore*); *iv)* Portfólio de Investimentos: ações e investimentos direcionados ao setor portuário em um horizonte de 30 anos; e *v)* Sumário Executivo: Documento técnico com aspectos mais relevantes do setor portuário).

Com os novos direcionamentos da Portaria MIMFRA nº 123, de 21 de agosto de 2020, o PNLP será extinto por iniciativa da Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP), com a integração dos planejamentos terrestre e aquaviário no novo Plano Nacional de Logística (PNL), detalhado na seção 4.1.6 (Instrumentos de planejamento portuário em curso: portaria MIMFRA nº 123/2020).

4.1.1.5.2 Plano Mestre (PM)

Durante o período de 2010 a 2011 iniciou-se o primeiro ciclo de planejamento do setor portuário, com a elaboração de 12 PM's contemplando os portos de Vila do Conde, Santarém, Itaquí, Suape, Pecém/Mucuripe, Aratu/Salvador, Vitória, Itaguaí/Rio de Janeiro, Rio Grande, Itajaí, Paranaguá e Santos (BRASIL/MINFRA, 2021).

No segundo ciclo, período correspondente aos anos de 2012 a 2015, foram desenvolvidos 19 PM's e atualizados aqueles já publicados (BRASIL/MINFRA, 2021),

envolvendo os seguintes portos: Angra dos Reis, Aratu/Candeias, Areia Branca, Barra do Riacho, Estrela, Fortaleza/Mucuripe, Ilhéus, Imbituba, Itaguaí, Itajaí, Manaus, Natal, Niterói, Terminal Portuário de Pecém, Pelotas, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Rio Grande, Salvador, Suape, Vitória (BRASIL/MINFRA, 2021).

O período de 2016 a 2019, contemplando o terceiro ciclo, foram envolvidos os portos de Itaguaí, Rio de Janeiro, Niterói, Areia Branca, Angra dos Reis, Salvador, Aratu, Natal, Ilhéus, Vitória, Barra do Riacho, Recife, Suape, Forno, Maceió, Santos, São Sebastião, Paranaguá, Antonina, Imbituba, Itajaí, Itaqui, Cabedelo, Porto Velho, Belém, Vila do Conde, Santarém, Santana e São Francisco do Sul. Em 2020 foram publicados os PM's de Estrela, Fortaleza, Terminal Portuário de Pecém, Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas (BRASIL/MINFRA, 2021).

Recentemente, foi publicado a Portaria MINFRA nº 61, de 10 de junho de 2020, redirecionando os objetivos do PM, um instrumento de planejamento de Estado, que de acordo com a nova redação da portaria, em seu artigo 2º inciso I, direciona-se aos: [...] complexos portuários que abranjam os portos organizados, considerando as perspectivas do planejamento de transportes em nível estratégico, que visa a direcionar ações e investimentos de curto, médio e longo prazos nos portos, na relação porto-cidade e em seus acessos.” (BRASIL, 2020, p. 1). Em relação ao conceito apresentado anteriormente na Portaria SEP/BR nº 03/2014, substitui-se na atual portaria a unidade portuária por “complexos portuários”, exclui-se a menção ao “PNLP”, e avançou em mencionar também a “relação porto-cidade.”

De acordo com a nova portaria compete ao PM: *i)* projetar a demanda e a capacidade de atendimento das movimentações portuárias, dos acessos terrestres e aquaviários ao porto, orientado aos demais instrumentos de planejamento; e *ii)* realizar a análise estratégica do porto, proporcionando, a partir das suas características, a inserção no complexo portuário nacional (BRASIL/MINFRA, 2020).

Adicionalmente, a nova portaria também determina que a elaboração e atualização do PM caberá ao poder concedente e a atualização deve ocorrer a cada quatro anos. A Autoridade Portuária deverá participar ativamente da elaboração do PM e poderá solicitar revisões, caso necessário e que o PM estabelecerá o plano de ações e investimento do porto (BRASIL/MINFRA, 2020).

4.1.1.5.3 Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ)

Anteriormente a Lei nº 12.815/2013 e a Portaria SEP/BR nº 03/2014 que trouxeram as novas diretrizes para a exploração portuária no Brasil, já estavam desenvolvidos os PDZ's de alguns PO's como Manaus em 1995, Cabedelo e Forno em 2008, São Sebastião em 2009, Areia Branca e Natal em 2010 e Maceió em 2011 (BRASIL, 2021).

No período de 2015 a 2020 foram entregues diversos PDZ's, envolvendo os portos de Santarém em 2015, Rio de Janeiro em 2016, Belém em 2017, Vila do Conde, Salvador e Aratu-Candeias em 2018, Paranaguá, Porto Alegre, Santana, Niterói, Fortaleza, Vitória, Rio Grande, Antonina, Itaguaí, Barra do Riacho, Angra dos Reis, Ilhéus, São Francisco do Sul, Porto Velho, Itajaí e Pelotas em 2019, Suape, Itaquí, Santos e Imbituba em 2020.

Em 10 de junho de 2020, surge a Portaria MINFRA nº 61, apresentando em seu artigo 2º inciso I, o novo conceito para o PDZ, caracterizando-se então como um: “[...] instrumento de planejamento da Autoridade Portuária, que contempla as estratégias e ações para a expansão e o desenvolvimento integrado, ordenado e sustentável das áreas e instalações do porto organizado.” (BRASIL, 2020, p. 1). Observa-se que a Administração Portuária, anteriormente citada na Portaria SEP/PR nº 03/2014, agora é tratada como “Autoridade Portuária”, trazendo o conceito de desenvolvimento integrado, ordenado e sustentável.

Nesse sentido, a nova portaria estabelece que: *i)* a Autoridade Portuária deve elaborar o PDZ dos PO's

e submetê-los a SNPTA/MINFRA; *ii)* a atualização deverá ocorrer no prazo máximo de um ano a contar da publicação de um novo PM; *iii)* a Autoridade Portuária deverá apresentar a SNPTA/MINFRA a proposta de atualização do PM; *iv)* o PDZ deve observar o desenvolvimento do porto, otimizar o uso das áreas, instalações e infraestrutura, a eficiência das operações e acessos, integração com os modais de terrestres, ordenamento das áreas e instalações conforme estimativas de movimentação de carga e passageiros, atendimento as políticas nacionais do setor portuário e demais políticas para o transporte de cargas, atendimento as projeções de demanda e planos de ação a partir do MP, alternativas para expansão a partir do perfil de carga e observar os licenciamentos ambientais; e *v)* o PDZ poderá incorporar áreas que não estejam sob a gestão da Autoridade Portuária, dentro ou fora da área do porto organizado, para fins de expansão.

4.1.1.5.4 Plano Geral de Outorgas Portuárias (PGO)

De acordo com o MINFRA (BRASIL, 2020, p. 13) na publicação intitulada “Manual do Investidor do Setor Portuário” o PGO caracteriza-se como: “[...] um instrumento de planejamento de Estado que consiste em um plano de ação para a execução das outorgas de novos portos ou terminais públicos e privados [...]”. Esse plano de ação para a execução das outorgas, pode ocorrer em instalações públicas dentro do porto organizado ou instalações privadas, fora do porto organizado, por meio de concessão, delegação, arrendamento, contrato de transição, contrato de passagem, autorização, cessão de uso não onerosa ou cessão de uso onerosa, conforme detalhado no Quadro 92.

Quadro 92 – Tipos e modalidades de outorgas portuárias.

Tipo	Modalidade		
Instalação de caráter público dentro do Porto Organizado			
Administração e Administração do Porto Organizado	Concessão	Delegação	
Áreas afetas às operações portuárias	Arrendamento	Contrato de transição	Contrato de passagem
Áreas não afetas às operações portuárias	Autorização de uso	Cessão de uso não onerosa	Cessão de uso onerosa
Instalação de caráter privado fora do Porto Organizado	Modalidade		
Terminal de Uso Privado (TUP)	Autorização		
Estação de Transbordo de Carga (ETC)			
Instalação Portuária de Turismo (TPTur)			
Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4)			

Fonte: Adaptado do MINFRA (BRASIL/ 2021).

A partir do Decreto nº 9.048/2017, o PGO direciona-se para uma visão orientativa, subsidiando decisões nas modalidades descritas acima, contendo, de acordo com o artigo 2º, parágrafo único “ I - informações relativas aos portos e às instalações portuárias brasileiros; e II - orientações quanto aos requisitos e aos procedimentos a serem adotados para novas outorgas, conforme as características necessárias a cada modalidade.” (BRASIL, 2017, p. 1). E de acordo com o Decreto 10.368/2020, referindo-se ao artigo 22º, inciso III, compete ao Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias “[...] subsidiar a elaboração e a atualização do plano geral de outorgas do setor portuário.” (BRASIL, 2020, p. 18).

O atual PNLN acrescenta que o ciclo de 2015-2019 apresentou avanços importantes na entrega de quatro importantes produtos vinculados as outorgas: *i)* Manual do Investidos em Outorgas Portuárias: referência para investidores nacionais e internacionais; *ii)* Guia de Procedimentos Internos para Outorgas Portuárias: instrui sobre os principais conceitos, fluxos processuais e diretrizes governamentais para as outorgas portuárias; *iii)* Base de Dados Eletrônica: referência para PO's, TUPs, ETC, (IPTur), instalações portuárias públicas afetas e não afetas à operação portuária e áreas arrendáveis; e *iv)* Base de Dados Georreferenciada: informações geográficas, acessos, áreas de utilidade socioambiental, áreas dos PO's, instalações portuárias, arrendamentos, zoneamento e outras (BRASIL, 2020).

Em uma nova redação da Portaria MINFRA nº 61, de 10 de junho de 2020, em seu artigo 2º inciso I, o PGO é caracterizado como um: “[...] instrumento de planejamento de Estado, aderente às diretrizes do planejamento nacional de transportes, aos planos mestres e aos PDZ, com a finalidade de orientar investidores e consolidar projetos de outorga do setor portuário.”(BRASIL, 2020, p.1). Diferentemente da Portaria SEP/BR nº 03/2014, a nova portaria menciona a aderência ao PM e PDZ.

Nesse sentido, a nova portaria estabelece que: *i)* a elaboração e atualização do PGO caberá ao poder concedente; *ii)* a atualização ocorrerá a cada quatro anos; *iii)* a Autoridade Portuária deve subsidiar as definições do PGO nas ações dentro da área do porto organizado, alinhadas as propostas de arrendamento do PDZ; *iv)* para os planos de novos TUP's, o poder concedente se valerá de informações apresentadas pelos entes privados a ANTAQ; *v)* considerar-se-á o balanço de demanda e capacidade atual e estimada nos portos e terminais existentes e o indicativo de previsão de necessidade de novas instalações portuárias oriundos dos instrumentos de planejamento do Poder Concedente; e *vi)* as Áreas de Preservação Permanentes (APP) e o Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) deverão ser observadas e respeitadas (BRASIL, 2020).

Os instrumentos descritos anteriormente continuam válidos (com exceção do PNLN que será extinto) e serão atualizados, gradativamente, com as novas portuárias vigentes, como por exemplo a Portaria MINFRA nº 123, de 21 de agosto de 2020, que institui o Planejamento Integrado de Transportes, referencial a ser adotado para a atualização futura dos instrumentos de planejamento do setor portuário brasileiro.

4.1.1.6 Instrumentos de planejamento portuário em curso: portaria MIMFRA nº 123/2020

A Portaria MIMFRA nº 123, de 21 de agosto de 2020, de acordo com o art. 1º institui o “Planejamento Integrado de Transportes, que contempla os subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas e desses com os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 2020, p. 1). Assim, detalha-se a partir da nova portaria o Plano Integrado de Transporte (PIT), Plano Nacional de Logística (PNL), Planos Setoriais (PS) e o Plano Geral de Parcerias (PGP).

O Plano Integrado de Transporte (PIT) instituído pela Portaria MIMFRA nº 123, de 21 de agosto de 2020, deve abarcar o transporte de pessoas e bens, com o objetivo de “[...] contribuir para a competitividade nacional, o bem-estar social, o desenvolvimento regional e a integração nacional.” (BRASIL, 2020, p. 1). Deve ainda contribuir como referência para a identificação das necessidades, oportunidades e futura capacidade dos subsistemas de transporte, direcionando estudos para a implementação de melhorias e novas infraestruturas nos planejamentos setoriais (BRASIL, 2020).

O plano será estruturado a partir de uma visão de 30 anos e as atualizações devem ocorrer a cada ciclo de quatro anos. O primeiro ciclo de planejamento integrado, respeitando as diretrizes dessa portaria, observando um caráter de transitoriedade, terá um horizonte até 2035 e contemplará o “[...] transporte de pessoas e bens dos subsistemas federais rodoviário, ferroviário e aquaviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas e desses com os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]” (BRASIL, 2020, p. 1).

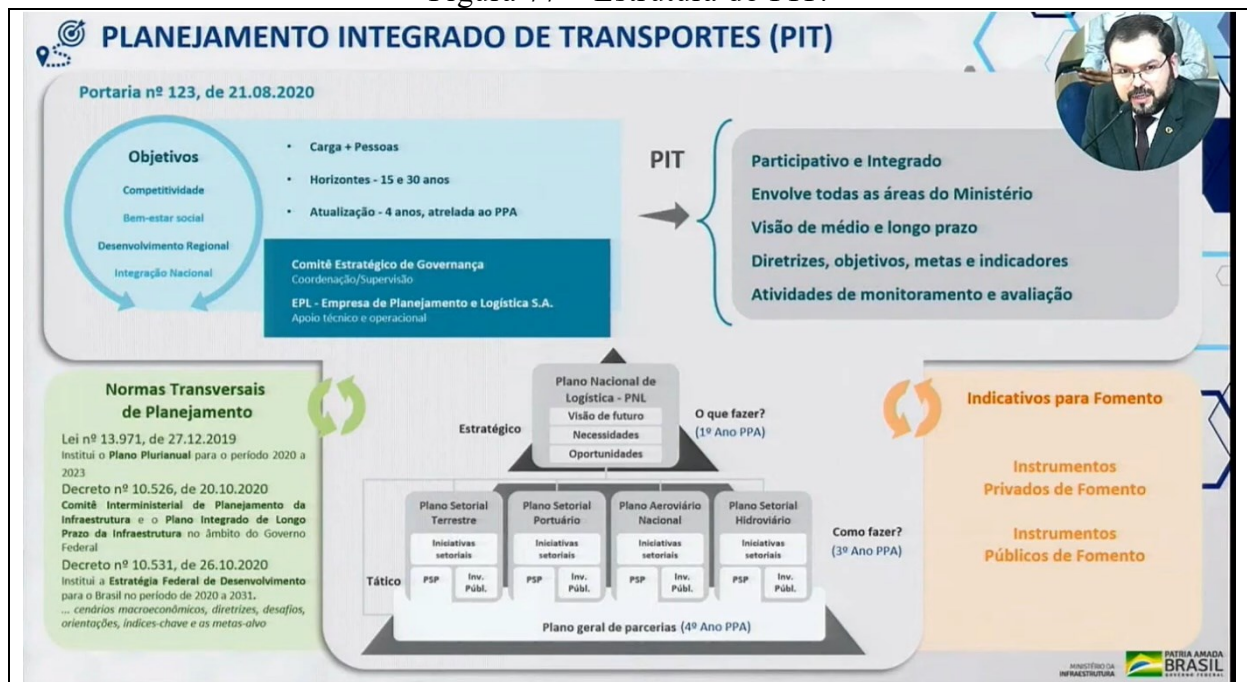
A portaria ainda esclarece que todos os planos que compõem o PIT, deverão possuir diretrizes, objetivos, metas e indicadores e deverão contemplar atividades de monitoramento e avaliação, seguindo as melhores práticas de gestão de políticas públicas e que a Empresa de Planejamento e Logística S.A (EPL) fornecerá suporte técnico e operacional ao MIMFRA, sendo que as parcerias com a EPL devem ser formalizadas pela Secretaria competente, contemplando um plano de trabalho para cada execução (BRASIL, 2020).

O Plano Nacional de Logística (PNL) será elaborado pela Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP) e deve ser publicado até o final do primeiro ano de execução do Plano Plurianual. A aprovação e revisões do plano ficarão por conta e avaliadas do Comitê Estratégico de Governança (CEG), instituído pela Portaria nº 2873, de 28 de junho de 2019 (BRASIL, 2020).

Os Planos Setoriais (PS) serão subdivididos e organizados em: *i*) Plano Setorial Terrestre a ser elaborado pela Secretaria Nacional de Transportes Terrestres; *ii*) Plano Setorial Portuário; e *iii*) Plano Setorial Hidroviário, ambos a serem elaborados pela SNPTA; e o *iv*) Plano Aeroviário Nacional, a ser elaborado pela Secretaria Nacional de Aviação Civil (SNAC). Esses planos devem ser publicados até o final do terceiro ano de execução do plano plurianual; subsidiando a elaboração do Plano Plurianual subsequente (BRASIL, 2020).

A Figura 77 apresenta a estrutura do PIT e as interfaces no nível estratégico e tático.

Figura 77 – Estrutura do PIT.



Fonte: MINFRA (BRASIL, 2021, p. 1).

Esses planos, a partir de um cenário de oferta de capacidade e demanda por transportes (exceto o Plano Aeroviário Nacional), devem fazer a conexão entre o PNL e as ações do MINFRA, direcionando os estudos para execução com recursos públicos ou parcerias com a iniciativa privada, denominados Planos Setoriais de Parcerias (PSP). A aprovação e revisões do plano ficarão por conta e avaliadas pelo Comitê Estratégico de Governança (CEG), instituído pela Portaria nº 2873, de 28 de junho de 2019 (BRASIL, 2020).

O Plano Geral de Parcerias (PGP) sob a execução da SFPP, deverá ser publicado até um ano após a publicação dos Planos Setoriais (PS). Este plano consolidará os PSP's, subsidiando a qualificação de projetos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), instituído pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. A aprovação e revisões do

plano ficarão por conta e avaliadas pelo Governança (CEG), instituído pela Portaria nº 2873, de 28 de junho de 2019 (BRASIL, 2020).

4.1.1.7 Instrumentos de gestão portuária

O atual PNL (BRASIL/MINFRA, 2019) traz em seu conteúdo os seguintes instrumentos de gestão portuária, denominados: Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP), Porto sem Papel (PSP), Exploração de Espaços Portuários (EEP) e os Instrumentos de Planejamento e Gestão das Autoridades Portuárias (IPGAP), detalhados a seguir.

Instituído pela então SEP/PR, o Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP) tem por objetivo “[...] desenvolver e implantar processos mais eficientes para melhorar a gestão portuária [...]” (BRASIL/MINFRA, 2019, p. 108), comportando três pilares: *i*) Revisão e propostas de melhoria de processos logísticos para modernização da operação portuária; *ii*) Recomendação de planos de melhoria para a modernização dos processos administrativos internos às companhias docas; e *iii*) Monitoramento das implementações das recomendações sugeridas em todas as fases do projeto (BRASIL/MINFRA, 2019).

Foram desenvolvidos, aproximadamente, 200 indicadores de desempenho, divididos em indicadores de política setorial, estratégicos e táticos/operacionais para mensurar o desempenho das Cia Docas (BRASIL/MINFRA, 2019). O programa já foi implantando nas Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Pará (CDP) e São Paulo (CODESP). A segunda fase começou pelas Companhias Docas do Ceará (CDC), do Rio Grande do Norte (CODERN), da Bahia (CODEBA) e do Espírito Santo (CODESA) (BRASIL/MINFRA, 2017).

O Porto sem Papel (PSP) “[...] é um sistema de informação que tem como objetivo principal reunir em um único meio de gestão as informações e a documentação necessárias para agilizar a análise e a liberação das mercadorias no âmbito dos portos brasileiros.” (BRASIL/MINFRA, 2017, p. 1), seguindo as recomendações da Organização Marítima Internacional (IMO) e já desenvolvido em 36 Portos Públicos organizados e 38 TUP’s, conforme ilustra a Figura 78.

Figura 78 – Evolução do desenvolvimento do PSP em PO's e TUP's.



Fonte: MINFRA (BRASIL, 2019, p. 111).

Fazem parte do projeto seis órgãos: Autoridade Portuária (porto), ANVISA, Departamento de Polícia Federal (Polícia Marítima), Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO), Marinha do Brasil (Autoridade Marítima) e Secretaria da Receita Federal do Brasil (Autoridade Aduaneira) (BRASIL/MINFRA, 2019).

Dentre os principais benefícios da implantação do sistema, destacam-se a melhoria na qualidade da informação, redução de custos, padronização dos processos dos anuentes, redução de 2.000 para 900 campos preenchidos pelo armador/agência marítima e cerca de 90% das vezes que o navio chega no porto, as anuências estão todas concedidas (BRASIL/MINFRA, 2019).

Em alinhamento com as diretrizes apresentadas na última publicação do PLNP de 2019, a Exploração de Espaços Portuários (EEP), por meio do MINFRA, juntamente com a SNPTA e a ANTAQ, dispõem de três principais modalidades, que juntas constituem formas de gerar ganhos de capacidade e aumento nas movimentações portuárias: *i)* Arrendamentos portuários; *ii)* Autorização de TUP's; e *iii)* Renovações, reequilíbrios e prorrogações contratuais (BRASIL/MINFRA, 2019).

Em 2016, por meio da Lei nº 13.344 de 13 de setembro, é criado o Programa de Parcerias e Investimento (PPI). De acordo com o artigo 1º é destinado “[...] à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.” (BRASIL, 2016, p. 1).

O artigo 1º da Lei nº 13.344/2016, incluindo as novas redações dada pela Lei nº 13.901, de 11 de novembro de 2019, determinam que os objetivos do PPI são:

- I - ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País;
- II - garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas;
- III - promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços;
- V - assegurar a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos;
- V - fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação; e
- VI - fortalecer políticas nacionais de integração dos diferentes modais de transporte de pessoas e bens, em conformidade com as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo (BRASIL, 2016, p. 1).

Atualmente encontram-se concluídos 25 projetos, por meio dos modelos de prorrogação (12 projetos), arrendamento (11 projetos) e cessão onerosa (2 projetos), devidamente quantificados e identificados no Quadro 93.

Quadro 93 – Projetos concluídos pelo PPI.

(continua)

Região	Porto	Modelo	Investimento em R\$ (CAPEX)	Outorga efetiva em R\$	Status
Sudeste	Niterói	Prorrogação	23.669.034	-	Aditivo contratual concluído
Sudeste	Niterói	Prorrogação	40.178.309		Aditivo contratual concluído
Sudeste	Santos	Arrendamento	198.200.000		Contrato em andamento
Sudeste	Rio de Janeiro	Arrendamento	93.100.000	1.180.000	Contrato firmado
Sudeste	Vitória	Arrendamento	128.222.922	165.000.000	Contrato em andamento
Sudeste	Santos	Prorrogação	231.246.960		Aditivo contratual concluído
Sudeste	Santos	Arrendamento	110.746.000	35.000.000	Leilão concluído
Sudeste	Santos	Arrendamento	219.500.000	112.500.000	Leilão concluído
Norte	Santarém	Arrendamento		50.005.212	Contrato firmado
Norte	Santarém	Arrendamento		18.200.000	Contrato firmado
Norte	Belém	Cessão onerosa	116.515.000		Contrato em andamento
Norte	Belém	Cessão onerosa	51.545.000		Contrato em andamento
Norte	Belém	Arrendamento	305.984.223	267.416.500	Contrato em andamento
Norte	Vila do Conde	Prorrogação	129.000.000		Aditivo contratual concluído
Norte	Vila do Conde	Arrendamento	126.292.375	180.513.000	Contrato em andamento
Sul	Paranaguá	Prorrogação	134.500.000		Aditivo contratual concluído
Sul	São Francisco do Sul	Prorrogação	138.000.000		Aditivo contratual concluído
Sul	Paranaguá	Prorrogação	87.002.000	1.000.000	Aditivo contratual concluído
Nordeste	Cabedelo	Arrendamento	71.432.572	54.529.000	Contrato em andamento
Nordeste	Itaqui	Arrendamento	214.873.000		Contrato em andamento
Nordeste	Salvador	Prorrogação	715.000.000		Aditivo contratual concluído

Quadro 93 – Projetos concluídos pelo PPI.

(conclusão)

Região	Porto	Modelo	Investimento em R\$ (CAPEX)	Outorga efetiva em R\$	Status
Nordeste	Itaqui	Prorrogação	79.674.270		Aditivo contratual concluído
Nordeste	Itaqui	Prorrogação	169.000.000		Aditivo contratual concluído
Nordeste	Suape	Prorrogação	129.341.354		EVTEA em andamento
Nordeste	Suape	Prorrogação	283.000.000		Aditivo contratual em andamento

Fonte: Elaborado a partir do Ministério da Economia – PPI (BRASIL, 2021, p. 1-2).

Além desses projetos, ainda encontram-se em andamento 42 projetos, dos quais 31 são característicos do modelo de arrendamento, cinco de concessão comum, cinco de desestatização e um projeto de política de fomento, devidamente identificados no Quadro 94.

Quadro 94 – Projetos em andamento pelo PPI.

(continua)

Projeto	Modelo
ATU12 - Arrendamento de terminal no Porto de Aratu/BA	Arrendamento
ATU18 - Arrendamento de terminal no Porto de Aratu/BA	Arrendamento
IQI03 - Arrendamento de terminal no Porto de Itaqui/MA	Arrendamento
IQI11 - Arrendamento de terminal no Porto de Itaqui/MA	Arrendamento
IQI12 - Arrendamento de terminal no Porto de Itaqui/MA	Arrendamento
IQI13 - Arrendamento de terminal no Porto de Itaqui/MA	Arrendamento
MAC10 - Arrendamento de terminal no Porto de Maceió/AL	Arrendamento
MAC11 - Arrendamento de terminal no Porto de Maceió/AL	Arrendamento
MAC12 - Arrendamento de terminal no Porto de Maceió/AL	Arrendamento
MAC13 - Arrendamento de terminal no Porto de Maceió/AL	Arrendamento
MAC14 – Arrendamento de terminal para carga geral (toras e cavaco de madeira) no Porto de Maceió/AL	Arrendamento
MCP01 - Arrendamento de terminal no Porto de Santana/AP	Arrendamento
MCP02 - Arrendamento de terminal no Porto de Santana/AP	Arrendamento
MUC01 - Arrendamento de terminal no Porto de Mucuripe/CE	Arrendamento
PAR09 – Arrendamento de terminal para movimentação e armazenagem de granel vegetal no Porto de Paranaguá/PR	Arrendamento
PAR12 - Arrendamento de terminal no Porto de Paranaguá/PR	Arrendamento
PAR14 – Arrendamento de terminal para movimentação e armazenagem de granel vegetal no Porto de Paranaguá/PR	Arrendamento
PAR15 – Arrendamento de terminal para movimentação e armazenagem de granel vegetal no Porto de Paranaguá/PR	Arrendamento
PAR32 - Arrendamento de terminal no Porto de Paranaguá/PR	Arrendamento
PAR50 - Arrendamento de terminal no Porto de Paranaguá/PR	Arrendamento
PEL01 – Arrendamento de terminal para carga geral (cavaco e toras de madeira) no Porto de Pelotas/RS	Arrendamento
SDD09 – Arrendamento de terminal para armazenagem de carga geral no Porto Organizado de Salvador/BA	Arrendamento

Quadro 94 – Projetos em andamento pelo PPI.

(conclusão)

Projeto	Modelo
STS08 - Arrendamento de terminal no Porto de Santos/SP	Arrendamento
STS08A - Arrendamento de terminal no Porto de Santos/SP	Arrendamento
STS11 – Arrendamento de terminal para granéis sólidos no Porto de Santos/SP	Arrendamento
SUA01 - Arrendamento de terminal no Porto de Suape/PE	Arrendamento
SUA07 – Arrendamento de terminal para granel sólido (açúcar) no Porto de Suape/PE	Arrendamento
Terminal Marítimo de Passageiros no porto de MUCURIPE (FORTALEZA/CE)	Arrendamento
TERSAB – Arrendamento de Terminal Salineiro de Areia Branca/RN	Arrendamento
VDC10 - Terminal de granéis líquidos e sólidos no porto de Vila do Conde/PA	Arrendamento
VDC10A – Arrendamento de terminal para granéis líquidos no Porto de Vila do Conde/PA	Arrendamento
Canal de Acesso Aquaviário aos Portos de Paranaguá e Antonina/PR	Concessão Comum
IMB05 – Arrendamento de terminal para movimentação e armazenagem de granel líquido no Porto de Imbituba/SC	Concessão Comum
ITG03 – Arrendamento de terminal para armazenagem de granéis minerais sólidos no Porto de Itaguaí/RJ	Concessão Comum
MUC59 – Arrendamento de terminal para movimentação e armazenagem de granel líquido no Porto de Mucuri/CE	Concessão Comum
STS10 – Arrendamento de terminal para movimentação e armazenagem de cargas containerizadas no Porto de Santos/SP	Concessão Comum
Desestatização - Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	Desestatização
Desestatização da Companhia Docas da Bahia (CODEBA) e dos Portos Organizados de Salvador, Aratu-Candeias e Ilhéus	Desestatização
Desestatização do Porto Organizado de Itajaí/SC	Desestatização
Desestatização do Porto Organizado de Santos/SP	Desestatização
Desestatização do Porto Organizado de São Sebastião/SP	Desestatização
Política de estímulo à cabotagem (BR do mar)	Política de Fomento

Fonte: Elaborado a partir do Ministério da Economia – PPI (BRASIL, 2021, p. 1-2).

Destaca-se também outro instrumento denominado Revisão das Poligonais. “As poligonais são uma representação em mapa, carta ou planta dos limites físicos da área do porto organizado, espaço geográfico onde a autoridade portuária detém o poder de administração do porto público.” (BRASIL, 2022, p. 1). Ainda de acordo com o MINFRA (BRASIL, 2022, p. 1), essa representação “[...] é fundamental para a gestão portuária, bem como para a delimitação de área, uma vez que espaços contíguos dentro da poligonal devem ser explorados mediante arrendamentos, enquanto que espaços externos às poligonais devem ser explorados mediante autorizações.”

As áreas dos PO’s demarcadas a partir da vigência da Lei 12.815/2013 compreendem os 33 portos: Angra dos Reis, Barra do Riacho, Fortaleza, Itajaí, Niterói, Porto Velho, Santana, São Sebastião, Antonina, Belém, Ilhéus, Laguna, Paranaguá, Recife, Santarém, Vila do Conde, Aratu, Cabedelo, Imbituba, Maceió, Pelotas, Rio de Janeiro, Santos, Vitória, Areia Branca,

Forno, Itaguaí, Natal, Porto Alegre, Rio Grande, Manaus, Salvador e São Francisco do Sul (BRASIL/MINFRA, 2022).

As consultas públicas que receberam contribuições para revisão de poligonais e que já estão encerradas compreendem portos: Angra do Reis, Cabedelo, Imbituba, Manaus, Porto Velho, Santana, São Sebastião, Aratu, Estrela, Itaguaí, Natal, Recife, Santarém, Vila do Conde, Areia Branca, Forno, Itajaí, Niterói, Rio de Janeiro, Santarém, Vitória, Barra do Riacho, Fortaleza, Laguna, Pelotas, Santos, Rio Grande, Santos, Belém, Ilhéus, Maceió, Porto Alegre, Salvador e São Francisco do Sul. E em andamento encontra-se a consulta pública referente ao porto de Porto Alegre (BRASIL/MINFRA, 2022).

4.1.1.8 Instrumentos de planejamento e gestão das Autoridades Portuárias

Os Instrumentos de planejamento e gestão das Autoridades Portuárias foram tratados no último PNLP (BRASIL, 2019) juntamente com uma pesquisa realizada com as Autoridades Portuárias, com o objetivo de avaliar os avanços em termos de Planejamentos Estratégicos, Planos Comerciais, Planos de Negócios, Sistemas de Integrados de Gestão Empresarial (ERP) e Gestão de Pessoas nas Autoridades Portuárias, tratados a seguir.

O Planejamento estratégico, instrumento dos administradores, tem por objetivo de auxiliar organizações a estabelecerem ações no longo prazo. Para o setor portuário, instrumento de importância para apoiar o planejamento das Autoridades Portuárias com projetos a longo prazo, característicos desse setor. O PNLP cita que em pesquisa realizada em 2019, identificou-se que na região Sudeste 87,5% dos portos possuem planejamento estratégico. Já a região Nordeste possui 76,9%, a região Norte possui 60% e a região Sul com 44,4% (BRASIL/MINFRA, 2019).

O Plano de Negócios, instrumento que delimita os objetivos de um negócio, ações a serem desenvolvidas para o alcance dos objetivos, com a determinação de indicadores, metas e planos de ação. A pesquisa junto as Autoridades Portuárias identificou que a região com o melhor desempenho foi a Sudeste, com 87,5% dos portos com plano de negócios. Em seguida, a região Nordeste com 76,9%, a região Norte com 60% e com apenas 11,1% dos portos a região Sul, demonstrando baixa utilização do instrumento nessa região (BRASIL/MINFRA, 2019).

Com relação ao Plano Comercial, os resultados da pesquisa apontaram que todos os portos da região Norte possuem um setor comercial e nenhum dos portos possuem um plano comercial. Na região Nordeste todos os portos também possuem um setor comercial e 42,6%

possuem um plano comercial. Na região Sudeste 87,50% dos portos possuem um setor comercial e 62,5% possuem um plano comercial. E na região Sul, 33,3% dos portos possuem um setor comercial e apenas 11,1% com plano comercial (BRASIL/MINFRA, 2019). Os dados apontam um as regiões Norte e Nordeste elevam a média nacional relacionada à existência de um setor comercial, e as regiões Norte e Sul com baixa utilização de um plano comercial.

Quando as Autoridades Portuárias foram questionadas sobre a utilização de Sistemas de Integrados de Gestão Empresarial (ERP) os destaques foram as regiões Norte e Sudeste, uma vez que todos os portos dessas regiões possuem ERP e com módulos integrados. Na região Nordeste 58,3% dos portos possuem ERP e 33,3% com módulos integrados. A região Sul quantificou 55,6% dos portos com ERP e 55,6% com módulos integrados (BRASIL/MINFRA, 2019). De acordo com o MINFRA (BRASIL, 2019, p. 122) “[...] verifica-se que ainda há uma baixa integração de módulos operacionais nos portos, dado que, em sua maioria, os ERPs concentram somente em módulos financeiros e de Recursos Humanos (RH).”

E por fim, com relação a Gestão de pessoas nas Autoridades Portuárias, o atual PNLNP identificou que as Autoridades Portuárias estão em um processo contínuo de implementação de planejamentos de capacitação e de treinamento de seu corpo técnico e administrativo. A pesquisa realizada identificou que em 2015, 33% dos portos possuíam práticas de capacitação, 38% em 2016, 46% em 2017, 57% em 2018, sendo que a meta para 2015 é atingir 100% dos portos (BRASIL/MINFRA, 2019).

Na sequência destacam-se os principais conflitos e diálogos necessários para o setor portuário brasileiro, subsidiado com relatórios técnicos do BNDES, CGU, CNI, IPEA, PNLNP, TCU e também a participação de estudos no âmbito dos programas de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu* do Brasil.

4.1.2 Conflitos e diálogos necessários

Os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), captaneados por Campos Neto *et al.* (2009), mencionam que um dos maiores desafios para a expansão do setor portuário brasileiro está relacionado diretamente com a deficiência da infraestrutura, necessitando de investimentos em obras de acesso marítimo e terrestre, molhes, calado e berços de atracação para atender à grandes navios, mecanização e automação do manuseio de cargas, sistemas de controle e informação e equipagem dos portos. Adicionam-se a esses desafios, o déficit de vias de acesso (falta de uma malha ferroviária ampla para interligar os portos)

elevando o preço dos fretes e comprometendo as cargas perecíveis, as dragagens irregulares ou insuficientes que restringem a movimentação de grandes embarcações e a competitividade dos portos (CAMPOS NETO *et al.*, 2009).

Os autores também mencionam uma pesquisa que contou com a participação de armadores, *trading companies*, exportadores e importadores sobre a avaliação do Porto de Santos, nos quais relataram com entraves para o desenvolvimento portuário no Brasil o congestionamento de caminhões dentro da área do porto e com linhas de trens, burocracia nas liberações aduaneiras de exportação e importação, dificuldade de acesso rodoferroviário e falta de estrutura na retroárea portuária para armazenagem de mercadorias e contêineres (CAMPOS NETO *et al.*, 2009).

Esses desafios estruturais vão ao encontro de um estudo do BNDES (2017, p. 38) afirmando que a “[...] principal fraqueza brasileira é a infraestrutura logística deficiente, que impede, em muitos casos, o aumento da produção. A falta de armazéns para estocar as crescentes safras agrícolas, bem como de rodovias, ferrovias e portos adequados para o escoamento dessas safras, encarece demasiadamente o custo dos fretes e inviabilizam economicamente a produção em determinadas regiões do país.”

De acordo com o Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP (BRASIL/MINFRA, 2015) deve-se buscar uma maior diversificação na matriz de transporte de cargas, concentrada massivamente no transporte rodoviário (por volta de 65% do total de carga transportada). O planejamento na diversificação deve observar as potencialidades dos modais ferroviários e hidroviários no transporte de cargas por longas distâncias, impactando diretamente no custo logístico e na redução dos conflitos na relação porto-cidade. Na segunda edição, o PNLP (2019) traz novamente a relação porto-cidade como um dos principais desafios para o setor, relatando a necessidade de um “[...] acompanhamento dos vetores de expansão da atividade portuária, no sentido de adequação da infraestrutura urbana e de serviços públicos às novas demandas e perfis populacionais.” (BRASIL/MINFRA, 2019, p. 178). O estudo direciona atenção aos aspectos relacionados com a incorporação e adequação da temática porto-cidade em instrumentos regulatórios e legislativos, ações, projetos e programas socioambientais mais abrangentes, e também “Iniciativas de revitalização em áreas portuárias e entornos portuários mais recorrentes e com maior número de características adequadas ao contexto do município em que se localizam.” (BRASIL/MINFRA, 2019, p. 178).

Sob a perspectiva dos planos para o desenvolvimento e modernização da logística brasileira, em 2016, o Tribunal de Contas da União - TCU (BRASIL/TCU, 2016) realizou uma

auditoria para avaliar o processo de elaboração do Plano Mestre do Porto de Santos de 2015, a partir de boas práticas internacionais e de governança em políticas públicas, observando também a coordenação entre o planejamento do setor portuário e do setor de logística de transportes, ambos necessários para fornecer competitividade ao país e equacionar o custo-Brasil.

A auditoria observou que o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) e o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) originam-se “[...] das mesmas fontes e ambos elaboram prognósticos de fluxos, demanda e malha logística, com objetivo de propor ações para o futuro. Entretanto, os dois planos são elaborados de maneira independente e com metodologias distintas.” (BRASIL/TCU, 2016, p. 1), caracterizando a não integração dos processos de planejamento logístico. Dessa forma, o resultado é a apresentação de discrepâncias relacionadas aos custos ferroviários, rodoviários e hidroviários, e que pode comprometer a qualidade do PNLN e dos Planos Mestres (MP), complementa a auditoria.

Para o relator da auditoria, “[...] à debilidade do sistema portuário somam-se ainda a precariedade das rodovias, a baixa eficiência das ferrovias e o excesso de burocracia, resultando em congestionamentos de caminhões nos portos e esperas excessivas para a atracação de navios...” (BRASIL/TCU, 2016, p. 1), acarretando em custos e prejudicando a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Tais desafios estruturais já eram apontados nos estudos de Campos Neto *et al.* (2009) e no PNLN de 2015, mencionados anteriormente.

De acordo com o Plano Nacional de Logística Portuária – PNLN (BRASIL/MINFRA, 2015) “Os desafios serão mais facilmente resolvidos tão logo ocorrerem melhorias na governança do setor, na gestão das Autoridades Portuárias e na capacitação dos trabalhadores.” (BRASIL/MINFRA, 2015, p. 36), bem como na modernização da gestão das administrações portuárias, implantação e acompanhamento de sistema de cumprimento de metas e capacitação dos formuladores de políticas públicas, reguladores, trabalhadores e operadores portuários.

Em 2018, Gomide *et al.* (2018), pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) descrevem os principais desafios da governança do setor de infraestrutura, investigando os condicionantes institucionais, políticos e administrativos do investimento em projetos de grande vulto, característicos do setor portuário. Os autores ressaltam cinco categorias, apresentando os principais desafios: *i)* Planejamento e qualidade dos projetos: deficientes, defasados, incompletos ou mal elaborados, baixa qualidade, dados desatualizados e sem considerar as demandas da população e falhas técnicas, exigindo adaptações e correções; *ii)* Coordenação e monitoramento: baixa capacidade de coordenação do Departamento Nacional

de Infraestrutura de Transporte (DNIT) na condução dos processos de desapropriação, desencadeando conflitos sociais que impactaram negativamente o cronograma de obras e inexistência de uma equipe responsável pelo empreendimento no DNIT; *iii*) Contratos Administrativos: as formas e elaboração dos contratos tem muito a evoluir para melhorar o desempenho na execução das obras; *iv*) Licenciamento ambiental: alguns acordos provenientes do processo de licenciamento ambiental não foram cumpridos de forma completa; *v*) Conflitos com a sociedade civil: baixo nível de conflito, demonstrando que a mobilização dos grupos afetados não foi fator causador de atrasos e majoração de custos.

Em uma perspectiva institucional, para a Confederação Nacional da Indústria – CNI (2018), a atuação governamental no setor de transporte “[...] tem-se ressentido, ao longo do tempo, da debilidade institucional e das deficiências de governança dos órgãos responsáveis pela gestão, que refletem fragmentação de sua estrutura institucional; baixa capacidade de planejamento e de implementação e processo de decisão desordenado [...]” (CNI, 2018, p. 467). E ainda complementa que esse quadro reflete o fato do “[...] preenchimento dos cargos de direção e mesmo de chefia intermediária, sem observar critérios de competência, frequentemente com motivação de natureza estritamente política.” (CNI, 2018, p. 46).

Para a CNI (2018, p. 1) a governança da atuação governamental do setor de transporte “[...] foi afetada, a partir de 2007, pela maior fragmentação imposta pela decisão, e motivação explicitamente política [...]” na transferência para a então Secretaria Especial de Portos (SEP) das atribuições e competências do Ministério dos Transportes, relativas ao setor portuário. Essa fragmentação, de acordo com a CNI (2018) foi superada com a reestruturação de 2016, com a incorporação da SEP pelo Ministério dos Transportes, os avanços na capacitação técnica das instituições e dos próprios técnicos envolvidos no setor. Entretanto, a politização das instituições ainda está presente nos critérios de escolha no quadro de dirigentes.

Ademais, a CNI (2018) ainda argumenta que algumas agendas devem ser implementadas como; *i*) transferência efetiva da gestão dos portos organizados para o setor privado; *ii*) renovação dos contratos de arrendamento para motivar a expansão da capacidade de movimentação de carga nos portos organizados; *iii*) revisitar a política nacional de dragagens, preservando o modelo de dragagem por resultado; *iv*) rever a legislação relativas às relações de trabalho no porto organizado e nos TUP’s, eliminando as diferenças existentes; e *v*) falta de uniformidade das designações atribuídas aos preços praticados nos terminais portuários prejudica a atribuição da ANTAQ em acompanhar o princípio de modicidade, além de coibir a prática de preços abusivos.

Em 2019, por meio do Relatório de Auditoria Operacional sobre as Limitações dos PO's em Comparação com os TUP's, o TCU (BRASIL, 2019) verificou que os portos públicos apresentam elevados níveis de ociosidade e com infraestrutura e ativos públicos subutilizados. Em contrapartida, os TUP's são responsáveis por aproximadamente dois terços da movimentação de cargas do setor portuário brasileiro.

O TCU (BRASIL, 2019) verificou que predominam internacionalmente o modelo de gestão portuária, denominado *Landlord Port*, em que os Operadores Portuários (OP) instalam-se em portos públicos, usufruindo-se da infraestrutura instalada no condomínio portuário. Já no caso brasileiro, apesar de adotar o modelo *Landlord Port*, a maioria dos investidores preferem instalar-se fora do porto organizado, mesmo que a infraestrutura seja precária ou inexistente.

Como resultado da auditoria, o TCU (BRASIL, 2019) identificou que o procedimento licitatório para ocupar as áreas do porto organizado, “[...] é complexo, rígido e moroso, mostrando-se inadequado para algumas situações e representando importante óbice à gestão racional e eficiente do espaço, levando à perda de oportunidades para o porto e para os possíveis arrendatários.” (BRASIL/TCU, 2019, p. 20). Como resultado agrava-se a ociosidade nos portos públicos; perda de oportunidade e possíveis arrendamentos; insustentabilidade financeira, limitação de crescimento e incapacidade de investimento da Autoridade Portuária; prejuízos à União devido a subutilização de infraestrutura e frequentes aportes às Autoridades Portuárias e perda de eficiência como um todo, refletindo em maior custo de movimentação de cargas e maior custo-Brasil (BRASIL/TCU, 2019).

Os auditores do TCU (BRASIL, 2019) também identificaram que o modelo de contrato de arrendamento portuário “[...] não confere aos terminais arrendados e à Autoridade Portuária a flexibilidade necessária para permitir adaptações das operações ao dinamismo dos fluxos de comércio e geram consequências negativas durante e após a execução contratual.” (BRASIL/TCU, 2019, p. 32) e que o monopólio do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) com relação ao fornecimento de mão de obra “[...] constitui uma limitação imposta aos terminais arrendados.” (BRASIL/TCU, 2019, p. 45).

Adicionalmente, a “dificuldade de contratar e a falta de recursos das Autoridades Portuárias públicas prejudicam a prestação de serviços adequados ao complexo portuário.” (BRASIL/TCU, 2019, p. 52) e as “nomeações de gestores sem qualificação técnica ou gerencial representam obstáculo à gestão profissional, orientada a resultados, transparente e eficiente de Autoridades Portuárias públicas.” (BRASIL/TCU, 2019, p. 59).

Em 2020, a Controladoria Geral da União (2020) avaliou o Plano Nacional de Dragagem (PND), importante política pública introduzida pela Lei nº 11.610/2007, dedicada exclusivamente à questão das dragagens, e a segunda fase, institucionalizada pela Lei nº 12.815/2013, como parte do novo marco legal do setor portuário. O processo de dragagem contribui de forma importante para a maior competitividade dos portos quanto aos desafios de acesso portuário aquaviário e a possibilidade de receber grandes embarcações.

O diagnóstico revelou aspectos frágeis e críticos na governança relacionada ao PND, bem como na apresentação de novas perspectivas acerca da matéria, tais como: *i)* Fragilidades para a continuidade: apesar dos 13 anos de vigência, o PND já sofreu diversas alterações em sua estrutura de governança, comprometendo o desenvolvimento da política de dragagens portuárias; *ii)* Os requisitos para nomeação de lideranças não asseguram a ocupação dos cargos e funções por profissionais com formação e experiência profissional compatíveis; *iii)* Estruturas de controles internos deficientes, afetando a gestão e a fiscalização do PND II, bem como a sua transição institucional; *iv)* Lacunas na institucionalização da política nacional de dragagem, acarretando indefinições quanto à distribuição das responsabilidades; *v)* Insuficiência de normativos, diretrizes e/ou manuais, inerentes às obras de dragagem; *vi)* Deficiências na gestão do acervo técnico e na transparência ativa, no que tange aos produtos previstos no programa e às obras de dragagem, respectivamente; *vii)* Vultosos dispêndios assumidos pelo Governo Federal com obras de dragagem nos portos públicos organizados, ao longo da última década, sem a correspondente utilização das receitas arrecadadas pelas autoridades portuárias; e *viii)* Perspectivas quanto à implementação de nova política de dragagem para os portos públicos, o que pode causar discontinuidades, carência de controles, e, de modo geral, em fragilização da política de dragagem nos portos públicos (BRASIL/CGU, 2020).

O Programa Nacional de Dragagem (PND) também foi avaliado por Chaves (2020), da Escola Superior do Tribunal de Contas da União. Contando que as despesas com o programa já consumiram R\$3,9 bilhões, atualizadas pelo IPCA, argumentando que “[...] a execução orçamentária foi marcada por acúmulos de pagamentos de recursos inscritos em restos a pagar, o que revelou o persistente descompasso entre o planejamento orçamentário e a execução das obras.” (CHAVES, 2020, p. 87). O estudo finaliza informando que “Em relação à manutenção da infraestrutura aquaviária, é notável a ausência de dados quantitativos que esclareçam sobre essa demanda, e que assegurem que o acesso aos portos não estará novamente comprometido, a curto prazo, em razão do assoreamento.” (CHAVES, 2020, p. 87).

Recentemente, o TCU (BRASIL, 2021) efetuou uma auditoria na Polícia Federal e na Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS) com o objetivo de avaliar a organização e o funcionamento das atividades de polícia marítima exercidas nos portos de Santos/SP, Paranaguá/PR, Rio Grande/RS, Suape/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Itajaí/SC e Vitória/ES. A auditoria conclui que a regulamentação da atuação da PF na função de polícia marítima “[...] está defasada e necessita de atualização. Os Núcleos Especiais de Polícia Marítima, por falta de estrutura, executam apenas parcialmente as atividades de polícia marítima, e as instalações portuárias não cumprem integralmente as normas de segurança da Conportos.” (TCU, BRASIL, 2021, p. 1).

Outro aspecto que vale ressaltar é o processo de regulação, sob a perspectiva institucional, que desde a década de 1990 vem sofrendo alterações e principalmente, a partir de 2013, vem causando instabilidade para o setor portuário brasileiro. Com a implementação da Lei nº 8.630/1993, a descentralização oportunizou que a administração, planejamento, poder concedente, regulação e fiscalização do setor portuário brasileiro ficassem sob a responsabilidade das Autoridades Portuárias.

Em 2001 é criada a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), por meio da Lei nº 10.233 e em 2002 o Decreto nº 4.122 determinou as finalidades da ANTAQ de principalmente fiscalizar e regular as atividades aquaviárias. Em 2007, por meio da Lei nº 11.518 é criada a Secretaria Especial de Portos (SEP) com o objetivo de assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários marítimos. Em 2010, por meio da Lei nº 12.314, a então SEP passa a chamar-se Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR).

Em 2013, com a implementação de um novo marco legal, por meio da Lei nº 12.815/2013 e Decreto nº 8.033/2013 a então, Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), com status ministerial, centraliza o planejamento e o poder concedente do setor, deliberando para as Autoridades Portuárias locais a administração e à ANTAQ) coube a regulação e fiscalização. Em 2016, com o Decreto nº 13.341/2016 é SEP/PR é extinta, migrando suas competências e atribuições ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), anteriormente denominado Ministério dos Transportes (MT).

Em 2017, por meio do Decreto nº 9.000, uma nova estrutura regimental do MTPAC é implementada. No mesmo ano, cria-se a Secretaria Nacional de Portos (SNP), incorporando em seu escopo as instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres e em articulação com a

Secretaria de Política e Integração (SPI), são responsáveis pelo planejamento do setor portuário nacional. Nesse novo arranjo institucional, por meio do Decreto nº 9.000/2017, o MTPAC também é responsável pelo poder concedente.

Em 2019, com uma fusão de ministérios, por meio da Lei nº 13.844 e Decreto nº 9.676, o MTPAC passa a chamar-se Ministério da Infraestrutura (MINFRA), incorporando também a essa nova estrutura a agora denominada Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA), anteriormente SNP, agregando em seu escopo as políticas de empreendimentos portuários e hidroviários, além de assistir não somente o Ministro do Estado, mais também o Secretário-Executivo e também dividindo parte de suas responsabilidades com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP). Em 2020 uma nova estrutura para o MINFRA, por meio do Decreto nº 10.368, é implementada.

Na academia, apesar de certa limitação na quantidade de estudos, as pesquisas desenvolvidas no âmbito dos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu e lato sensu* também tem contribuído para as discussões relacionadas a problemática e desafios do sistema portuário nacional. Destacam-se na sequência, estudos envolvidos programas especializados em gestão portuária, dissertações e teses.

Considerando o sistema portuário, um sistema altamente complexo e inserido em sistemas ambientais, sociais e econômicos ainda mais complexos, Araújo (2013) relata que as fragilidades do setor estão associadas a gestão, aspectos institucionais, infra e superestruturas. Na gestão, o autor identifica a ausência de meritocracia na alocação de cargos de direção das Cia Docas com estruturas arcaicas, baixa capacidade própria de investimentos, autonomia e dificuldade de gestão nas Autoridades Portuárias (AP), superposição de funções entre a SEP e a ANTAQ, passivos atuariais, ambientais e trabalhista nas Companhias Docas, a utilização de mão de obra própria somente pelos TUP's comprometendo o desempenho dos portos públicos e a ausência de políticas públicas relacionadas aos problemas sociais e ou ambientais dos portos (ARAÚJO, 2013).

Sob a perspectiva institucional, o autor aponta como fragilidades a estrutura da nova Lei dos Portos (AP, CAP, OGMO) e o papel da ANTAQ como órgão regulador, a inclusão da administração dos portos fluviais e navegação de interior por conta da SEP, a ineficiência dos trabalhadores avulso e a diversidade de órgãos intervenientes no processo de liberação aduaneira com horários a ações sem coordenação. E no quesito de infra e superestrutura, Araújo (2013) ressalta a deficiência de infraestrutura portuária nos portos públicos e terminais

privados, acessibilidade aos portos e a superestrutura não é compatível com as demandas, comprometendo a produtividade.

Zilli (2015) salienta que as políticas para desenvolvimento portuário não devem sobrepor o atendimento ao desenvolvimento socioeconômico do Brasil e que devem “[...] oriundas da discussão da sociedade e dos atores intervenientes a curto e longo prazo, tal como se apresenta em um processo coletivo democrático e, sobretudo, indutoras do desenvolvimento portuário e de toda a cadeia logística, adequando-se as questões regionais [...]” (ZILLI, 2015, p. 168), e também estando atreladas à dinâmica da economia nacional e internacional. O autor ainda chama a atenção para a complexidade do setor necessitando que as políticas públicas “[...] devem estar atrelados a uma gestão eficaz e por competência, a fim de que a complexidade do setor portuário, funcionando como um agente econômico possa ser compreendida, analisada e por fim, com ações concretas, permitindo a adaptação e superação em momentos econômicos diversos.” (ZILLI, 2015, p. 168-169).

Freitas (2015) aponta que uma reflexão acerca da promoção da participação da iniciativa privada nas atividades portuárias deve ser feita, pois pode ficar restrito a empresa relacionadas à exportação de *commodities*, pertencentes a grandes grupos empresariais e também critica o modelo centralizador das decisões com base no governo central, necessitando de um maior diálogo com as políticas locais. A delegação de portos a administrações locais sem estabelecer metas e objetivos bem definidos, dificultam a avaliação de resultados, destaca do estudo.

Almeida (2015) ressalta a estrutura inadequada de governança do sistema portuário brasileiro, que diminui a autonomia e o poder de decisão das Autoridades Portuárias locais, centralizando a gestão do setor na SEP e na ANTAQ, ao contrário dos princípios de descentralização aplicados pelos principais países da indústria portuária internacional. O autor também menciona a perda de competência do Conselho da Autoridade Portuária (CAP) nos portos, deixando de ser deliberativos e passando a ser apenas conselhos consultivos. E com relação a estrutura jurídica, salienta que não é clara, ocasionando “[...] sobreposições nas funções portuárias que aumentam o nível de complexidade da gestão portuária local, tornando todo o sistema mais demorado e ineficiente.” (ALMEIDA, 2015, p. 175, tradução nossa).

Barbosa (2016) e Frezza (2016) criticam a centralização da autoridade na Secretaria de Portos da Presidência da República, hoje denominada Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA). Barbosa (2016) argumenta que a posição hierárquica da SNPTA sobre a ANTAQ prejudica a autonomia da agência reguladora e também o papel das

Autoridades Portuárias que possuem uma posição predominantemente operacional. Dessa forma, a autora sugere uma revisão da legislação com relação as competências de cada órgão, garantindo o equilíbrio entre funções políticas e técnicas, utilização do instrumento de Análise de Impacto Regulatório (AIR) como ferramenta de controle político da atividade reguladora da ANTAQ, sem a transferência de competências técnicas desta agência reguladora à SEP/PR.

De acordo com Souza (2017) o sucateamento da infraestrutura e a má gestão dos portos públicos não são decorrentes de aspectos econômicos, uma vez que podem ser encontrados investimentos privados, desde que possuam viabilidade financeira e segurança jurídica. Para o autor, o problema primordial do porto público brasileiro “[...] não é, portanto, de ordem econômica ou técnica, mas jurídica. É o modelo jurídico inflexível e não negocial, hoje aplicado aos portos organizados do país, que acaba contribuindo, de forma inafastável, aos baixos índices de gestão hoje verificados no setor.” (SOUZA, 2017, p. 12).

Souza (2017) relata a importância da desburocratizar a realização de intervenções na infraestrutura logística, recuperar equipamentos e investimentos em ativos internos, sem a realização de licitações morosas e burocráticas. Cutrim (2017) menciona que a sobreposição e duplicidade nas funções de regulação, planejamento e regulação entre a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), a então denominada Secretaria Nacional de Portos (SNP), Autoridade Portuária, Conselho da Autoridade Portuária (CAP), ANTAQ e o então denominado Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC) ocasionando gestão fragmentada e ineficiente.

A partir dos resultados do estudo de caso envolvendo o Porto de Santos, Cutrim (2017) relata que os planos portuários não possuem regularidade em sua atualização, caracterizando-se também com pouca efetividade na sua implantação e falta de integração. A governança sobre a interferência política, ocasionando a descontinuidade da gestão. Na perspectiva dos planos nacionais de logística, o Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT) apresenta carácter estratégico, método e resultados bem estruturados e com visão a longo prazo. Já o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) apresenta fragilidades metodológicas e duplicidade de objetivos, uma vez que parte do escopo está presente no Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI).

Com relação aos termos de cooperação técnica e financeira, registra-se iniciativas positivas efetuadas junto com universidades brasileiras. Em 2010 entre a SEP/PR com a Universidade Federal da Bahia – UFBA (elaboração dos planos de controle ambiental), em 2012 com a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (projetos de engenharia e serviços

de dragagem) e a Universidade de Brasília – UNB (estudos socioeconômicos, ambientais e técnicos de instalações portuárias) e em 2013 com a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (implementação do Programa Federal de Apoio a Gestão Ambiental) e com a Universidade Federal Fluminense – UFF (impacto ambiental). Em 2017 a cooperação entre o MTPA e o Ministério da Integração Nacional (MIN), envolvendo também aspectos ambientais (BRASIL, MINFRA, 2021).

Vale ressaltar também de forma bastante positiva a iniciativa em viabilizar ações conjuntas nos setores portuário, ferroviário, rodoviário, aquaviário e aeroviário, por meio do Acordo de Cooperação Técnica n. 1, de 17 de junho de 2019, entre o Ministério da Infraestrutura, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e a Polícia Federal, cujo objetivo:

[...] visa ao desenvolvimento de projetos e ações de interesse comum, voltados ao compartilhamento de dados e informações entre os partícipes para a consecução de suas atribuições institucionais e ao encaminhamento célere de representações que possam figurar ilícitos administrativos, civis ou criminais ou capazes de instruir procedimentos administrativos ou processos judiciais de natureza cível ou criminal, bem como o intercâmbio de dados e informações necessárias à instrução preliminar de denúncias e também de processos de seleção e avaliação de integridade dos candidatos a cargos em comissão e funções comissionadas no Ministério da Infraestrutura e suas unidades vinculadas, conforme Programa de Prevenção à Corrupção desenvolvido pelo Ministério da Infraestrutura (BRASIL/CGU, 2019, p. 1).

Compreendendo os principais desafios e as necessidades de diálogos para o desenvolvimento do complexo portuário brasileiro, destaca-se na sequência a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária.

4.2 INTER-RELAÇÃO DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA MULTIGOV E DA GOVERNANÇA PORTUÁRIA

Para responder à questão de pesquisa e subsidiar o cumprimento do objetivo geral em “Propor um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente” foi efetuado uma revisão da literatura e documental robusta sobre as principais características dos portos inteligentes de 6ª. geração, os modelos conceituais de governança portuária propostos na literatura científica e os cases de governança portuária internacional envolvendo portos pertencentes a África, Américas, Ásia, Europa e Oceania proporcionando uma visão global. Focalizando no Brasil, foi descrito a estrutura implementada,

a partir do arcabouço de normas para a administração, planejamento, poder concedente, regulação, fiscalização e instrumentos de governança do sistema portuário nacional.

Nesse sentido, este subcapítulo tem por objetivo identificar os mecanismos e componentes da MultiGov presentes e não presentes (lacunas existentes), a partir dos resultados da pesquisa bibliográfica e documental que incorporou os portos para futura 6ª geração (porto inteligente), os modelos conceituais de governança portuária, a prática internacional de governança portuária e o sistema portuário brasileiro.

4.2.1 Análise da MultiGov e o porto inteligente de 6ª geração

As diretrizes de Lee (2020) para a implementação e evolução dos portos para uma futura 6ª geração corroboram e apoiam os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da MultiGov (Quadro 95) elencados por Kempner-Moreira e Freire (2021).

Verifica-se um alinhamento do desenvolvimento integrado, cooperado, harmonizado, conexões portuárias, participação de *stakeholders*, fusão tecnológica para um porto inteligente, com aquelas preconizadas pelo mecanismo de “aprendizagem em rede” (BENS; EBERLEIN, 1999), proporcionando uma aprendizagem multinível e relações colaborativas, que comportam o componente de “coprodução de conhecimento” (HOMSY; LIU; WARNER, 2019).

Kempner-Moreira e Freire (2021) também argumentam que na MultiGov, diferentemente da governança tradicional, os mecanismos podem ser mais flexibilizados, utilizando-se além de instrumentos formais (políticas e medidas), como também informais, como o diálogo social e métodos de coordenação.

O pressuposto de integração (BANCE; CHASSY, 2017; DEN BOER; DIEPERINK; MUKHTAROV, 2019; MONIOS, 2019; THOMANN; TREIN; MAGGETTI, 2019) e o mecanismo de “comunicação efetiva” (BENS; EBERLEIN, 1999) dialogam com um porto comunitário, dinâmico e com conexões e simbiose na relação porto-cidade como um todo orgânico, o que pode contribuir também para o desenvolvimento de portos verdes, presentes na proposta de Lee (2020) e alinhados com o componente de “engajamento de múltiplos atores” (HOMSY; LIU; WARNER, 2019).

Na inter-relação com o mecanismo de “arenas independentes para negociação” (BENS; EBERLEIN, 1999), por meio da descentralização da autoridade e distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia, a proposta de Lee (2020) alinha-se quando traz a “liderança” e o “nível de governança entre os *stakeholders*” com a dinâmica entre o governo e

o setor privado. Outro aspecto relevante é a implementação de um sistema resiliente, vinculado a eficácia, confiabilidade, conexões internas para a agregação de valor e infraestrutura portuária, o que pode contribuir para a “auto-organização do sistema.”

Os estudos sobre MultiGov, conforme relatam Kempner-Moreira e Freire (2021) deixam claro que os benefícios para serem absorvidos necessitam de instituições robustas, capacidade de gestão e redes colaborativas em múltiplos níveis em um ambiente de alta complexidade. E que mesmo com possíveis falhas na coordenação, requerem maturidade de governança para abordar e eliminar, em todos os níveis e estágios de governança, o senso de injustiça, bloqueios de interação, conflitos relacionados à falta de clareza de objetivos, e inconsistências nas regras do bem comum.

Quadro 95 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e do porto inteligente de 6ª. geração.

(continua)

Governança Multinível (MultiGov)				Porto Inteligente de 6º Geração	
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Características de um porto inteligente de 6ª. geração
1	Composição	1	Aprendizagem Multinível	Aprendizagem em rede	Coprodução de conhecimento a) Desenvolvimento integrado; b) Conexões portuárias; c) Participação de <i>stakeholders</i> ; d) Gestão de <i>clusters</i> portuários e marítimos. e) Portos inteligentes; f) Plataformas tecnológicas, RFID, IA, <i>big data</i> , <i>Blockchain</i> , computação inteligente; g) Sistemas resilientes e integrados; h) Cooperação integrada e harmonizada na relação porto-cidade.
2	Diversidade				
3	Acoplamento	2	Redes colaborativas intra e interorganizacionais		
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores a) Porto comunitário; b) Porto dinâmico; c) Porto com economia de fluxo; d) Porto com conexões; e) Relação entre porto-cidade: simbiose porto-cidade (interface porto/cidade como um todo orgânico); f) Fusão tecnológica: RFID, plataformas tecnológicas com Inteligência Artificial, <i>Blockchain</i> , computação inteligente e <i>big data</i> ; g) Desenvolvimento de portos verdes.
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	a) Status de liderança: trata-se de quem é o <i>player</i> que inicia o estabelecimento da plataforma de um porto inteligente e a governa: setor privado ou setor público (governo local ou governo central) e o nível de governança entre os <i>stakeholders</i> que tem por objetivo medir o nível de colaboração, cooperação, parceria, engajamento do cidadão (governo municipal) e participação dos <i>stakeholders</i> na construção de uma plataforma de cidade inteligente em associação com a importação de tecnologias.

Quadro 95 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e do porto inteligente de 6ª. geração.

(conclusão)

Governança Multinível (MultiGov)				Porto Inteligente de 6º Geração	
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Características de um porto inteligente de 6ª. geração
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema	Capacidade de fornecimento adequado	a) Sistema resiliente; b) Eficácia: atendimento produtivo e qualificado prestado aos usuários portuários; c) Qualidade do serviço: confiabilidade. d) Conexões internas e função de valor agregado; e) Infraestrutura portuária
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Enquadramento de co-benefícios	a) Status de liderança: trata-se de quem é o <i>player</i> que inicia o estabelecimento da plataforma de um porto inteligente e a governa: setor privado ou setor público (governo local ou governo central) e o nível de governança entre os <i>stakeholders</i> que tem por objetivo medir o nível de colaboração, cooperação, parceria, engajamento do cidadão (governo municipal) e participação dos <i>stakeholders</i> na construção de uma plataforma de cidade inteligente em associação com a importação de tecnologias.

Fonte: Elaboração própria a partir de Lee (2020) e Kempner-Moreira e Freire (2021)

Na sequência, a inter-relação da MultiGov com os modelos conceituais de governança portuária.

4.2.2 Análise da MultiGov e os modelos conceituais de governança portuária

O Quadro 96 apresenta a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as características dos modelos conceituais de governança portuária.

Sob a perspectiva das diretrizes de aprendizagem multinível que sustentam o mecanismo de “aprendizagem em rede” (BENS; EBERLEIN, 1999), verifica-se que os modelos conceituais de governança portuária incorporam relações em diferentes níveis de governo, autoridade portuária e comunidade de *stakeholders* (WANG; SLACK, 2004; WANG; NG; OLIVIER, 2004; ZHANG *et al.*, 2018, 2019) a partir de relações verticais e horizontais (MONIOS, 2019). Nesse alinhamento, o ambiente externo, industrial e operacional está presente no modelo conceitual proposto por Baltazar e Brooks (2006) e avançando no nível do governo e no nível das firmas (BROOKS; CULLINANE, 2006b) e na implementação de reformas e performance portuária (BROOKS; PALLIS, 2008).

Nesse sentido, considerando diferentes níveis e o ambiente como um fator de influência, os modelos conceituais corroboram com as diretrizes de que a tomada de decisão não é mais baseada em territórios únicos (POTLUKA; LIDDLE, 2014), a existência de diferentes *players* em diferentes níveis (DOBBS, 2016; SANDSTRÖM *et al.*, 2020) e a participação de atores não governamentais (PIATTONI, 2009; POTLUKA; LIDDLE, 2014; GÄNZLE, 2017).

As redes colaborativas intra e interorganizacionais, se fazem presentes quando os modelos conceituais apontam questões relacionadas a formação e gestão do conhecimento e qualidade dos serviços e alinhamento da comunidade portuária (MILAN; VIEIRA, 2011); coordenação dos atores, eficácia das operações e aprimoramento das ações ao longo do tempo (VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT MULINAS, 2013); foco de cooperação (CALDEIRINHA *et al.*, 2018), redes de relacionamento (DE MARTINO; MAGNOTTI; MARVILLO, 2020) e que o co-desenvolvimento entre os portos pode favorecer o desenvolvimento portuário (WANG; SLACK, 2004).

Quadro 96 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e as características dos modelos conceituais de governança portuária (continua)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Modelos conceituais de governança portuária		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Características dos modelos conceituais	
1	Composição	1	Aprendizagem Multinível	Aprendizagem em rede	Coprodução de conhecimento	<p>Wang e Slack (2004): domínio interno e externo dos portos com relações institucionais entre os diferentes níveis de governo e autoridades portuárias públicas e as formas das associações entre órgãos públicos e o setor privado ajudam a explicar a dinâmica portuária. Consideram o porto como uma unidade central. A concorrência e o co-desenvolvimento entre os portos podem favorecer o desenvolvimento portuário.</p> <p>Wang, Ng e Olivier (2004): Escalas jurisdicionais-espaciais, considerando um eixo escalar (local, regional, nacional e supranacional). Inserção de múltiplos atores (comunidade dos <i>stakeholders</i>).</p> <p>Baltazar e Brooks (2006): Modelo <i>Matching Framework</i>. Mecanismo ambiente com os componentes: externo (político, tecnológico e sociocultural), industrial (número de participantes, tamanho e regras básicas estabelecidas pelo governo em sua política de portos, que podem ser influenciadas pelos esforços de <i>lobby</i> das empresas do setor) e operacional (compradores, fornecedores, concorrentes diretos, novos concorrentes, produtos e serviços substitutos).</p> <p>Brooks e Cullinane (2006b): Consideram o Modelo <i>Matching Framework</i> com a governança no nível do governo e no nível das firmas.</p> <p>Brooks e Pallis (2008): Aprofundando o Modelo <i>Matching Framework</i> para a implementação de reformas portuárias e performance portuária.</p> <p>Monios (2019): relações internas, formais, hierárquicas, verticais, horizontais, atores informais e outros grupos (operadores de transporte terrestre, usuários do porto, reguladores e planejadores em todas as escalas).</p> <p>Zhang et al. (2018,2019): <i>i) Quem governa:</i> organizações governamentais (legislativo, agências administrativas em múltiplos níveis), portos públicos, privados e mistos. <i>ii) Como governar:</i> nível institucional (devolução, re-centralização), estratégico (coopetição, regionalização, interação, governança corporativa, estratégias de gerenciamento dos <i>stakeholders</i> e gerencial (precificação portuária, concessão, gerenciamento de relacionamento, monitoramento e medição, controle regulatório, segurança portuária, TIC's.).</p>
2	Diversidade					

Quadro 96 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e as características dos modelos conceituais de governança portuária (continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Modelos conceituais de governança portuária		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Características dos modelos conceituais	
3	Acoplamento	2	Redes colaborativas intra e interorganizacionais	Aprendizagem em rede	Coprodução de conhecimento	<p>Milan e Vieira (2011): Ações de governança relacionados a cadeias logístico-portuárias na formação e gestão do conhecimento e qualidade dos serviços e alinhamento da comunidade portuária.</p> <p>Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013): Apoiam a análise da governança em cadeias logístico-portuárias, considerando ações de governança (como governa: ações para a coordenação dos atores, eficácia das operações e aprimoramento das ações ao longo do tempo) e elementos de governança (o que governa: atores da cadeia logístico-portuária e atividades de exportação e importação).</p> <p>Caldeirinha et al. (2018): O mecanismo de “autonomia” inclui estratégia clara e aceita por todos os portos, autoridade portuária não conservadora, empreendedora, controle interno, foco de cooperação, comercial, contas equilibradas e autônoma.</p> <p>De Martino, Magnotti e Marvillo (2020): As redes de relacionamento moldam a dinâmica competitiva e cooperativa entre a autoridade portuária e os operadores portuários provados para gerenciar os recursos da cadeia de suprimentos em nível local.</p>
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores	<p>Wang, Ng e Olivier (2004): Inserção de múltiplos atores (comunidade dos <i>stakeholders</i>) e uma logística de agregação de valor (capacidades logísticas).</p> <p>Baltazar e Brooks (2006): Modelo <i>Matching Framework</i>. Mecanismo ambiente com os componentes: externo (político, tecnológico e sociocultural), industrial (número de participantes, tamanho e regras básicas estabelecidas pelo governo em sua política de portos, que podem ser influenciadas pelos esforços de <i>lobby</i> das empresas do setor) e operacional (compradores, fornecedores, concorrentes diretos, novos concorrentes, produtos e serviços substitutos).</p> <p>Brooks e Cullinane (2006b): Consideram o Modelo <i>Matching Framework</i> com a governança no nível do governo e no nível das firmas</p> <p>Brooks e Pallis (2008): Aprofundando o Modelo <i>Matching Framework</i> para a implementação de reformas portuárias e performance portuária.</p> <p>Milan e Vieira (2011): Ações de governança relacionados a cadeias logístico-portuárias na segurança, responsabilidade social corporativa e gestão ambiental.</p>

Quadro 96 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e as características dos modelos conceituais de governança portuária (continuação)

Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes		Mecanismos	Componentes	Características dos modelos conceituais
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores	<p>Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013): Apoiam a análise da governança em cadeias logístico-portuárias, considerando a dimensão de resultados (pra que governa: coordenação dos atores, eficiência e eficácia e inserção competitiva) e elementos de governança (o que governa: atores da cadeia logístico-portuária e atividades de exportação e importação).</p> <p>Caldeirinha et al. (2018): A “comunidade na gestão” comporta regionalização na gestão do porto, comunidade na administração da autoridade portuária, dependência regional e gestão de portos pequenos. A “fusão de porto regional” contempla um gerenciamento conjunto da autoridade portuária dos portos vizinhos, fusão de porto e autoridade portuária nacional.</p> <p>Monios (2019): Relacionamentos verticais (diferentes escalas e regulamentação do local para o regional e nacional e internacional, incluindo cadeias verticais no setor comercial em relação aos operadores multinacionais de terminais e linhas de navegação) e horizontais (coordenação entre os vários atores formais e informais envolvidos nesse setor. Destacam-se também atores informais e outros grupos que influenciam indiretamente a governança portuária, incluindo operadores de transporte terrestre e os usuários do porto).</p> <p>De Martino, Magnotti e Marvillo (2020): Integração de recursos: relacionamento colaborativo.</p>
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>Wang, Ng e Olivier (2004): amplia o escopo de governança, descentralizando o poder (escalas jurisdicionais-espaciais), considerando um eixo escalar (local, regional, nacional e supranacional).</p> <p>Cutrim (2017): Planejamento portuário nacional em uma entidade do governo federal e o planejamento portuário regional na autoridade portuária, por meio da corporatização (com participação dos três entes da federação como acionistas das autoridades portuárias). Salienta a importância de plano de estado, com uma política de transporte a longo prazo, com menor interferência política e maior nível de execução.</p> <p>Caldeirinha et al. (2018): A “propriedade pública” inclui empresas do governo, autoridade portuária do governo e controle governamental do porto. As “operações privadas” incluem operações de empresas privadas e concessões.</p>

Quadro 96 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e as características dos modelos conceituais de governança portuária (continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Modelos conceituais de governança portuária		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Características dos modelos conceituais	
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>Monios (2019): Vários centros de autoridade sem um ator dominante em uma mistura de escalas, incluindo setores público, privado e do terceiro setor e grupos comunitários informais.</p> <p>Zhang et al. (2018, 2019): i) Quem governa: organizações governamentais (legislativo, agências administrativas em múltiplos níveis), portos públicos, privados e mistos.</p> <p>De Martino, Magnotti e Marvillo (2020): Com uma ampla variedade de estruturas de cadeia de suprimentos de serviços, a autoridade portuária pode assumir um papel conversador, facilitador ou empreendedor.</p>
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema	Arenas independentes para negociação	Capacidade de fornecimento adequado	<p>Baltazar e Brooks (2006): Modelo <i>Matching Framework</i>. Mecanismo estratégia com os componentes: produto e escopo de mercado e competitividade.</p> <p>Brooks e Cullinane (2006b): Consideram o Modelo <i>Matching Framework</i> com a governança no nível do governo e no nível das firmas. Leva em consideração: <i>i)</i> aspectos internos (eficiência) e externos (eficácia) da performance portuária; <i>ii)</i> ambiente da cadeia logístico-portuária onde o porto se encontra; <i>iii)</i> ser útil ao governo, autoridade portuária e demais <i>stakeholders</i> da cadeia logístico-portuária; <i>iv)</i> possuir indicadores para a tomada de decisão; e <i>v)</i> aspectos relacionados a medidas financeiras e não financeiras.</p> <p>Brooks e Pallis (2008): Aprofundando o Modelo <i>Matching Framework</i> para a implementação de reformas portuárias e performance portuária.</p> <p>Milan e Vieira (2011): Ações de governança relacionados a cadeias logístico-portuárias na gestão e operações portuárias.</p> <p>Caldeirinha et al. (2018): a “ampliação do foco do porto” inclui o pagamento de dividendos ao governo pela autoridade portuária, a cadeia logística como principal papel da autoridade portuária e internacionalização. O “foco nas operações” abrange operadores portuários e preços aprovados pelo governo. Os fatores de desempenho portuário consistem em viabilidade, eficiência e eficácia como variáveis diretamente observadas.</p>

Quadro 96 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e as características dos modelos conceituais de governança portuária (continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Modelos conceituais de governança portuária		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Características dos modelos conceituais	
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema	Arenas independentes para negociação	Capacidade de fornecimento adequado	<p>Monios (2019): Com relação aos relacionamentos horizontais, o <i>framework</i> apresenta duas regiões em cada país, que podem competir, mesmo sujeitas à mesma cadeia nacional de governança vertical e política portuária. Tem-se ainda duas cidades em cada região e com o seu próprio porto, que podem competir ou cooperar, em alguns casos. Já o terminal H representa outro tipo de relacionamento horizontal, pois opera terminais nos quatro portos no mesmo país. E dessa mesma forma, os <i>global terminal operators</i> exibem não apenas o link vertical, mas também o link horizontal entre os terminais da mesma empresa. Um componente adicional é a <i>joint venture</i> entre um <i>global terminal operator</i> A e o <i>local terminal operator</i> J.</p> <p>Zhang et al. (2018, 2019): <i>i) O que é governado:</i> Duas categorias: <i>i)</i> Arranjos institucionais: determinam a alocação de responsabilidades entre os atores na organização e gerenciamento das atividades portuárias; <i>ii)</i> Atividades operacionais, administrativas e regulação específica do porto; <i>ii) Governar o que:</i> Eficiência, eficácia e desempenho portuário.</p> <p>De Martino, Magnotti e Marvillo (2020): Disponibilidade de recursos de transporte e logística: condição para o porto gerar valor. Recursos públicos e privados: condição para a concorrência horizontal e vertical. Considerar satisfação dos usuários, eficiência e eficácia do porto.</p>
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Arenas independentes para negociação	Enquadramento de co-benefícios	<p>Wang, Ng e Olivier (2004): amplia o escopo de governança, descentralizando o poder (escalas jurisdicionais-espaciais), considerando um eixo escalar (local, regional, nacional e supranacional).</p> <p>Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013): Apoiam a análise da governança em cadeias logístico-portuárias, considerando a dimensão da estrutura – quem governa: (titularidade, modelo de gestão e a coordenação dos atores: estrutura existente, eficácia dessa estrutura e readaptação ao longo do tempo).</p> <p>Cutrim (2017): Planejamento portuário nacional em uma entidade do governo federal e o planejamento portuário regional na autoridade portuária. Adoção do modelo <i>Landlord</i> para as autoridades portuárias.</p>

Quadro 96 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e as características dos modelos conceituais de governança portuária (conclusão)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Modelos conceituais de governança portuária		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Características dos modelos conceituais	
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Arenas independentes para negociação	Enquadramento de co-benefícios	<p>Caldeirinha et al. (2018): O mecanismo de “autonomia” inclui estratégia clara e aceita por todos os portos, autoridade portuária não conservadora, empreendedora, controle interno, foco de cooperação, comercial, contas equilibradas e autônoma.</p> <p>Monios (2019): Inclui-se os reguladores e planejadores em todas as escalas. Na tradicional cadeia vertical terrestre têm-se o porto com uma hierarquia da cidade em direção a região e ao país, incorporando questões relacionadas a política portuária nacional, gerenciamento potencialmente direto por um departamento do governo, planejamento de regulamentos em várias escalas relativas ao desenvolvimento portuário e as diferentes escalas de regulação.</p> <p>Zhang et al. (2018, 2019): <i>i) Quem governa:</i> organizações governamentais (legislativo, agências administrativas em múltiplos níveis), portos públicos, privados e mistos. <i>ii) Como governar:</i> nível institucional (devolução, re-centralização), estratégico (coopetição, regionalização, interação, governança corporativa, estratégias de gerenciamento dos <i>stakeholders</i> e gerencial (precificação portuária, concessão, gerenciamento de relacionamento, monitoramento e medição, controle regulatório, segurança portuária, TIC’s).</p> <p>De Martino, Magnotti e Marvillo (2020): Com uma ampla variedade de estruturas de cadeia de suprimentos de serviços, a autoridade portuária pode assumir um papel conversador, facilitador ou empreendedor.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

Considerando que a interação, um dos pressupostos teóricos da MultiGov, implica na negociação entre os *players* (MARTI, 2019) e que o conhecimento produzido em um nível pode influenciar processos em outros níveis (KORHONEN-KURKI *et al.*, 2013), observa-se que os modelos conceituais dialogam com o mecanismo de “comunicação efetiva” (BENS; EBERLEIN, 1999), por meio do componente de “engajamento dos múltiplos atores” (HOMSY; LIU; WARNER, 2019) quando trazem a inserção e a coordenação da comunidade dos *stakeholders* (CALDEIRINHA *et al.*, 2018; BALTAZAR; BROOKS, 2006; BROOKS; CULLINANE, 2006b; BROOKS; PALLIS, 2008; WANG; NG; OLIVIER, 2004; VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT MULINAS, 2013), segurança, responsabilidade social e gestão ambiental (MILAN; VIEIRA, 2011), relacionamentos verticais e horizontais (MONIOS (2019) e a integração de recursos com relacionamentos colaborativos (DE MARTINO; MAGNOTTI; MARVILLO, 2020).

Na inter-relação com o mecanismo de “arenas independentes para negociação” (BENS; EBERLEIN, 1999), por meio da descentralização da autoridade, Wang, Ng e Olivier (2004) consideram escalas jurisdicionais-espaciais, a partir de um eixo escalar local, regional, nacional e supranacional. No caso brasileiro, Cutrim (2017) propõe a corporatização e a implementação de um plano de estado com menor interferência política e maior nível de execução. A participação pública e operações de empresas privadas e concessões (CALDEIRINHA *et al.*, 2018; ZHANG *et al.*, 2018, 2019) e a autoridade portuária com papel conversador, facilitador ou empreendedor (DE MARTINO; MAGNOTTI; MARVILLO, 2020) estão presentes nos modelos conceituais.

Para Monios (2019), a descentralização oportuniza vários centros de autoridade sem um ator dominante em uma mistura de escalas, incluindo setores público, privado e do terceiro setor e grupos comunitários informais. Nesse processo, ao encontro de Korhonen-Kurki *et al.* (2013) e Yang, Rounsevell e Haggett (2015), os *players* em um nível participam de processos em outro nível; instituições criadas em um nível podem influenciar processos ou instituições em outro nível. Kempner-Moreira e Freire (2021) salientam que a MultiGov pode ser adaptada a diferentes contextos, e o sucesso da implementação será determinado pela energia distribuída às autoridades localizadas nos diferentes níveis e pela identificação das aplicações deste sistema de governança. Os mecanismos e componentes são decisivos, pois permitem respeitar as diretrizes para operar em ambientes multinível.

Com relação a auto-organização do sistema, considerando o componente de capacidade de fornecimento adequado, destacam-se nos modelos a estratégia com produto e

escopo de mercado e competitividade (BALTAZAR; BROOKS, 2006); a eficiência e eficácia (CALDEIRINHA *et al.*, 2018; BROOKS; CULLINANE, 2006b; DE MARTINO; MAGNOTTI; MARVILLO, 2020; ZHANG *et al.*, 2018, 2019), o ambiente da cadeia logístico-portuária (BROOKS; CULLINANE, 2006b), utilidade aos atores governamentais e não governamentais, indicadores para tomada de decisão e medidas financeiras e não financeiras (BROOKS; CULLINANE, 2006b); implementação de reformas e performance portuária (BROOKS; PALLIS, 2008) e ações para gestão e operações portuárias (MILAN; VIEIRA, 2011).

Nesse sistema, Monios (2019) argumenta que existem as correntes verticais e relacionamentos horizontais e que os arranjos institucionais e atividades operacionais, administrativas e regulação específica do porto (ZHANG *et al.*, 2018, 2019), juntamente com a disponibilidade de recursos de transporte e logística (condição para o porto gerar valor) e recursos públicos e privados (condição para a concorrência horizontal e vertical) (DE MARTINO; MAGNOTTI; MARVILLO, 2020), favorecem a capacidade de fornecimento adequado do porto. Essas condições quando bem aplicadas corroboram com as diretrizes de políticas e arranjos mais estruturados de coordenação e regulação entre diferentes atores (PIATTONI, 2009), eficiência por meio da ação comunitária (YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015) onde os *players* são interdependentes para desenvolver soluções coletivas (MARTI, 2019).

Quanto a diretriz de distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia, percebe-se nos modelos conceitos indicativos para a descentralização do poder em escalas jurisdicionais-espaciais, considerando a escala regional, nacional e supranacional (WANG; NG; OLIVIER, 2004) ao encontro de Dobbs (2016) e Sandstrom *et al.* (2020) considerando centros de autoridade distribuídos vertical, horizontal e transversalmente.

Vieira, Kliemann Neto e Monfort Mulinas (2013) e Zhang *et al.* (2018, 2019) já discutem quem governa na dimensão de estrutura da governança em múltiplos níveis: titularidade, modelo de gestão e a coordenação dos atores (VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT MULINAS, 2013). Zhang *et al.* (2018, 2019) complementa como governar em nível institucional, estratégico e gerencial.

Considerando o caso brasileiro, Cutrim (2017) defende o planejamento nacional e uma entidade nacional e o planejamento regional associado as autoridades portuárias, adotando o modelo de gestão *Landlord Port*. Caldeirinha *et al.* (2018) considerando o mecanismo de

“autonomia” inclui estratégia clara e aceita por todos os portos, autoridade portuária empreendedora com controle interno, foco na cooperação e contas equilibradas.

Na tradicional cadeia vertical, de acordo com Monios (2019) têm-se o porto com uma hierarquia da cidade em direção a região e ao país, incorporando diferentes escalas de regulação, corroborando com hierarquias verticais formais desafiadores (MARTI, 2019) e que essa hierarquia deve apoiar arranjos cooperativos (ALCANTARA; MORDEN, 2019). Por fim, o modelo de De Martino, Magnotti e Marvillo (2020) prevê que com uma ampla variedade de estruturas de cadeia de suprimentos de serviços, a autoridade portuária pode assumir um papel conversador, facilitador ou empreendedor.

A inter-relação da MultiGov com as práticas internacionais de governança portuária são apresentadas na sequência.

4.2.3 Análise da MultiGov e a prática internacional de governança portuária

A partir da inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança portuária na África (Quadro 97), com destaque para os portos da África do Sul, Costa do Marfim e Gana observa-se que existem importantes lacunas a serem desenvolvidas para compor uma governança compartilhada.

A baixa qualidade dos serviços prestados (Costa do Marfim) e a falta de coordenação entre os portos (Costa do Marfim e Gana) vão de encontro ao mecanismo de “aprendizagem em rede” (BENS; EBERLEIN, 1999), pois impossibilitam a coprodução de conhecimento (HOMSY; LIU; WARNER, 2019), características essenciais nas diretrizes da aprendizagem multinível e redes colaborativas intra e interorganizacionais da MultiGov.

Lacunas também estão presentes no mecanismo de “comunicação efetiva” (BENS; EBERLEIN, 1999), pois a integração é prejudicada pela falta de transparência nos processos de concessão na Costa do Marfim, problemas na transparência com relação as tarifas, abuso de poder devido o monopólio e falta de contabilidade para as condições econômicas na África do Sul e também a criação de monopólios em Gana, caracterizando-se como deficiências na interação e negociação entre os *players* (MARTI, 2019), tomada de decisão colaborativa (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016) e instrumentos de controle e *feedback* (BENZ; EBERLEIN, 1999; DABROWSKI, 2014).

Sob a perspectiva do mecanismo de “arenas independentes para negociação” (BENS; EBERLEIN, 1999), verifica-se que a descentralização da autoridade ocorre em ambos os países,

pois os portos são governados por autoridades portuárias locais, porém não existe a figura de um regulador nacional para o sistema portuário, apresentando lacunas relacionadas as políticas governamentais nacionais para que possam ser discutidas e implementadas em multinível (KORHONEN-KURKI *et al.*, 2013; YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015) e com planejamento colaborativo (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014).

A “auto-organização do sistema” também é prejudicada pelos requisitos de receita linear injustificável e arbitrário, problemas de infraestrutura e altas tarifas portuárias na África do Sul, elevado nível de suborno, altas taxas portuárias e longo processo de nacionalização e congestionamento de contêineres na Costa do Marfim, e a dificuldade da autoridade portuária realizar o seu trabalho em Gana, pela influência governamental direta indo de encontro as diretrizes de mediação participativa e aumento da eficiência por meio da ação comunitária (YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015) e formas de convivência com o objetivo do bem comum (DOBBS, 2016; SANDSTROM *et al.*; 2020).

Como já mencionado, na Costa do Marfim e em Gana não existe um regulador nacional para o sistema portuário, o que pode causar, como no caso de Gana, a falta de uma distinção clara entre o operador, regulador e administrador dos portos, impactando diretamente nos investimentos, principalmente aqueles oriundos do setor privado. Já no caso da África do Sul ocorre a falta de conformidade nas políticas nacionais e a presença de inconsistências que impactam diretamente no sistema portuário. Essas situações denotam lacunas para o mecanismo de “distribuição de poder e responsabilidades e respeito á autonomia”, pois uma hierarquia clara e estruturas consistentes e que promovam a transparência e a responsabilidade (YAN; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015) podem apoiar arranjos cooperativos (ALCANTARA; MORDEN, 2019) e promovem a divisão de responsabilidades entre os atores em todos os níveis (LION; MARTINI; VOLPI, 2004).

Quadro 97 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança na África.

(continua)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	África (Costa do Marfim e Gana)	
1	Composição	1	Aprendizagem em rede	Coprodução de conhecimento	<p>Costa do Marfim: Baixa qualidade dos serviços portuários. Falta de coordenação entre os portos (GAMASSA; CHEN, 2017)</p> <p>Gana: Falta de coordenação entre os portos (AGO; YAN; ENAM, 2016).</p>	
2	Diversidade					
3	Acoplamento					2
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores	<p>África do Sul: Bloqueio na transparência ao relatar ou justificar tarifas. Abuso de poder devido o monopólio. Falta de contabilidade para as condições econômicas prevalentes (MEYIWA; CHASOMERIS, 2016).</p> <p>Costa do Marfim: Falta de transparência nos processos de concessão (GAMASSA; CHEN, 2017).</p> <p>Gana: Atual estrutura oportunizou a criação de monopólios virtuais na tentativa de incentivar o envolvimento do setor privado (AGO; YAN; ENAM, 2016).</p>
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>Costa do Marfim: Falta de um regulador nacional para o sistema portuário. Portos governados pelas Autoridades Portuárias locais com supervisão técnica do Ministério dos Transportes e financeira do Ministério da Economia, Finanças e Orçamento (GAMASSA; CHEN, 2017).</p> <p>Gana: Falta de um regulador nacional para o sistema portuário. Portos governados pelas autoridades portuárias locais com supervisão do Ministério dos Transportes (AGO; YAN; ENAM, 2016).</p>

Quadro 97 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança na África.

(conclusão)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira (2021)				Práticas de Governança	
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	África (Costa do Marfim e Gana)
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema	Capacidade de fornecimento adequado	<p>África do Sul: Modelo de requisitos de receita linear injustificável e arbitrário. A estrutura atual inibe a competitividade global dos portos e as altas tarifas portuárias atrapalham a lucratividade dos <i>stakeholders</i> (MEYIWA; CHASOMERIS, 2016).</p> <p>Costa do Marfim: Elevado nível de suborno dentro dos portos, altas taxas portuárias, longo processo de nacionalização e congestionamento de contêineres (GAMASSA; CHEN, 2017).</p> <p>Gana: A instituição “Portos de Gana e Autoridade dos Portos” organiza serviços como por exemplo, estivadores e manuseio em terra, impedindo a autoridade portuária de executar o seu trabalho (AGO; YAN; ENAM, 2016).</p>
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Arenas independentes para negociação	<p>África do Sul: Falta de conformidade nas políticas nacionais e a presença de inconsistências (MEYIWA; CHASOMERIS, 2016).</p> <p>Costa do Marfim: Falta de um regulador nacional para o sistema portuário influência política no setor (GAMASSA; CHEN, 2017).</p> <p>Gana: Falta de um regulador nacional para o sistema portuário e a necessidade de uma avaliação do quadro legislativo para uma distinção clara entre o operador, regulador e administrador dos portos. Necessidade de uma reestruturação governamental e jurídica clara para que os investimentos, principalmente aqueles oriundos do setor privado (AGO; YAN; ENAM, 2016).</p>

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

Na sequência, o Quadro 98 apresenta a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança portuária nas Américas, destacando aquelas aplicadas e desenvolvidas por meio de estudos específicos que tratam das reformas nos Estados Unidos da América – EUA e Chile e aqueles que agrupam as características da governança portuária na Argentina, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Peru, Venezuela, Uruguai e Republica Dominicana.

A partir dos cases pertencentes as Américas (excluindo-se o sistema portuário do Brasil, analisado no quarto capítulo) percebe-se importantes lacunas relacionadas ao mecanismo “aprendizagem em rede” (BENS; EBERLEIN, 1999), uma vez que a aprendizagem multinível e redes colaborativas são minimamente referenciadas. Um indicativo, é o case americano (EUA) que apresenta esforços de cooperação e colaboração estratégica entre os portos da Costa Oeste

De encontro ao que direciona os pressupostos de composição, diversidade e acoplamento da MultiGov, o Chile apresenta falhas no processo de aprendizagem em rede, ocasionando deficiências nos programas de concessão por falta de experiência nas relações público-privada, indisponibilidade de recursos humanos e econômicos para novas estratégias e políticas governamentais e, sobretudo, o medo do custo político na tomada de decisão em favor do interesse coletivo.

No mecanismo “comunicação efetiva” (BENS; EBERLEIN, 1999), considerando a integração, a Colômbia é um bom exemplo, por possuir regulamentações que consideram o meio ambiente e tecnologias limpas no sistema portuário nacional. No caso chileno, a integração entre a autoridade portuária local e o operador do terminal melhorou o desempenho. Entretanto, Suárez-Alemán, Serebrisky e León (2017) salientam que a relação porto-cidade, aliada as questões ambientais e de sustentabilidade merecem atenção em futuras reformas portuárias na América Latina e Caribe (Sul e Central).

Quadro 98 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança nas Américas (Sul, Central e Norte).
(continua)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)					Práticas de Governança	
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Américas (Sul, Central e Norte)	
1	Composição	1	Aprendizagem Multinível	Aprendizagem em rede	Coprodução de conhecimento	
2	Diversidade					
3	Acoplamento					2
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores	<p>América Latina e Central: As reformas futuras precisam considerar a relação porto-cidade e a dimensão sustentabilidade e estar atentos a regulamentação ambiental portuária (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Colômbia: Possui regulamentações que consideram o meio ambiente e o uso de tecnologias limpas (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Chile: A integração entre a autoridade portuária local e o operador do terminal levaram a um desempenho melhorado, porém variado. O cenário institucional e a ausência de um porto nacional e uma política de integração logística comprometem o poder de regulação das agências governamentais (WILMSMEIER; SANCHEZ, 2017).</p>

Quadro 98 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança nas Américas (Sul, Central e Norte).
(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Américas (Sul, Central e Norte)	
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>Equador/Venezuela: Descentralizaram seus portos na década de 1990 e retornaram ao governo central em 2014 e 2009, respectivamente (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Equador / El Salvador / Guatemala/ Honduras / Jamaica / Panamá / Uruguai: Autoridade portuária gerenciada por entidades governamentais, encarregadas de governos regionais (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>México: Autoridade portuária gerenciada por entidades governamentais, dependentes e gerenciadas diretamente pelo Secretário de Transportes ou governos regionais (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Argentina (Buenos Aires): Autoridade portuária gerenciada por entidades governamentais, dependentes e gerenciadas pelo Ministério dos Transportes (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Peru: Autoridade portuária gerenciada por entidades governamentais, onde a maioria das funções foi transferida para concessionárias, enquanto o Ministério dos Transportes atua como autoridade portuária (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Chile: Autoridade portuária semiautônoma, administradas por um conselho composto por representantes de múltiplas entidades governamentais (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Argentina (portos de Rosário ou Dock Sud): Autoridade portuária pertencente e gerenciada por associação de <i>stakeholders</i>. O governo regional é o maior acionista e o conselho é composto por diversos representantes (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p>

Quadro 98 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança nas Américas (Sul, Central e Norte).
(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes		Mecanismos	Componentes	Américas (Sul, Central e Norte)
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>República Dominicana: Autoridade portuária pertencente e gerenciada por associação de <i>stakeholders</i>. O conselho da autoridade portuária é composto por três representantes do poder executivo, um representante de companhias de navegação e dois representantes de exportadores e produtores (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Colômbia: Autoridade portuária pertencente e gerenciada por associação de <i>stakeholders</i> (concedido) (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>EUA: O controle descentralizado proporciona que os órgãos governamentais locais façam investimentos para beneficiar o desenvolvimento econômico de sua própria região em concorrência com outras (KNATZ, 2017).</p>
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema		Capacidade de fornecimento adequado	<p>Argentina/Chile/Colômbia/México/Peru: Optaram pela privatização, por meio de acordos de concessão de transferência integrada / transferência própria (BOT/ BOOT). Introduziram novas legislações e encerraram a exclusividade de trabalhadores sindicalizados, além da limitação de horário de trabalho (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Ecuador/Jamaica/Uruguai/Venezuela: Optaram pela privatização, por meio de acordos de concessão de transferência integrada / transferência própria (BOT/ BOOT) (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Panamá: Não optou pela transferência de funções portuárias às entidades privadas (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Ecuador/Venezuela: Retornaram ao governo central em 2014 e 2009, respectivamente ((SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Chile: A atual falta de ação e ajustes nas estruturas regulatórias e de políticas resulta em um país vulnerável a riscos de terceiros WILMSMEIER; SANCHEZ, 2017).</p> <p>EUA: Os terminais, localizados na jurisdição aduaneira, são normalmente arrendados a operadores privados, embora ocorra casos em que a autoridade portuária governamental faça a operação desses terminais (KNATZ, 2016).</p>

Quadro 98 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança nas Américas (Sul, Central e Norte).
(conclusão)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Américas (Sul, Central e Norte)	
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Arenas independentes para negociação	Enquadramento de co-benefícios	<p>Chile/ Equador / Honduras / Panamá / Peru / Venezuela: Estrutura ministerial do governo central.</p> <p>Argentina/México: Transferência de poderes e responsabilidades do governo central para governos regionais (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Colômbia: Sem a transferência de competências, o governo nacional é proprietário e concedente de concessões. As responsabilidades e funções administrativas foram transferidas de uma empresa estatal nacional para empresas portuárias regionais, com acionistas governos regionais e municipais e <i>stakeholders</i> privadas (SUÁREZ-ALEMÁN; SEREBRISKY; LEÓN, 2017).</p> <p>Argentina/El Salvador/Guatemala: Função de <i>'community manager'</i>, executada por uma agência supra portuária, emerge com a necessidade de coordenar os diferentes interesses que compõem um <i>cluster</i> de portos (FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ, PAIS-MONTES, 2018).</p> <p>Estrutura geral (América Sul/Central): Função reguladora do governo central e a propriedade é vinculada aos contratos de concessão, a partir do modelo <i>LandLord Port</i> (com exceção para Honduras e Venezuela, caracterizando-se no modelo <i>Tool Port</i>). Diferenças quanto a natureza jurídica da função do proprietário, resultado de direito público, privado ou misto, nas distintas legislações (FREIRE-SEOANE; LÓPEZ-BERMÚDEZ, PAIS-MONTES, 2018).</p>

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

No tocante ao mecanismo “arenas independentes para negociação” (BENS; EBERLEIN, 1999) sob o enfoque da descentralização da autoridade, os casos estudados direcionam-se para uma descentralização por meio de autoridade portuária encarregadas de governos regionais (Equador/El Salvador/Guatemala/Honduras/Jamaica/Panamá/Uruguai). Encontram-se também aquelas dependentes e gerenciadas diretamente pelo Secretário de Transportes ou governos regionais (México), Ministério dos Transportes (Argentina - Buenos Aires) e também aquelas onde ocorreu a transferência das funções para concessionárias, enquanto o Ministério dos Transportes atua como autoridade portuária (Peru). No caso chileno, a autoridade portuária é considerada semiautônoma, administradas por um conselho composto por representantes de múltiplas entidades governamentais.

A região também comporta casos como na Colômbia, onde a autoridade portuária pertence e é gerenciada por uma associação de *stakeholders*. Na Argentina (portos de Rosário ou Dock Sud) ocorre a participação e associação de *stakeholders*, onde o governo regional é o maior acionista, com um conselho representativo. Na República Dominicana o conselho da autoridade portuária é composto por representantes do poder executivo, companhias de navegação, exportadores e produtores. Nos Estados Unidos (EUA) o processo de descentralização fez com que os órgãos governamentais locais investissem em sua própria região em concorrência com outras. E, na contramão do processo de descentralização, o Equador e Venezuela retornaram ao governo central em 2014 e 2009, respectivamente.

Com relação a auto-organização do sistema, verifica-se a participação privada nas operações portuárias. A Argentina, Chile, Colômbia, Jamaica, México, Peru e Uruguai optaram pelo processo de privatização via acordos de concessão. Alguns países como, Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru, encerraram a exclusividade de trabalhadores sindicalizados com limitação de horário de trabalho. Apesar dos EUA ter casos em que a autoridade portuária governamental também opere os terminais, o país optou pela participação privada junto aos operadores portuários. O caso do Panamá vai na direção contrária, não optando pela transferência de funções portuárias às entidades privadas.

A “Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia” apresenta lacunas na região, pois operam no modelo tradicional de transferência da operação e os investimentos em superestrutura (modelo *LandLord Port* de gestão portuária) para a iniciativa privada. A partir dos pressupostos da MultiGov, devem ser considerados a autorregulação (MONIOS, 2019), descentralização em centros de autoridade verticais, horizontais e transversais (DOBBS,

2016; SANDSTROM *et al.*, 2020), quebras de paradigmas na distribuição tradicional de autoridade e responsabilidades (PIATTONI, 2009) e que o poder dos *players* não está mais concentrado em posições institucionais, possibilitando as redes de relacionamento (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014).

Assim, a estrutura portuária está alicerçada no governo central (Chile, Equador, Honduras, Panamá, Peru, Venezuela). Casos como a Argentina e México transferiram poderes e responsabilidades do governo central para governos regionais. Na Colômbia, foram transferidas responsabilidades/funções administrativas para empresas portuárias regionais, possuindo com acionistas governos regionais/municipais e *stakeholders* privadas. Já na Argentina, El Salvador e Guatemala emerge uma agência supra portuária com a necessidade de coordenar os diferentes interesses que compõem um *cluster* de portos. E países com Honduras e Venezuela ainda não conseguiram avançar do modelo *Tool Port*.

A inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança portuária na Ásia, com destaque para os portos da China, Coreia, Japão, Hong Kong e Taiwan são apresentados no Quadro 99.

Observa-se a parceria pública com o setor privado, responsável pelas operações e investimentos no Japão, China, Coreia e Hong Kong. No caso japonês, destaca-se aspectos de cooperação entre portos, ao encontro do mecanismo “aprendizagem em rede” (BENS; EBERLEIN, 1999), possibilitando que a coprodução entre atores públicos e privados realizem esforços para alcançar resultados coletivos (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016).

No Japão, mesmo com a parceria público-privado, nenhum investidor estrangeiro predomina no sistema portuário nacional. Em Hong Kong, o setor privado financia, desenvolve e opera as instalações de terminais, enquanto o governo se concentra em fornecer a infraestrutura e no planejamento estratégico para o desenvolvimento portuário, favorecendo uma transformação do papel do governo em novas estratégias de coordenação e trabalho em rede (POTLUKA; LIDDLE, 2014).

Quadro 99 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Ásia.

(continua)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Ásia (China, Coreia, Japão, Hong Kong e Taiwan)	
1	Composição	1	Aprendizagem Multinível	Aprendizagem em rede	Coprodução de conhecimento	<p>Japão: Cooperação entre portos vizinhos, permitiu o uso mais eficaz das instalações portuárias e financiamentos público e privado para investimentos em novos ativos. Criação de uma estrutura cooperativa e complementar, envolvendo três portos, denominada “Conceito de Porto da Baía de Suruga”. Operações portuárias com a iniciativa privada (SHINOHARA; SAIKA, 2018).</p> <p>China: Portos de propriedade e administrados por diferentes níveis do governo local em parceria com entidades privadas nacionais e internacionais. Abertura ao investimento estrangeiro, porém, nenhum investidor predomina no sistema portuário (CULLINANE; WANG, 2006).</p> <p>Coreia: Autoridades portuárias detêm a propriedade e os terminais privados ficam com as operações. O governo iniciou uma transferência gradual da administração dos portos aos governos locais, regionais ou municipais (SONG; LEE, 2017).</p> <p>Hong Kong: O setor privado financia, desenvolve e opera as instalações de terminais, enquanto o governo se concentra em fornecer a infraestrutura do porto e planejamento estratégico para o desenvolvimento portuário (SONG; CULLINANE, 2006).</p>
2	Diversidade					
3	Acoplamento	2	Redes colaborativas intra e interorganizacionais			
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores	<p>China: Liberação do porto da burocracia governamental e aumento da competitividade e a eficiência da indústria portuária, em especial ao fornecimento de capacidade adicional (CULLINANE; WANG, 2006).</p> <p>Japão: Criação de um novo conceito denominado 'Porto Inteligente da Baía de Suruga' combinando três funções (estimular indústrias manufatureiras, prevenção de desastres e recuperação rápida e incentivo ao turismo) (SHINOHARA; SAIKA, 2018).</p>
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>China: Portos de propriedade e administrados por diferentes níveis do governo local em parceria com entidades privadas nacionais e internacionais. O governo local destaca-se na governança como a função de administração, regulação e autonomia financeira, por meio da Corporatização (CULLINANE; WANG, 2006).</p> <p>Coreia: O governo iniciou uma transferência gradual da administração dos portos aos governos locais, regionais ou municipais (SONG; LEE, 2017). Partilha das funções portuárias com a iniciativa privada (nacionais e estrangeiros) (SONG; LEE, 2006, 2017).</p>

Quadro 99 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Ásia.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes		Mecanismos	Componentes	Ásia (China, Coreia, Japão, Hong Kong e Taiwan)
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>Japão: Ao contrário da operação portuária (privada), a função de planejamento de cada porto é de responsabilidade da Autoridade Portuária que pertence ao governo local (SHINOHARA; SAIKA, 2018).</p> <p>Hong Kong: O Departamento da Marinha (Autoridade Portuária) é responsável pelos assuntos de navegação e a área de atuação do porto, gerenciando o tráfego de embarcações, padrões de segurança e outros assuntos regulatórios, incluindo o planejamento estratégico (SONG; CULLINANE, 2006).</p> <p>Taiwan: Ao encontro das tendências globais de divisão de administração e operações, em 2012 foi dividido a gestão de negócios do sistema administrativo, criando duas Autoridades Portuárias distintas (TSENG; PILCHER, 2017).</p>
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema		Capacidade de fornecimento adequado	<p>Japão: a) Cooperação entre portos vizinhos, permitiu o uso mais eficaz das instalações portuárias e financiamentos público e privado para investimentos em novos ativos; b) Criação de uma estrutura cooperativa e complementar, envolvendo três portos, denominada “Conceito de Porto da Baía de Suruga”; c) Criação de um novo conceito denominado 'Porto Inteligente da Baía de Suruga' combinando três funções (estimular indústrias manufatureiras, prevenção de desastres e recuperação rápida e incentivo ao turismo) (SHINOHARA; SAIKA, 2018).</p>
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia		Enquadramento de co-benefícios	<p>China: O governo central fica responsável pelo planejamento estratégico. O governo local é responsável pela administração e regulação, com autonomia financeira (CULLINANE; WANG, 2006).</p> <p>Coreia: O Ministério do Oceano e Pesca (MOP) tem a autoridade para controlar 54 portos de comércio internacional e costeiros/locais (SONG; LEE, 2017).</p> <p>Japão: Gerenciamento autônomo das instalações com características locais. A maioria dos portos é gerenciada por Autoridades Reguladoras separadas e geograficamente restritas. O Ministério de Terras, Infraestrutura, Transporte e Turismo baseava-se na seleção e concentração (SHINOHARA; SAIKA, 2018).</p> <p>Hong Kong: O governo central é o nível mais alto da governança e o Departamento da Marinha atua como Autoridade Portuária, seguido de outros dois conselhos consultivos. O setor privado é representado pelos terminais (SONG; CULLINANE, 2006).</p>

Quadro 99 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Ásia.

(conclusão)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança	
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Ásia (China, Coreia, Japão, Hong Kong e Taiwan)
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6 Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Arenas independentes para negociação	Enquadramento de co-benefícios	Taiwan: O Ministério dos Transportes e Comunicações agrupa duas Autoridades Portuárias, onde uma é um órgão governamental e responsável pela administração marítima e portuária e uma empresa estatal responsável pelo gerenciamento e desenvolvimento de negócios (TSENG; PILCHER, 2017).

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

Com relação a “comunicação efetiva” (BENS; EBERLEIN, 1999), verifica-se um alinhamento para a integração, como por exemplo, a criação de um novo conceito de porto inteligente no Japão, congregando funções diferenciadas para maior competitividade do setor, onde a interação implicou em negociações entre diferentes *players* (MARTI, 2019). O consenso para o desenvolvimento de soluções (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCHI, 2014; HENRICHES; DE MEZA, 2017) fez com que, na China, o porto ficasse livre da burocracia governamental, aumentando sua competitividade, eficiência e o fornecimento de capacidade adicional.

Denota-se também iniciativas para a descentralização de autoridade por meio de autoridades portuárias em diferentes níveis de governo local, regional ou municipal, contribuindo para o mecanismo de “arenas independentes para negociação” (BENS; EBERLEIN, 1999). Na China, os portos são de propriedade e administrados por diferentes níveis de governo local com parcerias com a iniciativa privada, com a função de administração, regulação e autonomia financeira, característica da corporatização. No Japão, a autoridade portuária, que pertence a um governo local, fica responsável pelo planejamento de cada porto. Em Hong Kong, o Departamento da Marinha é a autoridade portuária e em Taiwan foram criadas duas autoridades portuária distintas.

No caso Japão, arranjos mais estruturados de coordenação e regulação entre diferentes atores (PIATTONI, 2009), ação comunitária (YANG; ROUNSEVELL; HAGEGETT, 2015), desenvolvimento do pensamento coletivo (BENZ; EBERLEIN, 1999; RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014) e *players* interdependentes para desenvolver soluções coletivas (MARTI, 2019) estão presentes na auto-organização do sistema, por meio de ações que proporcionam a cooperação entre portos vizinhos, na estrutura cooperativa e complementar do “Conceito de Porto da Baía de Suruga” e no conceito de “Porto Inteligente” para a estimular indústrias manufatureiras, prevenção de desastres e recuperação rápida e incentivo ao turismo.

Com relação ao mecanismo de “distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia” verifica-se aderência para a forma estabelecida na China, no qual o governo central é responsável pelo planejamento estratégico e o governo local com a administração e regulação, com autonomia financeira). Nesse alinhamento, no Japão o gerenciamento autônomo das instalações portuárias, possui características locais e geográficas distintas, e o governo central baseia-se na seleção e concentração. Em contrapartida, na Coreia, Hong Kong e Taiwan verifica-se uma certa centralização envolvendo o governo central, mesmo com iniciativas de autoridades portuárias no sistema nacional.

Agora, com enfoque na Europa, são apresentadas no Quadro 100 a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança portuária nos portos da Bélgica, França, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Turquia.

O incentivo governamental para cooperação entre as autoridades portuárias para melhorar a sua capacidade (Bélgica), participação de *stakeholders* logísticos portuários no desenvolvimento dos portos (França) e descentralização por diferentes jurisdições (Reino Unido) são aspectos que estão alinhados com o mecanismo de “Aprendizagem em rede” (BENS; EBERLEIN, 1999) da MultiGov. Por outro lado, os estudos denotam que devem ser implementadas estratégias público-privadas para desenvolver portos no interior (Reino Unido) e no caso específico da Turquia, a necessidade de um órgão que integre e coordene os portos, alinhado a uma política portuária nacional e com a participação de atores governamentais e não governamentais.

A inter-relação com o mecanismo “comunicação efetiva” (BENS; EBERLEIN, 1999) apontou lacunas importantes e desafios a serem superados como a interação entre governo e autoridades portuárias somente nas responsabilidades financeiras (Bélgica), desenvolvimento de uma relação porto-cidade com o envolvimento das cidades vizinhas (Bélgica e França), alinhamento com as gestões ambientais (França), representação ativa dos interesses locais/regionais com o processo de corporatização (Bélgica) e privatização (Grécia) e também a incoerência entre o Plano Estratégico Nacional da Itália, elaborado pelo Ministério dos Transportes e o projeto de reforma portuária.

No processo de descentralização de autoridade e auto-organização do sistema pertinentes ao mecanismo de “arenas independentes para negociação” (BENS; EBERLEIN, 1999), percebe-se que a governança ocorre por meio de autoridades portuárias de diferentes formas. No caso belga, com a autonomia das autoridades portuárias locais na gestão e exploração dos portos, a corporatização é um desafio a ser superado entre as autoridades portuárias e os próprios municípios, pois as decisões ocorrem entre o governo, as autoridades portuárias e o município. Nesse caso, apesar da descentralização, lacunas são aparentes no desenvolvimento do pensamento coletivo (BENZ; EBERLEIN, 1999; RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014), desenvolvimento de soluções coletivas (MARTI, 20019) e a convivência com o objetivo do bem comum (DOBBS, 2016; SANDSTROM *et al.*, 2020) no processo de corporatização adotado na Bélgica.

Quadro 100 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Europa.

(continua)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança	
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Europa (Bélgica, França, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Turquia)
1	Composição	1	Aprendizagem Multinível	Aprendizagem em rede	Coprodução de conhecimento
2	Diversidade				
3	Acoplamento	2	Redes colaborativas intra e interorganizacionais		
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores

Bélgica: Incentivo do governo para cooperação entre autoridades portuárias com relações claras e transparentes. Melhor uso da capacidade portuária, por meio de cooperação (VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017).
França: Participação de *stakeholders* no desenvolvimento dos portos, que incluem as autoridades locais, empresas portuárias, usuários portuários e especialistas (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).
Reino Unido: Responsabilidade pública descentralizada por diferentes jurisdições (MONIOS, 2017).
Turquia: Necessidade de um órgão supremo integrado para coordenar todos os portos, de acordo com uma política portuária nacional. Tal entidade incluiria representantes de operadores portuários, usuários portuários, municípios, agências governamentais, organizações não governamentais e universidades (ORAL *et al.*, 2006).

Bélgica: Interação entre o governo e as autoridades portuárias nas responsabilidades financeiras. Relações porto-cidade e a necessidade de envolver as cidades vizinhas na governança. Entretanto, com a corporatização os interesses das cidades não estavam representados no Conselho de Administração VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017).
França: Incremento das relações porto-cidade e o melhor planejamento urbano para as cidades portuárias em conjunto com a gestão ambiental (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).
Grécia: O modelo de privatização direcionado para os principais portos pode acarretar em presença de poucos atores no mercado portuário local ou regional, exigindo monitoramento e mecanismos que projetem os interesses públicos (PALLIS; VAGGELAS, 2017).
Itália: Na última reforma (2016), acadêmicos e profissionais (especificamente, *stakeholders* portuários) questionaram sua adequação.”, apontando incoerência (interna) entre o Plano Estratégico Nacional elaborado pelo Ministério dos Transportes e o projeto de reforma do modelo de governação portuária (PAROLA *et al.*, 2017).

Quadro 100 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Europa.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Europa (Bélgica, França, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Turquia)	
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>França: Propriedade, desenvolvimento, manutenção e gerenciamento de + de interesse nacional transferidos para as autoridades locais e seus agrupamentos, nos níveis regional e departamental. E os 7 portos autônomos foram transformados em grandes portos marítimos, operados por empresas privadas via concessões (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).</p> <p>Bélgica: Tomadas de decisões envolvem o governo, as autoridades portuárias e os governos municipais que as possuem A corporatização tem sido um desafio entre as autoridades portuárias e os municípios VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017).</p> <p>Grécia: Descentralização da governança portuária alocando às autoridades portuárias locais todo o processo de governança e competitividade, com a inclusão da iniciativa privada, por meio da venda das concessões principais (PALLIS; VAGGELAS, 2017).</p> <p>Itália: Autoridades portuárias agruparam-se em 15 Sistemas de Autoridades Portuárias (SAP) com o objetivo de coordenar o papel das autoridades portuárias, ficando estas responsáveis por suas tarefas e deveres (PAROLA <i>et al.</i>, 2017).</p> <p>Países Baixos: Processo de corporatização/municipalização. O Porto de Rotterdam (entidade corporativa) com todas as ações detidas pelo município de Rotterdam. Zeeland Seaports (empresa do governo) com acionistas o Estado e municípios participantes de uma holding. E Groningen Seaports (empresa do governo), possuindo uma <i>holding</i> como único acionista, na qual participam a província de Groningem e os municípios de Delfzijl e Emsmond (DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017).</p> <p>Portugal: Adoção do modelo <i>Landlord Port</i>, utilizando-se de investimento privado e participação de operadores portuários internacionais portuário. A autonomia da autoridade portuária está associada a fusão regional dos portos e aos objetivos de gerenciamento acordados pelas autoridades portuárias (CALDEIRINHA; FELICIO; CUNHA, 2017).</p> <p>Reino Unido: Responsabilidade pública descentralizada por diferentes jurisdições. O transporte internacional permanece ao alcance do governo do Reino Unido, ficando também responsável pelos portos da Inglaterra e do País de Gales, que também responde por muitas questões vinculadas ao transporte e planejamento do uso da terra.</p>

Quadro 100 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Europa.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes		Mecanismos	Componentes	Europa (Bélgica, França, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Turquia)
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	A Escócia e a Irlanda do Norte são responsáveis pelos seus próprios portos (MONIOS, 2017). Reintrodução das autoridades portuárias responsáveis pelo conjunto de atividades regulatórias (principalmente autofinanciadas) (BAIRD, 2000). Turquia: Torna-se necessário que as entidades superiores coordenem o investimento, desenvolvimento e concorrência portuária no país (ESMER; DURU, 2017).
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema		Capacidade de fornecimento adequado	Bélgica: Autonomia das autoridades portuárias locais na gestão e exploração dos portos. Política objetiva de financiamento portuário. A maioria das autoridades portuárias se tornou empresa limitada (VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017). França: Modelo tridimensional de organização de portos, com novas autoridades de concessão (governos locais), os concessionários (Câmaras de Comércio Exterior e Indústria) e o Estado que detém a autoridade soberana. Os portos menores operam com um modelo híbrido, entre a generalização das concessões portuárias e a manutenção da operação pública. Os portos regionais e locais ainda são organizados contemplando o modelo público (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017). Grécia: Evidente o conflito de interesses nos vários níveis e que várias responsabilidades da Autoridade Pública para Portos (APP) se sobrepõem aquelas estabelecidas pela Autoridade Reguladora de Portos (ARP). Os proprietários privados têm o poder das decisões vinculadas ao planejamento, gerenciamento e operação do respectivo porto. Diferentes níveis (nacional/regional/local/porto) mais complexos e burocráticos, ao invés de criar um sistema portuário mais flexível, eficiente e competitivo (PALLIS; VAGGELAS, 2017). Itália: A reforma impede, por parte da autoridade portuária, a realização de qualquer tipo de atividade comercial, o desenvolvimento de estratégias de <i>marketing</i> , empreender no transporte de interior e não se confere suficiente representatividade dos <i>stakeholders</i> nos órgãos das autoridades portuárias e autonomia financeira (PAROLA <i>et al.</i> , 2017).

Quadro 100 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Europa.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança	
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Europa (Bélgica, França, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Turquia)
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema	Capacidade de fornecimento adequado	<p>Países Baixos: As evidências levam a uma conclusão provisória de que a corporatização é um melhor modelo de governança para uma autoridade portuária pertencente ao Estado, do que para uma autoridade portuária como uma agência governamental, em nível nacional, local ou regional (DE LANGEN; HEIJ, 2014).</p> <p>Reino Unido: Portos autônomos, privados ou administrador por portos <i>trust</i> e responsáveis pelo próprio planejamento e desenvolvimento, sujeitos a aprovação de grandes obras. O governo central possui papel indireto, intervindo em disputas de cobranças injustas efetuadas pelas autoridades portuárias ou reclamações da indústria por quotas (MONIOS, 2017).</p> <p>Turquia: Necessidade de um órgão supremo integrado para coordenar todos os portos, de acordo com uma política portuária nacional. Tal entidade incluiria representantes de operadores portuários, usuários portuários, municípios, agências governamentais, organizações não governamentais e universidades (ORAL <i>et al.</i>, 2006).</p>
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Enquadramento de co-benefícios	<p>Bélgica: Condições operacionais uniformes para todos os portos. Maior flexibilidade para questões trabalhistas e estatuto jurídico obrigatório e responsabilidade financeira para as autoridades portuárias VAN DE VOORDE; VERHOEVEN, 2017).</p> <p>França: Conselho de Administração mais reativo e reunindo uma diretoria composta por 3 a 4 membros, um Conselho Fiscal com 17 membros não portuários, apoiado por uma Diretoria de Desenvolvimento com 20 a 40 membros de profissionais portuários (DEBRIE; LACOSTE; MAGNAN, 2017).</p> <p>Grécia: A estrutura de governança, mesmo com a presença da Autoridade Reguladora de Portos (ARP), economicamente independente e financiada pelos portos e pelo Estado, e a Autoridade Pública para Portos (APP), independente do MNPI e responsável por todo o sistema portuário, mantém envolvido o Ministério da Navegação e Política Insular (MNPI) autorizando todos os aspectos de governança portuária, por meio de sua Secretaria Geral dos Portos (SGP), Política Portuária (PP) e Investimentos Marítimos (IM) (PALLIS; VAGGELAS, 2017).</p>

Quadro 100 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Europa.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Europa (Bélgica, França, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Turquia)	
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Arenas independentes para negociação	Enquadramento de co-benefícios	<p>Itália: Autoridades portuárias agruparam-se em 15 Sistemas de Autoridades Portuárias (SAP) com o objetivo de coordenar o papel das autoridades portuárias, ficando estas responsáveis por suas tarefas e deveres. Criou-se três camadas de ações estratégicas portuárias: 1), Nível Central com grande influência no aspecto financeiro; 2) Os SAP com o planejamento e coordenação; 3) As Diretorias Portuárias (DP) gerenciando os recursos locais. A DP possui a responsabilidade pelos portos, o Comitê Portuário (PC) com atuação consultiva, representa os <i>stakeholders</i> do porto. Os presidentes dos SAP são nomeados pelo Ministro entre três <i>experts</i> sugeridos pelas autoridades locais e o Comitê de Coordenação Nacional (NCC) racionaliza e coordena de forma global os investimentos e recursos financeiros dos diferentes SAP (PAROLA <i>et al.</i>, 2017).</p> <p>Países Baixos: Divisão de responsabilidades alinhada com as leis (privadas) de governança corporativas. Adoção da governança corporativa com Conselho Executivo (responsável pelas Empresas de Desenvolvimento Portuário - EDP) com membros nomeados pelos acionistas, Conselho Fiscal, Conselho de Comissariarias (monitora e supervisiona as atividades do Conselho Fiscal) e Acionistas (DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017).</p> <p>Reino Unido: Encontram-se três tipos de portos: <i>i</i>) privado (os maiores e de contêineres, com evidências de preços baixos na venda, incluindo as terras, onde a empresa ficou responsável pelas funções regulatória, pilotagem e navegação segura), <i>ii</i>) <i>trust</i> (mais de 100 unidades, estabelecidos por Lei do Parlamento e estão sujeitos a estatutos específicos, com lucro reinvestido no porto) e <i>iii</i>) municipal (ativos do governo, são pequenos e utilizados para lazer, onde um operador privado arrendou por 150 anos em 1991). (MONIOS, 2017). Baird (2000) sugere manter a responsabilidade geral ou o planejamento portuário com o setor público, pois não há evidências que o setor privado sozinho possa planejar a longo prazo o sistema portuário nacional.</p>

Quadro 100 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Europa.

(conclusão)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança	
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Europa (Bélgica, França, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Turquia)
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6 Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Arenas independentes para negociação	Enquadramento de co-benefícios	Turquia: A propriedade e as operações portuárias são categorizadas em quadro grupos: <i>i)</i> propriedade pública/governamental com participação pública nas operações portuárias; <i>ii)</i> propriedade pública/governamental com participação privada na construção, operação portuária e gerenciamento dos portos/terminais; <i>iii)</i> propriedade pública/governamental com participação privada nas instalações de superestrutura e operações portuárias; e <i>iv)</i> propriedade e operações portuárias essencialmente privadas, sendo a mais comum no país (ESMER; DURU, 2017). A necessidade emergente de definir áreas claras de responsabilidade entre os órgãos governamentais e as partes limitantes incluídas no ambiente de tomada de decisão (ESMER; DURU, 2017).

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados

Utilizando-se também da corporatização, os Países Baixos possuem entidades corporativas com ações detidas pelo município (Porto de Rotterdam); empresas estatais com acionistas do Estado e dos municípios, a partir de uma *holding* (Zeeland Seaports) e também uma *holding* com um único acionista (província de Groningem e os municípios de Delfzijl e Emsmond). Essa formação vai ao encontro da formação de arranjos mais estruturados de coordenação e regulação entre diferentes atores, proposto por Piattoni (2009) para a auto-organização do sistema.

A França transferiu para autoridades portuárias locais e seus agrupamentos, nos níveis regional e departamental, a propriedade, desenvolvimento, manutenção e gerenciamento de 17 portos de interesse nacional e 7 portos autônomos foram direcionados a iniciativa privada via concessões. Transferindo também para as autoridades portuárias locais, a Grécia optou pela venda das principais concessões à iniciativa privada.

A Itália adotou um Sistema de Autoridades Portuárias (SAP) composto por 15 unidades, com o objetivo de coordenar o papel das autoridades portuárias distribuídas em seu território aduaneiro. Esse sistema, de acordo com Parola *et al.* (2017) não se confere suficiente representatividade dos *stakeholders* e autonomia financeira, apresentando uma lacuna importante no modelo italiano. Com uma fusão regional de portos, Portugal adotou o modelo *Landlord Port*, utilizando-se de investimento privado e participação de operadores portuários internacionais.

No Reino Unido, as autoridades portuárias são responsáveis pelas atividades regulatórias (principalmente autofinanciadas) e o governo central possui papel indireto, intervindo em disputas de cobranças injustas efetuadas pelas autoridades portuárias ou reclamações da indústria. A organização portuária é composta por portos autônomos, privados ou administrados por portos *trust* e responsáveis pelo próprio planejamento e desenvolvimento, sujeitos a aprovação de grandes obras.

O conflito de interesses e a sobreposição de responsabilidades entre a Autoridade Pública para Portos (APP) e a Autoridade Reguladora de Portos (ARP) é uma característica do processo de descentralização e organização portuária na Grécia, apontando uma lacuna importante. Os portos privados são responsáveis pelo planejamento, gerenciamento e operações portuárias. Pallis e Vaggela (2017) apontam que o processo de reformas ocasionou diferentes níveis (nacional/regional/local/porto) mais complexos e burocráticos, ao invés de criar um sistema portuário mais flexível, eficiente e competitivo.

A distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia ocorre de formas distintas. Os Países Baixos adotaram a divisão de responsabilidades alinhada com as leis (privadas) de governança corporativa. Com estatuto jurídico obrigatório, a Bélgica direciona a responsabilidade financeira para as autoridades portuárias. A França adota um Conselho de Administração, Conselho Fiscal com membros não portuários e uma Diretoria de Desenvolvimento com profissionais portuários.

O Ministério da Navegação e Política Insular (MNPI), por meio da Secretaria Geral de Portos (SGP), Política Portuária (PP) e Investimentos Marítimos (IM) direciona a governança portuária na Grécia. A Itália comporta o nível central (influência financeira), o SAP com o planejamento e coordenação e as Diretorias Portuárias (DP) responsáveis pelo gerenciando dos recursos locais. No Reino Unido ocorre a presença e divisão entre os portos privados (propriedade da terra, regulação, pilotagem e navegação), *trust* (estabelecidos por Lei do Parlamento) e municipais (arrendamento privado para lazer).

Já no caso da Turquia, a estrutura portuária comporta portos com participação pública nas operações portuárias; participação privada na construção, operação e gerenciamento; participação privada em superestrutura e operação; e propriedade e operações portuárias essencialmente privadas, necessitando uma definição clara de responsabilidade entre os órgãos governamentais e as partes limitantes incluídas no ambiente de tomada de decisão

Por fim, a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governana portuária na Oceania, com destaque para os portos da Nova Zelândia são apresentadas no Quadro 101.

Lacunas relacionadas com as diretrizes de aprendizagem multinível, redes colaborativas intra e interorganizacionais e integração, por meio dos mecanismos de “aprendizagem em rede” e “comunicação efetiva” (BENS; EBERLEIN, 1999) são visíveis no caso neozelânde, uma vez que aspectos relacionados com a cooperação portuária, integração de portos, compartilhamento de sistemas e experiências, podem contribuir para o alcance de resultados coletivos, conforme apontam Alcantara, Broschek e Nelles (2016).

Sob a perspectiva do mecanismo de “arenas independentes para negociação” observa-se que a descentralização da autoridade ocorreu por meio da criação de 13 autoridades portuária corporatizadas. Entretanto, verificou-se a falta de atuação proativa governamental, o que favoreceria um planejamento colaborativo (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014) e a formulação de políticas de forma coordenada e regulação entre diferentes atores (PIATTONI, 2009). Tal ação desordenada no processo de descentralização, sem o desenvolvimento de um

pensamento coletivo (BENZ; EBERLEIN, 1999; RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014) para implementar entre os *players* soluções coletivas (MARTI, 2019), acarretou monopólios com a utilização de *status* político para benefícios de seus proprietários, ao invés de beneficiar os usuários dos portos.

Nesse sentido, lacunas relacionadas as diretrizes de descentralização de autoridade, auto-organização do sistema, distribuição de poder, responsabilidade e respeito à autonomia também merecem ser desenvolvidas no sistema portuário da Nova Zelândia, considerando os estudos selecionados.

Quadro 101 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com as práticas de governança da Oceania.

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Práticas de Governança		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Oceania (Nova Zelândia)	
1	Composição	1	Aprendizagem Multinível	Aprendizagem em rede	Coprodução de conhecimento	A consultoria KPMG recomendou cooperação portuária e agregando assim, valor para clientes e acionistas (MEMON, MILNE; SELSBY, 2004).
2	Diversidade					
3	Acoplamento	2	Redes colaborativas intra e interorganizacionais			
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores	A consultoria KPMG recomendou uma integração do gerenciamento de portos adjacentes, compartilhando sistemas e experiência em gerenciamento (MEMON, MILNE; SELSBY, 2004).
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	Desregulamentação portuária com a criação de 13 autoridades portuárias corporatizadas, responsáveis pela tomada de decisão quanto aos gastos de capital, preço, mão-de-obra e demais questões envolvendo o nível nacional ao local (MEMON, MILNE; SELSBY, 2004).
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema		Capacidade de fornecimento adequado	Verificou-se que os portos possuíam aspectos de monopólios, indícios de que as autoridades portuárias sob um regime de governança portuária desconcentrada, utilizaram-se do seu <i>status</i> político para benefícios de seus proprietários, ao invés de beneficiar os usuários dos portos (TULL; REVELEY, 2000; STEVENS, 2002).
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia		Enquadramento de co-benefícios	Falta de uma abordagem mais proativa na regulamentação na indústria portuária por parte do governo (TULL; REVELEY, 2000; STEVENS, 2002).

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados

Na sequência, a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com a dinâmica do sistema portuário brasileiro.

4.2.4 Análise da MultiGov e o sistema portuário brasileiro

O direcionamento da governança do sistema portuário brasileiro apresenta lacunas importantes quando evidenciados os pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes da MultiGov (Quadro 102).

Na perspectiva do mecanismo de “aprendizagem em rede” (BENS; EBERLEIN, 1999) que colabora para a inovação, flexibilidade e favorece o ajuste das estruturas existentes, verifica-se que o trabalho em rede (POTLUKA; LIDDLE, 2014), a coprodução em vários níveis (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016) que complementam o processo de tomada de decisão (JURGES; LEAHY; NEWIG, 2018; NEWIG; FRISTSCH, 2009) merecem especial atenção na governança portuária do Brasil.

Na contramão desses direcionamentos, observou-se que, por exemplo, mesmo com 13 anos de vigência do PND, as experiências e o aprendizado decorrentes deste período não foram suficientes para concretizar uma política efetiva de dragagem portuária nacional, essencial para o setor, evidenciando que a aprendizagem multinível e as redes colaborativas foram precárias. Ademais, deficiências na elaboração de contratos; na implantação de sistemas de metas; capacitação dos formuladores de políticas públicas, reguladores, trabalhadores e operadores portuários; na gestão das autoridades portuárias e atuação defasada da política marítima em importantes portos brasileiros, caracterizam-se como outras evidências das lacunas importantes no mecanismo de aprendizagem em rede.

A integração, diretriz essencial para o mecanismo de “comunicação efetiva” (BENS; EBERLEIN, 1999) e que proporciona o engajamento dos múltiplos atores (HOMSY; LIU; WARNER, 2019) apresenta lacunas que impactam profundamente o setor portuário nacional, não favorecendo a adoção de instrumentos adequados de controle e *feedback* (BENZ; EBERLEIN, 1999; DABROWSKI, 2014), definição de metas (YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015) e a busca do consenso para o desenvolvimento de soluções (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014; HENRICHS; DE MEZA, 2017).

Quadro 102 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com o sistema portuário brasileiro.

(continua)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Sistema Portuário Brasileiro		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Características	
1	Composição	1	Aprendizagem Multinível	Aprendizagem em rede	Coprodução de conhecimento	<p>a) Apesar dos 13 anos de vigência do Plano Nacional de Dragagem (PND), o mesmo já sofreu diversas alterações em sua estrutura de governança, comprometendo o desenvolvimento da política de dragagens portuárias (BRASIL/CGU, 2020).</p> <p>b) Deficiências na implantação e acompanhamento de sistema de cumprimento de metas e capacitação dos formuladores de políticas públicas, reguladores, trabalhadores e operadores portuários (BRASIL/MINFRA, 2015).</p> <p>c) Deficiências no processo de modernização da gestão das autoridades portuárias (BRASIL/MINFRA, 2015).</p> <p>d) As formas e elaboração dos contratos tem muito a evoluir para melhorar o desempenho na execução das obras (GOMIDE <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>e) A auditoria do TCU (BRASIL, 2021) conclui que a regulamentação da atuação da PF na função de polícia marítima está defasada e necessita de atualização, executando parcialmente as atividades de polícia marítima e as instalações portuárias não cumprem integralmente as normas de segurança, nos portos de Santos/SP, Paranaguá/PR, Rio Grande/RS, Suape/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Itajaí/SC e Vitória/ES.</p> <p>f) Acordos de cooperação técnica da SEP/PR com universidades brasileiras federais para projetos envolvendo questões ambientais, estudos socioeconômicos e técnicos de instalações ambientais. Acordo de Cooperação Técnica n. 1, de 17 de junho de 2019, entre o Ministério da Infraestrutura, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e a Polícia Federal.</p>
2	Diversidade					
3	Acoplamento	2	Redes colaborativas intra e interorganizacionais			

Quadro 102 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com o sistema portuário brasileiro.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Sistema Portuário Brasileiro		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Premissas	Mecanismos	Componentes	Características	
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores	<p>a) Deficiência de infraestrutura portuária nos PO e TUP, acessibilidade e Superestrutura não é compatível com as demandas, comprometendo a produtividade (ARAÚJO, 2013).</p> <p>b) O modelo centralizador das decisões com base no governo central, necessita de um maior diálogo com as políticas locais (FREITAS, 2015).</p> <p>c) Deficiências no planejamento integrado para diversificar a matriz de transporte de cargas, concentrada no transporte rodoviário, potencializando os conflitos na relação porto-cidade (BRASIL/MINFRA, 2015, 2019).</p> <p>d) Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) e o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) elaborados de maneira independente e com metodologias distintas caracterizando a não integração dos processos de planejamento logístico, comprometendo a qualidade dos Planos Mestres – MP (BRASIL/TCU, 2016).</p> <p>e) Deficiência de infraestrutura e déficit de conexões entre os modais de transporte (CAMPOS NETO <i>et al.</i>, 2009; BNDES, 2017; BRASIL/TCU, 2016).</p> <p>f) Planos portuários não possuem regularidade em sua atualização e pouca efetividade na sua implantação e falta de integração (CUTRIM, 2017).</p> <p>g) Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) apresenta fragilidades metodológicas e duplicidade de objetivos, presente no Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) (CUTRIM, 2017).</p> <p>h) Baixa capacidade de coordenação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) na condução dos processos de desapropriação (GOMIDE <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>i) Projetos deficientes, defasados, sem considerar as demandas da população e falhas técnicas (GOMIDE <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>j) Baixa capacidade de planejamento e de implementação e processo de decisão desordenado (CNI, 2018).</p> <p>k) Portos públicos apresentam elevados níveis de ociosidade e com infraestrutura e ativos públicos subutilizados (BRASIL/TCU, 2019).</p> <p>l) Com relação aos principais planos do setor destaca-se ainda em vigor e alocados com o poder concedente – MINFRA (PNLP, PM, PGO) e as autoridades portuárias (PDZ):</p>

Quadro 102 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com o sistema portuário brasileiro.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Sistema Portuário Brasileiro		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		iretrizes	Mecanismos	Componentes	Características	
4	Interação	3	Integração	Comunicação efetiva	Engajamento dos múltiplos atores	<p>> Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP): Executado desde 2012, e por iniciativa da Secretaria de Fomento, Desenvolvimento e Parcerias (SFPP) será extinto, com os novos direcionamentos da nova portaria MINFRA nº 123/2020 com a integração do planejamento terrestre e a aquaviário com o novo Plano Nacional de Logística (PNL).</p> <p>> Plano Mestre (PM): Executado desde 2010, a nova portaria MINFRA nº 61/2020 prevê a participação das autoridades portuárias, inclusive solicitando alterações.</p> <p>> Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ): Executado desde 1995 e desenvolvido pelas autoridades portuárias locais, a nova portaria MINFRA nº 61/2020 determina que o mesmo deve ser atualizado com uma nova publicação do PM e traz o conceito de desenvolvimento integrado, ordenado, sustentável e aderência a política nacional do setor portuário.</p> <p>> Plano Geral de Outorgas (PGO): O Decreto nº 10.368/2020 declara que compete ao Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias (DNOPRP) deve subsidiar a elaboração e atualização do PGO do setor portuário. A nova portaria MINFRA nº 61/2020 cita a aderência com o PM e PDZ e que a autoridade portuária deve subsidiar a elaboração do PGO dentro das áreas do porto organizado.</p> <p>m) Com relação aos novos planos a serem implementados (portaria MINFRA nº 123/2020):</p> <p>> Institui o Plano Integrado de Transporte (PIT) com visão de 30 anos, composto pelos planos: i) Plano Nacional de Logística (PNL); ii) Plano Setoriais com subdivisões envolvendo o transporte terrestre, portuário, hidroviário e aeroviário (devidamente conectados com o PNL) e o Plano Geral de Parcerias (PGP).</p>
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>a) O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece que “[...] compete à alta administração dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional implementar e manter mecanismos e instâncias de governança.” (BRASIL, MINFRA, 2017, p. 12).</p>

Quadro 102 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com o sistema portuário brasileiro.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Sistema Portuário Brasileiro		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Diretrizes	Mecanismos	Componentes	Características	
5	Flexibilidade	4	Descentralização de autoridade	Arenas independentes para negociação	Autoridade sancionadora e coordenadora com papel central	<p>b) De acordo com art. 3º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, são princípios da GovP: <i>i)</i> capacidade de resposta; <i>ii)</i> integridade; <i>iii)</i> confiabilidade; <i>iv)</i> melhoria regulatória; <i>v)</i> prestação de contas e responsabilidade; e <i>vi)</i> transparência (BRASIL, 2017).</p> <p>c) Atual (2021) estrutura governamental relacionada diretamente com o setor portuário: >Ministério da Infraestrutura (MINFRA) Compete a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário (BRASIL, 2020). O poder concedente é exercido pela União por intermédio do Ministério, ouvidas as respectivas Secretarias (BRASIL, 2017) >Secretaria Nacional de Transporte Aquaviário (SNTA): Compete a proposição, implementação e monitoramento da política nacional de transportes, no âmbito dos setores de transporte aquaviário e portuário, em articulação com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias - SFPP (BRASIL, 2020). >Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFP): Compete a formulação e avaliação da política nacional de transportes e proposição de diretrizes para as ações governamentais, em articulação com as Secretarias do Ministério (BRASIL, 2020). >Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ): Compete a regulação, supervisão e fiscalização das atividades de prestação de serviço de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária (BRASIL/ANTAQ, 2021), seguindo também o Decreto nº 9.048/2017 com a competência de analisar a “[...] transferência de titularidade de contratos de concessão, de arrendamento ou de autorização [...]” e analisar e aprovar a transferência de controle societário dos concessionários, arrendatários e autorizados. >Autoridade Portuária: Compete cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos e os contratos de concessão (BRASIL, 2013). Responsável pela gestão portuária local e a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ (MENESCAL, 2013) e submetê-los à SNPTA do MINFRA, conforme a Portaria nº 61, de 10 de junho de 2020</p>

Quadro 102 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com o sistema portuário brasileiro.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Sistema Portuário Brasileiro		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		iretrizes	Mecanismos	Componentes	Características	
6	Bem comum	5	Auto-organização do sistema	Arenas independentes para negociação	Capacidade de fornecimento adequado	<p>a) Cia Docas com estruturas arcaicas (ARAÚJO, 2013).</p> <p>b) Superposição de funções entre a SEP e a ANTAQ (ARAÚJO, 2013).</p> <p>c) Utilização de mão de obra própria somente pelos TUP comprometendo o desempenho dos PO (ARAÚJO, 2013).</p> <p>d) Ausência de políticas públicas relacionadas aos problemas sociais e ou ambientais dos portos (ARAÚJO, 2013).</p> <p>e) Reflexão acerca da participação da iniciativa privada nas atividades portuárias deve ser feita, pois pode ficar restrito a empresa relacionadas à exportação de <i>commodities</i>, pertencentes a grandes grupos empresárias (FREITAS, 2015).</p> <p>f) Estrutura jurídica não é clara, ocasionando sobreposições nas funções portuárias que aumentam o nível de complexidade, tornando todo o sistema ineficiente (ALMEIDA, 2015).</p> <p>g) O modelo jurídico inflexível e não negocial aplicado aos portos organizados contribui para os baixos índices de gestão no setor (SOUZA, 2017).</p> <p>h) Sobreposição e duplicidade nas funções de regulação, planejamento e regulação (CUTRIM, 2017).</p> <p>i) Alguns acordos provenientes do processo de licenciamento ambiental não foram cumpridos de forma completa (GOMIDE <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>j) Modelo de contrato de arrendamento portuário não confere aos terminais arrendados e à Autoridade Portuária a flexibilidade necessária para permitir adaptações das operações ao dinamismo dos fluxos de comércio (BRASIL/TCU, 2019).</p> <p>k) O monopólio do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) com relação ao fornecimento de mão de obra é uma limitação imposta aos terminais arrendados (BRASIL/TCU, 2019).</p> <p>l) A dificuldade de contratar e a falta de recursos das Autoridades Portuárias públicas prejudicam a prestação de serviços adequados ao complexo portuário (BRASIL/TCU, 2019).</p> <p>m) Procedimento licitatório para ocupar as áreas do porto organizado, complexo, rígido e moroso, inadequado para algumas situações e impedindo gestão racional e eficiente do espaço, levando à perda de oportunidades (BRASIL/TCU, 2019).</p>

Quadro 102 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com o sistema portuário brasileiro.

(continuação)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Sistema Portuário Brasileiro		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		Premissas	Mecanismos	Componentes	Características	
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Arenas independentes para negociação	Enquadramento de co-benefícios	<p>a) Ausência de meritocracia na alocação de cargos de direção das Cia Docas (ARAÚJO, 2013).</p> <p>b) Baixa capacidade própria de investimentos, autonomia e dificuldade de gestão nas autoridades portuárias (ARAÚJO, 2013).</p> <p>c) Fragilidades a estrutura da nova Lei dos Portos (AP, CAP, OGMO) e o papel da ANTAQ como órgão regulador (ARAÚJO, 2013).</p> <p>d) A delegação de portos a administrações locais sem estabelecer metas e objetivos bem definidos, dificultam a avaliação de resultados (FREITAS, 2015).</p> <p>e) Estrutura inadequada de governança que diminui a autonomia e o poder de decisão das Autoridades Portuárias locais, centralizando a gestão do setor na SEP e na ANTAQ (ALMEIDA, 2015).</p> <p>f) Perda de competência do Conselho da Autoridade Portuária (CAP) nos portos, deixando de ser deliberativos e passando a ser apenas conselhos consultivos (ALMEIDA, 2015).</p> <p>g) A posição hierárquica da SNPTA sobre a ANTAQ prejudica a autonomia da agência reguladora e também o papel das Autoridades Portuárias que possuem uma posição predominantemente operacional (BARBOSA, 2016).</p> <p>h) Governança sobre a interferência política, ocasionando a descontinuidade da gestão (CUTRIM, 2017).</p> <p>i) Deficiências de governança dos órgãos responsáveis pela gestão. Preenchimento dos cargos de direção/chefia sem observar critérios de competência (BRASIL/TCU, 2019), frequentemente com motivação de natureza estritamente política (CNI, 2018).</p> <p>j) Os requisitos para nomeação de lideranças não asseguram a ocupação dos cargos e funções por profissionais com formação e experiência profissional compatíveis, referindo-se ao Plano Nacional de Dragagem – PND (BRASIL/CGU, 2020).</p> <p>k) Estruturas de controles internos deficientes, afetando a gestão e a fiscalização do PND II e lacunas na institucionalização da política nacional de dragagem, com indefinições quanto à distribuição das responsabilidades (BRASIL/CGU, 2020).</p> <p>l) O PND já consumiu R\$3,9 bilhões, revelando persistente descompasso entre o planejamento orçamentário e a execução das obras (CHAVES, 2020).</p>

Quadro 102 – Inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov com o sistema portuário brasileiro.

(conclusão)

Governança Multinível (MultiGov) Kempner-Moreira e Freire (2021)				Sistema Portuário Brasileiro		
Categorias dos Pressupostos Teóricos		iretrizes	Mecanismos	Componentes	Características	
7	Responsabilidade, Autonomia e Poder	6	Distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia	Arenas independentes para negociação	Enquadramento de co-benefícios	<p>m) Instabilidade institucional decorrente de inúmeras mudanças a cada novo governo, sem a implementação de uma política governamental a longo prazo:</p> <p>>Governo Luís Inácio Lula da Silva: Em 2007, é criada a Secretaria Especial de Portos (SEP) para assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas para o setor portuário. Em 2010, a então SEP passa a chamar-se Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR).</p> <p>>Governo Dilma Rousseff: Em 2013, a então, SEP/PR, centraliza o planejamento e o poder concedente do setor portuário.</p> <p>>Governo Michel Temer: Em 2016, a SEP/PR é extinta, migrando suas competências e atribuições ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), anteriormente denominado Ministério dos Transportes (MT). Em 2017, uma nova estrutura regimental do MTPAC é implementada. No mesmo ano, cria-se a Secretaria Nacional de Portos (SNP), incorporando em seu escopo as instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres e em articulação com a Secretaria de Política e Integração (SPI). Ainda em 2017, o MTPAC fica responsável pelo poder concedente.</p> <p>>Governo Jair Bolsonaro: Em 2019, com uma fusão de ministérios, o MTPAC passa a chamar-se Ministério da Infraestrutura (MINFRA). No mesmo ano, a agora denominada Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA), anteriormente SNP, divide parte de suas responsabilidades com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP). Em 2020 uma nova estrutura para o MINFRA.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

De encontro ao pressuposto de interação (BANCE; CHASSY, 2017; DEN BOER; DIEPERINK; MUKHTAROV, 2019; MONIOS, 2019; THOMANN; TREIN; MAGGETTI, 2019) evidencia-se no caso brasileiro, deficiências no planejamento integrado; planos logísticos elaborados de maneira independente, sem integração, com metodologias distintas, sem regularidade em sua atualização e pouca efetividade na sua implantação; projetos deficientes, defasados, sem considerar as demandas da população e falhas técnicas; centralização das decisões com base no governo central; déficit de conexões entre os modais de transporte e baixa capacidade de coordenação do DNIT na condução dos processos de desapropriação.

Com destaques para os planos centrais que direcionam as ações para o setor portuário nacional até o momento, o PNLN executado desde 2012, será extinto. Espera-se que ocorra uma integração de todos os conhecimentos explicitados nestes 10 anos, e que os investimentos nesse plano não sejam refugados, em detrimento de novos planos já direcionados conforme a portaria MIMFRA nº 123/2020.

De qualquer forma, há evidências de boas práticas que vão ao encontro da interação, como no caso do PM, que com a nova portaria MINFRA nº 61/2020 possibilita a participação das autoridades portuárias, inclusive com a possibilidade de solicitar alterações. Para o PDZ, a nova norma determina que o mesmo deve ser atualizado com uma nova publicação do PM e com diretrizes para o desenvolvimento integrado, ordenado, sustentável e aderência a política nacional do setor portuário. Com ênfase para o PGO, a nova norma também menciona a aderência com o PM e PDZ e que a autoridade portuária deve subsidiar a elaboração do PGO dentro das áreas do porto organizado.

Destaca-se também os acordos de cooperação técnica e financeira da SEP/PR com universidades federais brasileiras para cooperação envolvendo questões ambientais, estudos socioeconômicos e técnicos de instalações ambientais. E recentemente, o Acordo de Cooperação Técnica nº. 1/2019 entre o Ministério da Infraestrutura, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e a Polícia Federal. Essas ações proporcionam, conforme argumentam Korhonen-Kurki *et al.* (2013) e Yang, Rounsevell e Haggett (2015), que o conhecimento produzido em um nível pode influenciar processos em outros níveis.

Finalizando este subcapítulo, vale ressaltar de forma bastante positiva a iniciativa em viabilizar ações conjuntas nos setores portuário, ferroviário, rodoviário, aquaviário e aeroviário, por meio do Acordo de Cooperação Técnica n. 1, de 17 de junho de 2019, entre o Ministério da

Infraestrutura, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e a Polícia Federal, cujo objetivo:

A flexibilidade (NEWIG; FRITSCH, 2009) incorporando um dos pressupostos da MultiGov e alinhada com a diretriz de descentralização da autoridade, prevê a participação de *players* em redes multiníveis e multidimensionais (KORHONEN-KURKI *et al.*, 2013; YANG; ROUNSEVELL; HAGGETT, 2015) no mecanismo de “arenas independentes para negociação” (BENS; EBERLEIN, 1999). No caso brasileiro, o Decreto nº 9.203/2017 estabelece que os mecanismos e instâncias de governança são de competência da alta administração dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Na atual estrutura governamental (2021), o Ministério da Infraestrutura (MINFRA) tem o poder concedente (ouvidas as respectivas secretárias), e centraliza a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário. A Secretaria Nacional de Transporte Aquaviário (SNTA) compete a proposição, implementação e monitoramento da política nacional de transportes, no âmbito do transporte aquaviário e portuário, em articulação com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP) que compete a formulação e avaliação da política nacional de transportes e proposição de diretrizes para as ações governamentais, em articulação com as Secretarias do MINFRA. Cabe a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) a regulação, supervisão e fiscalização das atividades de prestação de serviço de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária no país. E em âmbito local, cabe a Autoridade Portuária, cumprir e fazer cumprir as leis, regulamentos, os contratos de concessão e a elaboração do PDZ.

Dessa forma, o poder concedente (MINFRA) o processo de planejamento de políticas públicas (MINFRA/SFPP/SNTA) e a regulação e fiscalização (ANTAQ) para o setor portuário nacional estão estabelecidos no nível central e no nível local, a administração do porto, fica por conta da Autoridade Aduaneira. Com isso, observa-se que o processo de descentralização junto as Autoridades Portuárias envolvem a dinâmica da administração local do porto, apresentando lacunas quando a maior participação destas no processo de desenvolvimento de políticas públicas para o setor portuário nacional, a partir de suas experiências regionais, proporcionando o incentivo a inovação local. Homsy, Liu e Warner (2019), esclarecem que em um sistema MultiGov o poder é compartilhado por toda a rede, mesmo com um centro forte para garantir a coordenação e o cumprimento dos objetivos das políticas públicas.

No pressuposto do bem comum a legitimidade vai ao encontro da aceitação e concordância dos atores MultiGov com o sistema, fazendo com que a transparência, decisões

inclusivas e participativas favoreçam a coletividade (JUERGES; LEAHY; NEWIG, 2018). A diretriz de auto-organização do sistema deve favorecer e desenvolver a capacidade de fornecimento adequado (HOMSY; LIU; WARNER, 2019), a mobilização de recursos técnicos, profissionais e financeiros, em um ambiente cada vez mais complexo ((HONADLE, 2001; KOONTZ; LIU *et al.*, 2015), uma das características do setor portuário.

No caso brasileiro, lacunas para o alcance desses direcionamentos são claramente encontradas. A auto-organização é prejudicada pelas estruturas arcaicas das Cia Docas (ARAÚJO, 2013), sobreposição de funções entre órgãos governamentais (ALMEIDA, 2015; ARAÚJO, 2013; CUTRIM, 2017), modelo jurídico inflexível e processos licitatórios onerosos (SOUZA, 2017; BRASIL/TCU, 2019), ausências de políticas públicas voltadas aos novos desafios sociais e ambientais dos portos (ARAÚJO, 2013) e a utilização de mão de obra própria somente pelos terminais privados, comprometendo o desempenho dos portos organizados (ARAÚJO, 2013).

A capacidade de fornecimento também é prejudicada pela dificuldade de contratar e a falta de recursos das autoridades portuárias públicas prejudicam a prestação de serviços adequados ao complexo portuário (BRASIL/TCU, 2019). Freitas (2015) afirma que uma reflexão sobre a participação da iniciativa privada nas atividades portuárias merece atenção, uma vez que pode ficar restrito a grandes corporações empresárias, fazendo que o “econômico” não ceda espaço para o desenvolvimento do bem comum, fato que pode ser evidenciado em alguns acordos provenientes do processo de licenciamento ambiental que não foram cumpridos de forma completa, conforme aponta Gomide *et al.*, (2018).

A distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia é impactada negativamente no setor portuário brasileiro, principalmente pela deficiência na governança dos órgãos governamentais, quando utilizam-se de critérios e interferência política para a alocação de cargos de direção/chefia sem observar critérios de competência, prejudicando a profissionalização do setor e a continuidade de gestão (ARAÚJO, 2013, CUTRIM, 2017; BRASIL/TCU, 2019). Na auditoria da Controladoria Geral da União – CGU (BRASIL/CGU, 2020), verificou-se que o Plano Nacional de Dragagem (PND) contou com a nomeação de lideranças que não asseguraram a ocupação dos cargos e funções por profissionais com a formação e experiência profissional compatíveis.

Observa-se lacunas na hierarquia que apoia arranjos cooperativos (ALCANTARA; MORDEN, 2019); colaboração em diferentes níveis (CONTEH, 2013), quebra de paradigmas na distribuição tradicional de autoridade e responsabilidade (PIATTONI, 2009), na

autorregulação (MONIOS, 2019) e igualdade de classificação institucional e estímulo a ações de interesse coletivo (LION; MARTINI; VOLPI, 2004). As evidências comprovam baixa capacidade própria de investimentos, autonomia e dificuldade de gestão nas autoridades portuárias (ARAÚJO, 2013); delegação de portos a administrações locais sem estabelecer metas e objetivos (FREITAS, 2015), diminuição da autonomia e o poder de decisão das autoridades portuárias locais (ALMEIDA, 2015) e a posição hierárquica da SNPTA sobre a ANTAQ, prejudicando a autonomia da agência reguladora e também o papel das autoridades portuárias que possuem uma posição predominantemente operacional (BARBOSA, 2016).

Por fim, um outro fator importante é a instabilidade institucional decorrente de inúmeras mudanças a cada novo governo, sem a implementação de uma política governamental a longo prazo. Observa-se que em diferentes governos (Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro) inúmeras alterações institucionais foram feitas, levando a configurações distintas para o poder concedente, denominações e competências para a então Secretaria Especial de Portos – SEP, criada em 2007. No ano de 2010, passa a chamar-se Secretaria de Portos da Presidência da República - SEP/PR e em 2013, a secretaria centraliza o planejamento e o poder concedente do setor portuário.

Em 2016 a secretaria é extinta, migrando suas competências e atribuições ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), anteriormente denominado Ministério dos Transportes (MT). Em 2017, uma nova estrutura regimental do MTPAC é implementada e no mesmo ano, cria-se a agora denominada, Secretaria Nacional de Portos (SNP), incorporando em seu escopo as instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres em articulação com a Secretaria de Política e Integração (SPI). Ainda em 2017, o poder concedente passa para o MTPAC.

Uma fusão ministerial ocorre em 2019, onde o MTPAC passa a chamar-se Ministério da Infraestrutura (MINFRA). Nesse mesmo ano, a agora denominada Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário (SNPTA), anteriormente SNP, divide parte de suas responsabilidades com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP). E recentemente (2020), uma nova estrutura para o MINFRA é implementada.

Com a finalização das inter-relações dos mecanismos e componentes da MultiGov com a estrutura prevista para os portos da futura 6ª geração, os modelos conceituais de governança portuária, a prática internacional de governança portuária e o sistema portuário brasileiro, é apresentado no próximo subcapítulo as etapas para a proposta do *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao Porto Inteligente.

5 FRAMEWORK PARA A GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO EM DIREÇÃO AO PORTO INTELIGENTE

Houve um grande incêndio na floresta. Como o fogo se espalhava rapidamente, os animais ficaram assustados e começaram a fugir. Um pequeno beija-flor, entretanto, voava em sentido oposto a eles. Enchia seu bico com água que pegava no lago da floresta e soltava sobre as chamas.

O leão, vendo aquilo, perguntou ao beija-flor: "Você acha que vai conseguir apagar o incêndio sozinho?"

E o beija-flor respondeu: "Eu não sei se vou conseguir, mas estou fazendo a minha parte".



Fábula do Beija-Flor

A partir da verificação de consistência prévia e interna, devidamente detalhada no capítulo III – Procedimentos Metodológicos, esta tese propõe na Figura 79 a versão I do *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao Porto Inteligente.

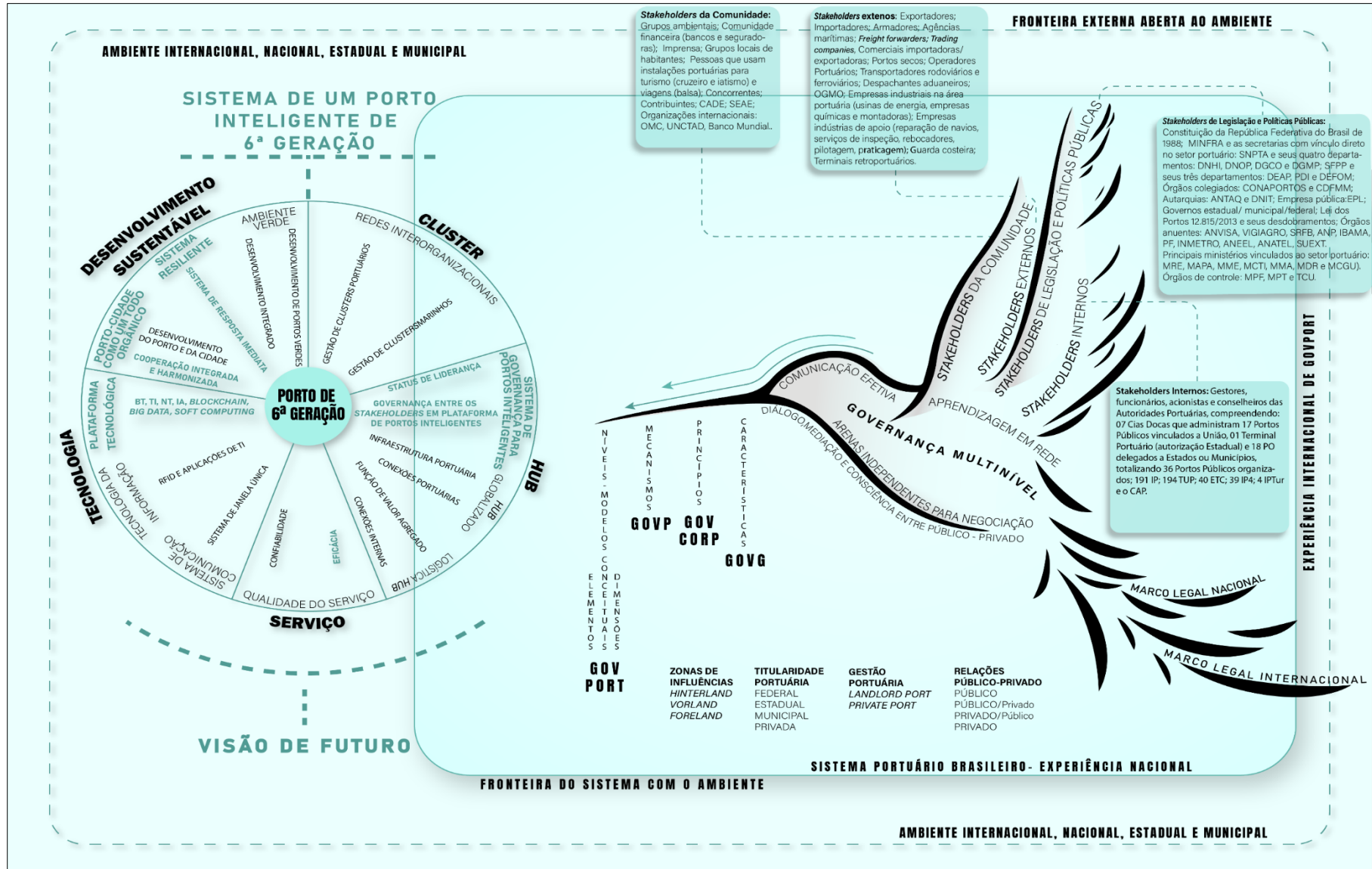
A estruturação do *framework* partiu do conceito de sistema, no qual constitui-se de “[...] uma construção mental de uma organização contendo uma coleção de objetos inter-relacionados e uma dada estrutura perfazendo um todo (uma unidade) com alguma funcionalidade que o identifica como tal”. (ALVES, 2012, p. 96). Independentemente do sistema, o mesmo está imerso em um ambiente, o que significa que há uma fronteira entre os dois, caracterizando uma separação entre eles, caso contrário não seria possível identificá-los. A fronteira delimitadora tem grande importância, determinando se o sistema pode ou não estar conectado e influenciado com outros ambientes. Assim, tem-se a fronteira fechada (sistema fechado) ou uma fronteira aberta (sistema aberto) (ALVES, 2012).

No *framework* o sistema é representado pelo sistema portuário brasileiro – experiência nacional, circundado com uma linha contínua ilustrando a fronteira do sistema com o ambiente, seja internacional, nacional, estadual ou municipal, bem como as experiências internacionais de governança portuária. A linha tracejada indica que não há fronteira externa ao ambiente

(fronteira aberta), possibilitando que este sistema se comunique, colabore e se interconecte com outros sistemas.

No ambiente tem-se o sistema de um porto inteligente de 6ª geração, representando uma visão de futuro, uma meta para o sistema portuário brasileiro. Observa-se que esse sistema de porto inteligente está parcialmente conectado com o sistema portuário brasileiro, pois é resultado de uma evolução dos portos, desde os portos de 1ª geração até a futura 6ª geração, proposta por Lee (2020) e representada no *framework*.

Figura 79 – Versão I do framework proposto.



Fonte: Elaboração própria

Para um sistema de porto inteligente de futura 6ª geração, o serviço deve evoluir da eficiência para a eficácia, entregando um serviço produtivo e qualificado prestado para usuários do porto. A confiabilidade, presente nos portos de 5ª. geração representam serviços produtivos, de qualidade e confiáveis, prestados aos usuários portuários, minimizando suas incertezas.

No aspecto tecnologia, esta visão de futuro incorpora uma plataforma tecnológica, onde o porto estabelece uma plataforma de porto inteligente para utilizar a Inteligência Artificial (IA) e *Blockchain* com aplicação em funções portuárias associadas com usuários de serviço dos portos. As tecnologias são permeadas pela plataforma no contexto da inteligência com transporte digital em comunidades marítimas e portuárias, aplicando o conceito de *Port Communities System (PCS)*.

Os sistemas de comunicação desenvolvem um sistema de janela única integrando o Sistema de Informação de Gestão Portuária (*Port Management Information System - MIS*) e sistema de rede EDI (*Electronic Data Interchange*) logística utilizando Tecnologia da Informação, Nanotecnologia e Biotecnologia. A tecnologia da informação utiliza-se de aplicações de radiofrequência de identificação (RFID) ou outras tecnologias para operação e gestão portuária, já presentes nos portos de 5ª. geração.

Quanto ao desenvolvimento sustentável, a relação porto-cidade deve evoluir para uma simbiose porto-cidade em um porto inteligente de 6ª geração, onde os portos e Autoridades Portuárias coordenam o desenvolvimento de portos e cidades para a sustentabilidade. Deve-se desenvolver um ecossistema inteligente com extensão do espaço do porto para uma comunidade maior, ou seja, interface porto/cidade, que deve ser tratada como um todo orgânico - como uma rede, como um sistema interligado. A sustentabilidade também deve ser construída por meio de um sistema resiliente com equipe de resposta imediata, treinamento regular, mão de obra profissional e ações proativas de resposta a riscos e acidentes (incluindo desastres naturais e doenças pandêmicas como COVID-19) no porto em termos de capacidade de resposta do operador portuário.

Esta nova geração traz consigo o ambiente verde, já preconizadas pela 5ª geração com o desenvolvimento integrado para redução de emissão de gases e poluição com sistema de incentivo de preços e o desenvolvimento de portos verdes, constituindo-se de um ambiente amigável, o que significa que as medidas sustentáveis irão beneficiar a cidade portuária.

Os *clusters* em redes interorganizacionais potencializam o gerenciamento e política de *cluster* portuário com suporte da Autoridade Portuária e do governo e a gestão de *clusters* marítimos com incentivos financeiros criativos e infraestrutura social para atrair armadores e

cargas, criando empregos e valor agregado na cidade portuária e cidades adjacentes, já presentes na 5ª. geração dos portos.

Quanto ao *hub*, deve-se implementar um sistema de governança com *status* de liderança e um nível de governança entre os *stakeholders* em uma plataforma de portos inteligentes. O *status* de liderança refere-se quem é o principal *player* que inicia o estabelecimento da plataforma de um porto inteligente e a governa: setor privado ou setor público (governo local ou governo central) e nível de governança entre os *stakeholders* deve medir e desenvolver o nível de colaboração, cooperação, parceria, engajamento do cidadão (governo municipal) e participação dos *stakeholders* na construção de uma plataforma de cidade inteligente em associação com as novas tecnologias.

O *link* de *hub* globalizado, contemplando a infraestrutura portuária necessária para a acomodação de grandes armadores sem qualquer limitação técnica para melhorar a eficiência do porto e as conexões portuárias devem propiciar a conectividade com outros portos, incluindo serviço de *feeder* com ligações dos principais armadores. Já a logístico *hub* com a cadeia logística de alto valor agregado em associação com zona franca ou complexo logístico já estão previstas em um porto de 5ª geração.

A analogia que o *framework* faz com o beija-flor, localizado dentro no sistema portuário brasileiro e representando a MultiGov, se justifica uma vez que o sistema de um porto inteligente de futura 6ª geração é a flor, o alimento para o beija-flor. O porto inteligente de 6ª geração é a meta, e a governança se estruturando, movimentando as suas asas com todos os seus mecanismos e *stakeholders* logísticos portuários para se alimentar desta visão de futuro.

Nesse sentido, observa-se que o beija-flor é formado pela MultiGov com os seus pressupostos teóricos: composição, diversidade, acoplamento, interação, flexibilidade, bem comum, responsabilidade, autonomia e poder. As diretrizes referem-se a aprendizagem em multinível, redes colaborativas intra e interorganizacionais, integração, descentralização da autoridade, auto-organização do sistema e distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia. Os mecanismos são caracterizados pela aprendizagem em rede, comunicação efetiva, arenas independentes para negociação e os seus componentes consideram a coprodução de conhecimento, engajamento dos múltiplos atores, autoridade sancionadora e coordenadora com papel central, capacidade de fornecimento adequado e enquadramento de co-benefícios (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021).

Na calda do beija-flor tem-se o marco legal nacional, fortemente presente no sistema portuário brasileiro e também considerando questões que se referem ao seu meio ambiente. A

calda também considera o marco legal internacional, avançando para o ambiente do próprio sistema portuário (internacional, nacional, estadual e municipal), mais também para a fronteira externa aberta ao ambiente, pois o ambiente portuário brasileiro é influenciado diretamente por outros sistemas presentes no contexto global.

Nas asas estão localizados os *stakeholders* logísticos portuários conectados com o próprio sistema portuário brasileiro, bem como o seu ambiente e também com o ambiente além da fronteira externa. Para que o beija-flor (MultiGov) possa se movimentar com eficácia, é importante que as duas asas, com partícipes públicos e privados, estejam em uma sintonia harmônica e funcionando de forma colaborativa, favorecendo o voo e o atingimento de sua meta (porto inteligente de futura 6ª geração).

Os *stakeholders* internos estão representados pelos gestores, funcionários, acionistas e conselheiros das Autoridades Portuárias, compreendendo: 07 Companhias Docas que administram 17 Portos Públicos vinculados a União; 01 terminal portuário (processo de autorização estadual); 18 PO's delegados a Estados ou Municípios, totalizando 36 Portos Públicos organizados; 191 Instalações Portuárias (IP); 194 Terminais de Uso Privado (TUP); 40 Estações de Transbordo de Carga (ETC); 39 Instalações Portuárias de Pequeno Porte (IP4) e 4 Instalações Portuárias de Turismo (IPTur).

Os *stakeholders* de legislação e políticas públicas estão representados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; o MINFRA e as secretarias com vínculo direto no setor portuário: SNPTA e seus quatro departamentos: DNHI, DNOP, DGCO e DGMP; SFPP e seus três departamentos: DEAP, PDI e DEFOM; Órgãos colegiados: CONAPORTOS e CDFMM; Autarquias ANTAQ e DNIT; Empresa pública: EPL; Governos estadual/ municipal/federal; Lei dos Portos 12.815/2013 e seus desdobramentos; Órgãos anuentes: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Serviço de Vigilância Agropecuária (VIGIAGRO), Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA) e Polícia Federal (PF); Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Subsecretaria de Operações de Comércio Exterior (SUEXT); Principais ministérios vinculados ao setor portuário: Ministérios das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das Minas e Energia (MME), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e Ministério da

Controladoria Geral da União (MCGU); Órgãos de controle: Ministério Público Federal (MPF); Ministério Público do Trabalho (MPT) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Os *stakeholders* externos estão representados exportadores, importadores, armadores, agências marítimas, *freight forwarders*, *trading companies*, comerciais importadoras/exportadoras, portos secos, operadores portuários, transportadores rodoviários e ferroviários, despachantes aduaneiros; Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), empresas industriais na área portuária (usinas de energia, empresas químicas e montadoras), empresas indústrias de apoio (reparação de navios, serviços de inspeção, rebocadores, pilotagem, praticagem), guarda costeira e terminais retroportuários.

E os *stakeholders* da comunidade estão representados pelos grupos ambientais; comunidade financeira (bancos e seguradoras), imprensa, grupos locais de habitantes, pessoas que usam instalações portuárias para turismo (cruzeiro e iatismo) e viagens (balsa), concorrentes, contribuintes, Conselho Administrador de Defesa Econômica (CADE), Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) e organizações internacionais: Organização Mundial de Comércio (OMC), Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e o Banco Mundial.

Para atingir a meta, o *framework* considera que o beija-flor (MultiGov) também se alimenta da Governança Portuária (GovPort), por meio dos seus níveis (nível do porto e da Autoridade Portuária) (VERHOEVEN; VANOUTRIVE, 2012), das suas dimensões (devolução, governança corporativa, perfil operacional, autonomia funcional, proatividade funcional, responsabilidade de investimento, autonomia financeira, econômica, cliente, processos e recursos) (LAXE, 2010; VERHOEVEN; VANOUTRIVE, 2012), dos seus elementos (formais e informais) (VERHOEVEN; VANOUTRIVE, 2012) e também dos próprios modelos conceituais de governança (WANG; SLACK, 2004; WANG; NG; OLIVIER, 2004, BALTAZAR; BROOKS, 2006; BROOKS, 2002; BROOKS; CULLINANE, 2006B; BROOKS; PALLIS, 2008; MILAN; VIEIRA, 2011; VIEIRA; KLIEMANN NETO; MONFORT-MULINAS, 2013; CUTRIM, 2017; CALDEIRINHA *et al.*, 2018; MONIOS, 2019, ZHANG *et al.*, 2018, 2019; DE MARTINO; MAGNOTTI; MORVILLO, 2020).

O alimento do beija-flor (MultiGov) também é originário da Governança Pública (GovP) com os mecanismos de liderança, estratégia e controle (BRASIL/TCU, 2020), dos princípios da Governança Corporativa (GovCorp) como transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015) e das características fragmentada,

complexa, policentricidade, intergovernamental, diversidade de atores, processo multinível e deformalizada da Governança Global (GovG) (DAS, 2020).

Ademais, o sistema de governança portuária, no voo do beija-flor (MultiGov) para atingir a meta, também deve considerar as zonas de influência dos portos (*hinterland*, *vorland* e *foreland*) a partir de suas tipologias e funções, os modelos de titularidade portuária (federal, estadual, municipal e privada), os modelos de gestão portuária (com enfoque para o modelo *Landlord* e *Private Port*) e as possíveis relações público-privado (PÚBLICO, PÚBLICO-privado, PRIVADO-público ou PRIVADO).

Em resumo, o *framework* destaca que a nova governança portuária deve possibilitar, por meio do cidadão e de suas interconexões, o diálogo, a mediação e a consciência do importante papel exercido pelos atores públicos e privados. Somente com a presença do cidadão, o conceito de MultiGov será efetivamente aplicado, pois a prática demanda o reconhecimento de suas expectativas e interesses do cidadão pelo sistema complexo de governança em redes multiníveis e multidimensionais contemplando interações e colaborações, relações transfronteiriças entre entidades internas e externas, públicas e privadas, autonomia, responsabilidade, engajamento, processos colaborativos, coesos e transparentes favorecendo, por fim, a solução de problemas coletivos.

E nesse macroprocesso, a Gestão do Conhecimento (GC) se faz presente na inter-relação dos múltiplos *stakeholders* logísticos portuários, sejam estes internos, de legislação e políticas públicas, externos e da própria comunidade, distribuídos nos múltiplos níveis de governança do sistema portuário brasileiro. E corroborando, Freire (2021) ainda reforça que deve-se evoluir da participação à colaboração, superando as orientações hierárquicas dos modelos participativos, e partir para a promoção da interconexão do modelo colaborativo, transformando os portos em um todo orgânico inteligente de coprodução e co-evolução.

Na sequência detalha-se o processo de verificação de consistência externa (etapa I).

5.1 VALIDAÇÃO DO *FRAMEWORK* PARA A GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO EM DIREÇÃO AO PORTO INTELIGENTE – ETAPA I

A etapa I de verificação de consistência externa realizada em 11.11.2021, por meio da plataforma *google meet*, com duração de 1h:45m, conforme detalhado no capítulo III – Procedimentos Metodológicos, contou com a participação do chefe da Divisão de Planejamento

de Operação Logística no Ministério da Infraestrutura (MINFRA), foi dividida em três módulos.

No módulo I apresentou-se ao entrevistado I as características de um porto inteligente de futura 6ª geração e questionou-se:

O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª. geração como uma meta ou deveria considerar?

Ele já considera uma meta. Todos os conceitos apresentados já estão incorporados e em fase de implantação mais lento do que no resto do mundo, porém o Brasil já está com todos estes conceitos bem definidos e é só uma questão de tempo para serem incorporados na nossa gestão portuária.

Na sequência, questionou-se: b) As características de um porto inteligente de futura 6ª. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?

Sim, absolutamente sim. Até porque os portos brasileiros, principalmente os públicos, tem um campo muito vasto para o aperfeiçoamento da governança e o que nós temos disponível no mundo contemporâneo, permite que este tipo de solução inovadora possa escalar rapidamente o aperfeiçoamento da governança. Não precisamos inventar a roda. Devemos incorporar estes conceitos de governança compartilhada, orquestração dos dados e dotar o porto de inteligência de TI. Brasil está muito conectado com essa necessidade.

No módulo II foi apresentado o conceito de MultiGov com os seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes e questionou-se:

Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª. geração?

Absolutamente, com certeza. A MultiGov serve e poderá servir como um processo de aperfeiçoamento do modelo de governança brasileiro. Não tenho a menor dúvida sobre isso. Naturalmente, vai requerer um aculturação desse processo, quebra de diversos paradigmas, resistências culturais corporativas e muito patrocínio da alta cúpula. A capacitação será necessária, mais é algo que eu considero muito inovador e que está muito aderente com a sociedade contemporânea.

O entrevistado I ainda ressalta o novo perfil dos gestores:

Como é um processo que pretende ser desenvolvido e adotado em um determinado momento, eu acredito que já está bem alinhado com os futuros gestores, nativos desta atitude colaborativa, de apoio ao diálogo, de compartilhar decisões, de transparência, de acesso as novas tecnologias. Então, eu acredito que a MultiGov está alinhada a esta nova vertente social que está surgindo. Os novos profissionais do setor portuário, são muito distintos dos que foram até pouco tempo atuantes no

setor, pois eram aqueles que tinham uma cultura finalística. Agora percebe-se que prospera cada vez mais a atividade meio, envolvendo o planejamento estratégico, gestão por resultados, mapeamento de processo, gestão do conhecimento e trabalho com base em indicadores. Dessa forma, a MultiGov complementa todo esse processo de trazer uma solução que oferece todas essas condições colaborativas.

E no módulo III foi apresentado detalhadamente o *framework* proposto e ao final questionou-se:

A construção do *framework* proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro?

Sim, o detalhamento de todos os partícipes que foram apresentados, incluindo também o detalhamento dos stakeholders internos, de legislação e políticas públicas, externos e da comunidade representam muito bem a composição do sistema portuário brasileiro que se relaciona diretamente com o ambiente no qual está inserido e também outros sistemas que se encontram além da fronteira aberta ao sistema.

A relação porto-cidade apresentada no *framework* como um “todo orgânico” chamou a atenção do entrevistado I e ressaltou que: “*O porto não deve mais ser um local onde a sociedade não possui acesso. Existe a necessidade que esta relação se dê de forma mais amigável, mais colaborativa, então o conceito de porto-cidade é tudo.*”

O entrevistado I também observou que “[...] *os sistemas de TI que mensuram a mobilidade urbana devem estar bem orquestrados com a mobilidade de cargas do porto, fazendo que essa convivência e o tráfego dos veículos possa se dar da melhor forma possível.*” E acrescenta que “*Deve-se incorporar dentro do porto questões culturais e gerar espaço para que as pessoas possam conviver com esse ambiente.*”

Como o *framework* ressalta a importância do diálogo, mediação e consciência entre os setores público e privado, o entrevistado I ressaltou que o Brasil adotou desde 2012 a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 11 de novembro de 2011) no qual possibilita que “Qualquer cidadão, nos termos da Lei, pode ter acesso a documentos e informações produzidas ou custodiadas por órgãos públicos, em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e níveis de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal)” (BRASIL/ANEEL, 2021, p. 1), desde que não sejam sigilosas.

Eu acho isso extremamente saudável, pois proporciona que o cidadão tenha acesso e possa opinar sobre os projetos desenvolvidos por todas as esferas e níveis governamentais. Muitas vezes não estamos conectados com a realidade local. É muito importante que a participação se dê de forma organizada, para que as partes possam se conectar. Antes o conhecimento estava centrado em um determinado indivíduo e

este não estava disposto a ouvir. O conhecimento está na prateleira e cada vez a mais dinâmico. A colaboração alavanca o conhecimento.

Para o entrevistado I o governo central deve orquestrar a complexa dinâmica do sistema portuário, respeitando as individualidades regionais, e favorecer o desenvolvimento de um porto conectado, a partir de uma visão holística.

A responsabilidade do governo central, é e sempre será, por mais que os processos de privatização sejam implementados, de fomentar o setor portuário. Se em um determinado momento histórico ele teve dinheiro para investir ou não, é uma outra situação pontual, dependendo do momento que a gente estiver vivendo. É a partir do governo central que se tem uma visão nacional.

Hoje, a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP) está organizando o Plano Nacional de Logística (PNL) de forma integrada, apresentando uma série de cenários. Então, hoje o governo por falta de recursos orçamentários, está efetuando um planejamento nacional, com o objetivo de identificar onde deve ser investido, respeitando cada situação.

Nesse contexto, o entrevistado I ressalta a importância de que “*É necessário que este futuro porto de 6ª. geração esteja conectado com o planejamento nacional, regional, sulamericano ou mundial, uma vez que estamos todos conectados. A fronteira externa aberta ao ambiente, conforme ilustrado no framework, favorece este alinhamento.*”

Ao final da entrevista, questionou-se: Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no *framework* proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?

O entrevistado I sugeriu as seguintes alterações no bloco que descreve os *stakeholders* logísticos portuários:

a) *Stakeholders* Internos: excluir o Conselho da Autoridade Portuária (CAP), uma vez que já consta os conselheiros das Autoridades Portuárias;

b) *Stakeholders* de Legislação e Políticas Públicas: Incluir a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) para comportar a participação das ferrovias e rodovias e também a inclusão da Marinha do Brasil;

c) *Stakeholders* Externos: Incluir as *LogTechs*, empresas que desenvolvem soluções tecnológicas em logísticas; e

d) *Stakeholders* da Comunidade: Incluir a International Maritime Organization (IMO) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Adicionalmente, o entrevistado I sugeriu que o conceito de *Port Community System* (PSC) fosse ressaltado no *framework* no item “Plataforma Tecnológica”. “*Acho importante*

incluir esta expressão pois ela é muito recorrente no setor e você vai familiarizar o seu trabalho com a ambiência, pois é uma expressão muito utilizada”, complementa o entrevistado.

Assim, com todas as recomendações apontadas pelo entrevistado I, a Figura 80 apresenta a versão II do *framework* proposto.

Na sequência detalha-se o processo de verificação de consistência externa (etapa II).

5.2 VALIDAÇÃO DO *FRAMEWORK* PARA A GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO EM DIREÇÃO AO PORTO INTELIGENTE – ETAPA II

Para a segunda etapa, foi realizado mais um procedimento metodológico de verificação de consistência do *framework* proposto para validação de sua aplicabilidade, com entrevistas a especialistas não acadêmicos e acadêmicos.

5.2.1 Apresentação dos resultados da validação com especialista não acadêmico

Esta etapa de validação do Framework pela verificação de consistência externa contou com a participação de um especialista não acadêmicos com experiência na administração de um porto brasileiro.

A entrevista com o especialista não acadêmico (Entrevistado II), Diretor Presidente dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA/Paraná, ocorreu no dia 07.02.2022, por meio da plataforma *google meet*, com duração de 1h:25m, conforme detalhado no capítulo III – Procedimentos Metodológicos e foi dividida em três módulos.

No módulo I apresentou-se ao entrevistado II as características de um porto inteligente de futura 6ª geração e questionou-se:

O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª geração como uma meta ou deveria considerar?

Sim, nós temos que considerar. É inconcebível imaginarmos um desenvolvimento portuário sem a tecnologia embarcada e sem a utilização de ferramentas inovadoras. E quando se fala em ferramenta, não é só aquela relacionada com as novas tecnologias, um exemplo, como a maior inovação no setor portuário e que revolucionou o setor nos últimos 60 anos foi uma caixa de metal, o contêiner. Nós temos a obrigação de avançarmos neste mundo tecnológico em atenção a própria existência do porto. Temos portos sendo privatizados, portos privados saindo em concorrência com os portos públicos e essas ferramentas tecnológicas são essenciais para que o porto tenha uma condição de ofertar um serviço com qualidade, eficiência e eficácia para atender a demanda logística de exportação ou importação em um ambiente altamente concorrencial.

Em seguida, questionou-se: As características de um porto inteligente de futura 6ª geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?

Sim, é viável e temos espaço para isso. Porém, se pensarmos na operação que acontece em alguns portos e terminais internacionais com operações de contêineres completamente automatizadas, logicamente no caso brasileiro, temos ainda que percorrer uma trilha para chegar ao patamar de uma logística totalmente inteligente e integrada.

O entrevistado II ainda acrescenta que atualmente os portos brasileiros possuem algum nível de sistemas “[...] como, por exemplo, nos Portos do Paraná, com sistemas que gerenciam o fluxo de caminhões de granéis, contêineres e atracação de navios.” Entretanto, o grande desafio é a comunicação e integração desses sistemas, conforme explicita o entrevistado II:

Esses sistemas não se comunicam, ou seja, nós não temos um Port Community System (PCS) totalmente desenvolvido. Essas ferramentas integram os sistemas, melhoram o que nós temos e desenvolvem novos processos, com o objetivo de tratarmos as informações dos stakeholders envolvidos e avançarmos para uma condição de análise e melhora na tomada de decisão em três vetores integrados: acessos rodoviário e ferroviário, terminais e do próprio ambiente marítimo, por exemplo.

No módulo II foi apresentado o conceito de MultiGov com os seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes e questionou-se:

Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª geração?

Não podemos imaginar um porto de 6ª geração trabalhando de forma isolada, sem integração e atuação conjunta com os diversos stakeholders, como a Secretaria da Receita Federal, ANVISA, MAPA, Polícia Federal e tantos outros. O porto depende de agentes externos para funcionar de forma regular e não adianta pensarmos em uma multi governança de forma isolada.

O entrevistado II argumenta que propostas de sistemas integrados, como o PCS, são de extrema importância para o entendimento dos gargalos internos e externos, públicos e privados, pois possibilitam a melhor decisão e colaboram para o desenvolvimento de soluções, independente de quem seja.

A Secretaria da Receita Federal possui mecanismos e sistemas excelentes, a Polícia Federal também possui, a ANVISA, o próprio porto, bem como os terminais privados. Entretanto, as informações ficam dispersas, isoladas e sem integração e não

colaboram para uma decisão e uma governança mais inteligente e também para a própria eficiência e eficácia operacional e logística.

Partindo para módulo III foi apresentado detalhadamente o *framework* proposto e ao final questionou-se:

A construção do *framework* proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro?

Sim, o framework está adequado e representa em sua maioria a dinâmica do setor portuário brasileiro, com as suas inúmeras interações com os diversos stakeholders públicos e privados. É um framework bastante inteligente e deixa muito claro, principalmente para aqueles que não conhecem o ambiente portuário, demonstrando toda sua complexidade, onde o porto é um dos elementos de uma cadeia logística.

Nesse módulo também questionou-se: b) Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no *framework* proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?

O entrevistado II afirma que “[...] o *framework* está muito completo e contempla os principais atores de uma sociedade organizada e que possui interface direta ou indireta com o porto.”

De qualquer forma, o entrevistado II ainda ressalta que vale a pena destacar no *framework*, nos casos de portos delegados, aqueles órgãos de controle como MPF, MPT e TCU devem agregar também os Estados e Municípios, uma vez que os ministérios estaduais, os tribunais de contas estaduais também chamam a responsabilidade e interagem muito com as Autoridades Portuárias locais.

Na sequência detalha-se o processo de verificação de consistência externa com os especialistas acadêmicos.

5.2.2 Apresentação dos resultados da validação com especialistas acadêmicos

Esta etapa de validação do Framework pela verificação de consistência externa contou com a participação de dois especialistas acadêmicos com experiência em trabalhos desenvolvidos no âmbito do Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A entrevista com o especialista acadêmico (Entrevistado III) ocorreu no dia 11.02.2022, por meio da plataforma *google meet*, com duração de 1h:105m. A entrevista com

outro especialista acadêmico (Entrevistado IV) ocorreu no dia 15.02.2022, também por meio da plataforma *google meet*, com duração de 1h:15m, conforme detalhado no capítulo III – Procedimentos Metodológicos e foi dividida em três módulos.

No módulo I apresentou-se aos entrevistados as características de um porto inteligente de futura 6ª geração e questionou-se:

O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª geração como uma meta ou deveria considerar?

Compreendo que atualmente o sistema portuário brasileiro não considera claramente como uma meta, em virtude de que alguns itens como blockchain, computação inteligente, big data e até o conceito de governança entre os stakeholders e toda a relação porto-cidade ainda não é clara. Penso que atualmente se fala muito mais em desempenho operacional do que efetivamente em um porto inteligente. (ENTREVISTADO III).

O Entrevistado III relata que alguns avanços como o Porto Sem Papel trazem algumas dessas características, mesmo que sejam embrionárias. “*Muito dos contratos inteligentes poderiam rodar, por exemplo, em blockchain e até mesmo a computação na nuvem traria maior segurança para o setor portuário.*” E ainda acrescenta que:

[...] houve um momento que se olhava mais para isso, principalmente por volta de 2014 com diversos estudos para promover a relação porto-cidade, planejamento mais integrado, consultas públicas e a elaboração dos planos mestres. Infelizmente, não virou uma meta do porto e sim uma estratégia do governo federal que não se desdobrou, ou seja, não chegou na ponta.

Para o Entrevistado IV:

[...] o sistema portuário brasileiro ainda está longe da 6ª geração, porque nos portos ainda se fala da 4ª. Particularmente, desconheço algum porto que está próximo da 6ª geração. No meu entendimento quando se tem uma meta, é determinado uma data, além de um objetivo traçado. Nesse sentido, acredito que os portos possuem um objetivo de evoluir tecnicamente, mais acho que não possuem nenhuma data definida.

De acordo com o Entrevistado IV, o caso da EMAP (Porto de Itaqui) em São Luis/Maranhão pode ser considerado um sucesso, uma vez que está incorporando novas tecnologias para uma maior competitividade. “*Talvez com as novas concessões e a incorporação da iniciativa privada, possam evoluir, mesmo porque se pegarmos os terminais,*

por exemplo, já é outro nível, pois a cada dia sem evoluir, são milhões desperdiçados. Acredito que estes estão procurando ir para a 6ª geração.” acrescenta o Entrevistado IV.

Em seguida, questionou-se: As características de um porto inteligente de futura 6ª geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?

Acredito que seja viável, porém será necessário um investimento robusto para que de fato se consolide. O sistema portuário brasileiro é muito aquém frente ao que o mercado já tem colocado como tecnologia para sistemas diversos, tanto de processos, softwares e hardwares. Até mesmo pensando nas tecnologias que já existem e estão consolidadas, porque estas que você traz é o futuro. (ENTREVISTADO III).

Sim, são viáveis. Estamos falando principalmente da parte tecnológica e é onde está a limitação para investimento. Investir em IA e Machine Learning basicamente precisa de uma entrada de dados que o porto tem o tempo todo. Hoje em dia os portos mais simples ficam com os registros das movimentações. O sistema nacional, que é o Porto Sem Papel, já registra muita coisa, só que, por exemplo, até onde eu sei, tem muita informação que não é registrada. Então, é uma metralhadora, mais não está funcionando como tal. (ENTREVISTADO IV).

O Entrevistado III argumenta que há um passo anterior de atualização de sistemas de tecnologias gerais dos portos “[...] para que posamos partir para um passo um pouco maior. E, principalmente, precisa ser integrado entre os órgãos. Esse é o ponto chave e está relacionado com a colaboração, integração e parceria.” E ainda declara que “Não é uma ação isolada do porto e sim uma ação conjunta de todos os stakeholders envolvidos.”

Já o Entrevistado IV relata que os Sistemas Resilientes são importantes para que os portos possam estar preparados para acontecimentos, citando as enchentes do Porto de Itajaí/SC, e que uma base isolada não é um *Big Data*, “[...] mais se juntar todo o ERP do porto e as informações que o porto consegue ter acesso, com certeza cada porto poderia ter o seu *Big Data* e em cima dele poderia explorar a *Data Science*.”

Ademais, conforme menciona o Entrevistado IV, “[...] um bom investimento em tecnologia, em mão-de-obra, contratando boas empresas, parcerias e projetos colaborativos incluindo as universidades, podem contribuir para uma evolução tecnológica e também científica, como ocorre na EMAP-São Luiz/Maranhão.”

No módulo II foi apresentado o conceito de MultiGov com os seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes e questionou-se:

a) Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª. geração?

Para o Entrevistado III *“A MultiGov potencializa e é crucial em virtude da complexidade do sistema portuário. O que falta é a coordenação e os mecanismos de governança, trazendo tudo isso para uma rede e em dimensões diferentes.”*

E corroborando, o Entrevistado IV declara que *“Sim, principalmente no Brasil. Talvez mais do que em outros países. Traria vários benefícios, uma vez que deixaria muito claro onde estão as coisas e com quem e com o que se deve interagir.”*

Em contrapartida, um dos grandes problemas no Brasil é a falta de interação, *“[...] pensando em uma meta e um objetivo não do próprio porto, mais de forma global, onde entra o governo”*, e a governança, ressalta o Entrevistado IV.

[...] se olharmos internamente para o porto e pensar na MultiGov e todos os departamentos interagindo é uma coisa. Se pensarmos no sistema nacional e olharmos para a MultiGov existem alguns caminhos que estão sendo traçados. Existe essa interação entre os portos, por exemplo, via ANTAQ, obrigando os portos a repassar diversas informações da operação. Entretanto, ainda falta uma governança. Porque? Quando as pessoas saem, simplesmente aquilo morre. Ainda está muito atrelado a pessoa, aquele momento e aquele governo. Não tem nada dentro do governo que esteja independente das pessoas (ENTREVISTADO IV).

O Entrevistado IV ainda chama a atenção para o mapeamento dos processos, a falta do conhecimento do conceito de governança e a continuidade das propostas:

Por exemplo, a Secretaria de Portos tem determinadas informações com interação total com a ANTAQ, e essa interação está muito pouco mapeada. Nós fizemos alguns projetos via Labrans/UFSC para facilitar este mapeamento, porém não teve uma continuidade pelo governo federal, por não conhecerem o conceito de governança e dos benefícios que a mesma pode trazer. E a tecnologia pode ajudar muito, porque traz uma transformação digital, porém só ela não basta. Os conceitos têm que estar muito claros, para que a ferramenta que for dar suporte, seja utilizada de forma correta. Não basta ter a ferramenta correta se ela não estiver no ambiente correto para resolver o problema para qual foi destinada. E isso precisa evoluir muito no governo.

No módulo III foi apresentado detalhadamente o *framework* proposto e ao final questionou-se:

A construção do *framework* proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro?

O Entrevistado III ressalta que *“Sim, de fato o framework representa de uma forma eficiente a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro com toda a sua complexidade.”* E finaliza afirmando que *“Os elementos estão claros e a representação*

dos atores do sistema portuário, bem como do próprio porto inteligente estão muito bem explicitados.” (ENTREVISTADO III).

“Achei que ficou bem completo e ao mesmo tempo limpo esteticamente! Não consigo lembrar de nenhum elemento do sistema portuário que não esteja contemplado no framework.” declara o Entrevistado IV. E acrescenta que *“O framework abarca tudo, olhando para o porto, para o primeiro nível fora do porto, para o governo, para os stakeholders que querem utilizar ou que usam diretamente o porto.”*

E com relação aos elementos de um Porto Inteligente e a zona de influência, o Entrevistado IV declara que:

Nem todos os elementos que estão em preto na parte do Porto Inteligente (6ª geração) estão finalizados pensando no caso brasileiro. O sistema brasileiro ainda não está maduro em todos os locais e em cada um destes elementos. Ainda estamos em um processo de adaptação e desenvolvimento.

Com relação a zona de influência, enfatizando a hinterlândia, gostaria de enfatizar que o porto quer expandir os seus negócios/clientes o mais longo possível. Com isso encontramos clientes do Porto de Itajaí - SC, por exemplo, na Amazônia. E qual seria o sentido? As questões comerciais envolvidas fogem das questões puramente logísticas.

Especialmente para o Entrevistado IV, dada a sua experiência e conhecimento dos *stakeholders* do sistema portuário, questionou-se: Na visão dos *stakeholders* do sistema portuário brasileiro, como você percebe os obstáculos entre os *stakeholders* perante essa governança Multinível de participação e colaboração?

Para o Entrevistado IV, os *Stakeholders* Internos estão mais próximos de compreender os benefícios da MultiGov por vivenciar no seu dia-a-dia todo o dinamismo do porto, uma vez que as respostas aos problemas ocorrem de forma muito rápida. *“Assim, quanto melhor estiver a comunicação, mais clara, como acontece, quem são os responsáveis, quais e onde estão colocadas as informações e qual a periodicidade de atualização, colaborarão para uma tomada de decisão mais rápida, assertiva e resiliente.”* Quanto aos desafios, o Entrevistado IV relata que, por exemplo, a iniciativa pública é mais complexa, em virtude de toda a legislação que fica mais intensa quando se fala na implementação de novos processos, elementos tecnológicos e governança. Por outro lado, para a iniciativa privada basta querer e definir as metas, tornando-se menos complexo.

Os *Stakeholders* de Legislação e Políticas Públicas estão envolvidos diretamente no próprio sistema do Porto Sem Papel, relata o Entrevistado IV. *“Entretanto, esse sistema não olha para estes stakeholders. tentando simplesmente fazer com que a atracação aconteça. É*

um sistema muito reativo e não possui nada, pelo menos que eu conheça, ligado a MultiGov que possa auxiliar nas ferramentas que hoje são consideradas ferramentas de inteligência portuária.” E quanto aos desafios, acrescenta que:

Acredito que se tivesse algo que olhasse para todas as ferramentas portuárias e adicionando novos elementos, toda a flexibilidade aumentaria, inclusive a própria legislação poderia ser modernizada. Se olharmos cada elemento e cada ponto da legislação vamos observar que temos sobreposição de processos que envolvem a Secretaria de Portos, a ANTAQ e as demais instituições. O desenvolvimento e a implementação de ferramentas tecnológicas aliada a uma visão de governança em cima disso tudo, conseguiremos diminuir custo e tempo, melhorando a eficiência, eficácia e a competitividade portuária (ENTREVISTADO IV).

Na perspectiva dos *Stakeholders Externos*, o Entrevistado IV acredita que o problema no Brasil que é estes depende muito do governo.

O maior contato desses stakeholders fica até a Autoridade Portuária e menor contato com quem direciona a legislação e as políticas públicas, por exemplo. Claro que existem encontros, porém acredito que no Brasil quem de fato movimenta a economia são estes stakeholders, que em contrapartida, são pouco escutados e tem pouca voz. Por outro lado, eles não têm muito tempo para perder e precisam movimentar o seu dia a dia para poder compensar e atingir os lucros.

E quanto aos desafios, o Entrevistado IV argumenta que:

Se a governança fosse mais clara e a implementação de novas tecnologias aproximaria todos os elementos, a comunicação não ficando em cascata, acelerando todo o processo de regulação e fiscalização, e sobretudo, poderia tirar uma boa parte da burocracia, inclusive diminuindo o custo público. Acredito que quanto mais tecnologia os stakeholders externos poderem trazer para o processo, indiretamente podem levar os demais e para a Autoridade Portuária, no qual possuem maior contato.

E diferentemente dos externos, aqueles *Stakeholders* da Comunidade possuem um poder de voz bem maior e que pode acelerar a implantação da governança, no entendimento do Entrevistado IV. E ainda defende que:

Os grupos ambientais, por exemplo, querendo ou não querendo são ouvidos e são fundamentais para que a legislação ambiental brasileira se modernize. Outro exemplo, é a imprensa, quanto mais tiver acesso às informações, em decorrência do uso das tecnologias, vai melhorar. E as pessoas que usamos cruzeiros, também é fundamental, determinando quem são os responsáveis, manifestando segurança para os usuários.

E por fim, questionou-se: Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no *framework* proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?

Para o Entrevistado III o *framework* é bem representativo e sugeriu o “[...] *desenvolvimento de uma versão mais genérica, pensando na perenidade e até mesmo no uso deste framework em algum outro cenário similar ao brasileiro e não exclusivo. Uma versão mais genérica quanto aos nomes das agências e as autarquias representadas no framework.*”

E ainda acrescenta que: “*Como narrativa e forma de representação o framework é adequado neste recorte temporal, mais como estamos falando de uma dinâmica, muitas vezes acelerada e sujeita a mudanças, essa versão genérica adicional seria conveniente.*”

Já o Entrevistado IV sugeriu acrescentar dois elementos: i) *Inteligência Logística: utilizar mecanismos ligados a modelos matemáticos de pesquisa operacional, analisar a concorrência e a hinterlândia do porto; e ii) Inteligência Espacial: geomarketing, análise espacial para apoiar a hinterlândia e em outros elementos, como a própria relação porto-cidade.*

Para contemplar uma visão comparativa, o Quadro 103 sintetiza as quatro entrevistas.

Quadro 103 – Síntese das entrevistas.

(continua)

Questionamentos	Entrevistado I	Entrevistado II	Entrevistado III	Entrevistado IV
Módulo I: O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª geração como uma meta ou deveria considerar?	<i>“Ele já considera uma meta. Todos os conceitos apresentados já estão incorporados e em fase de implantação mais lento do que no resto do mundo, porém o Brasil já está com todos estes conceitos bem definidos e é só uma questão de tempo para serem incorporados na nossa gestão portuária.”</i>	<i>“Sim, nós temos que considerar. É inconcebível imaginarmos um desenvolvimento portuário sem a tecnologia embarcada e sem a utilização de ferramentas inovadoras.”</i>	<i>“Compreendo que atualmente o sistema portuário brasileiro não considera claramente como uma meta. Penso que atualmente se fala muito mais em desempenho operacional do que efetivamente em um porto inteligente.”</i>	<i>“[...] o sistema portuário brasileiro ainda está longe da 6ª geração [...]. No meu entendimento quando se tem uma meta, é determinado uma data, além de um objetivo traçado. Nesse sentido, acredito que os portos possuem um objetivo de evoluir tecnicamente, mais acho que não possuem nenhuma data definida.”</i>
Módulo I: As características de um porto inteligente de futura 6ª. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?	<i>“Sim, absolutamente sim. Devemos incorporar estes conceitos de governança compartilhada, orquestração dos dados e dotar o porto de inteligência de TI. Brasil está muito conectado com essa necessidade.”</i>	<i>“Sim, é viável e temos espaço para isso. [...] logicamente no caso brasileiro, temos ainda que percorrer uma trilha para chegar ao patamar de uma logística totalmente inteligente e integrada.”</i>	<i>“Acredito que seja viável, porém será necessário um investimento robusto para que de fato se consolide.”</i>	<i>“Sim, são viáveis.”</i>
Módulo II: Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª. geração?	<i>“Absolutamente, com certeza. A MultiGov serve e poderá servir como um processo de aperfeiçoamento do modelo de governança brasileiro.”</i>	<i>“Não podemos imaginar um porto de 6ª geração trabalhando de forma isolada, sem integração e atuação conjunta com os diversos stakeholders [...]”</i>	<i>“A MultiGov potencializa e é crucial em virtude da complexidade do sistema portuário.”</i>	<i>“Sim, principalmente no Brasil. Talvez mais do que em outros países. Traria vários benefícios, uma vez que deixaria muito claro onde estão as coisas e com quem e com o que se deve interagir.”</i>
Módulo III: A construção do framework proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro?	<i>“Sim, o detalhamento de todos os partícipes foi apresentado [...] e representam muito bem a composição do sistema portuário brasileiro [...]”</i>	<i>“Sim, o framework está adequado e representa em sua maioria a dinâmica do setor portuário brasileiro [...]. É um framework bastante inteligente [...]”</i>	<i>“Sim, de fato o framework representa de uma forma eficiente a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro com toda a sua complexidade.”</i>	<i>“Achei que ficou bem completo e ao mesmo tempo limpo esteticamente! O framework abarca tudo, olhando para o porto, para o primeiro nível fora do porto, para o governo, para os stakeholders que querem utilizar ou que usam diretamente o porto.”</i>

Quadro 103 – Síntese das entrevistas.

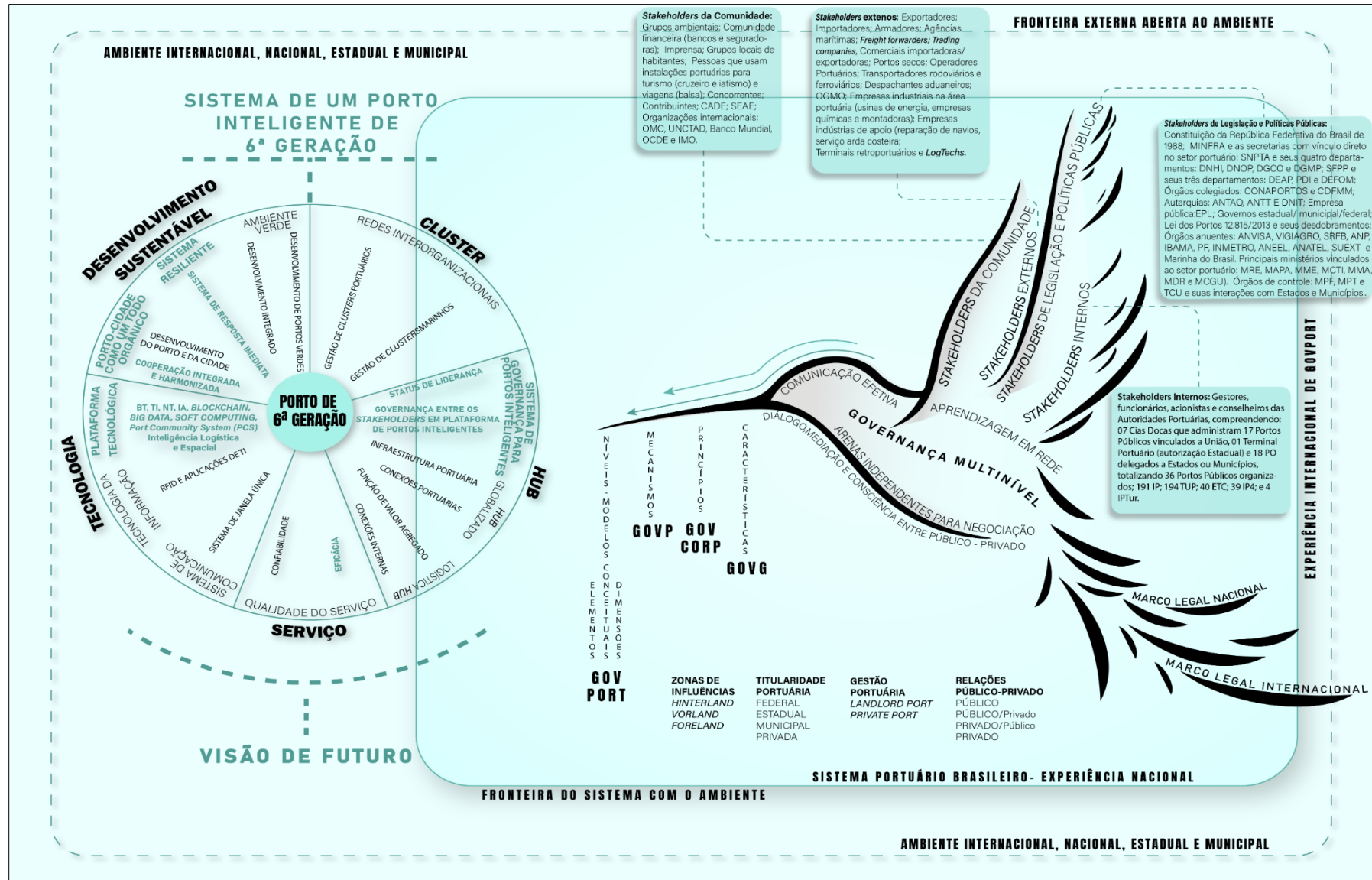
(conclusão)

Questionamentos	Entrevistado I	Entrevistado II	Entrevistado III	Entrevistado IV
<p>Módulo III: Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no <i>framework</i> proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?</p>	<p><i>Stakeholders</i> Internos: excluir o Conselho da Autoridade Portuária (CAP), uma vez que já consta os conselheiros das Autoridades Portuárias; <i>Stakeholders</i> de Legislação e Políticas Públicas: Incluir a ANTT e a Marinha do Brasil; <i>Stakeholders</i> Externos: Incluir as <i>LogTechs</i>; e <i>Stakeholders</i> da Comunidade: Incluir a IMO e a OCDE. Adicionar o conceito de <i>Port Community System (PSC)</i>.</p>	<p>“[...] o <i>framework</i> está muito completo e contempla os principais atores de uma sociedade organizada e que possui interface direta ou indireta com o porto.” Vale a pena ressaltar no <i>framework</i> que os órgãos de controle como MPF, MPT e TCU devem agregar também os Estados e Municípios.</p>	<p>“[...] desenvolvimento de uma versão mais genérica, pensando na perenidade e até mesmo no uso deste <i>framework</i> em algum outro cenário similar ao brasileiro e não exclusivo. Uma versão mais genérica quanto aos nomes das agências e as autarquias representadas no <i>framework</i>.”</p>	<p>Acrescentar dois elementos: “i) <i>Inteligência Logística</i>: utilizar mecanismos ligados a modelos matemáticos de pesquisa operacional, analisar a concorrência e a <i>hinterlândia</i> do porto; e ii) <i>Inteligência Espacial</i>: <i>geomarketing</i>, análise espacial para apoiar a <i>hinterlândia</i> e em outros elementos, como a própria relação porto-cidade.”</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das entrevistas.

Assim, com todas as recomendações apontadas pelos entrevistados II e IV, a Figura 81 apresenta o *Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente. No campo dos *Stakeholders* de Legislação e Políticas Públicas foi adicionado a relação dos órgãos de controle: MPF, MPT e TCU no âmbito dos Estados e Municípios, uma recomendação do Entrevistado II. Já nos elementos de um Porto Inteligente foi adicionado em Tecnologias, a Inteligência Logística e Espacial, uma recomendação do Entrevistado IV.

Figura 81 – Framework para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente.



Fonte: Elaboração própria.

E por fim, considerando a recomendação do Entrevistado III, a Figura 82 apresenta o *Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente – versão genérica, considerando a utilização do mesmo em outro cenário similar ao brasileiro. Assim, nessa versão foi considerado:

a) Gestão Portuária: *Service, Tool, Landlord and Private Port*.

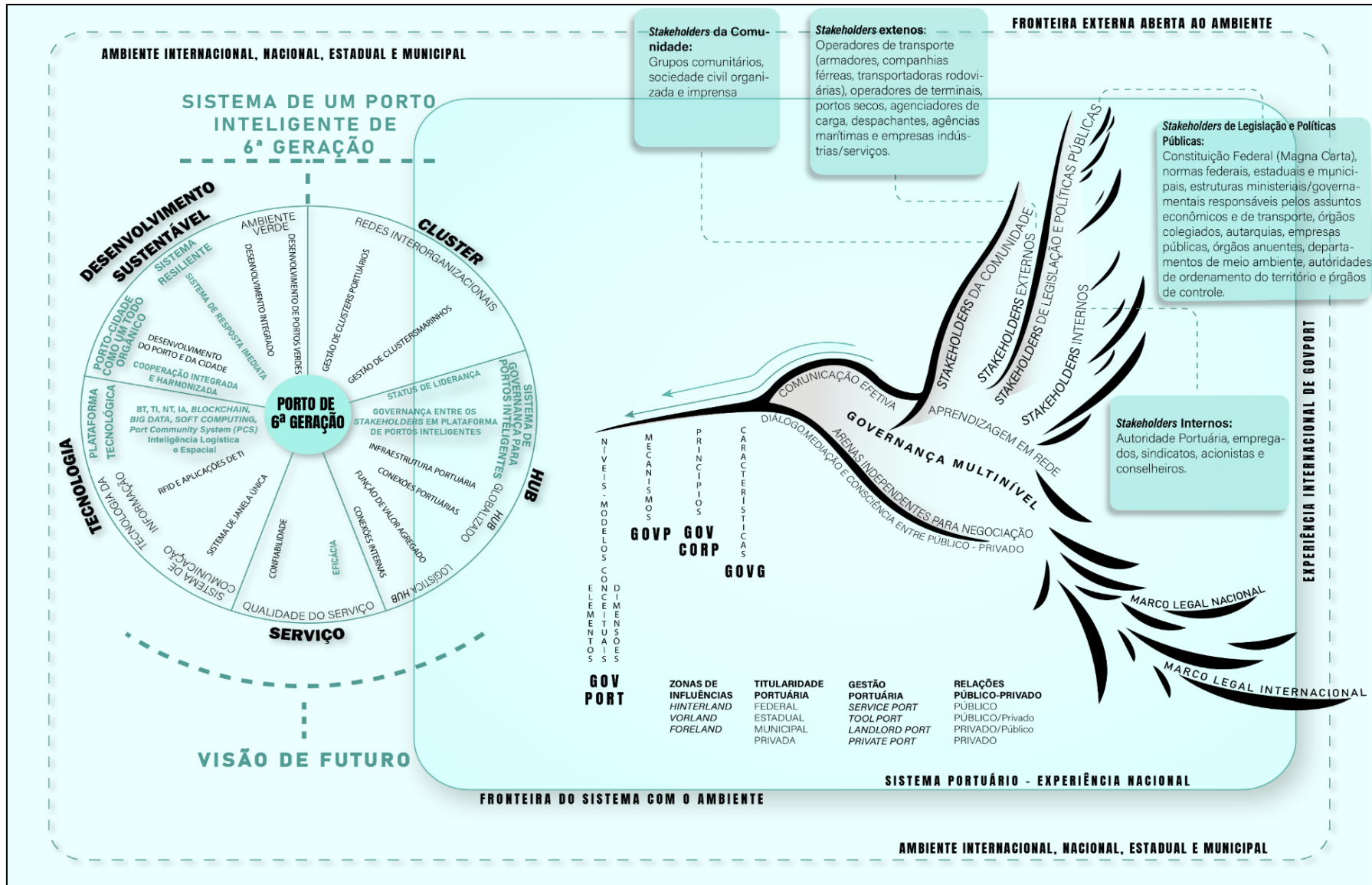
b) *Stakeholders* Internos: Autoridade Portuária, empregados, sindicatos, acionistas e conselheiros;

c) *Stakeholders* de Legislação e Políticas Públicas: Constituição Federal (Magna Carta), normas federais, estaduais e municipais, estruturas ministeriais/governamentais responsáveis pelos assuntos econômicos e de transporte, órgãos colegiados, autarquias, empresas públicas, órgãos anuentes, departamentos de meio ambiente, autoridades de ordenamento do território e órgãos de controle;

d) *Stakeholders* Externos: Operadores de transporte (armadores, companhias férreas, transportadoras rodoviárias), operadores de terminais, portos secos, agenciadores de carga, despachantes, agências marítimas e empresas indústrias/serviços; e

e) *Stakeholders* da Comunidade: Grupos comunitários, sociedade civil organizada e imprensa.

Figura 82 – Framework para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente – versão genérica.



Fonte: Elaboração própria.

Na sequência detalham-se as diretrizes para a implantação do *framework* proposto.

5.3 DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DO *FRAMEWORK* PARA A GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO EM DIREÇÃO AO PORTO INTELIGENTE

Resgatando o conceito de governança apresentado na seção 2.6.3, para o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2020, p. 36), Governança Pública Organizacional compreende “[...] essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Adicionalmente, diretriz caracteriza-se como a “Direção a ser seguida ao se planejar ou executar ações, de maneira a manter o alinhamento à estratégia e alcançar objetivos predeterminados.” (FREIRE *et al.*, 2021, p. 62).

Dessa forma, alicerçado nos mecanismos da Governança Pública (BRASIL/TCU, 2014, 2020, 2021) e a partir da robusta revisão da literatura e documental, com destaque para a MultiGov Pública (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021), Porto Inteligente (LEE, 2020) e nas entrevistas com especialistas acadêmicos e não acadêmicos, foram elaboradas 23 diretrizes para apoiar a liderança, a elaboração de estratégias e o controle da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente, que acompanham o *framework* proposto.

Para a Liderança da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente (Quadro 104), estabeleceu-se 9 diretrizes de maneira a subsidiar a implantação do *framework* proposto.

Quadro 104 – Diretrizes para a Liderança da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

(continua)

Mecanismos da Governança Pública	Diretrizes
Liderança	1) O direcionamento das políticas públicas deve estar alinhado aos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta, proporcionando o diálogo, mediação e a consciência entre os <i>stakeholders</i> logísticos portuários; 2) A implementação de políticas públicas deve considerar territórios múltiplos com as suas experiências, responsabilidades e especificidades nas esferas nacional, estadual e municipal, alinhadas ao um ambiente portuário verde e às novas tecnologias aplicadas no ambiente externo e internacional ao sistema portuário;

Quadro 104 – Diretrizes para a Liderança da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

(conclusão)

Mecanismos da Governança Pública	Diretrizes
Liderança	<p>3) As políticas públicas devem considerar os diferentes níveis e papéis desempenhados por cada grupo dos <i>stakeholders</i> logísticos portuários, favorecendo o desenvolvimento regional, considerando a relação porto-cidade como um todo orgânico, de forma cooperada, integrada e harmoniosa;</p> <p>4) A elaboração de projetos e planos logísticos portuários devem respeitar o planejamento integrado nas esferas nacional, estadual e municipal, observando as necessidades dos múltiplos grupos de <i>stakeholders</i> logísticos portuários, priorizando a execução a partir de critérios metodológicos, regularidade e atualização de dados;</p> <p>5) A nomeação de lideranças para a ocupação de cargos deve estabelecer transparência e respeitar a formação profissional e a experiência em diversos níveis de governança do sistema portuário, com capacitação contínua em detrimento da complexidade do setor;</p> <p>6) Padrões elevados de conduta entre os <i>stakeholders</i> logísticos portuários devem ser incorporados em consonância com suas funções e atribuições distintas dentro do sistema portuário nacional;</p> <p>7) As funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais, por meio dos diferentes níveis e papéis desempenhados por cada grupo de <i>stakeholders</i> logísticos portuários, devem estar bem definidos, evitando sobreposições;</p> <p>8) O processo de descentralização da esfera nacional, deve fortalecer os Estados e Municípios, por meio da autonomia fiscal, suporte à capacitação, cooperação e articulação interjurisdicional, fortalecendo a governança inovadora, o engajamento do cidadão comum e um sistema de governança para portos inteligentes;</p> <p>9) Os atos normativos devem ser revisados em coerência com o ordenamento jurídico nacional e com consultas públicas envolvendo os <i>stakeholders</i> logísticos portuários, quando necessário.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Para a definição de Estratégia da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente (Quadro 105), estabeleceu-se 7 diretrizes de maneira a subsidiar a implantação do *framework* proposto.

Quadro 105 – Diretrizes para a Estratégia da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

(continua)

Mecanismos da Governança Pública	Diretrizes
Estratégia	<p>1) A proposição de soluções para enfrentar os desafios do setor portuário deve considerar estratégia para o incentivo ao desenvolvimento de sistemas resilientes, a coprodução multinível de conhecimento e o consenso entre os <i>stakeholders</i> logísticos portuários para o alcance de resultados coletivos, a eficácia, sem a predominância dos interesses de pessoas e grupos. Quando o consenso não for possível, optar por uma estrutura hierárquica que apoie arranjos colaborativos;</p> <p>2) A estratégia do sistema portuário deve estabelecer mecanismos de gestão dos conhecimentos produzidos em níveis diversos de governança, seja nacional, estadual ou municipal, pois estes podem influenciar processos em outros níveis de governança, dada a interação e a interdependência dos <i>stakeholders</i> logísticos portuários. Esta estratégia busca construir a visão compartilhada de favorecimento do desenvolvimento de soluções coletivas para o bem comum;</p>

Quadro 105 – Diretrizes para a Estratégia da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

(conclusão)

Mecanismos da Governança Pública	Diretrizes
Estratégia	<p>3) A atuação governamental, na esfera nacional, deve desenvolver estratégias de coordenação com Estados e Municípios, entes públicos e privados, favorecendo o trabalho em rede entre os múltiplos territórios e níveis de governança, a ação comunitária e o pensamento coletivo para a coevolução;</p> <p>4) A definição de metas que equilibram e integram as prioridades do setor portuário nacional, devem respeitar as esferas nacional, estadual e municipal e possuir instrumentos de controle e monitoramento para <i>feedback contínuo</i>;</p> <p>5) A estratégia para o desenvolvimento do sistema deve prever a mobilização política com vistas a proporcionar uma descentralização da autoridade, por meio de centros de autoridade distribuídos de forma vertical, horizontal e transversal, com estruturas de consistência, transparência e divisão de responsabilidades;</p> <p>6) O incentivo para implementar ações de interesse coletivo e o desenvolvimento de um planejamento estratégico inclusivo e colaborativo, deve envolver os <i>stakeholders</i> logísticos portuários de maneira representativa e colaborativa;</p> <p>7) Os canais de comunicação entre os <i>stakeholders</i> logísticos portuários devem assegurar sua qualidade em relação à efetividade de acesso, confiabilidade de dados e compartilhamento seguro das informações, considerando as características, possibilidades, interesses e expectativas de cada grupo, a fim de fortalecer o acesso público à informação confiável.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Para a definição de Controle da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente (Quadro 106), foram estabelecidas 7 diretrizes de maneira a subsidiar a implantação do *framework* proposto.

Quadro 106 – Diretrizes para o Controle da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

(continua)

Mecanismos da Governança Pública	Diretrizes
Controle	<p>1) A atuação governamental, na esfera nacional, deve desenvolver mecanismos de avaliação multinível para a coordenação colaborativa com Estados e Municípios, entes públicos e privados;</p> <p>2) Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno do próprio sistema portuário, monitorando e avaliando as outorgas concedidas;</p> <p>3) Manter auditoria contínua percorrendo as esferas nacional, estadual e municipal, provendo condições de transparência e autonomia, mas cobrando responsabilidades nos termos da lei, a fim de gerar valor para os <i>stakeholders</i> logísticos portuários;</p> <p>4) Avaliar os mecanismos de articulação, comunicação, colaboração; capacidade de recursos humanos, financeiros, físicos e tecnológicos; e também os arranjos institucionais destinados ao envolvimento dos <i>stakeholders</i> logísticos portuários, possibilitando identificar possíveis conflitos de interesse que possam prejudicar a implementação de políticas públicas;</p> <p>5) Incentivar a prestação de contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão com o envolvimento dos <i>stakeholders</i> logísticos portuários, de acordo com a legislação vigente e com o princípio da <i>accountability</i>;</p>

Quadro 106 – Diretrizes para o Controle da Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.

(conclusão)

Mecanismos da Governança Pública	Diretrizes
Controle	6) Apurar irregularidades, a fim de capacitar o sistema para a eliminação de reincidência no erro e responsabilizar os envolvidos em caso de devida comprovação; 7) Avaliar os componentes e mecanismos de governança dos <i>stakeholders</i> logísticos portuários, com os seus respectivos serviços e produtos.

Fonte: Elaboração própria.

Na sequência destacam-se as considerações finais alinhadas com cada objetivo específico, as contribuições da tese e sugestões para trabalhos futuros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das revisões da literatura e das entrevistas com especialistas, acadêmicos e não acadêmicos, do sistema portuário brasileiro, pode-se identificar os principais desafios que este sistema vem enfrentando ao longo de sua história e que, a governança é convidada a enfrentar, podendo ser este resultado considerado como uma contribuição teórica prática.

Entre os identificados, por exemplo, estão os desafios enfrentados por projetos e planos logísticos portuários que apresentam deficiências relacionadas a elaboração, regularidade, atualização, execução e integração de dados, resultando em fragilidades metodológicas e pouca efetividade. A infraestrutura portuária é impactada pela deficiência nos acessos aos portos e conexões entre os modais de transporte, concentração na matriz rodoviária, conflitos históricos na relação porto-cidade e ociosidade dos portos públicos. Somam-se ainda a baixa capacidade de coordenação, deficiências de governança dos órgãos responsáveis pela gestão do setor portuário, baixa capacidade de planejamento, processos de decisão desordenados e a interferência política na nomeação de lideranças para a ocupação de cargos, colaboram para uma instabilidade institucional e a falta de continuidade de políticas públicas estruturantes e com planejamento a longo prazo (ALMEIDA, 2015; ARAÚJO, 2013; BARBOSA, 2016; BNDES, 2017; BRASIL/CGU, 2020; BRASIL/MINFRA, 2015, 2019; BRASIL/TCU, 2016, 2019, 2020, 2021; CNI, 2018; CUTRIM, 2017; FREITAS, 2015; FREZZA, 2016; IPEA (CAMPOS NETO *et al.*, 2009; GOMIDE *et al.*, 2018); SOUZA, 2017; ZILLI, 2015; CUTRIM, 2017).

Durante as entrevistas, também foi possível compreender os desafios entre os próprios *stakeholders* perante uma governança multinível de participação e colaboração, nos quais destacam-se: *i)* O alcance de um porto inteligente, sob o prisma da iniciativa pública, torna-se mais desafiador, pois necessita implementar novos processos, elementos tecnológicos e governança, a partir de uma legislação mais tensa e já previamente determinada, o que na iniciativa privada, torna-se menos complexo; *ii)* A sobreposição de processos envolvendo agências e demais instituições; *iii)* Falta de desenvolvimento e integração de ferramentas tecnológicas para diminuir custo e tempo; *iv)* Os *stakeholders* externos, dada as suas atividades e a necessidade de movimentar os negócios, possuem menor contato com aqueles que desenvolvem a legislação e políticas públicas para o setor, diferentemente dos *stakeholders* da comunidade que possuem um poder de voz maior (grupos ambientais e imprensa, por exemplo).

Ao consolidar a compreensão sobre esses desafios, confirma-se e justifica-se o esforço demandado para alcançar os objetivos e as contribuições teórico-prática desta tese de doutoramento, sinalizando para a necessidade de diálogo e políticas públicas permanentes que possam estruturar e avançar para ações coletivas de colaboração, cooperação e integração.

Nesse sentido, com o objetivo de “Propor um *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente” e responder à questão de pesquisa, “Como governar o sistema portuário brasileiro considerando a complexidade das relações entre os múltiplos *stakeholders* logísticos portuários, a fim de respeitar as diretrizes multiníveis em direção ao porto inteligente?”, foi realizada uma pesquisa teórica, aplicada, com abordagem qualitativa, de objetivo propositivo, mediante análise bibliográfica e documental com etapas exploratória, descritiva e propositiva.

O primeiro objetivo específico “*Identificar os stakeholders logísticos portuários e suas inter-relações com a estrutura portuária*” foi alcançado a partir da etapa exploratória com uma revisão narrativa da literatura. Essa etapa proporcionou uma visão sistêmica do contexto portuário, contemplando o conceito de *stakeholders* e os grupos pertencentes aos *stakeholders* logísticos portuários, a estrutura portuária com as tipologias dos portos, funções, zonas de influência e a participação da Autoridade Portuária. Aqui encontra-se a segunda contribuição da tese, com uma sistematização detalhada dos conceitos para a compreensão da dinâmica do sistema portuário e o entendimento que o setor é influenciado por inúmeros fatores internos e externos, caracterizando-se como um dos principais elementos da cadeia logística de um país.

O segundo objetivo específico “*Caracterizar os métodos de classificação dos portos até o nível de porto inteligente de futura 6ª geração, descrevendo os modelos de titularidade e gestão portuária e as possíveis relações público-privado*” foi alcançado a partir da etapa exploratória com uma revisão narrativa da literatura. A terceira contribuição da tese se concretiza ao apresentar a evolução dos portos até a 6ª geração, explicitando as principais características de um novo conceito de porto, trazendo as conexões, a fusão de novas tecnológicas, os sistemas resilientes, a colaboração, cooperação, parceria e o engajamento dos *stakeholders* para a implantação de um sistema de governança para um porto inteligente.

A quarta contribuição avança com o detalhamento dos modelos de titularidade: federal, estadual, municipal e privado, os modelos de gestão: *service, tool, landlord e private port*, oportunizando compreender a distinção entre titularidade e gestão, bem como as possíveis relações público-privado, essenciais para a governança do sistema portuário.

O terceiro objetivo específico “*Analisar as características dos diferentes modelos de governança e as experiências internacionais de governança de portos marítimos*” também foi alcançado a partir da etapa exploratória com uma revisão narrativa da literatura. A quinta contribuição da tese colabora para a sistematização dos diferentes modelos de governança: Global, Pública, Corporativa, Portuária e MultiGov com as suas respectivas características, mecanismos, princípios, pressupostos, diretrizes e componentes.

A sexta contribuição emerge com as experiências internacionais de governança de portos marítimos localizados na África, Américas, Ásia, Europa e Oceania. A tese apresenta os principais estudos que tratam do percurso histórico de governança dos principais portos marítimos distribuídos em todos os continentes, proporcionando uma visão global do setor, e sobretudo, das possibilidades de parceria entre a iniciativa público-privado para a maior competitividade e a implementação de uma governança que atenda as demandas e desafios do setor.

Resgatando e corroborando com os estudos de Brooks (2016), Brooks e Cullinane (2017) e Brooks e Pallis (2011, 2012), as experiências internacionais de governança demonstram que os governos compreenderam que a governança do setor, antes estável e controlada principalmente pelo estado, necessita de uma nova agenda e estar alinhada com um ambiente econômico e tecnológico em mutação. Ademais, o papel da Autoridade Portuária, resgatando os estudos de Verhoeven (2009, 2010) também precisa estar alinhado para um desenvolvimento portuário sustentável, integração logística e novas estratégias junto aos intervenientes, com um comportamento mais empreendedor.

Para cumprir o terceiro objetivo específico na sua totalidade e identificar os mecanismos de governança portuária propostos pelos modelos conceituais na literatura científica nacional e internacional, também foi realizada uma revisão integrativa, identificando 12 publicações, resultando também na sétima contribuição da tese. Esta revisão integrativa proporcionou identificar o esforço de pesquisadores para compreender as lacunas e demandas do setor e assim, propor modelos conceituais de governança portuária.

O quarto objetivo específico “*Compreender a estrutura e a evolução do marco legal institucional do sistema portuário brasileiro e a inter-relação dos elementos constitutivos da MultiGov e da Governança Portuária*” foi alcançado a partir da etapa exploratória com uma pesquisa documental. A oitava contribuição resulta em uma robusta análise e consolidação de leis, decretos e instruções normativas no âmbito federal e regional, pois proporcionam compreender a estrutura e a evolução do marco legal institucional do sistema portuário

brasileiro, contemplando a administração, planejamento, poder concedente, regulação e fiscalização.

Na etapa descritiva, ainda cumprindo o quarto objetivo específico, se fez necessário inter-relacionar os elementos constitutivos da MultiGov com a Governança Portuária. A nona contribuição da tese relaciona-se com a identificação dos mecanismos e componentes da MultiGov presentes e lacunas existentes, a partir dos resultados da pesquisa bibliográfica e documental que incorporou os portos inteligentes de futura 6ª geração, os modelos conceituais de governança portuária, a prática internacional de governança portuária e o sistema portuário brasileiro.

O quinto objetivo específico “*Verificar a consistência dos elementos constitutivos propostos para o framework, definindo diretrizes para a sua implantação*” foi alcançado na etapa propositiva, com a apresentação da versão I do *framework* para a Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente. Na sequência, fez-se a verificação prévia, interna e externa com a colaboração de partícipes com experiência consolidada em diferentes níveis governamentais, gestão de portos e em estudos científicos que tratam do universo portuário, resultando na versão II e na proposta final do *framework* e também em um *framework* genérico.

A décima contribuição, e a principal da tese, pois atende ao seu objetivo geral, se concretiza na proposição de um *framework* que pode contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas para a implantação de um modelo de Governança Multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente, e que incorpore o diálogo, mediação e consciência entre os atores públicos e privados. Assim, vale resgatar Verhoeven e Vanoutrive (2012) quando apontam que a governança portuária envolve dois níveis: *i*) a governança do porto, aqui aponta-se a MultiGov para o porto inteligente de 6ª geração; e *ii*) a governança da própria Autoridade Portuária, com a MultiGov para promover o porto inteligente.

A décima primeira contribuição deste estudo, não planejada, mas que possui sua gênese a partir da sugestão de um dos especialistas não acadêmicos entrevistados, fica por conta do *framework* genérico, possibilitando a utilização em outro cenário similar ao caso brasileiro, contemplando de forma geral os modelos de gestão portuária, *stakeholders* internos, de legislação e políticas públicas, externos e da comunidade.

A décima segunda contribuição da tese, tanto científica como prática, refere-se as diretrizes apresentadas no subcapítulo 5.3 para a implantação da Governança Multinível do

sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente, subsidiando o *framework* sob a perspectiva dos mecanismos da Governança Pública: liderança, estratégia e controle.

Com a entrega do *framework* proposto e resgatando as orientações de Preece, Rogers e Sharp (2005) para um *framework*, no qual afirmam que este deve-se caracterizar como um conjunto de conceitos e elementos constitutivos que se inter-relacionam para descrever como um sistema deve se comportar, se parecer e ser compreendido pelos usuários da maneira pretendida, sugere-se que pesquisas empíricas sejam desenvolvidas para a validação da aplicabilidade do *framework* e, principalmente, sejam identificados fatores externos ao sistema que possam interferir em sua aplicação. Para estes estudos futuros, são sugeridas realizações em diferentes modelos de titularidade (municipal, estadual, federal e privada), bem como em diferentes modelos de gestão portuária (*service, toll, landlord* e *private port*), gerando assim, diversos estudos empíricos que fortalecerão a elaboração futura de uma teoria.

Sugere-se também desenvolver projetos de pesquisa e extensão no âmbito dos Grupos de Pesquisa ENGIN/EGC/UFSC e GENINT/UNESC, termos de cooperação técnica com o Ministério da Infraestrutura, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento – Apex Brasil e iniciativa privada. E com a conclusão da tese, projeta-se a publicação da “Bíblia do Sistema Portuário Brasileiro”, demanda de um dos entrevistados como resultado do trabalho robusto que esta tese incorporou.

REFERÊNCIAS

AAPA. The American Association of Port Authorities. **Glossary of maritime terms**. 2021. Disponível em: <https://www.aapa-ports.org/advocating/content.aspx?ItemNumber=21500>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ADB. Asian Development Bank. **Smart ports in the pacific**. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/genint/Desktop/smarts-ports-pacific.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

AERTS, G. **Stakeholder management in ports**: stakeholder coordination at Flemish Port Authorities. Institute of Transport and Maritime Management Antwerp – ITMMA and Universiteit Antwerpen, 2012.

AGO, T. E.; YANG, H.; ENAM. T. D. A review of port governance in Ghana. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MEASURING TECHNOLOGY AND MECHATRONICS AUTOMATION, 8, 2016, Macau - China. **Anais [...]**. China, 2016.

AGUIAR, R. R. S. de; ALVES, J. B. da M.; CASAES, J. C. C.; DANDOLINI, G.A.; FERNANDES, R. F.; SOUZA, J. A. Os paradigmas do pensamento cartesiano e do pensamento sistêmico. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS, 2015, Franca - São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2015.

ALCANTARA, C.; BROSCHEK, J.; NELLES, J. Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: a conceptual strategy. **Territory, Politics, Governance**, v. 4, n. 1, p. 33-51, 2016.

ALCANTARA, C.; MORDEN, M. Indigenous multilevel governance and power relations. **Territory, Politics, Governance**, v. 7, n. 2, p. 250-264, 2019.

ALDERTON, P. M. **Port management and operations**. Londres: Lloyds of London Press, 1999.

ALFREDINI, P.; ARASAKI, E. **Obras e gestão de portos e costas**: a técnica ligada ao enfoque logístico e ambiental. Instituto Mauá de Tecnologia. 2009.

ALMEIDA, J. E. C. de. **Assesment of port governance in Brazil: a managerial perspective on the port of Santos**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Gestão Internacional, São Paulo, 2015.

ALMEIDA, N. C. V. **Sistemas de gestão ambiental**: um estudo dos terminais do Porto de Santos. 2010. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Gestão do Meio Ambiente, São Paulo, 2010.

ANDRADE, M. M. de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**: noções práticas. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2014.

ALVES, J. B. M. **Teoria Geral de Sistemas**: em busca de interdisciplinaridade. Florianópolis: Instituto Stela, 2012.

ARAÚJO, F. H. C. B. **Sistema portuário brasileiro**: evoluções e desafios. 2013. Monografia (Especialização em Engenharia e Gestão Portuária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Engenharia Civil, Florianópolis, 2013.

ARAÚJO, T. de S. **Um framework para o e-Judiciário estadual baseado na Governança e Gestão do Conhecimento**. 2017. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEGC, Florianópolis, 2017.

ARAÚJO, V. de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENEP, 2002.

ATKINSON, A., WATERHOUSE, J. E WELLS, R. A stakeholder approach to strategic performance measurement. **Sloan Management Review**, v. 38, n. 3, p. 25-37, 1997.

AZEVEDO, O. P. O. de. **A governança global das energias renováveis**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília, Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas, Brasília, 2019.

BAIRD, A. J. Privatisation of trust ports in the United Kingdom: review and analysis of the first sales. **Transport Policy**, v. 2, n. 2, p. 135-143, 1995.

BAIRD, A. J. Port privatisation: objectives, extent, process, and the UK experience. **International Journal of Maritime Economics**, v. 2, n. 3, p. 177-194, 2000.

BAIRD, A. J. Privatization trends at the world's top 100 container ports. **Maritime Policy & Management**, v. 29, n. 3, p. 271–284, 2002.

BALTAZAR, R.; BROOKS, M. R. The governance of port devolution: a tale of two countries. *In*: WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH, 2001, Seul. **Anais [...]**. Coreia, 2001.

BALTAZAR, R.; BROOKS, M. R. Port governance, devolution and the Matching Framework: a configuration theory approach. *In*: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, Port governance and port performance. **Research in Transportation Economics**, v. 17, n. 1, p. 379–403, 2006.

BANCE, P.; CHASSY, A. **The rollout of the Multilevel Governance system**: a source of reworking the contingent valuation method?, v. 45, n. 6, p. 1080-1107, 2017.

BANDARA, Y. M.; NGUYEN, H. O.; CHEN, S. L. Determinants of port infrastructure pricing. **The Asian Journal of Shipping and Logistics**, v. 29, n. 2, p. 187-206, 2013.

BARBOSA, F. de O. **Análise do arranjo institucional do setor portuário conforme a Lei 12.815/2013 e seus impactos na regulamentação de arrendamentos operacionais**. 2016.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Transporte, Brasília, 2016.

BARROS, C. F. da S. **Procedimento para classificação de portos organizados brasileiros**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2013.

BARRY, N. The stakeholder concept of corporate control is illogical and impractical. **The Independent Review**, v. 6, n. 4, p. 541-554, 2002.

BAUMGARTEN, M. Z. **Municipalização de sítios portuários**: um estudo de caso no Porto de Itajaí-SC. 2009. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2009.

BECHARA, M. **Governança**: axioma de sucesso no século XXI. 2007.

BENZ, A.; EBERLEIN, B. The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. **Journal of European Public Policy**, v. 6, n. 2, p. 329-348, 1999.

BENZ, A.; ZIMMER, C. The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system. **Living Reviews in European Governance**, v. 5, n. 1, 2010.

BERTALANFFY, L. V. **Teoria general de los sistemas**. México. FCE. 1969.

BERGQVIST, R.; MONIOS, J. **Green Ports**: inland and seaside sustainable transportation strategies. Elsevier, Cambridge, MA, 2018.

BETH, A. General aspect of port management. **Port Management Textbook**. Bremen: Institute of Shipping Economics and Logistics, 1985.

BHATTA, G. Post-NPM Themes. **Public sector Governance**, Wellington, n. 17. Sept. 2003.

BICHOU, K.; GRAY, R. A logistics and supply chain management approach to port performance measurement, **Maritime Policy and Management**, v. 3, n. 1, p. 47-67, 2004.

BICHOU, K.; GRAY, R. A critical review of conventional terminology for classifying seaports. **Transportation Research**, v. 39, n.1, p. 75-92, 2005.

BLAIR, M. M. For whom should corporations be run? An economic rationale for stakeholder management. **Long Range Planning**, [S.l.], v. 31, 1999.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Panoramas setoriais 2030**: desafios e oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2017

BOAVENTURA, J. M. G.; CARDOSO, F. R.; SILVA, E. S. da; SILVA, R. S. da; DONAIRE, D. Teoria dos Stakeholders e Teoria da Firma: um estudo sobre a hierarquização das funções-objetivo em empresas brasileiras. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, XXXII, 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2008.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. de B. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, 2005.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. de A.; MARCEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

BOURGUIGNON, B. M. L. **Método para implantação da filosofia Lean na gestão portuária**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Vitória, 2017.

BOYER, R. **A Teoria da Regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

BRANCO, M. V. **Análise da orientação à cadeia de suprimentos de um terminal de containers: um modelo para gestão de diferentes níveis estratégicos de relacionamento**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade dos Vales dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas, São Leopoldo, 2013.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Sobre a Lei de acesso a informação**. 2021. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br/sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transporte Aquaviário. **Qualidade Ambiental e Atividade Portuária no Brasil**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portalv3/PNCAP/arquivos/2006OutFortaleza/Modulo2.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transporte Aquaviário. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2019-site.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transporte Aquaviário. **A ANTAQ**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/a-antaq/>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transporte Aquaviário. **Perguntas frequentes**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao_de_contas/transparencia_antaq. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transporte Aquaviário. **Desempenho portuário 2021: anuário estatístico**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/antaq/pt-br/noticias/2022/setor-portuario-movimenta-1-2-bilhao-de-toneladas-de-cargas-em-2021/anuario-2021-vf-003.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais--de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação**. Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes Exercício 2020. Relatório nº 850393, Brasília, DF. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Base de conhecimentos da CGU. **Acordo de Cooperação Técnica n. 1, de 17 de junho de 2019**. Brasília, DF: CGU, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/32813> Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#:~:text=I%20%2D%20co%20nstruir%20uma%20sociedade%20livre,quaisquer%20outras%20formas%20de%20discrimina%C3%A7%C3%A3o. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869**. Autoriza o governo a contratar a construção, nos diferentes portos do Império, de docas e armazéns para carga, descarga, guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1869. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1746.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.859, de 8 de junho de 1903**. Estabelece regime especial para execução de obras de melhoramento de portos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1903. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4859-8-junho-1903-527453-republicacao-107169-pe.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 24.447, de 22 de junho de 1934**. Define, nos portos organizados, as atribuições conferidas a diferentes Ministérios, pelo art. 1º do decreto n. 20.829, de 21 de dezembro de 1931, retificado pelo decreto número 20.981, de 20 de janeiro de 1932, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24447.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 24.508, de 29 de junho de 1934**. Define os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados, uniformiza as taxas portuárias, quanto à sua espécie, incidência e denominação, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24508-29-junho-1934-499830-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 24.511, de 29 de junho de 1934**. Regula a utilização das instalações portuárias e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24511-29-junho-1934-498406-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=24.508%2C%20desta%20data%2C%20far%2D,reparti%C3%A7%C3%B5es%2C%20especificadas%20no%20decreto%20citado>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 24.599, de 6 de julho de 1934**. Autoriza a concessão de obras e melhoramentos dos portos nacionais, seu aparelhamento e a exploração do respectivo tráfego. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1934. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24599-6-julho-1934-526348-retificacao-78711-pe.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 749, de 8 de agosto de 1969**. Estabelece normas transitórias para execução da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-749-8-agosto-1969-375214-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.143, de 30 de dezembro de 1970**. Dispõe sobre a Marinha Mercante e a construção naval. Brasília, DF: Presidência da República, 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1143.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 73.838, de 13 de março de 1974**. Dispõe sobre a estruturação e atribuições da Superintendência Nacional da Marinha Mercante - SUNAMAM e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1974. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73838-13-marco-1974-422286-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 87.560, de 9 de setembro de 1982**. Dispõe sobre a transformação da PORTOCEL Porto Especializado de Barra do Riacho S.A. em Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA, autoriza a destinação de bens provenientes da encampação do Porto de Vitória e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1982. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87560-9-setembro-1982-437698-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 jul. 2021.

BRASIL, **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.033, de 12 de abril de 1990**. Altera, mediante conversão em lei das Medidas Provisórias nºs 160, de 15 de março de 1990, e 171, de 17 de março de 1990, a legislação do Imposto sobre Operações Financeiras, instituindo incidências de caráter transitório sobre os atos que menciona, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8033.htm#:~:text=LEI%20No%208.033%2C%20DE%2012%20DE%20ABRIL%20DE%201990.&text=Altera%2C%20mediante%20convers%C3%A3o%20em%20lei,menciona%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002**. Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4122.htm. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013.** Regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8033.htm. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.127, de 22 de outubro de 2013.** Institui o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional, altera o Decreto nº 4.871, de 6 de novembro de 2003, e o Decreto nº 4.136, de 20 de fevereiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8127.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.000, de 08 de março de 2017.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e altera os Decretos nº 3.564, de 17 de agosto de 2000; nº 4.122 e nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002; nº 5.731, de 20 de março de 2006; nº 7.554, de 15 de agosto de 2011; e nº 7.860 e nº 7.861, de 6 de dezembro de 2012. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9000-8-marco-2017-784420-publicacaooriginal-152083-pe.html>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990.** Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d99244.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.048, de 10 de maio de 2017.** Altera o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.676, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Infraestrutura. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9676imprensa.htm. Acesso em: 15 abr. 2021

BRASIL, **Decreto nº 7.603, de 9 de novembro de 2011.** Regulamenta as condições para aprovação dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de

infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para efeito do art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7603.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL, **Decreto nº 10.360, de 21 de maio de 2020**. Dispõe sobre a forma de identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10360.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.368, de 22 de maio de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Infraestrutura e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.368-de-22-de-maio-de-2020-258114524>. Acesso em: 15 abr. 2021

BRASIL. **Decreto nº 10.672, de 12 abril de 2021**. Altera o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10672.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.672%2C%20DE%2012,organizados%20e%20de%20instala%C3%A7%C3%B5es%20portu%C3%A1rias. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil. CNPQ. **ENGIN Laboratório de Engenharia da Integração e Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional**. 2022. Disponível em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/189997>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Informação e Ciência e Tecnologia. IBICT. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. BDTD. **Acesso e visibilidade às teses e dissertações brasileiras**. 2022. Disponível em: <https://btdt.ibict.br/vufind/> Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 09 de maio de 2012**. Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento transitório de autorização ambiental para o exercício da atividade de transporte marítimo e interestadual, terrestre e fluvial, de produtos perigosos. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2012. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=127144>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.314, de 16 de outubro de 1886**. Fixa a Despesa Geral do Império para o exercício de 1886-1887 e 2º semestre do ano da 1887, e dá outras providencias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1886. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3314-16-outubro-1886-543171-publicacaooriginal-53205-pl.html>. Acesso: 15 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.222, de 10 de julho de 1975. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. PORTOBRÁS, dispõe sobre a extinção do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6222.htm#:~:text=LEI%20No%206.222%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%201975.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,DNPVN%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992. Dispõe sobre a organização de ministérios e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8422-13-maio-1992-363005-norma-pl.html>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8490.htm. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8630.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.605%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20penais,ambiente%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9966-28-abril-2000-374265-norma-pl.html>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.518, de 05 de setembro de 2007. Acresce e altera dispositivos das Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11518.htm#:~:text=V%20%2D%20o%20desenvolvimento%20da%20infra,de%20cargas%20e%20de%20passageiros. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12314.htm. Acesso em: 10 abr. 2021

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga 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; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.081, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a construção e a operação de eclusas ou de outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis em vias navegáveis e potencialmente navegáveis; altera as Leis nº 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.984, de 17 de julho de 2000, 10.233, de 5 de junho de 2001, e 12.712, de 30 de agosto de 2012; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13081.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.344, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.334%2C%20DE%2013%20DE%20SETEMBRO%20DE%202016.&text=Cria%20o%20Programa%20de%20Parcerias,2003%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.&text=III%20%2D%20as%20demais%20medidas%20do,9%20de%20setembro%20de%201997%20. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Lei nº. 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113341.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº. 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da Susep, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e dos integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, sobre a criação de cargos de Defensor Público da União e a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SIDEC; altera as Leis nºs 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, e 9.650, de 27 de maio de 1998, 11.457, de 16 de março de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, das Leis nºs 9.650, de 27 de maio de 1998, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, e 11.356, de 19 de

outubro de 2006; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111890.htm. Acesso em: 15 abr. 2021

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.901, de 11 de novembro de 2019. Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13901.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 14.047, de 24 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, sobre a cessão de pátios da administração pública e sobre o custeio das despesas com serviços de estacionamento para a permanência de aeronaves de empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros em pátios da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e altera as Leis nºs 9.719, de 27 de novembro de 1998, 7.783, de 28 de junho de 1989, 12.815, de 5 de junho de 2013, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e 10.233, de 5 de junho de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.047-de-24-de-agosto-de-2020-273920785>. Acesso em: 10 mar. 2021

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Marinha do Brasil. Normas da Autoridade Marítima para tráfego e permanência de embarcações em águas jurisdicionais brasileiras. NORMAM-08/DPC. 2014. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/normam08_2.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Marinha do Brasil, NORMAM 20/DPC. 2014. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/node/3777>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 945, de 4 de abril de 2020.** Dispõe sobre medidas temporárias em resposta à pandemia decorrente da covid-19 no âmbito do setor portuário e sobre a cessão de pátios sob administração militar. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-945-de-4-de-abril-de-2020-251139750>. Acesso em: 10 mar. 2021

BRASIL. **Medida Provisória nº 595, de 06 de dezembro de 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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=562615>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.** Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm#:~:text=MPV%20726&text=MEDIDA%20PROVIS%3%93RIA%20N%C2%BA%20726%2C%20DE%2012%20DE%20MAIO%20DE%202016.&text=Altera%20e%20revoga%20dispositivos%20da,da%20Rep%3%BAblica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios. Acesso em: 15 abr. 2021

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57510830. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Parceria de investimentos. Mudanças na lei dos portos trarão mais dinamismo e competitividade ao setor.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/agosto/mudancas-na-lei-dos-portos-trarao-mais-dinamismo-e-competitividade-ao-setor>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Programa de Parceria e Investimento.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Comex Vis.** 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **PNLP 2015.** Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/diagnosticopnlp-pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Programa de Modernização da Gestão Portuária vai começar nos Portos Delegados.** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/programa-de-modernizacao-da-gestao-portuaria-vai-comecar-nos-portos-delegados>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Porto sem papel**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://antigo.infraestrutura.gov.br/intelig%C3%A2ncia-log%C3%ADstica-portos/94-intelig%C3%A2ncia-log%C3%ADstica/5468-porto-sem-papel-ppsp.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **PNLP 2019**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/2-09-pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Manual do investidor portuário**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://pgo.labtrans.ufsc.br/wp-content/uploads/2019/12/Manual-do-Investidor-2020.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Plano de Integridade do Ministério da Infraestrutura**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/planos-de-integridade/arquivos/minfra-ministerio-da-infraestrutura_vp.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Web Portos. **O sistema portuário nacional**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://pgo.labtrans.ufsc.br/?p=530>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Web Portos. **O planejamento setorial**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://pgo.labtrans.ufsc.br/?p=1603>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Planejamento portuário**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://antigo.infraestrutura.gov.br/conteudo/113-politica-e-planejamento-de-transportes/7325-planejamento-portu%C3%A1rio.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Plano Geral de Outorgas**. WebPortos. 2021. Disponível em: <https://pgo.labtrans.ufsc.br/?p=4849>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Portaria dá autonomia aos portos para exploração de áreas ociosas**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/noticias/portaria-da-autonomia-aos-portos-para-exploracao-de-areas-ociosas>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Movimentação portuária cresce 4,2% em 2020**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/movimentacao-portuaria-cresce-4-2-em-2020>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Relatório de gestão 2020**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/copy2_of_relatorio_gestao_29.06.2021.pdf. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Termos de cooperação – portos**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <http://antigo.infraestrutura.gov.br/demonstracoes-contabeis/89-portos-menu-lateral/5523-termos-de-cooperacao-portos.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Planos Mestres**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/planejamento-e-gestao/planos-mestres-portos>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Organograma**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://canaldoservidor.infraestrutura.gov.br/organograma.html>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/politica-e-planejamento/politica-e-planejamento/plano-de-desenvolvimento-e-zoneamento-pdz>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Webinar PNL 2035: Modelagem e primeiros resultados**. [Brasília]: Minfraestrutura, 2021. 1 vídeo (2h). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DIBMV2KuZBk>. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Sistema portuário nacional**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/sistema-portuario>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Planejamento portuário**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/copy_of_planejamento-portuario. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Poligonais – Portos**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/poligonais>. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção de Basileia**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/residuos/importacao-exportacao/convencao-de-basileia>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria Nacional dos Portos. **Prestação de contas ordinária anual. Relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio-de-gesto-snp-2017-pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. **Norma Regulamentadora n.º 34 (NR-34)**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/norma-regulamentadora-no-34-nr-34>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Agência Nacional de Transporte Aquaviário**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Portaria n.º 3, de 7 de janeiro de 2014**. Estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário - Plano Nacional de Logística Portuária - PNLP e respectivos Planos Mestres, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ e Plano Geral de Outorgas - PGO. Brasília, DF, 2014. Disponível em:

https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-414-2009_216703.html. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Portaria n.º 414, de 30 de dezembro de 2009**. Estabelece as diretrizes, os objetivos gerais e os procedimentos mínimos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário - PDZ. Brasília, DF: SEP/PR, 2009. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-414-2009_216703.html. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Portaria n.º 404, de 2 de outubro de 2015**. Estabelece novos requisitos para aprovação de projetos de investimentos, considerados como prioritários, na área de infraestrutura portuária, e os procedimentos de acompanhamento de sua implantação, conforme estabelecido no Decreto n.º 7.603, de 09 de novembro de 2011, revoga a Portaria SEP n.º 9, de 2 de fevereiro de 2012. Brasília, DF: SEP/PR, 2015. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-414-2009_216703.html. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Portaria n.º 104, de 29 de abril de 2009**. Dispõe sobre a criação e estruturação do Setor de Gestão Ambiental e de Segurança e Saúde no Trabalho nos portos e terminais marítimos, bem como naqueles outorgados às Companhias Docas. Brasília, DF: SEP, 2009. Disponível em: <http://www.suape.pe.gov.br/pt/publicacoes/244-portaria/193-portaria-sep-n-104-de-29-de-abril-de-2009?layout=publicacoes>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Portaria n.º 409, de 27 de novembro de 2014**. Regulamenta a exploração direta e indireta de áreas não afetadas às operações portuárias em Portos Organizados. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-409-de-27-de-novembro-de-2014-30167318>. Acesso em: 10 mar. 2021

BRASIL. **Portaria n.º 2.873, de 28 de junho de 2019**. Institui as instâncias de governança do Ministério da Infraestrutura, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.873-de-28-de-junho-de-2019-180696634>. Acesso em: 10 mar. 2021

BRASIL. **Portaria n.º 114, de 23 de março de 2016**. Disciplina a exploração de áreas e instalações não afetadas às operações portuárias para fins de revitalização de zonas portuárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21400720/do1-2016-03-24-portaria-n-114-de-23-de-marco-de-2016-21400602. Acesso em: 15 abr. 2021

BRASIL. **Portaria n.º 574, de 26 de dezembro de 2018**. Disciplina a descentralização de competências relacionadas à exploração indireta das instalações portuárias dos portos organizados às respectivas administrações portuárias, e cria o Índice de Gestão da Autoridade Portuária - IGAP. Brasília, DF: MTPAC, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/56970431/do1-2018-12-27-portaria-n-574-de-26-de-dezembro-de-2018-56970013. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. **Portaria n.º 61, de 10 de junho de 2020**. Estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário - Planos Mestres (PM), Planos

de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e Plano Geral de Outorgas (PGO). Brasília, DF: MINFRA, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-61-de-10-de-junho-de-2020-261494737>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020. Institui o Planejamento Integrado de Transportes, que contempla os subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas e desses com os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: MINFRA, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-123-de-21-de-agosto-de-2020-273770905>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Portaria nº 3, de 7 de janeiro de 2014. Estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário - Plano Nacional de Logística Portuária - PNLPe respectivos Planos Mestres, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento PDZe Plano Geral de Outorgas - PGO. Brasília, DF: SEP/PR, 2014. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30049702/do1-2014-01-08-portaria-n-3-de-7-de-janeiro-de-2014-30049695. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Portaria nº 2.863, de 28 de junho de 2019. Institui as instâncias de governança do Ministério da Infraestrutura, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade. Brasília, DF: MINFRA, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.873-de-28-de-junho-de-2019-180696634>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Portaria nº 51, de 23 de março de 2021. Disciplina a exploração direta e indireta de áreas e instalações não afetadas às operações portuárias, e dá outras providências. Brasília, DF: MINFRA, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-51-de-23-de-marco-de-2021-310082158>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Portaria nº 55, de 25 de março de 2021. Dispõe sobre a Política de Governança do Ministério da Infraestrutura. Brasília, DF: MINFRA, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-55-de-25-de-marco-de-2021-310592782>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Portaria Interministerial MMA/SEP/PR nº 425, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização e Gestão Ambiental Portuária - PRGAP de portos e terminais portuários marítimos, inclusive os outorgados às Companhias Docas, vinculadas à SEP/PR. Brasília, DF: MMA/SEP/PR, 2011. Disponível em: http://www.suape.pe.gov.br/images/publicacoes/Portaria/Portaria_Interministerial_MMA.SEP.PR_no_425.2011.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Portaria MMA nº 424, de 26 de outubro de 2011. Dispõe sobre procedimentos específicos a serem aplicados pelo IBAMA na regularização ambiental de portos e terminais portuários, bem como os outorgados às companhias docas, previstos no art. 24-A da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Brasília, DF: MMA, 2011. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2011/p_mma_424_2011_regularizacaoambientalportosterminalportuarios.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Portaria SIT n.º 200, de 20 de janeiro de 2011.** Aprova a Norma Regulamentadora n.º 34 (Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção e Reparação Naval). Brasília, DF: SIT, 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=231919>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução n.º 56, de 06 de agosto de 2008/ANVISA.** Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos Sólidos nas áreas de Portos, Aeroportos, Passagens de Fronteiras e Recintos Alfandegados. Brasília, DF: ANVISA, 2008. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2008/res0056_06_08_2008.html. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução n.º 72, de 29 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre o Regulamento Técnico que visa à promoção da saúde nos portos de controle sanitário instalados em território nacional, e embarcações que por eles transitam. Brasília, DF: ANVISA, 2009. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2009/res0072_29_12_2009.html. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução n.º 2.969, de 4 de julho de 2013.** Define a classificação dos portos públicos, terminais de uso privado e estações de transbordo de cargas em marítimos, fluviais e lacustres. Brasília, DF: ANTAQ, 2013. Disponível em: <https://www.abtp.org.br/upfiles/legislacao/Resolucao-Antaq-2969-de-2013.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução CONAMA n.º 454, de 01 de novembro de 2012.** Estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos referenciais para o gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2012. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Resolucao/2012/res_conama_454_2012_materialserdragadoemaguasjurisdicionaisbrasileiras.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021

BRASIL. **Resolução CONAMA n.º 01, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, DF: CONAMA, 1986. Disponível em: <http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONAMA%20N%C2%BA001.1986.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução CONAMA n.º 05, de 05 de agosto de 1993.** Dispõe sobre o gerenciamento de resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários. Brasília, DF: CONAMA, 1993. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/porta1web/hp/9/docs/rsulegis_03.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997.** Brasília, DF: CONAMA, 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução CONAMA n.º 293, de 12 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano de Emergência Individual para incidentes de poluição por óleo

originados em portos organizados, instalações portuárias ou terminais, dutos, plataformas, bem como suas respectivas instalações de apoio, e orienta a sua elaboração. Brasília, DF: CONAMA, 2001. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Resolucao/2001/res_conama_293_2001_revvd_planoemergenciaparaincidentespoluicaooporoleo_revvd_res_398_2008.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 306, de 05 de julho de 2002**. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Brasília, DF: CONAMA, 2002. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005**. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Brasília, DF: CONAMA, 2005. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 398, de 12 de junho de 2008**. Dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano de Emergência Individual para incidentes de poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional, originados em portos organizados, instalações portuárias, terminais, dutos, sondas terrestres, plataformas e suas instalações de apoio, refinarias, estaleiros, marinas, clubes náuticos e instalações similares, e orienta a sua elaboração. Brasília, DF: CONAMA, 2008. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/resolu%c3%a7%c3%a3o-conama-n.-398-de-11-de-junho-de-2008.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução CIRM 006, de 02 de dezembro de 1998**. Brasília, DF: CRIM, 1998. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/resolucao-6-1998.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução RDC nº 217, de 01 de agosto de 2002**. Aprova o Regulamento Técnico sobre Películas de Celulose Regenerada em Contato com Alimentos constante do anexo desta Resolução. Brasília, DF: ANVISA, 2002. Disponível em: <http://dzetta.com.br/info/wp-content/uploads/2011/06/dzetta-resolucao-rdc-217-de-01-de-agosto-de-2002.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU nº 280, de 16 de junho de 2011**. Dispõe sobre as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/normas-de-auditoria-do-tribunal-de-contas-da-uniao-nat.htm>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. 3 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU faz recomendações para aprimorar planejamento portuário no país**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-faz-recomendacoes-para-aprimorar-planejamento-portuario-no-pais.htm>. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional sobre limitações dos portos organizados em comparação aos TUPs**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária , 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. 2 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021

BRASIL. Tribunal de Contas Da União. **TCU constata que Polícia Federal Portuária está com regulamentação defasada e descumpre normas de segurança**. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-constata-que-policia-federal-portuaria-esta-com-regulamentacao-defasada-e-descumpre-normas-de-seguranca.htm>. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento. **Research Groups**. 2022. Disponível em: <https://egc.paginas.ufsc.br/en/grupos-de-pesquisa/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento. **Banco de Teses e Dissertações do EGC**. 2022. Disponível em: <http://btd.egc.ufsc.br/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento. **Linhas de pesquisa**. 2022. Disponível em: <https://ppgegc.paginas.ufsc.br/linhas-de-pesquisa/>. Acesso em: 10. Out 2021.

BROOKS, M. R. Measuring port performance. *In: WORKSHOP ON CORPORATE GOVERNANCE IN THE PORT SECTOR*, 2002, Cidade do Panamá. **Anais [...]**. Panamá, 2002.

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

BROOKS, M. R. Port devolution and governance in Canada. *In: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance, Research in Transportation Economics*, v. 17, n. 1, p. 237–257, 2006.

BROOKS, M. R. Port devolution and governance in Canada. **Research in Transportation Economics**, v. 17, p. 237–255, 2007.

BROOKS, M. R. Port governance as a tool of economic development: revisiting the question. *In: LEE, P. T. W.; CULLINANE, K. Dynamic shipping and port development in the globalized economy*, v. 2, p.128-157, 2016.

BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. Governance models defined. *In: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port Performance. Research in Transportation Economics*, v. 17, n. 1, p. 405-435, 2006a.

BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. Conclusions and research agenda. *In: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance. Research in Transportation Economics*, v. 17, n. 1, p. 631–660, 2006b.

BROOKS, M. R., CULLINANE, K.; PALLIS, A. A. Revisiting port governance and port reform: a multi-country examination, *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, n. 1, p. 1-10, 2017,

BROOKS, M. R.; PALLIS, A. A. Assessing port governance models: process and performance componentes. *Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research*, v. 35, n. 4, p. 411-432, 2008.

BROOKS, M. R.; PALLIS, A. A. Port governance. *In: TALLEY, W. T. (ed.). Maritime economics – A Blackwell companion*. Oxford: Blackwell Publishing, p. 491-516, 2011.

BROOKS, M. R., PALLIS, A. A. Port governance. *In: TALLEY, W. K. (ed). Maritime economics: a Blackwell companion*. Wiley-Blackwell, Walden, p. 232–267, 2012.

BUGARIM, M. C. C. **Desenvolvimento e gestão de programas de capacitação mediados por tecnologia**: proposição de um arcabouço teórico no âmbito da governança corporativa. 2012. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEGC, Florianópolis, 2012.

CABALLINI, C.; CARPNETO, L.; PAROLA, F. Italian Port Authorities approaching the post-reform: the Ligurian case. *In: NOTTEBOOM, T.; DE LANGEN, P.; DUCRUET, C. (eds). Ports in proximity: competition and coordination among adjacent seaports*, p. 191–208. Aldershot: Ashgate, 2009

CADBURY, A. **Report the report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. London: The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co., 1992.

CALDEIRINHA, V. **O que é um porto?** Transportes e Negócios. 2020. Disponível em: <https://www.transportesenegocios.pt/o-que-e-um-porto/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CALDEIRINHA, V.; FELÍCIO, J. A.; CUNHA, S. F. da. Government policies and Portuguese port governance in the period from 2005 to 2015. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, n. 1, p. 11-20, 2017.

CALDEIRINHA, V. R.; FELÍCIO, J. A.; CUNHA, S. F. da; LUZ, L. M. da. The nexus between port governance and performance. **Maritime Policy & Management**, v. 45, n. 7, p. 877-892, 2018.

CAMPOS, A. C. de; CALLEFI, P. Arranjos produtivos locais de confecção no Paraná: uma análise comparativa. **Informe Gepec**, Toledo, v. 13, n. 2, p. 85-103, 2009.

CAMPOS NETO, C. A. da S.; PÊGO FILHO, B.; ROMMINGER, A. E.; FERREIRA, I. M.; VASCONCELOS, L. F. S. **Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras portuárias**. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. IPEA. Brasília, DF, 2009.

CAPANO, G. Government continue to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector. **Public Administration**, Medford, v. 89, n. 4, p. 1622 -1642, dec. 2011.

CARNEIRO, M. R. **Instrumentalização do *Framework* do Desenvolvimento Urbano Baseado em Conhecimento (KBUD) para suporte à tomada de decisão na governança das cidades**. 2020. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGECC, Florianópolis, 2020.

CARON BÓSIDO, A. de F. **A política pública e os portos brasileiros**. Casos de estudo: terminais privados de contêineres do Porto de Santos. 2013. Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2013.

CASAES, J. C. C. **Governança de dados abertos governamentais: Framework Conceitual para as Universidades Federais, Baseado em uma Visão Sistêmica**. 2019. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGECC, Florianópolis, 2019.

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M.M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (org.). **Pequenas empresas: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. p. 35-50.

CASTILHO, J. H. M. **A governança da água no comitê da bacia hidrográfica do rio Paranaíba**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental e Sanitária, Goiânia, 2019.

CASTILLO-MANZANO, J. I.; ASECIO-FLORES, J. P. Competition between new port governance models on the Iberian Peninsula. **Transport Reviews**, v. 32, n. 4, p. 519–537, 2012.

CASTRO, A. C. **A política de coesão europeia em Portugal: governança multinível assimétrica e impactos sobre o desenvolvimento (1994-2013)**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília – UNB, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Brasília, 2014.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina. **Reflections on the future of ports: from current strains to the changes and innovation of the future.** 2016, v. 352, n. 8. Disponível em; <https://www.cepal.org/en/publications/41857-reflections-future-ports-current-strains-changes-and-innovation-future>. Acesso em: 15 set. 2021.

CEPIKU, D. Governance:riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA? **Azienda Pubblica**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 105-131, 2005.

CHAVES, C. T. F. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União. **Texto para discussão n. 0004.** Brasília, DF, 2020.

CHIU, R. H.; YEN, D. C. Application of organizational life cycle theory for port reform initiatives in Taiwan. **Research in Transportation Business & Management**, v. 14, p. 14-24, 2015.

CHLOMOUDIS, C. I.; PALLIS, A. A. Port governance and the smart port authority: key issues for the reinforcement of quality services in European Ports. In: WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH, 10, 2004, Istanbul, Turquia. **Anais [...].** Turquia, 2004.

CLAESSENS, S.; FAN, P. J. **Corporate governance and investment policy.** Pittsburgh: Center for Research on Contracts and the Structure of Enterprise, Workingpaper, 1996.

CLARKSON, M. A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 92-117, 1995.

CLC. **Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo.** 1969. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80037/Cartas%20SAO/Legislacao/Trad_Conv_Bunker.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa.** Brasília: CVM, 2002.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Reforma portuária: o que falta fazer.** Brasília: CNI, 2007.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Mapa estratégico da indústria 2013-2022.** Brasília: CNI, 2014.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Sistema portuário: avanços, problemas e agenda.** Brasília: CNI, 2018.

COLLYER, W. O. **Lei dos Portos: O Conselho de Autoridade Portuária e a busca da eficiência.** 1. ed. São Paulo: Lex, 2008.

COLONETTI, R. **Critérios para análise portuária.** Grupo de Pesquisa Gestão e Estratégia em Negócios Internacionais – GENINT. Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC.

2017. Disponível em: <http://www.unesc.net/portal/blog/ver/656/39614>. Acesso em: 20 maio 2021.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**: o relatório da comissão sobre governança global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighbourhood**. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 1995.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2001. **Reinforcing quality services in sea ports** – a key for European Transport. COM (2001) 35 Final, Brussels: Commission of the European Communities.

CONRAD, C. C.; HILCHEY, K. G. A review of citizen science and community-based environmental monitoring: Issues and opportunities. **Environmental Monitoring and Assessment**, v. 176, n. 1–4, p. 273–291, 2010.

CONTEH, C. Changing Trends in Regional Economic Development Policy Governance: The Case of Northern Ontario, Canada. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, n. 4, p. 1419-1437, 2013.

CORBURN, J. Cities, climate change and urban Heat Island mitigation: localising global environmental science. **Urban Studies**, v. 46, n. 2, p. 413-427, 2009.

CORNELIUS, P. Governance good corporate practices in poor corporate governance systems. **Corporate Governance**, v. 5, n. 3, p. 12-23, 2005.

COUTO, R. M. **Governança nas instituições de ensino superior**: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo *Multilevel Governance*. 2018. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEGC, Florianópolis, 2018.

CRISTINO, L. **Regulação do setor portuário**. Ministro da Secretaria de Portos. Secretaria Especial dos Portos da Presidência da República. Brasília. 2013.

CROSSAN, M. M.; LANE, H. W.; WHITE, R. E. An organizational learning Framework: from intuition to institution. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.

CRUZ, E. E. R. D. L.; SMITH, H. J. M. What encourages cities to become sustainable? measuring the effectiveness of implementing local adaptation policies. **International Journal of Public Administration**, v. 39, n. 10, p. 718–728, 2016.

CULLINANE, K.; JI, P.; WANG, T. F. The relationship between privatization and DEA estimates of efficiency in the container port industry. **Journal of Economics and Business**, v. 57, n. 1, p. 433–462, 2005.

CULLINANE, K.; SONG, D. W. Port privatization policy and practice. **Transport Reviews**, v. 22, n. 1, p. 55–75, 2002.

CULLINANE, K.; SONG, D. W.; GRAY, R. A stochastic frontier model of the efficiency of major container terminals in Asia: assessing the influence of administrative and ownership structures. **Transportation Research**, v. 36, n. 1, p.743–762, 2002.

CULLINANE, K; WANG, T. F. Port governance in China. *In*: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance, **Research in Transportation Economics**, v. 17, n. 1, p. 331-356, 2006.

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

CUTRIM; S. S. **Planejamento e governança portuária no Brasil**. 2017. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências, São Paulo, 2017.

CUTRIM, S. S.; BOTTER, R. C.; ROBLES, L. T. Proposta de um novo modelo de governança portuária para o Brasil. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, n. 2, p. 200-222, 2018

DĄBROWSKI, M. Engineering multilevel governance? Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) and the involvement of private and financial actors in urban development policy. **Regional Studies**, v. 48, n. 12, p. 2006-2019, 2014.

DARBRA, R. M., RONZA, A., CASAL, J., STOJANOVIC, T. A., WOOLDRIDGE, C. The self diagnosis method: a new methodology to assess environmental management in sea ports. **Marine Pollution Bulletin**, v. 48, n. 1, p. 420–428. 2004.

DAS, R. Defining global governance and exploring its origin in historical context. **Harvest (online)**, v. 5, n. 1, p. 14-20, 2020.

DEBRIE, J.; GOUVERNAL, E.; SLACK, B. Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments. **Journal of Transport Geography**, v. 15, n. 1, p. 455-464, 2007.

DEBRIE, J.; LACOSTE, R.; MAGNAN, M. From national reforms to local compromises: the evolution of France's model for port management, 2004-2015. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n. 1, p. 114-122, 2017.

DEBRIE, J.; LAVAUD-LETILLEUL, V.; PAROLA, F. Shaping port governance: the territorial trajectories of reform. **Journal of Transport Geography**, v. 27, n. 1, p. 56-65, 2013.

DEGASPERI, B. Z. ; ZILLI, J. C. ; VIEIRA, A. C. P. . Gestão portuária: os modelos de gestão adotados pelo porto de Itajaí e do terminal portuário de Navegantes - Santa Catarina. *In*: MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA - UCS, XVI, 2016, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul. **Anais [...]**. Rio Grande do Sul, 2016.

DEGRASSI, S. **The seaport network Hamburg**. 2001. Tese (Doutorado)-Universidade de Hamburgo, Hamburgo, 2001.

DE LANGEN, P. W. Analysing the performance of seaport clusters. *In*: PINDER, D., SLACK, B. (eds.), **Shipping and ports in the 21st century**. Routledge, London, p. 81–97, 2004.

DE LANGEN, P. W Stakeholders, interesses conflitantes e governança em aglomerados portuários. *In*: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance. **Research in Transportation Economics**, v. 17, n. 1, p. 457–477, 2006.

DE LANGEN, P. W.; HAEZENDONCK, E. Ports as Clusters of Economic Activity. **The Blackwell Companion to Maritime Economics**, p. 638–655, 2012.

DE LANGEN, P. W.; HEIJ, C. Corporatisation and performance: a literature review and an analysis of the performance effects of the corporatisation of Port of Rotterdam Authority, **Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal**, v. 34, n. 3, p. 396-414, 2014.

DE LANGEN, P. W.; VAN DER LUGT, L. M. Institutional reforms of port authorities in the Netherlands; the establishment of port development companies. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n. 1, p. 108-113, 2017.

DE MARTINO, M.; MAGNOTTI, F.; MORVILLO, A. Port governance and value creation in the supply chain: the case of Italian ports. **Case Studies on Transport Policy**. v. 8, n. 2, p. 373-382, 2020.

DE MONIE, G. **The global economy, very large containerships and the funding of mega hubs**. Port Finance Conference, London, 1997.

DEN BOER, J.; DIEPERINK, C.; MUKHTAROV, F. **Social learning in multilevel flood risk governance**: Lessons from the Dutch Room for the River Program. *Water*, v. 11, n. 10, p. 2032, 2019.

DENKTAS-SAKAR, G.; KARATAS-CETIN, C. Port sustainability and stakeholder management in supply chain: a framework on resource dependence theory. **The Asia Journal of Shipping and Logistics**, v. 8, n. 3, p. 301-320, 2012.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DOBBS, M. Attaining Subsidiarity-Based Multilevel Governance of Genetically Modified Cultivation?. **Journal of Environmental Law**, v. 28, n. 2, p. 245-273, 2016.

DOOMS, M., VAN DER LUGT, L., DE LANGEN, P. W. International strategies of port authorities: the case of the Port of Rotterdam Authority. **Research in Transportation Business & Management**, v. 8, n.1, p. 148-157, 2013.

DOOMS, M.; VERBEKE, A.; HAEZENDONCK, E. Stakeholder management and path dependence in large-scale transport infrastructure development: the port of Antwerp case (1960-2010). **Journal of Transport Geography**, v. 27, n. 1, p. 14–25, 2012.

DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. The Stakeholder Theory of the corporation: concepts, evidence, and implications. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995.

EMMENDOERFER, L.; FREIRE, P. de S.; KEMPNER-MOREIRA, F. O modelo de governança multonível para o desenvolvimento de destinos turísticos. *In*: MAXIMO, E. Z.; MARTINS, G. J. T.; SOUZA, J. A. de; EMMENDOERFER, L.; SANTOS, N. dos; REPETTE, P. F. R.; PEREIRA, R. (orgs.). **Perspectivas em engenharia, mídia e gestão do conhecimento**. Nova Xavantina, MT: Pantanal, 2021. p. 61-74.

ESMER, S.; DURU, O. Port governance in Turkey: the age of the global terminal operators. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n. 1, p. 214-223, 2017.

ESPER, A. J. F.; CUNHA, C. J. C. de A. Liderança autêntica: uma revisão integrative. **Navus**, v. 5, n. 2, p. 60-72, 2015.

EVAN, W.; FREEMAN, R. A stakeholder theory of the modern corporation: Kantian capitalism. *In*: BEAUCHAMP, T.; BOWIE, N. (Editores), **Ethical Theory and Business**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1988.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.

FAGEDA, X. **Load centres in the mediterranean port range**. Ports Hub and Ports Gateway (ERSA conference papers ersa00p274), European Regional Science Association, 2000.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Glossary. **Governance**. 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/faolex/glossary/en/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

FELÍCIO, J. A. **Modelos de governação portuária europeus**. Cargo revista. 2017. Disponível em: <https://revistacargo.pt/modelos-governacao-portuaria/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

FERENHOF, H. A.; FERNANDES, R. F. Desmistificando a revisão de literatura como base para redação científica: método SSF. **Revista ACB**, v. 21, n. 3, 2016.

FERMINO, G. C. **Modelo multicritério construtivista de avaliação de desempenho para apoiar a gestão operacional do porto de Imbituba – Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2019,

FERREIRA, J. J. **Classificação de Portos Organizados**: um estudo de caso no Brasil. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2012.

FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, T (org.). **Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações local**. Rio de Janeiro: FGV, 1996

FLYNN, M.; LEE, P. T.W. Customer centric and community ports as the next step on the port ladder: the fifth generation ports. *In: THE 8TH ASIA PACIFIC TRANSPORTATION DEVELOPMENT CONFERENCE*, 2010, Tainan – Taiwan. **Anais [...]**. Taiwan, 2010.

FLYNN, M.; LEE, P.; NOTTEBOOM, T. **The next step on the port generations ladder: customer-centric and community ports**. *In: NOTTEBOOM, T. Current issues in shipping, ports and logistics*, University Press Antwerp, Brussels, 2011

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 8., Panamá, 2003. **Anais [...]**. New York: Unpan, 2003.

FREEMAN, R. **Strategic management: A stakeholder approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

FREEMAN, R. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

FREEMAN, R. The Politics of stakeholder theory: Some future directions. **Business Ethics Quarterly**, v. 4, n. 4, p. 409–421, 1994.

FREEMAN, R. **A stakeholder theory of modern corporations**. Ethical Theory and Business. 7th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 2004.

FREEMAN, R.; GILBERT, D. **Corporate strategy and the search for ethics**. Englewood Cliffs: NJ: Prentice-Hall Inc, 1988.

FREEMAN, R.; HARRISON, J. E WICKS, A. **Managing for stakeholders: business in the 21st century**. New Haven, CT: Yale University Press, 2007.

FREEMAN, R.; REED, D. Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. **California Management Review**, v. 25, n. 3, p. 88–106, 1983.

FREEMAN, R.; VcVEA, J. **A Stakeholder Approach to Strategic Management**. Darden Graduate School of Business Administration. University of Virginia, 2001.

FREIRE, P. S. **Aumenta a qualidade e quantidade de suas publicações científicas: manual para projetos e artigos**. Curitiba: Editora CRV. 2013.

FREIRE, P. S.; DANDOLINI, G. A.; SOUZA, J. A.; SILVA, T. C.; COUTO, R. M. Governança do conhecimento (GovC): o estado da arte do termo. **Biblios**. n. 69. 2017.

FREIRE, P. S.; KEMPNER-MOREIRA, F.; HOTT JUNIOR, J. L. Governança Multinível Em Rede: reflexões sobre um novo modelo de governança para a segurança pública. *In: VII*

ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2020, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, 2020.

FREIRE, P. S. ALVARES, L. M. A. de R.; RIZZATTI, G.; BRESOLIN, G. G.; MARTINS, G. J. T.; KEMPNER-MOREIRA, F.; SILVA, T. C. **Glossário**. Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem e seus mecanismos de Universidade Corporativa em Rede e de Comunicação Dialógica. Curitiba: CRV, 2021, 152 p.

FREIRE-SEOANE; M. J.; LÓPEZ-BERMÚDEZ, B.; PAIS-MONTES, C. Gobernanza portuária clásica y la nueva tendencia em los países de latinoamérica. **Boletín Mexicano Derecho Comparado**, v. 51, n. 153, p. 517-550, 2018.

FREITAS, J. C. H. **O novo marco regulatório do setor portuário e o desenvolvimento nacional**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, São Paulo, 2015.

FREZZA, C. da S. **A nova Lei dos portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras**: mecanismos para a garantia do interesse público. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Transporte, Brasília, 2016.

FRIEDMAN, M. The social responsibility of business is to increase its profits. **The New York Times Magazine**, p. 122-126, 1970.

FROOMAN, J. Stakeholder influence strategies. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 2, p. 191–205, 1999.

FUNTOWICZ, S. O.; RAVETZ, J. R. **Science for the post-normal age**. *Futures* 25 (September), p. 739–755, 1993.

GAMASSA, P. K. P.; CHEN, Y. Port governance in Ivory Coast. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SERVICE SYSTEMS AND SERVICE MANAGEMENT, 2017, Dalian, China, **Anais [...]**. China, 2017.

GÄNZLE, S. The European Union’s Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR): improving multilevel governance in Baltic Sea cooperation?. **Journal of Baltic Studies**, v. 48, n. 4, p. 407-420, 2017.

GARCIA. B. T. de G. **Análise da eficiência da geração de resíduos sólidos no âmbito da gestão portuária**: um estudo dos portos marítimos brasileiros. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transporte, Rio de Janeiro, 2017.

GARRIGA, E. Beyond stakeholder utility function: Stakeholder capability in the value creation process. **Journal of Business Ethics**, v. 120, n. 4, p. 489-507, 2014.

GIEGER, A. **Modelo de governança para apoiar a inserção competitiva de arranjos produtivos locais em cadeias globais de valor**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Porto Alegre, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

GILSING, V. Cluster Governance: how clusters can adapt and renew over time. *In: PAPER PREPARED FOR THE DRUID PHDCONFERENCE*, 2000, Copenhagen. **Anais [...]**. Copenhagen, 2000

GIUGLIANI, E. **Modelo de governança para parques científicos e tecnológicos no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEGC, Florianópolis, 2011.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; POMPERMAYERR, F. M.; CUNHA, B. Q. Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. IPEA. *In: GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. (eds.). Governança da política de infraestrutura*. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 415-443.

GONZALEZ AREGALL, M.; BERGQVIST, R.; MONIOS, J. A global review of the hinterland dimension of green port strategies. **Transportation Research**, v. 59, n. 1, p. 23–34, 2018.

GOULARTI FILHO, A. O pensamento de Celso Furtado: crenças e desilusões. **Economia**. Curitiba: UFP, n. 23. 1999.

GOULARTI FILHO, A. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Revista Economia e Sociedade**, v. 16, n. 3, P. 456-189, 2007.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Armed, 2012.

HALL, P. V.; JACOBS, W. Shifting proximities: the maritime ports sector in an era of global supply chains. **Regional Studies**, v. 44, n. 9, p. 1103–1115, 2010.

HARRISON, J., BOSSE, D.; PHILLIPS, R. Managing for stakeholders, stakeholder utility functions and competitive advantage. **Strategic Management Journal**, v. 31, n. 1, p. 58–74, 2010.

HAWKINS, C. V.; KWON, S. W.; BAE, J. alance between local economic development and environmental sustainability: a multi-level governance perspective. **International Journal of Public Administration**, v. 39, n. 11, p. 803–808, 2016.

HENESEY, L.; NOTTEBOOM, T.; DAVIDSSON, P. Agent-based simulation of stakeholders relations: an approach to sustainable port and terminal management. *In: HENESEY, L. Enhancing container terminal performance: a multi-agent systems approach*, Karlskrona: Blekinge Institute of Technology, 2004.

HENRICHS, J. A. **Governança multinível para o desenvolvimento regional**: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade

Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2015.

HEWSON, M.; SINCLAIR, T. J. **Approaches to Global Governance Theory**. Albany, NY: State University of New York Press, 1999.

HITT, M.; IRELAND, R.; HOSKISSON, R.; ROWE, W. G.; SHEPPARD, J. **Strategic management: competitiveness and globalization**. 2 ed. Toronto: Nelson, 2006.

HOFFMANN, V. E.; SILVA, S. N. **Porto de Itajaí: o impacto da abertura de mercado e consequente municipalização**. Itajaí, Ed. Univali, 2001.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 97, n. 2, p. 233–243, 2003.

HOMSY, G.C.; WARNER, M. E. The limits of local sustainability policy: challenges for polycentricity. **Working Paper**, Ithaca, NY: Cornell University, 2013.

HOMSY, G. C.; LIU, Z.; WARNER, M. E. Multilevel governance: Framing the integration of top-down and bottom-up policymaking. **International Journal of Public Administration**, v. 42, n. 7, p. 572-582, 2019.

HONADLE, B. W. Theoretical and practical issues of local government capacity in an era of devolution. **Journal of Regional Analysis and Policy**, v. 31, n. 1, p. 77–90, 2001.

HOYLE, B. Global and local forces in developing countries. **Journal for Maritime Research**, v. 2, n. 1, p. 9-27, 2000.

HOYLE, B.S.; HILLING, D. **Sea port systems and spatial change: technology, industry and development strategies**, Wiley, Chichester, 1984.

HUNG, S., LU, W., WANG, T. Benchmarking the operating efficiency of Asia container ports. **European Journal of Operational Research**, v. 203, n. 1, p. 706–713, 2010.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **Developing country firms in the world economy: Governance and Upgrad-ing in Global Value Chains**. INEF Report, Duisburg, n. 61, 2002.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5ª ed., 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 12 nov. 2021

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2015.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.

IMO. International Maritime Organization. **Brief history of IMO**. 2021. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>. Acesso: 25 ago. 2021.

IMO. Internacional Maritime Organization. **Resolution A.857(20)**. 1997. Disponível em: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Safety/Documents/A.857\(20\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Safety/Documents/A.857(20).pdf). Acesso em: 15 jun. 2021.

IMO. International Maritime Organization. **Resolution A.851(20)**. 1997. Disponível em: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.851\(20\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.851(20).pdf). Acesso em: 15 jun. 2021.

IMO. International Maritime Organization. **Resolution MSC 43(64)**. 1994. Disponível em: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MSCSolutions/MSCS.43\(64\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MSCSolutions/MSCS.43(64).pdf). Acesso em: 15 jun. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Portos brasileiros: diagnóstico, políticas e perspectivas**. Série eixos do desenvolvimento brasileiro. Comunicados do Ipea n. 48, 2010.

ITGI. IT Governance Institute. **Board briefing on IT**. 2. ed. [S.l.]: IT Governance Institute, 2003.

JALALI, C. Governar em Lisboa ou Governar em Bruxelas? Os modelos e tendências de europeização do Governo Nacional. **Working Paper**, [S.l.], n. 17, 2006

JESSOP, B. **The governance of complexity and the complexity of governance**: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University, 1999.

JOHN, P. **Local governance in Western Europe**. California: Sage, 2001.

JUERGES, N.; LEAHY, J.; NEWIG, J. Actor perceptions of polycentricity in wind power governance. **Environmental Policy and Governance**, v. 28, n. 6, p 383-394, 2018.

KAGAWA, M. Port administrative reform and regional devolution. **The Annual of Japan Ports Economics Association**, n. 43, p. 71-83, 2004.

KALISZEWSKI, A. **Fifth and sixth generation ports (5GP, 6GP)**: evolution of economic and social roles of ports, translated from Polish: “Porty piątej oraz szóstej generacji (5GP, 6GP)-ewolucja ekonomicznej i społecznej roli portów”, „Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego” 2017.

KARAS, A. Smart port as a key to the future development of modern ports. **The International Journal on Maritime Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 14, n. 1, 2020

KATO, T. Current situation and issues relating to public works projects and port/airport facilities in Japan: a focus on infrastructural development and fiscal investments/funding. **The Annual of Japan Ports Economics**, n. 45, p. 53–63, 2006.

KEMPNER-MOREIRA, F. **Governança Multinível: um *framework* para a Segurança Pública Brasileira à luz do paradigma das Redes Organizacionais**. 2021. Tese (Doutorado - Qualificação) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEGC, Florianópolis, 2021.

KEMPNER-MOREIRA, F; FREIRE, P.S. Multilevel governance and organizational knowledge: contextual and theoretical elements for its configuration. *In*: FREIRE, P.S.; HAWAMDEH, S.; DANDOLINI, G.A. **Knowledge governance and learning for organizational creativity and transformation**. 2021. No prelo

HENRICHES, J. A.; DE MEZA, M. L. F. G. Multilevel governance in regional development: a case study of the Intermunicipal Consortium of Frontier. URBE. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.

KICKERT, W. J. Public Governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'Managerialism'. **Public Administration**, [S.l.], v. 75, p. 731–752, 1997.

KNATZ, G. How competition is driving change in port governance, strategic decision-making, and government policy in the United States. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n. 1, p. 67-77, 2017.

KOCHE, J.C. **Fundamentos de metodologia científica**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

KORHONEN-KURKI, K.; BROCKHAUS, M.; DUCHELLE, A. E.; ATMADJA, S.; THUY, P. T.; SCHOFIELD, L. Multiple levels and multiple challenges for measurement, reporting and verification of REDD+. **International Journal of the Commons**, v. 7, n.2, 2013.

KUROSAWA. R. S. da S. **Análise de sistemas de informação aplicados à gestão portuária**. 2004. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo – USP, Escola Politécnica, São Paulo, 2004.

LACERDA, M. **O gerenciamento dos stakeholders: uma abordagem competitiva do sistema portuário**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação em Administração e Turismo, Biguaçu, 2013.

LAM, J. S. L.; NG, A. K. Y.; FU, X. Stakeholder management for establishing sustain-able regional port governance. **Research in Transportation & Business Management**, v. 8, n. 1, p. 130–38, 2013.

LAM, J. S. L.; YAP, W. Y. A stakeholder perspective of port city sustainable development. **Sustainability**, v. 11, n. 447, p. 2-15, 2019.

LAURIAN, L.; WALKER, M.; CRAWFORD, J. Implementing environmental sustainability in local government: the impacts of framing, agency culture, and structure in US cities and counties. **International Journal of Public Administration**, v. 40, n. 3, p. 270–283, 2017.

LAVALLE; A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 21, p. 157-187, 2015

LAXE, F. G. Gobernanza portuária: principaes trayectorias. **Revista de Economía Mundial**, v. 18, n. 1, p. 355-368, 2008.

LAXE, F. G. Port marketing strategies and the challenges of maritime globalization. *In*: COTO-MILLÁN, P.; PESQUERA, M. A.; CASTANED, J. (eds.). **Essays on port economics**. 11 ed. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010.

LAXE, F. G. The adaptation process in port governance: the case of the Latin countries in South America and Europe. **Journal of Shipping and Trade**, v. 1, v. 14, p. 1-20, 2016.

LEE, J. H. A consideration of port privatisation in Japan. **The Annual of Japan Ports Economics Association**, n. 45, p. 187-201, 2006.

LEE, P. T. W. Diversification of port functions: 5th generation port. *In*: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON THE PROSPECTS FOR SUSTAINABLE PORT, 2014, Korea - Maritime Institute, Seoul. **Anais [...]**. Korea, 2014.

LEE, P.T. W. Policy guidelines and action plans for sustainable and resilient port development in Asia and the Pacific. *In*: UNESCAP CAPACITY BUILDING WORKSHOP ON SUSTAINABLE AND RESILIENT PORT DEVELOPMENT TO SUPPORT SUSTAINABLE MARITIME CONNECTIVITY IN ASIA AND THE PACIFIC, Bangkok, Thailand, 2020, Evento on-line. **Anais [...]**, Evento on-line, 2020.

LEE, P. T. W.; LAM, J. S. L. Container port competition and competitiveness analysis: Asian Major Ports. *In*: LEE, C.Y.; MENG, Q. (ed.). **Handbook of Ocean Container Transport Logistics** – Making Global Supply Chain Effective, International Series in Operations Research & Management Science, v 220, New York: Springer: 2015.

LEE, P. T. W.; LAM, J. S.L. Developing he fifth generation portos model. *In*: LEE, P. T.W.; CULLINANE, K. **Dynamic shipping and port development in the globalized economy**, v. 2, n. 1 p. 186-210, 2016.

LEE, P. T. W.; LAM, J. S. L. A review of port devolution and governance models with compound eyes approach, **Transport Reviews**, v. 37, n. 4, p. 507-520, 2017.

LEE, P. T. W.; LAM, J. S. L.; LIN, C. W.; HU, K. C; CHEONG, I. K. The fifth port generation port (5GP) in the context of dynamic port logistics centre: an empirical test. *In*: INTERNATIONAL WORKSHOP ON RESEARCH TRENDS OF INTERNATIONAL TRADE AND TRANSPORT LOGISTICS, 2014, Korea - Inha University. **Anais [...]**. Korea, 2014.

LIMA, M. J. G. de. **Proximidade e governança metropolitana: cooperação e conflitos nas políticas públicas ambientais da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA)**. 2018. Tese (Doutorado) – Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, Porto Alegre, 2018.

LION, C.; MARTINI, P.; VOLPI, S. The evaluation of European Social Fund programmes in a new framework of multilevel governance: the italian experience. **Regional Studies**, v. 38, n. 2, p. 207-212, 2004.

LEE, T.; FLYNN, M. Charting a new paradigm of container port development policy: the Asian doctrine. **Transport Reviews**, v. 31, n. 6, p. 791-806, 2011.

LLAQUET, J. L. E. **Mejora de la competitividad de un puerto por medio de un nuevo de gestión de la estrategia aplicando em cuadro de mando integral**. Tese (Doutorado). Universidad Politecnica de Madrid. E. T. S. de Ingenieros de Caminos, Canales Y Puertos. Madrid, 2007.

LODI, J. B. **Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LÖFFLER, E. Governance: die neue generation von staats und verwaltungs modern isierung. **Verwaltung + Management**, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

LOPES, M. M. C. **A influência dos stakeholders na responsabilidade social empresarial estratégica**. 2015. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Marketing, Operações e Gestão Geral, Lisboa, 2015.

LUOMA, P. E.; GOODSTEIN, J. Stakeholders and corporate boards: Institutional influences on board composition and structure. **Academy of Management Journal**, v. 42, n. 5, p. 553-563, 1999.

LIU, N. N.; LO, C. W. H.; ZHAN, X.; WANG, W. Campaign-style enforcement and regulatory compliance. **Public Administration Review**, v. 75, n. 1, p. 85–95, 2015.

MACEDO, L. S. V. de. **Participação de cidades brasileiras na governança multinível das mudanças climáticas**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo – USP, Participação de cidades brasileiras na governança multinível das mudanças climáticas, São Paulo, 2017.

MAGNAN, M.; VAN DER HORST, M. Involvement of port authorities in inland logistics markets: the cases of Rotterdam, Le Havre and Marseille. **Maritime Economics & Logistics**, v. 22, n. 1 p. 102-123, 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARKS, G. Structural policy and multilevel governance in the EC. *In*: CAFRUNY, A. W.; ROSENTHAL, G. **The state of the European Community**. Harlow: Longman, 1993.

MARPOL. Marine Pollution. **Marpol 73/78: anexo I - regras para a prevenção da poluição por óleo**. Disponível em: https://www.ccaimo.mar.mil.br/ccaimo/sites/default/files/marpol_anexo1-11ago_0.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

MARTI, G. The effects of multilevel governance on the rights of migrant domestic workers in Singapore. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1345-1360, 2019.

MARTIN, J.; THOMAS, B. J. The container terminal community. **Maritime Policy and Management**, v. 28, n. 3, p. 279-292, 2001.

MARTINELLI, D. P.; VENTURA, C. A. A. Metodologia Sistêmica I. *In*: MARTINELLI, D. P. *et al.* (org.). **Teoria Geral dos Sistemas**. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 35-49.

MARTINS, G. J. T.; FREIRE, P. de S. Governança Multinível: perspectivas de análise sobre o termo. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO, KM BRASIL, 16, 2021, Evento on-line. **Anais [...]**, Evento on-line, 2021.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C.R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATHIESEN, H. **Management ownership and financial performance**. PhD dissertation, series 18. 2002. Copenhagen Business School, 2002.

MATURANA, R. H. **Cognição, ciência e vida cotidiana**. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

MAUAD, A. C. E. Governança global: intersecções com paradiplomacia em meio à crise climática. **BIB**, São Paulo, n. 78, p. 17-28, 2016.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MAYNTZ, R. La teoria della governance: sfide e prospettive. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, [S.l.], v. 29, n. 1, p. 3-22, 1999

MCGEE, T. Construindo uma governança urbana colaborativa para as regiões metropolitanas no Brasil e no Canadá. *In*: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010.

MCGREW, A. Power shift: from national government to global governance? *In*: HELD, D. **A globalizing world?** Culture, economics, politics. New York: Routledge, 2000, p. 127-167.

MEERSMAN, H.; VAN DE VOORDE, E.; VANELSLANDER, T. Fighting for money, investments and capacity: port governance and devolution in Belgium. *In*: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance, **Research in Transportation Economics**, v. 17, n. 1, p. 85-107, 2006.

MEMON, A.; MILNE, M. J.; SELSKY, J. W. Restructuring governance of New Zealand seaports: geographical impacts of corporatisation. **New Zealand Geographer**, v. 60, n. 2, p. 15-27, 2004.

MENESCAL, R. **Reforma do setor portuário**. Secretário de políticas portuárias. Secretaria Especial dos Portos da Presidência da República. Brasília. 2013.

MENEGUZZO, M. Dal new public management alla public governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica. **Azienda Pubblica**, [S.l.], n. 1, 1995

MERRIAM, S.B. **Qualitative research**: a guide to design and implementation. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley, 2009.

METZ, D.; BELOW, C. Local land use and climate change policy: summary report from focus groups and interviews with local officials in the Intermountain West (**Working Paper** No. WP09DM2). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

MEYIWA, A.; CHASOMERIS, M. Restructuring port governance in South Africa. **Journal of Economic and Financial Sciences – JEF**, v. 9, n. 3, p. 854-873, 2016.

MEYIWA, A.; CHASOMERIS, M. South Africa's port doctrine: dilemmas and the way forward. **Maritime Studies**. 2020.

MILANI, C.; SOLÍNIS, G. Pensar a democracia na governança global: algumas pistas para o futuro. *In*: MILANI, C.; ARTURI, C. (orgs.). **Democracia e governança mundial**. Que regulações para o século XXI?. Porto Alegre: Editora UFGRS, 2002.

MITCHELL, A.; SHEARGOLD, E. **Global governance**: The World Trade Organization's contribution. Georgetown University Law Center. 2009.

MONIÉ, F.; VIDAL, S. M. do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista. Administração Pública**, v. 40, n. 6, 2006.

MONIOS, J. Polycentric governance. **Transport Policy**, v. 83, n.1, p. 26-36, 2019,

MONIOS, J. Port governance in the UK: planning without policy. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n.1, p. 78-88, 2017.

MONKS, R. A. G.; MINOW, N. **Corporate governance**. 3. ed. Oxford: Black-well, 2004.

MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. **RAE**. v. 45, nº 1. 2005.

MORAES, H. B. **Portos**. Material Didático. Departamento de Engenharia de Transportes, Centro Tecnológico. Universidade Federal do Pará, 2003.

MUNIM, Z.H.; SAEED, N.; LARSEN, O.I. "Tool Port" to "Landlord Port": a game theory approach to analyses gains from governance model transformation. **Maritime Policy and Management**. v. 46, n. 1, p. 43-60, 2019.

MUSSO, E. Future developments in ports. *In*: MEERSMAN, H.; VAN DE VOORDE, E.; VANELSLANDER, T. (eds.). **Future challenges for the port and shipping Sector**. Londres: The Grammenos, 2009.

NEWIG, J.; FRITSCH, O. Environmental governance: participatory, multi-level—and effective?. **Environmental Policy and Governance**, v. 19, n. 3, p. 197-214, 2009.

NG, A. K. Y.; MONIOS, J.; ZHANG, H. Climate adaptation management and institutional erosion: insights from a major Canadian port. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 62, n.4, p. 586–610, 2019.

NOTTEBOOM, T.; LAM, J. S. L. The greening of terminal concessions in seaports. **Sustainability**, v. 10, n. 9, p. 2-17, 2018.

NOTTEBOOM, T.; DE LANGEN P.; JACOBS, W. Institutional plasticity and path dependence in seaports: interactions between institutions, port governance reforms and port authority routines. **Journal of Transport Geography**, v. 27, n. 2, p. 26-35, 2013.

NOTTEBOOM, T. E.; HARALAMBIDES, H. E. Port management and governance in a post-COVID-19 era: quo vadis?. **Maritime Economics & Logistic**, v. 22, n.3, p. 329-352, 2020.

NOTTEBOOM, T.; PAROLA, F., SATTA, G.; PENCO, L. Disclosure as a tool in stakeholder relations management: a longitudinal study on the Port of Rotterdam, **International Journal of Logistics Research and Applications**, v. 18, n. 3, p. 228-250, 2015.

NOTTEBOOM, T.; RODRIGUE, J. P. Port regionalization: towards a new phase in port development. **Maritime Policy & Management**, v. 32, n. 3, p. 297-313, 2005.

NOTTEBOOM, T.; WINKELMANS, W. Stakeholder relations management in ports: dealing with the interplay of forces among stakeholders in a changing competitive environment. *In*: IAME PANAMA 2002 MARITIME ECONOMICS: SETTING THE FOUNDATIONS FOR PORTA AND SHIPPING POLICIES, 2002, Panamá. **Anais [...]**. Panamá, 2002.

NOTTEBOOM, T.; WINKELMANS, W. Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge? **Maritime Policy and Management**, v. 28, n. 1, p. 71-89, 2001.

OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. Changing Patterns of Governance in Higher Education. *In*: OCDE. **Education Policy Analysis**. Paris: OCDE Publishing, 2003.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Glossary of statistical terms**. 2021. Disponível em: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4231>. Acesso: 19 maio 2021.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**, 2017.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Public Integrity Handbook**, 2020.

OGP. Open Government Partnership. **Open Government Declaration**. 2011. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

OLLAIK, L.G.; ZILLER, H.M. Concepções de validade em pesquisas qualitativas. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n.1, 229-242, 2012.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. Teoria de Sistemas. *In*: OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Teoria Geral da Administração**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas,2010. p. 219-241.

OLIVEIRA, R. N. de. **O processo de privatização do porto de Santos e o terceiro setor**. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Negócios, Santos, 2006.

OLIVEIRA, J. L. de; ALBUQUERQUE, A. L.; PEREIRA, R. D. Governança, Sucessão e Profissionalização em uma empresa familiar: (re) arranjando o lugar da família multigerencial. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 14, n. 43, p. 176 – 192, 2012.

ONADO, M. **Mercati e intermediarifinanziari**. Il Mulino, Bologna, p. 528, 2000.

ONU. The United Nations. **World public sector report: responsive and accountable public governance**. New York: United Nations, 2015.

ORAL, E. Z.; KISI, H.; CERIT, G.; TUNA, O.; ESMER, S. Port governance in Turkey. *In*: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance. **Research in Transportation Economics**, v. 17, n. 1, p. 171-184, 2006.

ORTS, E. E.; STRUDLER, A. The ethical and environmental limits of stakeholder theory. **Business Ethics Quarterly**, v. 12, n. 2, p. 215–234, 2002.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge UP, New York, 1990.

OSTROM, E. **Understaning institutional diversity**. Princeton University Press. 1990.

PALLIS, A. A. Port governance in Greece. *In*: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance. **Research in Transportation Economics**, v. 17, n. 1, p. 155-169, 2006.

PALLIS, A. Chapter 4.1. **Port governance and reform**. 2021. Disponível em: <https://porteconomicsmanagement.org/pemp/contents/part4/port-reform-and-governance/>. Acesso em: 14 set. 2021.

PALLIS, A. A.; ARAPI, K. P.; PAPACHRISTOU, A. A. Models of cruise portos governancde. **Maritime Policy and Management**, v. 46, n. 1, p. 1-22, 2019.

PALLIS, A. A.; SYRIOPOULOS, T. Port governance models: financial evaluation of Greek port restructuring. **Transport Policy**, v. 14, n. 1, p. 232-246, 2007.

PALLIS, A. A.; VAGGELAS, G. K. A Greek prototype of port governance. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n. 1, p. 49-57, 2017.

- PARMAR, B., FREEMAN, R., HARRISON, J., WICKS, A., PURNELL, L. E COLLE, S. Stakeholder theory: The state of the art. **The Academy of Management Annals**, v. 4, n.1, p. 403-445, 2010.
- PAROLA, F.; FERRARI, C.; TEI, A.; SATTA, G.; MUSSO, E. Dealing with multiscalar embeddedness and institutional divergence: evidence from the renovation of Italian port governance. **Research in Transportation & Business Management**, v. 22, n. 1 , p. 89–99, 2017.
- PAROLA, F.; SATTA, G.; CASCHILI, S. Unveiling cooperative networks and ‘hidden families’ in the container port industry. **Maritime Policy & Management**, v. 41, n. 4, p. 384–404, 2013.
- PEREIRA, D. de O. **Governança multinível na gestão de resíduos sólidos no Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2016.
- PEREIRA, R. R. Governança no setor público: origem, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do TCU**, Brasília, p. 122-131, 2011.
- PERDIGÃO, D. L **Políticas para energias renováveis na União Europeia: um Estudo de Caso de Portugal**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2017.
- PIATTONI, S. Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. **European integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.
- PIERDOMENICO, F. **Modelos de gestão**. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/ci/ap/AP20100629_Fabrizio_Pierdomenico.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.
- PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the state**. London: Macmillan, 2000
- PIZZOLATO, N. D., SCAVARDA, L. F., PAIVA, R. Ports influence zones - hinterlands: concepts and methodologies for their delimitation. **Gestão e Produção**, v.17, n.3, 2010.
- POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform – a comparative analysis: new public management, governance and the neo-Weberian state**. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- PORTER, M. **Competitive strategy**. New York: Free Press, 1980.
- PORTER, M. **Competitive advantage: creating and sustaining superior performance**. New York: Free Press, 1985.
- PORTO, M. M.; TEIXEIRA, S. G. **Porto e meio ambiente**. 1 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

- POST, J., PRESTON, L. E SACHS, S. Managing the extended enterprise: The new stakeholder view. **California Management Review**, v. 45, n. 1, p. 6-28, 2002.
- POTLUKA, O.; LIDDLE, J. Managing European Union structural funds: Using a multilevel governance framework to examine the application of the partnership principle at the project level. **Regional Studies**, v. 48, n. 8, p. 1434-1447, 2014.
- PRATA, B. A. **Avaliação de Desempenho Operacional de terminais portuários de carga unitizada**: uma aplicação das Redes de Petri Coloridas. Monografia (Graduação) - Universidade Federal do Ceará, 2006.
- PREECE, J.; ROGERS, I.; SHARP, H. **Design de interação**: além da interação humano computador; Porto Alegre: Bookman, 2005.
- PRIM, M.A.; VALDATI, A. de B.; DANDOLINI, G.A.; ALVES, J.B. da M. A contribuição da visão sistêmica para o desenvolvimento das incubadoras sociais. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONHECIMENTO E INOVAÇÃO, 2017, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais [...]**. Paraná, 2017.
- RAHUEN, F. **Roteiros de iniciação científica**: os primeiros passos da iniciação científica desde a concepção até a produção e a apresentação. Palhoça: Unisul, 2015.
- REIS, R. M. **Governança multinível dos recursos hídricos para adaptação às mudanças climáticas**: o caso da Câmara Consultiva Regional do Submédio São Francisco. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília – UNB, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2019.
- SETTE, A. F. S. **Governança global e redes globais de políticas públicas**: atores brasileiros no cenário das mudanças. 2010. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010
- RANTALA, S.; HAJJAR, R.; SKUTSCH, M. Multilevel governance for forests and climate change: Learning from Southern Mexico. **Forests**, v. 5, n. 12, p. 3147-3168, 2014.
- RHODES, R. A. W. **The new governance**: governing without government. *Political Studies*, Cambridge, n. XLIV, 1996
- RHODES, R. A. W. **Understanding governance**: policy networks, governance, reflexivity and accountability. New York: Open University Press, 1997.
- RIZZATTI, G. **Framework de Governança da Aprendizagem Organizacional**. 2020. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento - PPGEGC, Florianópolis, 2020.
- ROBINSON, R. Ports as elements in valuedriven chain systems: the new paradigm, **Maritime Policy and Management**, v. 29, n. 3, p. 241-55, 2002.
- ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009

RODRIGUE, J. P.; NOTTEBOOM, T. Foreland-based regionalization: integrating intermediate hubs with port hinterlands. **Research in Transportation Economics**, v. 27, n. 1, p. 19-29, 2010.

RODRIGUES; P. R. A. **Gestão estratégica da armazenagem**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

RODRIGUES, P. R. A. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

ROE, M. Maritime governance and policy making: the need for process rather than form. **The Asian Journal of Shipping and Logistics**, v. 29, n. 2, p. 167–186

ROSENAU, J. Governance, order and change in world politics. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. (eds.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 1-29.

ROSENAU, J. N. Governance in the twenty-first century. **Global Governance: a review of multilateralism and international organizations**, 1995. p. 13-43.

ROSENAU, J. N. Governance, order, and change in world politics. *In*: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. (eds.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 1-29.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática x revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 20, n. 2, p. 5-6, 2007.

ROUQUAYROL, M. Z. **Epidemiologia e saúde**. 4.ed. Rio de Janeiro: MEDSI, 1994

SALGADO, L. H.; MORAIS, R. P. de; ZUCOLOTO, G. F.; REZENDE, S. da S. **Modernização e simplificação regulatória no setor portuário**. Repositório do Conhecimento do IPEA. Brasília, DF, 2012.

SÁNCHEZ, R. J.; MOUFTIER, L. **Reflexiones sobre el futuro de los puertos**. Maritime Bulletin, No. 64, Santiago, ECLAC, 2016.

SANDSTRÖM, A.; SÖDERBERG, C.; LUNDMARK, C.; NILSSON, J.; FJELLBORG, D. Assessing and explaining policy coherence: A comparative study of water governance and large carnivore governance in Sweden. **Environmental Policy and Governance**, v. 30, n. 1, p. 3-13, 2020.

SANTOS, J. C. B. dos. **A evolução da ideia de governança global e sua consolidação no século XX**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Universidade de Brasília, 2006.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações ExecutivoLegislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS PORT AUTHORITY. Dicionário Portuário. 2021. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/comunidade-sustentabilidade/comunidade/apoio-academico/dicionario-portuario/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SANTOS, R. L. A. dos. **Governança e coordenação em arranjos multinível de políticas públicas transversais**: assistência social, educação e saúde no Programa Bolsa Família. 2013. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

SANTOS, S.; VALENTE, A. M.; PASSAGLIA, E.; CRUZ, J. A.; SOARES DE MELLO, J. C. C. B.; CARVALHO, N. A.; MAYERLE, S. **Qualidade e produtividade no transporte aquaviário de cargas**. 1 ed. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, p. 115-134, 2008.

SARGENT, A. J. **Seaports and hinterlands**. London: Adam and Charles Black, 1938.

SARTORI, R. **Governança em agentes de fomento dos sistemas regionais de CT&I**. 2011. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEHC, Florianópolis, 2011.

SCOTT, E. Ports get into deeper water, **New Zealand Business**, v. 9, n. 6, p. 57-59, 1995.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SEGRE, G. *et al.* **Manual prático de comércio exterior**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SHINOHARA, M. A new theory for port policy: time for a paradigm shift in port management. **The Japan Maritime Daily**, v. 25, n. 1, p. 5, 2013.

SHINOHARA, M. The paradigm of port competition and policy: a comparison with European port policy. **The Annual of Japan Ports Economics Association**, n. 46, p. 25-36, 2007.

SHINOHARA, M. The concepts of ‘international competition’ and ‘private sector vitality’ in the policies for international strategic ports of Japan: a comparison with Northern European port policy. **The Annual of Japan Ports Economics Association**, n. 50, p. 1-16, 2011.

SHINOHARA, M.; SAIKA, T. Port governance and cooperation: The case of Japan. **Research in Transportation Business & Management**, v. 26, n. 1, p. 56–66, 2018.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. **The Journal of Finance**, [S.l.], 1997.

SILVA, A. W. L. **Governança de sistemas de indicadores de sustentabilidade em processos de avaliação ambiental estratégica sob mediação da gestão do conhecimento**. 2014. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEHC, Florianópolis, 2014.

SILVA, E. C. da. **Governança corporativa nas empresas**: guia prático de orientação para acionistas, investidores, conselheiros de administração e fiscal, auditores, executivos, gestores, analistas de mercado e pesquisadores. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, A. ; ZILLI, J. C. ; DAL TOÉ, R. D. A. D. Gestão portuária: um estudo da competitividade do porto de Imbituba perante o modelo apresentado pelo Banco Mundial (port reform toolkit - module 6 - port regulation. *In*: SICT SUL - SIMPÓSIO DE INTEGRAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DO SUL CATARINENSE, 2, 2013, Araranguá, Santa Catarina. **Anais [...]**. Santa Catarina, 2013.

SLOMSKI, V. *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SNOWER, D. J. Toward global paradigm change: beyond the crisis of the liberal world order (No. 2019-6). **Economics Discussion Papers**, 2019.

SONG, D. W. Port cooperation in concept and practice. **Maritime Policy & Management**, v. 30, n. 1, p. 29–44, 2003.

SONG, D. W.; CULLINANE, K. Port governance in Hong Kong. *In*: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance, **Research in Transportation Economics**, v. 17, n. 1, p. 311-329, 2006.

SONG, D. W.; CULLINANE, K.; ROE, M. **The productive efficiency of container terminals**: an application to Korea and the UK. Aldershot: Ashgate, 2001.

SONG, D. W.; LEE, S. W. Port governance in Korea. *In*: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance, **Research in Transportation Economics**, v. 17, n. 1, p. 357-375, 2006.

SONG, D. W.; LEE, S. W. Port governance in Korea: Revisited. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n. 1, p. 27-37, 2017.

SOUSA, M. A. de. **Portos empreendedores**: proposta de um novo modelo de gestão portuária. 2017. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Programa de Pós-Graduação em Transportes. Brasília-DF, 2017.

SOUSA JUNIOR, J. N. C. **Avaliação da eficiência dos portos utilizando análise envoltória de dados**: estudo de caso dos portos da região nordeste do Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Fortaleza, 2010.

SOUZA, M. A. **Portos empreendedores**: uma proposta de um novo modelo de gestão portuária. 2017. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

- STEPHENSON, P. Twenty years of multi-level governance: ‘Where does it come from? What is it? Where is it going?’. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 6, p. 817-837, 2013.
- STEVENS, L. Ports market power, **New Zealand Law Journal**, ago., p. 298-304, 2002.
- SUÁREZ-ALEMÁN, A.; SEREBRISKY, T.; LEÓN, O. P. de. Port reforms in Latin America and the Caribbean: where we stand, how we got here, and what is left. **Maritime Economics & Logistics**, v. 20, n. 5, p. 495-513, 2017.
- SYDOW, C. T. **Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas**. 2012. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- TARANTOLA, S. **Puertos como nodos integrados a la cadena logística**. Informe especial: Intermodalismo y Logística Internacional. FCL, 2005.
- TARRIDE, M. I.; ZUÑIGA, M. Requirements of complexity for complex organizational conceptions. **Kybernetes**, v. 39, n. 7, p. 1112–1127. 2010.
- TAYLOR, S. J.; BOGDAN, R. **Introducción a los métodos cualitativos de investigación**. Barcelona: Paidós; 1992
- TECCHIO, E.L. **A influência da espiritualidade no processo de gestão do conhecimento em empresas de base tecnológica**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2015.
- TERMEER, C. J.; DEWULF, A.; VAN LIESHOUT, M. Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. **Ecology and Society**, v. 15, n. 4, 2010.
- THOMANN, E.; TREIN, P.; MAGGETTI, M. What's the problem? Multilevel governance and problem-solving. **European Policy Analysis**, v. 5, n. 1, p. 37-57, 2019.
- THOMPSON, A.; STRICKLAND, A. J. III; GAMBLE, J. **Crafting and executing strategy: the quest for competitive advantage**. Boston: Irwin McGraw-Hill. 2005
- TIJAN, E.; JOVIC, M.; PANJAKO, A.; ŽGALJIC, D. The role of port authority in port governance and Port Community System implementation. **Sustainability**, v. 13, n. 1, p. 2-17, 2021.
- TONGZON, J. L.; HENG, W. Port privatization, efficiency and competitiveness: some empirical evidence from container ports (terminals). **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, v. 39, n. 5, p. 405-424, 2005.
- TRAUER, E. **k-SCAS: Framework do sistema de agronegócios de cafés especiais orientado ao conhecimento**. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa

Catarina – UFSC. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEGC, Florianópolis, 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2006.

TSENG, P. H.; PILCHER, N. Port governance in Taiwan: How hypocrisy helps meet aspirations of change. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n. 1, p. 38-48, 2017.

TULL, M.; REVELEY, J. Microeconomic reform and the economic performance of ports: a comparative study of Australian and New Zealand seaports. *In*: INTERNATIONAL BUSINESS RESEARCH INSTITUTE WORKING, 2000, Wollongong, Austrália, **Anais [...]**. Austrália, 2000.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Review of Maritime Transport**. 1992. Disponível: https://unctad.org/system/files/official-document/rmt1992_en.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **The trading port: the prospects of the ports of the third generation**. 1994. Disponível em: <http://www.unctad.net/textos/html>. Acesso em: 10 jun. 2021.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **The trading port: the prospects of the ports of the third generation**. 1996. Disponível em: <http://www.unctad.net/textos/html>. Acesso em: 10 jun. 2021.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Ports Newsletter Nº19**. 1999. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/posdtetibm15.en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Container ports: the fastest, the busiest, and the best connected**. 2019. Disponível em: <https://unctad.org/news/container-ports-fastest-busiest-and-best-connected> Acesso em: 20 ago. 2021.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. Transport and trade facilitation. Series nr.13. **Digitalizing the port call process**. 2020. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2019d2_en.pdf. Acesso em: 19 maio 2021.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Ports in the global liner shipping network: understanding their position, connectivity, and changes over time**. 2020. Disponível em: <https://unctad.org/news/ports-global-liner-shipping-network-understanding-their-position-connectivity-and-changes-over>. Acesso em: 20 out. 2021.

VALLERI, M. A.; LAMONARCA, M.; PAPA, P. Port governance in Italy. *In*: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (eds.). Devolution, port governance and port performance. **Research in Transportation Economics**, v. 17, n. 1, p. 139-153, 2006.

VAN DE VOORDE E.; VERHOEVEN, P. Port governance and policy changes in Belgium 2006–2016: a comprehensive assessment of process and impact. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n. 1, p. 123-134, 2017.

VASQUEZ, J. G. P. **Acessibilidade dos *websites* e transparência informacional na perspectiva da governança corporativa dos fundos de pensão**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEGC, Florianópolis, 2007.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VAZ, D. M.; REIS, L. From city-states to global cities: The role of cities in global governance. **Janus.net, e-journal of International Relations**, v. 8, n. 2, p. 13-28, 2017.

VERHOEVEN, P. European ports policy: meeting contemporary governance challenges. **Maritime Policy and Management**, v. 36, n. 1, p. 79–101. 2009.

VERHOEVEN, P. A review of port authority functions: towards a renaissance?. **Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research**, v. 37, n. 3, p. 247-270, 2010.

VERHOEVEN, P.; VANOUTRIVE, T. A quantitative analyses of European port governance. **Maritime Economics and Logistics**, v. 14, n. 2, p. 178–203, 2012.

VIANA, E. **A governança corporativa no setor público municipal: um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, São Paulo, SP, Brasil.

VIANNA JUNIOR, E. de O. **Modelo de gestão e automação e portos brasileiros**. 2009. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo – USP, Escola Politécnica, São Paulo, 2009.

VIEIRA, L. M. **Estruturas de governança no setor público: contribuições do TCU**. Audibra, 2009.

VIEIRA, L. H. S. **Arranjos produtivos locais (APLs) no estado do Espírito Santo: política pública, processo decisório e percepção de atores**. 2016. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

VIEIRA, G. B. B. **Modelo de governança aplicado a cadeias logístico-portuárias**. 2013. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Porto Alegre, 2013.

VIEIRA, G. B. B. **Transporte internacional de cargas**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

VIEIRA, G. B. B.; KLIEMANN NETO, F. J.; AMARAL, F.G. Governance, governance models and port performance: a systematic review. **Transport Review**, v. 34, n. 5, p. 645–662, 2014.

VIEIRA; G. B. B.; KLIEMANN NETO, F. J. Governança de cadeias logístico-portuárias: proposição de um modelo conceitual. *In*: VIEIRA, G. B. B. **Modelo de governança portuária: um estudo comparativo dos Portos de Valência e de Santos**. 2013. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Porto Alegre, 2013.

VIEIRA; G. B. B.; KLIEMANN NETO, F. J.; MONFORT-MULINAS, A. Governança de cadeias logístico-portuárias: proposição de um modelo conceitual. *In*: VIEIRA, G. B. B. **Modelo de governança aplicado a cadeias logístico-portuárias**. 2013. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Porto Alegre, 2013.

VIEIRA; G. B. B.; KLIEMANN NETO, F. J.; SILVA, R. M. da; SENNA, L. A. dos S. Modelo de governança portuária pela ótica dos gestores: um estudo no Porto de Santos. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 14, n. 3, p. 32-55, 2014.

VILLELA, T. M. A. **Estrutura para exploração de portos com autoridades portuárias privadas**. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2013.

WAGNER, N. Identification of the Most Important Sustainability Topics in Seaports. **Logistics and Transport**, v. 34, n.2, p. 79-85, 2017

WANG, J. J., NG, A. K. Y.; OLIVIER, D. Port governance in China: a review of policies in na era of internationalizing port management practices. **Transport Policy**, v. 11, n. 1, p. 237-250, 2004.

WANG, J. J.; SLACK, B. Regional governance of port development in China: a case study of Shanghai International Shipping Center. **Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research**, v. 31, n. 6, p. 357-373, 2004.

WANG, Z. **Port system analysis**. Dissertação (Mestrado) – World Maritime University, Malmo, Sweden, 1999.

WEIGEND, G. G. Some elements in the study of port geography. **Geographical Review**, v. 48, n. 1, p. 185–200, 1958.

WILMSMEIER, G.; MONIOS, J. Institutional structure and agency in the governance of spatial diversification of port system evolution in Latin America. **Journal of Transport Geography**, v. 51, n. 1, p. 294–307, 2016.

WILMSMEIER, G.; SANCHEZ, R. J. Evolution of national port governance and interport competition in Chile. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, n. 1, p. 171-183, 2017.

WINKELMANS, W. **One day conference on current trends and practices in the organization, operation and management of ports and terminals**. Institute of Transport Maritime Management Antwerp. University of Antwerp. Greece, 2008. Working Paper No. 01-02. 2001.

WORLD BANK. **Governance and development**. 1992. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/0-8213-2094-7>. Acesso em: 30 ago. 2021.

WORLD BANK. **Port reform toolkit**. World Bank Transport Division. 2001. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15045?locale-attribute=en>. Acesso em: 10 abr. 2021.

WORLD BANK. **Port reform toolkit: effective decision support for policymakers**. Module 1: framework for port reform. 2003. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15045?locale-attribute=en>. Acesso em: 10 abr. 2021.

WORLD BANK. **Port Reform Toolkit**. Second edition. Module 1: framework for port reform. 2007. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>. Acesso em: 10 abr. 2021.

WORLD BANK. **Corporate governance scorecard 2009**. 2009. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/530891495093336069/pdf/115098-WP-ENGLISH-CGVN-2009-corporate-governance-scorecard-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

WORLD BANK. **World Development Report: governance and the law**. 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. acesso em: 10 abr. 2021.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. **Discover de WCO**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/discover-the-wco.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2021.

YANG, A. L.; ROUNSEVELL, M. D.; HAGGETT, C. Multilevel Governance, Decentralization and Environmental Prioritization: How is it working in rural development policy in Scotland?. **Environmental Policy and Governance**, v. 25, n. 6, p. 399-411, 2015.

YARROW, G. **Privatisation in theory and practice**. Economic Policy, 1986.

YEO, G., ROE, M., DINWOODIE, J. Measuring the competitiveness of container ports: logisticians' perspectives. **European Journal of Marketing**, v. 45, n. 3, p. 455– 470, 2011.

YI, H.; HUANG, C.; CHEN, T.; XU, X.; LIU, W. Multilevel Environmental Governance: Vertical and Horizontal Influences in Local Policy Networks. **Sustainability**, v. 11, n. 8, p. 2390, 2019.

ZHANG, Q.; GEERLINGS, H.; EL MAKHLOUFI, A.; CHEN, S. Who governs and what is governed in port governance: A review study. **Transport Policy**, v. 64, n. 1, p. 51–60, 2018

ZHANG, Q.; ZHENG, S.; GEERLINGS, H.; EL MAKHLOUFI, A. Port governance revisited: how to govern and for what purpose? **Transport Policy**, v. 77, n. 1, p. 46–57, 2019

ZILLI, J. C. **Políticas para o desenvolvimento portuário**: um estudo no Porto de Imbituba – Santa Catarina. 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense-UNESC, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Criciúma, 2015.

ZILLI, J. C.; FREIRE, P. de S. O Porto de Imbituba sob a perspectiva de uma visão sistêmica. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO PORTUÁRIO - CIDESPORT, 5, 2018, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais [...]**. Santa Catarina, 2018.

ZILLI, J. C.; FREIRE, P. de S. **Governança do Porto de Vitória – ES e stakeholders internos e externos**. LABRANS, 2019.

ZILLI, J. C.; GIANEZINI, M. . Effects of government regulation in a port in southern Brazil. **International Journal of Development Research**, v. 9, p. 27035-27044, 2019.

ZILLI, J. C.; GIANEZINI, M. ; VIEIRA, A. C. P. . Políticas públicas para desenvolvimento portuário. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO PORTUÁRIO - CIDESPORT, 2, 2015, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais [...]**. Santa Catarina, 2015.

ZILLI, J. C.; MINATTO, M. ; DAL TOÉ, R. D. A. D. Plano de desenvolvimento e zoneamento do porto de Itajaí-Santa Catarina. **Caderno Profissional de Administração da UNIMEP**, v. 2, p. 47-62, 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Centro Tecnológico - CTC

**Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
Grupo de Estudos em Engenharia da Integração e Governança Multinível do
Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN)**

Termo de Consentimento para verificação externa do *framework* proposto

Prezado,

Você está sendo convidado para participar de uma das etapas de campo do estudo “*Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente” realizado pelo doutorando Júlio César Zilli do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) do Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento (EGC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Você foi selecionado intencionalmente pela experiência consolidada em múltiplos níveis de governança do sistema portuário brasileiro e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com o Grupo de Estudos em Engenharia da Integração e Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Esta etapa de coleta de dados, prevista no capítulo III da tese “Procedimentos Metodológicos” contemplando a Etapa III – Propositiva, será realizada com o objetivo de verificar os elementos constitutivos do *framework* proposto, diminuir possíveis vieses de análise e organizar os mecanismos e suas inter-relações. Para fins de análise de dados a entrevista será gravada e o seu nome será mencionado na tese e também em futuros estudos científicos.

Com a sua participação, você estará contribuindo de forma singular para o avanço desta pesquisa que, por meio desta etapa de campo estará verificando e validando o “*Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente” elaborado com base na revisão da literatura.

Neste termo constam e-mail, telefone e endereço institucional do pesquisador e da professora orientadora. Com eles, você pode tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Pesquisador:

Doutorando Júlio César Zilli

e-mail: zilli42@hotmail.com

Telefone: (48) 9 9907-7395

Professora Orientadora e Coordenadora do ENGIN:

Profa. Dra. Patrícia de Sá Freire

e-mail: patriciadesafreire@gmail.com.br – patricia.sa.freire@ufsc.br

Telefone: (48) 9 8401.4562

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Brasília-DF, 11 de novembro de 2021.

Entrevistado I

APÊNDICE B

Roteiro de Entrevista

Este roteiro de entrevista foi estruturado em três módulos com cinco perguntas. O primeiro módulo apresenta ao entrevistado as características de um porto inteligente de 6ª geração. O conceito de Governança Multinível com seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes são apresentados no segundo módulo. Por fim, o terceiro módulo contempla a apresentação do *framework* proposto. Ao final de cada etapa questiona-se o entrevistado sobre os elementos constitutivos, relacionados ao tema que deverão ser considerados no *framework*.

Módulo I – Porto inteligente de futura 6ª geração

Caracteriza-se como um porto comunitário dinâmico e inteligente em uma economia de fluxo, de conexões e de fusão tecnológica, compondo uma plataforma inteligente. As plataformas tecnológicas devem utilizar Inteligência Artificial (IA), *Blockchain*, computação inteligente e *big data*, por meio de uma cooperação integrada na interface porto-cidade como um todo orgânico. Os sistemas resilientes devem desenvolver também respostas rápidas e a introdução da eficácia tem por definição um atendimento produtivo e qualificado prestado aos usuários portuários (LEE, 2020).

A introdução de um sistema de governança para portos inteligentes, definindo o status de liderança: trata-se de quem é o *player* que inicia o estabelecimento da plataforma de um porto inteligente e a governa: setor privado ou setor público (governo local ou governo central) e o nível de governança entre os *stakeholders* que tem por objetivo medir o nível de colaboração, cooperação, parceria, engajamento do cidadão e participação dos *stakeholders* na construção de uma plataforma de cidade inteligente em associação com as novas tecnologias (LEE, 2020).

A partir desse contexto, questiona-se:

a) *O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª. geração como uma meta ou deveria considerar?*

b) *As características de um porto inteligente de futura 6ª. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?*

Módulo II – Governança Multinível - MultiGov

A MultiGov é sistema complexo de governança de redes multiníveis e multidimensionais de interações e colaborações, que transcende as fronteiras entre entidades internas e externas, públicas e privadas, reconhecendo-as como autônomas, responsáveis e engajadas em processos decisórios colaborativos, coesos e transparentes, em busca de soluções coletivas para o bem comum (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021).

Como pressupostos teóricos da MultiGov destacam-se a composição, diversidade, acoplamento, interação, flexibilidade, bem comum, responsabilidade, autonomia e poder. As diretrizes referem-se a aprendizagem em multinível, redes colaborativas intra e interorganizacionais, integração, descentralização da autoridade, auto-organização do sistema e distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia. Os mecanismos são caracterizados pela aprendizagem em rede, comunicação efetiva, arenas independentes para negociação e os seus componentes consideram a coprodução de conhecimento, engajamento dos múltiplos atores, autoridade sancionadora e coordenadora com papel central, capacidade de fornecimento adequado e enquadramento de co-benefícios (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021).

A partir desse contexto, questiona-se:

a) Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª geração?

Módulo III – Apresentação do *framework*

Após a apresentação detalhada dos elementos constitutivos do *framework* proposto e suas inter-relações foi ao entrevistado, questiona-se:

a) A construção do framework proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro?

b) Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no framework proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?

APÊNDICE C

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Centro Tecnológico - CTC

**Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
Grupo de Estudos em Engenharia da Integração e Governança Multinível do
Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN)**

Termo de Consentimento para verificação externa do *framework* proposto

Prezado,

Você está sendo convidado para participar de uma das etapas de campo do estudo “*Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente” realizado pelo doutorando Júlio César Zilli do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) do Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento (EGC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Você foi selecionado intencionalmente pela experiência consolidada na gestão de um dos maiores portos brasileiros e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com o Grupo de Estudos em Engenharia da Integração e Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Esta etapa de coleta de dados, prevista no capítulo III da tese “Procedimentos Metodológicos” contemplando a Etapa III – Propositiva, será realizada com o objetivo de verificar os elementos constitutivos do *framework* proposto, diminuir possíveis vieses de análise e organizar os mecanismos e suas inter-relações. Para fins de análise de dados a entrevista será gravada e o seu nome será mencionado na tese e também em futuros estudos científicos.

Com a sua participação, você estará contribuindo de forma singular para o avanço desta pesquisa que, por meio desta etapa de campo estará verificando e validando o “*Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente” elaborado com base na revisão da literatura.

Neste termo constam e-mail, telefone e endereço institucional do pesquisador e da professora orientadora. Com eles, você pode tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Pesquisador:

Doutorando Júlio César Zilli

e-mail: zilli42@hotmail.com

Telefone: (48) 9 9907-7395

Professora Orientadora e Coordenadora do ENGIN:

Profa. Dra. Patrícia de Sá Freire

e-mail: patriciadesafreire@gmail.com.br – patricia.sa.freire@ufsc.br

Telefone: (48) 9 8401.4562

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Paranaguá-PR, 07 de fevereiro de 2022.

Entrevistado II

APÊNDICE D

Roteiro de Entrevista

Este roteiro de entrevista foi estruturado em três módulos com cinco perguntas. O primeiro módulo apresenta ao entrevistado as características de um porto inteligente de 6ª geração. O conceito de Governança Multinível com seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes são apresentados no segundo módulo. Por fim, o terceiro módulo contempla a apresentação do *framework* proposto. Ao final de cada etapa questiona-se o entrevistado sobre os elementos constitutivos, relacionados ao tema que deverão ser considerados no *framework*.

Módulo I – Porto inteligente de futura 6ª geração

Caracteriza-se como um porto comunitário dinâmico e inteligente em uma economia de fluxo, de conexões e de fusão tecnológica, compondo uma plataforma inteligente. As plataformas tecnológicas devem utilizar Inteligência Artificial (IA), *Blockchain*, computação inteligente e *big data*, por meio de uma cooperação integrada na interface porto-cidade como um todo orgânico. Os sistemas resilientes devem desenvolver também respostas rápidas e a introdução da eficácia tem por definição um atendimento produtivo e qualificado prestado aos usuários portuários (LEE, 2020).

A introdução de um sistema de governança para portos inteligentes, definindo o status de liderança: trata-se de quem é o *player* que inicia o estabelecimento da plataforma de um porto inteligente e a governa: setor privado ou setor público (governo local ou governo central) e o nível de governança entre os *stakeholders* que tem por objetivo medir o nível de colaboração, cooperação, parceria, engajamento do cidadão e participação dos *stakeholders* na construção de uma plataforma de cidade inteligente em associação com as novas tecnologias (LEE, 2020).

A partir desse contexto, questiona-se:

a) *O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª. geração como uma meta ou deveria considerar?*

b) *As características de um porto inteligente de futura 6ª. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?*

Módulo II – Governança Multinível - MultiGov

A MultiGov é sistema complexo de governança de redes multiníveis e multidimensionais de interações e colaborações, que transcende as fronteiras entre entidades internas e externas, públicas e privadas, reconhecendo-as como autônomas, responsáveis e engajadas em processos decisórios colaborativos, coesos e transparentes, em busca de soluções coletivas para o bem comum (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021).

Como pressupostos teóricos da MultiGov destacam-se a composição, diversidade, acoplamento, interação, flexibilidade, bem comum, responsabilidade, autonomia e poder. As diretrizes referem-se a aprendizagem em multinível, redes colaborativas intra e interorganizacionais, integração, descentralização da autoridade, auto-organização do sistema e distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia. Os mecanismos são caracterizados pela aprendizagem em rede, comunicação efetiva, arenas independentes para negociação e os seus componentes consideram a coprodução de conhecimento, engajamento dos múltiplos atores, autoridade sancionadora e coordenadora com papel central, capacidade de fornecimento adequado e enquadramento de co-benefícios (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021).

A partir desse contexto, questiona-se:

a) Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª geração?

Módulo III – Apresentação do *framework*

Após a apresentação detalhada dos elementos constitutivos do *framework* proposto e suas inter-relações foi ao entrevistado, questiona-se:

a) A construção do framework proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro?

b) Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no framework proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?

APÊNDICE E

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Centro Tecnológico - CTC

**Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
Grupo de Estudos em Engenharia da Integração e Governança Multinível do
Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN)**

Termo de Consentimento para verificação externa do *framework* proposto

Prezado,

Você está sendo convidado para participar de uma das etapas de campo do estudo “*Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente” realizado pelo doutorando Júlio César Zilli do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) do Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento (EGC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Você foi selecionado intencionalmente pela experiência na gestão de projetos envolvendo o sistema portuário brasileiro e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com o Grupo de Estudos em Engenharia da Integração e Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Esta etapa de coleta de dados, prevista no capítulo III da tese “Procedimentos Metodológicos” contemplando a Etapa III – Propositiva, será realizada com o objetivo de verificar os elementos constitutivos do *framework* proposto, diminuir possíveis vieses de análise e organizar os mecanismos e suas inter-relações. Para fins de análise de dados a entrevista será gravada e o seu nome será mencionado na tese e também em futuros estudos científicos.

Com a sua participação, você estará contribuindo de forma singular para o avanço desta pesquisa que, por meio desta etapa de campo estará verificando e validando o “*Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente” elaborado com base na revisão da literatura.

Neste termo constam e-mail, telefone e endereço institucional do pesquisador e da professora orientadora. Com eles, você pode tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Pesquisador:

Doutorando Júlio César Zilli

e-mail: zilli42@hotmail.com

Telefone: (48) 9 9907-7395

Professora Orientadora e Coordenadora do ENGIN:

Profa. Dra. Patrícia de Sá Freire

e-mail: patriciadesafreire@gmail.com.br – patricia.sa.freire@ufsc.br

Telefone: (48) 9 8401.4562

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Paranaguá-PR, 11 de fevereiro de 2022.

Entrevistado III

APÊNDICE F

Roteiro de Entrevista

Este roteiro de entrevista foi estruturado em três módulos com cinco perguntas. O primeiro módulo apresenta ao entrevistado as características de um porto inteligente de 6ª geração. O conceito de Governança Multinível com seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes são apresentados no segundo módulo. Por fim, o terceiro módulo contempla a apresentação do *framework* proposto. Ao final de cada etapa questiona-se o entrevistado sobre os elementos constitutivos, relacionados ao tema que deverão ser considerados no *framework*.

Módulo I – Porto inteligente de futura 6ª geração

Caracteriza-se como um porto comunitário dinâmico e inteligente em uma economia de fluxo, de conexões e de fusão tecnológica, compondo uma plataforma inteligente. As plataformas tecnológicas devem utilizar Inteligência Artificial (IA), *Blockchain*, computação inteligente e *big data*, por meio de uma cooperação integrada na interface porto-cidade como um todo orgânico. Os sistemas resilientes devem desenvolver também respostas rápidas e a introdução da eficácia tem por definição um atendimento produtivo e qualificado prestado aos usuários portuários (LEE, 2020).

A introdução de um sistema de governança para portos inteligentes, definindo o status de liderança: trata-se de quem é o *player* que inicia o estabelecimento da plataforma de um porto inteligente e a governa: setor privado ou setor público (governo local ou governo central) e o nível de governança entre os *stakeholders* que tem por objetivo medir o nível de colaboração, cooperação, parceria, engajamento do cidadão e participação dos *stakeholders* na construção de uma plataforma de cidade inteligente em associação com as novas tecnologias (LEE, 2020).

A partir desse contexto, questiona-se:

a) *O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª. geração como uma meta ou deveria considerar?*

b) *As características de um porto inteligente de futura 6ª. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?*

Módulo II – Governança Multinível - MultiGov

A MultiGov é sistema complexo de governança de redes multiníveis e multidimensionais de interações e colaborações, que transcende as fronteiras entre entidades internas e externas, públicas e privadas, reconhecendo-as como autônomas, responsáveis e engajadas em processos decisórios colaborativos, coesos e transparentes, em busca de soluções coletivas para o bem comum (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021).

Como pressupostos teóricos da MultiGov destacam-se a composição, diversidade, acoplamento, interação, flexibilidade, bem comum, responsabilidade, autonomia e poder. As diretrizes referem-se a aprendizagem em multinível, redes colaborativas intra e interorganizacionais, integração, descentralização da autoridade, auto-organização do sistema e distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia. Os mecanismos são caracterizados pela aprendizagem em rede, comunicação efetiva, arenas independentes para negociação e os seus componentes consideram a coprodução de conhecimento, engajamento dos múltiplos atores, autoridade sancionadora e coordenadora com papel central, capacidade de fornecimento adequado e enquadramento de co-benefícios (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021).

A partir desse contexto, questiona-se:

a) Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª. geração?

Módulo III – Apresentação do *framework*

Após a apresentação detalhada dos elementos constitutivos do *framework* proposto e suas inter-relações foi ao entrevistado, questiona-se:

a) A construção do framework proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro?

b) Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no framework proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?

APÊNDICE G

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Centro Tecnológico - CTC
Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
Grupo de Estudos em Engenharia da Integração e Governança Multinível do
Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN)

Termo de Consentimento para verificação externa do *framework* proposto

Prezado,

Você está sendo convidado para participar de uma das etapas de campo do estudo “*Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente” realizado pelo doutorando Júlio César Zilli do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) do Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento (EGC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Você foi selecionado intencionalmente pela experiência na geração de plataformas de apoio a governança, gestão e informação dos *players* do sistema portuário brasileiro e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com o Grupo de Estudos em Engenharia da Integração e Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem Organizacional (ENGIN) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Esta etapa de coleta de dados, prevista no capítulo III da tese “Procedimentos Metodológicos” contemplando a Etapa III – Propositiva, será realizada com o objetivo de verificar os elementos constitutivos do *framework* proposto, diminuir possíveis vieses de análise e organizar os mecanismos e suas inter-relações. Para fins de análise de dados a entrevista será gravada e o seu nome será mencionado na tese e também em futuros estudos científicos.

Com a sua participação, você estará contribuindo de forma singular para o avanço desta pesquisa que, por meio desta etapa de campo estará verificando e validando o “*Framework* para a Governança Multinível do Sistema Portuário Brasileiro em direção ao Porto Inteligente” elaborado com base na revisão da literatura.

Neste termo constam e-mail, telefone e endereço institucional do pesquisador e da professora orientadora. Com eles, você pode tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Pesquisador:

Doutorando Júlio César Zilli

e-mail: zilli42@hotmail.com

Telefone: (48) 9 9907-7395

Professora Orientadora e Coordenadora do ENGIN:

Profa. Dra. Patrícia de Sá Freire

e-mail: patriciadesafreire@gmail.com.br – patricia.sa.freire@ufsc.br

Telefone: (48) 9 8401.4562

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Florianópolis-SC, 15 de fevereiro de 2022.

Entrevistado IV

APÊNDICE H

Roteiro de Entrevista

Este roteiro de entrevista foi estruturado em três módulos com seis perguntas. O primeiro módulo apresenta ao entrevistado as características de um porto inteligente de 6ª geração. O conceito de Governança Multinível com seus pressupostos teóricos, diretrizes, mecanismos e componentes são apresentados no segundo módulo. Por fim, o terceiro módulo contempla a apresentação do *framework* proposto. Ao final de cada etapa questiona-se o entrevistado sobre os elementos constitutivos, relacionados ao tema que deverão ser considerados no *framework*.

Módulo I – Porto inteligente de futura 6ª geração

Caracteriza-se como um porto comunitário dinâmico e inteligente em uma economia de fluxo, de conexões e de fusão tecnológica, compondo uma plataforma inteligente. As plataformas tecnológicas devem utilizar Inteligência Artificial (IA), *Blockchain*, computação inteligente e *big data*, por meio de uma cooperação integrada na interface porto-cidade como um todo orgânico. Os sistemas resilientes devem desenvolver também respostas rápidas e a introdução da eficácia tem por definição um atendimento produtivo e qualificado prestado aos usuários portuários (LEE, 2020).

A introdução de um sistema de governança para portos inteligentes, definindo o *status* de liderança: trata-se de quem é o *player* que inicia o estabelecimento da plataforma de um porto inteligente e a governa: setor privado ou setor público (governo local ou governo central) e o nível de governança entre os *stakeholders* que tem por objetivo medir o nível de colaboração, cooperação, parceria, engajamento do cidadão e participação dos *stakeholders* na construção de uma plataforma de cidade inteligente em associação com as tecnologias (LEE, 2020).

A partir desse contexto, questiona-se:

- a) *O sistema portuário brasileiro considera o porto inteligente de futura 6ª. geração como uma meta ou deveria considerar?*
- b) *As características de um porto inteligente de futura 6ª. geração são viáveis para a sua implementação, considerando o ambiente do sistema portuário brasileiro?*

Módulo II – Governança Multinível - MultiGov

A MultiGov é sistema complexo de governança de redes multiníveis e multidimensionais de interações e colaborações, que transcende as fronteiras entre entidades internas e externas, públicas e privadas, reconhecendo-as como autônomas, responsáveis e engajadas em processos decisórios colaborativos, coesos e transparentes, em busca de soluções coletivas para o bem comum (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021).

Como pressupostos teóricos da MultiGov destacam-se a composição, diversidade, acoplamento, interação, flexibilidade, bem comum, responsabilidade, autonomia e poder.

As diretrizes referem-se a aprendizagem em multinível, redes colaborativas intra e interorganizacionais, integração, descentralização da autoridade, auto-organização do sistema e distribuição de poder e responsabilidade e respeito à autonomia.

Os mecanismos são caracterizados pela aprendizagem em rede, comunicação efetiva, arenas independentes para negociação.

E os seus componentes consideram a coprodução de conhecimento, engajamento dos múltiplos atores, autoridade sancionadora e coordenadora com papel central, capacidade de fornecimento adequado e enquadramento de co-benefícios (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021).

A partir desse contexto, questiona-se:

a) Os pressupostos, diretrizes, mecanismos e componentes da Governança Multinível potencializam a implementação de um porto inteligente de futura 6ª. geração?

Módulo III – Apresentação do *framework*

Após a apresentação detalhada dos elementos constitutivos do *framework* proposto e suas inter-relações foi ao entrevistado, questiona-se:

a) A construção do framework proposto foi desenvolvida de forma que representa a dinâmica e os elementos encontrados no sistema portuário brasileiro?

b) Na visão dos stakeholders do sistema portuário brasileiro, como você percebe os desafios entre os stakeholders perante essa governança Multinível de participação e colaboração?

b) Quais outros pontos você acredita que devem ser considerados e incorporados no framework proposto para o alcance de um porto inteligente de futura 6ª geração?