



POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR PORTUÁRIO FEDERAL BRASILEIRO: ANÁLISE DO ARRANJO INSTITUCIONAL E PROPOSTAS INOVADORAS

Bartolomeu das Neves Marques¹ Marcio Luis Valença Araújo² Marcelo Santana Silva³ Jerisnaldo Matos Lopes⁴ André Luíz Rocha de Souza⁵

¹Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação- PROFNIT
Instituto Federal de Educação – IFBA – Salvador/BA – Brasil
bartolomeumarques@gmail.com

²Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação- PROFNIT
Instituto Federal de Educação – IFBA – Salvador/BA – Brasil
maraujo.valenca@gmail.com

³Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação- PROFNIT
Instituto Federal de Educação – IFBA – Salvador/BA – Brasil
profmarceloifba@gmail.com

⁴Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação- PROFNIT
Instituto Federal de Educação – IFBA – Salvador/BA – Brasil
jerislopes@gmail.com

⁵Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação- PROFNIT
Instituto Federal de Educação – IFBA – Salvador/BA – Brasil
profandre.ifba@gmail.com

Resumo

Com a Lei nº 12.815/2013 e regulamento do Decreto nº 8.033/2013, foi instituído o novo marco regulatório do setor portuário. Esse novo marco promoveu um rearranjo das políticas públicas e das competências entre os diversos stakeholders do setor. Dessa forma, o objetivo deste estudo foi mostrar o papel do Estado na promoção da inovação através de políticas públicas e seu reflexo no arranjo institucional do setor portuário brasileiro. Para a sistematização do trabalho foi realizada a pesquisa bibliográfica e documental, assumindo uma natureza qualitativa. O acesso às publicações foram realizados a partir de buscas na base Web of Science, páginas oficiais do governo brasileiro, além de publicações acadêmicas da área. Foram observados avanços no setor portuário, especialmente em âmbito governamental, entretanto, recomenda-se que as políticas públicas estimulem a prática de processos de inovação às autoridades portuárias e formação de rede de cooperação entre os atores do sistema, sem deixar de considerar a participação das instituições de ensino e pesquisa

Palavras-chave: políticas públicas; setor portuário; propostas inovadoras.

1 Introdução

O setor portuário se integra a uma cadeia logística que vai além do modal aquaviário e assume direta relação com outros setores da economia, sendo importante para o desenvolvimento econômico

e social de um país e, em âmbito local, na comunidade instalada, também possui alcance internacional com a movimentação de mercadorias e passageiros entre países.

Em diversos países o processo de evolução do sistema portuário seguiu gradativamente retirando a total responsabilidade pela operacionalização das atividades de um porto organizado das mãos do Estado para permitir a participação privada, com vistas a garantir maior eficiência e modernização (BALTAZAR; BROOKS, 2007).

Dessa forma ocorreu no Brasil, que atua com o modelo *landlord port*¹. Esse modelo permite a participação privada nas operações do porto, como resultado de legislações e outros instrumentos normativos que integram os esforços do país para orientação de políticas públicas voltadas ao setor, apesar de serem identificadas limitações no seu processo evolutivo, com destaque para algumas questões relacionadas aos arranjos institucionais resultantes de alterações políticas e legais, como centralização de decisões e mudanças de ministérios com responsabilidade pelas políticas públicas portuárias (BRASIL, 2015; CUTRIM *et al.*, 2018).

Nesse sentido, busca-se contribuir com a discussão das políticas públicas para o setor portuário brasileiro, destacando o seu processo formativo com viés histórico e correlacionado com o marco regulatório, Lei 12. 815/2013, o qual se deu de forma lenta e sofreu os reflexos das alterações advindas das mudanças de governo ao longo de seu processo secular. Também é estabelecido nesta pesquisa uma interconexão entre o campo legal, a configuração do arranjo institucional e propostas que visaram inovações no sistema.

Neste trabalho utilizou-se como procedimento metodológico a abordagem qualitativa, de natureza exploratória, a pesquisa bibliográfica e documental. Realizou-se análise documental e coleta de dados secundários relacionados com as políticas públicas para o setor portuário. Quanto ao objetivo exploratório da pesquisa a finalidade foi expandir o conhecimento e, conseqüentemente, a discussão acerca do tema (GIL, 2007). Em relação aos processos de coleta de dados, a pesquisa bibliográfica forneceu o instrumental analítico para o desenvolvimento do estudo (VERGARA, 2006) e a pesquisa documental, a qual é muito comum para explorar informações de documentos públicos (GIL, 2002), forneceu elementos para relacionar as pesquisas utilizadas com as práticas do governo brasileiro para o setor.

Para o desenvolvimento deste estudo foi utilizada a base *Web of Science* na busca de publicações da área portuária, sendo selecionadas àquelas que possuíam relação com o tema proposto. Foram apresentados como resultado do processo de busca, aproximadamente 60 documentos. O critério de exclusão foi os que não trouxeram em seu título ou resumo os termos “política pública” e/ou “setor portuário”, no primeiro momento, depois foram novamente excluídos os que não apresentavam contribuições ao tema específico em seu conteúdo. Também foram utilizados documentos oficiais do governo brasileiro e outras publicações não apresentadas na busca na base citada. Foi utilizado, também, o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES para busca de estudos acerca de propostas inovadoras para o setor, obtendo-se 117 resultados, dos quais foram selecionados àqueles com acesso autorizado e aderência ao tema.

O estudo está dividido em seis seções: esta introdução, abordando aspectos gerais do desenvolvimento da pesquisa; a segunda, discutindo o marco regulatório do setor portuário, tomando como ponto de partida o contexto da Nova Gestão Pública; a terceira seção, que traz a discussão das políticas públicas para o setor portuário; a quarta seção discute propostas inovadoras resultantes de teses e dissertações; a quinta seção traz as considerações finais e a sexta seção elenca o referencial teórico utilizado.

2 Marco Regulatório e a Nova Gestão Pública - NGP: reflexos na governança

No contexto da Nova Gestão Pública - NGP, governos de todo o mundo inserem em suas políticas públicas a maior participação privada, no sentido de cumprir o seu papel de atendimento às demandas sociais com maior eficiência. Destaque-se, nesse sentido, a reorganização do setor

¹ É o modelo de porto público-privado, o qual é o mais comum no mundo (BRITTO, 2015).

portuário, a qual tem presença marcante nas décadas de 1980 e 1990. O que os governos almejavam foi a desconcentração de organizações anteriormente administradas pelo Estado e compensar essa descentralização com os investimentos advindos do setor privado. Ademais, os programas de governo dessa natureza fizeram parte da tentativa da aplicação dos novos conceitos, à época, de gestão pública aplicados ao setor de transporte, aplicando-se os princípios comerciais privados às operações governamentais (BALTAZAR; BROOKS, 2007).

Em estudo acerca da desconcentração de atividades portuárias no mundo, Brooks (2017) destaca que nem todos os países que utilizaram a descentralização obtiveram o êxito pretendido. A autora destaca a sua análise realizada juntamente com Baltazar em 2007, a qual observou a partir de diversas pesquisas que ainda havia uma considerável insatisfação em relação ao desempenho de portos, objetos de descentralização do Estado, incluindo aqueles que se tornaram totalmente privatizados. A autora atribui como parte do fraco desempenho de alguns portos ao fato de que a literatura, à época, enfatizava uma “melhor forma” de fazer a NGP, levando muitos países a realizar a privatização portuária, internacionalização e concessões sem antes, aparentemente, questionar se o modelo de desconcentração é adequado às especificidades locais (BROOKS, 2017).

No contexto desses rearranjos e busca por novas formas de gestão portuária, com vistas a melhorar a eficiência dos portos, pode-se destacar os reflexos no campo legal do Estado brasileiro. Historicamente, o país tem o seu marco legal no setor portuário registrado conforme quadro 1.

Quadro 1 - HISTÓRICO DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO

Período	Marco
1808	Abertura dos portos às nações amigas por D. João VI
1846	Visconde de Mauá cria a Cia de Estabelecimento de Ponta da Areia, no porto de Niterói.
Fim do século XIX e início do século XX	Início das concessões para construção e exploração dos portos no Brasil
Decreto 9.078/1911	Criação das Inspetorias de Portos, Rios e Canais e a Inspetoria Federal de Navegação, vinculadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas.
Decreto 23.607/1932	Criação do Departamento Nacional de Obras e Navegação e une as atividades dos órgãos criados em 1911.
Decreto nº 24.447/1934	Definiu nos portos organizados as atribuições de diferentes ministérios.
Decreto nº 24.508/1934	Definiu os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados e uniformizou as taxas.
Decreto nº 24.511/1934	Regulou a utilização das instalações portuárias.
Decreto-lei 6.166/1943	Transforma o Departamento Nacional de Obras e Navegação em Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais.
Lei 4.213/1963	Altera a nomenclatura do do Departamento criado em 1943 para Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis.
Decreto-lei 6.166/1967	Criação do Ministério dos Transportes, em substituição ao anterior, continuando o Departamento a incentivar a criação de empresas para administração dos portos organizados, que originaram as atuais Companhias Docas.
Lei 6.222/1975	Extingue o Departamento e cria a Empresa de Portos do Brasil S.A - PORTOBRÁS.
Lei 8.029/1900	Extinção da PORTOBRÁS.
Decreto 99.244/1990	- Subordina o setor de transporte ao Ministério da Infraestrutura; - Cria a Secretaria Nacional de Transportes;

	- Cria o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários.
Lei 8.422/1992	Transforma o Ministério da Infraestrutura em Ministério dos Transporte e Comunicações, mantendo a Secretaria e o Departamento.
Lei 8.490/1992	Restabelece o Ministério dos Transportes.
Lei 8.630/1993	Lei dos Portos.
Lei 12.815/2013	Nova Lei dos Portos.

Fonte: Elaboração dos autores com base na publicação “Histórico - Sistema Portuário Brasileiro” do Ministério da Infraestrutura (BRASIL, 2015).

A Lei 8.630/1993 (Lei dos Portos), com alterações posteriores, traz disposições acerca do “regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias”. A lei já carrega os contornos da NGP para o setor, disciplinando o regramento para a participação privada na exploração do porto organizado, destacando-se a formalização contratual com diversas cláusulas que objetivaram um melhor desempenho pelo setor privado, a exemplo de definição de “critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço” (BRASIL, 1993).

De forma global, as implicações das políticas públicas para o setor portuário implantadas com influência da NGP não são observadas em curto prazo, considerando a complexidade do setor e as múltiplas relações com outros setores da economia. Além disso, a adoção de modelos de governança portuária para diferentes nações refletem suas especificidades, levando em conta as circunstâncias econômicas, culturais e os arranjos institucionais. Tais arranjos institucionais reverberam na aprovação de políticas públicas e formas de governança. O poder de negociação de acionistas, operadores portuários, gestores, instâncias colegiadas e outros elos do *cluster portuário* varia de acordo com o modelo adotado por cada país, refletindo na sua capacidade de realizar reformas (BROOKS *et al*, 2017).

No Brasil, após vinte anos da Lei dos Portos, o país introduziu inovações na organização do setor portuário com a publicação da Lei 12.815/2013 (Nova Lei dos Portos), dispendo acerca da “exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários”, além de alterar normativos e revogar outros, como a Lei 8.630/1993 (BRASIL 2013; BRASIL 1993). Brooks *et al* (2017) destaca que o Brasil realizou um refinamento dos termos da legislação, o estímulo à concorrência e centralização da governança, de modo a caminhar na direção à solução das falhas de implementação das abordagens anteriores.

A Nova Lei dos Portos explicita, em seu artigo 3º, o “objetivo de aumentar a competitividade e desenvolvimento do país” (BRASIL, 2013). O instrumento legal reforça o papel da participação privada para estimular a modernização e gestão dos portos. Essa é mais uma afirmação, em âmbito governamental, do modelo de governança adotado pelo Brasil, em que há incentivo à desconcentração das atividades portuárias sob a égide do Estado.

Há que se destacar que a Nova Lei dos Portos não trouxe apenas avanços ao setor. Cutrim *et al* (2018), em pesquisa aplicada ao setor portuário brasileiro, apresentam entraves que consideram um retrocesso ao sistema com impactos para a governança, a exemplo da perda do caráter deliberativo para o Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e a centralização das decisões no governo federal. Os autores destacam que a limitação da instância colegiada para a tomada de decisões tem relação direta com a redução de arrendamentos no setor. Dessa forma, vale registrar que o resultado é um reflexo inverso do que foi proposto com a lei, que é a maior participação privada no setor.

O processo de formação do secular Sistema Portuário Brasileiro foi marcado por lentos avanços e situações de entraves, especialmente como reflexo de políticas públicas que não contribuíram para o desenvolvimento do setor. Desde o começo do século XIX se percebe, prioritariamente no país, ações reativas, cujos investimentos refletem a demanda do crescimento do comércio internacional, sendo os investimentos insuficientes para dar conta às novas necessidades de melhorias, reaparelhamento e modernização (GOULARTI FILHO, 2007).

Todavia, mesmo diante das limitações relacionadas a investimentos e modelagem do setor, esse processo de construção “contribuiu na formação do sistema nacional de economia. Rodovias, energia, telefonia, siderurgia, sistema de crédito e portos estão todos integrados e formam um sistema nacional de economia” (GOULARTI FILHO, 2007, p. 482).

O trabalho de Cutrim *et al* (2018) destaca, também, que no Brasil há um excesso de planos com baixo nível de execução e pouco alinhamento entre eles, “excesso de instituições que regulam, fiscalizam e planejam o setor portuário”. Esse panorama reflete diretamente na governança portuária brasileira, implicando em comprometimento de seu nível de eficiência, baixa integração entre os diversos setores e resulta em baixo estímulo a uma gestão responsável entre as autoridades portuárias.

3 Políticas públicas e o setor portuário brasileiro

O setor portuário assume uma expressiva representação para a economia mundial. Em 2015 o comércio marítimo mundial representou mais de 80% do total de comércio de mercadorias. O dado indica o grau de importância do transporte marítimo em escala global e a necessidade de constantes investimentos na infraestrutura, formação de redes de colaboração entre nações e informações de desempenho portuário para utilização por governos, portos e empresas, de modo que estatísticas e métodos de governança contribuam para o crescimento do setor, além de apoiar melhorias através de políticas públicas para os países em desenvolvimento, conforme publicação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2016).

Ainda nesse sentido e em reforço ao papel que o porto assume no desenvolvimento do comércio mundial, entre 75% e 90% do comércio de um país é intermediado pelos portos. Assim, a forma de organização do setor tem um reflexo direto no volume do comércio e transporte marítimo, repercutindo na competitividade das empresas, portos e do país (UNCTAD, 2016a).

Considerando a relevância do arranjo institucional para o desenvolvimento do setor, Cutrim *et al* (2018) discutem a necessidade de ajustes no caso brasileiro, de modo a refletir em melhor desempenho. Como já visto na seção anterior, de forma simplificada, o quadro resumo da evolução do marco legal, demonstra o quanto o setor é impactado por diversas mudanças, descontinuidade de políticas e modelos de organização do sistema portuário. Essas constantes alterações no marco regulatório e das instituições administradoras implicam na falta de coordenação entre elas e até na ineficiência para divisão das funções e responsabilidades.

Essa descontinuidade na organização do sistema portuário brasileiro, apresentadas por Cutrim *et al* (2018), tem implicações na avaliação das políticas públicas para o setor. As constantes alterações na estrutura de governança, regulação e atribuições de responsabilidades limitam a visão do governo na análise dessas políticas, pois, de acordo com BROOKS *et al* (2017), o setor apresenta complexidade e sua dinâmica está imbricada a outros setores da economia, indicando que a avaliação das políticas públicas seja possível no longo prazo.

Na continuidade das medidas do governo brasileiro, com vistas à modernização do setor, tem-se como medida relevante a edição da Portaria nº 03, de 07 de janeiro de 2014, da então Secretaria de Portos - SEP, que estabeleceu “diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário - Plano Nacional de Logística Portuária - PNLP e respectivos Planos Mestres, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ e Plano Geral de Outorgas - PGO” (BRASIL, 2014), conforme descreve a figura abaixo:

Quadro 02 – Planejamento Integrado do Setor Portuário

Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP)	Plano Geral de Outorgas (PGO)	Plano Mestre	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ)
Instrumento de planejamento estratégico do setor portuário nacional.	Instrumento de planejamento para outorgas de portos ou TUPs.	Instrumento de planejamento voltado à unidade portuária, com base no PNLP.	Instrumento de planejamento operacional da Administração Portuária.

Visa identificar vocações dos diversos portuários. <i>clusters</i>	Arrendamento, concessão, autorização e delegação.	Visa direcionar ações, melhorias e investimentos no porto e em seus acessos	Compatibiliza as políticas municipais e estaduais de desenvolvimento urbano com a otimização das áreas do porto. Lista o portfólio de investimentos do porto.
--	---	---	--

Fonte: Adaptado pelos autores de SEP/PR (BRASIL, 2015a)

Após a edição da Portaria nº 03/2014 – SEP, o PNLN de 2012 foi atualizado, visando o atendimento às diretrizes da Lei 12.815/2013 para alocação eficiente de investimentos públicos no sistema portuário (BRASIL, 2015a).

O PNLN integra o Planejamento Estratégico de Estado para o setor portuário, atuando na projeção de cenários de curto, médio e longo prazos. O objetivo é a orientação para o crescimento da demanda por serviços portuários, melhorias na infraestrutura e sistemas de gestão para portos públicos brasileiros (BRASIL, 2015a).

O Plano traduz um processo completo de planejamento, execução, acompanhamento e ajustes, com vistas a orientar as ações da Secretaria de Portos para o desenvolvimento do Setor. “(...) pois confirma a disposição do país em aumentar os investimentos no setor portuário nacional, no contexto do estabelecido no Plano Plurianual (PPA) 2016 – 2019”. Todavia, ressalta-se que este instrumento de planejamento (PNLN) se concentra em ações para o período 2015-2018. (BRASIL, 2015a, p. 3).

PNLN foi estruturado em quatro pilares estratégicos:

Aprimorar a governança e modernizar a gestão dos portos organizados;

Melhorar a produtividade, o nível de serviços e otimizar os fluxos logísticos na movimentação de carga e no transporte de passageiros;

Adequar a capacidade portuária à demanda de carga e de passageiros, por meio da melhoria nas condições dos acessos aquaviários e terrestres e das respectivas instalações portuárias; e

Promover a sustentabilidade ambiental e a revitalização de áreas portuárias nos portos organizados (BRASIL, 2015a, p. 3).

Observa-se a preocupação do Estado brasileiro na realização de ações coordenadas e com base em planejamento, incluindo disponibilidade orçamentária, o que favorece a avaliação dos resultados e o estabelecimento de parâmetros para a gestão do setor.

Em 2019, o Ministério da Infraestrutura publicou nova versão PNLN (2019) com atualizações de poligonais, Planos Mestres, PDZs e demais instrumentos específicos para as Autoridades Portuárias e Terminais de Uso Privado - TUPs. Em relação às poligonais, representação gráfica (mapa, carta ou planta dos limites físicos do porto organizado) 81% foram atualizadas e publicadas; 63% dos Planos Mestres; 51% de PDZs aprovados. No âmbito das boas práticas de gestão 68% das Autoridades Portuárias possuem plano de negócio e 60% possuem planejamento estratégico. Destaque para a expressiva participação dos TUPs no processo de modernização do setor com 166 instalações entre 2014 e 2019 (BRASIL, 2019).

Iniciado em 2014, com 03 (três) Companhias Docas em projeto piloto da Secretaria de Portos – SEP, o Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP) já atingiu 07 (sete) Autoridades Portuárias vinculadas ao Ministério da Infraestrutura. Essa foi mais uma medida de destaque para ações de governança e melhoria de processos logísticos, de gestão interna e indicadores para monitoramento (BRASIL, 2019).

4 Propostas Inovadoras para o Setor Portuário

Para fundamentação desta seção foi utilizado o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. Na busca foi utilizado o termo “setor portuário” obtendo-se 117 resultados, dos quais foram selecionados àqueles com acesso autorizado e aderência ao tema.

Em estudos desenvolvidos por Barbosa (2016), que realiza uma análise do arranjo institucional do setor com ênfase na Lei nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação dos arredamentos operacionais e Frezza (2016), em seu estudo sobre a nova lei dos portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras, a principal crítica é acerca da centralização de autoridade na, então, Secretaria de Portos da Presidência da República, atual Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários.

O órgão assumiu uma posição hierárquica superior à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), o que prejudica a autonomia do órgão para cumprir o seu papel de agência reguladora, além de destacar a perda de autonomia das administrações portuárias que, em geral, passaram a uma posição predominantemente operacional frente às políticas. Assim, a autora sugere a revisão da legislação, de modo que sejam revisadas as competências de cada órgão, em especial maior autonomia da Antaq para que a regulação esteja livre de influências políticas (BARBOSA, 2016).

Freitas (2015) chama a atenção para a reflexão acerca da intenção do novo marco regulatório na promoção do desenvolvimento nacional, uma vez que se trata de algo muito mais complexo do que apenas promover a maior participação do mercado privado nas atividades portuárias. Isso porque não dá conta de suprir demandas por infraestrutura que permita maior integração entre diferentes regiões do país. Assim, a concentração da participação no mercado internacional fica mais restrita às empresas relacionadas à exportação de *commodities* pertencentes a grandes grupos empresariais.

Observa-se, ainda, uma crítica ao modelo centralizador de decisões com base no governo, enfraquecendo a administração local, na contramão dos principais portos do mundo.

(...) não existem instrumentos capazes de garantir a efetiva integração das políticas do setor portuário e outros setores relacionados à infraestrutura de transporte, o que determina a perda de eficiência das soluções encontradas separadamente (FREITAS, 2015, p. 112).

Há a necessidade de maior diálogo com as políticas locais para melhor relação porto-cidade, integração entre o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos (PDZ) e o plano diretor das cidades portuárias, de modo a não deixar de lado o bem-estar social. Outro ponto destacado diz respeito a delegação de portos a administrações locais sem o estabelecimento de metas e objetivos bem definidos, dificultando a avaliação dos resultados.

O trabalho desenvolvido por Leite (2019) centrou-se na análise da contribuição da nova lei dos portos para o crescimento do setor no Brasil, sem adentrar nas limitações registradas por alguns pesquisadores do tema, conforme apresentado nesta seção. Entretanto, a sua contribuição se dá na metodologia de análise para acompanhamento da evolução do setor, através da abordagem dinâmica de sistemas, indicada para análise de sistemas holísticos. A sistematização tomou por base o marco regulatório para a construção do mapa sistêmico, seleção das fontes oficiais de informação e construção de indicadores.

Souza (2017), em sua tese de doutorado acerca de portos empreendedores, propõe uma descentralização acerca da origem dos investimentos portuários, podendo ser a sua execução realizada pelas empresas privadas que atuam no complexo. O objetivo é utilizar instrumentos infra legais para superar o engessamento do formato jurídico do condomínio portuário atual. Isso permitiria desburocratizar a realização de intervenções na infraestrutura logística de acesso ao porto, recuperação de equipamentos e investimentos em ativos internos, sem a necessidade de realizar licitações morosas e burocráticas. A administração portuária local atuaria como autoridade para decisões com participação, também, da comunidade e governo local, de modo a promover uma “administração portuária empreendedora”.

Zilli (2015) propõe que as políticas públicas para o setor portuário brasileiro estejam atreladas a uma gestão eficaz e por competência para uma atuação cada vez mais profissional e capaz de atender às demandas econômicas.

Observa-se nesta seção a relevância da pesquisa científica e a contribuição acadêmica para o setor portuário brasileiro, razão pela qual sugere-se que essas instituições trabalhem em cooperação com todo o setor, contando com o apoio, principalmente, das políticas públicas para essa finalidade.

5 Considerações Finais

A configuração do sistema portuário, ou seja, o arranjo institucional adotado pelo Estado para estruturar o setor reflete a sua resposta às demandas de mercado e sua capacidade de atuar de forma eficiente e com processos de governança adequados à complexidade, cada vez maior dos portos e *clusters* portuários, considerando a necessidade de atuação em escala global.

Observou-se que o Brasil teve um processo lento e reativo na configuração do setor portuário, principalmente em tempos que a atividade era predominantemente controlada pelo Estado. No cerne das adaptações que ocorreram em outros países, o sistema portuário nacional se abriu nos anos 90 para a participação privada e, a partir daí, novos ajustes permitiram uma caminhada em direção à modernização do setor.

Ainda com todas as ações de governo para dinamizar, garantir eficiência e competitividade ao setor portuário; no que se refere a governança, há críticas ao atual modelo, devido ao excesso de planos com dificuldades na integração entre eles, muitas instituições na administração do setor, além de sobreposições de instituições que regulam, fiscalizam e planejam (CUTRIM *et al*, 2018).

Destacam-se os desafios de aperfeiçoar os processos logísticos e de gestão com a execução do Plano Nacional de Logística Potuária - PNLP, Planos Mestres, Planos de Outorgas, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZs e com a implementação do Programa de Modernização da Gestão Portuária. Mas, é inegável que as políticas públicas para o setor representam avanços importantes que, evidentemente, podem ser aperfeiçoados, sendo recomendado que o governo e todo o sistema portuário possam conversar com outras instituições, a exemplo das instituições de ensino e pesquisa. Essas instituições podem contribuir com o apoio aos processos de inovação e desenvolvimento de tecnologia, além das possibilidades de transferência de *know-how*.

O objetivo é promover o apoio em âmbito governamental no que se refere à formulação e revisão de suas políticas públicas e, no contexto dos portos organizados, formas de gestão e cooperação entre agentes do setor, fortalecendo a relação entre empresas, autoridades portuárias, instituições de ensino e pesquisa e governo.

É relevante que para além de instrumentos de planejamento para o setor, órgãos supervisores acompanhem, assessorem, estimulem e criem mecanismos para a execução de suas políticas pelas autoridades portuárias, a exemplo de instrumentos de governança e incentivo à inovação.

Nos documentos oficiais consultados e pesquisas utilizadas para a elaboração desse estudo não foram verificadas de forma clara as políticas públicas que estimulam a inovação portuária, sejam tecnológicas ou aquelas que abragem o aperfeiçoamento da gestão. Para que o setor avance ainda mais, faz-se necessário estimular as empresas e órgãos do sistema a pensarem a inovação como um processo, o qual deve ser retroalimentado e integrar a cultura das organizações, formando uma rede de cooperação entre as diversas partes e fornecendo insumos que tanto se originam de cima para baixo e vice-versa.

No tocante às propostas inovadoras para o setor, o arcabouço pesquisado se volta, de forma geral, às necessidades de ajustes na estrutura decisória do sistema portuário federal, de modo a permitir maior autonomia das administrações locais e investimentos mais eficientes, considerando a possibilidade da redução de burocracias. Ademais, para estimular a eficiência dos portos públicos federais e práticas inovadoras, entende-se como relevante a proposta de Zilli (2015), em que se colocam as políticas públicas para o setor portuário brasileiro alinhadas à gestão eficaz e por competência.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (PRPGI) e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia por seu apoio financeiro.

6 Referências

- BALTAZAR, Ramon.; BROOKS, M. R. Port Governance, Devolution and the Matching Framework: A Configuration Theory Approach. In: BROOKS, M. R.; CULILINANE, K. (Eds.). In: **Research in Transportation Economics**. Oxford: [s.n.]. v. 17, p. 379–403, 2007.
- BARBOSA, Fabiana de Oliveira. **Análise do arranjo institucional do setor portuário conforme a lei nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação de arrendamentos operacionais**. 2016. 98 f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília.
- BRASIL. Audiência Pública. Senado Federal. 29 de junho de 2010. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/comissoes/ci/ap/AP20100629_Fabrizio_Pierdomenico.pdf> Acesso em: 07/03/2020.
- _____. 2015. Histórico – Sistema Portuário Brasileiro. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < <http://transportes.gov.br/estudos-e-pesquisas/90-portos-p%C3%A1gina-inicial/5504-hist%C3%B3rico-sistema-portu%C3%A1rio-brasileiro.html>> Acesso em: 11/03/2020.
- _____. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8630.htm> Acesso em: 07/03/2020.
- _____. Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm> Acesso em: 07/03/2020.
- _____. Portaria nº 03, de 07 de janeiro de 2014. Secretaria de Portos. Disponível em: < http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30049702/do1-2014-01-08-portaria-n-3-de-7-de-janeiro-de-2014-30049695> Acesso em: 08/03/2020.
- _____. PNL 2015: Plano Nacional de Logística Portuária. Sumário Executivo. Secretaria de Portos. 2015a. Disponível em: < https://www.infraestrutura.gov.br/images/SNP/planejamento_portuario/arquivos_pnl/SumarioExecutivoPNLP.pdf> Acesso em: 08/03/2020.
- _____. PNL 2019: Plano Nacional de Logística Portuária. Sumário Executivo. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < <https://www.infraestrutura.gov.br/images/2020/03/2.14.pdf>> Acesso em 16/03/2020.
- BRITTO, Paulo Augusto P. de. Promoção da concorrência no setor portuário: uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 49(1):47-71, jan./fev. 2015.
- BROOKS, Mary .R., et al., Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination, *Research in Transportation Business & Management* (2017), <http://dx.doi.org/10.1016/j.rtbm.2017.02.005>
- CUTRIM *et al.* Uma proposta de modelo de governança portuária para o Brasil. In: **Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios**. Florianópolis, v. 11, edição especial 2, agosto de 2018.
- FREITAS, José Carlos Higa. **O novo marco regulatório do setor portuário e o desenvolvimento nacional**. 2015. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- FREZZA, Conrado da Silveira. **A nova lei dos portos e os modelos de Concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público**. 2016. 116 f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- _____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. In: **Economia e Sociedade, Campinas**. v. 16, n. 3 (31), p. 455-489, dez. 2007.

LEITE, Daniel Farinelli. **O impacto da nova legislação (Lei nº 12.815/13) no crescimento do setor portuário brasileiro**: uma análise abordando a dinâmica de sistemas. 2016. 55 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo.

SOUZA, Maurício Araquã. **Portos empreendedores**: uma proposta de um novo modelo de gestão portuária. 2017. 126 f. Tese (Doutorado em Transportes) – Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (2016). In: **Review of Maritime Transport**, UNCTAD, Geneva.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (2016a). La gestión portuaria: Estudios de casos sobre la gestión portuaria. Volumen 3, UNCTAD, Geneva.

VERGARA, Silvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ZILLI, Julio Cesar. **Políticas para o desenvolvimento portuário**: um estudo no porto de Imbituba – Santa Catarina. 2015. 233 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, Criciúma.