



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

ANTONIO PESSOA NETO

**GARGALOS LOGÍSTICOS NO
PROJETO DE
DESENVOLVIMENTO DA BAHIA:
A QUESTÃO INSTITUCIONAL DOS
PORTOS BAIANOS**

Salvador
2009

ANTONIO PESSOA NETO

**GARGALOS LOGÍSTICOS NO
PROJETO DE
DESENVOLVIMENTO DA BAHIA:
A QUESTÃO INSTITUCIONAL DOS
PORTOS BAIANOS**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral

Salvador
2009

Escola de Administração - UFBA

P475 Pessoa Neto, Antonio
Gargalhos logísticos no projeto de desenvolvimento da Bahia: a questão
institucional dos portos baianos / Antonio Pessoa Neto. – 2009.
83 f.

Orientador: Prof.º Dr.º Sandro Cabral.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de
Administração, 2009.

1. Portos - Bahia. 2. Logística. 3. Bahia – Política e governo. 4. Infra –
estrutura (Economia). I. Título.

CDD 387.5

Ao

PAI maior, que só colocou graças em minha vida, e a quem entrego todo dia o meu caminho.

A meus pais, Islair e Dagmar, que me inculcaram o amor ao conhecimento e me ensinaram a ser ético e respeitar o ser humano, acima de tudo.

AGRADECIMENTOS

Aos entrevistados para este trabalho, atores relevantes no processo de gestão e utilização da infraestrutura portuária baiana, pela disponibilidade e interesse demonstrados.

Ao Professor Dr. Sandro Cabral, mestre e orientador, que sempre acreditou na minha capacidade de realizar este trabalho, mesmo quando eu mesmo não acreditava.

Aos mestres da 9ª turma do Mestrado Profissional, exemplo vivo de amor ao conhecimento não só como crescimento pessoal, mas como fonte de crescimento para a sociedade, representada por seus alunos.

Aos colegas do MPA 9, pela amizade, carinho e discussões produtivas, sempre na busca do conhecimento.

A Zélia, minha esposa, e Mariana e Giovana, minhas filhas. Base firme em que sustento toda a minha caminhada.

“Questionamentos. Questionar o conhecimento consagrado. Dúvidas. Duvidar das certezas aprendidas. Indagações. Indagar os porquês das respostas perfeitas. Revisão. Rever o que é dado como certo. Sentir-se insatisfeito com o nível do conhecimento dominado e, além de tudo isto, reconhecer que o papel do intelectual não pode encerrar-se no casulo egoísta do prazer de saber, mas deve ir além, contribuindo para que o conhecimento novo seja ingrediente para uma sociedade melhor.”

Marcelo Milano Falcão Vieira e Cristina Amélia Carvalho (2003).

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar como o ambiente institucional pode influenciar a realização dos investimentos em infraestrutura portuária, tomando como referência o Estado da Bahia. Foi utilizado como pano de fundo teórico a teoria institucional, a partir de uma leitura sobre as estruturas de governança utilizadas na provisão de serviços portuários. Foram analisados os aspectos regulatórios e identificadas as principais instituições e organizações que atuam no subsetor.

Posteriormente, a partir de observação participante do autor, análise documental e entrevistas realizadas junto a atores relevantes envolvidos com o sistema portuário baiano, são apresentados os principais impactos do atual modelo de governança na implementação dos investimentos necessários ao desenvolvimento do subsetor. O que se pode perceber é que o modelo de governança hoje existente precisa de muitos ajustes. A omissão, a falta de iniciativa e o baixo desempenho por parte dos agentes responsáveis pela gestão do subsetor são apontados, pelos atores envolvidos, como os principais fatores do não atendimento às demandas inerentes ao melhor desempenho do subsetor portuário.

Este conjunto de entrevistas e a análise teórica e documental apresentam não só um número significativo de entraves, mas também trazem à tona propostas para equacionar estes problemas, que merecem, no mínimo, uma discussão mais aprofundada.

Palavras-chave: Infraestrutura; Porto; Governança.

ABSTRACT

The present work analyzes how the institutional environment can influence the investments made in port infrastructure, taking as reference the State of the Bahia, in Brazil. Using the institutional theory as background, and considering the governance structures used for the rendering of port services, we shall review the regulatory aspects and identify the main institutions and organizations that operate in this subsector.

Next, based on author's participant view, documentary analysis and interviews with the relevant players involved with the port system in Bahia, the main impacts of the current model of governance on the implementation of the investments necessary for the development of the subsector are presented. One of the conclusions is that the governance model existing today needs major adjustments. Omission, lack of initiative and poor performance on the part of the agents responsible for the management of the subsector are listed by the involved players as the main factors for the failure to meet the demands that are essential to the optimum performance of the port subsector.

Such set of interviews and the documentary and theoretical analysis pinpoint a significant number of obstacles, but also offer proposals to deal with these problems, which deserve, at least, a broader investigation..

Key-words: Infrastructure; Port; Governance

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Taxa de crescimento da indústria de transformação	17
Figura 2 – Metodologia adotada pelo PELTBAHIA	20
Figura 3 – Modelo institucional – esquema básico	43
Figura 4 – Modelo institucional – revisitado	70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo de análise	46
Quadro 2 - Lista dos entrevistados	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Investimentos previstos no PELTBAHIA - Plano prioritário	22
Tabela 2 – Investimentos previstos no PELTBAHIA - Portifólio	22
Tabela 3 – Resumo questão 1	50
Tabela 4 – Resumo questão 2	51
Tabela 5 – Resumo questão 3	52
Tabela 6 – Resumo questão 5	55
Tabela 7 – Resumo questão 6	57
Tabela 8 – Resumo questão 7	58
Tabela 9 – Resumo questão 8	60
Tabela 10 – Resumo questão 9	62
Tabela 11 – Resumo questão 10	64
Tabela 12 – Resumo questão 11	65
Tabela 13 – Resumo questão 12	66
Tabela 14 – Resumo questão 14	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

BANCO MUNDIAL – Banco de fomento internacional, equivalente ao BNDES

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CAP – Conselho de Autoridade Portuária

CODEBA – Companhia Docas do Estado da Bahia

CODESP - Companhia Docas do Estado de São Paulo

CRA – Centro de Recursos Ambientais

DRT – Delegacia Regional do Trabalho

EADI – Entrepasto Aduaneiro do Interior

FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte

MANTRA - Modelo de Análise de Transporte, utilizado na confecção do PELTBAHIA

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MP – Ministério Público

OGMO – Órgão Gestor de Mão de Obra

PELTBAHIA - Programa Estadual de Logística de Transportes

PNDE - Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico

PORTOBRÁS – Empresa de Portos do Brasil S/A

PPP – Parcerias Público-Privadas

SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura do Governo da Bahia

SEP – Secretaria Especial de Portos

TECON – Terminal de Contêineres do Grupo Wilson Sons

TEU (twenty equivalent unit) – Unidade de medida equivalente a um contêiner de 20 pés de comprimento

THC – Terminal Handling Cost

THC2 - Terminal Handling Cost adicional para os EADI

USUPPORT – Associação de Usuários dos Terminais Portuários de Salvador e Aratu

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	OS GARGALOS DO SUBSETOR PORTUÁRIO BAIANO	20
2.1	SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA: FORMAS DE PROVISÃO	23
3	AS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA NO SUBSETOR PORTUÁRIO	30
3.1	O CAMPO ORGANIZACIONAL E AS SUAS RELAÇÕES	32
3.2	MARCOS REGULATÓRIOS	35
3.3	MODELO DE GESTÃO	41
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS, TÉCNICAS E DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA	45
4.1	PROBLEMA DE PESQUISA	45
4.2	MODELO DE ANÁLISE	45
5	ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS	50
5.1	GARGALOS LOGÍSTICOS	50
5.2	ESTRUTURA DE GOVERNANÇA	56
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
	REFERÊNCIAS	76
	ANEXOS E APÊNDICES	81

1 INTRODUÇÃO

Com a intensificação do processo de crescimento econômico do Brasil e especificamente da Bahia, as discussões sobre a infraestrutura de logística e transportes vêm ganhando relevância, sobretudo em função da incompatibilidade entre a estrutura existente e as demandas que se apresentam. Em um ambiente de negócios com mercados disputados e margens cada vez menores, a logística é hoje um dos principais fatores diferenciais na competitividade entre as empresas. Em contrapartida, os entraves decorrentes de uma infraestrutura de transportes inadequada e obsoleta podem dificultar esta competitividade, atrapalhando o projeto de crescimento do estado e do país. Dentro deste contexto, constata-se que a discussão da abrangência e a forma como os principais gargalos logísticos estão sendo vistos e tratados pelos atores envolvidos no processo são importantes para o seu aprimoramento.

Como fundamentação para o recorte analítico empregado neste trabalho, considerou-se inicialmente que, dentre as diversas modalidades de transporte necessárias ao escoamento da produção do estado e do país, o modal marítimo é um dos mais importantes, não só pela vocação natural do Brasil, baseada no seu extenso litoral, como por ser a principal rota de entrada do mercado externo.

No entanto, para que este modal desenvolva as suas potencialidades, é necessária uma adequada infraestrutura portuária, sendo que, dentro do setor de infraestrutura, o subsetor portuário é um dos mais atingidos pela falta de investimentos e a sequência de problemas, referentes à gestão e regulação, que tem surgido nos últimos anos, e que tem impactado significativamente na sua capacidade de atender às demandas dos novos polos de desenvolvimento do estado e do país.

Segundo colocado por Pádua e Serra (2006), a real contribuição dos portos como instrumentos para o crescimento econômico é uma constatação consagrada. O valor econômico agregado pela atividade portuária deve ser mais amplamente levado em consideração, sobretudo com relação aos diversos atores e ambientes envolvidos e impactados neste processo, tais como os benefícios sociais e as implicações ambientais. Esta atividade, que se reflete na economia como um *valor*

agregado sustentável, implica o uso produtivo dos recursos humanos, do capital financeiro e da tecnologia, podendo sustentar-se por longos períodos de tempo.

Pádua e Serra (2006) consideram que a competitividade de um porto e sua capacidade de desenvolvimento a longo prazo não se esgotam nos investimentos e na eficiência da operação dos terminais portuários. Vários outros aspectos, numa visão integrada de transportes, promovem ou impedem seu desenvolvimento. Além da capacidade operacional e da proximidade da região produtora, dois fatores sempre lembrados, destacam-se outros elementos que diferenciam um porto:

1) Adequação dos acessos rodoviários e ferroviários, mesmo se capazes de atender à demanda futura;

2) Inter-relação com a cidade, construída por alianças com governo e comunidade local;

3) Eficiência da Autoridade Portuária na função de promover o desenvolvimento do porto, segundo a melhor gestão patrimonial. Para tal, são importantes os seus planos de desenvolvimento de longo prazo que, segundo a vocação portuária, além de sua atuação fiscalizadora, tem o objetivo de criar condições regulatórias que promovam o repasse de ganhos de produtividade aos embarcadores;

4) Equilíbrio entre os papéis de administrador, de operador e de alavancador do porto (Conselho de Administração ou outra autoridade responsável);

5) Maior ou menor dificuldade nos acordos entre empresários e trabalhadores do subsetor: utilização de mão-de-obra própria e/ou existência de acordos de utilização;

6) Características dos acionistas dos terminais portuários: estratégia na gestão de longo prazo, interesse em outros segmentos da infraestrutura para uma atuação integrada, experiência operacional, etc.; e

7) Existência de operadores logísticos que possam oferecer opções mais econômicas aos embarcadores.

O entendimento do conjunto de todos esses aspectos é que permite reconhecer a real capacidade de desenvolvimento de cada porto no futuro e sua condição de competitividade setorial.

A partir do final da década de setenta do último século, com a crise fiscal enfrentada pelo país, a infraestrutura de transportes, extremamente dependente de recursos de governo, sofreu um processo de estagnação e degradação, com a interrupção do ciclo de investimentos em expansão e manutenção das malhas ferroviária, portuária e rodoviária. O esgotamento do modelo de desenvolvimento em que o Estado se constituía no principal provedor, torna necessário um novo pacto onde é fundamental a articulação entre poder público, organizações privadas e sociedade civil. Mais do que isso, cabe aos planejadores de hoje, o desafio de incorporar ao processo de planejamento o universo das particularidades, demandas e potencialidades locais.

As reformas liberalizantes da década de noventa procuraram estimular a entrada de capitais privados em infraestrutura diante dos limites orçamentários dos governos (BRESSER-PEREIRA, 1998). No caso do setor de infraestrutura, devido à necessidade de investimentos intensivos em capital e elevadas economias de escala, muitas vezes só há espaço para uma única firma produzir, de forma eficiente, ou então apenas poucas firmas, entre as quais uma é dominante. Temos então o que se chama de monopólio natural que, conforme colocado por Viscusi (2000), apresenta para a sociedade o seguinte dilema: como se beneficiar do ganho de produtividade, sem sofrer com o possível aumento de preços decorrente do monopólio.

Segundo Viscusi, Vernon e Harrington (2000), para equacionar este problema, duas soluções distintas têm sido implementadas: a criação de empresas públicas que busquem, na sua gestão, aproximar a decisão de maximizar lucros do atendimento ao interesse público; e a criação de marcos regulatórios que, indiretamente, gerem incentivos à concorrência, através de uma política tarifária que considere não só o equilíbrio econômico-financeiro dos operadores, mas também inclua penalizações e prêmios por aumentos de produtividade e sua repartição com os usuários.

No entanto, a reforma regulatória do subsetor portuário, iniciada com a lei 8.630/93, foi interrompida no meio do caminho e acabou não produzindo uma estrutura institucional bem definida, com a sobreposição de responsabilidades e conflitos de interesse por parte dos diferentes órgãos do subsetor (PINHEIRO, 2005).

Este ponto é assinalado, entre outros, pelo estudo da Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT), que coloca, em relação à nova lei:

... foi escrita de acordo com essa perspectiva tradicional[de atuação dominante do governo federal], reforçando a responsabilidade constitucional da União no setor portuário e preocupando-se essencialmente em eliminar os focos de encarecimento dos custos de transporte. Essa lei não tratou de atribuir uma visão empresarial à administração portuária, nem prepará-la para as grandes mudanças em curso no panorama do comércio internacional e na integração continental sul-americana. Pelo contrário, introduziu, ao instituir o CAP, uma percepção de atuação de síndico de condomínio, confirmando-a pela listagem de suas atribuições. (GEIPOT,1998, p.54)

Conforme colocado por Araújo Jr (2005), a causa da ambiguidade das normas portuárias brasileiras é a criação tardia da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), em 2001, que já encontrou a privatização dos portos concluída e com os novos operadores de terminais com contratos de arrendamento com prazos que variavam de 20 a 25 anos, renováveis por igual período.

Outro ponto a ser considerado é que o atual modelo aumentou o escopo do envolvimento privado nos portos, mas manteve os serviços de infraestrutura portuária sob responsabilidade do setor público, e eles são, atualmente, um dos principais gargalos para o bom funcionamento dos portos.

A concessão das administrações portuárias a entidades privadas é prevista na Constituição Federal, mas o arcabouço legal criado com a Lei dos Portos não prevê segurança para que isso seja realizado, pois as administrações portuárias são também autoridades portuárias e detêm atribuições tipicamente públicas, que não são passíveis de delegação ao setor privado (LACERDA, 2005).

Ainda dentro do recorte analítico do trabalho, a opção foi avaliar o subsector portuário baiano, considerando que, nas últimas duas décadas o Estado da Bahia apresentou um crescimento econômico acima da média nacional, baseado, principalmente, no incentivo à presença de grandes grupos industriais formando polos de desenvolvimento distribuídos pelo Estado.

Todo este processo demanda uma intensa movimentação de produtos, tanto na entrada de matérias primas e insumos como na saída de produto acabado e tem a infraestrutura logística, principalmente a portuária, como elemento chave de

sucesso. A partir do final de 2006, conforme apresentado na Figura 1, essa tendência se reverte.

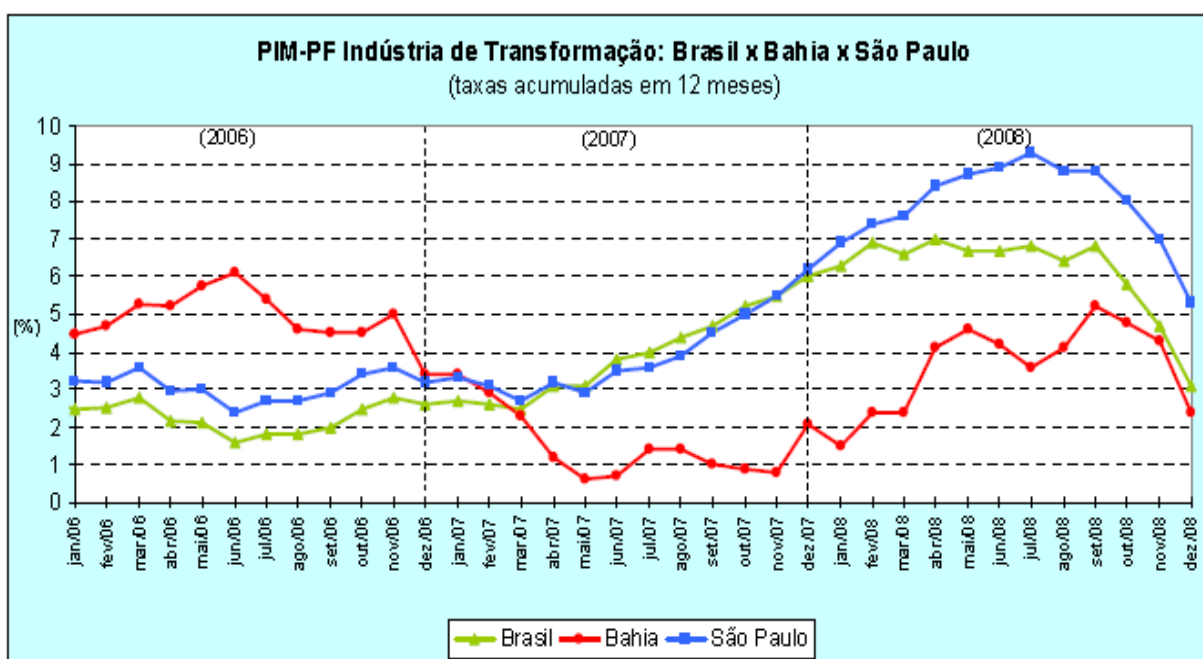


Figura 1 – Taxa de crescimento da indústria de transformação

Fonte: FIEB (2009, p. 20)

Em seminário realizado em março de 2008, envolvendo usuários e autoridades do subsetor portuário, foram pontuados os gargalos do subsetor e seu impacto na economia do estado, através da fuga de carga para portos de outros estados. Para o equacionamento dessas demandas é necessário que se avalie o processo de solução desses gargalos. Foi tomado como referência o portfólio de investimentos apresentado no Programa Estadual de Logística de Transportes (PELTBAHIA), construído pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA), entre 2002 e 2004, que visava definir as intervenções do Estado no subsetor de transportes, com um horizonte de planejamento de 25 anos, mas com um conjunto de metas prioritárias a serem implementadas até 2008.

Apesar de já terem se passado mais de cinco anos, ainda é o único registro de um trabalho estruturado e que listou os principais pontos de intervenção para solucionar os gargalos de infraestrutura no Estado da Bahia. O processo de construção deste portfólio é apresentado no capítulo 2, onde também se discutem as possíveis formas de provisão para os investimentos necessários.

No entanto, até o presente momento a maioria desses investimentos não saiu do papel. Conforme colocado por Cabral (2007), embora tenham sido definidos os

principais pontos a serem atacados, o PELTBAHIA não apresentava qual a estrutura de governança necessária para retirar este plano do papel e transformá-lo em ferramenta a serviço do desenvolvimento do Estado. Ou seja, garantindo que: “os montantes investidos não sejam expropriados, os retornos financeiros previstos sejam obtidos e os benefícios decorrentes destas ações se espraíem por toda a sociedade” (CABRAL, 2007, p.2) Dentro deste contexto, pode-se definir estrutura de governança como:

Um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma atividade, determinando os incentivos individuais e a alocação dos recursos (quando, aonde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas – contratuais ou não – que regulam as relações entre agentes, a utilização de ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contratos ou residuais, os instrumentos de premiação e punição utilizados pelo grupo e o arcabouço legal/institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre agentes. (Buainain et al,1999).

Durante os últimos anos, autores como Magalhães (1994), Alban (2002, 2004), Santana Neto (2005), Cabral (2007), entre outros, discutiram o tema, tendo como foco o subsetor portuário baiano e os seus conflitos de gestão e regulação. A intenção deste trabalho é agregar a visão dos principais atores do processo portuário baiano, em relação aos gargalos que dificultam o desenvolvimento do subsetor bem como a sua atual estrutura de governança, discutindo como essa estrutura impacta a implementação dos investimentos necessários ao crescimento do subsetor, buscando responder a seguinte questão:

COMO A QUESTÃO INSTITUCIONAL INTERFERE NO PROCESSO DE SOLUÇÃO DOS GARGALOS LOGÍSTICOS NO ESTADO DA BAHIA, ESPECIFICAMENTE NO SUBSETOR PORTUÁRIO?

Entende-se por questão institucional, a forma como as organizações interagem no seu ambiente, envolvendo, cultura, regulação, concorrência, etc., sempre buscando legitimar-se dentro deste ambiente. Para atender a esta questão, foram concentradas atenções nas instituições que definem as regras do jogo (NORTH, 1990) e que constituem a estrutura de governança do subsetor, para que se possa compreender como o ambiente institucional engendra as externalidades (sejam positivas ou negativas).

Para entender como o ambiente institucional é construído e o posicionamento dos principais atores envolvidos no processo de gestão e utilização do subsetor portuário, discute-se, no capítulo 3, a sua estrutura de governança, utilizando como suporte teórico a Teoria Institucional. A Abordagem Institucional coloca ênfase na influência do ambiente, apresentando a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para a sobrevivência da organização (FONSECA, 2003). Inicialmente, de maneira a suportar a análise dessa estrutura, apresenta-se a base da nova teoria institucional e o conceito de campo organizacional, ambiente onde a organização está inserida e que tem interferência direta nas suas decisões. Em seguida, apresentam-se os modelos de regulação e gestão aplicados e vigentes no subsetor.

No capítulo 4, apresentam-se o problema de pesquisa, o modelo de análise e os procedimentos metodológicos, principalmente os que se referem à estruturação da pesquisa de campo, questionário e critérios de seleção do conjunto de representantes das principais organizações envolvidas no processo do subsetor portuário baiano a serem entrevistados.

O capítulo 5 resume os resultados encontrados através da pesquisa de campo, apresentando o discurso dos principais atores do processo de gestão e utilização do subsetor portuário, confrontando-o com a teoria de suporte, apresentada nos capítulos 2 e 3, bem como com os objetivos do modelo de análise, apresentados no capítulo 4.

No capítulo 6, encontram-se as considerações finais e as recomendações apresentadas a partir da análise documental e do discurso dos atores do subsetor portuário, procurando contribuir para a discussão sobre os gargalos da infraestrutura portuária no país e os caminhos para a sua solução.

No próximo capítulo, será apresentado o processo de levantamento dos principais gargalos que afetam o desenvolvimento do subsetor portuário baiano, bem como as alternativas de provisão para os investimentos necessários ao equacionamento desses gargalos.

2 OS GARGALOS DO SUBSETOR PORTUÁRIO BAIANO

A referência para análise dos gargalos do subsetor portuário baiano é o portfólio de investimentos previsto no PELTBAHIA. Este programa foi uma iniciativa do Governo do Estado da Bahia, buscando uma base de informações para o planejamento de longo prazo no que se refere ao desenvolvimento da infraestrutura de logística de transportes, visando à integração e ao desenvolvimento do território baiano. Este objetivo é descrito no Relatório Síntese (BAHIA, 2004 p. 17) como sendo:

Definição de estratégias de intervenção pública e privada voltadas à articulação física do Estado da Bahia e à reorganização das suas cadeias logísticas, tendo como horizonte temporal os próximos 20 a 25 anos.

O trabalho buscou caracterizar as necessidades, atuais e futuras, de transporte para o Estado, com ênfase na movimentação de cargas. Foram adotadas como referências as perspectivas de desenvolvimento traçadas para o Estado, bem como projeções parametrizadas de tendências nacionais e estaduais. Foi considerada a rede multimodal de transportes existente bem como análises sobre futuras complementações. Foram, então, identificados os gargalos e elos faltantes na infraestrutura estadual de transportes. Para este fim, foi utilizada a metodologia representada no diagrama da Figura 2.

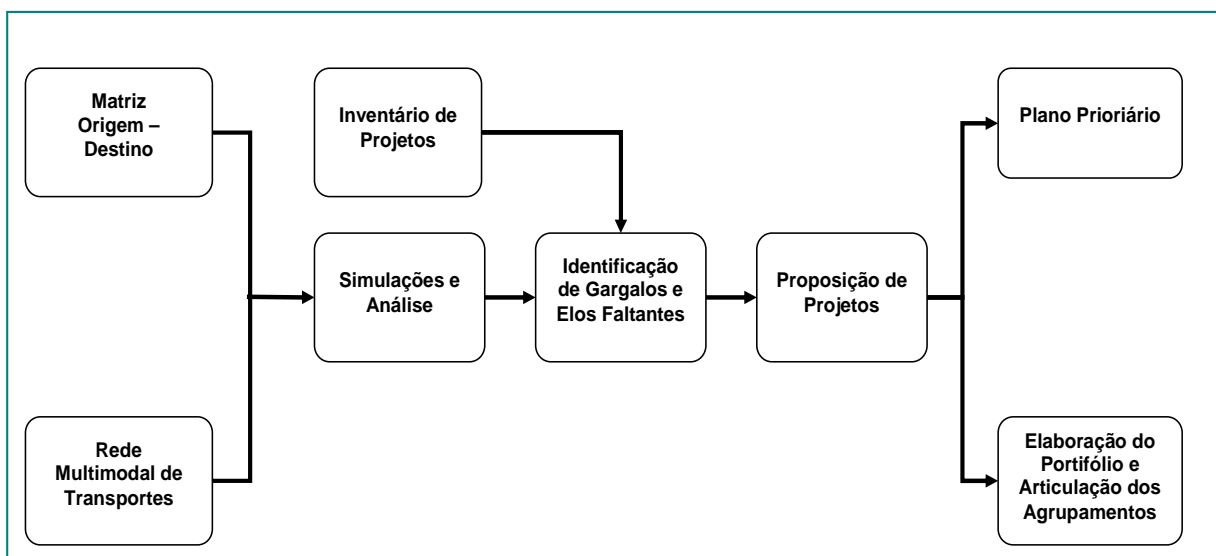


Figura 2 - Metodologia adotada pelo PELTBAHIA

Fonte: BAHIA (2004, p.17)

Inicialmente caracterizou-se a demanda e oferta de transporte no Estado, constituindo-se como base para as demais análises. A matriz origem-destino considerou as projeções da produção e transporte de produtos relevantes. A rede multimodal representou a infraestrutura de transportes do país, em pontos remotos no exterior e, detalhadamente, no território baiano.

Utilizando-se o modelo de simulação, Modelo de Análise de Transporte (MANTRA), e através da análise da demanda versus a rede multimodal, atual e projetada, foram identificados volumes excedentes em relação à capacidade da rede (gargalos) e novas opções de ligações necessárias à rede (elos faltantes) para o horizonte de 2007, 2015, 2020 e 2025.

Para a superação desses gargalos foram propostos projetos que atendiam às seguintes vertentes:

- ❖ Visão de Mercado – Os projetos deveriam se enquadrar dentro dos seguintes critérios:
 - Demanda – Atender pontos em que a demanda atual, ou projetada, supera a capacidade da infraestrutura, provocando inadequações na oferta de serviços;
 - Impulso ao desenvolvimento – Remoção de possíveis entraves ao desenvolvimento, principalmente aqueles já mapeados anteriormente (inventário de projetos);
 - Impulso à intermodalidade – Problemas de conexão entre modais e oportunidades que promovam a competitividade logística;
- ❖ Visão de Negócio – Identificar oportunidades de investimentos públicos e privados, propondo ações, inclusive no plano institucional, para viabilizá-las.
- ❖ Visão Espacializada e Temporal – Os projetos deverão ser caracterizados tanto na sua localização como na perspectiva temporal, sendo definido um plano prioritário de intervenção;

Este plano prioritário selecionou projetos de curto prazo de maturação e que atendiam a pontos críticos na infraestrutura de transportes do Estado. O horizonte de implantação compreendia o período de 2004 a 2007. Projetos com início de operação previstos para 2008 foram colocados em um portfólio, organizados

segundo o conceito de agrupamentos, visando explorar sinergias, reduzir custos, melhorar equacionamento financeiro, minimizar riscos e potencializar o marketing dos projetos. No caso do subsetor portuário, os principais projetos envolvidos estão descritos nas Tabelas 1 e 2. Foram considerados também aqueles projetos de intermodalidade que têm interferência direta na produtividade do porto. Não foram considerados os investimentos em terminais de passageiros.

Agrupamento	Modal/ Terminal	Descrição	Extensão (Km)	Investimento (R\$)	Ano de Entrada em Serviço
Plano Prioritário	Ferroviário	Implantação de ramal ferroviário ao Terminal de Cotegipe – Aratu	7	14000000,00	2004/2007
Plano Prioritário	Ferroviário	Recuperação de ferrovia – ramal porto de Salvador	23	60000000,00	2004/2007
Plano Prioritário	Rodoviário	Construção de via urbana expressa ao porto de Salvador	3	55000000,00	2004/2007
Plano Prioritário	Porto	Porto de Aratu – remoção de obstáculo submerso próximo do berço sul	-	2000000,00	2004/2007

Tabela 1 – Investimentos previstos no PELTBÁHIA - Plano prioritário

Fonte: BAHIA (2004, p. 129-159)

Agrupamento	Modal/ Terminal	Descrição	Extensão (Km)	Investimento (R\$)	Ano de Entrada em Serviço
A15	Porto	Porto de Aratu – Construção de estações para tratamento de resíduo tóxico	-	6500000,00	2008
A15	Porto	Porto de Aratu – Construção de pátio de estocagem na retroárea do segundo pier de granéis sólidos	-	19395000,00	2008
A01,A08,A10 e A12	Porto	Porto de Aratu – Construção de terminal de grãos	-	30000000,00	2008
A15	Porto	Porto de Aratu – Construção de novo terminal para produtos químicos	-	72000000,00	2015
A14	Porto	Porto de Ilhéus – Implantação de terminal pesqueiro	-	2500000,00	2008
A14	Porto	Porto de Ilhéus – Ampliação da profundidade (12 m), área de armazenagem e cais	-	50600000,00	2008
A13	Porto	Porto de Salvador – Construção de dois berços, ampliação do quebra-mar e retroárea	-	64000000,00	2008
A02	Porto	Construção de terminal de balsas para travessia do Rio São Francisco	-	100000,00	2008

Tabela 2 – Investimentos previstos no PELTBÁHIA - Portifólio

Fonte: BAHIA (2004, p. 129-159)

Mesmo com a mudança de governo, ocorrida em 2006, o conjunto de investimentos levantado por ele ainda é referência, no que se refere aos gargalos do subsetor portuário. Isto é reforçado pela entrevista do Governador Jaques Wagner, descrita abaixo:

Na Bahia, o enfrentamento deste desafio já vem ocorrendo através da implantação dos projetos do PAC e daqueles previstos no PELTBAHIA. O Programa, estruturado sobre as bases de um planejamento de longo prazo, remodelará toda a nossa cadeia logística, promovendo a integração dos eixos de transporte e de desenvolvimento. (WAGNER, 2007, p.32)

Na prática, este conjunto de investimentos continua como uma lista de intervenções a serem realizadas, sendo que o cronograma original, que previa a sua implementação, em boa parte, até 2008, não se concretizou. Esta é uma das razões pela qual o PELTBAHIA foi apresentado como referência, para que os atores envolvidos no processo de gestão e utilização do subsetor portuário baiano, listados no capítulo 4, e que foram entrevistados dentro da pesquisa de campo, pudessem se posicionar em relação à qualidade do levantamento realizado, ao seu nível de implementação, bem como avaliar como a estrutura de governança do subsetor portuário baiano interfere na solução desses e de outros gargalos levantados.

Um dos pontos fundamentais para o atendimento dessas demandas é a definição de formas adequadas de provisionamento que garantam os recursos necessários e a correta utilização dos ativos disponibilizados para a sociedade. A seguir são apresentadas as principais alternativas a serem utilizadas.

2.1 SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA: FORMAS DE PROVISÃO

Conforme colocado por Pereira (1999), os investimentos em infraestrutura representam uma das variáveis explicativas das diferenças de crescimento econômico entre países. O mecanismo de transmissão pode ser dado pelo lado da oferta agregada com o aumento dos investimentos em melhores sistemas de comunicação, modais de transportes e suprimento de energia que estimulam os investimentos privados. A grave crise financeira do Estado brasileiro, nas décadas de 80 e 90, tornou este Estado incapaz de gerar poupança para financiar os investimentos necessários. A partir de 1995, o governo brasileiro atribuiu significativa importância à participação do setor privado na retomada dos investimentos em infraestrutura.

Pinheiro (1996) destaca quatro papéis que podem ser assumidos pela iniciativa privada na provisão e financiamento dos serviços de infraestrutura:

- (a) Aumento da formação de capital => O governo iniciou uma série de projetos e, por falta de recursos, deixou-os inacabados. A retomada desses projetos pode caber ao setor privado;
- (b) Rever custos dos projetos existentes => O setor privado pode promover a otimização dos recursos na implementação dos projetos, gerando maior acréscimo ao estoque de capital para o mesmo nível de poupança;
- (c) Mais eficiência no uso dos insumos => O aumento da produtividade disponibilizaria uma maior quantidade de recursos para o setor;
- (d) Tarifas socialmente mais eficientes => Refletindo mais os custos e menos as outras variáveis, tais como: utilização do controle de tarifas como medida de combate à inflação.

Cabral (2007) destaca que os bens e serviços de utilidade pública podem ser supridos de diversas maneiras, desde diretamente pelos governos, ou por meio de processos de concessões, privatizações ou Parcerias Público-Privadas (PPP).

Já Lacerda (2005) discute sobre a eficiência relativa das gestões pública e privada:

A menor flexibilidade de empresas estatais para a contratação de obras e os requisitos mais restritos a que elas estão sujeitas produzem custos de contratação mais altos, em relação à contratação realizada por empresas privadas. Os prazos para a efetivação da contratação, maiores para as entidades estatais, pela necessidade de cumprir um maior número de procedimentos administrativos, também oneram os seus custos de contratação (Lacerda, 2005, p. 310).

Existe, portanto, a possibilidade de que os gestores públicos da infraestrutura portuária não levem integralmente em consideração as consequências de longo prazo dos planos de obras de suas gestões, para além dos mandatos dos governos que os indicaram. Por outro lado, a gestão privada, sob contrato de concessão ou de PPP, tem horizonte de planejamento mais longo, entre cinco e 35 anos, e as eventuais falhas durante a fase de execução dos projetos de infraestrutura têm consequências sobre o fluxo futuro de renda dos gestores e acionistas responsáveis pela construção (Lacerda, 2005, p. 311).

No caso do subsetor portuário, a participação de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública normalmente se dá através de contratos de concessão para operação e manutenção de equipamentos públicos, buscando

associar a flexibilidade da gestão privada a um processo licitatório, para a escolha do concessionário, que define regras e controles, visando à garantia do retorno para a sociedade. A Lei de Modernização dos Portos (BRASIL, 1993) apresenta três modalidades de transferência da operação das áreas portuárias públicas para o setor privado:

- *Concessão da administração portuária* => É realizada uma licitação, na modalidade de concorrência, sendo que a exploração do porto público será realizada por qualquer entidade privada que vença a licitação;
- *Qualificação e atuação de operadores portuários privados* => Ocorre através de ato administrativo da autoridade portuária para qualificação e prestação de serviços de movimentação de cargas, efetuados exclusivamente pelos operadores privados;
- *Arrendamento de áreas e instalações portuárias* => É feita através de licitação, no modelo de concorrência ou leilão, exceto quando o interessado for titular do domínio útil da área, caso em que necessitará de autorização apenas da ANTAQ.

Segundo Pereira (1999), a concessão deve estar vinculada a um plano diretor de mapeamento do setor, e abordar três questões: condições tecnológicas, necessidades de investimento e previsão de demanda. Com esse mapeamento será possível identificar as áreas de maior retorno econômico e, portanto, de maior interesse para o setor privado. Por outro lado, um grande problema deve ser resolvido pelo regulador do setor: a viabilização do atendimento às áreas de baixa rentabilidade. As soluções mais usuais são duas: vincular a concessão de áreas de elevados ganhos às de baixos ganhos e adotar mecanismo de subsídio cruzado nas tarifas, ou vincular as dotações orçamentárias específicas para as áreas de baixo rendimento. Essa última alternativa vem adquirindo simpatia por parte dos especialistas pelo fato de introduzir maior transparência na vinculação dos recursos públicos.

Segundo Tovar e Ferreira (2006), vale a pena destacar que o modelo de arrendamento de instalações portuárias não parece adequado à transferência de atribuições da autoridade portuária a terceiros com a finalidade de realizar obras de infraestrutura nos portos organizados, mas tão somente a exploração dos terminais

portuários, uma vez que o propósito primeiro de um arrendamento é a utilização da área arrendada para proveito próprio do arrendatário, e não a prestação de um serviço a terceiros.

Conforme colocado por Lacerda (2005), a concessão das administrações portuárias a entidades privadas é prevista na Constituição Federal, mas o arcabouço legal criado com a Lei dos Portos não provê segurança para que isso seja realizado, pois as administrações portuárias são também autoridades portuárias e detêm atribuições tipicamente públicas, que não são passíveis de delegação ao setor privado, tais como: “fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão; fiscalizar as operações portuárias; organizar e regulamentar a guarda portuária; lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei”. Nos últimos anos, têm surgido alguns trabalhos que propõem alternativas para viabilizar esta transferência:

A viabilização da concessão privada da infraestrutura portuária, portanto, depende da separação entre administrações portuárias e autoridades portuárias, atribuindo às primeiras as funções melhor desempenhadas pelo setor privado – como a realização de investimentos e a gestão da infraestrutura portuária – e às segundas as funções tipicamente públicas – planejamento, regulação e fiscalização do porto. (LACERDA, 2005, p. 307).

Dessa forma, a subconcessão da administração portuária permitiria à iniciativa privada receber financiamento do BNDES para realizar as obras urgentes na estrutura dos portos (em especial, de dragagem) e, ao mesmo tempo, cumprir com os outros investimentos e a prestação de serviços constantes do edital de licitação. A subconcessionária teria como fonte de receita a arrecadação da tarifa portuária, suficiente para pagar as prestações do financiamento junto ao BNDES, pagar pela subconcessão à autoridade portuária e cuidar dos demais custos operacionais e administrativos. (TOVAR e FERREIRA, 2006, p.229)

Por envolverem indicadores de qualidade e, em muitos casos, investimentos, os contratos de concessão deveriam ser capazes de permitir ao concessionário o tempo necessário para a consecução das metas estabelecidas pelos governos e o retorno dos investimentos efetuados. Contudo, o prazo máximo para a celebração de contratos entre o governo e seus fornecedores de serviços é de cinco anos, de acordo com a legislação brasileira vigente (BRASIL, 1995c). Ocorre que, no caso dos serviços de infraestrutura logística, o prazo acima tende a ser insuficiente para a maturação do projeto, inviabilizando o investimento por parte de atores privados em serviços de utilidade pública (CABRAL e SILVA Jr, 2009). No subsetor portuário, diante do montante dos investimentos necessários, o prazo dos contratos realizados

antes da nova legislação fica em torno de vinte e cinco anos, gerando um diferencial para os possíveis novos concessionários. Além disso, no capítulo da lei de concessões (BRASIL, 1995a) que trata dos motivos pelos quais a mesma pode ser extinta existe a possibilidade de resgate por interesse público ou administrativo, sem, no entanto, definir quais seriam esses casos. Isto pode afastar investidores, por entender que há a possibilidade de discricionarismo (PEREIRA, 1999).

Para sair deste impasse, foram estimuladas formas alternativas de participação de atores privados através de legislação específica e de novos marcos regulatórios, destacando-se as PPP, caracterizadas como uma espécie de concessão, baseada em subsídios públicos parciais ou totais (PECI e SOBRAL, 2006) e que se consolidam através da lei 11.079/04 de novembro de 2004 em que são definidas como *contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa*, quando:

§ 1º - Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º - Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

O modelo previsto na lei vai buscar inspiração na experiência inglesa, de onde são retirados três conceitos básicos:

- *Value for Money* => Maior eficiência em relação à alternativa pública;
- *Transferência de riscos* => Risco de financiamento e garantias;
- *Avaliação por resultados* => Desempenho do parceiro privado;

Segundo Peci e Sobral (2006), o que diferencia o modelo brasileiro do inglês é a falta de sustentabilidade e reduzida potencialidade de aplicação, influenciada pelos seguintes fatores:

- (a) ausência de instrumentos que possibilitem uma adequada avaliação de *value for money*;

- (b) reduzido potencial de transferência de riscos para o setor privado, especialmente no que concerne ao risco de financiamento e às garantias oferecidas pelo setor público;
- (c) reduzida experiência em termos de gestão contratual voltada para resultados

Na ausência de critérios objetivos de aferição da *value for money*, corre-se o risco de que o único critério que vai diferenciar as modalidades de investimentos públicos e/ou privados possa ser a falta de atratividade do setor privado no modelo tradicional da concessão (que não conta com subsídios públicos). Considerando que a adoção do modelo das PPP justifica-se, principalmente, pela ausência de recursos públicos, essa transfiguração do modelo das PPP's no contexto brasileiro parece mais uma tentativa desesperada do governo de viabilizar projetos que não despertam atratividade por parte do setor privado (PECI e SOBRAL,2006).

No desenho dos arranjos institucionais das firmas percebem-se os riscos futuros potenciais, inerentes ao ambiente institucional e procuram-se criar salvaguardas (ZYLBERSZTAJN e SZTAJN, 2005). Estas salvaguardas se consolidam através de marcos regulatórios e contratos que devem ser elaborados de forma a minimizar os custos de transação inerentes à relação entre organizações. Conforme colocado por Cabral (2007), é necessária a elaboração de estruturas de governança que garantam aos investidores que os investimentos realizados não serão expropriados e que os retornos financeiros previamente calculados não sejam comprometidos por conta de fatores externos à atividade.

Já do lado dos governos, estruturas de governança, com regras claras, permitem uma maior transparência à sociedade e são essenciais para assegurar que os compromissos assumidos pelos atores privados sejam cumpridos e que condutas autointeressadas de operadores detentores ou concessionários dos ativos vão ao encontro aos interesses amplos da sociedade, ou seja, garantindo um adequado retorno social.

No caso do setor portuário baiano, uma série de questionamentos em relação à postura de concessionários privados, bem como a dificuldade por parte da autoridade portuária, Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA), em realizar os investimentos necessários, assim como em licitar novos arrendamentos, que

permitam o crescimento do porto, sinalizam para problemas na estrutura de governança. Para tanto, marcos regulatórios que garantam estruturas de incentivos lastreadas em mecanismos críveis de recompensas e punições são fundamentais para permitir o investimento em infraestrutura, com a participação de atores privados.

O capítulo a seguir busca analisar a estrutura de governança vigente no subsetor portuário baiano mapeando como interagem as organizações e instituições que o compõem, e o efeito dessas transações na sua competitividade.

3 AS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA NO SUBSETOR PORTUÁRIO

Nos últimos anos, a análise das instituições tem assumido um lugar de importância como instrumento para o estudo dos fenômenos sociais e econômicos. Conforme coloca North (1990), instituições têm como sua maior razão de existir a redução da incerteza, estabelecendo uma estrutura estável (não necessariamente eficiente) para a interação humana. Instituições afetam a performance da economia pelo seu efeito nos custos de troca e produção. Junto com a tecnologia aplicada, elas determinam os custos de transação e de produção que compõem os custos totais. Na visão da economia dos custos de transação, a estrutura de governança é definida por Williamson (1993) como a matriz institucional dentro da qual a transação é integralmente definida. Portanto o conceito carrega os modos distintos nos quais as transações são realizadas, respectivamente: mercado, contratual e hierárquico. A matriz institucional considera, também, as distintas bases culturais e institucionais que afetam as transações. Elas são construídas de modo a prover os mecanismos de incentivo e controle dos agentes que atuam dentro do sistema.

No ambiente portuário, a promulgação da Lei dos Portos (8.630/93) representou uma mudança institucional que alterou atividades e determinou um novo arranjo, levando os agentes envolvidos no processo a se adaptarem. Surgem novos agentes, novos contratos e novas interações, que precisam ser analisados.

O referencial para análise dessas interações é a chamada Teoria Institucional. Tendo como base os trabalhos de Selznick (1949, 1957) e Berger; Luckman (1967), que colocaram a ênfase sobre o caráter legitimado das regras institucionais, mitos e crenças moldando a realidade social, bem como no processo pelo qual organizações tendem a tornar-se impregnadas de valor e significado social, a teoria institucional toma força no final da década de 80. No contexto desta teoria, as organizações são apresentadas como tendo duas dimensões essenciais: a técnica e a institucional.

O ambiente técnico caracteriza-se pela troca de bens e serviços, enquanto o ambiente institucional conduz o estabelecimento e a difusão de normas de atuação, necessárias ao alcance da legitimidade organizacional. Deste modo, organizações submetidas à pressões do ambiente técnico e do ambiente institucional são avaliadas, respectivamente, pela eficiência e pela adequação às exigências sociais. (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 1999, p.113)

A proposta da abordagem institucional é de incluir, na visão eminentemente técnica do ambiente, um sistema de crenças e normas institucionalizadas. O ambiente institucional deve ser entendido como um rico contexto que compreende o ambiente técnico ampliado ao domínio do simbólico (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999).

Vieira e Carvalho (2003) colocam que, diferentemente das teorias de caráter racionalista, a abordagem institucional entende que os fenômenos sociais, políticos, econômicos, culturais e outros, que compõem o ambiente institucional, moldam as preferências individuais, e as categorias básicas do pensamento, como “o indivíduo”, a “ação social”, o “Estado” e a “cidadania”. As instituições são produto da construção humana através de ações propostas por indivíduos guiados pelas forças institucionais por eles interpretadas. Este é um processo não necessariamente racional e objetivo, visto que é fruto de interpretações e subjetividades. Essas interpretações podem adquirir um caráter racional no momento em que servem a um objetivo específico em um espaço social ou campo, ou seja, adquirem “utilidade” e são amplamente compartilhados.

Organizações interagem com seu ambiente à procura de legitimação. Dessa forma, as estratégias escolhidas e as decisões empreendidas são influenciadas por uma inércia ambiental, no que concerne a conformidade às regras, às normas e às crenças (mitos) institucionalizadas, em conflito com critérios de eficiência. Este posicionamento gera *gaps* entre a estrutura formal e as práticas realmente adotadas. Pressões institucionais de natureza isomórfica podem limitar os atores organizacionais na construção de organizações mais eficazes (DiMaggio & Powell, 1983). Na avaliação do subsetor portuário podemos verificar a aplicação desse conceito através dos conflitos envolvendo a regulação e concorrência, bem como pela “crise de eficiência” ao qual o mesmo é submetido.

Para que se possa entender como se estabelecem as relações entre as organizações, e como isto influencia na sua eficiência, é importante visualizar a estruturação deste ambiente, chamado de “campo organizacional”.

3.1 O CAMPO ORGANIZACIONAL E AS SUAS RELAÇÕES

Entender o processo de estruturação do campo organizacional é uma etapa importante desta análise, uma vez que desse processo decorre a institucionalização de formas organizacionais (DIMAGGIO e POWELL, 1991). Conforme Vieira e Carvalho (2003), o principal questionamento teórico em relação ao tema é descobrir e analisar quais são os valores que os principais atores sociais compartilham no campo, de que recursos de poder dispõem e como os utilizam para a consecução dos seus objetivos. O resultado desta disputa constitui-se na configuração do campo.

DiMaggio & Powell (1983) apresentam quatro indicadores de estruturação de campos organizacionais:

- Um aumento no grau de interação entre as organizações no campo;
- A emergência de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos;
- Um aumento no volume de informação com que as organizações em um campo devem lidar;
- O desenvolvimento de uma consciência mútua, entre os participantes de um grupo de organizações, sobre o fato de que estão envolvidos em um empreendimento comum;

Eles trabalham com duas hipóteses que podem ser associadas a estes indicadores. A primeira considera a idade das organizações, o campo e como ela pode influenciar o seu processo de estruturação, na medida em que grupos de organizações tendem a formar laços para proteger seus interesses e ampliar seu poder junto aos diferentes atores envolvidos, principalmente o Estado. No caso do subsetor portuário, o surgimento das associações de usuários representa um movimento no sentido da representação dos interesses comuns junto ao Estado e órgão de regulação.

A segunda hipótese considera o tamanho das organizações e como as grandes dispõem de maiores volumes de recursos para investir em intercâmbio com as outras organizações, estabelecendo um fluxo intenso de informações que produz um entendimento comum sobre vários assuntos de interesses dos participantes. A falta

desse fluxo é um dos problemas do subsetor portuário. Embora seja constituído por organizações e instituições de grande porte, tanto no setor público como no privado, não existe um entendimento que leve a solução dos problemas comuns.

Já Scott (1995) busca discutir os efeitos institucionais em sistemas sociais, campos organizacionais e populações de organizações. No que se refere aos campos organizacionais ele coloca a necessidade de analisar que fatores determinam as fronteiras dos campos, bem como a forma na qual esses campos estão organizados, em particular sua estrutura de governança e o seu grau de estruturação. Scott (1995) afirma que as estruturas de governança, em um certo campo, apesar de poderem ser consequência de influências do macro sistema ou de forças decorrentes das suas unidades constituintes, são indiscutivelmente resultado da atuação do Estado, que se constitui em um dos principais elementos na definição da estrutura de um campo organizacional. No contexto do subsetor portuário, o Estado participa nas suas três instâncias, Federal, Estadual e Municipal, sendo a forma como essas três instâncias buscam ocupar espaços um dos pontos de maior relevância na constituição do ambiente institucional¹

Em seu estágio inicial, um campo organizacional é composto de organizações isoladas e especializadas, que não se reconhecem num campo e não compartilham valores. Com o passar do tempo, o campo vai se estruturando e as organizações reconhecem a importância umas das outras, estreitando relacionamentos, aumentando a interação e convergindo para o compartilhamento de valores. A constituição do Conselho de Autoridade Portuária (CAP)², e a sua estruturação na forma de blocos reforça essa posição, pois cada bloco representa interesses e valores das organizações que o constituem, muitas vezes, sobrepondo esses interesses aos do subsetor.

O subsetor portuário apresenta um ambiente rico para que se visualize como se efetivam as relações de poder entre as organizações. Por ele transitam as três esferas do Estado (federal, estadual e municipal), o setor privado (operadores, armadores, usuários, etc) e a sociedade (trabalhadores e comunidades de entorno), além de uma estrutura de regulação e controle (Agência reguladora, Ministério público (MP), Órgão de meio ambiente, etc).

¹ Essa interação será aprofundada no capítulo 5.

² Parte do novo marco regulatório do subsetor portuário que será discutido no item 3.2.

Na análise do discurso dos principais atores envolvidos no processo, realizada no capítulo 5, busca-se entender as disputas de poder latentes neste ambiente e as suas consequências para o desenvolvimento do subsetor.

Para Friedberg (1995) não há ação social sem poder e, todo poder supõe um campo estruturado, com uma regulação dos comportamentos dos atores nele envolvidos, resultando em uma relação de troca, com regras definidas que regulam a ação. Ele define poder como:

capacidade de um ator estruturar processos de troca mais ou menos duráveis a seu favor, explorando constrangimentos e oportunidades da situação para impor os termos de troca favoráveis aos seus interesses. É uma troca negociada de comportamentos, estruturada de tal sorte que todos os participantes dela retirem qualquer coisa, permitindo, ao mesmo tempo, que algum (ou alguns) dela retire mais que os outros (Friedberg, 1995, p. 119-20).

Conforme Faria (2003), para que este processo tenha origem são duas as possibilidades: a pertinência das possibilidades de ação de cada um dos participantes para a solução, controle ou gestão dos problemas; e a liberdade ou autonomia que cada um deles dispõe em suas transações com os outros, o que determina a previsibilidade de seu comportamento. É um jogo de estratégias defensivas e ofensivas, utilizadas, no primeiro caso, para diminuir a previsibilidade e alargar a autonomia do participante e, no segundo caso, aumentar a previsibilidade do outro, de forma a reduzir sua margem de manobra.

Friedberg (1995) sugere que o comportamento dos participantes não pode ser reduzido apenas a uma racionalidade instrumental ou econômica, mas também a partir de uma racionalidade política que permitiria tratar das trocas entre eles e das margens de manobra. Ele também enfatiza, no caso de um campo de ação relativamente pouco estruturado, a possibilidade do estabelecimento de controles monopolistas, por alguns dos participantes, utilizando-se das incertezas que afetam os demais atores como uma estratégia racional de troca.

Colocando na perspectiva do subsetor portuário, é necessário discutir o modelo de regulação nele aplicado e como a sua implementação influencia no funcionamento dos processos de troca.

3.2 MARCOS REGULATÓRIOS

Adeptos da teoria institucional defendem a regulação como um dos pilares das sociedades modernas (SCOTT, 1995). Com o objetivo de evitar conflitos ou solucionar diferenças, regras e leis são formuladas, impondo sanções aos atores que não as obedecerem (NORTH, 1990). Assim, normas, leis e sanções constituem a base de legitimação institucional. Nesse sentido, a ação de intervenção regulatória em um mercado, alterando decisões de oferta e demanda, justifica-se quando os mercados falham em emitir os sinais corretos de preço que garantiriam as escolhas adequadas e que, assim, maximizariam o bem-estar social (SALGADO E MOTTA, 2005).

No caso dos subsetores de infraestrutura — muitos deles associados aos serviços públicos — uma das falhas está associada ao conceito de monopólio natural. Como requerem investimentos intensivos em capital, apresentam a necessidade de elevadas economias de escala e, não raro, de escopo, de modo que para certo nível de demanda, muitas vezes, só há espaço para uma única firma produzir de forma eficiente. Neste caso, a regulação econômica define direitos exclusivos a um operador para que ele maximize essas economias. Em outros, o nível da demanda admite apenas poucas firmas (VISCUSI et al, 2000). Por sua vez, quando o investimento envolve ativos específicos e de longa maturação, implicando maiores riscos e incerteza, é necessária uma segurança com relação à rentabilidade futura (WILLIAMSON, 1985). Para estas condições de mercado, marcadas por custos irrecuperáveis, exige-se um marco regulatório criador de mecanismos que indiretamente gerem incentivos à concorrência, através de uma política tarifária que considere não só o equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias, mas também inclua penalizações e prêmios para aumentos de produtividade e sua repartição com os usuários (CABRAL, 2006).

Dentro do consenso reinante, regular significa não só proteger o usuário, como assegurar a estabilidade das regras de operação de mercado para os concessionários desses direitos, o que pressupõe uma governança regulatória, com autonomia e sem ingerência política ou corporativa, que faça valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores dos serviços concedidos. Em tese, uma regulação voltada ao bem-estar da sociedade não deveria distinguir prestação direta ou indireta, pública ou privada. Deveria, nesta linha, garantir o respeito aos contratos

e o uso adequado dos incentivos à eficiência (inclusive os de escala ótima), à expansão dos serviços (inclusive as metas) e à modicidade tarifária (inclusive as formas de subsídios), seja lá qual for a forma de prestação dos serviços (VISCUSI et al, 2000). A experiência internacional ensina que os objetivos da regulação são mais bem atendidos quanto mais limitado é o espaço de influência de grupos de interesse sobre as decisões de cunho regulatório e quando há transparência nas decisões (SALGADO e MOTTA, 2005).

Aproximando as discussões do nosso objeto de estudo, o subsetor portuário, viu-se que, em nível internacional, o incremento no comércio internacional fez com que os portos passassem a assumir funções comerciais, industriais e de distribuição física de mercadorias, tornando-se verdadeiros centros logísticos. Os principais exemplos encontram-se na Europa, principalmente na Itália, França e Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo). As experiências europeias têm em comum a participação efetiva do Estado na elaboração de políticas específicas e de diretrizes para o desenvolvimento e investimento de suas plataformas logísticas. Algumas destas experiências tiveram sua origem em empreendimentos privados pioneiros (caso de Garonor e Sogaris, em torno de Paris). Apesar disso, todas se desenvolveram e se estruturaram sob a orientação de um Plano Nacional de Terminais de Transporte (ROSA, 2004).

Outro ponto em comum, na experiência europeia, é a definição de uma política de financiamento público-privado, com características particulares por país. Além disto, todas as experiências denotam uma preocupação especial quanto à facilitação dos desembarços aduaneiros, algumas, inclusive, com a criação de áreas de livre comércio virtuais. Algumas estratégias se confundem com o próprio processo de desenvolvimento dos grandes terminais de transporte (ROSA, 2004).

Em conseqüência, os conceitos e funções dos diversos sistemas portuários foram se transformando através de processos de privatização, descentralização e desregulação. Dos países desenvolvidos, esta reforma foi estendida, através de programas de ajustes estruturais impostos pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), aos países em desenvolvimento.

No Brasil, a expressiva concentração de poder nas mãos do Estado, não raro alijando a comunidade de usuários - exportadores e importadores - da gestão portuária, manteve o subsetor portuário intocável e fortemente dominado por

interesses corporativistas, através de uma combinação de interesses entre a tecnoburocracia estatal e os sindicatos das diversas categorias de trabalhadores avulsos que atuavam – e ainda atuam – na zona portuária (MAGALHÃES, 1994).

A reforma regulatória, iniciada com a Lei 8.630/93 (BRASIL, 1993) teve como política central consolidar a transferência das operações portuárias para o subsetor privado, buscando introduzir a competição no subsetor. A administração portuária foi descentralizada para estados e municípios, ou, no caso dos portos ainda sob jurisdição federal, passa a ter autonomia administrativa e financeira. Cabe ao governo federal a responsabilidade pela supervisão, controle e promoção, mantendo uma visão sistêmica da rede nacional de transporte (PINHEIRO, 2005).

Segundo Tovar e Ferreira (2006), a nova lei dos portos trouxe consigo um sentimento pró-modernização ou pró-reforma. A demanda por mais e melhores equipamentos e instalações e um conseqüente incremento da eficiência dos serviços, bem como uma redução de custos, significavam avançar cada vez mais na privatização dos serviços portuários. O objetivo final seria a modificação completa da nossa estrutura portuária, com um novo modelo de administração e um progresso na liberalização do setor. Essas perspectivas podem ser apreendidas pela leitura de alguns dos maiores objetivos e expectativas em relação a essa Lei 8.630/93, que estão descritos a seguir:

- Permitir a exploração da operação de movimentação portuária pelo setor privado;
- Promover investimentos em superestrutura, a modernização da operação, com a aquisição de equipamentos novos e mais produtivos pelo setor privado;
- Reduzir o tempo de espera e de permanência dos navios;
- Permitir a exploração de cargas de terceiros em terminais de uso privativo, antes limitado às cargas próprias;
- Promover a concorrência entre terminais e entre portos, por meio do arrendamento das instalações e de terminais a empresas privadas; e
- Adequar a quantidade de mão-de-obra na operação portuária, segundo os novos processos tecnológicos e produtivos.

Entre os avanços mais expressivos com a implementação da Lei 8.630/93 merecem destaque:

a) Criação do CAP, instituído em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, com incumbências de governança, participando, em parceria com as Autoridades Portuárias, da regulamentação de algumas atividades portuárias, exercendo, em alguns casos, o papel de última instância deliberatória. A composição do Conselho foi concebida visando estimular a participação de todos os agentes econômicos envolvidos, a saber: o poder público – federal, estadual e municipal(bloco I); os operadores portuários, os armadores e os terminais privativos(bloco II); os diversos sindicatos dos trabalhadores que atuam na zona portuária (bloco III); e, os usuários – exportadores, importadores – o bloco IV.

b) Extinção do monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos com a transferência da operação portuária para operadores privados pré-qualificados na Autoridade Portuária.

c) Criação da figura do operador portuário, pessoa jurídica pré-qualificada junto à Autoridade Portuária que pode explorar integralmente um porto através de concessão, ou parcialmente, através de arrendamento de terminais, de áreas ou de serviços (Capítulo III da lei 8.630/93).

d) Quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalação da mão-de-obra para as operações portuárias.

e) Criação, no âmbito de cada porto, de um Órgão Gestor de Mão-de-Obra Portuária Avulsa (OGMO), com a finalidade de cadastrar, registrar e treinar a mão-de-obra dos trabalhadores portuários; atender às requisições de mão-de-obra efetuadas pelos operadores para operação dos navios; arrecadar junto aos operadores a remuneração e respectivos encargos relativos à mão de obra solicitada/fornecida. A constituição dos OGMO extinguiu o monopólio de fornecimento de mão-de-obra pelos sindicatos conforme legislação até então vigente, e foi motivo de forte reação dos trabalhadores avulsos, especialmente em Salvador e Santos.

f) Fomento da concorrência intraporto (entre terminais localizados no mesmo porto) através do arrendamento de instalações e de terminais, em portos públicos, a

empresas privadas, assim como da permissão para operação de carga de terceiros por parte de terminais privados.

g) Diversificação das tarifas e estímulo à concorrência intra e interportos.

Conforme Pinheiro (2005), o foco do processo de transferência da gestão do setor público para o privado, no subsetor portuário, foi a concessão dos terminais de contêineres nos principais portos, uma vez que a grande maioria das cargas líquidas e a granel já transitava em terminais privados. A evidência disponível mostra que este processo possibilitou elevar o investimento e a produtividade, mas apenas uma pequena parte desse aumento de produtividade foi transferida aos embarcadores, por meio de tarifas mais baixas. A explicação para isso parece ter sido a ausência de uma concorrência mais expressiva entre portos. Além disso, a reforma regulatória no subsetor portuário foi interrompida a meio caminho e acabou não produzindo uma estrutura institucional bem definida, com a sobreposição de responsabilidades e conflitos de interesse por parte dos diferentes órgãos do subsetor.

Araújo Jr. (2005) pontua que a ambigüidade das normas portuárias brasileiras é um resultado da criação tardia da ANTAQ, em 2001. Esta anomalia também marcou a reforma de outros subsetores de infraestrutura, com conseqüências variadas, mas sempre nocivas ao interesse público. Quando a ANTAQ iniciou suas atividades, a concessão dos portos já havia sido concluída, e, em Santos, os novos operadores de terminais dispunham de contratos de arrendamento assinados com a Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), com prazos que variavam de 20 a 25 anos, renováveis por igual período. Conforme constatou a própria ANTAQ (2003, p.11):

O que se depreende da análise dos contratos de arrendamento celebrados no Porto de Santos é que as preocupações centrais da Codesp, à época, estavam voltadas primordialmente para a definição de metas de movimentação de mercadorias, de realização de investimentos pelos futuros arrendatários, bem como de arrecadação de recursos parafiscais via leilão. As preocupações geradas por restrições orçamentárias preponderaram sobre as de natureza regulatória e de eventuais mecanismos de defesa da concorrência.

Os exemplos acima remetem à chamada Teoria Econômica da Regulação, ou Teoria da Captura, que teve seu início na década de 70, com os escritos de Stigler e Jordan, entre outros. O artigo "The Theory of Economic Regulation", de autoria de Stigler (1971), é baseado na observação empírica de que a regulação tende a

favorecer os atores economicamente mais fortes ao capturar os reguladores. Ele tem como tese que, como via de regra, regulação é adquirida pela indústria e é desenhada e operada primordialmente em seu benefício. Na sua argumentação, regulação necessariamente implica redistribuir renda, gerando custos para alguns grupos e benefícios para outros. Neste caso, grupos mais organizados e envolvidos com o serviço regulamentado, dispo de maiores recursos (produtores), teriam maior probabilidade de influenciar o processo regulatório. Isto ocorreria em detrimento de grupos maiores e difusos, como os consumidores, que, embora diretamente afetados por ela, têm pouca informação específica sobre a atividade a ser regulamentada e um alto custo de organização. Numa etapa, posterior, esses estudos empíricos foram modelados formalmente por Peltzman (1976), dando uma maior estrutura à teoria.

Dentro deste modelo, a impossibilidade de definir de forma perfeita os ganhos e perdas devido à regulação, em conjunto com os custos de captura (*lobbies*), faz com que o grupo vencedor não receba um ganho tão grande quanto poderia ser concedido pelo regulador, pois, levando em conta a oposição dos perdedores, será do interesse do regulador produzir uma coalizão que contenha membros do grupo perdedor. Como o regulador/legislador, ele irá até o ponto em que o apoio marginal obtido é igual à oposição marginal gerada.

Apesar de exercer forte influência até hoje, a teoria da captura tem sofrido críticas por não levar em conta todas as instituições que existem na prática para fazer funcionar a relação entre políticos e reguladores e que são fundamentais para entender por que a regulação toma a forma que observamos. Na prática, é preciso adicionar as instituições políticas ao modelo Stigler/Peltzman para entender como a regulação demandada pelos diversos grupos é ofertada, sem que se observe o caos completo ou brigas sistemáticas.

Foi para responder a esta necessidade que tem surgido, nos últimos quinze anos, a literatura de teoria política positiva (MUELLER, 1999) que enfatiza os mecanismos que o legislativo dispõe para controlar as burocracias (agente) ou incentivá-las a se comportar de acordo com as preferências dos políticos (principais), dentre eles o monitoramento direto, a nomeação de diretores e a ameaça de legislações restritivas à autonomia das agências.

Uma das principais conseqüências da forma específica de regulação escolhida por um país é o nível de risco regulatório que esta escolha acarretará. Um regulador com muito poder discricionário terá maior flexibilidade e capacidade de implementar políticas tendo maior capacidade de resolver problemas e atingir objetivos. No entanto este poder também permite que o regulador tome atitudes que expropriem as firmas. Naturalmente os investidores levarão estas questões em conta ao tomarem suas decisões de quanto e como investir. A capacidade dos legisladores controlar os reguladores é central nesta questão. (Mueller, 1999;p.50)

Na próxima seção vamos detalhar como se deu a evolução modelo de gestão do subsetor portuário no Brasil e, especificamente, na Bahia.

3.3 MODELO DE GESTÃO

A história portuária brasileira foi caracterizada por um estreito relacionamento com o poder público. A primeira regulamentação abrangente da atividade portuária brasileira foi o Decreto 24.599/34 que colocava a exploração dos portos públicos a cargo da administração estatal (SANTANA NETO, 2005). Em julho de 1975, o subsetor portuário passou por uma forte centralização com a criação da Empresa de Portos do Brasil S/A (PORTOBRÁS) (GREMAUD; VASCONCELOS, TONETO JR, 2002) dentro da perspectiva do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (PNDE), realizado no governo Geisel, que buscava alterar a estrutura produtiva brasileira de modo a fortalecer a capacidade de exportar de nossa economia.

A PORTOBRÁS foi, até sua extinção em 1990, responsável pela gestão dos portos públicos brasileiros, sendo da sua competência: definir os programas orçamentários, as políticas tarifárias e de pessoal e as decisões sobre novos investimentos

Conforme destacado por Faria (1998) e Alban (2002), do ponto de vista da modernização, o modelo estatal vigente, ao final dos anos 1980, cristalizou privilégios e favorecimentos inadmissíveis ao novo modelo econômico que, rapidamente, espalhava-se pelos continentes, colocando os portos brasileiros entre os mais caros e ineficientes do mundo. Alban (2002) atribui, ainda, a não modernização dos portos brasileiros à falta de investimentos e competição, pois sendo o Estado o gestor da operação seria menor a preocupação com produtividade, qualidade e custos.

Pode-se ver neste caso o exemplo da “crise de eficiência” apresentada por DiMaggio e Powell (1983) no qual a inércia das organizações em alcançar a conformidade com as regras, normas e crenças institucionalizadas entra em conflito com critérios de eficiência.

No caso da atividade portuária, começa nos anos 90 uma reestruturação que, numa perspectiva de descentralização, visava superar o momento de forte crise e indefinição que atravessava, em virtude da impossibilidade do Estado em realizar os investimentos necessários. O marco deste início de processo foi a extinção da PORTOBRÁS. Na seqüência, as atividades executivas de operação e administração dos portos, hidrovias e eclusas, pesquisa, ensino portuário, dragagem e outras correlatas foram transferidas aos estados e às Companhias Docas, sociedades de economia mista e ex-subsidiárias da extinta estatal. No entanto, a tarifação portuária e seus reajustes continuavam centralizados pela União. O regime de trabalho dos portuários e estivadores não sofreu alteração, sendo mantidas todas as condições que tiravam a competitividade do subsetor. Além disso, os usuários, atores fundamentais no processo, continuavam à margem das decisões mais importantes da operação portuária – aquelas ligadas aos investimentos a serem feitos e à fixação dos custos a serem cobrados pelos serviços prestados.

Era necessário redesenhar o sistema portuário brasileiro aproximando-o dos indicadores de desempenho internacionais, reduzindo a defasagem tecnológica existente em relação aos principais portos do mundo. Esse novo modelo iria ainda exigir um forte componente regulatório para garantir a defesa da concorrência na atividade portuária a partir da nova realidade, na qual haveria uma substancial ampliação do papel a ser desempenhado pela iniciativa privada, descentralização das decisões de investimento e redução do grau de verticalização da operação portuária (SANTANA NETO,2005).

Em suma, o modelo preconizado determinava a redução da intervenção do Estado, o incentivo à iniciativa privada e à concorrência, como pilares para assegurar a queda do custo da operação portuária pelo aumento da produtividade.

A Figura 3 descreve a maneira como as diversas instituições criadas ou reestruturadas no contexto da Lei 8630/93 se relacionam, bem como o conjunto de organizações que interferem diretamente no processo.

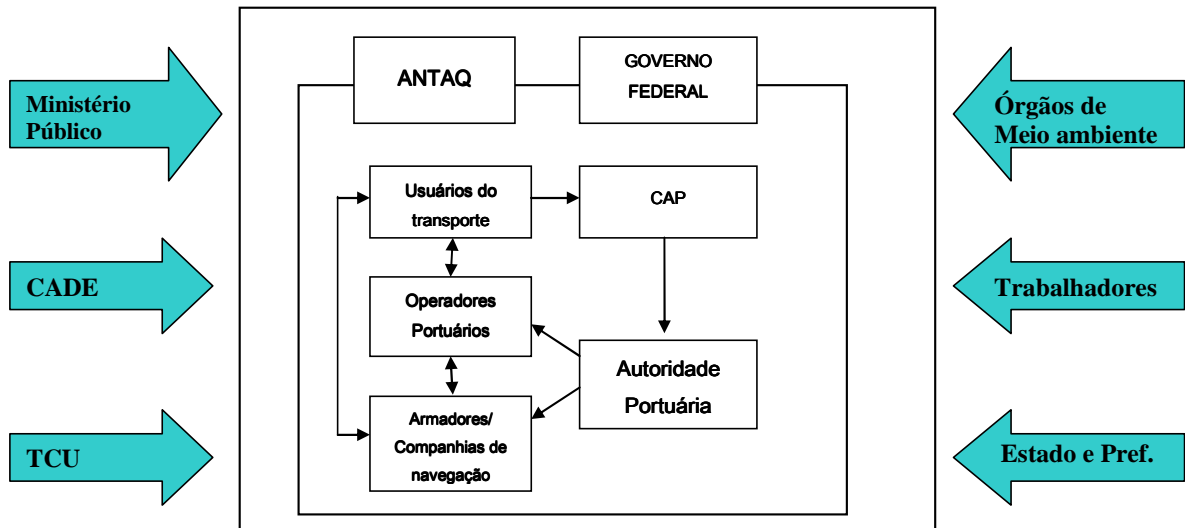


Figura 3 - Modelo Institucional – esquema básico

Fonte: Elaborado pelo autor

No subsetor portuário baiano, a Autoridade Portuária é exercida pela CODEBA, a quem cabe explorar e administrar os portos de Salvador, Ilhéus e Aratu. Criada em 1977 como uma sociedade de economia mista, com participação da PORTOBRÁS (77,4%) e Governo do Estado da Bahia (22,6%), assumiu a gestão do porto a partir da extinção da PORTOBRÁS em 1990.

As administrações portuárias estatais, que acumulam as funções de autoridades portuárias, são integralmente controladas pelo poder executivo da instância geopolítica responsável pela exploração do porto. No caso do subsetor portuário baiano esse controle é do Governo Federal, inicialmente representado pelo Ministério dos Transportes, e, a partir de maio de 2007, pela Secretaria Especial de Portos (SEP), criada pelo Governo Federal, com a responsabilidade de equacionar os problemas do Subsetor Portuário Brasileiro. O compartilhamento do poder decisório com outros agentes portuários está limitado ao CAP que, no entanto, tem prerrogativas limitadas e ainda carentes de definição (LACERDA, 2005). Em princípio, a CODEBA deveria ser regulada diretamente pelo CAP, mas, na prática, isto não acontece, pois, como empresa pública, a CODEBA não pode ser formalmente subordinada a outro organismo, mesmo que criado e proposto por lei ou estatuto. Esta é, certamente, uma inconsistência grave do modelo, pois, com ela,

a efetividade da regulação do CAP, depende da boa vontade de implementação por parte da Autoridade Portuária. (ALBAN, 2004).

Segundo colocado por Alban (2004), os Operadores Portuários deveriam se constituir no principal instrumento de concorrência e modernização dos portos. Em tese, a idéia é de que armadores e usuários sejam livres para escolher o seu operador ou até estabelecer a sua própria empresa de operação. Na prática, o processo de arrendamento de áreas específicas no porto, em conjunto com a necessidade de escalas elevadas para viabilização do negócio pode levar a criação de um monopólio regional, o que demanda uma necessidade de regulação sobre o arrendatário, claramente definida no processo de licitação, bem como uma forte atuação da Autoridade Portuária na fiscalização do processo.

De uma maneira geral, no Brasil, a transferência da gestão do sistema estatal de infraestrutura para o setor privado foi bastante estudada, pelo poder público. Nem tudo, entretanto, vem ocorrendo conforme o planejado. O fato é que, ainda que o desenho das reformas institucionais, tomando por base a experiência internacional, tenha sido cuidadoso, sua implementação, por problemas políticos e fiscais, acabou ocorrendo maneira muito apressada. Assim, em vários subsetores, a privatização acabou se dando antes do estabelecimento das agências e mesmo dos marcos regulatórios. De outro lado, os corpos funcionais das agências, oriundos das velhas estruturas estatais, ainda não dominavam adequadamente o novo aparato institucional. Dessa maneira, viveu-se uma espécie de fase de transição, em que são inúmeros os conflitos inter e intra consumidores, concessionários e organismos planejadores e reguladores (ALBAN, 2004). Passados mais de cinco anos esta ainda é uma realidade presente no subsetor portuário.

No capítulo a seguir serão apresentados o modelo de análise e os procedimentos metodológicos utilizados para buscar, no discurso dos principais atores envolvidos no processo de gestão e utilização do subsetor portuário baiano, a referência para que se possa entender melhor esses conflitos, analisando as relações entre esses atores e o impacto do ambiente cultural, regulatório e concorrencial nas suas ações.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS, TÉCNICAS E DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA

Será apresentado, a seguir, o problema de pesquisa que norteou este trabalho e a metodologia utilizada para buscar, no universo de pesquisa, a resposta à sua questão principal.

4.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Este trabalho se propõe a apresentar a visão dos principais atores do processo portuário baiano, em relação à estrutura de governança do subsetor, buscando verificar junto a esses atores como está funcionando o processo de solução dos principais gargalos ao seu desenvolvimento, tendo como questão central o entendimento de *como a questão institucional interfere no processo de solução dos gargalos logísticos no Estado da Bahia, especificamente no subsetor portuário*.

4.2 MODELO DE ANÁLISE

Para que seja possível responder a questão acima, buscou-se, junto aos principais atores do processo, um posicionamento em relação a dois grandes tópicos: os gargalos logísticos do subsetor e a sua estrutura de governança.

No que se refere aos gargalos logísticos do subsetor, dois pontos foram salientados:

- Posição dos investimentos => Procura avaliar os investimentos colocados como indispensáveis para o desenvolvimento do subsetor, tanto no que se refere à sua efetiva importância, como ao ritmo de sua implementação;
- Formas de provisão => Busca entender qual a forma de provisão mais adequada, na visão dos atores envolvidos, para viabilizar os investimentos necessários ao subsetor;

Estes pontos são suportados pelo capítulo 2 e sub-item 2.1 da revisão teórica, que tratam do processo de definição dos investimentos necessários para atender as demandas do subsetor portuário e das possíveis formas de provisão.

Já na análise da estrutura de governança do subsetor portuário e da sua influência no desenvolvimento do subsetor, foram consideradas as seguintes dimensões:

- Modelo de gestão => Permite avaliar a divisão de atribuições entre as diversas entidades envolvidas, o perfil adequado dos gestores (político ou técnico), e a qualificação dos quadros das organizações gestoras;
- Modelo de regulação => Avalia a adequação do modelo de regulação em suas principais funções, ou seja: garantia do retorno social (preço e serviço), do retorno do investimento (competitividade), e da transparência e cumprimento dos contratos, bem como a atuação da agência reguladora;
- Relevância => Busca avaliar a interferência da estrutura de governança no equacionamento dos gargalos logísticos do subsetor;

O suporte teórico para essas dimensões está nos sub-itens 3.2 e 3.3 da revisão teórica, que busca apresentar os principais modelos de regulação e como os mesmos se aplicam no subsetor portuário, além do resumo da construção do modelo de gestão vigente no subsetor portuário.

O Quadro 1, a seguir, resume o modelo de análise utilizado no trabalho.

Conceito	Dimensões	Indicadores	Métrica
Gargalos logísticos do subsetor portuário baiano	Posição dos Investimentos	=> Adequação => Nível de implementação	Entrevista com atores chave do processo
	Formas de Provisão	=> Estatal => Privado => Misto (PPP)	
Estrutura de governança do subsetor portuário	Modelo de Gestão	=> Adequação do modelo (atribuições, conflitos, etc) => Perfil dos gestores	
	Regulação	=> Adequação do modelo => Garantia do retorno social (preço e serviço) => Garantia do retorno do investimento (competitividade) => Transparência e garantia de contratos => Papel da agência reguladora	
	Relevância	=> Impacto na solução dos gargalos logísticos	

Quadro 1 - Modelo de Análise

Fonte: Elaborado pelo autor

O universo da pesquisa foi o dos portos públicos da região metropolitana de Salvador, constituído pelos portos de Salvador e Aratu, devido aos mesmos representarem a maior parcela de movimentação de produtos do Estado da Bahia. Além disso, existe um CAP único para os dois portos, o que facilita o processo de discussão com os diversos atores envolvidos.

Foi analisado o período que vai do início do processo de modernização dos portos, caracterizado pela promulgação da Lei 8.630/93, até os dias de hoje, com o foco maior a partir do ano 2000.

Para obter esta visão recorre-se a uma estratégia de análise qualitativa do objeto (GODOI, BANDEIRA DE MELLO e SILVA, 2006), considerando a aderência do escopo do trabalho às principais características de uma pesquisa qualitativa, conforme descrito por Godoy (1995), ou seja:

- o ambiente natural como fonte direta de dados, e o pesquisador como elemento fundamental;
- o caráter descritivo;
- o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida, como preocupação do investigador;

No que se refere ao método, a análise qualitativa tem a entrevista como elemento fundamental, visto que:

Do ponto de vista metodológico, a melhor maneira para se captar a realidade é aquela que possibilita ao pesquisador, **colocar-se no papel do outro**, vendo o mundo pela visão dos pesquisados. (GODOY, 1995, p.61, grifo do autor).

Nesses casos, a definição de critérios segundo os quais serão selecionados os sujeitos que vão compor o universo de investigação é algo primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado. A descrição e delimitação da população base, ou seja, dos sujeitos a serem entrevistados, assim como o seu grau de representatividade no grupo social em estudo, constituem um problema a ser imediatamente enfrentado, já que se trata do solo sobre o qual grande parte do trabalho de campo será assentado (DUARTE, 2002).

Foi considerada, neste caso, uma amostra não probabilística intencional (BERQUÓ, 1981), o que se justifica pela especificidade do objeto da pesquisa, em que foram selecionados representantes das principais instituições e organizações que participam do processo de gestão e utilização da infraestrutura portuária.

Para capturar as principais demandas e problemas encontrados, bem como a visão dos atores em relação à estrutura de governança que suporta o subsetor portuário, recorreremos à técnica de entrevistas em profundidade (MALHOTRA, 2002), realizando um total de quinze entrevistas com um conjunto de atores representativo das relações interorganizacionais existentes, conforme descrito no Quadro 2.

Entrevista	Empresa	Cargo	Categoria
E01	USUPPORT	Dir. Executivo	Usuário
E02	BRASKEM	Dir. Sup. e Log.	Usuário
E03	CODEBA	Coordenador Aratu	Autoridade Portuária
E04	GLOBAL	Resp. Comercial	Armador Líquidos
E05	UCAR	Dir. Supply Chain	Usuário
E06	ANTAQ	Pres. CAP SSA	Agência Reguladora
E07	J. RUBEM TRANSPORTES	Proprietário	Transportador
E08	PREFEITURA	Rep Pref. No CAP	Prefeitura
E09	FIEB	Vice-Presidente	Especialista
E10	FIEB	Consultor e ex-CAP	Especialista
E11	GOVERNO/SEINFRA	Rep. Gov. no CAP	Estado
E12	SIND. TRAB. PORTUÁRIOS	Rep. Trab no CAP	Trabalhadores
E13	MARUBA	Agente comercial	Armador Container
E14	TEQUIMAR	Gerente Negócio NE	Terminal Líquidos
E15	TECON	Gerente de Operações	Terminal Container

Quadro 2 – Lista dos Entrevistados

Fonte: Elaborado pelo autor

Estas entrevistas tiveram o suporte de um questionário com doze perguntas fechadas e duas abertas. A utilização de réguas padronizadas para a maioria das questões visa permitir uma comparação entre os diversos posicionamentos a serem apresentados, de forma objetiva, minimizando interpretações por parte do pesquisador. No entanto, mesmo nas questões fechadas, foi solicitado que se fizesse um comentário sobre a resposta, visando estimular a livre expressão da percepção dos sujeitos em relação ao tema, permitindo também uma análise diversificada e plural em relação ao objeto da pesquisa. As entrevistas tiveram uma duração média de uma hora, sendo registradas, por escrito, não só as respostas às

questões fechadas, como, principalmente, todos os comentários e posicionamentos apresentados.

Conforme pode ser observado no Anexo 1, o questionário foi dividido em quatro temáticas, sendo que cada uma tinha um conjunto de questões associadas. As de número 1 a 5 buscam avaliar os investimentos previstos para o subsetor, sua importância, ritmo de implementação e modelo de provisão. As de número 6 e 7 se relacionam com o modelo de gestão portuária. As de 8 a 13 avaliam o modelo de regulação nas suas diversas facetas e conflitos. O questionário finaliza com uma questão que, resumindo as anteriores, pede uma avaliação do entrevistado sobre o impacto desta estrutura na solução dos gargalos logísticos do subsetor.

Para a análise dos dados colhidos, as questões fechadas foram tabuladas e comparadas em termos quantitativos e percentuais, de forma a visualizar tendências, seja no conjunto dos entrevistados, ou em grupos específicos. Quanto ao conjunto do discurso apresentado, seja nas questões abertas ou nos comentários referentes às questões fechadas, utilizou-se um método de análise do discurso que permite compreender a realidade a partir da sua interpretação (BARDIN, 1977). Essa análise busca apreender o máximo de conteúdo desse discurso, sempre procurando comparar os posicionamentos, tanto com a teoria apresentada, como com as questões fechadas. Esta visão é complementada pela observação participante (YIN, 2001) do autor, diante da sua atuação como usuário e operador portuário, desde 1988, e análise documental, principalmente no que se refere à legislação aplicada ao subsetor, posicionamento da agência reguladora (ANTAQ) e relatórios de órgãos gestores (GEIPOT) e de financiamento (BNDES).

Para que se minimizem as possibilidades de contaminação pelo viés do autor, foi aplicada a técnica de triangulação de dados de forma a garantir uma maior confiabilidade na coleta das informações pertinentes ao objeto de estudo.

5 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Analisando o discurso dos atores envolvidos, buscando verificar a influência da estrutura de governança no desenvolvimento do subsetor portuário, pode-se apreender uma série de nuances desse processo que contribuem para a discussão de como o ambiente institucional interfere diretamente no comportamento e nos resultados das organizações que o constituem.

Seguindo o modelo de análise, apresentam-se a seguir as questões que foram colocadas para cada ator, e o perfil de respostas encontrado.

A primeira categoria a ser avaliada é a que trata dos gargalos logísticos do subsetor portuário baiano, no que tange aos investimentos previstos, sua importância, ritmo de implementação e modelo de provisão.

5.1 GARGALOS LOGÍSTICOS

Segundo colocado por Scott (1995), a estrutura de governança de um setor é, em grande parte, resultado da atuação do Estado. Esta atuação é avaliada pelos atores participantes da dinâmica do subsetor, principalmente a partir da capacidade do Estado em definir as estratégias para o desenvolvimento e colaborar para a sua implementação (Tabela 3).

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
1. Os projetos de investimento existentes atendem às demandas do subsetor?	(1) Atendem	3	20%	E03;E06;E13
	(2) Atendem em boa parte	6	46%	E02;E05;E08;E12;E14;E15
	(3) Atendem mais ou menos	4	16%	E01;E07;E10;E11
	(4) Atendem pouco	2	13%	E04;E09
	(5) Não atendem		0%	

Tabela 3 – Resumo questão 1

Fonte: Elaborado pelo autor

Uma parcela significativa dos atores (nove, em quinze entrevistados) acreditam que o portfólio de investimentos apresentado atende, em boa parte, as demandas do subsetor. Outros seis, entre eles o representante do Governo do Estado, acreditam que eles atendem mais ou menos, ou pouco.

Isso indica que boa parte das ações e investimentos a serem realizados são validados pelos usuários. As divergências, na sua maioria, referem-se à própria dinâmica da economia e visões diferenciadas do problema. No caso específico do Governo do Estado, existe uma tendência para criar fatos novos que o diferenciem de governos anteriores.

Esta tendência se confirma quando, solicitados a avaliar se investimentos relevantes não foram considerados, a maioria (doze, em quinze entrevistados) citou pelo menos um (Tabela 4).

Questão	Réguas	Frequência	%	Identificação
2. Existe algum projeto de significância que não foi considerado? Caso exista, citar.	(1) Sim	12	80%	E01;E03;E05;E06;E07;E08;E09;E10;E11;E13;E14;E15
	(2) Não	3	20%	E02;E04;E12

Tabela 4 – Resumo questão 2

Fonte: Elaborado pelo autor

Neste caso, surgem com maior ênfase os novos investimentos previstos pelo Governo do Estado, como o novo porto na Ponta do Ramos, entre Ilhéus e Itacaré, e a interligação ferroviária deste porto com o Oeste baiano, além de investimentos nos terminais de grãos líquidos e sólidos do Porto de Aratu. O representante da Prefeitura reforça a necessidade de uma nova utilização para o Porto de Salvador.

A ampliação do porto deveria ser mais ampla, envolvendo a Feira de São Joaquim, a Polícia Federal e o Ferry Boat, que estão em área da CODEBA. No caso da feira, a mesma seria transferida para um local onde tivessem condições dignas de trabalho.

Os armazéns de carga geral, que hoje são utilizados como armazenagem barata, pois os piers em frente a eles não recebem mais navios, devido ao calado, seriam transformados em um terminal de passageiros, com infraestrutura internacional, para atender à demanda anual de 115 transatlânticos com cerca de 300 mil passageiros / tripulantes. A carga geral seria transferida para um porto seco. (E08 - Representante da Prefeitura no CAP).

A falta de uma análise mais profunda do fluxo de cargas do estado bem como de um Plano Diretor dos portos do estado foram indicadas como possíveis causas para a não inclusão desses investimentos.

No mapeamento dos gargalos o governo não trabalhou com fluxos de carga, subestimando o volume de movimentação de carga portuária, e isto impacta na priorização dos investimentos (E01 - Diretor Executivo da USUPPORT).

Para que possam ser apresentados estes investimentos é necessário um estudo mais aprofundado. Deve ser feito um Plano Diretor, com uma visão de longo prazo, e analisando as possíveis interferências (tendências econômicas, ambientais, etc) (E09 - Vice-Presidente da FIEB).

Os questionamentos sobre a profundidade dos estudos realizados, além da falta de alguns investimentos, própria da dinâmica da economia, visto que os mesmos foram realizados entre 2002 e 2004, têm como pano de fundo a disputa de

espaço e os conflitos entre as diversas estâncias do Estado (Federal, Estadual e Municipal) que atuam no subsetor. Conforme colocado por Michels (1968), o poder está associado a uma estrutura de dominação e, neste caso, esta estrutura está fortemente associada ao Governo Federal, pois é dele a gestão da Autoridade Portuária e boa parte da definição e controle da regulação. Estes conflitos são, em boa parte, resultantes do processo de mudança do modelo de gestão, iniciado nos anos 90. Os problemas decorrentes desse processo são ressaltados quando se avalia o ritmo de implementação dos investimentos (Tabela 5).

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
3. Como você considera o ritmo de implementação desses projetos?	(1) Muito Acelerado		0%	
	(2) Acelerado		0%	
	(3) Normal		0%	
	(4) Lento	2	13%	E03;E06
	(5) Muito Lento	13	87%	E01;E02;E04;E05;E07;E08;E09;E10;E11;E12;E13;E14;E15

Tabela 5 – Resumo questão 3

Fonte: Elaborado pelo autor

A grande maioria (treze, em quinze entrevistados) considera o ritmo como muito lento, sendo que apenas os representantes de órgãos gestores do porto (CODEBA e ANTAQ) classificaram o ritmo como lento. Quando solicitados a citar as maiores dificuldades que afetam o ritmo de implementação desses projetos, tanto usuários como representantes da estrutura de gestão apresentaram pontos de melhora para o processo.

Temos, da parte dos usuários, a visão de que um dos pontos de destaque é a incapacidade de gestão e morosidade da autoridade portuária (CODEBA).

Nos últimos sete anos a CODEBA não fez, e não deixou fazer, nada (E01 – Diretor Executivo da USUPPORT).

Falta de capacidade de gestão da administração portuária. Falta de foco no cliente e influências políticas. Os atrasos causados por licenças ambientais e MP são menores em relação aos primeiros. (E01 – Diretor Executivo da USUPPORT).

Neste caso é muito forte, no discurso, a presença da política se sobrepondo à gestão, reforçada pela constante troca de presidentes ocorrida na CODEBA nos últimos cinco anos, impactando diretamente na gestão e desenvolvimento de um planejamento de longo prazo. Conforme colocado por Pádua e Serra (2006), a eficiência da Autoridade Portuária como Administrador Portuário, na função de promover o desenvolvimento do porto, segundo a melhor gestão patrimonial, é um

dos pontos de diferenciação deste porto. No caso do subsetor portuário baiano, a falta dessa eficiência representa contra a sua imagem.

Instabilidade na gestão da CODEBA e falta de priorização pelo Governo. O Porto de Aratu já é visto pelos grandes Traders e Players petroquímicos internacionais como um problema. (E14 - Gerente de Negócios TEQUIMAR)

Conforme colocado por DiMaggio e Powell (1983), pressões institucionais de natureza isomórfica podem limitar os atores organizacionais na construção de organizações mais eficazes. O subsetor portuário baiano e o seu histórico de conflitos envolvendo regulação e concorrência reafirmam esta posição.

Outro ponto muito forte levantado pelos usuários é a falta de definição de uma estrutura de poder entre CODEBA, Ministério de Transportes, Secretaria dos Portos e ANTAQ.

Ineficiência do Governo. Falta de definição da estrutura de comando entre CODEBA, Ministério dos Transportes e ANTAQ.. Com a idéia da criação da Secretaria dos Portos, tudo ficou parado até a sua efetiva implementação. (E04 - Representante Comercial de Armador – Granéis Líquidos).

A situação atual, conforme colocado por Alban (2004), é consequência de um processo de privatização que ocorre antes da criação das agências reguladoras e do marco regulatório, o que gera uma transição com muitos conflitos, e de um modelo de regulação que não define claramente a responsabilidade de gestão entre Estado, ANTAQ, Autoridade Portuária e CAP (PINHEIRO, 2003).

Já no ponto de vista dos gestores do porto, a CODEBA coloca a falta de recursos e lentidão na aprovação dos projetos na ANTAQ como fatores chave. Do lado dos trabalhadores também existe a preocupação com a lentidão do processo que acaba interferindo no atendimento das demandas do porto.

Falta de recurso da CODEBA. Ela tem procurado parcerias, mas cada projeto fica cerca de dois anos na ANTAQ, principalmente com avaliações ambientais. O processo licitatório também é lento, além de permitir com que partes interessadas bloqueiem o processo através de recursos (E03 - Coordenador da CODEBA).

O processo de licitação é demorado demais. O porto precisa de um processo mais ágil, pois as demandas são urgentes. (E12 - Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Portuários).

Conforme colocado por Lacerda (2005), este é um dos fatores que diferenciam a gestão privada da pública. Na ausência de competição, existe maior necessidade

de mecanismos de controle. Porém esses mesmos mecanismos acabam por reduzir a versatilidade e a eficiência na gestão pública.

O representante da ANTAQ apresenta a falta de mobilização, principalmente política, por parte dos atores envolvidos, como fatores críticos para a lentidão na implementação. Este ponto é reforçado pelo representante do Governo do Estado que enxerga a falta de participação do Estado da Bahia no processo como um dos fatores de atraso, defendendo a estadualização do porto, como solução.

Falta mobilização, dos atores envolvidos, na busca dos recursos. Ações políticas, envolvendo governo e usuários, colocando esses investimentos como um projeto da sociedade baiana (como hoje ocorre em Suape). (E06 - Presidente do CAP- ANTAQ).

Falta uma ação incisiva do Governo do Estado, junto ao Governo Federal. Os problemas são recorrentes. Ou estadualiza a gestão ou então se posiciona mais fortemente junto ao Governo Federal. (E11 - Chefe de Gabinete SEINFRA).

O exemplo do Porto de Suape, que é um porto com gestão estadual, traz à tona, a questão da dificuldade do Governo Federal em priorizar demandas que são, em primeira instância, de interesse do estado ou do município. No entanto, segundo o próprio representante do Governo da Bahia, cabe muito mais ao Estado buscar este espaço, do que esperar que o Governo Federal abra mão de suas prerrogativas.

Conforme colocado por Scott (1995), as estruturas de governança, em um certo campo, apesar de poderem ser consequência de influências do macro sistema, ou de forças decorrentes de suas unidades constituintes são, indiscutivelmente, resultado da atuação do Estado. No contexto do subsetor portuário, estão presentes as três instâncias do Estado - Federal, Estadual e Municipal - cada uma buscando ocupar espaços e interferindo diretamente na construção do ambiente institucional.

Essa heterogeneidade no discurso e a atribuição de culpas entre as organizações que deveriam ser responsáveis pela gestão do subsetor portuário sinalizam um dos possíveis motivos para a situação difícil em ele se encontra, no que se refere ao equacionamento das suas principais demandas. Segundo Friedberg (1995) todo poder supõe um campo estruturado, com uma regulação dos comportamentos dos atores nele envolvidos, resultando em uma relação de troca, com regras definidas que regulam a ação. Quando essas regras não são claras,

definindo o espaço e o poder de cada agente, permitem com que *gaps* de decisão levem à postergação de demandas essenciais para o subsetor.

No que se refere à forma de provisão mais adequada ao atendimento dessas demandas (Tabela 6), a maioria coloca que é a híbrida (doze entrevistados em quinze), em que governo e a iniciativa privada dividem a responsabilidade dos investimentos (ver MENARD, 2004 e CABRAL e SILVA JR, 2009).

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
5. Qual o modelo de provisão que você considera como adequado para atender as demandas de investimento do subsetor? Cite vantagens e desvantagens	(1) Estatal	1	7%	E11
	(2) Privada	2	13%	E01;E14
	(3) Híbrido(PPP, terceirização, concessão, etc)	12	80%	E02;E03;E04;E05;E06;E07;E08;E09;E10;E12;E13;E15

Tabela 6 – Resumo questão 5

Fonte: Elaborado pelo autor

A posição do representante dos armadores resume bem esta visão:

Estatal, nunca. O ideal seria o Privado, mas tem o problema da função estratégica do porto e o fato do retorno do investimento em infraestrutura portuária ser baixo para os padrões privados. A alternativa é o híbrido, agora, com critérios técnicos e não políticos. (E04 - Representante Comercial de Armador – Granéis Líquidos)

Na realidade, existe uma tendência do empresariado em buscar a maximização do retorno do capital investido, assim como uma maior segurança institucional, representada pela defesa de critérios técnicos na regulação do processo. Isto, na maioria dos casos, não combina com a busca do retorno social associada aos investimentos em infraestrutura, em que, mais que critérios econômicos, existe a necessidade de viabilizar um modelo de desenvolvimento. Nesse caso, a estrutura híbrida permite que o governo busque os recursos necessários sem perder o direcionamento estratégico dos investimentos, ao tempo em que conta com a flexibilidade e agilidade do ator privado (CABRAL e LAZARINI, 2008).

O modelo europeu de criação dos chamados centros logísticos é um exemplo de aplicação das parcerias público privadas. Neste sentido, as estratégias são: a criação de organismos de defesa dos interesses privados nos terminais (portos); a participação das comunidades no desenvolvimento de áreas de serviço; a elaboração de projetos comuns entre as municipalidades e os terminais; e uma

participação efetiva das Câmaras de Comércio em defesa dos interesses dos usuários dos transportes (em especial portos) (ROSA, 2004).

Apesar da posição da maioria ser pelo modelo híbrido, existem defensores do modelo de provisão privado, tendo como argumento a falta de capacidade de gestão do Governo e a eficiência do subsetor privado. No entanto, percebe-se que não está claro para alguns atores envolvidos no processo, o que seja realmente uma privatização.

O ideal seria a privatização. O Porto faria uma grande licitação e a iniciativa privada assumiria, inclusive, a manutenção de berços e dragagem, pois, embora seja responsabilidade do Governo, ele não faz no tempo necessário. (E14 - Gerente de Negócios TEQUIMAR)

Segundo Lacerda (2005), a concessão das administrações portuárias a entidades privadas é prevista na Constituição Federal, mas o arcabouço legal criado com a Lei dos Portos não provê segurança para que isso seja realizado, pois as administrações portuárias são também autoridades portuárias e detêm atribuições tipicamente públicas, que não são passíveis de delegação ao setor privado. Apenas o representante do Governo do Estado defendeu o modelo estatal, desde que utilizando padrões privados de gestão.

A parceria público privada funciona, mas a pública também, desde que focada em resultado e com uma gestão técnica. (E11 - Chefe de Gabinete SEINFRA).

Independentemente do modelo, o que se percebe é a busca da eficiência na gestão, baseada em resultados, tanto econômicos quanto sociais, e dentro de prazos adequados à urgência das demandas.

Na próxima etapa da análise, parte-se para discutir a estrutura de governança do subsetor portuário, no que se refere aos modelos de gestão, regulação e a sua relevância para o processo.

5.2 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Na visão da economia de custos de transação, esta estrutura de governança é definida por Williamson (1993) como a matriz institucional dentro da qual a transação é integralmente definida. Esta matriz considera as distintas bases culturais e

institucionais que afetam as transações e é construída de modo a prover os mecanismos de incentivo e controle dos agentes que atuam dentro do sistema.

A promulgação da Lei dos Portos (8.630/93) representou uma mudança institucional no ambiente portuário que determinou um novo arranjo e que precisa ser avaliado.

A primeira questão se refere à adequação do atual modelo de gestão portuária às necessidades do subsetor (Tabela 7).

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
6. Como você classifica o modelo de gestão portuária atual no que se refere à sua adequação às necessidades do subsetor?	(1) Muito adequado		0%	
	(2) Adequado	2	13%	E04;E06
	(3) Necessita ajustes	7	47%	E03;E05;E07;E08;E11;E14;E15
	(4) Pouco adequado		0%	
	(5) Não é adequado	6	40%	E01;E02;E09;E10;E12;E13

Tabela 7 – Resumo questão 6

Fonte: Elaborado pelo autor

De um total de quinze entrevistados, apenas o representante da ANTAQ e um dos representantes dos Armadores consideram o modelo adequado, mesmo assim, com algum tipo de ressalva.

O modelo é adequado, mas precisa de ajustes na forma de gestão, de forma a permitir o seu melhor funcionamento. (E06 - Presidente do CAP-ANTAQ).

Desde que CODEBA / ANTAQ / Usuários, cada um, cumprisse o seu papel, que está bem descrito na lei. (E04 - Representante Comercial de Armador – Granéis Líquidos).

A maioria dos entrevistados (treze em quinze entrevistas) considera o modelo inadequado ou precisando de ajustes. Esta posição é mais reforçada nos representantes dos usuários, tanto nos embarcadores como nos prestadores de serviço que, em nome dos embarcadores, interagem com toda a estrutura.

O modelo com um órgão regulador, um conselho administrativo (CAP) e um órgão gestor é bom, mas:

- O órgão regulador não regula;
- O CAP não atua conforme as responsabilidades que lhe são atribuídas;
- A autoridade portuária tem uma gestão política; (E05 - Diretor de Supply Chain da UCAR).

Do que era para o que está, melhorou, mas precisa de mais profissionalismo e menos interferência política. A CODEBA precisa assumir o seu papel de gestora do porto, responsável pela sua administração e fiscalização dos arrendamentos (preços, investimentos e produtividade). O CAP deveria ter uma posição mais contundente. Ele é o local de reclamação

dos usuários, mas pouco eficiente na cobrança. (E07 - Proprietário de Transportadora e Despachante).

Nesse momento volta a aparecer a indefinição de atribuições entre as estruturas de gestão, bem como a forte interferência política no processo. Mais do que uma crítica ao modelo, existe um desconforto com a forma como ele está sendo implementado. Quando a análise vem de agentes mais comprometidos com a gestão do porto, o nível de crítica é menor.

Está melhorando. Até a criação da Secretaria dos Portos era só político. Está tentando mudar a atitude, mas ainda não conseguiu. Está privilegiando os técnicos do porto, mas eles precisam aprender gestão. Infelizmente, não existe um curso para técnico portuário no Brasil. (E12 - Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Portuários).

O desenho é interessante, mas não está bem implementado. Um dos problemas é que, quando um dos entes do processo quer, ele pode parar tudo. Deveria haver mais equilíbrio. (E15 - Gerente do TECON).

Conforme apresenta a teoria institucional, organizações interagem com seu ambiente à procura de legitimação. As estratégias escolhidas e as decisões empreendidas são influenciadas por uma inércia ambiental, no que concerne a conformidade às regras, às normas, e às crenças (mitos) institucionalizadas em conflitos com critérios de eficiência. Este posicionamento gera gaps entre a estrutura formal e as práticas realmente adotadas (DIMAGGIO; POWELL, 1983). O modo como o subsetor portuário se adequou ao novo modelo desenhado pela Lei 8.630, conforme colocado pelos próprios atores do processo, é um exemplo de aplicação desta teoria.

Quando perguntamos qual o perfil de gestor que melhor se aplica às necessidades do subsetor (Tabela 8), a opção da maioria (onze em quinze entrevistas) foi pelo perfil técnico, sendo que oito optaram por “técnico com experiência em gestão”, entre eles, os dois representantes dos órgãos gestores (ANTAQ e CODEBA) e um do Governo do Estado (SEINFRA).

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
7. Qual o perfil de gestor que melhor se aplica às necessidades do subsetor?	(1) Técnico com experiência no subsetor	3	20%	E07;E10;E13
	(2) Técnico com experiência em gestão	8	53%	E01;E02;E03;E06;E09;E11;E12;E14
	(3) Político com experiência no subsetor		0%	
	(4) Político com experiência em gestão	3	20%	E04;E08;E15
	(5) Político		0%	
	(6) Outro	1	5%	E05;

Tabela 8 – Resumo questão 7

Fonte: Elaborado pelo autor

O importante é que seja técnico, mas com experiência em gestão, que é mais efetivo, pois complementa a capacidade de gestão com a assessoria de quem conhece. (E11 - Chefe de Gabinete da SEINFRA).

Os portos devem ser geridos por especialistas que conheçam as questões do subsetor, o que não tem ocorrido nos últimos anos. Os gestores escolhidos nem tem perfil técnico, nem conhecimento. (E09 - Vice-Presidente da FIEB).

A opção “político com experiência em gestão” ficou com o voto do representante da Prefeitura e um dos Armadores. Neste caso, o foco foi na necessidade de uma articulação política para trazer os recursos necessários para o porto.

Desde que trabalhe. Os canais políticos são importantes para conseguir atender as demandas do setor. (E04 - Representante Comercial de Armador – Granéis Líquidos).

Um dos usuários apresentou uma alternativa híbrida:

O ideal é o modelo aplicado em muitos portos do mundo, que se assemelha a um sistema parlamentarista, pois tem um Presidente, que é um indicado político, que cuida apenas da imagem da empresa e das relações políticas, não interferindo na gestão, e um Primeiro Ministro que cuida da gestão de forma técnica e profissional. Isto permite, inclusive, uma transição para uma gestão completamente profissional (E05 - Diretor de Supply Chain da UCAR).

Embora a maioria concorde que o perfil técnico é o mais adequado, isto não se reverte numa mudança do quadro atual. A influência política no subsetor é muito forte tanto que, mesmo quem escolheu o perfil técnico, ressaltou a importância da articulação política na busca dos recursos. Nesse ponto, cabe o questionamento colocado por North (1990) no qual é possível explicar a existência de instituições ineficientes, mas não, a incapacidade das pressões competitivas em conduzir à sua eliminação.

Na realidade, a gestão política da coisa pública é uma das estratégias de dominação mais presentes neste processo.

...o exercício do poder não consiste em ordenar, mas em delimitar o campo, estruturar o espaço no qual são tomadas as decisões. O poder então é detido por quem cria a regra... (Faria, 2003, p.97).

No contexto da teoria institucional, as organizações são apresentadas como tendo duas dimensões essenciais: a técnica e a institucional. O gestor que não transite de forma adequada nessas duas dimensões terá muita dificuldade em

alcançar o nível de eficiência exigido pela sociedade. Neste caso, quanto mais claro for o ambiente institucional, mais tempo ele dedicará à dimensão técnica.

Dentro desse contexto, é fundamental que se avalie o modelo de regulação vigente. Adeptos da teoria institucional, entre eles Scott (1995) e North(1990) defendem a regulação como um dos pilares da sociedade moderna, sendo que normas, leis e sanções constituem a base da legitimação institucional.

As questões seguintes buscam avaliar este modelo, inicialmente, no que se refere à sua formatação, em seguida ao desempenho da agência reguladora, tanto em termos de execução das suas funções, como na sua capacidade de resistir a interferências e, por fim, buscando dos atores do processo um resumo dos principais conflitos existentes.

Quando questionados sobre a adequação do modelo em relação à garantia do retorno social (nível de preço e serviço), apenas dois dos quinze entrevistados consideraram o modelo adequado (Tabela 9), sendo que um deles foi o próprio órgão regulador (ANTAQ).

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
8. Como você enxerga o modelo de regulação vigente no subsetor no que se refere à garantia do retorno social (nível de preço e serviço)?	(1) Muito adequado		0%	
	(2) Adequado	2	13%	E04;E06
	(3) Necessita ajustes	7	47%	E03;E05;E08;E09;E10;E11;E14
	(4) Pouco adequado	4	27%	E01;E02;E12;E13
	(5) Não é adequado	2	13%	E07;E15

Tabela 9 – Resumo questão 8

Fonte: Elaborado pelo autor

O modelo é adequado, mas tem dificuldades devido à regulação ter ocorrido após o processo de privatização. Já herdou contratos feitos. Como adequar? (E06 - Presidente do CAP- ANTAQ).

A maioria considera que, no que tange ao retorno social, o modelo é pouco adequado ou necessita de ajustes.

A regulação ainda é muito débil, com indícios de captura econômica e política. A agência precisa garantir o nível de serviço que atenda aos usuários, no entanto, ela está muito distante deles. Os usuários deveriam fazer parte do conselho da agência (E01 - Diretor Executivo da USUPPORT).

Não existe fiscalização. Quem pode interferir (ANTAQ/SEC. PORTOS) está distante. Os arrendatários se aproveitam, e os usuários, que são aqueles que pagam a conta, estão totalmente abandonados (E07 - Proprietário de Transportadora e Despachante).

Este posicionamento por parte dos usuários reflete a sua insatisfação com o modelo de regulação e a forma como ele tem sido implementado. Conforme colocado por Mueller (1999):

Uma das principais conseqüências da forma específica de regulação escolhida por um país é o nível de risco regulatório que esta escolha acarretará. Um regulador com muito poder discricionário terá maior flexibilidade e capacidade de implementar políticas tendo maior capacidade de resolver problemas e atingir objetivos. No entanto este poder também permite que o regulador tome atitudes que expropriem as firmas.

A falta de definição nas relações de poder entre ANTAQ, CODEBA e CAP, conforme colocado por Lacerda (2005), bem como a distância da agência reguladora da realidade e dos problemas do subsetor, e a pouca participação dos usuários fazem com que o processo de regulação e administração do subsetor ainda esteja muito longe de garantir a efetividade no atendimento das suas demandas.

Outro ponto muito forte levantado pelos usuários é a possibilidade de captura política da agência e autoridade portuária, visto que a definição dos quadros gestores é prerrogativa do governo.

Segundo Alban (2004), a criação do CAP teve como objetivo minimizar os problemas de captura, visto que o mesmo é composto por representantes dos diversos segmentos do porto, permitindo uma gestão colegiada. No entanto, existe uma grande falha no modelo, que consiste na ausência de mecanismos formais para efetivação das decisões dos CAP, através das Autoridades Portuárias. Assim, sempre que houver divergências entre esses dois organismos, será preciso recorrer a instâncias superiores, como a recém criada ANTAQ e o CADE.

Um exemplo disso é o Contencioso entre o Terminal de contêineres do grupo Wilson Sons (TECON) e os Entrepostos Aduaneiros do Interior (EADI) no Porto de Salvador, que ocorre em torno da taxa, adicional à THC³, cobrada sobre os contêineres importados e destinados a estações aduaneiras fora da zona primária – as EADI sobretudo. É a chamada THC2. Para as EADI, trata-se de uma tarifa indevida, já que “duplica” a THC original (daí a denominação THC2) sem nenhuma agregação de valor (ALBAN, 2004).

³ Terminal Handling Charger – Tarifa cobrada pelos terminais portuários pelo manuseio dos contêineres.

Embora haja uma posição do CAP contrária à cobrança, essa decisão não foi implementada pela Autoridade Portuária, levando a disputas a instâncias superiores (CADE), visto que a própria ANTAQ, embora se posicionando contrária à cobrança, não teve nenhuma ação efetiva.

Já no que se refere à garantia de retorno do investimento, apresentado na Tabela 10, o número dos que o consideram o modelo de regulação adequado sobe para três, com a inclusão da CODEBA, mas ainda é a parcela menos representativa.

Atende à necessidade das empresas, mas elas deveriam investir mais em equipamentos. (E03 - Coordenador da CODEBA)

Questão	Réguas	Frequência	%	Identificação
9. Como você enxerga o modelo de regulação vigente no subsetor no que se refere ao retorno do investimento (Garantia de competitividade das empresas)?	(1) Atendem		0%	
	(2) Atendem em boa parte	3	20%	E03;E04;E06
	(3) Atendem mais ou menos	7	47%	E01;E05;E08;E09;E10;E14;E15
	(4) Atendem pouco	4	27%	E02;E11;E12;E13
	(5) Não atendem	1	7%	E07

Tabela 10 – Resumo questão 9

Fonte: Elaborado pelo autor

A maior parcela (doze em quinze entrevistados), visualiza o modelo como pouco adequado (principalmente os usuários), ou com a necessidade de ajustes.

A insatisfação tanto do lado dos usuários, como do lado dos operadores sinaliza problemas no modelo. Do lado dos usuários surge a insatisfação com os custos portuários e a produtividade.

O custo portuário é alto, a produtividade é baixa, assim como a remuneração dos empregados (nível social e escolaridade). A regulação tentou melhorar. A criação do OGMO busca quebrar o vínculo com o sindicato, mas não é o modelo mais produtivo. Questões trabalhistas tem impactado a gestão, através do confisco da receita, mas a CODEBA deixa correr as ações e muitas vezes nem se defende (falta de gestão). (E05 - Diretor de Supply Chain da UCAR).

Ao invés de concessões mediante pagamento de prêmios, que vão ser incorporados ao preço, deveria ser considerado o melhor projeto x melhor tecnologia x menor custo ao usuário. (E09 - Vice-Presidente FIEB).

Este tema é focalizado por Pádua e Serra (2006, p. 82), que colocam em relação ao subsetor portuário:

Um dos desafios atuais para o setor é promover o repasse para os embarcadores dos resultados do aumento da produtividade portuária, fruto da introdução de novas tecnologias operacionais. Esse efeito, ainda não totalmente integralizado, é a contrapartida da alteração da função de

produção, em busca da competitividade setorial. Não basta a redução de custos entre terminais e operadores. É preciso também que haja o repasse dos ganhos de produtividade aos usuários, através da redução dos custos logísticos totais, o que permitirá a expansão setorial.

Do lado dos operadores, embora exista uma tendência à defesa dos próprios interesses, são colocados questionamentos sobre parâmetros e dinâmicas das licitações.

Na parte de armazenagem está ok. Com uma distribuição equilibrada entre os operadores. Na parte de movimentação não funciona. Um terminal de contêineres não se viabiliza com uma movimentação inferior a um milhão de TEU's. Em vez de buscar mais um terminal, que não se viabiliza com os volumes atuais, deveria considerar a concorrência entre portos. (E15 - Gerente do TECON).

Existe até uma política clara para os investimentos (análise de viabilidade), mas não conseguem implementar a licitação. (E14 - Gerente de Negócios do TEQUIMAR).

Ao analisarmos o posicionamento do representante do TECON, existe claramente uma defesa do chamado monopólio natural, só que, neste caso, segundo Cabral (2006), exige-se um marco regulatório criador de mecanismos que indiretamente gerem incentivos à concorrência, através de uma política tarifária que considere não só o equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias, mas também inclua penalizações e prêmios para aumentos de produtividade e sua repartição com os usuários.

Existe também o problema de gestão da Autoridade Portuária, que deveria fazer a sua parcela na otimização de custos e aumento da produtividade, mas se perde nas questões trabalhistas e na incapacidade de investir em infraestrutura. Conforme colocado por Tovar e Ferreira (2006), embora exista arrecadação de recursos específicos para investimento na infraestrutura portuária, atualmente não há garantia de realização desses investimentos pelas administrações portuárias.

No que se refere à transparência e garantia dos contratos (Tabela 11), a quantidade de atores que considera o modelo adequado sobe para seis, do total de quinze, mas com algumas restrições.

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
10. Como você enxerga o modelo de regulação vigente no subsetor no que se refere à Transparência e garantia dos contratos?	(1) Atendem		0%	
	(2) Atendem em boa parte	6	40%	E03;E04;E06;E11;E14;E15
	(3) Atendem mais ou menos	3	20%	E08;E09;E10
	(4) Atendem pouco	4	27%	E01;E02;E12;E13
	(5) Não atendem	2	13%	E05;E07

Tabela 11 – Resumo questão 10

Fonte: Elaborado pelo autor

O representante da ANTAQ coloca que o fato de, quando da sua criação, a ANTAQ já ter encontrado os contratos de concessão realizados, coloca muita dificuldade na gestão desses contratos.

Se não estiver no contrato, esse tipo de garantia fica difícil regular. O detalhamento do marco regulatório tinha que ter ocorrido anteriormente ao processo de concessão dos serviços portuários. Como intervir nos contratos? (quebra de confiança). (E06 - Presidente do CAP- ANTAQ).

É significativa a parcela de entrevistados que considera que o modelo, no mínimo, necessita de ajustes, principalmente no que se refere à efetiva aplicação do que está escrito.

Falta ser aplicado, principalmente no que se refere ao cumprimento dos contratos. (E08 - Representante Comercial de Armador – Granéis Líquidos).

Existem brechas no contrato que fazem com que taxas cobradas pelo TECON, que os usuários, o porto e a ANTAQ entendem como indevidas, não conseguem ser eliminadas. (E09 - Vice-Presidente FIEB).

A ocorrência dos problemas relacionados ao suposto monopólio por parte do TECON⁴ na movimentação de contêineres, especialmente no que se refere à cobrança de taxas adicionais, não suportadas pelo contrato, cujo contencioso ainda é discutido nos tribunais e órgãos de defesa da concorrência, justifica a percepção, por parte dos usuários, de que o modelo vigente não garante a livre concorrência nem a aplicação efetiva das regras acordadas.

⁴ Em março de 2000 a CODEBA arrenda o terminal de contêineres do Porto de Salvador para o TECON, empresa do grupo Wilson Sons, no que veio a se caracterizar como um monopólio natural, visto que o volume de movimentação necessário à viabilidade dos investimentos só comportava um único grande *player*. Como se observa, no arrendamento do TECON, segue-se uma estratégia de baixa intervenção, adotando-se uma modelagem em que, sempre que possível, opta-se por uma coordenação via mercado. É em meio a essa modelagem que se desenvolve o contencioso da EADI Salvador com a TECON. O problema reside na taxa cobrada sobre os contêineres importados destinados a estações aduaneiras fora da zona primária – a chamada “THC2” ou “taxa de segregação de contêineres”. Essa taxa, segundo a EADI-Salvador, seria indevida, uma vez que duplica a THC original, sem nenhuma agregação de valor. (ALBAN, 2004).

Existem também questionamentos sobre a qualidade desses contratos e o seu impacto no processo portuário.

Os contratos deixam margem de dúvida. Trazem exigências que não tem nada a ver com a produtividade do porto. Projeções de crescimento não espelham a realidade. Devem ser feitos com seriedade, para dar retorno para a sociedade. (E07 - Proprietário de Transportadora e Despachante).

Não tem transparência. Falta informação, não se consegue ver como funciona. (E05 - Diretor de Supply Chain da UCAR).

Já o representante dos trabalhadores retoma o discurso de que a quantidade de normas e controles existentes, limita a ação do gestor portuário.

Deveriam criar normas não tão específicas (fechadas). O gestor do porto deveria ter mais autonomia, desde que garantido por um padrão básico de regulação. É tanto controle que o gestor fica com medo de atuar. (E12 - Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Portuários).

Quando a análise cai sobre o desempenho da agência reguladora (Tabela 12), apenas dois entrevistados, entre eles o representante da própria agência, consideram que ela é atuante. A maioria entende que ela precisa ter um papel mais assertivo.

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
11. Como percebe o papel da agência reguladora no subsetor?	(1) Muito atuante		0%	
	(2) Atuante	2	13%	E06;E15
	(3) Precisa atuar um pouco mais	8	53%	E03;E04;E08;E09;E10;E11;E12;E13
	(4) Precisa atuar muito mais	5	33%	E01;E02;E05;E07;E14
	(5) Não é atuante		0%	

Tabela 12 – Resumo questão 11

Fonte: Elaborado pelo autor

A agência reguladora deixa a desejar. Pouca celeridade nas pendências e falta de transparência são comuns. Se preocuparam em baixar normas e se afastaram do dia a dia. “Regular não é baixar normas”. Falta interação com os setores envolvidos. (E10 - Conselheiro FIEB)

O que garante um ambiente regulador justo é o compartilhamento das decisões entre os entes envolvidos no processo. Embora haja conflito de interesses, acima de tudo, existe o interesse comum do porto. É necessário aprofundar o debate. É preciso modificar o papel do CAP, dando a ele a autoridade prevista na lei dos portos. A escolha do gestor do porto deveria ser de responsabilidade do CAP (E09 - Vice-Presidente FIEB).

Na parte de regulação marítima ela é bastante atuante, mas, no porto, deixa muito a desejar. (E13 - Representante Comercial de Armador – Containeres).

A ANTAQ tem feito um trabalho interessante, mas precisa atuar mais. Definir critérios melhores para arrendamento, e atuar no planejamento estratégico do subsetor. (E07 - Proprietário de Transportadora e Despachante)

Muito lenta e centralizada em Brasília. A regionalização é muito importante. Está começando agora. (E14 - Gerente de Negócios TEQUIMAR).

No discurso dos principais atores envolvidos no subsetor portuário, percebe-se que o grande questionamento refere-se à distância da agência reguladora do dia a dia do porto, assim como da pouca participação dos usuários nas decisões referentes à regulação, que vão interferir diretamente nas suas atividades. Isto leva a um processo de decisão mais lento e distante da realidade do subsetor, o que também implica num menor comprometimento dos atores com o cumprimento desta regulação.

No que se refere à independência da agência reguladora (Tabela 13), nove dos quinze entrevistados consideram que ela recebe interferência tanto do governo como do subsetor privado, outros dois, colocam que ela recebe interferência apenas do governo e quatro colocam que ela é parcialmente independentemente, sendo que neles se incluem os representantes dos órgãos gestores (ANTAQ e CODEBA) e do Governo do Estado (SEINFRA).

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
12. Como você considera a independência da agência reguladora em relação ao governo e setor privado?	(1) Independente		0%	
	(2) Parcialmente independente	4	27%	E03;E06;E11;E12
	(3) Recebe interferência do Governo	2	13%	E14;E15
	(4) Recebe interferência do Setor Privado		0%	
	(5) Recebe interferência dos dois	9	60%	E01;E02;E04;E05;E07;E08;E09;E10;E13

Tabela 13 – Resumo questão 12

Fonte: Elaborado pelo autor

Precisa de autonomia financeira. Outro problema é a forma de nomeação dos diretores, que é política, quando deveria ser pela “notória experiência no subsetor” (E06 - Presidente do CAP– ANTAQ).

A falta de força da agência. Tem excelentes técnicos, que não têm sido prestigiados, nas decisões (E01 - Diretor Executivo USUPPORT).

A agência se omite, ou demora para dar respostas. Muda de posição a depender das interferências. Com isto se acaba tendo de recorrer a outras instâncias (Justiça, MP, etc.) (E02 - Diretora de Suprimentos e Logística da BRASKEM).

Nas colocações acima, pode-se perceber a presença das condições levantadas pela teoria da captura, conforme apresentado na discussão teórica dos marcos regulatórios do setor (seção 3.2). A dependência econômica da agência reguladora, bem como o fato de seus diretores serem indicados pelo executivo, a omissão em situações de conflito, como a contencioso TECON x EADI, bem como a inércia no processo de licitações, que pode representar a presença de novos atores, indicam que existe interferência não só do governo, mas também de outros grupos de interesse.

Segundo Salgado e Mota (2005), a experiência internacional ensina que os objetivos da regulação são mais bem atendidos quanto mais limitado é o espaço de influência de grupos de interesse sobre as decisões de cunho regulatório e quando há transparência nas decisões.

A interferência política na gestão do subsetor portuário está presente não só na agência reguladora como na própria Autoridade Portuária (CODEBA), que passou por uma sequência de sete Presidentes, nos últimos cinco anos, todos com indicação política, sendo que passou boa parte do ano de 2009 sem Presidente, devido a uma disputa política pela vaga.

Finalmente, quando solicitamos aos entrevistados para que levantassem os principais pontos de conflito, envolvendo a regulação, alguns itens se destacaram:

O fator ambiental posterga investimentos. A justiça acaba tendo de regular coisas que deveriam ser de responsabilidade da ANTAQ. O MP e do Trabalho acabam trazendo uma série de exigências que inviabilizam a atuação do OGMO responsável, a partir da Lei de Modernização dos Portos, por contratar, administrar o serviço e pagar aos trabalhadores portuários. (E04 - Representante Comercial de Armador – Granéis Líquidos).

O principal ponto é o Meio Ambiente. Necessita uma maior flexibilidade na legislação. Ela é muito exigente, inviabilizando o processo. O MP barra qualquer coisa que se tenta fazer. Tem muito cacique para pouco índio (MP, DRT, CRA, etc) cada um coloca um empecilho diferente nos projetos (E03 - Coordenador da CODEBA).

Quanto aos órgãos ambientais, foi dado um super poder a eles, mas não existe um plano diretor de ações ambientais. Eles estão sempre reagindo a projetos colocados. Muitas de nossas cidades nasceram e cresceram a partir do porto e hoje ele é um problema (querem desfazer-se dele). (E15 - Gerente do TECON).

Ambiental: o órgão tem carências técnicas para decidir, não tem prazos para seus posicionamentos e trata questões menores com a mesma ênfase das de grande monta (paralisante) Ex: o pedido de dragagem da Ponta Norte foi solicitado em 2002 e até hoje não teve uma definição. (E09 - Vice-Presidente da FIEB).

Os órgãos ambientais atrapalham mais do que ajudam. Deve haver uma responsabilidade ambiental tanto do governo quanto das empresas, mas há muito exagero (excesso de zelo, em detrimento do desenvolvimento). (E11 - Chefe de Gabinete da SEINFRA).

Conforme colocado por Cunha (2006), a desarticulação da função de controle (licenciamento e fiscalização) com o planejamento ambiental é uma falha de gestão na base dos conflitos em torno do licenciamento ambiental, cuja manifestação mais evidente é o tempo excessivamente longo dos processos decisórios. Contribui para esse fenômeno um outro aspecto do contexto de conflito, o medo de decidir que assalta os técnicos de governo, preocupados com os dispositivos da lei de crimes

ambientais que permitem seu próprio enquadramento em caso de decisões descuidadas. As rotinas de controle não contam com canais para as pressões legítimas dos diferentes setores da sociedade — que deveriam ser destinadas para a discussão de planos e diretrizes — e essas pressões alimentam a entropia dos processos. Um exemplo típico é o processo de autorização para dragagem dos canais e berços, que se arrasta há anos, tanto nos portos baianos como nos principais portos brasileiros, como o Porto de Santos, sendo que neste, o problema ainda é mais crítico, pois remete a um nível elevado de degradação existente.

Surge então a figura do MP, ocupando um espaço deixado pela inércia e falta de gestão das autoridades portuárias, zelando pelo respeito estrito à legislação. Conforme colocado por Cunha (2006), a ocorrência freqüente de conflitos e as queixas associadas provocam numerosas intervenções da promotoria, como foi o caso dos controles sobre a atividade de dragagem no Porto de Santos, quando um dos fatores da crise foi justamente uma reclamação quanto à contaminação da praia do Guarujá pelo retorno do material dragado despejado no mar.

No entanto, conforme colocado por boa parte dos atores envolvidos no processo, essa presença acaba se hipertrofiando, seja por uma falta de conhecimento da realidade do subsetor, ou por uma visão pontual, que não busca uma avaliação mais ampla do contexto.

MP: decide sobre coisas sem uma análise mais profunda e se sobrepõe a outros órgãos que teriam condição de decidir. (E09 - Vice-Presidente da FIEB).

O MP se mete mais do que devia e normalmente em coisas pontuais e não estruturais. (E15 - Gerente do TECON).

No Judiciário e MP temos uma situação de muito poder para quem não tem experiência de vida. As decisões são radicais, e sem avaliar o contexto. (E11 - Chefe de Gabinete da SEINFRA).

Conforme visto em boa parte dos posicionamentos, a falta de um planejamento integrado que considere não só o desenvolvimento do porto, mas também as questões ambientais e de relação com o seu entorno surgem como fomentadores do conflito. Tentando equacionar estes conflitos, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a ANTAQ começaram a promover o desenvolvimento e/ou implantação de agendas ambientais locais nos portos. A orientação proposta pelo MMA indica que as agendas deverão ser desenvolvidas como planos de gestão pactuados entre as

administrações portuárias, os órgãos ambientais, os governos locais e os grupos da população afetados pelas operações e/ou interessados na pauta de discussões.

Essa falta de integração é, em boa parte, devido ao conflito de competência entre a Agência Reguladora (ANTAQ), a Autoridade Portuária (CODEBA) e o CAP.

Inicialmente o conflito de competência entre ANTAQ x Secretaria de Portos. (E11 - Chefe de Gabinete da SEINFRA).

O maior obstáculo aos novos investimentos seria a área ambiental, mas hoje nem chegamos lá. Antes disso, existe a relação CODEBA x Ministério do Transporte x Secretaria dos Portos, onde, dependendo dos interesses, a coisa anda ou não. (E05 - Diretor de Supply Chain da UCAR).

A sobreposição de poderes entre CAP x ANTAQ x CIA DOCAS é um ponto constante de conflitos. O MP e Órgãos Ambientais, têm interferido bastante, trazendo morosidade para novos investimentos do subsetor. (E10 - Conselheiro FIEB).

É necessário criar um ambiente proativo, em que todos busquem fazer com que as coisas aconteçam. (E09 - Vice-Presidente da FIEB).

Como consequência desses conflitos, fica clara a insatisfação dos atores envolvidos no processo com os rumos e ritmo de desenvolvimento do subsetor.

A questão final (Tabela 14) sintetiza o objetivo central do estudo. Foi solicitado que o entrevistado, a partir do conjunto de itens discutidos, colocasse, na sua percepção, qual o impacto do modelo de governança na solução dos gargalos logísticos do subsetor portuário.

Questão	Régua	Frequência	%	Identificação
14. Qual o impacto desta estrutura de governança na solução dos gargalos logísticos do subsetor portuário:	(1) Muito positivo		0%	
	(2) Positivo		0%	
	(3) Não impacta	1	7%	E06
	(4) Negativo	5	33%	E03;E08;E09;E10;E14
	(5) Muito negativo	9	60%	E01;E02;E04;E05;E07; E11;E12;E13;E15

Tabela 14 – Resumo questão 14

Fonte: Elaborado pelo autor

Dos quinze entrevistados, quatorze consideram que o modelo de governança do subsetor portuário impacta de forma negativa ou muito negativa na solução dos gargalos logísticos que dificultam o seu desempenho, alguns se posicionam de forma contundente. Apenas o representante da ANTAQ coloca que ele não impacta.

O sistema de gestão não premia a concorrência, trava os investimentos privados e premia os antigos arrendatários, que não querem sair, mesmo tendo os seus contratos vencidos. Ele deve ter diretrizes mais claras, transparentes e de longo prazo, com uma visão que considere a concorrência entre portos. (E07 - Proprietário de Transportadora e Despachante).

O subsetor ficou muito dependente de muitos órgãos, gerando uma teia burocrática que inibe os investimentos. É necessária uma gestão técnica com autonomia e cobrança por resultados. É necessário liberar as amarras e colocar a gestão na mão de profissionais. (E10 - Conselheiro FIEB).

Enquanto não tirar este peso, a situação dos portos brasileiros vai ficar difícil. (E12 - Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Portuários).

Provoca uma elevação nos custos, podendo ser muito negativo em alguns setores, principalmente de baixo valor agregado. (E05 - Diretor de Supply Chain da UCAR).

Esta posição é coerente com a maioria das respostas apresentadas, que consideram como lento o ritmo de implementação dos investimentos necessários ao subsetor, ao mesmo tempo em que questionam o desempenho das autoridades responsáveis pela gestão, a independência da agência reguladora e os modelos de regulação e gestão.

Tomando como base o modelo institucional resultante da Lei 8.630/93 (Figura 3), a Figura 4, a seguir, busca representar os agentes e relações mais citados como empecilho à implementação dos investimentos necessários ao desenvolvimento do subsetor portuário.

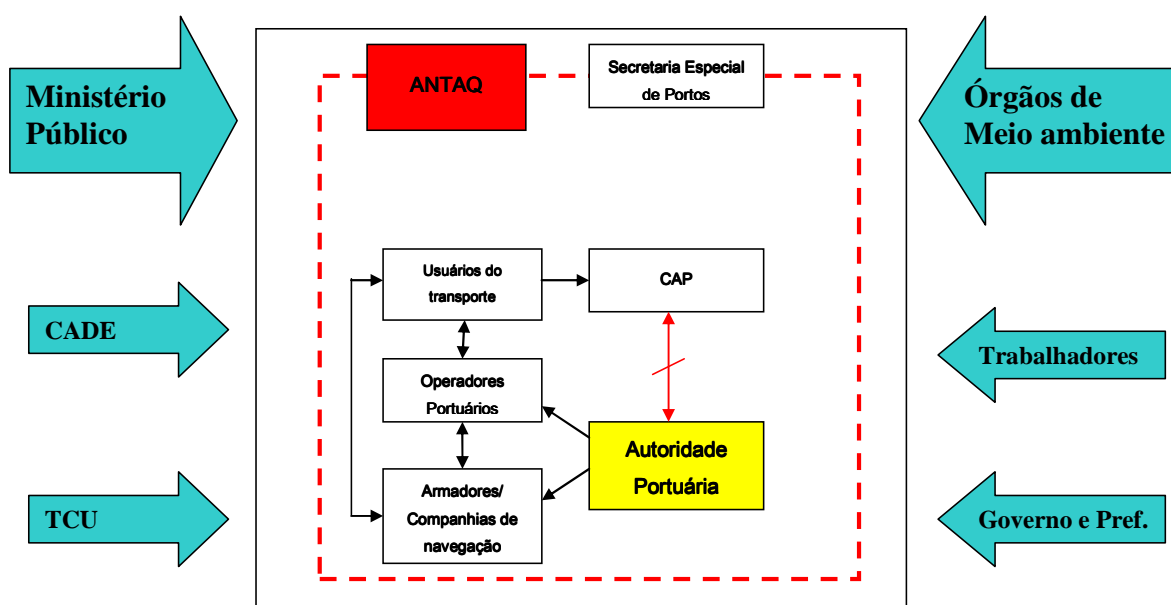


Figura 4 - Modelo Institucional – revisitado
Fonte: Elaborado pelo autor

O primeiro ponto levantado é o do conflito de competência entre a agência reguladora (ANTAQ) e o representante do Governo Federal (Secretaria Especial dos Portos), bem como o distanciamento desses órgãos reguladores da realidade local

do subsetor, o que é apresentado pelos principais atores envolvidos no processo, como entrave ao andamento dos projetos.

O segundo ponto se refere à dificuldade que tem a Autoridade Portuária em exercer seu papel de gestora e a falta de efetividade do CAP em exercer as funções de regulador da Autoridade Portuária.

Por último, e não menos importante, é a representatividade dos órgãos ambientais e do MP como agentes de controle, interferindo diretamente no andamento dos projetos de investimento, algumas vezes de forma exagerada e outras de forma justificada, diante da falta de planejamento e cuidado dos órgãos gestores do porto para temas tão importantes como meio ambiente e gestão da coisa pública.

Encontra-se no capítulo a seguir, o resumo do que foi pesquisado, as conclusões obtidas, e as propostas de caminhos a serem seguidos, buscando, através do aprofundamento da discussão, encontrar alternativas que levem ao desenvolvimento do subsetor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi buscar, através da visão dos atores envolvidos no processo de utilização e gestão da infraestrutura portuária baiana, entender o impacto da estrutura de governança do subsetor na solução dos gargalos logísticos que emperram o seu desenvolvimento. O conjunto de entrevistas e a análise teórica e documental apresentam um número significativo de entraves, mas também trazem à tona propostas para equacionar estes problemas, que merecem, no mínimo, uma discussão mais aprofundada.

Segundo Friedberg (1995), o comportamento dos participantes do campo institucional não pode ser reduzido apenas a uma racionalidade instrumental ou econômica, mas também a partir de uma racionalidade política que permitiria tratar da interpermutabilidade e das margens de manobra. No caso de um campo pouco estruturado, alguns participantes estabelecem controles monopolistas, utilizando-se das incertezas que afetam os demais atores, como uma estratégia racional de troca. O que pode ser visto no ambiente institucional do subsetor portuário baiano.

O que se pode perceber é que o modelo de governança hoje existente precisa de muitos ajustes. A omissão, a falta de iniciativa e o baixo desempenho por parte dos agentes responsáveis pela gestão do subsetor são apontados pelos atores envolvidos como os principais fatores do não atendimento das demandas inerentes ao melhor desempenho do subsetor portuário, além de um modelo de regulação que permite posturas monopolistas que expropriam os benefícios que deveriam ser direcionados para a sociedade.

No que se refere ao conjunto de investimentos previstos para equacionar os principais gargalos do subsetor, salvo uma ou outra inclusão, decorrente da própria dinâmica da economia, confirma-se a pertinência das principais intervenções propostas, sendo que a grande preocupação da maioria dos entrevistados é com a demora na sua implementação. Foram discutidas as formas de provisão para estes investimentos e a opção da maioria foi pela estrutura mista, representada pelas chamadas PPP. No entanto, Tovar e Ferreira (2006) destacam que o modelo de arrendamento de instalações portuárias não parece adequado à transferência de atribuições da autoridade portuária a terceiros com a finalidade de realizar obras de infraestrutura nos portos organizados, mas tão somente a exploração dos terminais

portuários, uma vez que o propósito primeiro de um arrendamento é a utilização da área arrendada para proveito próprio do arrendatário e não para prestação de serviço a terceiros.

O modelo de concessões desenvolvido a partir da Lei 8.630/93 transfere para o setor privado a operação portuária, mas mantém com as Companhias Docas a gestão do porto, além de incorporar as atribuições de Autoridade Portuária. Diante da incapacidade das Companhias Docas em profissionalizar essa gestão e implementar os investimentos necessários ao desenvolvimento do subsetor, surge a alternativa privada, mas ela esbarra na impossibilidade do agente privado assumir as funções de Autoridade Portuária. Lacerda (2005) propõe que se separem as atribuições, ficando as Companhias Docas com as atribuições de Autoridade Portuária e sendo concedida a gestão portuária para o setor privado. Já Tovar e Ferreira (2006), com o foco na necessidade de realizar investimentos, sugerem a subconcessão da administração portuária à iniciativa privada de forma que ela possa receber financiamento do BNDES para realizar as obras urgentes na estrutura dos portos (em especial, de dragagem) e, ao mesmo tempo, cumprir com os outros investimentos e a prestação de serviços constantes do edital de licitação. A subconcessionária teria como fonte de receita a arrecadação da tarifa portuária, suficiente para pagar as prestações do financiamento junto ao BNDES, pagar pela subconcessão à autoridade portuária e cuidar dos demais custos operacionais e administrativos. Estas são propostas a serem aprofundadas, mas que caminham na direção de uma gestão mais ágil e profissional.

Quando o assunto é o modelo de gestão, outro ponto muito forte levantado pelos usuários foi a falta de definição de uma estrutura de poder entre CODEBA, CAP, Ministério de Transportes, Secretaria dos Portos e ANTAQ, conforme colocado por Lacerda (2005) e Alban (2004), entre outros. Além disso, a distância da agência reguladora da realidade e dos problemas do subsetor, bem como a pouca participação dos usuários fazem com que o processo de regulação e administração do subsetor ainda esteja muito longe de garantir a efetividade no atendimento das suas demandas.

A opção da maioria dos atores envolvidos no processo foi para um perfil de gestão técnico, mas com experiência em gestão. No entanto, mesmo quem optou por esse perfil entende que a articulação política é muito importante para garantir os

investimentos necessários. Existe uma crítica á falta de mobilização do Estado da Bahia diante da dificuldade do Governo Federal em priorizar demandas que são, em primeira instância, de interesse do estado ou do município. A opção seria a estadualização dos portos baianos. O Porto de Suape, que tem uma gestão estadualizada, é dado como referência de um processo que funciona.

Quando o assunto é o modelo de regulação boa parte dos entrevistados concorda que existe a necessidade de ajustes, principalmente no que se refere a permitir a implementação de um modelo de gestão mais ágil e profissional. É questionada a lentidão do processo decisório e a distância da realidade do subsetor, levando a uma falta de comprometimento dos atores com o cumprimento da regulação. A possibilidade de captura política da agência e autoridade portuária, visto que a definição dos quadros gestores é prerrogativa do governo, é outro ponto relevante levantado pelos usuários. Segundo Alban (2004), a criação do CAP teve como objetivo minimizar os problemas de captura, visto que o mesmo é composto por representantes dos diversos segmentos do porto, permitindo uma gestão colegiada. No entanto, existe uma grande falha no modelo, que consiste na ausência de mecanismos formais para efetivação das decisões dos CAP, através das Autoridades Portuárias. Em princípio, a CODEBA deveria ser regulada diretamente pelo CAP, mas, na prática, isto não acontece, pois, como empresa pública, a CODEBA não pode ser formalmente subordinada a outro organismo, mesmo que criado e proposto por lei ou estatuto.

O último ponto a ser discutido é o que se refere às organizações que mais interferem no processo de gestão do subsetor portuário. Neste caso, os órgão ambientais e o MP são os mais citados como dificultadores da gestão portuária. Conforme colocado por Cunha (2006), visando equacionar os conflitos existentes, o MMA e a ANTAQ começaram a promover o desenvolvimento e a implantação de agendas ambientais locais dos portos. A agenda ambiental portuária abre uma oportunidade para que os negócios portuários se insiram num outro jogo de negociação de conflitos, em que os objetivos de melhoria da qualidade ambiental e as responsabilidades sejam compartilhados entre diversos atores regionais. Novas atitudes podem ser construídas por meio de estratégias apoiadas na busca das relações de confiança, em que um primeiro passo é o reconhecimento da real

situação ambiental do porto e sua área de influência. A partir daí, pode-se avançar na discussão das tarefas necessárias para alcançar mudanças positivas.

É esse espírito de integração, não só na área ambiental, mas no processo de gestão portuária, que pode alavancar os investimentos necessários ao desenvolvimento do subsetor. Para isto, no entanto, é necessária a definição de uma estrutura de governança com regras claras que facilite a gestão e garanta com que os compromissos assumidos pelos atores privados sejam cumpridos e que condutas autointeressadas de operadores detentores ou concessionários dos ativos, que vão de encontro aos interesses amplos da sociedade, sejam minimizados, ou seja, garantindo um adequado retorno social.

Ao buscar trazer a visão dos principais atores envolvidos no processo de utilização e gestão da infraestrutura portuária baiana, em relação à estrutura de governança vigente, e como essa estrutura interfere no processo de solução dos gargalos logísticos que atrapalham o desenvolvimento do subsetor, este trabalho pretende ampliar a discussão sobre o tema, apresentando não só os principais entraves, mas também trazendo propostas que permitam o equacionamento dos conflitos que hoje se instalam no ambiente portuário.

A expectativa é que essa análise não se detenha nos problemas e soluções apresentados, mas que se aprofunde na busca de alternativas viáveis para a gestão do subsetor portuário baiano e brasileiro.

Nessa perspectiva, cabe aprofundar a discussão não só sobre o modelo de regulação e gestão, mas também sobre o papel desses atores e outras partes interessadas na construção dessa estrutura de governança, bem como da relevância de instituições de controle e fiscalização como órgãos de meio ambiente, ministério público, TCU, etc., para a gestão portuária.

REFERÊNCIAS

ALBAN, M. **Transportes e logística**: os modais e os desafios da multi-modalidade. Salvador: FLEM, 2002.

_____. **Os avanços e as limitações da nova regulação portuária**: uma análise a partir do Contencioso TECON-EADI no Porto de Salvador. Salvador., In: **EnANPAD**, 28, 2004, Curitiba. Anais eletrônicos. Curitiba: ANPAD, 2004. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em: 16/04/09.

ANTAQ. Superintendência de Portos. **Nota Informativa**, n. 6, p. 11, 2003.

ARAÚJO JR., J. T., A regulação econômica nos subsetores de infraestrutura no Brasil in: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Marcos regulatórios no Brasil**: o que foi feito e o que falta fazer, Rio de Janeiro: Ipea, 2005. Capítulo 3.

BAHIA, Secretaria de Infraestrutura. **PELTBAHIA - Programa Estadual de Logística de Transportes**: caminhos para o desenvolvimento / Bahia. Salvador: SEINFRA, 2004

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **The social construction of reality**. New York: Doubleday, 1967.

BERQUÓ, E. S. **Bioestatística**. São Paulo: EPU, 1981.

BRASIL. Lei 8.630/93 de 25/02/1993. Dispõe sobre o Regime Jurídico da Exploração dos Portos Organizados e das Instalações Portuárias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1993.htm. Acesso em 15/01/2009.

_____. Lei 8.987/95 de 13/02/95, que regulamenta o artigo 175 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1995 a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1995.htm. Acesso em 15/01/2009

_____. Lei 9.074/95 de 07/07/95, que dispõe sobre o regime de concessões e permissão de serviços públicos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1995 b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1995.htm. Acesso em 15/01/2009

_____. Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado. Presidência da República Brasília. **Imprensa Nacional**, Novembro de 1995 c.

_____. Lei 10.233/01 de 05/06/2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de

Transportes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/Quadro-2001.htm. Acesso em 15/01/2009

_____. Lei 11.079/04 de 30/12/2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/_quadro.htm. Acesso em 15/01/2009

BRESSER-PEREIRA, L. C., **Reforma do estado para a cidadania**: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP; 1998.

BUAINAIN, A. M. ; SILVEIRA, J. M. F. J. ;MAGALHÃES, M. M. . Novas Formas de Reorganização Fundiária: O Programa Cédula da Terra no Brasil . In: XXVI Encontro Anual, **ANPEC**, 1999, Belém do Pará , 9-12 Dezembro. Anais da ANPEC, 2000

CABRAL, S. **Além das grades**: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. 2006. 292 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, UFBA, Salvador, 2006.

_____. **As estruturas de governança do subsetor de infraestrutura logística na Bahia**, projeto de pós-doutorado para FAPESB, Salvador, 2007

_____.; LAZZARINI, S.G. Gestão privada com supervisão pública. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 13 de fevereiro de 2008.

_____.; SILVA JR. Antonio Francisco A.; PPP e decisões de investimento na construção de estádios de futebol. **Organizações & Sociedade**. > Vol. 16, No. 48 (2009),p.39-58.

CARVALHO, C. A. P., VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Perspectiva institucional para análise das organizações. In: **EnANPAD**, 23, 1999, Foz do Iguaçu. Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em: 20/07/09.

CUNHA, Ícaro A. da. Fronteiras da gestão: os conflitos ambientais das atividades portuárias; **Rev. Adm. Pública** vol.40 n°.6 Rio de Janeiro Nov./Dec. 2006.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v.48,1983.

_____. **The new institutionalism in organizational analysis**. London: University of Chicago Press, 1991.

DUARTE, Rosália. **Pesquisa Qualitativa**: Reflexões sobre o Trabalho de Campo. Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 139-154 , Rio de Janeiro: EDU.PUC, 2002

FARIA, José Henrique de; Poder e relações de poder nas organizações. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

FARIA, S. F. dos S. **Transporte aquaviário e a modernização dos portos**. São Paulo: Aduaneiras, 1998.

FONSECA, Valéria Silva da; A Abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

FRIEDBERG, Erhard. **O poder e a regra**: dinâmica da acção organizada. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

GEIPOT, **Financiamento do subsector portuário**: relatório final. Brasília, 1998.

GODOI, Christiane Kleinubing; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**: Paradigmas, Estratégias e Métodos. São Paulo: Saraiva. 2006

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.2, Mar/Abr. 1995a, p. 57-63.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A.; TONETO JR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LACERDA, S. M. Investimentos nos portos brasileiros: oportunidades da concessão da infraestrutura portuária. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 297-315, set. 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C., FONSECA, V. S. e FERNANDES, B. H. R. Mudanças e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, L. M. B.(Org.). **Administração contemporânea**: perspectivas estratégicas. São Paulo: Atlas, 1999.

MAGALHÃES, O. C. **Portos & competitividade**: a questão portuária na Bahia. 1994.117f. Dissertação (Mestrado Profissional), Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1994.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

MENARD, Claude. The Economics of Hybrid Organizations. : **Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)**, Volume 160, Number 3, 1 September 2004, pp. 345-376.

MICHELS, Robert. **Os partidos políticos**. São Paulo: Ed. Senzala, 1968.

MUELLER, Bernardo. **Teoria Positiva da Regulação**. Brasília: UNB, 1999.

NORTH, Douglass C.; **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge University Press: New York, 1990.

PADUA, Cláudio de Alencar; SERRA, Eduardo Gonçalves. Superação dos Gargalos Logísticos do Setor Portuário. **REVISTA DO BNDES**, Rio de Janeiro, V. 13, N. 26, P. 55-88, DEZ. 2006.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa da Experiência Inglesa e Brasileira. In: **EnANPAD**, 30, Salvador/BA, 2006. Anais eletrônicos. Salvador: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em: 16/04/09.

PELTZMAN, S., "Towards a More General Theory of Regulation," **Journal of Law and Economics**, (1976) Vol.19, 211-240.

PEREIRA, Francisco; PEGO FILHO, Bolivar; CÂNDIDO JR, José Oswaldo. **Investimento e Financiamento da Infraestrutura no Brasil:1990/2002**. Brasília: IPEA, 1999.

PINHEIRO, Armando Castelar. O Setor Privado na Infraestrutura Brasileira. **REVISTA DO BNDES**, Rio de Janeiro, V. 3, N. 5, P. 87-104, JUN. 1996.

_____, REFORMA REGULATÓRIA NA INFRAESTRUTURA BRASILEIRA: EM QUE PÉ ESTAMOS? in: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**, Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Capítulo 2.

ROSA, Denise Portella; PLATAFORMA logístico-cooperativa: integração horizontal das cadeias de abastecimento. In: XVIII **ANPET**, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.anpet.org.br>>. Acesso em: 20 set. 2009.

SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**, Rio de Janeiro: Ipea, 2005. Introdução.

SANTANA NETO, José Vieira de. **A lei 8.630/93 e a modernização portuária no Brasil: um estudo dos impactos da privatização da operação portuária na movimentação da carga containerizada no Porto Público Organizado de Salvador 2005**. 141f. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

SCOTT, R. W. e S. CHRISTENSEN **The Institutional Construction of Organizations**. International and Longitudinal Studies. London: Sage Publications, 1995

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**. Berkeley: University of California Press. 1949.

SELZNICK, P. **Leadership in administration**. Evanston: Northwestern University Press, 1957.

STIGLER, George J., "The Theory of Economic Regulation," **Bell Journal of Economics**, 2 (Spring 1971), 3-21.

TOVAR, Antonio Carlos de Andrada; FERREIRA, Gian Carlos Moreira. A Infraestrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado. **REVISTA DO BNDES**, Rio de Janeiro, V. 13, N. 25, P. 209-230, JUN. 2006.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

VISCUSI, W.K.; VERNON, J.; HARRINGTON, Joseph. **Economics of Regulation and Antitrust**, Third edition, MIT Press, 2000.

WAGNER, Jaques, " Os primeiros resultados começam a aparecer.", **Revista Rodovias & Vias**, edição 32, Salvador, Julho-Setembro de 2007. Disponível em: <<http://www2.rodoviasevias.com.br/edicao32>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

WILLIAMSON, O. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York, The Free Press, 1985.

_____. "Transaction Cost Economics and Organization Theory", **Journal of Industrial and Corporate Change**, 2: 107-156, 1993

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro:Ed. Campus, 2005

ANEXOS/APÊNDICES

ANEXO I



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO – MPA

Questionário

TEMA: COMO A QUESTÃO INSTITUCIONAL INTERFERE NO PROCESSO DE SOLUÇÃO DOS GARGALOS LOGÍSTICOS NO ESTADO DA BAHIA, ESPECIFICAMENTE NO SETOR PORTUÁRIO.

Entrevistado:

Empresa:

Cargo ou função:

Considerando os investimentos específicos no setor portuário, apresentados em anexo, bem como a sua vivência como ator no subsetor portuário baiano, favor responder as seguintes questões:

Questão	Réguas	Indicador	
1	Os projetos de investimento existentes atendem as demandas do subsetor?	(1) Atendem; (2) Atendem em boa parte; (3) Atendem mais ou menos; (4) Atendem pouco; (5) Não atendem	❖ Adequação dos projetos
2	Existe algum projeto de significância que não foi considerado? Caso exista, citar.	(1) Sim; (2) Não; Descritivo	❖ Demandas adicionais
3	Como você considera o ritmo de implementação desses projetos?	(1) Muito acelerado; (2) Acelerado; (3) Normal; (4) Lento; (5) Muito Lento;	❖ Ritmo de Implementação
4	Quais as maiores dificuldades para a sua implementação (Órgãos ambientais, ministério público, etc)?	Descritivo	❖ Problemas na implementação (frequência e impacto)
5	Qual o modelo de provisão que você considera como adequado para atender as demandas de investimento do subsetor? Cite vantagens e desvantagens	(1) Estatal, (2) privado ou (3) híbrido (, terceirização, concessão, etc);	❖ Formas de provisão
6	Como você classifica o modelo de gestão portuária atual no que se refere à sua adequação às necessidades do subsetor?	(1) Muito adequado; (2) Adequado; (3) Necessita ajustes; (4) Pouco adequado; (5) Não é adequado;	❖ Adequação da Gestão Portuária

7	Qual o perfil de gestor que melhor se aplica às necessidades do subsetor?	(1) Técnico com experiência no subsetor; (2) Técnico com experiência em gestão; (3) Político com experiência no subsetor; (4) Político com experiência em gestão; (5) Político; (6) Outro	❖ Perfil dos gestores
8	Como você enxerga o modelo de regulação vigente no subsetor no que se refere à garantia do retorno social (nível de preço e serviço)?	(1) Muito adequado; (2) Adequado; (3) Necessita ajustes; (4) Pouco adequado; (5) Não é adequado;	❖ Retorno social (preço, serviço)
9	Como você enxerga o modelo de regulação vigente no subsetor no que se refere ao retorno do investimento (Garantia de competitividade das empresas)?	(1) Muito adequado; (2) Adequado; (3) Necessita ajustes; (4) Pouco adequado; (5) Não é adequado;	❖ Retorno do investimento (competitividade)
10	Como você enxerga o modelo de regulação vigente no subsetor no que se refere à Transparência e garantia dos contratos?	(1) Muito adequado; (2) Adequado; (3) Necessita ajustes; (4) Pouco adequado; (5) Não é adequado;	❖ Transparência e garantia dos contratos
11	Como percebe o papel da agência reguladora no subsetor?	(1) Muito atuante; (2) Atuante; (3) Necessita atuar um pouco mais; (4) Necessita atuar muito mais; (5) Não é atuante;	❖ Atuação das agências reguladoras
12	Como você considera a independência da agência reguladora em relação ao governo e setor privado?	(1) Independente; (2) Parcialmente independente; (3) Recebe interferência do Governo; (4) Recebe interferência do Setor Privado; (5) Recebe interferência dos dois;	❖ Independência da agência reguladora
13	Quais os principais pontos de conflito envolvendo a regulação? Qual o papel dos órgãos ambientais, justiça e ministério público?	Descritivo	❖ Conflitos envolvendo regulação
14	Qual o impacto desta estrutura de governança na solução dos gargalos logísticos do subsetor portuário:	(1) Muito positivo; (2) Positivo; (3) Não impacta; (4) Negativo; (5) Muito negativo	❖ Avaliação do impacto

ANEXO II

Resumo das Entrevistas

Entrevista	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Ator	Usuport	Braskem	Codeba	Global	Ucar	Antaq	Zé Rubem	Prefeitura	FIEB	FIEB	SEINFRA	Maruba	Trab.	Tequimar	Tecon	
Questão 1	3	2	1	4	2	1	3	2	4	3	3	2	1	2	2	
Questão 2	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	
Questão 3	5	5	4	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
Questão 4	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta
Questão 5	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	2	3	
Questão 6	5	5	3	2	3	2	3	3	5	5	3	5	5	3	3	
Questão 7	2	2	2	4	6	2	1	6	2	1	2	2	1	2	4	
Questão 8	4	4	3	2	3	2	5	3	3	3	3	4	4	3	5	
Questão 9	3	4	2	2	3	2	5	3	3	3	4	4	4	3	3	
Questão 10	4	4	2	2	5	2	5	3	3	3	2	4	4	2	2	
Questão 11	4	4	3	3	4	2	4	3	3	3	3	3	3	4	2	
Questão 12	5	5	2	5	5	2	5	5	5	5	2	2	5	3	3	
Questão 13	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta	Aberta
Questão 14	5	5	4	5	5	3	5	4	4	4	5	5	5	4	4	

Resposta	1	2	3	4	5	6	Total
Questão 1	3	6	4	2	0	0	15
Questão 2	12	3	0	0	0	0	15
Questão 3	0	0	0	2	13	0	15
Questão 4							
Questão 5	1	2	12	0	0	0	15
Questão 6	0	2	7	0	6	0	15
Questão 7	3	8	0	2	0	2	15
Questão 8	0	2	7	4	2	0	15
Questão 9	0	3	7	4	1	0	15
Questão 10	0	6	3	4	2	0	15
Questão 11	0	2	8	5	0	0	15
Questão 12	0	4	2	0	9	0	15
Questão 13							
Questão 14	0	0	1	5	9	0	15

Resposta	1	2	3	4	5	6
Questão 1	20%	40%	27%	13%	0%	0%
Questão 2	80%	20%	0%	0%	0%	0%
Questão 3	0%	0%	0%	13%	87%	0%
Questão 4						
Questão 5	7%	13%	80%	0%	0%	0%
Questão 6	0%	13%	47%	0%	40%	0%
Questão 7	20%	53%	0%	13%	0%	13%
Questão 8	0%	13%	47%	27%	13%	0%
Questão 9	0%	20%	47%	27%	7%	0%
Questão 10	0%	40%	20%	27%	13%	0%
Questão 11	0%	13%	53%	33%	0%	0%
Questão 12	0%	27%	13%	0%	60%	0%
Questão 13						
Questão 14	0%	0%	7%	33%	60%	0%