



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

HENRIQUE CAMPOS DE OLIVEIRA

**NO CENTRO DAS COALIZÕES DE DEFESA DA POLÍTICA
DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGA:
PARTICIPAÇÃO, INTERMEDIACÃO E
INCREMENTALISMO**

Salvador
2020

HENRIQUE CAMPOS DE OLIVEIRA

**NO CENTRO DAS COALIZÕES DE DEFESA DA POLÍTICA
DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGA:
PARTICIPAÇÃO, INTERMEDIÇÃO E
INCREMENTALISMO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito à obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho

Salvador
2020

Ficha catalográfica

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Oliveira, Henrique Campos de
O48 No centro das coalizões de defesa da política de transporte marítimo de carga: participação, intermediação e incrementalismo / Henrique Campos de Oliveira. – 2020. 177 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho
Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2020.

1. Políticas públicas. 2. Direito - aspectos sociais - Brasil. 3. Transporte marítimo - Brasil - Política. 4. Redes sociais. 5. Análise. I. Sanches Filho, Alvino Oliveira. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDD: 351

HENRIQUE CAMPOS DE OLIVEIRA

NO CENTRO DAS COALIZÕES DE DEFESA NA POLÍTICA DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGA: PARTICIPAÇÃO, INTERMEDIÇÃO E INCREMENTALISMO

Tese apresentada ao curso de Doutorado em Ciências Sociais, na área de concentração em Ciência Política, Linha de Pesquisa “Democracia, Estado e Movimentos Sociais”, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito à obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.

Aprovado em 23 de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alvinho Oliveira Sanches Filho (Orientador)
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP)
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Dr. Paulo Fábio Dantas Neto
Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB)
Instituto Brasiliense de Direito Público

Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Universidade Federal de Sergipe – UFS

Dra. Íris Gomes dos Santos
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Dr. José Gileá de Souza
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Unifacs
Universidade Salvador (Unifacs)

Salvador, 2020

Aos meus pais: à minha mãe (Dulcineia), exemplo de perseverança; ao meu pai (José Henrique), fonte de fascínio pela política.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer ao orientador deste trabalho, o Prof. Dr. Alvino de Oliveira Sanches Filho, por todo o suporte ao longo desses anos em que trabalhamos juntos. Este trabalho não é fruto somente do doutorado, mas da longa relação estabelecida desde 2009, quando iniciei o mestrado no PPGCS-UFBA. De lá para cá, não há como descrever o quanto sou grato ao que aprendi com o Prof. Alvino sobre o estudo da política. Basta mencionar que o acesso aos modelos de análise de política pública e a adoção do ACF na investigação desenvolvida neste trabalho são créditos do professor. Aprendi com ele principalmente sobre a importância da cautela.

Em seguida, gostaria de agradecer à Profa. Dra. Iris Gomes Santos por todo o apoio metodológico prestado desde o mestrado. Em conjunto com o Prof. Alvino, é importante referência no comprometimento com o pensamento inferencial.

Aos membros da banca agradeço a disposição na leitura dessa tese, uma tentativa de compreensão das coalizões que habitam o subsistema da política nacional do transporte marítimo de cargas. Ao prof. Rodrigo, obrigado pelas observações acerca da coesão textual e conceitual do trabalho desde a qualificação,. Ao prof. Gileá, fica a gratidão pelas observações detalhadas ao longo do texto apresentado na qualificação e considerações pertinentes ao âmbito da logística e transportes. À Profa. Suelly, expoente no uso do ACF no Brasil, segue meu reconhecimento pela disponibilidade.

Não poderia deixar de pontuar meus agradecimentos ao professor Christopher Weible pela contribuição e atenção cuidadosa e ao trabalho durante meu estágio sanduíche na *School of Public Affairs* da Universidade do Colorado, nos EUA. Lá, também, tive o privilégio de obter contribuições da Profa. Tania Heikkila e do Prof. Swan.

O meu agradecimento mais que especial à Michele, pela cumplicidade, compreensão, carinho e suporte nos momentos mais críticos dessa jornada.

Ao meu irmão Ib pelo sentido existencial que me dá à vida. Não teria essa curiosidade social se não fosse por ele. À minha irmã, Juliana, agradeço o amor e carinho que me incentivam a buscar o melhor de mim daqueles aos quais tenho tanta estima. Ao meu irmão Otaviano e sua companheira Patrícia fica a gratidão pela importância da autopreservação. Esses meus sentimentos transbordam às minhas sobrinhas Helena, Estela e Teresa, e aos meus sobrinhos Otto Gabriel e José Henrique.

Dentro desse grupo mais íntimo composto pela minha companheira, meus irmãos e sobrinhos, não teria como deixar de incluir meu padrinho e amigo, Luís Henrique. Desde a minha formação básica, me estimula e me provoca a buscar o que há de melhor em mim, sem perder a minha essência, sempre com muito carinho. O seu companheiro João Luís também é peça valiosa nesse movimento.

Aos demais parentes, gostaria de agradecer todo o apoio afetivo e até mesmo na formação do meu caráter e persona, afinal, é uma família de professores. Como somos muitos, gostaria de explicitar essa gratidão à minha prima Laís Cunha e ao seu companheiro Flô Hockersher pelo acolhimento mais do que especial durante o momento do meu estágio sanduíche no Colorado.

Dentro de um plano colaborativo e de trocas de saberes e experiências, os agradecimentos seguem aos mestres Paulo Fábio Dantas e Miriam Rabelo. Aos amigos combinados com colegas: Felipe Ramos, Rafaela Ludolf, Eudes Cunha, Marina Pacheco, Deise Queiroz, Rafael Arantes, Carla Galvão, Laura Elaine, Adriano Hora, Vladimir Meira, Sara Fadigas, Waneska Cunha, Simaia Barreto, Cláudio André Souza e Raquel Souza. Aos amigos, não necessariamente colegas de profissão, mas aos quais devo bons diálogos que contribuíram para com esse trabalho: Tiago Gonçalves, Pedro Ribeiro, Davi Costa, Otávio Miranda, Bruno Carvalho, Adriano Calmon, André Coelho e Jongeun You.

Por fim, agradeço às alunas e aos alunos ao longo desses 10 anos de docência. Deposito neles as expectativas de um futura atividade acadêmica. Destaco aqui os orientandos de Iniciação Científica: Raiane Quintino, Gabriela Agresta, Ítalo Souza, Paulo Victor, Clara Lapa, Marcony e Salatiel Marinho.

“Quem não tem presente se conforma com o futuro”
Raul Seixas.

OLIVEIRA, Henrique Campos de. No centro das coalizões de defesa na Política de Transporte Marítimo de Carga: participação, intermediação e incrementalismo. 191 f. il. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

RESUMO

Por que os marcos regulatórios aprovados entre 1985 e 1993, a Constituição de 1988 e a Lei de Modernização dos Portos não foram suficientes para superar a condição de precariedade e desintegração da infraestrutura e atividade marítima no Brasil? Como e quais coalizões de defesa incidiram sobre a Política do Transporte Marítimo de cargas no Brasil no período estudado e quais foram as crenças e os valores delineadores dessas coalizões? A hegemonia da Coalizão Industrial Nacional Corporativa nas decisões que envolveram a Política de Transporte Marítimo de Cargas no período estudado, cujas crenças e interesses afirmaram a centralização do governo federal, a exploração direta pelo poder público dos serviços portuários e de navegação e os obstáculos à participação de capital estrangeiro, impediram mudanças significativas nas diretrizes formuladas e implementadas na política ainda durante o regime militar (1964-1985). Esta é a chave de leitura defendida por esta tese. Para alcançar os objetivos do trabalho, adotou-se o modelo ACF (*Advocacy Coalition Framework*) como esquema de inteligibilidade para explicar o fenômeno. O modelo vem sendo aplicado para estudar uma ampla gama de arenas de políticas e processos de tomada de decisão (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017). Para operacionalizar a pesquisa, recuperaram-se as declarações e propostas de leis dos atores presentes nas notas taquigráficas dos processos constituinte de 1988 e aprovação da Lei 8.630/93. Nessa etapa de coleta de dados, o ator foi a unidade de análise primária. A filiação e o nível federativo foram atributos de agregação dos atores. As crenças centrais da política (paradigmas) e ação coordenada foram os conceitos booleanos utilizados para identificar as posições dos atores frente à possibilidade de oito coalizões. Em seguida, aplicou-se a análise de redes sociais para descrever a conexão entre os atores. Utilizaram-se os seguintes indicadores: centralidade via grau de intermediação (*betweenness*) de arestas e frequência de participação dos atores e das crenças; índice de convergência com os paradigmas e, no caso da ação coordenada, entre atores. Estes indicadores foram utilizados na comparação por correlação estatística. Como resultados, das oito coalizões possíveis, somente a coalizão Industrial Nacional Corporativa ocupou a posição central e dominante no subsistema. Essa coalizão passa a disputar espaço com a ascensão da Coalizão Privatista, identificada no processo de aprovação da Lei de Modernização dos portos, em 1993. A coalizão em prol da privatização não apresentou ação coordenada suficiente para superar a centralidade e dominância da Coalizão Industrial Nacional Corporativa, o que repercutiu no caráter incremental da nova regulamentação.

Palavras-Chave: *Advocacy Coalition Framework* (ACF); política de Transporte Marítimo de Cargas; Análise de Redes Sociais.

OLIVEIRA, Henrique Campos de. At the core of Advocacy Coalitions in the Maritime Shipping Policy: participation, intermediation and incrementalism. 191 f. il. Dissertation (PhD) – Faculty of Philosophy and Human Sciences, Federal University of Bahia, Salvador, 2020.

ABSTRACT

Why were the regulatory frameworks approved between 1985 and 1993, the 1988 Constitution and the Port Modernization Law, insufficient to overcome the precarious and disintegrating condition of maritime infrastructure and activity in Brazil? How and which defense coalitions affected the Maritime Shipping Policy in Brazil during the period studied and what were the beliefs and values that outlined these coalitions? The hegemony of the National Corporate Industrial Coalition in decisions involving the Maritime Cargo Transport Policy in the related period studied, whose beliefs and interests affirmed the centralization of the federal government, the direct exploitation by the public authorities of port and navigation services and obstacles to the participation of foreign capital, prevented significant changes in the guidelines formulated and implemented in politics even during the military regime (1964-1985). This is the reading key defended by this dissertation. To achieve the objectives of the work, the ACF model (Advocacy Coalition Framework) was adopted as an intelligibility scheme to explain the phenomenon. The model has been applied to study a wide range of policy arenas and decision-making processes (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017). To operationalize the research, the declarations and proposals of laws of the actors present in the shorthand notes of the 1988 constituent processes and the approval of Law 8.630 / 93 were recovered. In this stage of data collection, the actor was the primary analysis unit. The affiliation and the federative level were attributes of the aggregation of the actors. The policy core beliefs (paradigms) and coordinated action were the Boolean concepts used to identify the positions of the actors given the possibilities of eight coalitions. Then, the analysis of social networks was applied to describe the connection between the actors. The following indicators were used: centrality by betweenness degree and frequency of participation of actors and beliefs; convergence index with paradigms and, in the case of coordinated action, between actors. These indicators were used in the comparison by statistical correlation. As a result, of the eight possible coalitions, only the National Industrial Corporate coalition occupied the central and dominant position in the subsystem. This coalition starts to dispute space with the rise of the Privatizer coalition, identified in the process of approval of the Modernization of Ports Law, in 1993. The coalition favorable to privatization did not present enough coordinated action to overcome the centrality and dominance of the coalition Industrial Nacional Corporative, which reflected on the incremental character of the new regulation.

Keywords: Advocacy Coalition Framework (ACF); Maritime Shipping Policy; Network Social Analysis.

OLIVEIRA, Henrique Campos de. En el centro de las coaliciones de causas en la Política de Transporte de Carga Marítima: participación, intermediación e incrementalismo. 191 f. il. Tesis (Doctorado) - Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Federal de Bahía, Salvador, 2020.

RESUMÉN

¿Por qué los marcos regulatorios aprobados entre 1985 y 1993, la Constitución de 1988 y la Ley de Modernización Portuaria fueron insuficientes para superar la precaria y desintegradora condición de la infraestructura y actividad marítima en Brasil? ¿Cómo y qué coaliciones de defensa afectaron la Política de Transporte Marítimo de Carga en Brasil durante el período estudiado y cuáles fueron las creencias y valores que delinearon estas coaliciones? La hegemonía de la Coalición Nacional Corporativa Industrial en las decisiones relativas a la Política de Transporte Marítimo de Carga en el referido período estudiado, cuyas creencias e intereses afirmaron la centralización del gobierno federal, la explotación directa por parte de las autoridades públicas de los servicios portuarios y de navegación y los obstáculos a la participación de capitales extranjeros, impidieron cambios significativos en los lineamientos formulados e implementados en la política incluso durante el régimen militar (1964-1985). Eso es la lectura clave que defiende esta tesis. Para lograr los objetivos del trabajo, se adoptó el modelo ACF (Advocacy Coalition Framework) como esquema de inteligibilidad para explicar el fenómeno. El modelo se ha aplicado para estudiar una amplia gama de ámbitos de políticas y procesos de toma de decisiones (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017). Para operativizar la investigación, se recuperaron las declaraciones y propuestas de leyes de los actores presentes en las notas taquigráficas de los procesos constituyentes de 1988 y la aprobación de la Ley 8.630 / 93. En esta etapa de recopilación de datos, el actor fue la unidad de análisis principal. La afiliación y el nivel federativo fueron atributos de agregación de los actores. Las creencias centrales de la política (paradigmas) y la acción coordinada fueron los conceptos booleanos utilizados para identificar las posiciones de los actores ante las posibilidades de ocho coaliciones. Luego, se aplicó el análisis de redes sociales para describir la conexión entre los actores. Se utilizaron los siguientes indicadores: centralidad vía grado de intermediación (betweenness) y frecuencia de participación de actores y creencias; índice de convergencia con paradigmas y, en el caso de la acción coordinada, entre actores. Estos indicadores se utilizaron en la comparación por correlación estadística. Como resultado, de las ocho posibles coaliciones, solo la coalición Nacional Corporativa Industrial ocupó la posición central y dominante en el subsistema. Esta coalición comienza a disputar espacio con el surgimiento de la Coalición favorable a la privatización, identificada en el proceso de aprobación de la Ley de Modernización de Puertos, en 1993. La Coalición Privatizadora no presentó suficiente acción coordinada para superar la centralidad y dominio de la coalición Industrial Nacional Corporativa, que reflexionó sobre el carácter incremental de la nueva regulación.

Palabras-clave: Advocacy Coalition Framework (ACF); Política Marítima de Cargo; Redes Sociales de Análisis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	Diagrama do fluxo do modelo de coalizão de defesa.....	35
Figura 02	Fluxograma das variáveis no processo de implementação de políticas públicas.....	40
Figura 03	1ª Versão do ACF.....	42
Figura 04	Comparação entre a 1ª e 2ª versões dos diagramas dos ACF.....	45
Figura 05	Comparação entre as 1ª, 2ª, 3ª e 4ª versões dos diagramas do ACF.....	46
Figura 06	Conjuntos das principais atividades da Política de Transporte Marítimo de Cargas.....	58
Figura 07	Desenho de pesquisa proposto.....	66
Figura 08	Ficha de codificação das declarações dos atores.....	69
Figura t1-1	Rede do nível federativo em função dos paradigmas no t1.....	89
Figura t1-2	Rede do nível das organizações de acordo com os paradigmas em t1.....	91
Figura t1-3	Rede do nível dos blocos constituintes de acordo com os paradigmas em t1.....	92
Figura t1-4	Rede de indivíduos de acordo com os paradigmas em t1.....	94
Figura t1-5	Rede de aglomerados federativos de acordo com a ação coordenada em t1.....	97
Figura t1-6	Rede de ação coordenada das organizações no t1.....	99
Figura t1-7	Rede de ação coordenada dos atores no t1.....	101
Figura t2-1	Rede do nível federativo em função dos paradigmas no t2.....	118
Figura t2-2	Rede de organização de acordo com os paradigmas em t2.....	121
Figura t2-3	Rede de indivíduos de acordo com os paradigmas em t2.....	124
Figura t2-4	Rede de aglomerados federativos de acordo com a ação coordenada em t2.....	128
Figura t2-5	Rede de ação coordenada das organizações no t2.....	130
Figura t2-6	Rede de ação coordenada dos indivíduos no t2.....	132
Figura 09	Comparação entre t1 e t2 em função do grau de convergência ao sistema de crença de acordo com os níveis analíticos.....	139

Figura 10	Comparativo entre t1 e t2 em função da intermediação (%) no nível de Análise Federativo.....	141
Figura 11	Comparativo entre t1 e t2 em função da frequência (%) no nível de Análise Federativo.....	142
Figura 12	Comparativo entre t1 e t2 em função da intermediação (%) no nível de Filiação.....	144
Figura 13	Comparativo entre t1 e t2 em função da Frequência (%) no nível de Filiação.....	145
Figura 14	Comparativo entre t1 e t2 em função da intermediação (%) no nível de Análise Individual.....	147
Figura 15	Comparativo entre t1 e t2 em função da frequência (%) no nível de Análise Individual.....	148
Figura 16	Fluxograma da tipificação de atores no subsistema da política.....	150
Figura 17	Resumo das duas formas de coalizão dotadas de coordenação.....	151
Figura 18	Fluxograma de descrição do tipo ideal de coalizão e subtipos.....	153

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Coalizões da política do transporte aéreo nos EUA.....	31
Tabela 02	Tipologias de coalizões em Araújo (2013).....	33
Tabela 03	Estrutura do sistema de crenças em coalizões de defesa.....	50
Tabela 04	Modelos de Concessões Portuárias e suas implicações políticas.....	61
Tabela 05	Tipos de Operadores Portuários Globais.....	63
Tabela 06	Crenças centrais da política e possíveis coalizões correspondentes.....	65
Tabela 07	Quadro do estoque regulatório de referência utilizado na caracterização do momento t0.....	67
Tabela 08	Tabulação da codificação realizada no estoque regulatório de t0.....	68
Tabela 09	Disposição de coalizões possíveis e os respectivos sinais para codificação no contexto brasileiro.....	70
Tabela 10	Esquema remissivo às categorias (atividades, paradigmas e eixos) do TMC utilizadas para a codificação das declarações dos atores.....	71
Tabela 11	Disposição da tabulação dos dados coletados em T1 e T2.....	73
Tabela 12	Relação de emendas levantadas nas Etapas J e K da Constituinte.....	79
Tabela 13	Relação de integrantes da Coalizão Industrial Nacional Corporativo.....	95
Tabela 14	Relação de integrantes convergentes aos paradigmas produtivo e comercial.....	95
Tabela 15	Relação das principais UFs em t1-5 conforme centralidade e frequência.....	98
Tabela 16	Relação dos principais atores em t1-6 conforme centralidade e frequência.....	100
Tabela 17	Relação dos principais atores em t1-7 conforme centralidade e frequência.....	103
Tabela 18	Quadro do estoque regulatório interveniente na política de TMC resultante do processo constituinte.....	105
Tabela 19	Disposição da classificação das coalizões no nível filiativo.....	122
Tabela 21	Integrantes da Coalizão Pós-industrial Nacional Privatizante.....	125
Tabela 22	Integrantes da Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa.....	126
Tabela 23	Relação dos principais atores no nível filiação e as coalizões correspondentes em t1 e t2.....	143
Tabela 24	Relação dos principais atores no nível individual e as coalizões correspondentes em t1 e t2.....	149

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF	Advocacy Coalition Framework
AEI	Aliança Empresarial Integrada
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Antaq	Agência Nacional de Transporte Aquaviário
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP	Comissão da Autoridade Portuária
CATSP	Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CESP	Comissão Especial
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da
CPDOC/FGV	Fundação Getúlio Vargas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSAV	Companhia Sul Americana de Vapores
CSCL	China Shipping Container Lines
CUP	Comando Único Portuário
CVTDUI	Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior
DNA	Discourse Network Analyser
FENCCOVIB	Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
HJ	Hanjin Shipping
HMM	Hyundai Merchant Marine
Hp	Hipótese
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LSCI	Linear Shipping Connect Index
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MSF	Multiple Stream Framework
MSK	Maersk Shipping Company
OGMO	Órgão Gestor de Mão de Obra
OGT	Operadores Globais de Terminal
OIs	Organizações Internacionais
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente liberal

PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SITC	SITC Container Lines (Thailand) Company
SUNAMAM	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
TMC	Transporte Marítimo de Cargas
TUP	Terminal de Uso Privado
UnB	Universidade de Brasília
WHL	Wan Hai Lines

SUMÁRIO

1.	18
2. CAMINHOS PARA O MODELO DE ANÁLISE	29
2.1 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O USO DO ACF NA ANÁLISE DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E NO CONTEXTO BRASILEIRO	29
2.2. CONSIDERAÇÕES E COMPARAÇÕES DO ACF COM DEMAIS MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	34
2.3. BREVE TRAJETÓRIA DA CONSTRUÇÃO DO ACF	39
2.3.1. Aspectos precursores em direção ao ACF	39
2.3.2. Variantes iniciais do modelo ACF	41
2.3.3. O subsistema político no ACF: hipóteses do modelo e conceitos adjacentes	47
2.3.4. O conhecimento orientado à política e hipóteses correspondentes	52
2.4.O DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA	58
2.4.1. A definição do objeto de estudo: o subsistema da Política de Transporte Marítimo de Cargas	58
2.4.2. A Definição do quadro analítico: <i>policy core beliefs</i> e coalizões possíveis a partir do ACF na política de TMC	64
2.4.3. A operacionalização da pesquisa: recorte, procedimentos, instrumentos de coleta, técnicas de análise e disposição dos dados	66
3. A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE E A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS	74
3.1. O AMBIENTE EXTERNO AO SUBSISTEMA NA CONSTITUINTE DE 1988: RUPTURAS DE PARADIGMAS PRODUTIVOS, CRISE ECONÔMICA E REDEMOCRATIZAÇÃO	74
3.2. CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS E ARENAS DE DECISÃO NA CONSTITUINTE	85
3.2.1. Caracterização dos processos e arenas de decisão na Constituinte: atores, coalizões e sistemas de crenças: manutenção do status quo	87
3.2.2. Ações coordenadas em T1: baixo conflito entre os atores predominantes	96
3.2.3.Outputs e impactos: mais do mesmo.	103
4. A LEI DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS: PRIVATIZAÇÃO, INCREMENTALISMO E RUPTURAS	105
4.1. AS VARIÁVEIS EXTERNAS AO SUBSISTEMA NO ÂMBITO DA LEI DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS DE 1993: ASCENSÃO LIBERAL, IMPEACHMENT E PRECARIZAÇÃO	105
4.2. DESCRIÇÃO DO SUBSISTEMA DA POLÍTICA: O PROCESSO E AS ARENAS DE DECISÃO	106
4.2.1. Apresentação do PL 08/91: Ambiguidade e contestação	107

4.2.2. Atores, coalizões e sistemas de crenças: ascensão da descentralização, manutenção corporativa e ausência da discussão comercial	116
4.2.3. Ações coordenadas: ampliação da centralidade e intermediação	126
4.2.4. Outputs e impactos: caminho aberto para o liberalismo e primeiros passos para a privatização	132
5. COMPARAÇÃO ENTRE T1 E T2: A COALIZÃO INDUSTRIAL NACIONAL CORPORATIVA COMO DOMINANTE	134
5.1 VARIÁVEIS EXTERNAS AO SUBSISTEMA: AS POLÍTICAS DE CORTE LIBERAL	135
5.2. A COMPARAÇÃO DA DINÂMICA ENTRE ATORES E O SISTEMA DE CRENÇAS CENTRAIS DA POLÍTICA: TENDÊNCIA À POLARIZAÇÃO	137
5.3. A ANÁLISE DA AÇÃO COORDENADA DOS ATORES NOS DOIS INSTANTES: AUMENTO DA CONCENTRAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DOS ATORES NAS REDES	139
5.4. CARACTERIZAÇÃO DAS COALIZÕES A PARTIR DA COMPARAÇÃO ENTRE T1 E T2: A DOMINÂNCIA DA COALIZÃO PÓS-INDUSTRIAL NACIONAL CORPORATIVA	149
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS	158
ANEXO A: Diagramas das 2ª e 3ª versões do ACF	169
ANEXO B: Mensagem do Senado Federal à Câmara dos Deputados pertinente à aprovação da Lei 8.630/93.	170
ANEXO C: Veto presidencial nº 99, de 25 de fevereiro de 1993.	172
APÊNDICE A: Quadro de sistematização de coleta de dados e informações ao longo das etapas do processo constituinte de 1988.	175

1. INTRODUÇÃO

A predominância da Coalizão Industrial Nacional Corporativa nas decisões que envolveram a Política de Transporte Marítimo de Cargas no período estudado - a Assembleia Nacional Constituinte (1986/88) e a Lei de Modernização dos Portos (1991/93) - impediu mudanças significativas nas diretrizes formuladas e implementadas na política ainda durante o regime militar (1964-1985). As crenças e interesses da coalizão afirmaram a centralização do governo federal, a exploração direta pelo poder público dos serviços portuários e de navegação e os obstáculos à participação de capital estrangeiro. Esta é a tese defendida por este trabalho. De início, cumpre apresentar algumas breves reflexões sobre a política portuária.

Os transportes apresentam uma forte característica política por serem monopólio do Estado contemporâneo para promover a circulação de bens e pessoas. A disputa pelo domínio na decisão sobre posições geoestratégicas no tráfego de mercadorias e fluxo migratório é notória. Com a navegação marítima, o transporte mais antigo, não seria diferente. Muitas cidades que chegaram a constituir Estados foram forjadas em baías e canais que garantiam a atracação de embarcações. Com o avanço da complexidade da atividade econômica, a importância da capacidade de mobilização de recursos tornou-se ainda mais imperativa para os governos. Nesse sentido, portos e embarcações não podem ser vistos como simples obras de engenharia, mas como fonte de poder e recursos importantes para atores políticos que disputam entre si as decisões acerca de como conceber as comunicações com as demais nações.

Até poucas décadas atrás, anos 1970, o poder público tinha o monopólio sobre a operação de portos e fornecia subsídios à navegação mercantil, atividades dependentes do uso intensivo da força de trabalho. Desde então, sindicatos de trabalhadores marítimos foram constituídos e formaram bases políticas importantes para os partidos e grupos de interesse na relação com governos. Por sua vez, o mercado dependia do Estado para prover os serviços e instalações físicas da marinha mercantil, de vultuoso custo, para desempenhar as suas atividades produtivas. Os governos centrais precisavam manter grande estrutura burocrática, além das empresas especializadas prestadoras de serviços na rotina das atividades de navegação e portuária, além dos custos de construção das obras de infraestrutura realizadas por empresas de construção civil.

A relação desses grupos de interesse intervenientes (trabalhadores; empresas usuárias dos portos; burocracia estatal; prestadores de serviços; construtoras) à atividade portuária e

navegação apresenta, inicialmente, um caráter corporativo com o Estado, o único ator político capaz de assumir o passivo que os portos e a manutenção de linhas de navegação representavam.

Com modificações ocorridas com a introdução do contêiner desde o final dos anos 1970 e a conseqüente mecanização das operações, o transporte marítimo passa a ser uma atividade econômica lucrativa. À essa mudança tecnológica, acrescenta-se a onda de privatização e questionamento sobre o monopólio estatal acerca de serviços vinculados à infraestrutura como o transporte, energia, saneamento e telecomunicações. Estudos têm demonstrado a influência internacional na implementação de reformas neoliberais de corte que afligiu os países a partir dos anos 1980 e promoveu a privatização em assuntos eminentemente públicos (GALVÃO, 2017).

Além da revisão sobre o monopólio público sobre portos e a participação estatal no serviço de navegação, a onda de reformas trouxe, pelo mundo afora, discussão sobre a descentralização das decisões no transporte marítimo de cargas na direção de uma maior autonomia das unidades subnacionais, quando não, do próprio porto em si (CULINANE; BROOKS, 2007). Bem como surge o debate sobre a permissão da participação de capital estrangeiro nas atividades portuárias e de navegação com o processo de integração econômica e homogeneização das políticas comerciais para viabilizar a circulação internacional de capitais (CULINANE; BROOKS, 2007).

Essas possibilidades de alteração na política em torno da participação do setor privado, descentralização e abertura para o capital internacional, repercutiram nos grupos de interesse intervenientes com relação historicamente corporativista com o Estado. Os trabalhadores marítimos e as burocracias estatais responsáveis pelo setor se viram ameaçados com a mecanização e a maior participação do mercado. Enquanto isso, empresas fornecedoras do serviço de estivagem e navegação se fundem, ao verticalizarem a atuação, nos Operadores Globais de Terminais com condições até mesmo de substituírem autoridades portuárias públicas. Com a eminência dessas reformas os processos decisórios nas políticas de TMC ficam permeados de tensões entre os atores, que se organizam em torno de coalizões, ligados pelo compartilhamento de suas crenças e interesses nesse novo contexto. Esta passa a ser a realidade de diversos países.

Dessa forma, com o intuito de dialogar com os principais argumentos presentes na literatura sobre a formulação da política de TMC no Brasil, este trabalho levantou as seguintes questões: *por que os marcos regulatórios aprovados entre 1985 e 1993, a Constituição de 1988 e a Lei de Modernização dos Portos, não foram suficientes para superar a condição de precariedade e desintegração da infraestrutura e atividade marítima no Brasil? Como e quais*

coalizões de defesa incidiram sobre a Política do Transporte Marítimo de cargas no Brasil no período estudado e quais foram as crenças e os valores delineadores dessas coalizões?

O Transporte Marítimo de Cargas no Brasil (TMC) apresenta uma estrutura defasada e com dificuldades de garantir integração interna e internacional (BANCO MUNDIAL, 2020; Oliveira, 2015). Além disso, o potencial costeiro e fluvial é subutilizado face a pouca participação que este tipo de navegação tem na movimentação total de cargas (ANTAQ, 2020). Não obstante, o perfil da carga é concentrado em granéis, além de ser também concentrado espacialmente no Sudeste e com poucas empresas atuando no transporte marítimo (ANTAQ, 2020). O transporte de granéis é realizado pelas empresas primárias exportadoras como uma extensão das atividades produtivas (ANTAQ, 2020). A carga operada por contêineres é ainda mais concentrada nos portos do Sudeste, operados pelo poder público (ANTAQ, 2020). No âmbito urbanístico, os portos continuaram desarticulados das municipalidades e governos locais tal como uma instalação fabril desterritorializada sem uma relação orgânica com a cidade (COCCO; SILVA, 1999). Esse panorama vem se mostrando resistente às transformações tecnológicas alavancadas desde o início dos anos 1970.

A trajetória dos marcos regulatórios, ou seja, as regras aprovadas para orientar a política no Brasil durante o período democrático recente, pode guiar a compreensão para este estado de coisas e oferecer uma chave argumentativa em relação à política de TMC no Brasil.

Previamente, no regime militar autocrático (1964 a 1985), o governo federal não apenas detinha o monopólio dos portos públicos, mas também os administrava diretamente. O período foi marcado pelo isolamento internacional, forte centralização administrativa federal e uma atividade econômica corporativa. O mesmo aconteceu com a atividade de navegação com empresas públicas nas linhas de longo curso (internacional) e cabotagem (navegação costeira exclusivamente nacional).

No entanto, a partir de 1966, grandes empresas privadas passaram a construir e operar portos particulares desde que limitados ao manuseio de carga própria, instalações portuárias conhecidas por Terminais de Uso Privativo (TUP). Assim, garantiu-se eficiência ao movimento de *commodities* que continuou a constituir a maior parte do comércio exterior brasileiro, como minério, óleo de soja, açúcar, café e cacau. Enquanto isso, as cargas gerais, principalmente manufaturadas, ficaram limitadas aos portos públicos. A introdução do contêiner já havia trazido modificações significativas nas operações portuárias e nos padrões dos navios, porém, no final deste período, o modelo da política de TMC adotada pelos governos militares começa a mostrar sinais de exaustão. Enquanto isso, o país estava em recessão econômica, insolvência

fiscal e contava com recursos públicos restritos para se adaptar às mudanças tecnológicas iminentes do setor.

Portanto, do ponto de vista da política de TMC, esse é o legado deixado pela ditadura militar para o conturbado governo Sarney: manutenção do protecionismo com a supressão do capital estrangeiro da atividade portuária, principalmente da navegação, e limitação do setor privado à concessão pública. A instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1986, e a Constituição derivada de seus embates e encontros, não alterou de modo substantivo as diretrizes legais oriundas ainda do regime militar, conforme se verá adiante. Como resultado, pode-se citar a permeabilidade realizada por armadores, estaleiros, estivadores e capatazia, além do próprio setor público. Esses grupos de pressão contaram principalmente com a representação parlamentar para defender suas posições, mas contaram também com a influência de outros subsistemas, tal como a comissão da Ordem Econômica, na qual prevaleceu o nacionalismo protecionista resultante da Subcomissão da Questão Urbana e do Transporte que criava reserva de mercado para os armadores nacionais.

O período subsequente, constituído pelos governos de Fernando Collor e Itamar Franco (1990/94), evidenciou a ascensão de uma perspectiva concorrente, principalmente no governo Collor, com a tentativa de formular leis em prol da abertura comercial, maior participação do setor privado e busca pela descentralização das atividades portuárias. Em relação ao cenário externo, houve a flexibilização das regras para a redução das barreiras regulatórias na circulação de mercadorias e de capital em escala global. Nesse momento, intentou-se realizar a primeira grande reforma do setor, iniciada no governo Collor e finalizada no governo de Itamar Franco, com a Lei 8.630/93 de Modernização dos Portos, cujo processo de tomada de decisão caracterizou-se por uma forte polarização, sobretudo em torno das relações trabalhistas. O governo Collor propôs um projeto de lei com viés liberal, especialmente na participação da esfera privada na operação portuária. Após o *impeachment* do presidente, o governo Itamar Franco tentou uma solução conciliatória em direção à regulamentação da participação do setor privado, acompanhada de maior centralização no governo federal e pouca discussão sobre a abertura ao capital internacional. Esse marco foi importante pois revogou trechos da legislação em vigor desde o regime militar, sem, no entanto, alterar a essência da política.

Embora não esteja contemplada no recorte temporal da tese, cumpre destacar que as principais mudanças no que tange a incorporação de políticas de corte liberal, ocorreram durante todo o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, residualmente, no seu segundo mandato. No primeiro mandato houve a aprovação de duas emendas constitucionais com impacto direto na política, principalmente no setor de navegação, ao

permitir que empresas estrangeiras operassem no país em cabotagem e longa distância. No setor portuário, ainda no primeiro mandato de FHC, foi aprovada lei 9.277/96 que regulamentou a descentralização resultante da Constituição de 1988, criando um plano de outorgas para acelerar a concessão das operações portuárias para a iniciativa privada, mas sem permitir autonomia administrativa e orçamentária das autoridades locais dos portos. Como consequência desta política liberalizante, no segundo governo FHC foi criada a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) para regular o setor portuário e marítimo.

No período correspondente aos dois mandatos presidenciais do governo Lula (2003/2010) e ao primeiro governo Dilma (2011/2014), temos um cenário econômico favorável com a valorização dos preços das mercadorias exportadas pelo país e o aquecimento do mercado interno. A política de transporte marítimo foi marcada por um duplo movimento que conjugou um retorno da centralização administrativa e um aumento da participação do Estado na gestão e nos investimentos com a criação de regulamentos que incentivaram a expansão da participação do setor privado e a abertura ao capital estrangeiro na atividade portuária.

Nos dois governos do presidente Lula da Silva (2003/2010) pode-se destacar a criação da Secretaria Especial de Portos, com a Lei 11518/07, que gerou uma centralização de decisões sobre política portuária no governo federal e modificações em favor de uma maior centralização na cobrança de tarifas nos portos. Já no primeiro governo Dilma (2011/2014), houve a criação de uma Empresa Pública de Planejamento e Logística (Lei 12379/11) para melhorar e acelerar as obras de infraestrutura de transporte. Entretanto, mais importante foi a tentativa inicial de regular o setor por meio de uma medida provisória que mais tarde se tornou a Nova Lei de Modernização de Portos, em 2013, cujo processo decisório caracterizou-se por forte contestação devido às divergências nas relações de trabalho. As principais alterações a partir desse novo quadro regulatório consistiram na maior flexibilização da participação privada no setor e na abertura à participação do capital internacional.

A maioria dos trabalhos que trata do tema do TMC no Brasil tende a separar portos e navegação. Galvão (2017) e Oliveira (2011), em revisões bibliográficas sobre a política portuária, apontam para a concentração de estudos históricos e avaliativos em torno dos recortes organizacionais, econômicos, urbanísticos e jurídico-normativos. Já os trabalhos sobre navegação focalizam a estrutura de mercado das empresas ou discussões sobre direito internacional, seja no âmbito do Direito Internacional Público com convenções acerca de registros de bandeiras e acordos sobre padrões técnicos de segurança na navegação, sejam aspectos ambientais ou de pirataria internacional. Há também trabalhos no Direito Internacional

Privado sobre padronização de contrato de fretes e procedimentos nas atividades corriqueiras da logística internacional.

Dentre as obras recuperadas por Galvão (2017) e Oliveira (2011), destaca-se o trabalho de Cocco e Silva (1999), um dos mais citados dentre os trabalhos pesquisados, que estuda a relação entre as cidades e os portos no âmbito urbanístico e histórico por meio da discussão dos paradigmas de concepção de portos e suas modificações ao longo do tempo. O trabalho é uma compilação de estudos empíricos sobre os efeitos das reformas portuárias no Brasil e no mundo.

No que tange a análise de políticas públicas, pode-se acrescentar De Paulla e Avelar (2008). As autoras realizaram uma avaliação acerca das agências reguladoras de infraestrutura de transporte brasileiras, a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) e a ANTAQ (Agência Nacional de Transporte Aquaviário).

Do ponto de vista da Ciência Política, destaca-se o trabalho de Santos (1997) sobre o processo decisório da Lei de Modernização, em 1993, pautado tanto no desenho institucional do Congresso para direcionar as estratégias dos atores, como na importância do sistema partidário. O autor evidenciou a participação intensa dos parlamentares na votação dessa matéria, marcada por um desequilíbrio em favor dos partidos ligados aos sindicatos dos portuários e à bancada de São Paulo, ambos defensores da manutenção do status quo no porto de Santos. Já Galvão, Robles e Guerise (2017) defendem a tese de que a tentativa de uma reedição de reforma na política portuária com a Nova lei de modernização dos portos, em 2013, resultou em alterações na política, diferente do ocorrido com a Lei de 1993. Naquele momento, devido à forte atuação da AEI (Aliança Empresarial Integrada), ocorreram modificações mais significativas no texto, mas que não foram implementadas por conta da contestação exercida pelos sindicatos dos portuários, associados aos burocratas do governo. Já Doctor (2017), comparando esses dois momentos, sustenta o caráter incremental da política, tanto em 1993 quanto em 2013. A autora ancora-se no conceito de corporativismo para sustentar a tese da força da coalizão entre sindicatos dos trabalhadores portuários, burocratas e políticos para frear a implementação sob o novo marco regulatório, embora tenha havido mudanças, decorrentes, sobretudo, do lobby exercido pela coalizão do setor privado.

O presente trabalho contribui com a literatura ao realizar o estudo com base no modelo analítico de Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework - ACF*) de modo a se aprofundar nas questões sobre o papel desempenhado pela coalizão em favor de mudanças mais disruptivas na política, sobre quais crenças unem a coalizão de defesa do status quo e porquê não conseguiram lograr uma preferência por uma maior autonomia frente ao governo federal. O modelo vem sendo aplicado para estudar uma ampla gama de arenas de políticas e processos

de tomada de decisão (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017). Esses estudos partem das seguintes premissas: os atores dentro de um processo decisório em um subsistema de uma determinada política constituem coalizões com base em crenças e valores; há a possibilidade de o rumo da política passar a ser disputado por coalizões antagônicas; as alterações na política se dão a partir dessa interação e dos novos paradigmas resultantes de adventos tecnológicos, além das condições externas ao próprio subsistema.

As coalizões de defesa podem ser definidas como atores políticos que compartilham suas crenças e coordenam suas ações para alcançar os objetivos políticos ao longo do tempo (WEIBLE; INGOLD; NOHRSTEDT; HENRY; JENKINS-SMITH, 2019). As coalizões compartilham suas estratégias e recursos para influenciar a decisão de um órgão governamental, além de coordenarem e competirem entre si durante anos dentro do subsistema da política. O agrupamento dos atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças. Todavia, pode haver atores que não se encaixam em uma ou outra coalizão, como, por exemplo, consultores, pesquisadores e burocratas que participam somente para oferecer suas habilidades técnicas. Destarte, há uma categoria chamada *policy broker*, função geralmente ocupada por políticos eleitos para o executivo, cuja preocupação consiste em garantir limites mínimos à competição travada entre as coalizões no sentido de lograr soluções para os problemas que a política enfrenta.

A distinção entre participar da coalizão de defesa ou ser um *broker* reside no desfecho da política em si (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). O modelo indica que afiliações institucionais tendem ao *policy broker*, enquanto atores formalmente fora do poder público tendem a participar de uma coalizão (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Por fim, o conceito de coalizão de defesa assume que o compartilhamento de crenças é a liga entre os atores e que as crenças centrais são significativamente resistentes a mudanças.

Em relação à política de TMC, foi possível a identificação de oito coalizões de defesa. Para isso, foram usados os três paradigmas das crenças centrais da política (*policy core beliefs*): nível de (des)centralização da governança portuária; a liberalização comercial à participação internacional; a relação entre Estado e mercado. O nível de governança portuária está relacionado ao maior (desconcentração, delegação) ou menor (devolução) nível de centralização no gerenciamento dos portos. A relação entre Estado e mercado afeta o grau em que o governo está envolvido nos serviços de transporte marítimo e portuário. A liberalização comercial à participação internacional é a abertura aos investimentos externos. Essas três crenças centrais da política são independentes umas das outras. Elas são moldadas por debates internos ao subsistema da política e por influências internacionais. As crenças permitem pensar

como a política de TMC pode ser formulada e implementada. Portanto, para classificar cada coalizão, assumiu-se que cada paradigma da política possui um componente dicotômico de crença: concordante (+) ou discordante (-) com uma coalizão de referência, aquela predominante até então.

O recorte temporal proposto para o levantamento de dados e informações para este trabalho se deu em três instantes. O ponto de origem, o marco zero, consistiu no legado institucional do governo militar no planejamento da política de TMC. Este é o T0, ou seja, o cenário pré-1985, na qual se identificou a Coalizão Industrial Nacional Corporativa como predominante, logo, a referência para a comparação com os demais períodos. Posteriormente, abordou-se especificamente o processo constituinte entre 1986 e 1988, o momento T1. Por fim, o T2, quando se inicia a discussão sobre a lei de modernização dos portos no governo Collor (1990-1992), promulgada no governo Itamar Franco (1992-1994), a primeira tentativa de reforma do setor, ainda sob um quadro regulatório da década de 1930.

As coalizões no T1 e T2 foram caracterizadas com base nos 5 atributos definidos por Weible et al (2019): tipificação dos atores, tipos de coalizões, coordenação das ações, os recursos e a capacidade dos atores dentro da coalizão para influenciar o processo decisório, e estabilidade da coalizão. Para verificar esses atributos, recuperaram-se as declarações e propostas de leis presentes nas notas taquigráficas do Congresso nos processos decisórios correspondentes ao T1 e T2. Como resultado da coleta de dados e consequente análise do conteúdo, aplicou-se a perspectiva das redes sociais de análise para descrever a conexão entre os atores e suas posições. Dessa forma, estratificaram-se as coalizões formadas via crenças e ação coordenada no nível individual (atores), filiação (partidos, empresas ou associações) ou nível federativo (União, estado ou município). Utilizaram-se os seguintes indicadores: centralidade via grau de intermediação (betweenness) de arestas dos atores e das crenças, índice de convergência com os paradigmas e, no caso da ação coordenada, entre atores. Esses indicadores foram utilizados na comparação por correlação estatística.

A tese está constituída pela seguinte estrutura: Em *Caminhos para o modelo de análise*, efetuou-se uma breve revisão da literatura que discute o tema do TMC e de como o ACF foi aplicado de forma convergente com o estudo aqui proposto. Em seguida, foram realizadas considerações e comparações do ACF com demais modelos de análise de políticas públicas. Posteriormente, foi descrita a trajetória das sucessivas versões e modificações do ACF ao longo de quase 30 anos. As hipóteses desta pesquisa foram desenvolvidas em comparação com as hipóteses teóricas próprias do modelo ACF. Com o exercício proporcionado pelo

desenvolvimento deste capítulo, identificaram-se as lacunas na literatura acerca do uso do ACF para compreender a política de TMC.

O subsistema foi definido, inicialmente, a partir de três eixos de atividades vinculadas às crenças secundárias da política de transporte marítimo de cargas e seus principais atores: predominantemente portuário predominantemente navegação e integral (quando são utilizados ambos os eixos). Em seguida, três paradigmas e suas respectivas posições foram identificados para caracterizar as crenças secundárias da política: produtivo (centralização ou descentralização da administração portuária), comercial (abertura ou não para a participação do capital estrangeiro) e político (permissão ou não da exploração integral de portos por parte da esfera privada). Constatou-se a existência de oito coalizões com base nesse sistema de crenças centrais da política e suas implicações sobre as crenças secundárias. Caracterizou-se o esquema de inteligibilidade do trabalho como comparativo diacrônico, baseado em três períodos comparativos, no qual foi utilizado o primeiro momento como referência para os demais. O levantamento documental foi definido como instrumento de coleta de dados, com a utilização da análise de conteúdo feita a partir da codificação dos documentos levantados.

Já o capítulo *A Assembleia Nacional Constituinte e a regulação do transporte marítimo de cargas* investigou a dinâmica das coalizões de defesa durante o processo constituinte. A estrutura do capítulo segue as variáveis e categorias analíticas do ACF. Ao final do relato dos principais aspectos a respeito da regulação do TMC no processo constituinte, atestou-se a permeabilidade dos armadores, estaleiros, estivadores e capatazia, além do setor público. Esses grupos de pressão contaram, principalmente, com a representação parlamentar para defender suas posições. Dessa forma, com os tópicos acerca do sistema de crenças e da ação coordenada, foi possível identificar baixo conflito entre os atores na definição da regulamentação constitucional do TMC e pouca alteração do status quo de natureza Industrial Nacional Corporativa.

Em *Da Lei de modernização dos portos aprovada durante o governo Itamar Franco 1992/94: privatização, incrementalismo e rupturas*, discutiu-se a dinâmica das coalizões dentro do processo decisório da aprovação da Lei 8.630/93. A principal contribuição do capítulo consiste na identificação de consensos entre os atores sem necessariamente promover a quebra do monopólio público na operação de terminais de contêineres. Isso porque, ao mudar o status das entidades estivadoras para operadores portuários, houve a garantia da influência dos sindicatos e da burocracia pública na definição da relação trabalhista. As coalizões Pós-industrial e Industrial Nacional Corporativa, constituídas por partidos de esquerda, utilizaram a aprovação da reforma portuária em troca da votação da tentativa de reforma agrária.

O capítulo *Comparação entre t1 e t2: hegemonia da Coalizão Industrial Nacional Corporativa* tem como principal objetivo comparar a dinâmica do subsistema da política de TMC durante o processo constituinte (1987-1988) com a primeira tentativa de reforma da política portuária (1991-1993), a Lei de modernização dos portos. Ao fim do trabalho, a hipótese se confirmou. Dentre oito coalizões possíveis¹, foram identificadas quatro coalizões a partir das crenças centrais da política: a Industrial Nacional Corporativa, a Pós-Industrial Nacional Corporativa, a Pós-industrial Nacional Privatizante e a Pós-industrial Liberal Privatizante. Efetivamente, a partir da análise da ação coordenada dos seus integrantes, as coalizões se comportaram como duas coalizões antagônicas: a Industrial Nacional Corporativa e a Privatizante. A Pós-industrial Nacional Corporativa se submeteu à Industrial Nacional Corporativa em torno da manutenção do status quo da política em direção à exploração direta do poder público e do fechamento à participação estrangeira. O outro grupo foi constituído pelas coalizões Pós-industrial Nacional Privatizante e Pós-industrial Liberal Privatizante em torno da defesa da privatização das atividades ligadas ao TMC.

As coalizões identificadas tenderam à sedimentação ao longo do tempo, enquanto na constituinte, a Coalizão Industrial Nacional Corporativa e a Privatizante se caracterizavam como dominante e minoritária, respectivamente. No período t2, a partir da Lei de modernização dos portos, foi possível observar essas coalizões como adversárias no início do processo decisório para posteriormente tornarem-se cooperativas com o enfraquecimento da coalizão em favor da privatização e a manutenção da associação entre as coalizões Industrial e a Pós-Industrial Nacional Corporativa. Também nesse período a Coalizão Privatizante aprimorou a ação coordenada e o uso de recursos como, por exemplo, espaço na mídia, embora não o suficiente para tornar-se hegemônica frente à capacidade de mobilização de movimentos sindicais de trabalhadores e sua importância como base parlamentar da bancada trabalhista. Com isso, a tensão inicial apoiada pela postura mais incisiva do Presidente Collor (1990-1992) em prol da privatização, foi arrefecida com a postura do Presidente Itamar Franco (1992-1994). Destaca-se, assim, o papel deste ator como *policy broker* ao aderir à Coalizão Industrial Nacional Corporativa. O consenso entre as coalizões foi construído por meio da permissão da privatização dos terminais, o que converge com as demandas dos atores da coalizão em prol da privatização.

O predomínio da Coalizão Industrial Nacional Corporativa pode ser explicado devido à fraca participação da Coalizão Privatizante, talvez, relativamente satisfeita, principalmente as

¹ O quadro de coalizões disponíveis e distribuição dos atores por níveis de agrupamento em cada instante está presente no anexo A.

empresas primário-exportadoras, com a manutenção da possibilidade de Terminais de Uso Privativo. A dimensão internacional, aparentemente, repercutiu na política por meio de variáveis externas ao subsistema específico do TMC, ou seja, por meio do regime internacional, mas não necessariamente por permeabilidade de atores internacionais. Por fim, o período estudado apontou para a ascensão do paradigma em prol de maior participação do setor privado. Embora a discussão sobre a abertura para o capital internacional não tenha sido verificada, poucos anos depois, deu-se um processo de maior abertura, conforme já relatado.

Uma das contribuições do trabalho consiste em distinguir os paradigmas em torno da descentralização administrativa, abertura comercial e participação do setor privado. A literatura converge com os modelos de concepção de portos com devolução e privatização (NOTTEBOOM; YANG, 2017), cuja tese afirma que essas perspectivas são dissociadas e forjam diferentes crenças. Uma outra contribuição apresenta-se na utilização do *software Discourse Network Analyser* (DNA) para verificar, a posteriori, as coalizões e a ação coordenada da codificação por meio de análise de redes. O estudo acrescenta à literatura específica da política portuária brasileira o entendimento do caráter incremental e a revelação dos principais atores no processo decisório. Evidenciou-se que o governo federal, além da bancada funcional (base parlamentar nos portuários do Sudeste), exerceu relativa influência sobre o subsistema da política, confirmando o que Santos (1997) predicou ao legislativo. O trabalho não identificou o predomínio de um viés liberalizante, tal como Galvão (2017) afirma ter ocorrido na reforma que culminou com a Lei de Modernização dos Portos em 1993. Tal como Doctor (2017), o estudo confirmou a importância do corporativismo² na definição da política tal como ficou delineada. Por fim, a tese indica a necessidade de ampliar o escopo temporal para verificar a dinâmica dessas coalizões em demais processos decisórios, inclusive na instância do executivo, como também realizar estudos comparados com demais países e incorporar os possíveis impactos na definição das diretrizes da TMC advindos do contexto internacional.

² Baseada em Collier e Collier (1991, p. 51), Doctor (2017, p. 68) entende corporativismo como estrutura estatal de grupo oficialmente reconhecido, em que o Estado subsidia e controla o comportamento e a liderança do grupo. Cabe aqui reiterar a leve distinção com a categoria que usamos de corporativo, bem mais minimalista, que refere-se à posição na decisão a favor do poder público explorar e prover o serviço portuário e de navegação em detrimento ao mercado. Afinal, integrantes da Coalizão Liberal Privatizante podem apresentar a relação corporativista com o Estado Brasileiro, mas não defendem a posição corporativa no TMC.

2. CAMINHOS PARA O MODELO DE ANÁLISE

O objetivo deste capítulo é apresentar o *Advocacy Coalition Framework (ACF)* justificando sua escolha como modelo de análise para compreender a política de TMC no Brasil durante o período contemplado pela pesquisa empírica. Inicialmente, o texto faz uma revisão sobre considerações e comparações do ACF com demais modelos de formulação de políticas públicas, sublinhando seus limites e seu potencial como recurso analítico. Posteriormente, recupera a trajetória e as sucessivas versões e modificações do ACF ao longo de quase 30 anos. Além das mudanças conceituais, tratou-se da base epistemológica e ontológica do modelo, assim como foram delineados os conceitos, limites e hipóteses para operacionalizar o tratamento dos dados e informações da pesquisa. No último tópico, hipóteses foram dispostas como produto do capítulo, sintetizando todo o exercício em torno dessa revisão de literatura.

2.1 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O USO DO ACF NA ANÁLISE DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E NO CONTEXTO BRASILEIRO ³

Nesta seção, o texto apresenta o emprego do ACF na análise das demais políticas de transporte, bem como sua utilização na análise do contexto brasileiro. O exercício foi importante pois propiciou significativas contribuições ao desenho metodológico deste trabalho.

Kukkonen et al. (2018) empregaram o *Discourse Network Analyser (DNA)* na adoção do ACF como modelo analítico no estudo sobre a influência do Regime Internacional nas políticas ambientais, proposta metodológica muito similar a este trabalho. Os autores afirmam que as políticas climáticas nacionais são forjadas por organizações internacionais e normas

³ A pesquisa bibliográfica foi realizada em quatro etapas. Na primeira, entre o final de 2016 e início de 2017, utilizaram-se as seguintes palavras-chave para orientar as buscas no *Scopus* e *Scielo*: transporte marítimo; portos; reforma portuária; comércio exterior + portos; infraestrutura de transporte; integração física. Utilizaram-se como parâmetros de pesquisa: últimos 5 anos de publicação; relevância do periódico; convergência com o tema. A segunda etapa ocorreu no começo do primeiro semestre de 2018, quando se efetivou a pesquisa sobre o uso do método ACF nas análises de políticas de transportes. Ao final do primeiro semestre de 2018 foi feita a terceira fase, realizando um levantamento das publicações da América Latina, o que permitiu atualizar a revisão feita por Galvão (2017). Complementou-se a pesquisa adicionando as palavras utilizadas na pesquisa anterior (portos, política portuária, transporte marítimo e reforma portuária) com palavras-chave relacionadas ao modelo analítico proposto: *advocacy coaliton framework*; coalizão de defesa. Muitas referências foram levantadas via mecanismo *bola de neve*, que consiste em verificar as referências da referência identificada. A quarta e última etapa foi executada no final do segundo semestre de 2018 com palavras-chave mais amplas, não necessariamente relacionadas com o ACF. Neste quarto momento, obtiveram-se resultados sobre a análise institucional das políticas de transportes marítimo de cargas em demais países, principalmente dentro da temática da reforma portuária, cadeia global de valor e relação entre cidade e portos. Desta vez, utilizou-se uma metodologia distinta. Seguiram-se as sugestões do algoritmo do portal relacionadas às referências acessadas até o sistema começar a sugerir artigos já acessados.

globais e baseiam-se em dois argumentos principais para sustentar essa afirmação: as Organizações Internacionais (OIs) podem influenciar a política climática nacional por meio do engajamento na mídia, já as Organizações Nacionais podem formar coalizões de contestação ou suporte às OIs. Para analisar o papel dessas organizações na política doméstica, os autores utilizaram, como fonte de dados, 3.500 declarações em 11 jornais do Canadá, dos EUA, do Brasil e da Índia. Nos países com maiores rendas, as OIs são menos centrais nos debates políticos e a rede analítica dos discursos é densamente agrupada entre coalizões de disputa acirrada. Já nos países de baixa renda per capita, são mais centrais e as redes de discursos menos agrupadas.

Dentre os trabalhos mais recentes, Moyson (2018) buscou entender, dentro da política de liberalização europeia da rede de indústrias belgas, o efeito dos interesses no aprendizado orientado à política, utilizando resultados de um *survey* realizado em 2012 junto a 367 atores belgas de 39 organizações, cujo foco foi o serviço ferroviário e de eletricidade. A partir do uso de regressão estatística o autor identificou alinhamento das preferências entre os interesses dos atores da política e os da empresa, independente da importância dada pelo ator ao resultado dessas políticas no seu dia a dia. A variação dos interesses pode ocorrer quando os atores acessam mudanças no portfólio de preferências relacionadas à política. Além deste estudo, Poljak (2018) analisou a política ferroviária na Croácia. O autor identificou um padrão de crenças entre atores de diferentes níveis da federação. A pesquisa não comprovou a existência de uma coalizão de defesa em virtude da confusão entre os níveis de crenças, principalmente entre as crenças centrais da política e as crenças ontológicas.

Em terreno mais próximo ao recorte desta tese, destaque para o texto de Brown e Stuart Jr. (1993) sobre a política da aviação civil nos EUA utilizando o ACF. Os autores contestaram teorias convencionais de regulação que previam desregulamentação somente quando condições ou estratégias de grupos de interesse resultassem no deslocamento de grupos-chave no processo decisório da política (p. 83). O estudo problematiza essa premissa ao apostar na modificação da política pelo processo de aprendizado orientado à política. A pesquisa cobriu um período de cerca de 10 anos, de 1967 a 1978, dividida em três períodos: o primeiro, de 1967 a 1974, corresponde à implementação de uma política anticompetitiva com contestação à desregulamentação do serviço aéreo; a segunda fase, entre 1975 e 1977, marcada por mudanças no contexto macroeconômico e polarização entre estatutários e administrativos, e sob crítica de economistas liberais devido aos subsídios e aos altos preços praticados; a terceira fase, a partir de 1978, quando se implementa a desregulamentação.

A polarização entre competitividade versus baixa competitividade é germinada desde 1938, cujo conteúdo foi alterado posteriormente para o embate entre desregulamentação e regulamentação. Tal mudança acompanha as transformações no sistema de crenças dos atores, detalhadas na tabela 02.

Tabela 01: Coalizões da política do transporte aéreo nos EUA

	COALIZÃO PRÓ-COMPETIÇÃO	COALIZÃO ANTI-COMPETIÇÃO
1938-1970	Atores: transportadoras aéreas menores; grupos locais; municípios e operadores portuários grandes.	Atores: Empresas aéreas grandes com linhas regulares; sindicato; municípios e operadores portuários pequenos
	Crenças: A regulamentação econômica da indústria é legítima. A regulamentação em prol da competitividade pode garantir alta acessibilidade. Então, eles precisam promover a competitividade. Os problemas da indústria são resultados de um quadro regulatório ruim.	Crenças: A regulamentação econômica da indústria é legítima. A regulamentação para evitar a competitividade pode garantir saúde financeira e estabilidade econômica. Os problemas da indústria são resultados de um quadro regulatório ruim.
	COALIZÃO PRÓ-DESREGULAMENTAÇÃO	COALIZÃO ANTI-DESREGULAMENTAÇÃO
	Atores: coalizão pró-competição tradicional; economistas profissionais; Administrações de Ford e Carter.	Atores: coalizão anti-competição tradicional.
1970s	Crenças: A regulamentação econômica da indústria não é apropriada, a indústria é inerentemente competitiva. A regulamentação cria tarifas inflacionadas, limita o acesso e prejudica a saúde financeira e a estabilidade econômica da indústria. A competição fiscalizada pelas leis antitruste resultará em tarifas mais baixas, maior acesso a uma variedade maior de serviços aéreos e indústria mais saudável. O término da regulamentação econômica, não a reforma das políticas regulatórias, é a solução para os problemas do setor	Crenças: A regulamentação econômica é necessária para garantir a saúde financeira e a estabilidade econômica da indústria. A desregulamentação causará "concorrência acirrada", resultando em falências de operadoras, interrupções de serviços e monopolização do setor por operadoras maiores. A reforma das políticas regulatórias, e não o término da estrutura regulatória, é a solução para os problemas do setor.

Fonte: Elaboração Própria.

A tabela destaca o argumento técnico levantado por economistas na década de 1950 como ponto chave no processo de aprendizado orientado à política. Esta coalizão obteve adesão de agências governamentais além do apoio dos governos Ford (1974-1977) e Carter (1977-1981). As principais empresas viram na desregulamentação a oportunidade para ampliar o seu mercado. A principal oposição à desregulamentação veio de algumas empresas e sindicatos. Os operadores de aeroportos regionais apoiaram a desregulamentação enquanto os operadores dos Hub foram contra. Segundo Sabatier (1987), a aprendizagem por uma coalizão minoritária pode

apresentar grandes deficiências ou um processo de aprendizado em todo o sistema no qual os líderes acabam derrubando a coalizão dominante. No caso dos Estados Unidos, o legislativo exerceu um importante papel por meio das investigações realizadas pelo senador Robert Kennedy, ainda no final dos anos 1960, forçando as coalizões a debaterem e negociarem uma saída. A principal agência, *Civil Aeronautics Board* (CAB), recomendou a desregulamentação ao Senador Cannon, presidente da comissão da pasta.

Brown e Stuart Jr. salientam o papel das variáveis externas ao subsistema político, tais como o aumento da inflação e a crise do petróleo, as quais foram utilizadas para sustentar argumentos a favor da alteração da política aérea civil estadunidense. Os autores destacam a mudança dentro do CAB como vital em direção à desregulamentação. No caso da aviação civil estadunidense, começou-se a implementar ações na direção da desregulamentação antes da aprovação da lei. Portanto, as duas principais variáveis para explicar a reforma na política de aviação civil nos EUA foram a combinação dos esforços da coalizão de contestação do status quo em traduzir suas crenças nos programas de governo, e o impacto de fatores externos ou eventos sistemáticos nos recursos e oportunidades disponíveis para os atores no subsistema da política. O trabalho de Brown e Stuart Jr. (1993) traz outras contribuições. Primeiro, reafirma a importância da dimensão temporal de longo prazo para entender a dinâmica das coalizões. Segundo, posiciona a relevância das variáveis externas para compreender os fenômenos, como a crise do petróleo. Por fim, detalha o sistema de crenças e suas transformações, resultantes do aprendizado da tensa interação entre as coalizões, além da importância e participação de atores individuais no processo atuando como *policy brokers*.

Ao final dessa revisão, cabe ressaltar o estudo de Araújo (2013) sobre as coalizões da política ambiental no legislativo brasileiro. Essa é uma das principais referências para operacionalização desta pesquisa por várias razões. Primeiro, a autora destaca a importância da modificação ocorrida no ACF para abrigar a diferença no grau de abertura política entre os países, com base em Sabatier e Weible (2007). Em países democráticos predominantemente corporativos, a contestação é ampla, mas a participação é significativamente restrita. Este seria, portanto, o caso do Brasil:

Entende-se que o Brasil pós-democratização ultrapassou parte relevante das barreiras históricas do corporativismo bipartite, incompleto e excludente, centrado na articulação entre Estado e elites empresariais. A mobilização política ainda enfrenta heranças do passado autoritário, mas sem dúvida foi ampliada. O sistema de representação de interesses no país, no pós-1988, passou a abarcar uma diversidade considerável de grupos, incluindo organizações que militam por interesses difusos, como a proteção do meio

ambiente, ou por direitos de minorias com déficit de reconhecimento. Temos um quadro híbrido, que conjuga a manutenção de componentes do corporativismo com um pluralismo crescente (SANTOS, 2011, p. 11 e 75). Nessa situação, o Legislativo e o Judiciário ganham relevância na função de arenas receptoras de demandas sociais. (ARAÚJO, 2013, p.68).

Como parâmetro comparativo, a autora dividiu a análise em cinco instantes: 1) 1992 a 1998; 2) 1999 a 2002; 3) 2003 a 2007; 4) 2008 e 2009 e 5) 2010 a 2012. Além disso, dividiu o subsistema em dois tipos de agenda: a verde, a qual trata do código florestal e licenciamento ambiental, e a marrom, correspondente à mitigação dos impactos por meio da regulação das indústrias poluentes, como a automotiva. Da mesma forma, a proposta metodológica desta tese adota os eixos – atividades portuárias, atividades de navegação e atividades integradas - para comparar o comportamento das coalizões dentro da política de TMC. Araújo chegou às seguintes coalizões para agrupar os atores preponderantes na política.

Tabela 02: Tipologias de coalizões em Araújo (2013)

Variáveis	Tecnocratas Esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas Modernos	Desenvolvimentistas Tradicionais
Relação homem-natureza	Prioridade para a preservação dos recursos	Foco na conciliação entre uso sustentável e preservação	Foco no uso sustentável dos recursos naturais	Visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro
Participação do Estado	Defesa de um Estado caracterizado mais por sua atuação vigorosa do que por seus aspectos democráticos	Ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais	Defesa de um Estado mínimo	Defesa de um Estado com presença marcante no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico
O papel do Conhecimento	Prioridade para o conhecimento científico	Valorização do saber tradicional e dos aspectos culturais	Prioridade para o conhecimento técnico-científico (algumas vezes em conjunto com o saber tradicional e os aspectos culturais)	Valorização dos aspectos culturais (ou, em certas manifestações extremadas desconsideração do conhecimento como valor)
Descentralização Federativa das Decisões	Tendência ao entendimento de que as decisões governamentais devem estar centralizadas na União	Defesa da atuação integrada dos diferentes níveis de governo	Defesa da descentralização ponderada das decisões governamentais	Defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política de biodiversidade e florestas
Aspectos Regulatórios	Ênfase nos instrumentos regulatórios	Valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental	Valorização enfática dos instrumentos econômicos de política ambiental	Oposição aos instrumentos de política ambiental e às unidades de conservação

Unidades de Conservação	Prioridade para as unidades de conservação de proteção integrada	Valorização do equilíbrio entre unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável	Prioridade para as unidades de uso sustentável	
--------------------------------	--	---	--	--

Fonte: adaptado de Araújo (2013, p. 71).

Como resultado do trabalho, a autora observou que os atores na agenda verde tendem a atuar de forma mais estável na coordenação das coalizões políticas mais incrementais. Já na agenda marrom, as mudanças demoram mais para ocorrer, porém são mais substanciais. A pesquisa foi desenvolvida com a codificação das notas taquigráficas de audiências públicas e sessões de votação do Congresso para construir as coalizões a partir das crenças por meio da análise de conteúdo. Questionários foram aplicados para complementar os dados e informações. As crenças identificadas pela autora contribuíram com a nossa pesquisa, principalmente àquelas relacionadas à participação do Estado e descentralização federativa das decisões. Sobre esse último aspecto, o texto aponta avanços, embora a política ambiental ainda conte com forte centralização das decisões na União. Araújo (2013, p. 90) ainda observa que as mudanças institucionais formais decorrentes de ajustes na legislação, demandam, para sua efetivação, não apenas alteração da visão de atores participantes do subsistema, mas também apoio de atores de outros subsistemas ou da opinião pública. O trabalho de Araújo remete-nos à hipótese da importância de urbanistas e ambientalistas no subsistema da política portuária nacional de cargas. Afinal, a relação entre portos e cidades deveria chamar mais atenção, como aponta a literatura internacional.

Esta seção combinou revisão e discussão da literatura. Foi fundamental para a construção do plano metodológico e para a contextualização da adoção do ACF na política de transporte no contexto brasileiro. No tópico a seguir, serão apresentados os conceitos e aspectos teóricos, limites e possibilidades do modelo.

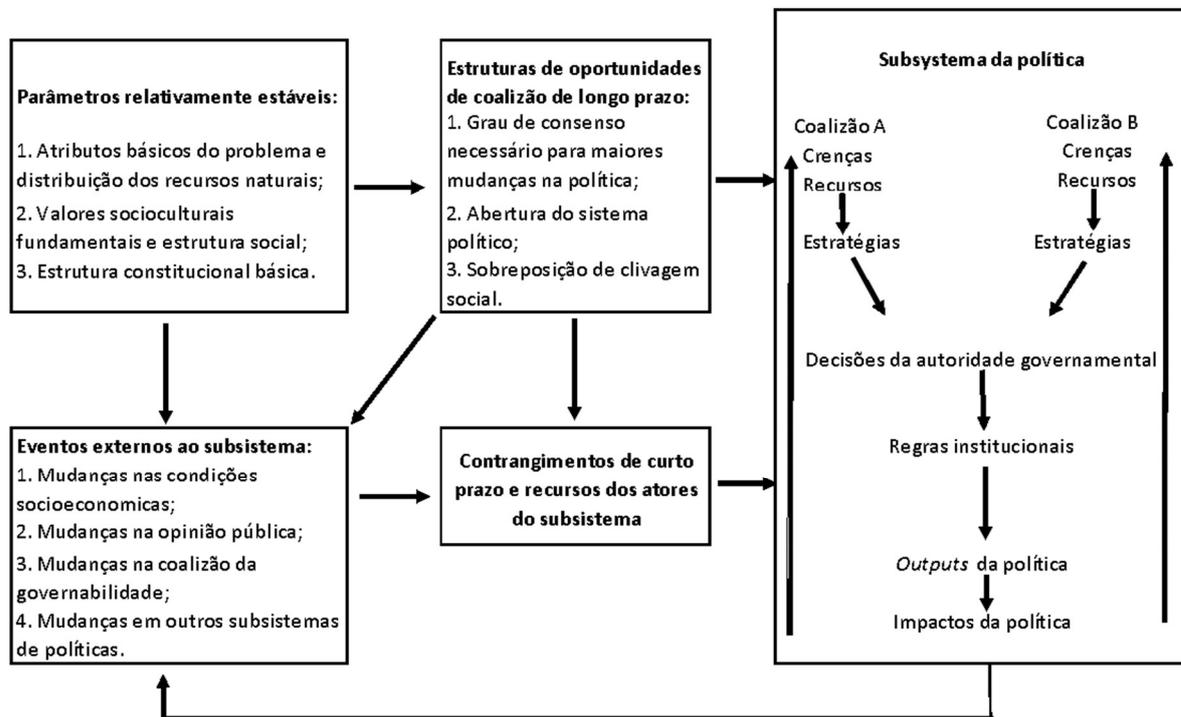
2.2. CONSIDERAÇÕES E COMPARAÇÕES DO ACF COM DEMAIS MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O modelo ACF talvez seja um dos mais usados na literatura internacional, principalmente a estadunidense, para analisar processos decisórios de políticas públicas. Dentre os pontos mais interessantes que o distingue, está o fato de que ele assume a existência de coalizões imersas em um ambiente marcado por enfrentamentos orientados, primordialmente,

por crenças e valores. Como resultado desta disputa, os atores podem mudar suas posições e seu entendimento sobre suas preferências acerca da política, o que tende à mudança da própria política. Os atores e os grupos aprendem com a experiência de embate em torno das decisões, constituindo-se, assim, em aprendizado orientado à política pública.

De acordo com Weible, Sabatier, Jenkins-Smith, Nohrstedt, Henry e De Leon (2011), o modelo de coalizão de defesa parte das seguintes premissas: a) a principal unidade de análise é o subsistema da política; b) para entender os acordos no subsistema é imprescindível uma perspectiva histórica longa; c) os atores envolvidos no sistema da política podem estar agregados em coalizões; e d) os desenhos das políticas são interpretados como traduções das crenças da coalizão. Estas premissas são consideradas com o escopo nos seguintes eixos analíticos: a formação e a manutenção de coalizões, o conhecimento gerado dentro da coalizão e as mudanças na política.

Figura 01: Diagrama do fluxo do modelo de coalizão de defesa



Fonte: Sabatier, Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2017, p. 143). Tradução nossa.

Como se pode observar, o fluxo conceitual e analítico do modelo se assemelha a um sistema que se retroalimenta. Conta com duas variáveis externas, sendo uma mais estável, sem alterações abruptas em curto prazo, chamada de *parâmetros relativamente estáveis*. Nesta, estão os atributos básicos do que consiste o *problema da área da política e da distribuição dos*

recursos naturais. Trazendo para o contexto do Transporte Marítimo de Cargas, o problema seria a necessidade de acesso à circulação e à distribuição de insumos e bens. Também neste conjunto de variáveis externas de estabilidade relativa, há os *valores fundamentais socioculturais e a estrutura social*.

A outra variável, *eventos externos ao subsistema*, agrêmia as variáveis mais dinâmicas. A primeira seria *mudanças nas condições socioeconômicas*, tais como a urbanização acelerada enfrentada pelo país nas últimas décadas, as recorrentes crises econômicas e a abertura comercial. Há também *mudanças na opinião pública* que vêm oscilando entre maior apoio ao processo de globalização ou mais autonomia. Esse conjunto de variáveis dinâmicas conta com a *mudança do sistema da coalizão de governabilidade*, ou seja, qual o partido ou grupo político apresenta maior força frente ao governo. Por fim, *mudanças no subsistema de outras políticas*, no exemplo da política de Transporte Marítimo de Carga, seriam aquelas na política externa e fiscal do país.

Antes de afetar o subsistema interno, as variáveis externas passam pelo filtro de dois conjuntos de variáveis. O primeiro conjunto se denomina *estruturas de oportunidade para coalizões de longo prazo*. Dentro desse conjunto, destaca-se o *grau de consenso necessário para mudanças maiores na política*. Se a política não altera significativamente as crenças dos atores, tende-se a ter alto grau de consenso, por exemplo. A *abertura do sistema político*, uma variável de longo prazo para as coalizões, é significativa para compreender o contexto em países corporativistas, como ocorre no Brasil, onde há restrição à participação de atores no processo. Por fim, a *sobreposição de clivagem social* fecha a relação das variáveis intermediárias de maior duração, com implicações, por exemplo, no grau de consenso. Se houver muita polarização, o nível de consenso se torna mais elevado para gerar qualquer alteração.

O segundo conjunto se refere a *constrangimentos de curto prazo e recursos disponíveis* que contingenciam as ações dos atores para as batalhas travadas no subsistema da política. Dentro da dimensão subsistema da política, a principal unidade de análise é a *coalizão de defesa*, exposta a uma relação tensionada por uma competição interna coerente com seus princípios, valores e interesses, ou seja, um *sistema de crenças*. As coalizões abrem mão das suas estratégias e recursos específicos para permear a decisão de uma autoridade governamental a seu favor. O resultado é a criação de regras com consequências e impactos nos eventos do subsistema externo dinâmico, levando assim, a um sistema cíclico de retroalimentação. Não obstante o comportamento dos atores, o conteúdo das políticas importa. Algumas exigem um maior grau de especialidade que outras, assim como o próprio sistema político do país e sua

trajetória histórica de experiência democrática com maior ou menor participação e contestação, sem desconsiderar o contexto internacional.

Além do ACF, destacam-se outros modelos para tratar objetos similares de pesquisa. O *Multiple Stream Framework* (MSF) e o *Punctuated Equilibrium* são também promissores para se compreender o dinamismo e a complexidade de como as políticas públicas são formadas e mudam a partir da interação entre os atores. Estes modelos levam em consideração múltiplos atores ao longo do tempo constituídos em redes ou comunidades de políticas ligadas por uma diversidade de ideias e interesses⁴. No MSF elaborado por Kingdon (2003), há o conceito de comunidades políticas e a possibilidade da criação de um triângulo de ferro (relação estreita entre burocracia, legislativo e grupos de interesses privados) com poder suficiente para implementar ou impedir mudanças na agenda. Nos múltiplos fluxos, dá-se importância à atividade de *coupling* dos empreendedores de políticas, ou seja, a sua capacidade de fazer convergir os três fluxos: o surgimento do problema, o delineamento técnico da solução e o jogo político. Já no modelo de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993), útil para analisar longos períodos de estabilidade na produção das políticas públicas, dá-se proeminência às elites burocráticas e suas redes temáticas para manter o privilégio de grupos específicos com a apropriação do monopólio de políticas. Aqui, as mudanças só seriam possíveis por meio do colapso desses monopólios.

Uma distinção importante que se pode apontar entre os dois modelos é o recorte temporal. Em Kingdon (2003), há uma perspectiva situacional dentro de um recorte temporal menor para se realizar o estudo. Já os modelos desenvolvidos por Sabatier e Baumgartner (1993) partem de períodos mais longos para analisar as mudanças nas políticas. Ainda a respeito desta comparação, Brasil e Capella afirmam que:

No que diz respeito à investigação dos subsistemas, redes e comunidades, o modelo de coalizões de defesa fornece lentes teóricas mais ajustadas aos fenômenos de políticas públicas ao considerar as coalizões como conjuntos de indivíduos portadores das mesmas crenças e interesses, capazes de estabelecer disputas com outras coalizões na mesma área de políticas. Assim, o modelo de coalizões de defesa permite investigar a dinâmica que se processa no interior dos subsistemas, explicando como os participantes disseminam ideias e defendem seus interesses, estabelecendo processos de barganha e formando alianças. (BRASIL; CAPELLA, 2015, p. 470-471).

⁴ Para mais detalhes sobre esses modelos ver em: MSF em John Kingdon (2003); Equilíbrio Pontuado em Baumgartner, Jones (1993). Para ver mais detalhes sobre a comparação entre os modelos: Brasil, Capella (2015a); Brasil, Capella (2015b).

Conforme os autores, o modelo de coalizão de defesa tem contribuído para superar análises que opõem a ação e a estrutura e superam a visão dicotômica entre Estado e sociedade. O debate é representado pelo padrão de formação dos grupos e comportamentos dos atores nas decisões das políticas. Kingdon (2003), por exemplo, parte de uma distinção clara entre tipologias de atores dentro e fora do governo, bem como entre atores visíveis, os políticos, e os invisíveis, tecnocratas e os acadêmicos. Assim, Brasil e Capella (2015a) polarizam a discussão entre uma tendência mais elitista sobre a concentração das decisões políticas em poucos, representada pelo conceito de comunidade política e triângulo de ferro e, do outro lado, a concepção de redes temáticas. Cabe destacar, para além da dificuldade em distinguir claramente tais conceitos, que a comprovação da dispersão da rede ou sua concentração em poucos atores depende, necessariamente, de pesquisa empírica. Para tanto, é aconselhável o uso das Redes Sociais de Análises.

Do ponto de vista epistemológico, pode-se afirmar que o ACF, conforme Lakatos (1970) e Kuhn (1970), é uma teoria construída ao longo do tempo, moldando-se aos achados empíricos e mantendo suas premissas. Modelos não são diretamente testáveis, mas proveem direção para a descrição e a explicação de determinadas áreas. Já as teorias podem ser testadas pela contrafactualidade (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017, p.136). O ACF presume que grupos competem entre si, sendo o acesso ao Estado relativamente aberto à participação, convergindo com duas dimensões importantes presentes no conceito de Poliarquia de Dahl: participação e contestação. Mudanças ocorreram na proposta analítica ao longo do tempo, como veremos, ao considerar a estrutura constitucional e o nível de abertura política dos países para contemplar Estados mais afastados da Poliarquia, permitindo analisar políticas públicas em contextos não poliárquicos à luz do ACF.

No nível da ação, ressalte-se que o ACF não parte do pressuposto da racionalidade maximizadora de resultados dos atores. Ele entende a política como resultado da aprendizagem por meio da participação e da contestação. Todavia, há autores que atribuem demasiado empirismo e falta de amarra institucional ao ACF. Para evitar uma interpretação enviesada, cabe tratar do contexto no qual Sabatier e Jenkins-Smith (1999) desenvolveram seus estudos. É importante frisar que os pesquisadores aderentes ao modelo assumem tratar-se de uma base analítica suscetível à revisão na medida em que os estudos empíricos trazem contribuições, conforme ver-se-á no decorrer deste capítulo.

2.3. BREVE TRAJETÓRIA DA CONSTRUÇÃO DO ACF

Reconstituir a trajetória do ACF e suas principais atualizações é o objetivo principal deste tópico. O ponto de partida é o trabalho de Sabatier e Mazmanian (1980), no qual estão presentes os primeiros esforços para desenvolver um modelo de análise, ainda centrado na fase de implementação da política. Também Sabatier (1993)⁵, além de atualizações constantes em Sabatier e Jenkins-Smith (1999), Sabatier e Weible (2007) e Jenkins-Smith et al. (2017). Dessa forma, foi possível acompanhar a modificação do modelo, as hipóteses e os rebatimentos às críticas e a discussão com as teorias presentes no decorrer desse período.

2.3.1. Aspectos precursores em direção ao ACF

Importa salientar que Sabatier e Mazmanian (1980) já propunham um protótipo de análise para preencher uma lacuna negligenciada pelos estudos de políticas públicas: a influência do sistema político na política pública. Nesse sentido, o modelo proposto abordava os seguintes tipos de política pública: i) transformações desde a burocracia de linha à alta burocracia; ii) mudança no comportamento de burocratas municipais ou estaduais na distribuição de recursos; iii) comportamento de atores privados na disputa por orçamentos. Neste trabalho é possível visualizar três elementos presentes na essência do esquema de inteligibilidade do ACF: a relação entre os burocratas de diferentes níveis, as mudanças de comportamento daqueles que decidem a política pública e a participação dos atores formalmente fora do governo tentando permear o processo decisório. Também pode-se identificar a preocupação dos autores com o comportamento do ator político quando se refere ao legado teórico construído por outros trabalhos (REIN; RABINOVITZ, 1977; BARBACH, 1977; VAN METER; VAN FORN, 1975) para compreender o processo decisório da implementação:

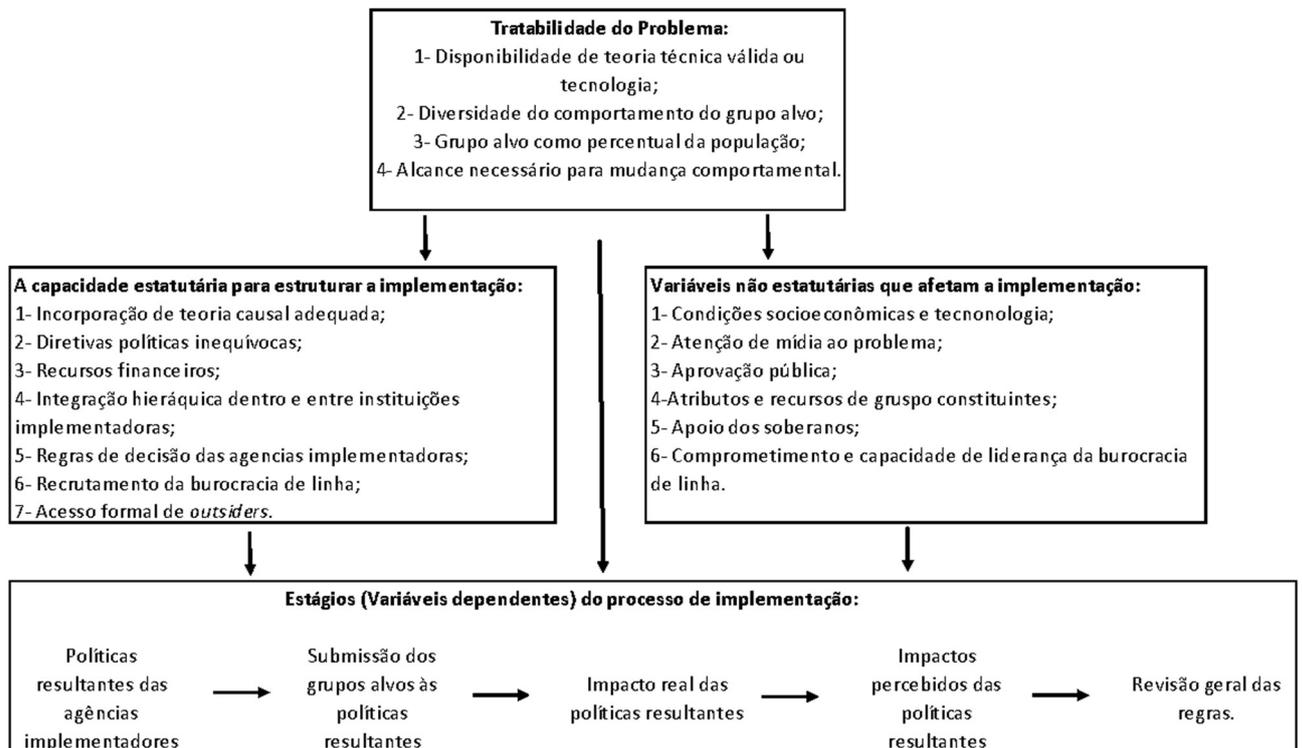
“Coletivamente, esses esforços fornecem uma visão geral razoável da formulação de políticas em termos de complexidade e variedade de fatores que podem garantir ou impedir a implementação bem-sucedida. Mas sentimos que mais é necessário. Em primeiro lugar, é necessário um esforço maior para conceitualizar e explorar empiricamente a ligação entre o comportamento

⁵ Embora aqui seja utilizado Sabatier (1993) como ponto de partida, o diagrama inicialmente foi apresentado em Sabatier (1988). Todavia, a pesquisa não encontrou alterações substanciais que justificasse a incorporação dessa referência nessa comparação. O intervalo de Sabatier (1988) a Sabatier (1993) é relativamente curto, tratando-se de uma versão mais acabada em termos de escrita e disposição gráfica.

individual e o contexto político, econômico e jurídico em que ocorre...” (Ibidem. Tradução livre).⁶

Com o intuito de aprofundar o estudo das políticas públicas sem desconsiderar o sistema político e a dimensão institucional, Sabatier e Mazmanian (1979) montaram o seguinte quadro analítico:

Figura 02: Fluxograma das variáveis no processo de implementação de políticas públicas



Fonte: Sabatier e Mazmanian (1979).

Neste momento, ainda não estavam delineados os conceitos importantes para o ACF, como coalizão de defesa, sistemas de crenças, aprendizado orientado à política e o subsistema político, mas podemos destacar alguns elementos de proximidade. O conjunto de variáveis *tratabilidade do problema*, destacada na figura acima, é equivalente à categoria *atributos básicos* no conjunto *parâmetros relativamente estáveis* do ACF, ou seja, qual problema ou bem público a política se propõe a resolver. Também não é necessário muito esforço para identificar que as *variáveis não estatutárias que afetam a implementação* assim como os *eventos externos*

⁶ Collectively, these efforts provide a reasonable overview of policy-making in terms of its complexity and the variety of factors that can either assure or impede successful implementation. But we feel that more is needed. In the first place, more of an effort is needed in conceptualizing and empirically exploring the linkage between individual behavior and the political, economic, and legal context in which it occurs [...] (SABATIER; MAZMANIAN, 1979, p. 540).

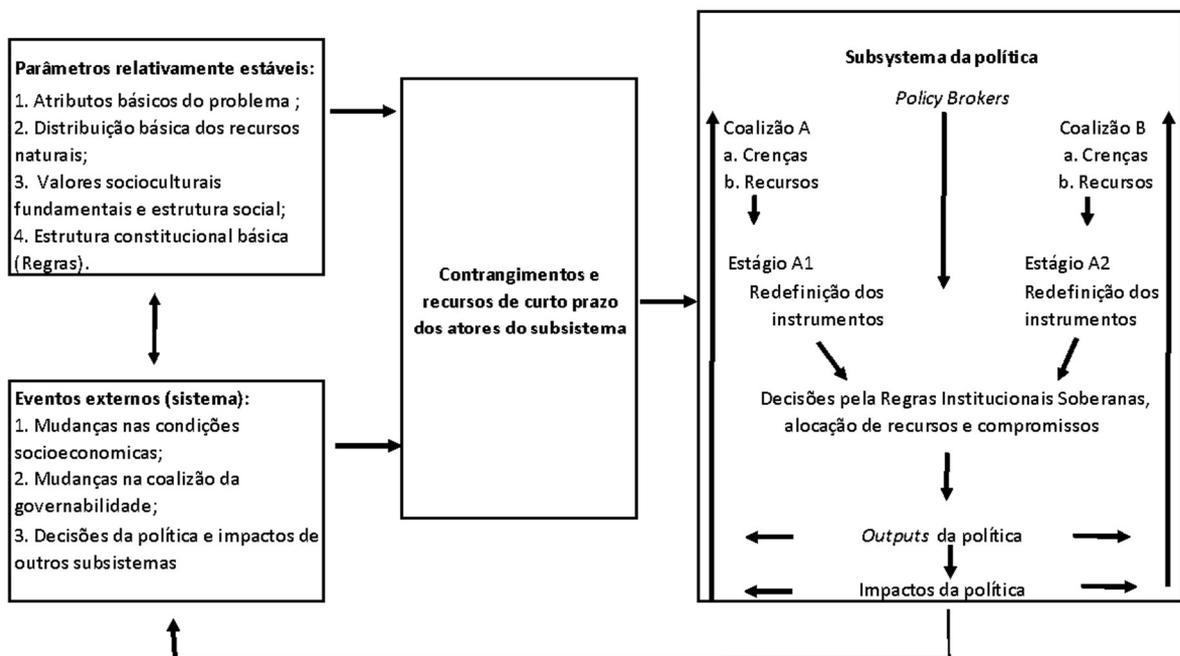
ao subsistema no ACF tratam de variáveis externas ao Estado que afetam a implementação. Como exemplo, pode-se citar as mudanças socioeconômicas e tecnológicas. Já a *capacidade estatutária para estruturar a implementação* é passível de comparação com os *constrangimentos de curto prazo e recursos dos atores do subsistema* devido ao arranjo institucional (forma de seleção da burocracia) que gera a membrana de separação entre os que estão dentro e os que estão fora da comunidade que decide a política. Por fim, a variável *estágios do processo de implementação* guarda semelhanças com o subsistema da política pública do ACF, pois ambas sofrem influências das demais variáveis. Todavia, no caso do ACF, o subsistema é anteparado pelos *constrangimentos e recursos de curto prazo dos atores do subsistema*, assim como exerce influência por meio dos *outputs* e impactos da política.

Em Sabatier e Mazmanian (1979), embora seja perceptível certa inquietação em torno de como o comportamento, as teorias e as tecnologias influenciam os atores, ainda não se encontram conceitos como o de coalizão de defesa e o de aprendizado orientado à política. Esses conceitos, que mais tarde irão dar vazão a essa apreensão, além de mais consistência analítica ao modelo, só serão absorvidos pelo subsistema da política no ACF. Embora a variável *estágios do processo de implementação* guarde uma forma processual como o subsistema da política, não trata do embate das coalizões decorrente de seus sistemas de crenças. É importante frisar que o protótipo de Sabatier e Mazmanian (1979) contava com uma forte influência da administração pública e com a preocupação com a eficiência da política em si, não necessariamente com a perspectiva analítica formulada cerca de dez anos depois. É possível visualizar a tentativa de alinhar o desenho institucional com a ação dos atores políticos sem recorrer a uma perspectiva generalista e reducionista, ao mesmo tempo em que apresenta um ferramental analítico para prover previsibilidade mínima com base em evidências empíricas. Nesses termos, não seria nenhuma digressão apontar o modelo disposto em Sabatier e Mazmanian (1980) como um dos primeiros passos em direção a ACF.

2.3.2. Variantes iniciais do modelo ACF

A versão do ACF apresentada em Jenkins-Smith e Sabatier (1993) é resultado do contato entre ambos ainda em 1985, quando Prof. Jenkins-Smith visitou a Universidade de Califórnia-Davis na qual o Prof. Sabatier já lecionava. Na ocasião, eles descobriram que chegaram a concepções similares acerca do papel da informação científica e da análise de políticas públicas no processo político (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 12). Apresentam, então, a primeira versão do modelo, conforme pode ser verificado na figura 03:

Figura 03: 1ª Versão do ACF



Fonte: Extraído de Sabatier e Jenkins-Smith, 1993. Tradução do autor.

Sabatier (1993) chegou a esse desenho após cerca de dez anos de estudos sobre a política ambiental na Califórnia. Nessa pesquisa, verificou os seguintes aspectos relevantes à modificação na política: a importância do debate científico e técnico sobre o entendimento do papel da política; a descentralização na decisão sobre a política do Congresso para comissões associadas às agências e autoridades locais; a formação dos triângulos de ferro⁷ em torno de crenças e valores; e a influência de eventos externos físico-ambientais, tais como a mudança climática e a poluição do ar. Essa multiplicidade de fatores, segundo Sabatier (1993, P. 20), distinta de uma visão restrita da tradição mais pura da ciência política sobre o legislativo federal, valida a perspectiva trabalhada por Heclo (1974) para entender as mudanças em curso nas políticas de longo prazo.

Segundo Sabatier (1993), o foco de Heclo (1974) está no aprendizado desenvolvido pelas elites políticas dentro da comunidade profissional de uma determinada política pública. Respalado por esse trabalho e em contraste com o modelo discutido inicialmente em Sabatier e Mazmanian (1979), o autor apresenta quatro premissas básicas: é necessário uma perspectiva de análise igual ou superior a dez anos para compreender o processo de mudança da política e

⁷ Triângulo de ferro é o conceito utilizado por Kingdon (1995) para descrever a coalizão formada por um grupo de interesse em associação com integrantes da burocracia executiva e representantes do legislativo. Sabatier (1993) parte desse termo para formar o conceito de coalizão de defesa, embora, neste caso, os atores não se limitem ao auto interesse pois compartilham crenças e valores similares.

o conhecimento adquirido pela comunidade da política ao longo desse tempo; o foco no subsistema político é a forma mais factível para compreender mudanças nas políticas; deve-se levar em consideração as dimensões intergovernamentais e todos os níveis de governo para compreender o subsistema político; as políticas públicas podem ser consideradas como sistemas de crenças que consistem em um conjunto de valores e suposições sobre como concretizá-las. Sabatier e Henkins-Smith (1999) acrescentaram mais uma suposição: a importância dos argumentos e informações técnicas sobre a magnitude e causa dos problemas, bem como dos prováveis impactos das várias soluções apresentadas.

Dentro do debate acerca da motivação da ação dos atores, Sabatier (1993) apresenta diferenças em relação à unidade de análise proposta por Hecló (1974, p. 308-309) que focalizou grupos organizados formalmente e a busca individual por auto interesse.⁸ Tomando ainda o diagrama disposto na Figura 3 por referência no que tange aos fatores externos que afetam a política, Sabatier (1993, p.20) demonstra a preocupação em diferenciar os fatores externos mais estáveis daqueles mais dinâmicos, conforme tratado na comparação com Sabatier e Mazmanian (1979). Assim, justifica-se a distinção entre os dois conjuntos de variáveis externas quanto a sua estabilidade e capacidade de influenciar ao longo do tempo: *parâmetros relativamente estáveis os eventos externos dinâmicos*.

Os parâmetros relativamente estáveis (*relatively stable parameters*) são mais difíceis de alterar em curto prazo e estão menos suscetíveis à ação das coalizões e atores. A política ambiental, por exemplo, é significativamente afetada pela qualidade do ar como um bem coletivo, pelas correntes de ar e pelo limite territorial político que é relativamente estável ao longo do tempo (SABATIER, 1993, p. 17). Dentro dessa dimensão de influência externa estão os atributos do problema ou, basicamente, como o bem em disputa, regulado pela política, é caracterizado. Sabatier (1993) exemplifica a preocupação com o ar como um bem exaurível, necessitando, assim, de regulação para que se mantenha tal acesso. Valores culturais fundamentais e estrutura social podem ser evidenciados com as diferentes visões sobre a participação do Estado na economia, bem como se a estrutura social é sectária racial ou religiosamente, dentre outras possibilidades.

A estrutura constitucional básica se refere à Constituição do Estado, a dimensão normativa-legal. Já os eventos externos ao sistema, *external (system) events*, seriam um desafio

⁸ Recentemente, Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2017), complementam essa premissa ao apontar a interferência de informações técnicas e científicas no subsistema por estarem atreladas ao sistema de crenças dos atores. Neste trabalho, os autores apresentam mais uma suposição: os indivíduos são limitadamente racionais, motivados por crenças e valores, como também são relativamente motivados por objetivos, mas não têm muita clareza de como alcançá-los.

constante aos atores do subsistema da política. Os atores devem aprender a se antecipar e responder a essas mudanças repentinas de maneira consistente com suas crenças e interesses (SABATIER, 1993, p.22). As Coalizões de governabilidade referem-se às mudanças de ruptura na composição do Congresso e da orientação do executivo. Sabatier (1993) exemplifica como a mudança na composição do Congresso americano, de democratas liberais para republicanos conservadores, afetou no redirecionamento das prioridades do governo na política ambiental. As decisões políticas e impactos decorrentes de outros subsistemas estariam atrelados ao fato de que os subsistemas são parcialmente autônomos, sofrendo a influência das decisões de outras áreas. Sabatier (1993) evidencia esta interseção entre subsistemas destacando as implicações da política externa britânica na observação de certos níveis de poluição decorrentes de sua associação à Comunidade Econômica Europeia.

As categorias *constrangimentos e recursos dos atores no subsistema* funcionam como um anteparo, um filtro, a essas pressões externas (parâmetros de estabilidade relativa e eventos externos). Assim, as condições exógenas geram as categorias *constrangimentos e recursos de curto prazo dos atores do subsistema* de uma política pública específica. Mas, cabe aos atores, dentro do subsistema da política, aproveitar o momento para direcionar a política de forma coerente às suas crenças. O interessante dessa categoria é se considerar como um contexto intermediário entre o ambiente externo e o subsistema da política em si (SABATIER, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Cumpre notar que nas versões subsequentes do modelo, esse é o ponto que mais sofre alterações, conforme pode ser visualizado nas figuras 04 e 05.

Figura 04: Comparação entre a 1ª e 2ª versões dos diagramas dos ACF.

		1ª Versão Sabatier (1993)		2ª Versão Sabatier e Jenkins-Smith (1999)	
Variáveis	Externas	a. Parâmetros relativamente estáveis	1. Atributos básicos do problema (bem).	a. Parâmetros relativamente estáveis	1. Atributos básicos do problema (bem).
			2. Distribuição dos recursos naturais.		2. Distribuição básica dos recursos naturais.
	b. Eventos externos (sistema)	3. Valores socioculturais fundamentais.	b. Eventos externos (sistema)	3. Valores socioculturais fundamentais e cultura social.	
		4. Estrutura constitucional básica (regras)		3. Estrutura constitucional básica (regras)	
Intermed	a. Constrainimentos e recursos dos atores do subsistema.	1. Mudanças nas condições socioeconômicas	1. Mudanças nas condições socioeconômicas		
		2. Mudança na coalizão de governabilidade.	2. Mudança na coalizão de governabilidade.		
Dependente	a. Subsistema da Política	3. Decisões da política e impactos de outros subsistemas	3. Decisões da política e impactos de outros subsistemas		
			4. Mudança na Opinião pública		
			a. Constrainimentos e recursos dos atores do subsistema.		
			b. Grau de consenso necessário para maiores mudanças na política.		
		1. Antagonismo entre coalizões, suas crenças e recursos.	a. Subsistema da Política	1. Antagonismo entre coalizões, suas crenças e recursos.	
	2. Decisões pelas Regras Institucionais Soberanas, alocação dos recursos e compromissos.	2. Decisões das Autoridades Governamentais.			
	3. Resultados da política.	3. Regras institucionais, alocações de recursos e compromissos			
	4. Impactos da política.	4. Resultados da política.			
				5. Impactos da política.	

Legenda:

□ 1ª Versão (1993) ■ 2ª Versão (1999)

Fonte: Elaboração Própria

Sabatier e Jenkins-Smith (1999), em comparação com Sabatier (1993), acrescentam o *grau necessário de consenso para mudanças substanciais na política* como variável intermediária entre os parâmetros de estabilidade relativa e o subsistema da política, além de acrescentar a variável *opinião pública* nos eventos externos. As etapas que compõem o subsistema da política também apresentam alterações. As decisões pelas *regras institucionais soberanas*, aquelas acerca da regulação, alocação de recursos e compromissos presentes na primeira versão, sofrem duas modificações: primeiro, simplifica-se para *decisões da autoridade governamental* e, segundo, torna a variável *regras institucionais, alocação de recursos e compromissos* como uma nova etapa do subsistema. Assim como ocorreu em Sabatier e Jenkins-Smith (1999), a mesma variável intermediária entre os fatores externos e o subsistema da política sofre mais alterações, como se pode observar na 3ª versão do diagrama do modelo (Figura 05) presente em Sabatier e Weible (2007, p. 202). Adicionou-se o conjunto de variáveis *estruturas de oportunidades para coalizão de longo prazo*, que absorveu a variável, antes separada, *níveis de consenso para mudanças na política* e acrescentou-se a categoria *abertura do sistema político*.

Como destacaram Sabatier e Weible (2007, p. 200), essas duas categorias foram tomadas a partir de Lijphart (1999) e inseridas após a observação do contexto corporativo

européu por meio da contribuição empírica presente nos estudos de Larsen, Vrangbaek e Traulsen (2006)⁹.

Figura 05: Comparação entre as 1^a, 2^a, 3^a e 4^a versões dos diagramas do ACF.

		3ª Versão Sabatier e Weible (2007)		4ª Versão Jenkins-Smith et al (2017)	
Variáveis	Externas	a. Parâmetros relativamente estáveis	1. Atributos básicos da área problemática (bem).	a. Parâmetros relativamente estáveis	1. Atributo básico do problema e distribuição natural dos recursos;
			2. Distribuição básica dos recursos naturais.		2. Valores socioculturais fundamentais e cultura social.
			3. Valores socioculturais fundamentais e cultura social.		4. Estrutura constitucional básica (regras)
			4. Estrutura constitucional básica (regras)		
		b. Eventos externos (sistema)	1. Mudanças nas condições socioeconômicas	b. Eventos externos ao subsistema:	1. Mudanças nas condições socioeconômicas
			2. Mudança na coalizão de governabilidade.		2. Mudança na coalizão de governabilidade.
			3. Decisões da política e impactos de outros subsistemas		3. Decisões da política e impactos de outros subsistemas
			4. Mudança na Opinião pública		4. Mudança na Opinião pública
	Intermediárias	a. Constrangimentos e recursos de curto prazo dos atores do subsistema.	a. Constrangimentos e recursos de curto prazo dos atores do subsistema	a. Constrangimentos e recursos de curto prazo dos atores do subsistema	
		b. Estrutura de oportunidades de coalizão de longo prazo:	1. Grau de consenso necessário para maiores mudanças na política;	1. Grau de consenso necessário para maiores mudanças na política;	
			2. Abertura do subsistema político;	2. Abertura do subsistema político;	
				3. Sobreposição de clivagem social.	
Dependente	a. Subsistema da Política	1. Antagonismo entre coalizões, <i>policy broker</i> , suas crenças e recursos.	1. Antagonismo entre coalizões, suas crenças, recursos e estratégias.		
		2. Decisões da Autoridades Governamentais.	2. Decisões da Autoridades Governamentais.		
		3. Regras institucionais, alocações de recursos e compromissos	3. Regras institucionais.		
		3. Resultados da política.	3. Resultados da política.		
		4. Impactos da política.	4. Impactos da política.		

Legenda:

	1ª Versão (1993)		3ª Versão (2007)
	2ª Versão (1999)		4ª Versão (2017)

Fonte: Elaboração própria com base no diagrama da 3ª versão disposto no Anexo Diagramas da 2ª e 3ª versões do ACF.

Ao compararmos os diagramas presentes em Sabatier e Weible (2007) com o de Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2017), constantes na figura 1 (diagrama do fluxo do modelo de coalizão de defesa) podem-se verificar três alterações: (i) a incorporação da categoria *sobreposição de clivagens ideológicas* no conjunto de variáveis *estruturas para coalizões de longo prazo*; (ii) da mesma forma, a relação de impacto direta do longo prazo nos *eventos do sistema externo*; (iii) a retirada da figura do *policy broker* do diagrama.

Ainda sobre a influência dos fatores externos ao subsistema da política, Sabatier e Weible (2007) e Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2017) assinalam a importância das pressões internacionais para impor direcionamentos à política, embora presuma-se que o nível internacional tenha autoridade limitada. Entretanto, cumpre destacar que essa pressão não é

⁹ Em regimes corporativos há incentivos para as coalizões terem acesso aos canais de permeabilidade por meio de “centros sólidos com a borda porosa e muitos atores procurando agir como mediadores”, (LARSEN, VRANGBAEK E TRAULSEN, 2006, pág. 200). Dentro da perspectiva corporativa, o Partido Social Democrata e a Associação Farmacêutica Dinamarquesa anteciparam o canal de decisão ao aglutinar as duas coalizões antagônicas (LARSEN, VRANGBAEK E TRAULSEN, 2006, pág. 218).

significativamente explorada na literatura e tampouco no modelo. Jenkins-Smith et al. (2017) discutem o volume de estudos comparativos entre países, mas não incorporam a interação das coalizões no plano internacional e suas influências nos subsistemas domésticos¹⁰.

2.3.3. O subsistema político no ACF: hipóteses do modelo e conceitos adjacentes

O subsistema da política é a dimensão básica do ACF pois abrange a formação e a interação entre os atores dentro do processo decisório e como eles respondem às variáveis externas e intermediárias. Contribui decisivamente na compreensão das mudanças da política e na caracterização das coalizões de defesa.

Em relação a categoria coalizões de defesa, Sabatier (1993) propõe uma abordagem distinta da perspectiva tradicional do triângulo de ferro de Kingdon (1995), bem diferente dos passos de implementação presentes em Sabatier e Mazmanian (1980). Em contextos marcados pela especialização do conhecimento técnico e científico, torna-se necessário incorporar outros atores à comunidade da política, como cientistas, por exemplo, além da profissionalização e disseminação da mídia na sociedade de massa, personificada pelos jornalistas. Portanto, Sabatier (1993, p. 24) define o subsistema como um conjunto de atores lidando com determinados problemas referentes a uma política pública, sem desconsiderar outros potenciais participantes das coalizões.

A origem de um subsistema está vinculada ao descontentamento que um grupo ou uma coalizão tem em relação ao andamento de determinada política, ou devido a sub-especializações que vão sendo desenvolvidas ao longo da profissionalização da área correspondente à política. Independente da origem, a dimensão dos subsistemas contém um enorme e diversificado composto de atores que deverão ser agregados em grupos, de modo a reduzir sua quantidade a ponto da análise se tornar factível. A categoria coalizão de defesa pode ser definida, então, como um conjunto de pessoas oriundas de diversas posições que compartilham um sistema de crenças e aparentam um grau não trivial de coordenação das atividades ao longo do tempo. Essa concepção pode ser uma alternativa à dificuldade da perspectiva institucional em verificar a variação do comportamento dos atores em uma mesma instituição, tal como o Congresso, as Cortes e até mesmo agências (SABATIER, 1993, p. 25). Nesses estudos, as análises se concentram em uma junção de tópicos, desde a estrutura e estabilidade do sistema de crenças

¹⁰ Esta lacuna incentiva o exercício teórico de comparar o ACF com as teorias de Regime Internacional, tais como Haas (1983) e Krasner (1983), no intuito de contribuir com a sistematização de categorias e variáveis relevantes para estudos empíricos acerca do comportamento dos atores e mudanças de Regimes Internacionais e os desdobramentos nas políticas domésticas.

dos atores, à sua formação e manutenção ao longo do tempo (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017, p. 154).

O agrupamento dos atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças. Todavia, pode haver atores que não se encaixem em uma ou outra coalizão, como, por exemplo, consultores, pesquisadores e burocratas que participam somente para oferecer suas habilidades técnicas. Entretanto, existe uma categoria chamada *policy broker*, função geralmente ocupada por políticos eleitos para o executivo, cuja preocupação consiste em garantir limites mínimos à competição travada entre as coalizões no sentido de alcançar soluções para os problemas que a política enfrenta. A distinção entre participar da coalizão de defesa ou ser um *policy broker* reside no desfecho da política em si (SABATIER, 1993). O modelo indica que atribuições institucionais tendem ao *policy broker*, enquanto atores formalmente fora do poder público participam de uma coalizão (SABATIER, 1993). Por fim, o conceito de coalizão de defesa assume que o compartilhamento de crenças é a liga entre os atores e que as crenças centrais são significativamente resistentes a mudanças.

A disposição desses elementos aponta para a primeira hipótese do ACF: **HP 1**: quando a crença central da política está em disputa dentro de um subsistema de política, a formação de aliados e oponentes tende a ser bastante estável durante períodos de uma década ou mais. Com isso, o ACF rejeita a concepção de que atores são orientados primordialmente por interesses de curto prazo e coalizões de conveniência. Em Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 27), pode-se visualizar uma série de trabalhos empíricos reafirmando essa hipótese.¹¹ Isso não significa, entretanto, que os atores sejam desprovidos de interesses, mas que interesses e ações são determinados por uma relação causal entre meios e fim, assentada em um parâmetro de crenças sobre a causalidade das ações. Logo, crenças absorvem o auto interesse e o objetivo. O inverso, entretanto, fica mais limitado. Ademais, é muito difícil atestar com significativa confiabilidade o interesse por trás de determinada ação de um ator que não seja nem quantificável dentro de uma lógica utilitarista, nem oriunda de um conjunto de valores e crenças (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 27).

Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p 29) entendem que o sistema de crenças possui três pontos de partida básicos: 1) teoria da ação racional de Ajzen e Fishbein's (1980), para quem as ações derivam de um leque de possibilidades para atingir uma combinação de metas nas quais as preferências dos atores estão além de uma visão utilitarista simplista; 2) a racionalidade é limitada em vez de perfeita; 3) como o subsistema é composto por um grupo seletivo dentro da

¹¹ Tal lista é atualizada em Jenkins-Smith, Nohrsted, Weible e Ingold (2017).

política, há fundamentos substanciais para assumir que muitos dos atores terão um sistema de crenças internamente consistente e relativamente complexo em sua área de interesse.

Destituída a racionalidade como principal indicador para a ação dos atores, desponta a questão sobre a forma como o sistema de crenças pode ser explicado. Nesse sentido, Sabatier (1993) dialoga com os seguintes autores: Putnam (1976), trabalho no qual há uma revisão da orientação normativa e cognitiva das elites políticas; Axelrods (1976), baseado em Lakatos (1971), na distinção entre o núcleo duro dos elementos do sistema de crenças científicas; e Converse (1964) que entende as crenças abstratas como mais resistentes a mudanças do que as crenças específicas. Dessa forma, o sistema de crenças assumido no ACF perpassa por três categorias estruturais: Primeiramente, o núcleo duro dos fundamentos normativos e axiomas ontológicos que definem o ato. Em segundo lugar, a periferia do núcleo duro de crenças, depois chamado de crença da política por Sabatier e Weible (2007), em que as estratégias e as posições na política convergem com as crenças do núcleo duro. Em terceiro lugar estão os aspectos secundários, decisões instrumentais e busca pelas informações necessárias específicas da política para implementar as crenças presentes na periferia do núcleo duro. Estas três categorias estão ordenadas de forma crescente quanto à propensão à mudança, conforme pode ser verificado no esquema disposto na tabela 4.

Tabela 03: Estrutura do sistema de crenças em coalizões de defesa.

	Núcleo Duro	Periferia do núcleo duro	Aspectos secundários
Características definidoras	Fundamentos normativos e axiomas ontológicos.	Posições fundamentais na política concernentes às estratégias básicas para alcançar axiomas normativos do núcleo duro.	Decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o núcleo duro.
Abrangência	"Filosofia de vida."	Aplica-se à área de interesse da política.	Específica à área ou subsistema de interesse na política
Susceptibilidade à mudança.	Muito difícil, próximo a crenças religiosas.	Difícil, mas pode acontecer, o que seria uma anomalia.	Moderadamente fácil, é o tópico da maioria dos <i>policymaking</i> no executivo e legislativo.
Exemplos	<ul style="list-style-type: none"> • A natureza humana: • Homem é bom ou mau. • Valores prioritários: liberdade, segurança, poder, conhecimento, saúde. • Critérios básicos para uma justiça distributiva: individual, grupos, toda a população. 	<ul style="list-style-type: none"> • O limite entre o papel do estado e do mercado. • Autonomia dos níveis de governo. • Identificação de grupos sociais no qual o acesso aos direitos sociais é mais crítico. • Crença em que setores devem ter participação na política pública: <ul style="list-style-type: none"> • i) público vs eleição • ii) Especialistas ou oficiais eleitos. • Capacidade da sociedade resolver o problema na referida área da política. 	<ul style="list-style-type: none"> • A maioria das decisões corresponde a regras administrativas, alocação de orçamentos. • Informações sobre a performance do programa e a magnitude do tamanho do problema.

Fonte: Adaptado e traduzido de Sabatier (1988, p. 145)

É possível assumir que o sistema de crenças atende a uma hierarquia quanto à propensão à mudança na medida em que se aproxima dos aspectos secundários. As crenças oriundas do núcleo duro tendem a ser mais difíceis de mudar e mais genéricas. Muitos dos membros da coalizão demonstrarão concordância com muitas das crenças presentes no núcleo duro, enquanto as crenças secundárias dependem da área da política. As posições em um ponto específico de uma política que interfira no núcleo duro serão mais difíceis de alterar do que uma posição ligada às crenças secundárias.

Dessa forma, Sabatier (1993) apresenta mais duas hipóteses: **HP 2:** os atores de uma coalizão de defesa demonstram mais consenso em questões do núcleo duro de crenças, embora menos nos aspectos secundários. **HP 3:** atores (ou coalizões) desistirão de aspectos secundários de seus sistemas de crenças antes de reconhecer a fraqueza nas crenças da periferia do núcleo duro. Essas duas hipóteses são importantes porque posicionam os termos de negociação mais viáveis nos aspectos decisórios. Mais recentemente, Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, Ingold (2017, p. 154) acrescentaram as seguintes hipóteses: **HP A:** dentro de uma coalizão, as agências administrativas geralmente defendem posições mais moderadas do que seus aliados de grupos de interesse; **HP B:** atores dentro de grupos propositivos são mais limitados em sua expressão de crenças e posições políticas do que atores de grupos materiais.

Uma questão central para o modelo diz respeito ao problema do *free-rider* da ação coletiva. Sabatier e Weible (2007) discutem essa questão por meio de três perspectivas: os custos de participação na coalizão são relativamente baixos comparados a outras formas de comportamento coletivo porque o compartilhamento do sistema de crenças gera alta confiança e boa vontade para distribuir custos justamente; os benefícios de participação numa coalizão são exagerados, especialmente quando os participantes da política experimentam o *devil shift*¹² em situações de alto conflito; o nível de coordenação na coalizão varia entre forte e fraca, nos extremos. A fraca coordenação tem custos mais baixos, reduzindo os riscos para o *free-rider*.

Dentro da disputa no subsistema da política, uma coalizão exerce o papel mais proeminente do que outra. Cada uma tenta seguir as suas crenças e para isso usa estratégias e recursos proporcionados pelos parâmetros de estabilidade relativa e eventos do sistema dinâmico externo (SABATIER, 1993; JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017, p. 154). Sabatier (1993) apresenta, então, mais duas hipóteses referentes ao movimento de aprendizado das coalizões e as influências externas. **HP 4:** o núcleo (atributos básicos) do programa de governo dificilmente será revisado enquanto a coalizão principal se mantiver no poder. **HP 5:** o núcleo (atributos básicos) do programa de governo dificilmente será modificado sem uma significativa perturbação externa ao subsistema. Com essas hipóteses é possível afirmar que coalizões menos expressivas podem exercer mais permeabilidade na política. Porém, terão que contar com eventos externos significativos para potencializar suas estratégias, assim como o conhecimento orientado à política é mais suscetível a alterar os aspectos secundários do que o núcleo duro dos atributos da política.

¹² Trata-se de uma estratégia em constituir uma narrativa que coloca a coalizão antagonista em uma posição maniqueísta (JENKINS-SMITH *et al*, 2017).

Os estudos mais recentes dos precursores do modelo vêm tentando aperfeiçoar o conceito das coalizões de defesa por meio da operacionalização dos estudos empíricos em torno de algumas lacunas como, por exemplo, o melhor entendimento do conceito de conhecimento orientado à política, a inclusão de níveis de conflito, atributos dos atores, o papel do *policy broker* e a natureza dos estímulos e características dos fóruns de decisão. Tais preocupações constam em Weible *et al* (2019), cujo foco está numa melhor definição de coalizão de defesa e na preocupação em entender a dinâmica dos atores, não somente em torno do sistema de crenças, como também na identificação da importância da ação coordenada nos subsistemas das políticas.

Esses estudos definiram cinco atributos para uma coalizão de defesa: atores e suas tipologias; o sistema de crenças; coordenação das atividades políticas; recursos; e, por fim, estabilidade. O tipo ideal de coalizão de defesa é justamente aquele que atende aos cinco atributos. Já a condição mínima para a existência de uma coalizão é o compartilhamento de crenças. O leque de tipologias vai da coalizão potencial (restrita ao compartilhamento de crenças) ao tipo ideal, denominada coalizões adversárias. Essas últimas compartilham crenças, coordenam ações e são estáveis. Há coalizão adversária e um estável equilíbrio no acesso aos recursos sem coordenação da ação entre elas.

2.3.4. O conhecimento orientado à política e hipóteses correspondentes

Discutidas as hipóteses e os conceitos que tratam da influência dos fatores externos sobre atores na formação das coalizões de defesa, abordaremos outro conceito fundamental do modelo ACF: o aprendizado orientado à política (*Policy-oriented learning*). Jenkins-Smith e Sabatier (1993, p. 42) o definem como alternâncias duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e que estão relacionadas com a obtenção ou revisão de preceitos do sistema de crenças de indivíduos ou de coletivos. É o conceito chave para compreender o núcleo das crenças da política que guia os atores submetidos a constrangimentos e oportunidades decorrentes de eventos externos e da ação dos oponentes. O conhecimento resultante da exposição aos eventos externos e a ação dos oponentes pode provocar uma revisão do núcleo do sistema de crenças, mas repercutem mais substancialmente na modificação dos aspectos secundários.

Como já discutido, o processo se inicia com a tentativa de resolver um problema. Se a coalizão formada identificar as causas e conseguir apoio político, propõe uma política como solução. Se a política não obtiver contestação de outra coalizão, é implementada. Caso não, a coalizão que contestou a política deve buscar recursos e apoios para sua proposta alternativa.

Ambas as coalizões, apresentando propostas, partem para o que os autores chamam de *debate analítico*, que pode ser travado em várias arenas/fóruns e que também afeta o processo. Após o debate, se o resultado não for consensual, busca-se um acordo. Havendo concordância, ambos procuram expandir suas coalizões. Caso contrário, o governo desenvolve um programa intensivo em pesquisa e de baixa coerção. Assim, a tensão entre as coalizões é atenuada e estudos são realizados para retomar a avaliação das propostas (SABATIER, 1993, p. 46).

Cabe observar que essa tentativa de sistematização dos passos no aprendizado orientado à política feita pelos precursores do ACF consiste em um fluxograma que não apresenta fim. O processo retroalimenta-se. Como exemplos empíricos desse processo, podemos destacar, em Jenkins-Smith e Sabatier (1993, p. 43-44), os grupos antagônicos que se utilizam de indicadores mensuráveis convergentes com seus sistemas de crenças para sustentar sua posição. Por exemplo, no caso da política ambiental da Califórnia, a “Coalizão do Ar Limpo” (*Clean Air Coalition*) elaborou um indicador para monitorar a qualidade do ar e justificar o seu argumento em prol da despoluição e redução de veículos poluentes. Já a coalizão de “Eficiência Econômica” (*Economic Efficiency Coalition*) passou a estimar os custos com os programas de controle público de poluição convergente com as crenças em torno da viabilidade econômica.

Outro ponto relevante diz respeito ao fato de como os atores identificam e respondem às mudanças no sistema de crenças do grupo antagônico no sentido de, até mesmo, incorporar as crenças contra quem disputa. O exemplo, apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), é a mudança de posição dos economistas, críticos dos gastos do governo em sua tentativa de controlar a emissão de poluentes. Foram instituídos programas de incentivo e linhas de créditos para as firmas reduzirem a emissão de poluentes na atmosfera. Tal decisão não afetou as crenças dos economistas da coalizão “eficiência econômica” e atendeu às crenças da coalizão preocupada com a emissão de poluentes. A transformação ocorreu pela incorporação de novos aspectos secundários ao sistema de crenças da política dentro do debate analítico.

Comprometidos com a inteligibilidade e o estudo do aprendizado orientado à política (*Oriented-Policy learning*) do ACF, Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2017, p. 151) traduziram o que Jenkins-Smith e Sabatier (1999, p. 42) chamaram de *processos*, nas seguintes questões básicas: quais componentes dos sistemas de crenças mudam ou se mantêm ao longo do processo de aprendizado? Quais contextos promovem o aprendizado por membros da coalizão? Como o conhecimento é difundido entre aliados e possíveis oponentes?

Para dar conta destas questões, tidas para eles como processuais, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) listaram duas categorias explicativas, sendo a primeira delas o *nível de conflito entre as coalizões*. Ela reflete o grau de incompatibilidade das crenças básicas entre as

coalizões. Se o nível for muito baixo ou muito alto, tende a ter pouco aprendido. Se for muito baixo, as coalizões esvaziam as arenas e dedicam energia a outros temas. Já se for muito alto, as diferenças entre as crenças centrais da política de cada coalizão se acentuam, dificultando a mudança de posição. Quanto aos níveis intermediários, tendem a intensificar o processo de aprendizado orientado à política. Dessa forma, Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 56) apresentam a sexta hipótese do ACF. **HP 6:** um cenário de aprendizado orientado à política (*Policy-oriented learning*) por meio de sistemas de crenças é mais factível quando há um nível intermediário de conflito de informações entre duas coalizões.

A outra categoria explicativa consiste em “*tratamento analítico possível*” (*analytical tractability*). Esta categoria apresenta-se um pouco confusa em Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 56), mas refere-se à capacidade do trato analítico de determinado tema de uma política. Weible et al (2017, p. 151) atualizaram o conceito para “*atributos do estímulo*”. De uma forma ou de outra, trata-se de políticas nas quais o tema é ambíguo, sem muito embasamento técnico científico. Por isso, espera-se um nível baixo no conhecimento orientado à política.

A partir desse ponto, Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 52) levantam mais duas hipóteses. **HP 7:** problemas que aceitam dados quantitativos e teorias como base para sua solução são mais propensos à aprendizagem orientada à política por meio dos sistemas de crenças do que aqueles nos quais dados e teoria são geralmente qualitativos, bastante subjetivos, ou completamente ausentes; **HP 8:** os problemas que envolvem sistemas naturais são mais propícios à aprendizagem do que aqueles que envolvem sistemas puramente sociais ou políticos porque, em alguns casos, os naturais estão mais suscetíveis a argumentos calcados no método científico clássico.

Ainda em relação às categorias de análise presentes no modelo importa ressaltar a quantidade de pessoas, quem participa e os fóruns, arenas ou ambientes nos quais as interações entre as coalizões ocorrem. Em relação a esse ponto, Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 54) apresentam mais uma hipótese. **HP 9:** *Policy-oriented learning* por meio de sistemas de crenças é mais provável quando há um fórum que tenha prestígio suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar e é dominado por normas profissionais.

No intuito de seguir atualizando o modelo, Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2017, p. 151) o complementam com a seguinte questão: qual o papel, se há algum, de *policy brokers* na facilitação do aprendizado frente aos oponentes? Tal questão resultou em mais uma categoria explicativa: os atributos dos atores. São sistemas de crenças, recursos, estratégias e o *network*, ou seja, como um ator, preferencialmente o *policy broker*, interfere no processo de aprendizado orientado à política. De acordo com Ingold e Varone (2012), os *brokers* tem a

capacidade de facilitar o aprendizado entre os oponentes, embora não haja critério pré-definido acerca da afiliação ou posição ocupada por estes. Os autores, assim, acrescentam uma última hipótese, até o presente momento, ao modelo, **HP 10**: mesmo quando a acumulação de informações técnicas não altera a perspectiva da coalizão opositora, isto pode ter impactos importantes para a política – pelo menos em curto prazo – por alterar a perspectivas dos *policy brokers*.

Na retomada e na análise da trajetória de construção do ACF foi possível identificar quatro versões do modelo ao longo de quase 30 anos com a participação de 6 autores. Na comparação entre a primeira versão constante em Sabatier e Jenkins-Smith (1993) com aquela desenvolvida em Sabatier e Jenkins-Smith (1999), o modelo ganhou maior capacidade analítica com as variáveis intermediárias entre os fatores externos e o subsistema da política. Os autores também aperfeiçoaram analiticamente as categorias internas ao subsistema ao modificar o conceito de *regras soberanas* para regras definidas por autoridades governamentais, e as separam das demais categorias decorrentes da caracterização do subsistema, tais como regras institucionais e alocação de recursos.

Essa mudança foi importante para a incorporação do conceito de *policy broker*. No segundo momento, ao comparar a terceira versão do diagrama do modelo em Sabatier e Weible (2007) com a segunda versão em Sabatier e Jenkins-Smith (1999), identificou-se que a principal modificação ocorre a partir da contribuição de Larsen, Vrangbaek e Traulsen (2006) na incorporação da categoria *abertura do sistema político* para dar conta de países nos quais há a predominância do corporativismo. Com isso, o modelo aumentou a sua capacidade de aplicação em diferentes contextos, inclusive em países cuja estrutura política é dessemelhante ao padrão das democracias ocidentais. A quarta versão, presente em Jenkins-Smith, Norhsted, Weible e Ingold (2017) distingue-se da terceira de Sabatier e Weible (2007) ao acrescentar a categoria *sobreposição de clivagem social* na variável intermediária *estruturas de oportunidades para coalizões de longo prazo*. Também retira o *policy broker* do subsistema e deixa somente as regras institucionais como resultado direto da decisão da autoridade governamental.

Ao longo dessas transformações no diagrama do ACF cabe destacar as principais tentativas de resposta às limitações do modelo de acordo com seus três enfoques teóricos: discussão acerca das mudanças da política, o desenvolvimento do aprendizado orientado à política e a conceituação e identificação das coalizões de defesa. Com base em Jenkins-Smith (2017, p. 144) o estudo de mudanças da política, a partir do ACF, tem sido o objeto de muitos estudos empíricos. O que mais chama a atenção nesses trabalhos é a preocupação em explicar como algumas políticas mudam mais que outras e por quê. De acordo com Jenkins-Smith et al.

(2017, p. 147), se a versão original do modelo utilizava duas hipóteses para responder a essas questões – *perturbações externas aos subsistemas das políticas e mudanças na estrutura de poder* – os estudos empíricos apontaram a combinação entre perturbações externas e internas ao subsistema, o aprendizado orientado à política e acordos negociados como tentativas para explicar mudanças ou manutenção das políticas. Ademais, os estudos sobre mudanças de políticas utilizam diferentes métodos de coleta e análise de dados e adotam definições levemente distintas de política pública.

O aprendizado orientado à política é definido como as alterações de percepções e comportamentos frente à solução de um problema público decorrente da revisão do sistema de crenças de indivíduos ou grupos. Está relacionado à mudança na política e também afeta o processo de filiação dos atores às coalizões de defesa. Todavia, ao mesmo tempo que dá originalidade ao ACF, o aprendizado orientado à política é também o enfoque teórico mais ambíguo devido ao seu caráter subjetivo e de difícil mensuração. Dentre os três focos, foi o que incorporou a menor contribuição de estudos empíricos ao longo do tempo. Políticas públicas com nível intermediário de conflito e com informações técnicas e científicas disponíveis tendem a prover estudos com maior potencial de aplicabilidade do ACF.

Já os estudos focalizados na identificação e tipificação das coalizões de defesa tendem a ser mais difundidos. As publicações dos precursores do modelo estão indo nessa direção, como é possível verificar com Weible e Ingold (2018) e Weible et al (2019). Não significa que tal enfoque seja o mais simples. Jenkins-Smith et al. (2017) expõem o quanto ainda é imprecisa e limitada a definição do conceito de coalizão de defesa. Nesse sentido, Weible et al. (2019, p. 8) propõem adicionar atributos à conceptualização original da coalizão de defesa. Afinal, este enfoque, dentro de suas limitações e imprecisões, é o que traz maior potencial de operacionalização para pesquisas empíricas por ser substancialmente descritivo quando comparado ao caráter mais explicativo atribuído às categorias *mudanças na política e conhecimento orientado à política*.

Como uma lacuna e conseqüente proposta para uma futura agenda de pesquisas, há a influência dos atores internacionais e suas implicações nas modificações da política, que não é explicitamente abordada pelo ACF, conforme destacado por Jenkins-Smith *et al.* (2017). No entanto, dentro de um ambiente internacional marcado por interdependência complexa, considerar o contexto externo certamente terá muito a contribuir para a análise de políticas públicas. Afinal, faz-se necessário questionar como organizações internacionais e redes globais de atores interferem no subsistema de uma política e quais variáveis de contextualização apresentam maior sensibilidade frente ao ambiente externo.

Por fim, do ponto de vista da construção das hipóteses da política de TCM no Brasil entre 1986 e 1993, relacionando-as àquelas levantadas pelo ACF segundo Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2017), chegamos às três seguintes hipóteses :

Hp1 - Perturbações significativas externas ao subsistema, perturbações significativas internas ao subsistema, aprendizado orientado por políticas, acordo negociado, ou alguma combinação dessas variáveis, é uma fonte necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos centrais da política de um programa governamental. Todas essas variáveis tiveram um papel importante, mas não de forma suficiente para mudar o núcleo da política se assumirmos que a descentralização da autoridade portuária, privatização e abertura para o capital internacional compõem mudanças fundamentais. Introduzir operações de contêiner por operadores privados é apenas uma atualização tecnológica, especialmente quando observamos a experiência de outros países com a operação portuária de containers realizada pelo setor privado.

Hp2 - Aprendizagem orientada por políticas entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um nível intermediário de conflito informado entre as duas coalizões. Isto requer que, em primeiro lugar, cada um detenha os recursos técnicos para participar de tal debate; e que, em segundo, o conflito se dê entre aspectos secundários de um sistema de crenças e elementos centrais do outro ou, alternativamente, entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crenças. Essa hipótese converge com a suposição de que o aprendizado orientado por políticas através do sistema de crenças vem ocorrendo, porém de forma bem gradual e lenta devido a predominância de uma coalizão dominante, a Industrial Nacional Corporativa, frente a um antagonismo fraco desempenhado pela Coalizão Privatizante, como se verá adiante.

Hp3 - Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não altera a visão da coalizão adversária, ela pode ter impactos importantes na política - pelo menos a curto prazo - alterando as visões dos agentes de política. O acúmulo de informações técnicas dentro da política brasileira de transporte marítimo de cargas vem alterando as principais visões dos *policy brokers*, como é possível verificar em relação, por exemplo, às propostas radicais na alteração da política realizadas pelo presidente Collor, não contempladas na redação final do texto, mas que levaram a uma maior participação, embora ainda limitada, do setor privado.

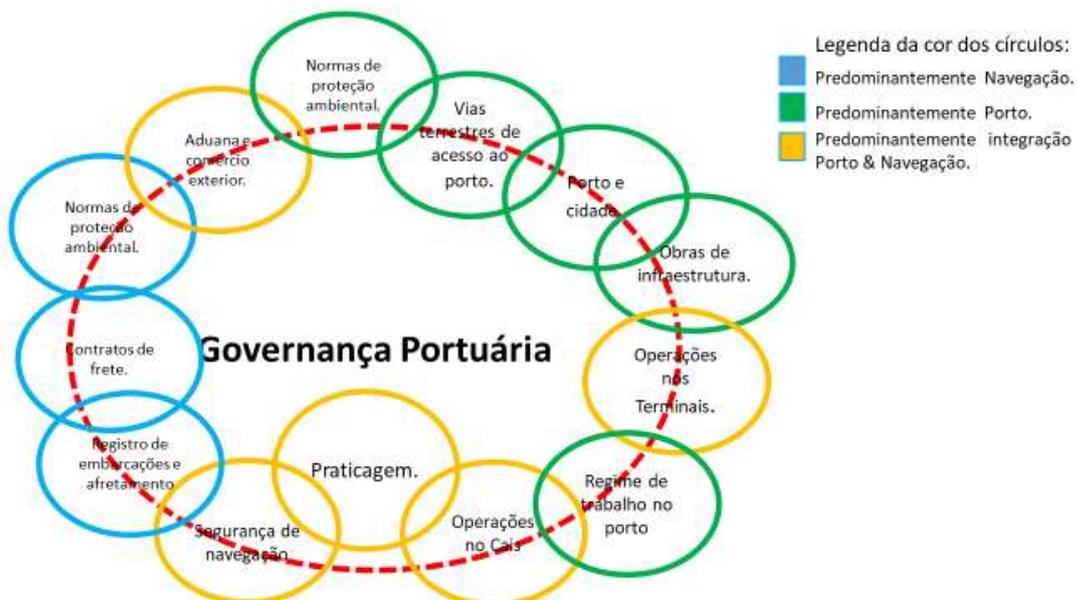
2.4.O DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Este tópico objetiva delinear o desenho metodológico da pesquisa por meio da definição do objeto de estudo, da apresentação do quadro analítico com as principais variáveis e categorias, e pelas etapas e procedimentos utilizados na execução do levantamento e análise dos dados.

2.4.1. A definição do objeto de estudo: o subsistema da Política de Transporte Marítimo de Cargas

A navegação marítima é a capacidade de garantir a circulação física de insumos e bens via modal marítimo. Os portos e os navios promovem a conexão interna e externa dos países. Na figura abaixo, aplicado o diagrama de Euler, estão as principais atividades genericamente vinculadas ao subsistema da Política de Transporte Marítimo de Cargas, divididas em três conjuntos: 1) predominantemente relacionadas com a navegação ou transporte marítimo, tais como contratos de frete marítimo e de registro de navios (círculos azuis); 2) vinculadas à operação portuária (círculos verdes); e 3) atividades integrais tanto quanto à , navegação quanto à operação portuária (círculos amarelos). A governança portuária (círculo vermelho) apresenta a maior intersecção e abrange a política como um todo.

Figura 06: Conjuntos das principais atividades da Política de Transporte Marítimo de Cargas



Fonte: Elaboração Própria.

O subsistema da política de TMC é resultado do debate entre os membros que compõem a comunidade da política em torno da solução para os seus problemas. As decisões políticas relacionadas à navegação (círculos azuis) tendem a dialogar com o tráfego marítimo em águas internacionais e rotas de navegação. Por outro lado, as atividades relacionadas aos portos são mais sensíveis à dinâmica interna, enquanto está exposta às crescentes pressões e influências internacionais. As tensões internas e externas, juntamente com as crenças compartilhadas pelos atores, levam à formação de coalizões e políticas, ou seja, as coalizões resultam da tensão entre o subsistema de política doméstica e os atores internacionais do transporte marítimo.

Na década de 1970, com a maior disseminação do paradigma de produção toyotista, o transporte começou a desempenhar um papel estratégico na distribuição de bens em uma escala global. Empresas descentralizaram tarefas de produção perseguindo vantagens competitivas oferecidas por cada país ao promoverem melhor previsibilidade na produção e logística, o que causou pressão no transporte marítimo para reduzir os custos. Os países também foram obrigados a mudar suas atividades portuárias e a interação dos portos com a cidade, antes considerada um serviço público de monopólio estatal. Muitos países centralizaram as decisões estratégicas (por exemplo, regulamentação das relações entre portos, setor de navegação e cadeias globais de valor) na atividade portuária e descentralizaram as decisões operacionais (atividades intrassetoriais e planos de concessão, por exemplo). Desde então, a autoridade nacional tenta garantir a competitividade dos portos em relação à cadeia global de valor. Para responder rápida e eficientemente a essa tendência de mudanças, a desconcentração ou descentralização administrativa se tornou uma chave alternativa no desenho da política portuária (SLACK; STARR, 1999; MONIÉ; VIDAL, 2006; VERHETSEL; SEL, 2009).

Como resultado de mudanças tecnológicas e institucionais, Brooks et al. apontam três responsabilidades principais para a nova autoridade do sistema portuário:

1) a complexidade dos procedimentos de planejamento no domínio portuário, pois isso aumenta o custo e o tempo associados à intervenção política e reduz a capacidade de resposta dos atores públicos e privados envolvidos em atividades portuárias; 2) permitir e promover autonomia financeira; 3) desafiar a provisão monopolista da mão-de-obra marítima. (BROOKS et al., 2017, p. 6).

A partir dessa discussão sobre o atual papel da autoridade portuária, torna-se necessário distinguir descentralização, desconcentração e privatização. Entende-se a descentralização como o ato do governo central (federação ou confederação) em delegar autoridade e responsabilidade sobre assuntos públicos a unidades subnacionais, empresas públicas ou

mesmo privadas. Os três caminhos possíveis na decisão acerca da descentralização variam de acordo com o nível de autonomia no exercício da autoridade e da responsabilidade sobre as funções públicas, incluindo descentralização política, administrativa, fiscal e de mercado (LITVACK, 2019).

Existem basicamente três possibilidades de descentralização: 1) a desconcentração é o exercício da administração pública local por meio de funcionários do governo central sob supervisão dos ministérios; 2) delegação, em que uma organização semiautônoma absorve funções sobre a tomada de decisões e funções públicas, mas sob a responsabilidade do governo central; 3) devolução, o tipo mais autônomo de descentralização, quando o governo retorna funções e transfere autoridade sobre decisões orçamentárias e administrativas para o governo subnacional (LITVACK, 2019).

No contexto da política portuária a devolução, como um tipo de descentralização, permite que a unidade subnacional conceda uma operação de um porto ou mesmo autorize um porto totalmente privado. Os pontos defendidos por Brooks *et al.* (2017) referem-se à descentralização da autoridade portuária, incluindo seu estágio mais radical, a devolução, mas não necessariamente seguido por privatização. Por outro lado, a participação do setor privado na atividade econômica monopolizada pelo Estado, como os portos, implica no debate tradicional sobre corporativismo e participação no mercado.

O serviço público poderá ser realizado diretamente pelo Estado através de uma autarquia ou de uma empresa pública. O serviço prestado por um porto será privatizado quando o poder público permitir uma exploração indireta do porto mediante concessão ou autorização de construção a uma empresa privada. Denomina-se, neste trabalho, relacionamento corporativo quando uma exploração é feita diretamente pelo governo ou por delegação a uma empresa pública. Quando é uma concessão ou permissão para uma empresa privada, cabe ao mercado lidar com os usuários do porto.

No caso do porto, existe uma tipologia com a gradação da participação privada nas atividades portuárias, como é possível ver na tabela 5.

Tabela 04: Modelos de Concessões Portuárias e suas implicações políticas

		Modelos de concessão.				
		Service port	Tool port	Landlord Port	Private Landlord	Fully Privatized
Ativ os	Infraestrutura	Público	Público	Público	Privado	Privado
	Superestrutura	Público	Público	Privado	Privado	Privado
	Operações Portuárias	Público	Privado	Privado	Privado	Privado
	Administração Portuária	Público	Público	Público	Privado	Privado
	Propriedades dos bens	Público	Público	Público	Público	Privado
Implic açõ es polí tica s	Interessados beneficiados	Estado	Estado e Operadores de Terminais	Estado e Operadores de Terminais	Operadores de Terminais	Operadores Globais de Terminais
	Principais Interesses	Influência Política	Influência Política e Verticalização	Verticalização	Verticalização e governança privada	Verticalização e governança privada
	Nível de Privatização	0	1	2	3	4

Fontes: Brooks; Cullinane, 2007 e Oliveira, 2015.

A partir da tabela, é possível notar em uma extremidade o modelo *Service Port* de concessão, no qual as atividades e instalações são de responsabilidade do poder público. Portanto, esse modelo não beneficia os operadores globais de terminais, além de impossibilitar a estratégia das empresas de transporte e usuários na busca pela verticalização de suas operações. O poder público, por um lado, é suscetível a gastos mais altos, mas tem maior controle sobre a operação dos portos. Esse modelo está alinhado com o paradigma da era industrial do design de portos e tem sido pouco utilizado atualmente.

O *Tool Port* é o segundo modelo no grau de privatização. Difere do anterior apenas na questão relacionada à operação portuária. A construção de infraestrutura e superestrutura, e o gerenciamento de portos são garantidos pelo governo. Operadores Globais de Terminal (OGT) ou um operador privado nacional de terminal podem atuar. Também é possível a concorrência intraportuária entre terminais operados por diferentes empresas, dependendo da autonomia dada à Autoridade Portuária local.

No *LandLord Port*, a infraestrutura, a superestrutura e a operação portuária são de responsabilidade do setor privado. Se for *Private LandLord* pode proporcionar um maior nível de privatização com responsabilidade pela gestão portuária. Os Operadores Globais de

Terminal, empresas de navegação e usuários, podem verticalizar consideravelmente seu desempenho e obter eficiência econômica devido a economias de escala. O poder de supervisão e controle do poder público é reduzido se a Autoridade Portuária for privatizada por concessão ou autorização.

O *Fully Privatized* é oposto ao *Service Port*. Além de possuir um alto grau de concentração de funções em um único grupo de influência (OGTs, por exemplo), tem a posse sobre todos os ativos. A propriedade da terra geralmente é concedida pelo Estado por um prazo médio de 35 anos, assim como os investimentos na superestrutura são revertidos para o Estado. Nesse modelo, como no anterior, há maior autonomia do setor privado na formulação de projetos de construção.

Embora a modelagem de concessão se concentre na gradação entre participação pública e privada, quando esta for totalmente privatizada, a devolução seguida por privatização também é possível. Em outros cenários, a autoridade portuária é pública, mas a operação portuária pode ser privada. Portanto, a decisão acerca do tipo de concessão a ser adotado nas tentativas de reforma da política portuária causa confusão entre devolução e privatização. O fato de o porto ser privado ou público não está automaticamente atrelado à autonomia administrativa local (devolução). Em outras palavras, o modelo de concepção de portos não está necessariamente vinculado à liberdade da Autoridade Portuária local decidir sobre o orçamento e licitações de operadores de terminais e linhas de navegação, embora, somente a partir do *Landlord Port*, fosse possível a exploração indireta, via mercado, dos terminais.

A abertura da exploração das operações portuárias para agentes econômicos estrangeiros tem sido marcada por conflitos. Até a década de 1970, o protecionismo nas atividades portuárias e no transporte marítimo era predominante (SLACK; STARR, 1999). No entanto, com a introdução do sistema de transporte de contêineres, a operação portuária não apenas se tornou lucrativa com o aumento do volume movimentado de cargas, como também promoveu a integração vertical da cadeia de transporte marítimo de carga. Conforme disposto na tabela 06, armadores e estivadores começaram a operar terminais, além da atuação de *Holdings* com aporte de fundos de investimentos.

Tabela 05: Tipos de Operadores Portuários Globais.

Estivadores	Armadores	Holdings
Integração horizontal	Integração vertical	Diversificação de portfólio
Operação portuária é centro do negócio; Investimentos em terminais de contêiner para expansão e diversificação.	Navegação mercantil é o objetivo principal; Investimento em terminais de contêiner como função de suporte.	Administração de ativos financeiros é o foco do negócio; Investimento em terminais de contêiner para geração de receita.
Expansão via investimento direto.	Expansão via investimento direto ou filiais.	Expansão via aquisição, fusão e reorganização de ativos.
PSA (Pública), HHLA (Pública), Eurogate (Privada), HPH (Privada), ICTSI (Privada), SSA (Privada).	APM (Privada), COSCO (Pública), MAS (Privada), APL (Privada), Hanjin (Privada), Evergreen (Privada).	DPW (Fundo Soberano); Ports America (AIG, seguradora, Fundo de investimentos); RREEF (Deutsche Bank, Fundo de investimentos); Macquarie Infrastructure (Fundo de Investimentos); Morgan Stanley Infrastructure (Fundo de Investimentos).

Fonte: Traduzido de Notteboom; Rodrigues, 2012, p. 6.

Na década de 1990, a maior abertura comercial e interdependência produtiva entre os países, promoveu investimentos e expansão dos operadores globais de terminais. Os países passaram a permitir que proprietários internacionais de navios explorassem linhas de longo curso e de cabotagem, além da operação portuária (WILMSMEIER; MONIOS, 2016). No entanto, deve-se notar que a pressão exercida pela OMC (Organização Mundial do Comércio) sobre a abertura de mercados de serviços não incluiu a operação portuária, pois a concessão pública é uma exceção geral ao livre comércio sob as regras do organismo internacional, mas recai sobre frete marítimo. Mesmo assim, muitos países promoveram a abertura para participação de empresas estrangeiras de operações portuárias e marítimas como forma de expandir sua capacidade de investimentos em infraestrutura.

Por fim, podemos identificar três posições que permeiam genericamente o subsistema da política de transporte marítimo de cargas: a decisão sobre a descentralização (devolução) ou centralização da Autoridade Portuária, o grau de participação do setor privado nas atividades de navegação e operação portuária, e a abertura para a participação de capital estrangeiro.

2.4.2. A Definição do quadro analítico: *policy core beliefs* e coalizões possíveis a partir do ACF na política de TMC

Após a conceitualização das principais decisões intervenientes no subsistema da Política de Transporte Marítimo de Cargas, pretende-se, neste tópico, apresentar a disposição do quadro analítico da pesquisa, adotando o ACF como referência para definir as variáveis e categorias de análise.

O ACF vem sendo aplicado para estudar uma ampla gama de arenas de políticas e processos de tomada de decisão (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017). Conforme visto, coalizões de defesa podem ser definidas como atores políticos que compartilham suas crenças e coordenam suas ações para alcançar os objetivos políticos ao longo do tempo (WEIBLE; INGOLD; NOHRSTEDT; HENRY; JENKINS-SMITH, 2019). As coalizões compartilham suas estratégias e recursos para influenciar a decisão de um órgão governamental a favor de suas crenças, valores e interesses, além de coordenarem e competirem entre si durante anos dentro do subsistema da política. Aceitando tais diretrizes como norte, foi possível agrupar os atores da TMC em oito tipos de coalizões de defesa. Para isso, foram usados os três paradigmas das crenças centrais da política (*policy core beliefs*): produtivo (nível de descentralização da governança portuária); comercial (a liberalização comercial à participação internacional); e político (a relação entre Estado e mercado).

O nível de governança portuária está relacionado à percepção de mais centralizada (desconcentração, delegação) ou menos centralizada (devolução) em relação ao gerenciamento dos portos de modo a obter melhor produtividade. A relação entre Estado e mercado afeta o grau em que o governo está envolvido nos serviços de transporte marítimo e portuário. A liberalização comercial à participação internacional é a abertura aos investimentos externos. Essas três crenças centrais da política são independentes umas das outras e não estão ligadas aos modelos de operação portuária. Elas são moldadas por debates internos e influências internacionais, e trazem uma maneira de pensar como uma política portuária pode ser formulada e implementada.

Portanto, para classificar cada coalizão, assumiu-se que cada paradigma da política possui um componente dicotômico de crença: concordante (+) ou discordante (-) com uma coalizão de referência a ser detalhada a partir do recorte da pesquisa.

Conforme disposto na primeira coluna do quadro abaixo, no paradigma produtivo, a “centralização” representa a perspectiva industrial dos portos, pois o setor considera um porto como um único armazém. Por outro lado, a “descentralização” representa a perspectiva pós-

industrial nos portos. Centralizado é o controle do poder central sobre o monopólio do plano de outorgas e licitação de terminais, a arrecadação e o orçamento correspondentes às atividades portuária e de navegação.

Tabela 06: Crenças centrais da política e possíveis coalizões correspondentes

Tipos de coalizão	Crenças da PTMC		
	Paradigma produtivo	Paradigma político	Paradigma comercial
Industrial nacional corporativo	Centralização	Corporativo	Fechado
Industrial corporativo	Centralização	Corporativo	Aberto
Industrial privatizante	Centralização	Mercado	Fechado
Industrial liberal	Centralização	Mercado	Aberto
Pós-ind. nacional corporativo	Devolução	Corporativo	Fechado
Pós-industrial corporativo	Devolução	Corporativo	Aberto
Pós-industrial privatizante	Devolução	Mercado	Fechado
Pós-industrial liberal	Devolução	Mercado	Aberto

Fonte: Elaboração Própria.

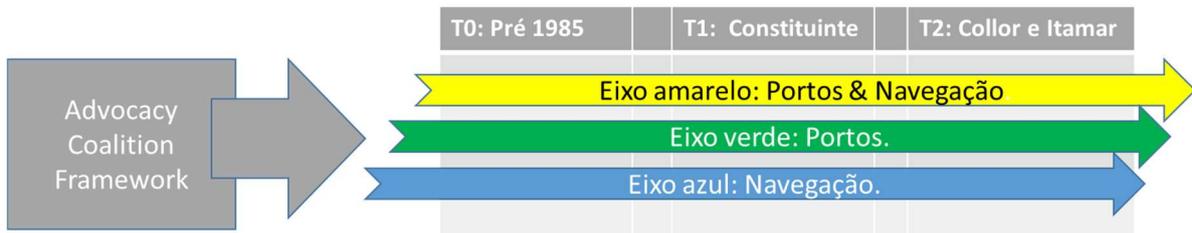
A segunda coluna, que aborda as crenças da política, classifica a relação entre Estado e mercado na prestação dos serviços portuários e de navegação. Essa relação pode ser indireta, via concessão ao mercado, ou direta, por uma empresa pública (corporativo). Do mesmo modo, a intermediação da força de trabalho pode ser realizada pelo Estado ou diretamente entre trabalhadores e empresas. Aqui não se refere à possibilidade de terminais privados, mas do porto integralmente privado, ou seja, a partir da concepção *private port* e *fully privatized port*. Este paradigma não se confunde com descentralização ou devolução. Um porto pode ser privado, mas ainda assim submetido às decisões de um poder público central acerca da quantidade e abrangência de sua operação. Na terceira coluna, está o paradigma e as crenças correspondentes à liberalização comercial. Uma coalizão pode crer na abertura ou na restrição da operação de terminais que estão dentro dos portos para estrangeiros.

A partir desses paradigmas, foi possível construir tipos ideais de coalizões em função das crenças centrais da política de TMC. Este exercício conceitual viabilizou a operacionalização da pesquisa conforme será descrito no tópico seguinte.

2.4.3. A operacionalização da pesquisa: recorte, procedimentos, instrumentos de coleta, técnicas de análise e disposição dos dados

Conforme adotado por Araújo (2013) e Brown e Stuart (1993), o recorte temporal proposto para o levantamento de dados e informações se deu em três instantes. O ponto de origem, o marco zero, consistiu no legado institucional do governo militar no planejamento da política de TMC. Este será o T0, ou seja, o cenário pré-1985. Posteriormente, abordou-se especificamente o processo constituinte entre 1986 e 1988, momento T1. Por fim, o T2, quando se inicia a discussão sobre a lei de Modernização dos portos no governo Collor (1990-1992), promulgada no governo Itamar Franco (1992-1994), primeira tentativa de reforma do setor ainda sob um quadro regulatório da década de 1930. Esses momentos foram comparados internamente por meio dos três eixos de atividades intervenientes na política de TMC (Portos & Navegação; Portos; e Navegação) discutidos anteriormente neste capítulo. Chegou-se, então, a seguinte disposição esquemática:

Figura 07: Desenho de pesquisa proposto



Fonte: Elaboração Própria.

O t0 tem significativa importância metodológica por ser o período âncora, o ponto de partida para a codificação dos documentos e pronunciamentos dos atores na comparação com os demais períodos. Utilizaram-se os marcos regulatórios dispostos abaixo, cujo levantamento compilou toda a legislação posteriormente revogada pela Lei 9.830 de 1993. Os governos do período militar realizaram poucas modificações nos marcos legais provenientes ainda do governo Vargas, preservando o caráter centralizador, protecionista e corporativista da política.

Tabela 07: Quadro do estoque regulatório de referência utilizado na caracterização do momento t0.

Governos	Marco regulatório
Castelo Branco	Decreto-lei no 3, de 27 de janeiro de 1966.
	Decreto-lei no 5, de 4 de abril de 1966.
	Decreto nº 59.832, de 21 de dezembro de 1966
	Decreto-lei nº 83, de 26 de dezembro de 1966.
Costa e Silva	Lei nº 5.480, de 10 de agosto de 1968.
Médici	Decreto-lei nº 1.143, de 30 de dezembro de 1970.
Geisel	Lei no 6.222, de 10 de julho de 1975.
Figueiredo	Lei no 6.914, de 27 de maio de 1981.
	Decreto-lei nº 2.185, de 20 de dezembro de 1984.

Fonte: Elaboração Própria.

Conforme ordenado no quadro acima, o governo Castelo Branco (1964-67), sem alterar substancialmente a política, contribuiu com o estoque regulatório anterior¹³ por meio da promulgação de 4 Decretos-Lei. Basicamente, no tocante às atividades predominantemente ligadas ao eixo portuário, regulou os Terminais de Uso Privativo (TUP) e definiu a competência das entidades estivadoras, mas sob a decisão centralizada no governo federal e influência do poder público na captação de recursos e limitações na exploração das atividades ligadas ao TMC. No caso dos TUPs, deveriam operar exclusivamente cargas próprias das empresas construtoras, predominantemente exportadoras de granéis. A operação com as demais cargas permaneceria sob o controle exclusivo do poder público. Todavia, a estivagem era feita por consórcios de estivadores ou entidades de estiva privadas, embora sob controle do governo central. Não foram encontradas evidências de alteração referente à participação de capital estrangeiro na atividade portuária, apenas a ratificação da possibilidade de exploração de linha de navegação de longo curso por armadores estrangeiros, respeitando a reciprocidade decorrente de acordos internacionais. Em relação à descentralização, a legislação imputava liberdade para as autoridades portuárias locais realizarem concessões e contratos com as entidades de estiva, mas ainda dependendo da autorização final do governo central.

O governo Costa e Silva (1967-69) acrescentou ao estoque regulatório apenas uma lei, concentrada na regulamentação das relações de trabalho marítimos e de navegação, com maior centralização e interferência estatal. Da mesma forma, os governos seguintes de Médici (1969-74) e Geisel (1974-79) acrescentaram aos marcos regulatórios já existentes somente duas leis,

¹³ O estoque regulatório anterior com base na revogação decorrente da lei 8.630/93 corresponde aos Decretos Lei nº 24447 de 22 de junho de 1934, nº 24.511 de 29 de junho de 1934, nº 24.599 de 3 de julho de 1934, nº 6.460 de 2 de maio de 1944 e nº 8.439 de 24 de dezembro de 1945.

uma em cada período, promovendo mais centralização e participação estatal nas atividades do TMC. O primeiro, por meio do Decreto-Lei nº 1.143, de 1970, focou na centralização e maior participação do Estado nos assuntos tocantes à navegação. Com a Lei 6.222 de 1975, Geisel cria a PORTOBRÁS, empresa pública, que vai concentrar quase todas as atividades da política, abrangendo desde a exploração das operações portuárias às linhas de navegação, restringindo a possibilidade da participação de capital estrangeiro no setor. Por fim, o governo Figueiredo (1979-85) promoveu poucas alterações. A Lei 6.914 gerou maior intervenção estatal na intermediação da relação de trabalho dos estivadores. No Decreto-Lei 2.185 de 1984, houve uma tentativa de maior protecionismo na exploração das atividades ligadas à navegação. Abaixo está a tabulação resultante da codificação do estoque regulatório convergente com o que foi discutido aqui.

Tabela 08: Tabulação da codificação realizada no estoque regulatório de t0¹⁴.

		Governos no t0						
		Castelo Branco	Costa e Silva	Médici	Geisel	Figueiredo	TOTAL	
Fragmentos codificados		77	5	19	19	3	123	
Porto		34	0	0	10	0	44	
Por Eixo	Integral	33	0	2	8	2	45	
	Navegação	10	5	17	1	1	34	
Posições	Centralização	A favor (+)	47	2	10	13	1	73
		Contra (-)	2	0	0	0	0	2
	Protecionismo	A favor (+)	4	1	2	0	1	8
		Contra (-)	1	0	0	0	0	1
	Corporativismo	A favor (+)	20	2	7	6	1	36
		Contra (-)	3	0	0	0	0	3

Fonte: Elaboração Própria.

Dos 123 fragmentos codificados a partir desse estoque regulatório, setenta e três apontam para a centralização das atividades do TMC no governo federal e somente duas em prol da descentralização. Em relação à participação do capital estrangeiros nas atividades ligadas ao TMC, oito fragmentos foram convergentes ao protecionismo e somente um foi

¹⁴ A codificação foi realizada usando o DNA (Discourse Network Analyser) e levou em consideração as seguintes categorias: atividade do TMC como unidade básica de análise; governo como ator; eixo como unidade de agregação das atividades; e posições (centralização, protecionismo, corporativismo) como conceito dicotômico booleano.

divergente. Quanto à intermediação na prestação das atividades ligadas ao TMC, trinta e seis fragmentos foram identificados como favoráveis ao corporativismo e três contrários. No que corresponde aos eixos do TMC, notou-se uma distribuição relativamente equilibrada, com quarenta e quatro codificações relacionadas às atividades predominantemente vinculadas aos portos; quarenta e cinco ligadas às atividades integrais (portos e navegação); e trinta e quatro relacionadas à navegação. Quanto aos governos que compuseram o período, observou-se a predominância do governo Castelo Branco, responsável por setenta e sete dos cento e vinte e três fragmentos totais codificados, seguido pelos governos Médici e Geisel, ambos com dezenove, Costa e Silva com cinco e, por fim, Figueiredo, com apenas três fragmentos. Portanto, a partir da discussão e codificação do quadro regulatório relativo ao período T0, a política de TMC pode ser caracterizada convergente ao paradigma Industrial Nacional Corporativo.

Essa posição predominante dos governos militares em prol da centralização, protecionismo e corporativismo, produziu um legado da política como atividade econômica dissociada da cidade, sem preocupação com os impactos ambientais e convergente com o fordismo, além de conceber o TMC como uma simples etapa onerosa dentro do processo de distribuição. Ainda nesse período, a intermediação entre Estado e usuários foi marcada pelo corporativismo e fechada à participação de agentes internacionais, principalmente na movimentação de cargas gerais.

Para os demais períodos, o texto delinea as variáveis externas ao subsistema do ACF e a composição das coalizões utilizando o levantamento documental, seguido por análise de conteúdo das declarações dos atores nas minutas e audiências públicas, sessões em comissões especiais e sessões de votações, conforme disposto no Apêndice D. Para chegar à formação das coalizões, estabeleceu-se a seguinte ficha de codificação do DNA, disposta na figura 08, para aplicar sobre as declarações dos atores presentes no material coletado nos respectivos períodos.

Figura 08: Ficha de codificação das declarações dos atores

1-	Ator: _____
2-	Filiação: _____
3-	<i>Conceito binário (paradigma, permeabilidade ou ação coordenada):</i> ____
4-	Coalizão: _____
5-	Nível federativo: _____
5-	Eixo da política: _____

Fonte: Elaboração Própria.

Desta forma, estratificaram-se as coalizões formadas via paradigma e ação coordenada no nível individual (atores), filiação (partidos, empresas ou associações) ou nível federativo (União, associações nacionais, unidade federativa ou município). Para codificar o conceito binário dos eixos dos paradigmas, formulou-se a tabela seguinte com as coalizões resultantes de uma análise de arranjo combinatório¹⁵ gerada em função dos três paradigmas que constituem as coalizões a partir dos termos “concorda” (+) e “discorda” (-).

Tabela 09: Disposição de coalizões possíveis e os respectivos sinais para codificação no contexto brasileiro

Tipos de coalizão	Crenças Centrais da Política		
	Paradigma produtivo	Paradigma político	Paradigma comercial
Industrial nacional corporativo	Centralização (+)	Corporativismo (+)	Fechado (+)
Industrial corporativo	Centralização (+)	Corporativismo (+)	Aberto (-)
Industrial privatizante	Centralização (+)	Mercado (-)	Fechado (+)
Industrial liberal	Centralização (+)	Mercado (-)	Aberto (-)
Pós-ind. nacional corporativo	Devolução (-)	Corporativismo (+)	Fechado (+)
Pós-industrial corporativo	Devolução (-)	Corporativismo (+)	Aberto (-)
Pós-industrial privatizante	Devolução (-)	Mercado (-)	Fechado (+)
Pós-industrial liberal	Devolução (-)	Mercado (-)	Aberto (-)

Fonte: Elaboração Própria.

Os sinais positivos (+) significam que a declaração ou proposta do ator concorda com o paradigma vigente (status quo) identificado no T0, ou seja, Industrial Nacional Corporativo: pró-centralização, corporativismo e protecionismo. Os sinais negativos são discordantes em relação ao paradigma. As declarações foram codificadas em acordo com as atividades do TMC e sua respectiva identificação com o paradigma e os eixos da política, conforme disposto abaixo, com o detalhamento do esquema remissivo às categorias utilizadas para codificação.

¹⁵ Trata-se de um arranjo com repetição em que a ordem e n elementos importam, mas podem ser contados mais de uma vez para formar um conjunto com a quantidade de R elementos. Dessa forma, temos n igual a dois elementos (+ e -). Já a quantidade de elementos para formar o conjunto r é igual a três (paradigmas produtivos, político e comercial). Para verificar a coalizão do ator, combinamos os dois elementos (+ e -) três vezes. Por exemplo, para definir um tipo de coalizão, podemos ter uma codificação ++-, o que nos levaria a industrial corporativo globalista. Já se a codificação gerar o arranjo -++ seria o modelo chinês. Logo, chegamos à seguinte fórmula: $nR = 2^3 = 8$ possibilidades de coalizão.

Tabela 10: Esquema remissivo às categorias (atividades, paradigmas e eixos) do TMC utilizadas para a codificação das declarações dos atores.

Eixos das áreas de atividades	Atividades	Paradigmas relacionados		
		Produtivo	Acesso ao capital internacional	Político
Integral	Intermediação da relação de trabalho	Central. ou descentra.		Pub. ou priv.
	Relação porto e cidade	Central. ou descentra.		
	Obras de infra. e vias de acesso	Central. ou descentra.	Aberto ou fechado	Pub. ou priv.
	Regulação e regulamentação ambiental	Central. ou descentra.		
	Aduana e comércio exterior	Central. ou descentra.	Aberto ou fechado	
	Regulação e regulamentação do serviço	Central. ou descentra.		
	Investimento	Central. ou descentra.	Aberto ou fechado	Pub. ou priv.
	Subsídio	Central. ou descentra.		
	Propriedade de ativos	Central. ou descentra.		
	Cobrança de taxas	Central. ou descentra.		
Exclusivamente portuárias	Governança portuária	Central. ou descentra.	Aberto ou fechado	Pub. ou priv.
	Exploração da atividade portuária	Central. ou descentra.	Aberto ou fechado	Pub. ou priv.
	Praticagem	Central. ou descentra.	Aberto ou fechado	Pub. ou priv.
Exclusivamente navegação	Contrato de frete	Central. ou descentra.	Aberto ou fechado	Pub. ou priv.
	Registro de embarcação	Central. ou descentra.	Aberto ou fechado	Pub. ou priv.

Fonte: Elaboração Própria.

Portanto, conforme se pode verificar a partir da compilação dos dados, diferentemente de Araújo (2013) ou Brown e Stewart Jr. (1993), a coalizão somente é definida após os resultados das combinações das ligações com as crenças sobre as políticas. Entende-se que coalizão é o resultado de ligações a posteriori e não a priori. O ator pode até mudar de posição em relação a alguma proposta em determinada votação, ou até mesmo mudar de coalizão, mas o tipo ideal de coalizão não muda de crenças. Uma coalizão pode ser esvaziada, mas os paradigmas que a compõem se mantêm, pois quem troca as crenças e posições são os atores. O embate a partir de coalizões e crenças distintas gera soluções decorrentes de intersecções entre as preferências possíveis dentro de uma lista de aspectos secundários que irão definir a política.

A verificação da mudança das coalizões ao longo do tempo foi realizada por meio da comparação por etapa das redes dentro do processo decisório da Assembleia Nacional Constituinte e das votações da Lei de Modernização dos Portos, conforme apresentado nos resultados parciais discutidos a seguir. Também foram codificadas as ações coordenadas do ator, ou seja, se determinado ator faz alusão explícita positiva ou negativa a outro ator presente no subsistema da política, bem como suas estratégias e recursos.

O foco de análise no processo constituinte diz respeito às etapas relacionadas diretamente com a política em questão. As declarações codificadas foram selecionadas com

base na relação direta com os eixos paradigmáticos utilizando-se as seguintes palavras-chave: portos, navegação e marítimo. Cada declaração foi contabilizada, seja em plenária ou proposta de lei, independente de sua repetição, para verificar a intensidade da frequência da participação do ator. A filiação e o setor de atuação do ator foram preenchidos com base nos perfis políticos disponíveis em Santos (2015), no CPDOC/FGV (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas) e no site da Câmara dos Deputados.

Como resultado da coleta de dados e consequente codificação, construíram-se os sociogramas ilustrando a conexão entre os atores, nossa unidade primária de análise. A partir das redes, verificaram-se os seguintes indicadores nos três níveis de agrupamento (indivíduo, filiação e federativo). Em primeiro lugar, o índice de convergência pelo método de subtração¹⁶

($y_{ii'}^{\text{subtract}}$):

$$y_{ii'}^{\text{subtract}} = y_{ii'}^{\text{congruence}} - y_{ii'}^{\text{conflict}}$$

Com esse indicador foi possível verificar a convergência dos atores com os paradigmas a partir da rede bimodal e, no caso da ação coordenada entre os próprios atores, em rede monomodal. Portanto, quando o indicador aponta para um valor positivo significa que o nó (o ator) apresentou mais convergência do que divergência com o outro nó (paradigma ou outro ator), ou seja:

$$y_{ii'}^{\text{congruence}} > y_{ii'}^{\text{conflict}}$$

Em seguida, verificou-se a centralidade dos atores (nós) via grau de intermediação (betweenness) de arestas dos atores e das crenças, calculado com a seguinte fórmula:

$$g(v) = \sum_{s \neq v \neq t} \frac{\sigma_{st}(v)}{\sigma_{st}}$$

Em que σ_{st} é o número total de caminhos menores do nó s para o nó t e $\frac{\sigma_{st}(v)}{\sigma_{st}}$ é o número de caminhos menores que passam por v .

Também foi levantado o percentual de frequência de declaração de cada ator para identificar a intensidade. Esses indicadores foram comparados entre os períodos (T1xT2) por correlação estatística. Abaixo estão os dados tabulados a partir dos procedimentos descritos acima:

¹⁶ Para mais detalhes ver Leifeld, Gruber e Bossner (2018, p. 6 e 7).

Tabela 11: Disposição da tabulação dos dados coletados em T1 e T2

		Constituinte		Total
		t1	t2	
Declarações		664	1391	2055
Atores		211	89	-
Partidos/Organizações		31	35	-
UF		27	21	-
Conceitos		83	124	-
Produtivo	+	103	58	161
	-	20	108	128
Comercial	+	95	3	98
	-	1	2	3
Político	+	34	208	242
	-	8	150	158
Ação coordenada	+	317	692	1009
	-	86	170	256
Eixos	Integral	219	474	693
	Porto	46	911	957
	Navegação	399	6	405

Fonte: Elaboração Própria.

Por fim, utilizaram-se os 5 atributos definidos por Weible *et al.* (2019) para caracterizar as coalizões de defesa: tipificação dos atores, tipos de coalizões, coordenação das ações, os recursos e a capacidade dos atores dentro da coalizão para influenciar o processo decisório e estabilidade da coalizão ao longo do tempo. Assim, pode-se definir o desenho desta pesquisa como estudo comparado diacrônico longitudinal com predominância do método qualitativo.

3. A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE E A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS

Este capítulo delinea a dinâmica das coalizões de defesa durante o processo decisório da Assembleia Nacional Constituinte acerca da política para o Transporte Marítimo de Cargas. Os dados foram coletados por meio da codificação das notas taquigráficas desde a comissão Afonso Arinos, criada para realizar o primeiro esboço da Constituição, passando pelas emendas populares, pela Subcomissão Temática sobre a Questão Urbana e do Transporte, pela Comissão da Ordem Econômica, pela Comissão de Sistematização e pelo plenário do Congresso Nacional. A estrutura do capítulo segue a ordem das variáveis e categorias do ACF apresentadas anteriormente. Inicialmente, serão tratados os aspectos contextuais das variáveis externas e intermediárias ao subsistema da política. Posteriormente, o texto apresentará o subsistema da política ao descrever a interação entre os atores e o sistema de crenças por meio da codificação dos dados com base em três posições (centralização/descentralização, corporativo/privado, fechado/liberal), conforme apresentado na metodologia do trabalho. Em seguida, será analisada a ação coordenada dos atores e como estes utilizaram-se de recursos e estratégias para influenciar o processo decisório. Por fim, discute como os resultados alteraram os marcos regulatórios da política.

3.1. O AMBIENTE EXTERNO AO SUBSISTEMA NA CONSTITUINTE DE 1988: RUPTURAS DE PARADIGMAS PRODUTIVOS, CRISE ECONÔMICA E REDEMOCRATIZAÇÃO¹⁷

Após a instauração da Assembleia Nacional Constituinte (ANC)¹⁸, iniciou-se a etapa de definição do Regimento Interno com a posterior instalação das Comissões temáticas, das 14 Subcomissões correspondentes e da Comissão de Sistematização. A segunda etapa foi marcada pelos trabalhos das Subcomissões Temáticas nas seguintes fases: a) anteprojeto do Relator; b)

¹⁷Este tópico foi realizado com base na combinação de dois procedimentos: a descrição da ação dos atores a partir das notas taquigráficas das respectivas etapas do referido processo decisório e o rastreamento das alterações dos dispositivos constitucionais intervenientes no TMC. Para acompanhar as etapas e fases da constituinte, ver o apêndice D com as notas técnicas de coleta de dados.

¹⁸De forma geral, o processo foi marcado por intensa competição entre os partidos, desde a decisão sobre o regimento interno à distribuição dos cargos e papéis em cada fórum e em cada fase de decisão. Destaque para os cargos de relatoria, com autonomia relativa na elaboração de anteprojetos e substitutivos. A formação das comissões seguiu a proporcionalidade partidária da composição das cadeiras no Congresso. A exceção foi a Comissão de Sistematização, com autonomia para vetar as propostas de emendas.

emenda ao anteprojeto do Relator; c) anteprojeto da Subcomissão temática. Dentre essas fases, a Audiência Pública da Subcomissão da Questão Urbana e do Transporte (28 de abril de 1987) foi a mais rica para o entendimento dos principais embates e disputas e suas implicações no subsistema do TMC. O deputado Dirceu Carneiro (PMDB-RJ) foi eleito o presidente da subcomissão, com Manoel Castro (PFL-BA) como 1º vice-presidente e Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS) como 2º vice-presidente. O relator foi José Ulisses de Oliveira (PMDB-MG).

Os constituintes participantes desse debate optaram por uma posição mais crítica aos governos militares do que uma atuação mais propositiva em relação aos problemas enfrentados pelos portos brasileiros, provavelmente devido à falta de conhecimento sobre o setor. O deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS) alterou a direção do debate e questionou o alto custo portuário e a baixa eficiência do setor, o que interferia na competitividade da navegação de cabotagem. Paulo Eurico (Associação Brasileira de Navegação de Cabotagem) destacou o problema do modal rodoviário como uma competição desigual em comparação à cabotagem. Todavia, sua proposta, de natureza corporativa, foi reformular o pacto em torno da exploração direta pelo poder público das atividades vinculadas ao transporte marítimo de cargas. Luís Roberto Ponte (PMDB-RS) propôs a exploração direta pelo setor privado dos portos e das atividades da navegação marítima de cargas. Von Lachmann (Associação dos Armadores Nacionais) atribuiu o problema da ineficiência do setor portuário ao aparelhamento corporativo, mas mencionou a importância da autonomia orçamentária da administração portuária. Maurício Monteiro (diretor da Federação Nacional dos Marítimos) expôs as condições de precariedade de trabalho dos marítimos, em greve naquele momento como forma de pressão sobre a Assembleia Constituinte. Cláudio Macedo (PORTOBRÁS) questionou a necessidade do retorno de arrecadações dedicadas aos portos (Taxa de Melhoramento dos Portos) que foram para a União.

A audiência foi marcada pela concordância em favor de uma solução mais corporativa, com predomínio do debate em torno da manutenção da política do “nacional desenvolvimentismo”, com investimentos públicos para recuperar as empresas de navegação e linhas de créditos para armadores nacionais. Neste momento, os trabalhadores portuários foram os principais porta-vozes da proposta de cunho Industrial Nacional Corporativa (centralização administrativa, exploração direta dos serviços pelo Estado e exclusividade do capital nacional).

Não houve conflito entre coalizões nem foi identificada proposta concorrente.

Após essa Audiência Pública, cabe destaque à discussão acerca das emendas ao anteprojeto da Subcomissão temática da Questão Urbana e Transporte (01 a 25 de abril de 1987). Sobre as emendas apresentadas ainda à subcomissão, as únicas que tiveram destaque

foram as de Assis Canuto (PFL-RO) e de Paulo Zazur (PMDB-SP), ambos apoiando a Marinha Mercante Nacional.

A partir do Anteprojeto do Relator José Ulisses (PMDB-MG) da subcomissão (Fase A), foi possível identificar os seguintes artigos relacionados ao subsistema do TMC:

“**Art. 20.** Compete à União:

I - Estabelecer princípios e diretrizes para o Sistema Nacional de Transportes e Viação;

IV- Explorar, diretamente, ou mediante concessão, permissão ou licença:

a) As vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites do Estado ou do Território;

V – Instituir impostos sobre transportes de qualquer natureza.

VIII – Legislar sobre:

b) Regimes dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre;

Parágrafo único. A competência da União não exclui a dos Estados, Regiões Metropolitanas e Municípios para legislar supletivamente sobre a matéria constante do item VIII.

Art. 22. A navegação de cabotagem, interior e pesqueira, é privativa de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública.

Parágrafo único. Os proprietários, armadores e comandantes de embarcações nacionais, assim como dois terços, pelo menos, dos seus tripulantes, serão brasileiros natos.”

Embora o artigo 20 conceda à União competência para legislar sobre portos e navegação, não retira a competência suplementar dos entes subnacionais. Já o artigo 22 trata da atividade desempenhada exclusivamente por embarcações nacionais, limitando o escopo para atuação estrangeira, enquanto o parágrafo único do artigo 22 apresenta reserva de mercado explícita para brasileiros no controle das embarcações e com redação bem próxima à legislação vigente no T0.

Na fase B (Emendas da subcomissão), o deputado Lael Varella (PFL-MG) apresentou a emenda 6B003-6 à Subcomissão da Questão Urbana e dos Transportes com a seguinte redação:

São privativas de embarcações de registro brasileiro as empregadas no transporte aquaviário, com fins comerciais, de bens e pessoas, de um para outro porto do território nacional ou sob jurisdição nacional; nas atividades de engenharia, científicas, de pesquisa, de exploração de recursos naturais e de apoio marítimo em águas sob jurisdição nacional; no apoio ao transporte aquaviário, nos portos, terminais, atracadouros e fundeadouros sob jurisdição nacional.

Parágrafo único. Em caso de necessidade pública ou interesse científico, o Poder Executivo poderá autorizar, por tempo determinado, o uso de embarcações estrangeiras.

O Relatório do deputado José Ulisses (PMDB-MG) reiterou a importância em garantir a competência supletiva dos entes subnacionais para legislar, conforme disposto no trecho seguinte: “Entendemos que a diretriz deve ficar a cargo da União, mas sem esquecer dos interesses das Unidades da Federação e das Regiões Metropolitanas sobre os assuntos atinentes às cidades e transportes”. O parecer apoiou a inserção integral da emenda Lael Varella ao anteprojeto da comissão. Neste momento, não foram identificadas emendas na Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança acerca da matéria vinculada ao TMC

Com somente 3 artigos entre os 23 apresentados à Comissão, evidencia-se que a discussão sobre o Transporte Marítimo de Carga ficou em plano secundário na Subcomissão da Questão Urbana e do Transporte. A pauta dominante foi a política de habitação e o transporte público urbano, além das questões das regiões metropolitanas. Mesmo com a tentativa de legislação suplementar dos entes subnacionais, os portos eram ainda vistos por muitos como um problema dissociado das urbes, relegado ao Ministério de Transportes e Infraestrutura sob liderança da Marinha Mercante. Ademais, os dispositivos que tratavam da política de TMC apresentavam correspondência na Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, da Comissão da Organização do Estado, e na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, decorrente da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.

A terceira etapa abordou as atividades relacionadas às Comissões Temáticas nas seguintes fases:

- E) Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão;
- F) Substitutivo do Relator da Comissão Temática;
- G) Emenda ao Substitutivo;
- H) Anteprojeto da Comissão.

Dentre as sete Comissões que funcionaram em paralelo nesta etapa, ao menos duas discutiram propostas relacionadas ao TMC. A Comissão da Ordem Econômica, formada por José Lins (PFL-CE) como presidente, Hélio Duque (PMDB-PR) como primeiro vice-presidente, Albano Franco (PMDB-SE) como segundo vice-presidente e Severo Gomes (PMDB-SP) como relator, cujas reuniões (ocorridas entre 27 de maio a 15 de junho de 1987), foram marcadas pelo debate amplo sobre os paradigmas produtivo (centralização ou descentralização) político (estatal ou privatização) e, principalmente, comercial (nacional ou internacionalização). A 14ª e última reunião da Comissão, com votação do parecer do relator, foi a mais conflituosa e significativa. Ocorreram conflitos regimentais e polarização ideológica entre uma perspectiva mais liberal e a outra mais corporativa e nacionalista.

Ressalte-se a participação, nesta Comissão, dos deputados Stélio Dias (PFL-ES), Gidel Dantas (PMDB-CE), Assis Canuto (PFL-RO), Roberto Freire (PCB-PE), Fernando de Santana (PCB-BA) e Augusto Carvalho (PCB-DF), com propostas de cunho nacionalista, principalmente em relação a nacionalidade dos armadores e centralização sobre as decisões na política. Por fim, no substitutivo do Relator (Fase F), ocorreu uma desidratação do texto da questão urbana, suprimindo-se parte dos artigos, exceção apenas à menção sobre a nacionalidade e a reserva de mercado dos armadores, proprietários e tripulação das embarcações.

A Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições também apresentou influência sobre os dispositivos constitucionais conexos ao TMC. Nessa Comissão o presidente foi Jarbas Passarinho (PDS-PA), o primeiro vice-presidente, Asdrúbal Bentes (PMDB-PA), o segundo vice-presidente Saulo Queiroz (PFL-MS), e Prisco Viana (PMDB-BA) como relator. Foi identificada uma emenda (4s0309-1) de autoria da deputada Lídice da Mata (PC do B/Ba) propondo exclusividade ao capital nacional na propriedade das empresas. A emenda não foi acatada e o texto seguiu inalterado para a Comissão de Sistematização oriunda da Comissão Temática da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Passadas essas fases, a proposta da Comissão Temática da Ordem Econômica retomou a seguinte redação:

Art. 22 - A ordenação do transporte marítimo internacional, respeitadas as disposições de acordos bilaterais firmados pela União, observará a predominância dos armadores nacionais do Brasil e do país exportador ou importador, em partes iguais, observado o princípio da reciprocidade.

Artigo 23. - Compete à União:

I - Estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de transportes e viação;

III - explorar diretamente, ou mediante concessão, permissão ou licença, a navegação aérea, aeroespacial e a utilização das infraestruturas portuária e aeroportuária;

v - legislar sobre:

a) - regime dos portos e da navegação de cabotagem fluvial e lacustre;

Art. 29. A navegação de cabotagem, interior e pesqueira, é privativa de embarcações nacionais, salvo o caso de necessidade pública.

Parágrafo único. Os proprietários, armadores e comandantes de embarcações nacionais, assim como dois terços, pelo menos, dos seus tripulantes, serão brasileiros natos.

Como resultado desta etapa, houve a supressão da competência suplementar dos entes subnacionais em legislar acerca da navegação e regime de portos, ao passo que a União perdeu

o monopólio sobre a tributação e o serviço de transporte. Não foi verificado debate a respeito da descentralização da competência legislativa sobre os regimes de portos. Portanto, dentre as sete propostas apresentadas neste intervalo, ocorrido entre 26 de junho a 18 de novembro de 1987, duas seguiram para a Comissão de Sistematização, ambas favoráveis a uma posição centralizadora, corporativa e nacionalista.¹⁹

As sete propostas das Comissões Temáticas foram compatibilizadas pelo relator Bernardo Cabral (PMDB-AM) para formar o Anteprojeto de Constituição (Fase I). A redação em relação à competência da União para legislar foi para o Título IV (da Organização do Estado), Capítulo I (da Organização Político Administrativa), com redação similar às propostas advindas da etapa anterior. Os dispositivos sobre a reserva de mercado de embarcações, tripulação e armadores nacionais foram para o Título Ordem Econômica e Financeira, no Capítulo I (Dos Princípios Gerais, da Intervenção do Estado, do Regime de Propriedade do Sub-solo e da Atividade Econômica). Como se pode verificar abaixo, foram levantadas 9 emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto (Fases J/K).

Tabela 12: Relação de emendas levantadas nas Etapas J e K da Constituinte.

N	Emenda	Deputado	Partido	UF	Posição	Eixo do TMC
1	CS02343-9	Stélio Dias	PFL	ES	Nacionalista	Navegação
2	CS02554-7	Roberto D'Avila	PDT	RJ	Nacionalista	Navegação
3	CS02899-6	Amaury Müller	PDT	RS	Corporativa. e cent.	Integral
4	CS03884-3	Gidel Dantas	PMDB	CE	Centralização	Integral
5	CS03926-2	Paulo Ramos	PMDB	RJ	Nacionalista	Navegação
6	CS03989-1	José Maurício	PDT	RJ	Nacionalista	Navegação
7	CS04722-2	Ottomar Pinto	PTB	RR	Nacionalista	Navegação
8	CS05418-1	Dirceu Carneiro	PMDB	SC	Nacionalista	Navegação
9	CS05464-4	Dirceu Carneiro	PMDB	SC	Centralização	Integral

Fonte: Elaboração própria.

¹⁹ Os trabalhos decorrentes deste momento constituíram a quarta etapa que abarca as seguintes fases: (I) Anteprojeto de Constituição; (J/K) emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto; (L) Projeto de Constituição; (M) Emendas (1P) de Plenário e Populares; (N) Substitutivo 1 do Relator; (O) Emenda (ES) ao Substitutivo 1; (P) Substitutivo 2 do Relator.

A maioria das emendas (6 entre as 9) de Mérito e Adequação do Anteprojeto evidencia o nacionalismo a respeito da reserva de mercado na navegação marítima. As três restantes foram classificadas como centralizadoras vinculadas ao eixo integral do TMC. A emenda de Amaury Müller (PDT-RS), especificamente, recomendava a exclusividade da União na exploração dos portos, sem permitir concessão, autorização ou licença. Não foi possível identificar parecer emitido pelo relator Bernardo Cabral (PMDB-AM) sobre nenhuma dessas emendas, confirmando que não houve alteração substancial nos dispositivos, pois a redação seguiu similar ao anteprojeto da Constituição (Fase I).

Na primeira versão do Projeto de Constituição (Fase L) os artigos que afirmavam a competência da União em explorar e legislar as atividades do TMC passaram a compor o Título IV (da Organização do Estado), Capítulo II (Da União). Já os dispositivos sobre nacionalidade e registro de bandeira das embarcações, armadores e proprietários dos navios, além da nacionalidade da tripulação, seguiram no Título VIII (Da Ordem Econômica), Capítulo I (dos Princípios Gerais, da Intervenção do Estado, do Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica).

O volume das Emendas de Plenário (Fase M) ao primeiro projeto de Constituição (Fase L) foi bem maior do que as emendas de Mérito e Adequação apresentadas ao anteprojeto. Contabilizaram-se trinta e oito propostas com intervenção direta sobre as atividades portuárias e/ou navegação. Em vinte delas, houve alguma relação com a perspectiva nacionalista da política em prol da garantia de reserva de mercado às embarcações de bandeira nacional e registro no país, além do favorecimento à tripulação e armadores nacionais. Do total restante, onze versavam sobre portos e navegação, enquanto sete estavam relacionadas exclusivamente aos portos.

As emendas não foram incorporadas ao texto pelo relator, apesar de não abordarem as crenças centrais da política, ficando restritas aos aspectos secundários, quando não somente aos aspectos redacional e de forma. Também não foram identificadas emendas populares nessa fase. Algumas emendas mostraram-se relevantes por destoarem desse padrão. A proposta dos deputados Amaury Müller (PDT-RS) e Nelson Carneiro (PMDB-RJ), excluía a possibilidade dos entes subnacionais e de concessionários privados explorarem os portos. Por outro lado, Vladimir Palmeira (PT-RJ), José Ignácio Ferreira (PMDB-ES) e Lula (PT-SP) apresentaram emendas similares em prol da descentralização, porém mantendo o caráter corporativo na exploração dos portos. Da mesma forma, José Maurício (PDT-RJ), Nilson Gibson (PMDB-PE) e Ottomar Pinto (PTB-RR) propuseram a garantia da reserva de mercado na exploração da navegação de cabotagem e longo curso aos armadores nacionais, ao passo que a proposta de

Carrel Benevides (PMDB-AM) estendia a competência da União à exploração das vias terrestres que ligavam os portos.

O relator, Bernardo Cabral (PMDB-AM), rejeitou as emendas, posicionando-se a favor do registro nacional das embarcações, proposta que atendia aos interesses de estaleiros e proprietários brasileiros de navios. Este aspecto provocou distensão entre os parlamentares nas fases subsequentes. Ocorreu um fato curioso nesta fase: foi inserido no texto, sem nenhuma emenda aparente, a exceção do transporte de granéis à exigência de afretamento de embarcações registradas no país ou de bandeira brasileira.

Na fase seguinte, foram incorporadas vinte e seis emendas (ES) aos Substitutivo 1 (Fase O), volume menor do que as emendas de Plenário e Populares (Fase M). Diferentemente da etapa anterior, a maioria das emendas, quinze no total, delegava competência à União para explorar e legislar a política do TMC no que tange às atividades de porto e navegação, enquanto nove tratavam predominantemente de temáticas ligadas à navegação e somente duas eram vinculadas exclusivamente às atividades portuárias. Mais uma vez o relator se opôs às emendas com conteúdo mais nacionalista, tais como as de Jamil Haddad (PSB-RJ) e de Amaury Müller (PDT-RS), as quais defendiam a criação de uma agência federal para administrar localmente os portos. O senador José Richa (PMDB-PR) também teve duas emendas rejeitadas. Uma por suprimir a possibilidade de autorização do governo central na exploração dos portos e do transporte marítimo. A outra porque resgatava a possibilidade de que a competência complementar dos entes subnacionais legislassem sobre as atividades do TMC. Com exceção da proposta do deputado Afif Domingos (PL-SP), cuja rejeição se deu pela redação e não pelo conteúdo, as demais, relacionadas predominantemente à navegação, tiveram o parecer favorável ou aprovação parcial.

A votação dos destaques ao Substitutivo 2 (fase P) do relator, assim como ocorreu na fase da Comissão Temática da Ordem Econômica, foi marcada por debates genéricos a respeito dos paradigmas produtivo, comercial e político. Destaque para o protagonismo de Roberto Campos (PDS-RJ), com uma posição mais liberal, e Delfim Netto (PDS-SP), defendendo o legado do governo militar do qual fez parte. O debate entre a emenda Paes Landim (PFL-PI), liberal, contra a Haroldo Lima (PC do B - BA), nacionalista, a propósito da definição de empresa nacional em sentido genérico, foi um momento de forte distensão. A tendência foi seguir a indicação da Comissão Afonso Arinos. Com isso, não houve alteração substancial em relação à competência da União sobre exploração direta, concessão ou permissão de uso dos portos e transporte aquaviário. Todavia, a competência de legislar a matéria ficou atribuída privativamente à União, por força do substitutivo resultante da fase M (Apresentação e votação

das emendas de Plenário e Populares). Os dispositivos referentes a esses aspectos foram incluídos no Título II (Da Organização do Estado) no Capítulo II (Da União), como se pode verificar abaixo:

Art. 20 - Compete à União:

XI - explorar diretamente ou mediante concessão ou permissão:

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Art. 21 - Cabe privativamente à União legislar sobre:

IX - Diretrizes da política nacional de transportes;

X - Regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

A principal alteração ocorreu no dispositivo exclusivo sobre a navegação mercantil que trata de registro de bandeira e afretamento de navios, com a adição dos seguintes parágrafos:

Art. 203. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, terrestre e marítimo, observadas, no que se refere ao marítimo internacional, as disposições de acordos bilaterais firmados pela União, o equilíbrio entre armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador, e atendido o princípio da reciprocidade.

§1º - As disposições deste artigo não se aplicam ao transporte de granéis.

§2º - A lei estabelecerá condições para conceder direito de bandeira brasileira a navios afretados, em caráter, complementar ou temporário, por empresas nacionais de navegação.

Essa alteração ocorreu por meio da emenda (1P8696-0), proposta pelo senador José Richa (MDB-PR) na fase M (emenda ao substitutivo), entre o Projeto Constitucional (fase L) e o primeiro substitutivo (fase N). Com essa disposição proposta por Richa, seria possível conciliar os interesses das empresas nacionais de navegação sem condições de ampliar a sua frota somente com as embarcações de bandeira brasileira. Os grupos prejudicados seriam os estaleiros e tripulantes da Marinha Mercante, com possibilidade de afretamento de navios com bandeira registrada em outros países. Esta redação teve um perfil menos nacionalista no tocante à indústria naval mercantil.

O segundo dispositivo sobre navegação marítima de cargas não sofreu alteração. Ocorreu somente a inclusão de um parágrafo acerca de embarcações com fins recreativos, pesca e apoio marítimo, tal como disposto a seguir:

Art. 205. Os armadores, proprietários, afretadores, pessoas físicas ou jurídicas e comandantes, e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais serão brasileiros.

§1º - A lei regulará a armação, propriedade e tripulação das embarcações de esportes, turismo, recreio e apoio marítimo.

§2º - A navegação de cabotagem e a interior, bem como a atividade pesqueira são privativas de embarcações nacionais, salvo o caso de necessidade pública, somente podendo explorá-las as empresas nacionais para este fim constituídas.

Posteriormente, o texto seguiu para a quinta fase, o Plenário (21 de novembro de 1987 a 05 de outubro de 1988).²⁰ Não foram identificadas alterações substanciais na disposição em alusão à competência exclusiva da União para explorar os serviços ligados às atividades do TMC. Quanto à competência privativa de legislação da União, identificou-se, na passagem do primeiro para o segundo turno do Plenário (projeto B), a alteração da palavra “cabe” para “compete”. Essa modificação deu maior precisão ao poder central para legislar sobre as diretrizes do setor e os regimes dos portos e navegação marítima.

As alterações mais relevantes, mas ainda restritas aos aspectos secundários, aconteceram nas leis complementares sobre a exclusividade da atuação de armadores nacionais e o registro de bandeira das suas embarcações. Nesse sentido, na transição do projeto resultante da Comissão de Sistematização (CS) para o Projeto A com a votação dos destaques, foram retirados dois parágrafos propostos pelo senador José Richa (MDB-PR). O primeiro autorizava a operação de transporte de granéis por armadores e embarcações estrangeiros. O segundo, tratava da legislação infraconstitucional específica sobre as condições especiais de registro de bandeira brasileira aos navios estrangeiros quando afretados por armadores nacionais.

O momento da votação dos destaques, na passagem do segundo substitutivo para o Projeto A (da fase P para Q), apresentou tensão e polarização em torno de maior abertura para a participação de navios de registro e bandeira estrangeiros. A distensão ocorreu inicialmente devido ao destaque nº 7232-87, do senador José Richa (MDB-PR), defendido pelo senador constituinte FHC (MDB-SP). A redação do art. 203 do Projeto 2 da Comissão de Sistematização deveria acompanhar a redação do art. 240 do Projeto 1 da mesma comissão para compor o Projeto A (fase Q), com a supressão do segundo parágrafo que flexibilizava a obrigatoriedade do afretamento de navios de bandeira e registro brasileiros por parte dos armadores nacionais. A confusão aconteceu porque muitos constituintes receberam em mãos a versão 2 somente com

²⁰ A quinta fase foi composta pelas seguintes etapas: (Q) Projeto A (início 1º turno); R) Ato das Disposições Transitórias;(S) Emenda (2P) de Plenário e Emendas do Centrão; (T) Projeto B (fim do 1º; início 2º turno);U) Emenda (2T) ao Projeto B; V) Projeto C (fim 2º turno). As principais alterações dos dispositivos constitucionais ocorridas em cada versão de Projeto A, B e C estão dispostas no Apêndice D (Quadro Comparativo Proveniente da Comissão de Sistematização).

o artigo, sem os parágrafos. Logo, como afirmou o senador FHC, a redação limitava o transporte ao condicionar o afretamento somente a navios nacionais, mas, ao mesmo tempo, não propunha flexibilidade do afretamento de forma geral, tal como dispõe o segundo parágrafo.

O deputado Gastone Righi (PTB-SP) argumentou que a redação disposta favorecia os armadores nacionais e prejudicava os estaleiros e a Marinha Mercante brasileira. Juntamente com os deputados José Genoíno (PT-SP), Vladimir Palmeira (PT-RJ) e Roberto Jefferson (PTB-RJ), alegou suspeição ao afirmar que a redação foi colocada como errata, contrariando o regimento. O relator da Comissão, Bernardo Cabral (PMDB-AM), e o vice-relator, José Ignácio (PMDB-ES), confirmaram a versão de Righi. Devido a esse desentendimento, o senador José Richa solicitou ao deputado Righi (PTB-SP) que também apresentasse destaque para elucidar a questão. Em sequência, Righi apresentou destaques com o intuito de suprimir os dois parágrafos e deixar somente o artigo seguir para a versão do projeto A. O primeiro destaque obteve aprovação com 72 votos a favor e 12 contrários, dentre estes FHC e José Richa, e as abstenções de Nelson Carneiro (PMDB-RJ) e Jofran Frejat (PFL-DF). O segundo destaque, propondo a retirada do segundo parágrafo, também foi aprovado com uma votação menor, 62 a 25, e seis abstenções.

Não obstante o tensionamento acerca da supressão dos referidos parágrafos, na transição do Projeto A para o B reinseriram-se os dois aspectos polemizados na etapa anterior: o transporte de granéis e a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador, desde que regulamentados por lei ordinária. Para compreender esse movimento, é necessário seguir para a fase S, emendas 2P de Plenário, e emendas do Centrão ao projeto A.

Foram identificadas três emendas de Plenário. Os deputados Assis Canuto (PFL) e Sandra Cavalcanti (PFL-RJ) propuseram, cada um, modificações similares em prol da inserção do parágrafo que favorece os armadores, discutido na votação de destaques ainda na etapa P. O deputado Percival Muniz (PMDB-MT) apresentou emenda que suprimia a autorização de exploração indireta pela União. Todas foram rejeitadas pelo relator, Bernardo Cabral. Quanto às emendas do Centrão, duas destacavam as competências da União acerca das atividades vinculadas ao TMC, mas não apresentavam discrepâncias entre si. Por conta disso, o Projeto B (fase T), fim do 1º e início do 2ª turno, não apresentou alteração nos artigos 21 e 22. Todavia, decorrente da aprovação das lideranças e do plenário, reinseriu-se a questão do transporte de granéis, com regulação estabelecida por lei ordinária.

Na fase U foi possível encontrar quatro emendas ao Projeto B. A do deputado Álvaro Antônio (PMDB-MG), com parecer favorável, limitou-se à questão da redação do artigo 178,

enquanto a do deputado Daso Coimbra (PMDB-RJ) reiterou a fusão dos artigos correspondentes à navegação. Ambas foram aceitas. Uma terceira emenda, de autoria do deputado João Herman Neto (PMDB-SP), condicionava a tripulação nacional das embarcações envolvidas no transporte marítimo de cargas aos membros da Marinha Mercante Nacional vinculada à Armada. Esta proposição foi rejeitada, assim como a do deputado Del Bosco Amaral (PMDB-SP), que propunha maior descentralização com a supressão da competência da União para explorar os portos fluviais e lacustres.

Como última fase da etapa do Plenário, o projeto C (fase V), não apresentou alteração em relação aos dispositivos pertinentes ao TMC analisados até aqui. A sexta etapa, a Comissão de redação, deu conta das etapas W (Proposta exclusivamente de Redação) e X (redação final do projeto) até a etapa final, com a Promulgação.

As modificações ocorridas na política do Transporte Marítimo de Cargas ao longo do processo constituinte orbitaram em torno da centralização da União na legislação e exploração das atividades portuárias e de navegação, conquanto tenha reduzido a centralização na tributação dos serviços de transporte e postergado a regulamentação infraconstitucional da navegação marítima mercantil. O principal tensionamento aconteceu em relação aos aspectos secundários da política, mormente a definição do registro e bandeira de embarcações. Aspectos cruciais, como a discussão referente à centralização das decisões no âmbito federal, a regulamentação do capital internacional e a privatização das atividades portuárias, tornaram-se secundárias ou não foram incorporadas à agenda da Assembleia. A polarização restringiu-se, muitas vezes, à delimitação de quais atores do subsistema seriam beneficiados pelo desenho da política: se os armadores portuários nacionais, os estaleiros, as empresas públicas primárias exportadoras ou a Marinha Mercante.

A atuação destes atores e suas respectivas coalizões serão mais bem detalhadas no tópico seguinte.

3.2. CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS E ARENAS DE DECISÃO NA CONSTITUINTE

Desde os anos 1970 o Japão vinha se tornando um expoente econômico devido a sua capacidade tecnológica e ao modelo nipônico de gestão *just-in-time*. Este período correspondeu a um momento de transição tecnológica e gestão dos portos. Nos anos de 1980 o contêiner havia sido introduzido nas rotinas operacionais gerando rupturas no processo de gestão e defasando frotas de navios e guindastes nos principais portos do mundo. Não obstante a este

movimento, o bloco liberal, liderado pelos EUA, avançava em prol de redução das barreiras comerciais e pressionava as economias por maior interdependência econômica. Era o início da consolidação das Cadeias Globais de Valor.

Esse quadro de transformações na esfera produtiva da economia internacional acentuou a profunda crise fiscal pela qual passava o Brasil, com a falência na capacidade de investimentos e gastos do governo federal. A ampla infraestrutura de transporte, legado dos governos militares, encontrava-se defasada quando se inicia a transição política para o regime democrático e eleição do primeiro governo civil. De acordo com Lamounier (1990) esse processo ocorreu de forma negociada e não violenta. A abertura política e a reintegração das garantias legais fundamentais foram acompanhadas pelos integrantes do regime autoritário, com pouca margem para grandes transformações. A estrutura de oportunidades e coalizões de longo prazo ficaram condicionadas aos interesses de grupos preocupados em conter mudanças mais abruptas em torno do projeto de remoção do entulho autoritário. Neste sentido, manteve-se a proposta do presidente Tancredo Neves, impedido de assumir a presidência em virtude de seu falecimento antes da posse e sucedido por José Sarney, egresso do partido que deu sustentação ao regime militar, de se criar uma comissão de notáveis para elaborar um anteprojeto da nova Constituição

Tal estado de precariedade e anacronismo dos portos brasileiros foi relatado nas declarações dos participantes da Audiência Pública da Subcomissão da Questão Urbana e do Transporte durante os debates iniciais do processo constituinte. Havia necessidade de investimentos e modernização das instalações portuárias e da frota da marinha mercante nacional sob o controle da União via empresas públicas como a DOCENAVE e LOYD Brasileiro, reguladas pela SUNAMAM (Superintendência Nacional da Marinha Mercante), autarquia criada por Costa e Silva, 1969 (GOULARTI FILHO, 2010). Os portos eram administrados pelas Companhias de Docas submetidas à empresa pública da União, a PORTOBRÁS (Empresa de Portos do Brasil), criada em 1975.

Os portos, a partir do paradigma industrial vigente, eram vistos como onerosos para as cidades por gerar degradação urbana no seu entorno com guindastes, caminhões e pessoas em trânsito. As cidades também passavam por processos de expansão desordenada decorrente, principalmente, do fluxo migratório. O Brasil havia invertido sua proporção populacional de 30% urbana e 70% rural dos anos 1950, para 70% urbana e 30% rural a partir da década de 1980. Ademais, poucos constituintes, como será detalhado adiante, viam os portos como meios para ampliar a receita dos municípios e estados dentro do novo paradigma produtivo (descentralização) e induzir transformações urbanísticas. Outrossim, não se deve ignorar como

fator interveniente do processo de reconstrução democrática, a Guerra Fria, com forte pressão dos EUA em favor das doutrinas liberais.

O resultado inicial foi um projeto de Constituição progressista que concorreu com outros dois, a proposta do Partido dos Trabalhadores (PT) e a do Partido da Frente Liberal (PFL), este propondo modificações pontuais e contidas contra aqueles que buscavam retratação e transformações mais profundas. Durante o processo foi criado o Centrão, bloco político formado, em sua maioria, por membros do PMDB, em busca de uma solução conciliatória que não rompesse com o status quo das lideranças locais e corporativas.

Especificamente sobre os temas econômicos, as coalizões vão apresentar uma configuração distinta. Parte do bloco progressista, isolada frente a coalizão formada pelos apoiadores dos militares, orientava-se por uma proposta liberalizante e privatista, enquanto a coalizão conservadora encontrava, via o argumento do nacional desenvolvimentismo, respaldo em partidos de esquerda e nos políticos tradicionais do Centrão. Essa dinâmica das coalizões nos assuntos econômicos afetava o consenso necessário para alterar o paradigma comercial (abertura para capital estrangeiro) e político (participação do setor privado) na política do Transporte Marítimo de Cargas.

A manutenção do paradigma produtivo (centralização na União da autoridade portuária), mantinha-se pela tendência centralizadora dos sindicatos e corporações, tais como a PORTOBRÁS e a SUNAMAM, além da falta de clareza sobre a distinção entre descentralização e privatização, difícil de ser colocada em questão naquele momento. Embora o debate federativo tenha sido abordado no âmbito urbanístico/ metropolitano, pouco se presenciou no planejamento portuário e da navegação. Isso porque a própria natureza do TMC é corporativa face a sua especificidade técnica e operacional. Em países democráticos militares já influenciavam essa política. No caso de um país que estava saindo de forma gradual e lenta de um período autoritário marcado pela centralização na esfera da União, a política era ainda mais fechada à influência do mercado e de agentes internacionais.

3.2.1 Caracterização dos processos e arenas de decisão na Constituinte²¹: atores, coalizões e sistemas de crenças: manutenção do status quo.

Este tópico descreve o processo decisório que aglutina a ação dos atores no subsistema da política durante o recorte temporal proposto para o T1, a Assembleia Nacional Constituinte.

²¹Est e tópico foi realizado com base na combinação de dois procedimentos: a descrição da ação dos atores a partir das notas taquigráficas das respectivas etapas do referido processo decisório e o rastreamento das alterações dos dispositivos constitucionais intervenientes no TMC. A análise desse material se deu a partir dos paradigmas do sistema de crenças (produtivo, comercial e político) da política em questão.

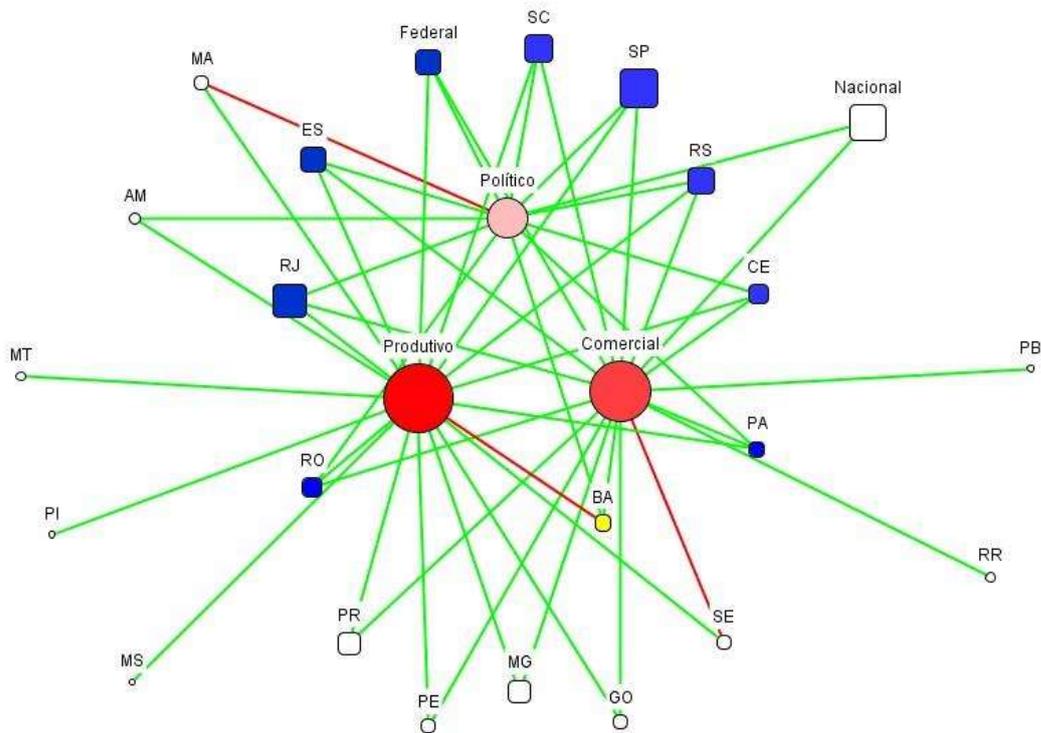
Inicialmente, identificaram-se as etapas e comissões em relação direta com a política de TMC, concentrando-se nos recursos e estratégias utilizadas pelos atores em nível individual. Em seguida, a análise focaliza a posição dos atores quanto ao sistema de crenças nos três níveis de agregação (federativo, filiação e individual). Por fim, apresenta a sistematização da ação coordenada dos atores também nos três níveis.

Com o levantamento dos dados e codificação das atas das reuniões relacionados diretamente à política de Transporte Marítimo de Cargas ao longo do processo constituinte foram concebidas as redes que serão utilizadas nesse capítulo para análise da interação entre os atores com os sistemas de crenças e a ação coordenada. A análise das redes foi realizada com base em três indicadores: 1) a subtração entre convergência e divergência dos nós. Neste sentido, arestas na cor verde significam convergência maior do que divergência; na cor vermelha, quando a divergência é superior a convergência; 2) a frequência de participação, via declarações de cada nó, representada pelo tamanho do mesmo na figura; 3) o grau de intermediação de cada nó, ou seja, a posição crítica de ligação entre as extremidades na rede, o que aponta para a importância do nó na rede. Este indicador é representado pela saturação da cor vermelha.

Consta abaixo a rede de dois modos no nível federativo no momento T1, composta pelos estados, governo federal e associações nacionais de grupos de interesse, em formas de nós ligados por arestas aos paradigmas produtivo, comercial e político. É possível identificar a convergência da maioria dos atores com as crenças da Coalizão Industrial Nacional Corporativa em favor da centralização da administração portuária e das concessões das linhas de navegação no governo federal, exploração direta do porto e das atividades de navegação pelo poder público, além de proibição da participação de agentes econômicos internacionais.

Portanto, verificamos a centralidade dos três paradigmas na rede, evidenciado não somente na quantidade relevante de arestas positivas (verdes), como também significativo tamanho dos nós representando alto grau de frequência, traduzido pela forte saturação da cor vermelha como indicativo de intermediação. Em termos comparativos, entre os nós conceituais (paradigmas), em formato de círculos, podemos destacar em saturação e tamanho, o paradigma produtivo (centralização/descentralização), seguido pelo comercial (liberal/protecionista) e, posteriormente, o político (corporativo/privado). Assim, a discussão ao longo desse processo decisório inclinou-se para o debate acerca da quebra do monopólio da União e abertura para o capital estrangeiro na prestação dos serviços ligados ao transporte marítimo de cargas.

Figura t1-1: Rede do nível federativo em função dos paradigmas no t1²³.



Fonte: Elaboração própria.

A partir dessa rede bimodal podemos identificar o posicionamento de nove nós (RO, RJ, ES, DF, SC, SP, RS, CE e PA) em nível federativo convergentes com a Coalizão Industrial Nacional Corporativa (em azul), assim como o próprio poder federal, ambos com ligações positivas (verde) a favor da manutenção da centralização, ou seja, execução direta da política pelo Estado, fechada ao capital estrangeiro. Somente o estado da Bahia (BA) poderia ser considerado Pós-industrial Nacional Corporativo (amarelo). Isso devido ao apoio à descentralização administrativa da política, embora com as mesmas crenças da Industrial Nacional Corporativa, ao se posicionar em favor da execução das atividades portuárias pelo poder público e da proibição da participação de estrangeiros na operação de terminais e linhas de navegação.

As demais unidades federativas e associações nacionais não ultrapassaram duas ligações, impossibilitando a identificação de mais coalizões estabelecidas segundo nossos critérios. Mesmo assim, os nós que não foram inseridos integralmente em uma coalizão, guardam posições que reforçam a Coalizão Industrial Nacional Corporativa ao não se contrapor

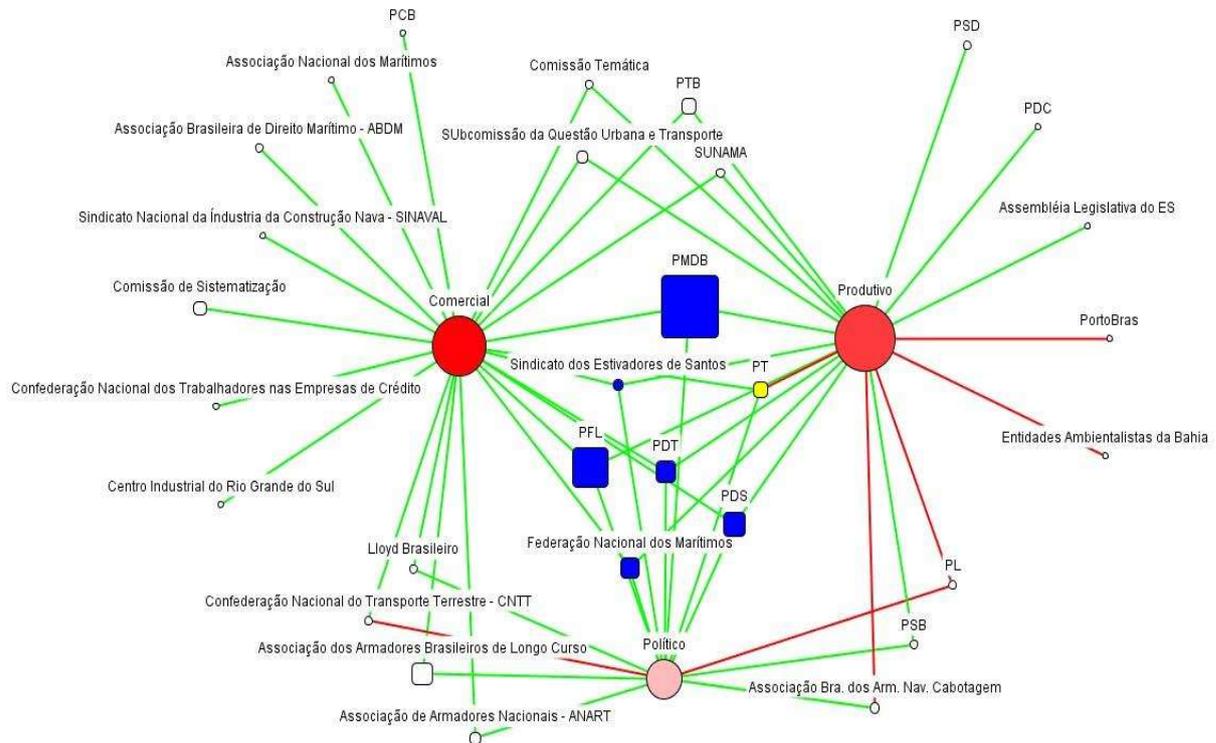
²³ Para criar este sociograma, aplicamos os seguintes parâmetros de exportação do DNA para Visone: rede de dois modos, conceitos como variável 1, nível federativo como variável 2, concordância como qualificador, subtração como agregação de qualificador, atividade como normalização e padrão para todo o resto.

ao status quo vigente. As ligações de divergência com os valores presentes nessa coalizão foram raras. Além da Bahia cabe destaque ao Maranhão (MA), posicionando-se explicitamente contra o status quo do paradigma político sendo, portanto, a favor da privatização. Da mesma forma, o estado de Sergipe esteve a favor da mudança no paradigma comercial defendendo a abertura para a participação de capital estrangeiro. Todavia, estados como SP, RJ, ES e RS não só compõem a Coalizão Industrial Nacional Corporativa, como também apresentam destacada participação no processo.

O nó Nacional representa as associações de trabalhadores no setor de navegação e portos em nível nacional. Embora não haja nenhuma aresta convergente ao paradigma produtivo, o setor apoia a manutenção do status quo de posições nacionalistas e corporativas, o que os deixaria mais próximos à Coalizão Industrial Nacional Corporativa ao não se contrapor à centralização. Levando-se em conta o grau de análise dos níveis federativos de poder, podemos afirmar que a Coalizão Industrial Nacional Corporativa encontrou baixa resistência no que tange a manutenção do fechamento à participação do setor privado e dos atores internacionais na política nacional do Transporte Marítimo de Cargas.

A rede representada na figura abaixo ilustra a dinâmica das coalizões e crenças ao longo do processo constituinte por meio do nível de análise dos partidos, setores governamentais e grupos de interesse.

Figura t1-2: Rede no nível das organizações de acordo com os paradigmas em t1²⁴



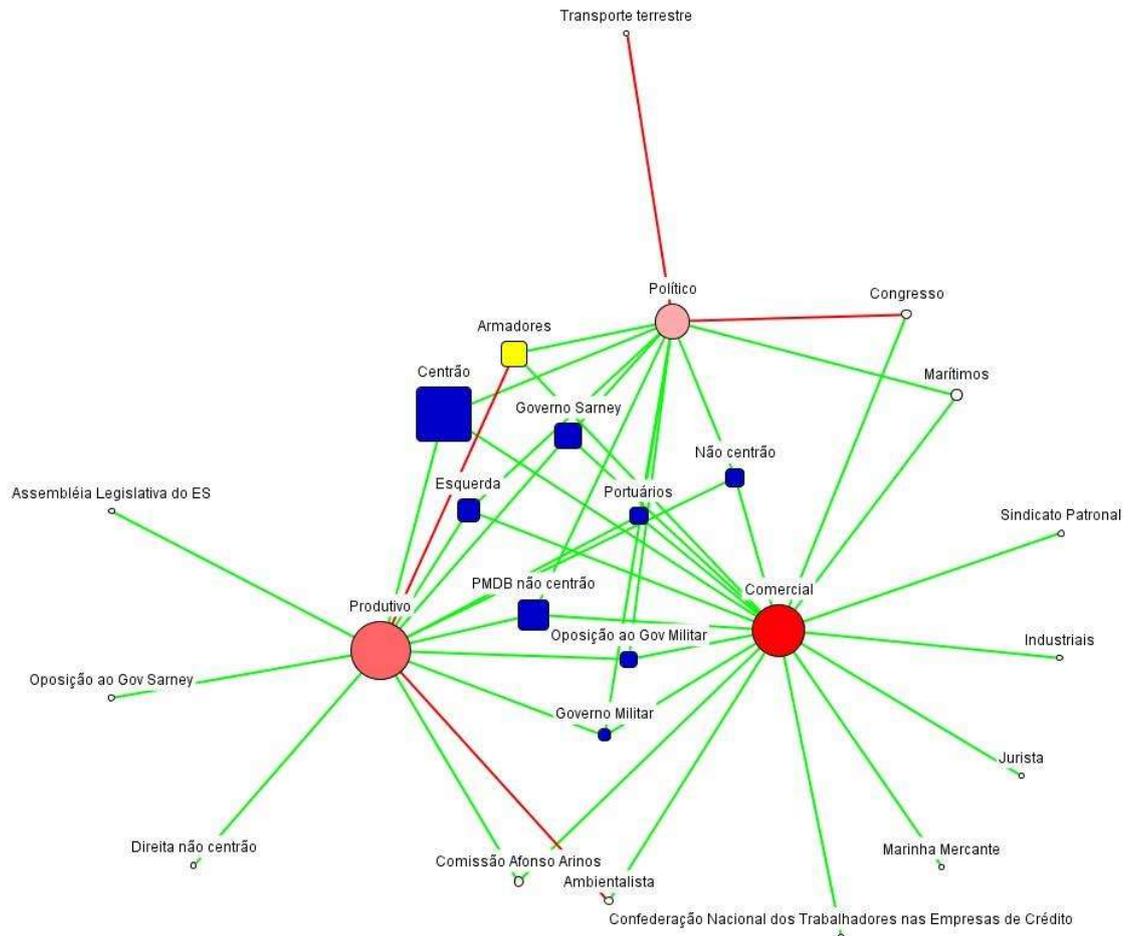
Fonte: Elaboração própria.

Podemos identificar o desdobramento das duas coalizões no nível agrupamento de filiação a partidos, empresas, sindicatos e associações. A Coalizão Industrial Nacional Corporativa, constituída pelos partidos (PMDB, PFL, PDT, PDS) e grupos de interesse (Sindicatos dos Estivadores de Santos e a Federação Nacional dos Marítimos), em azul. Um único partido convergiu com a Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa, o PT, em amarelo, enquanto o PMDB, maior partido à época, apresenta maior grau de frequência no grupo azul (Industrial Nacional Corporativo). É possível também identificar que a crença na manutenção do status quo do paradigma comercial foi forte, pois não houve nenhuma aresta de divergência (vermelha). Os *policy brokers*, tais como a Comissão de Sistematização e a Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, mantiveram as posições, reforçando o impedimento para a participação de capital estrangeiro e manutenção da centralização no governo federal das decisões da política.

²⁴ Para criar este sociograma aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de dois modos, conceito como variável 1, filiação como variável 2, acordo como qualificador, subtrair como agregação de qualificador, atividade como normalização e padrão para todo o resto.

Em seguida, foi realizado um agrupamento por blocos dentro de um processo de dissidência entre os antigos apoiadores do regime militar brasileiro e seus opositores. Chegou-se, assim, ao seguinte sociograma:

Figura t1-3: Rede no nível dos blocos constituintes de acordo com os paradigmas em t1²⁵



Fonte: Elaboração própria.

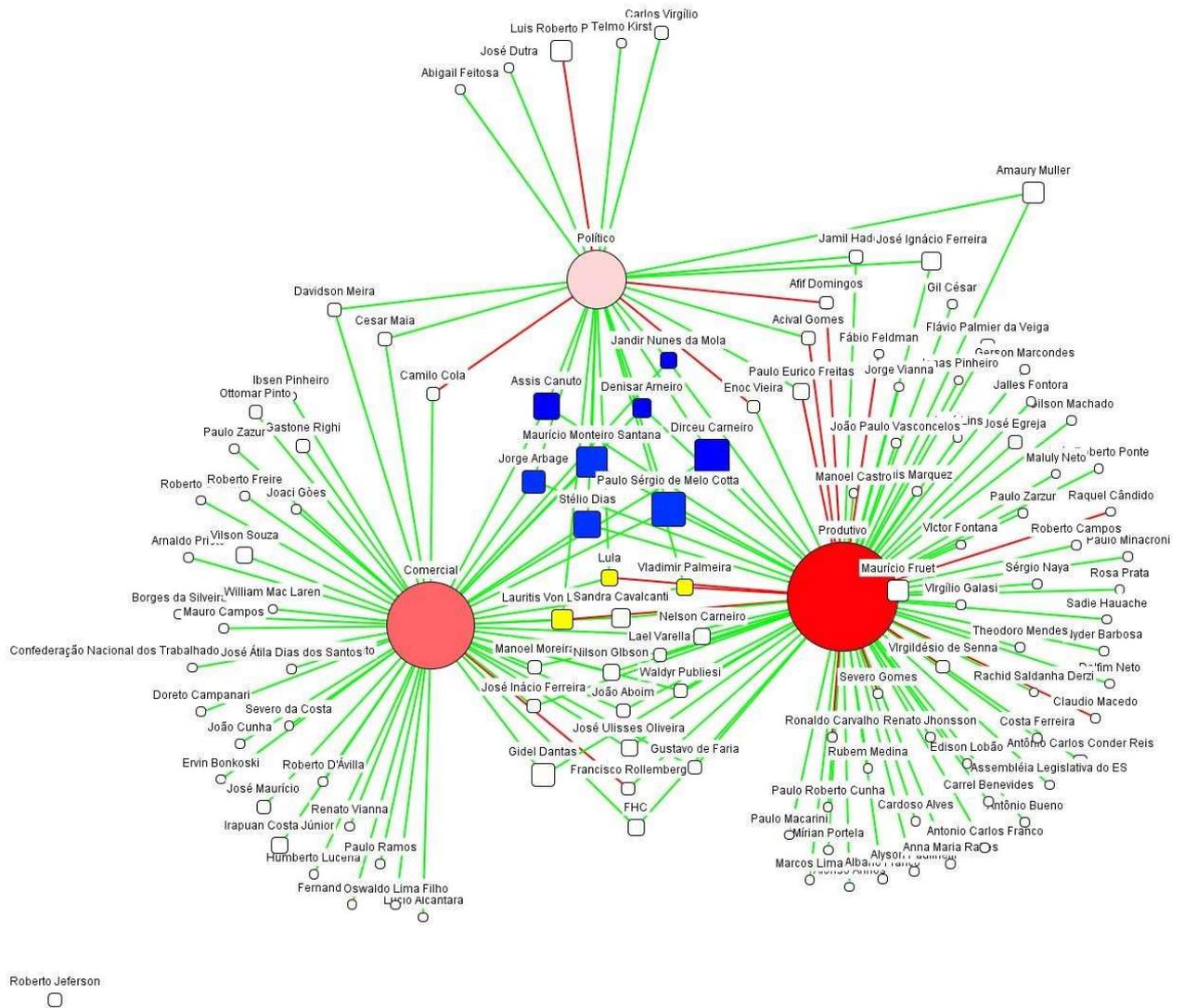
Esse nível de agrupamento ilustra bem como o debate sobre o TMC ao longo da constituinte foi marcado por baixa divergência em relação ao sistema de crenças. Somente os grupos constituídos pelos armadores e ambientalistas opuseram-se à descentralização, sendo que o primeiro foi o único nó identificado como Coalizão Pós-Industrial Nacional Corporativa. Os nós posicionados no centro da rede, de cor azul, representam justamente a Coalizão Industrial Nacional Corporativa. Os grupos antagônicos em outras temáticas, como os

²⁵ Para criar este sociograma, aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de dois modos, conceito como variável ;, filiação como variável 2, acordo como qualificador, subtrair como agregação de qualificador, atividade como normalização e padrão para todo o resto.

defensores do regime militar e sua oposição, bem como os partidos de esquerda, convergiram posições frente aos paradigmas das crenças da política de TMC. O mesmo foi possível verificar entre o PMDB do Centrão e o PMDB que não aderiu ao Centrão. Entretanto, embora houvesse convergência com os *core beliefs* da política, houve críticas feitas pelos partidos de esquerda e de oposição ao regime militar em relação aos escândalos de corrupção e exemplos de má gestão da política de TMC por parte dos militares.

Após o nível de agrupamento de blocos na constituinte passamos para o nível de indivíduos. Conforme disposto na figura abaixo, delin-se os atores com maior preponderância frente aos paradigmas da política. Cabe destaque a Lauris Von Lachmann (Loyd Brasileiro) e aos deputados constituintes do PT, Lula da Silva (PT-SP) e Vladimir Palmeira (PT-RJ), os quais constituíram a Coalizão Pós-Industrial Nacional Corporativa (amarelo), justificada pela própria posição do partido disposta na rede da figura t1-3, certamente influenciada pela atuação desses dois deputados. Essa coalizão contaria com a convergência de mais seis nós questionando a descentralização. Acrescentam-se, então, os deputados Afif Domingos (PL-SP), Acival Gomes (PMDB-SE) e Paulo Eurico Freitas (Associação Brasileira de Armadores de Navegação de Cabotagem) com críticas à descentralização e ao monopólio do poder público, além do deputado Enoc Vieira (PDS-MA), a favor da centralização, mas contrário à manutenção do monopólio público na exploração dos serviços. Dessa forma, o paradigma produtivo é o que apresenta, no nível de indivíduos, a maior quantidade de arestas de divergência. Já os oito integrantes da Coalizão Industrial Nacional Corporativa estão relacionados na tabela abaixo com os respectivos índices de convergência.

Figura t1-4: Rede de indivíduos de acordo com os paradigmas em t1²⁶



Fonte: Elaboração própria.

²⁶ Para criar este sociograma, aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de dois modos, Conceito como Variável 1, Indivíduo como variável 2, acordo como qualificador, subtrair como agregação de qualificador, atividade média como normalização e padrão para todo o resto.

Tabela 13: Relação de integrantes da Coalizão Industrial Nacional Corporativa

Atores	Filiação	Nível Fed.	Índice de Convergência		
			Produtivo	Político	Comercial
Assis Canuto	PL	RJ	0,25	0,13	0,63
Denisar Arneiro	PMDB	RJ	0,25	0,25	0,50
Dirceu Carneiro	PMDB	SC	0,21	0,14	0,50
Jandir Nunes da Mola	Sind. Estivadores de Santos	SP	0,33	0,33	0,33
Jorge Arbage	PDS	PA	0,17	0,17	0,67
Maurício Mon. Santana	Fed. Nac. dos Marítimos	Nac.	0,18	0,36	0,45
Paulo Sérgio Cotta	ANALC	Nac.	0,08	0,31	0,46
Stélio Dias	PFL	ES	0,13	0,13	0,50
Média			0,20	0,21	0,50

Fonte: Elaboração própria.

Além dos deputados listados e discutidos acima, demais atores simbolizados pela cor azul na rede em T1-4 apresentam alto teor de centralidade e proeminência. Destacam-se Jandir Mola e Maurício Santana, ligados aos grupos sindicais, e Paulo Sérgio Cotta, da Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso. A rejeição à participação de agentes estrangeiros na política (paradigma comercial) apresenta a média de convergência (0,50) mais alta.

A Coalizão Industrial Nacional Corporativa contou com a adesão de mais 11 nós que representam a manutenção do status quo dos paradigmas produtivo e comercial.

Tabela 15: Relação de integrantes convergentes aos paradigmas produtivo e comercial

Atores	Filiação	Nível Fed.	Índice de Convergência		
			Produtivo	Político	Comercial
FHC	PMDB	SP	0,67	0,00	0,33
Gidel Dantas	PMDB	CE	0,67	0,00	0,33
Gustavo de Faria	PMDB	RJ	0,50	0,00	0,50
José Inácio Ferreira	PMDB	ES	0,50	0,00	0,50
José Ulisses Oliveira	PMDB	MG	0,67	0,00	0,33
João Aboim	SUNAMA	Fed.	0,50	0,00	0,50
Lael Varela	PFL	MG	0,50	0,00	0,50
Manoel Moreira	PMDB	SP	0,50	0,00	0,50
Nelson Carneiro	PMDB	RJ	0,67	0,00	0,33
Nilson Gibson	PMDB	PE	0,67	0,00	0,33
Sandra Cavalcanti	PFL	RJ	0,75	0,00	0,25
Waldyr Publiesi	PMDB	PR	0,50	0,00	0,50
Média			0,58	0,00	0,42

Fonte: Elaboração própria.

Essa lista endossa a constatação da baixa divergência apresentada pela Coalizão Industrial Nacional Corporativa, bem como o predomínio do PMDB como partido ao qual estão filiados os integrantes dessa coalizão, com a média mais alta de convergência em favor da centralização (0,58). Destaca-se também a ausência de questionamentos ao paradigma político vigente em prol da manutenção do monopólio público na exploração dos serviços portuários e de navegação.

Ao fim desta análise sobre a relação entre os atores e os sistemas de crenças, evidencia-se a predominância da Coalizão Industrial Nacional Corporativa, visível no nível de blocos da constituinte no qual grupos antagônicos compartilharam das mesmas crenças da política de TMC. Como divergentes, foi possível delinear os seguintes membros da coalizão Pós-Industrial Nacional Corporativa: no nível federativo, o estado da Bahia; o PT no nível dos partidos; e três indivíduos, dentre estes, o ex-presidente Lula (PT), então constituinte. Também se destaca a proeminência do PMDB na caracterização das coalizões no nível de agremiação por filiação.

Além dessa análise sobre a relação entre os atores e a caracterização das coalizões com base no sistema de crenças da política, no próximo tópico será analisada a ação coordenada entre esses atores.

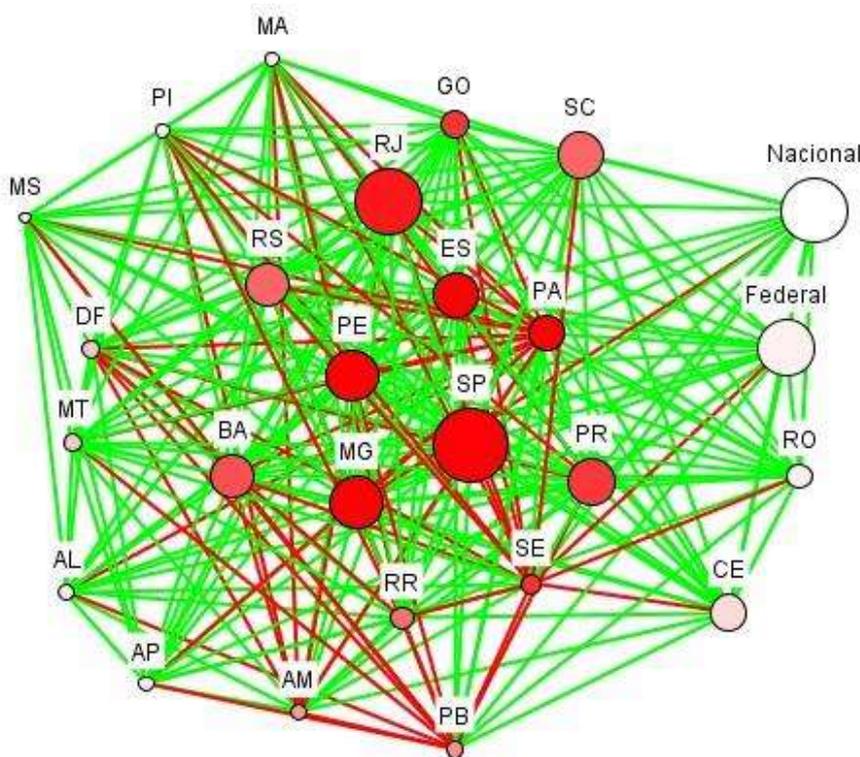
3.2.2. Ações coordenadas em T1: baixo conflito entre os atores predominantes

A identificação das coalizões e a relação dos atores com o sistema de crenças não significa o sucesso de uma coalizão. É necessário volume e coesão para coordenar a ação e influenciar o processo decisório. Com base na codificação das declarações e justificativas de emendas feitas pelos participantes durante a constituinte foram construídas redes das ações coordenadas entre os atores, suas estratégias de alianças e divergências por meio das menções positivas ou negativas que fazem a outros atores, instituições e propostas de emendas. Este é um aspecto relevante, segundo Weible et al. (2019), para identificar a ação coordenada ao apontar para uma rede positiva de reafirmação dos integrantes da coalizão e coalizões associadas ou para identificar a polarização dentro da estratégia *devil shift*, em que busca-se instituir antagonismo à coalizão opositora, diferentemente do tipo de rede utilizada para caracterizar a interação entre o sistema de crenças e os atores. Para ação coordenada, adotou-se a rede do tipo monomodal²⁷.

²⁷ São redes com um só tipo de ator que pode conectar-se com qualquer outro ator da rede. Essas redes possuem matriz do tipo identidade no qual as linhas e as colunas são constituídas dos mesmos atores.

As redes abaixo seguiram os mesmos indicadores e a ordem por nível de agrupamento que o tópico anterior. Inicialmente, tratou-se de rede do tipo monomodal de aglomerados federativos de acordo com a ação coordenada. Reiterando, conforme apresentado no capítulo de metodologia, as arestas verdes significam que o somatório das declarações oriundas dos atores correspondentes aos nós é maior do que a somatória de declarações divergentes em função do conceito. Com as arestas vermelhas, se dá o inverso. O tamanho dos nós é correspondente ao percentual da frequência da declaração de cada aglomerado federativo. A cor dos nós simboliza o percentual de *betweenness* (intermediação) na rede.

Figura t1-5: Rede de aglomerados federativos de acordo com a ação coordenada em t1²⁸



Fonte: Elaboração própria.

Com base na rede acima é possível identificar, no quadro abaixo as principais unidades federativas que combinaram alta taxa de centralidade e frequência.

²⁸ Para criar este sociograma aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede monomodal; Indivíduo como Variável 1, Conceito (ação coordenada) como variável 2, acordo como qualificador, subtração como agregação de qualificador, atividade média como normalização e padrão para todo o resto.

Tabela 15: Relação das principais UFs em t1-5 conforme centralidade e frequência

Nó	Intermediação (%)	Frequência (%)	Produtivo	Comercial	Político
BA	5.22	4.76	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
ES	7.35	5.01	Industrial	Nacional	Corporativo
MG	7.35	7.02	Industrial	Nacional	Corporativo
PE	7.35	6.77	Industrial	Nacional	Corporativo
PR	5.87	5.51	Industrial	Nacional	Corporativo
RJ	6.73	11.28	Industrial	Nacional	Corporativo
RS	4.67	4.51	Industrial	Nacional	Corporativo
SC	4.62	5.26	Industrial	Nacional	Corporativo
SP	7.35	14.04	Industrial	Nacional	Corporativo

Fonte: Elaboração própria.

Destacam-se os estados de SP e RJ em ambos os indicadores, sendo MG com 7.35% de intermediação e 7.02% de frequência, seguido por PE com 7.35% e 5.01%. O ES possui destacada centralidade, com 7.35%, porém com uma frequência menor de 5.01%. BA, RS e SC compõem o grupo com desempenho mediano. Com exceção da BA, identificada como Pós-industrial Nacional Corporativa, sobretudo por causa do posicionamento das associações de arquitetos e ambientalistas com críticas à centralização, os demais estados integrantes da coalizão Industrial Nacional Corporativa apresentam também relativa centralidade, além de possuírem coesão devido às ligações positivas entre si. Já os níveis Nacional e Federal²⁹, apesar de não constarem dessa relação, apresentam frequência relevante (10.78% e 8.02% respectivamente), mas baixo grau de intermediação (0.52% e 0.88%), como se pode verificar com a baixa saturação da cor vermelha.

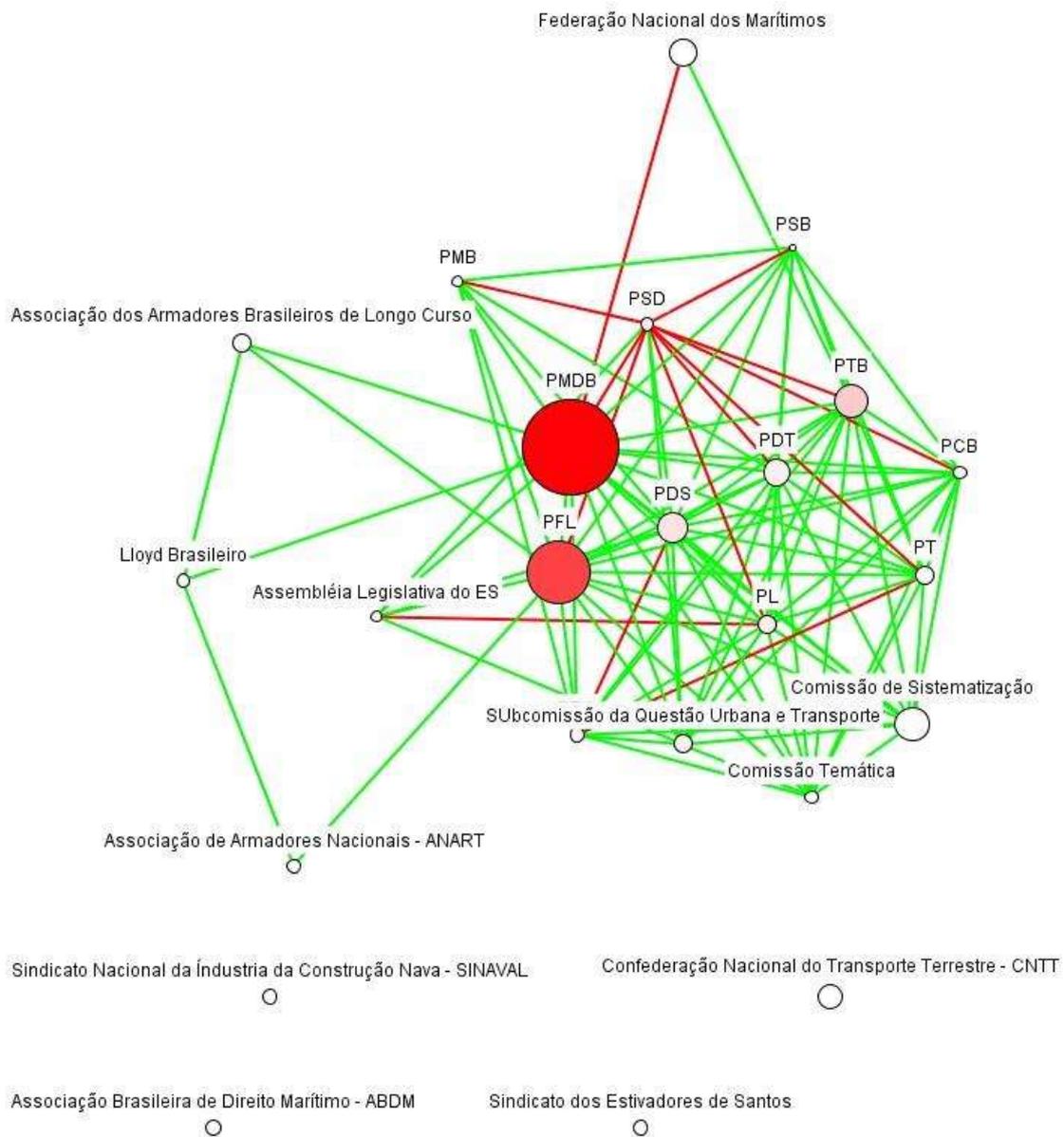
Nesta rede, há o predomínio de arestas de convergência (verdes), sendo que as arestas divergentes (vermelhas) se encontram nos nós periféricos com menor intermediação. Os nós correspondentes aos agrupamentos Nacional e Federal também estão situados na periferia da rede devido ao baixo percentual de intermediação, simbolizado pela fraca saturação da cor vermelha. Todavia, apresentam relevante frequência e quase não apresentam arestas de divergência.

A figura abaixo ilustra a rede identificada no nível de filiação partidária e organizacional. Trata-se de uma rede monomodal em função da ação coordenada levantada a

²⁹ Nacional é constituído do agrupamento entre associações e sindicatos de amplitude nacional. Já federal remete a agremiação constituída por autarquias e instituições do governo federal.

partir das declarações dos indivíduos que integraram os partidos, organizações, associações e sindicatos durante o processo decisório da constituinte.

Figura t1-6: Rede de ação coordenada das organizações no t1³⁰



Fonte: elaboração própria

A tabela 16 destaca os atores, identificados por nós, que apresentaram percentual de centralidade e frequência maior do que zero em ambos os índices. O PMDB é o principal destaque, com 40.82% de centralidade e 43.42% de frequência, indicadores que evidenciam a

³⁰ Para criar este sociograma aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de um modo, Filiação como Variável 1, Conceito, excluindo os paradigmas, como variável 2, acordo como qualificador, subtrair como agregação de qualificador, atividade média como normalização e padrão para todo o resto.

posição ocupada pelo partido na rede acima e na saturação e tamanho correspondentes ao nó. Em seguida, destaca-se o PFL, com 30.23% de centralidade e 18.11% de frequência, apresentando maior destaque na intermediação do que na intensidade. Em relação a centralidade, cabe destaque ao PTB, com 8.36%, enquanto o PDS e o PDT apresentam frequência superior a 3%.

Tabela 16: relação dos principais atores em t1-6 conforme centralidade e frequência

Unidade federativa de análise	Intermediação (%)	Frequência (%)	Produtivo	Político	Comercial
Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso	0.38	1.49	Industrial	Corporativo	Nacional
Comissão de Sistematização	0.22	5.46	Industrial	Corporativo	Nacional
PDC	1.23	0.99	Industrial	Corporativo	Nacional
PDS	4.50	4.22	Industrial	Corporativo	Nacional
PDT	2.48	3.23	Industrial	Corporativo	Nacional
PFL	30.23	18.11	Industrial	Corporativo	Nacional
PL	2.86	1.49	Pós-industrial	Privativo	Nacional
PMDB	40.82	43.42	Industrial	Corporativo	Nacional
PT	0.92	1.49	Pós-industrial	Corporativo	Nacional
PTB	8.36	4.71	Industrial	Corporativo	Nacional
Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	1.74	1.49	Industrial	Corporativo	Nacional

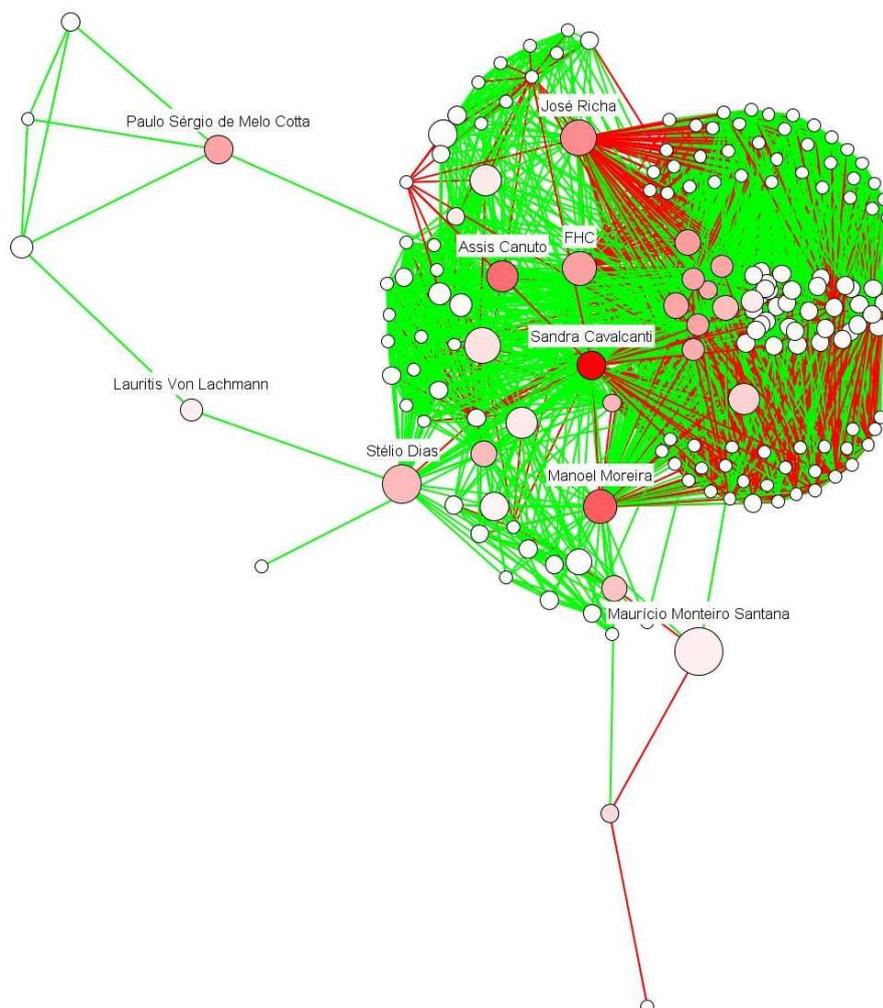
Fonte: Elaboração própria.

É notória a baixa divergência entre os nós nesse nível de análise, bem menor que no anterior. Exceção aos casos do PT, como Pós-industrial Nacional Corporativo, e o PL, como Pós-Industrial Nacional Privativo, em relação a centralização administrativa e a participação do setor privado. É possível evidenciar, também, a integração entre a Subcomissão da Questão Urbana, a Comissão temática e a Comissão de Sistematização, que desempenharam papel de *policy brokers* e *veto players* do processo. Embora periférica à rede, a Comissão de Sistematização, em especial, apresenta frequência relativa alta, de 5.46%. As associações apresentaram baixa centralidade e orbitaram em torno dos partidos, situação esperada em virtude da proeminência dos constituintes no processo decisório. A Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso, de caráter patronal, foi a única identificada na tabela acima, com 0.38% de intermediação e 1.49% de frequência.

Por fim chega-se ao nível dos indivíduos, com a rede ilustrada na figura abaixo. Trata-se de mais uma rede monomodal construída pelas declarações dos 211 atores identificados no

processo decisório do subsistema. Portanto, é bem mais densa em relação a quantidade de nós e arestas e com maior dispersão em relação à centralidade.

Figura t1-7: Rede de ação coordenada dos atores no t1³¹



Fonte: Elaboração própria.

A partir dessa rede foi possível destacar os atores mais relevantes com base na centralidade, frequência e posição estratégica ocupada na rede, conforme disposto na tabela 19.

³¹ Para criar este sociograma aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de um modo, Filiação como Variável 1, Conceito, excluindo os paradigmas, como variável 2, acordo como qualificador, subtrair como agregação de qualificador, atividade média como normalização e padrão para todo o resto.

Tabela 17: Relação dos principais atores em t1-7 conforme centralidade e frequência

Nome	Intermediação (%)	Frequência (%)	Produtivo	Comercial	Político
Assis Canuto	6.16	1.63	Industrial	Nacional	Corporativo
FHC	3.99	1.90	Industrial	Nacional	Corporativo
José Richa	4.87	2.17	Industrial	Nacional	Corporativo
Laurits Von Lachmann	0.72	0.82	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
Manoel Moreira	6.85	1.90	Industrial	Nacional	Corporativo
Maurício Monteiro Santana	0.67	3.80	Industrial	Nacional	Corporativo
Paulo Sérgio de Melo Cotta	3.81	1.36	Industrial	Nacional	Corporativo
Sandra Cavalcanti	10.80	1.36	Industrial	Nacional	Corporativo
Stélio Dias	2.91	2.45	Industrial	Nacional	Corporativo

Fonte: Elaboração própria.

Dentre dessa relação de atores destacam-se os deputados José Richa (PMDB-PR), Sandra Cavalcanti (PFL-RJ), Manoel Moreira (PMDB-SP), Assis Canuto (PFL-RO), o senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), além de Paulo Sérgio Cotta (Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso) com grau de intermediação acima de 3%, e frequência acima de 1%. Este grupo também é constituído por aqueles responsáveis pela maioria das arestas de divergência. A exceção é Paulo Sérgio de Melo Cotta, em conjunto com Maurício Santana (Federação Nacional dos Marítimos) e Stélio Dias (PFL-ES), os quais assumiram papel de intermediadores, conforme mostram as posições ocupadas na rede. Já FHC (PMDB-SP) e Assis Canuto (PFL-RO) desempenharam papel de centralidade combinada com conciliação, conforme indica a baixa quantidade de arestas de divergência (vermelho).

Os resultados da análise da ação coordenada permitem reiterar o que fora identificado na análise da interação entre atores e o sistema de crenças. O processo foi constituído por baixa divergência em relação às crenças centrais e predominância de atores ligados aos partidos tradicionais. No nível federativo constatou-se relativa homogeneidade com a centralidade de UFs de quase todas as regiões costeiras do país: Norte, Nordeste, Sudeste e Sul. A aproximação em função da coordenação foi identificada não somente entre os partidos, mas entre estes, associações de classe e grupos de interesse inseridos no subsistema da política de TMC.

Ao final do relato dos principais aspectos a respeito da regulação do TMC no processo constituinte é possível evidenciar a permeabilidade realizada pelos armadores, estaleiros, estivadores e capatazia, além do setor público. Esses grupos de pressão contaram, principalmente, com a representação parlamentar para defender suas posições. Destaca-se, também, a influência de outros subsistemas, tal como a comissão da Ordem Econômica e a da Organização Política, nas quais prevaleceu a posição a favor da centralização, nacionalismo e protecionismo, constantes nos artigos 171 e 174, formulados na Subcomissão da Questão

Urbana e do Transporte, que criava reserva de mercado explícita para os armadores, indústria naval e tripulação nacionais. Pode-se afirmar, em relação ao sistema de crenças e da ação coordenada, baixo conflito entre os atores na definição da legislação constitucional da política de TMC.

3.3. OUTPUTS E IMPACTOS

No período da Assembleia Nacional Constituinte manteve-se o protecionismo ao capital nacional na atividade portuária e, principalmente, na navegação. A participação do setor privado na operação portuária e na navegação ficou limitada à concessão pública. Embora a descentralização tenha se tornado uma possibilidade com a nova Constituição, convergente ao modo produtivo pós-industrial, sua aplicação ainda seria resultante de uma concessão do poder central, mantendo-se o monopólio da União sobre os portos públicos existentes. Ademais, durante o processo, evidenciou-se baixo conflito no nível das crenças centrais, e acordos entre grupos adversários em busca de consenso para postergar a regulação do TMC.

Tabela 18: Quadro do estoque regulatório interveniente na política de TMC resultante do processo constituinte

Normas intervenientes no TMC	Eixos da Política	Resumo do teor pertinente ao TMC	Estágio atual
Art. 21: XII; d, f	Portos	Trata da forma como a União irá explorar (direta ou indiretamente) os serviços de transporte e portuários.	Em vigor
Art. 22: X, XI	Portos	Dá exclusividade à União para legislar sobre os regimes portuários, de navegação e do transporte.	Em vigor
Art. 171	Integral	Define o conceito de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, dispõe sobre suas obrigações, condições e requisitos para operação.	Em vigor
Art. 175	Integral	Determina os meios de adjudicação dos serviços públicos ao setor privado, bem como estabelece condições aos regimes das empresas concessionárias e permissionárias dos serviços públicos.	Revogada pela Emenda nº6/95
Art. 178	Navegação	Define que a ordenação do transporte aquático será disposta por lei ordinária para decidir sobre predominância dos armadores nacionais e do transporte de granéis. Também define o conceito de armadores brasileiros e da exclusividade para embarcações brasileiras sobre a navegação de cabotagem. Reitera, via princípio da reciprocidade, o compromisso da União em cumprir os acordos internacionais de ordenação do transporte internacional.	Alterada pela Emenda nº 7/95

Art. 225: IV	Portos	Obriga o poder público a exigir estudo prévio de impacto ambiental para a construção de obras públicas.	Em vigor
--------------	--------	---	----------

Fonte: Elaboração própria.

Legenda:  Dispositivos provenientes de outro subsistema

Como se pode verificar na tabela 18, a regulação da política de TMC abrange a forma como a União tem proeminência na exploração e legislação dos serviços portuários e de navegação. Isso implica que a descentralização, bem como a permissão e a exploração indireta, podem ser efetuadas por empresas privadas, desde que tuteladas pela União. Além disso, a abertura para capital estrangeiro é restrita. Pode-se afirmar que a Constituição não rompe com os paradigmas defendidos pela Coalizão Industrial Nacional Corporativa, regulando, também, a forma de adjudicação e o que é influenciado tanto pelo paradigma produtivo quanto político. Com base nesse quadro, caracteriza-se a regulação resultante do processo constituinte como incremental, pois não alterou substancialmente a legislação anterior que estava em vigor. Ao longo do Governo Sarney também não houve alterações significativas no aparato institucional quanto a órgãos e regulação da Política de TMC. As principais alterações, como a quebra de barreiras para o capital estrangeiro (artigos 175 e 178), só ocorreriam em 1996, sob o primeiro governo FHC.

4. A LEI DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS: PRIVATIZAÇÃO, INCREMENTALISMO E RUPTURAS

Este capítulo descreve a dinâmica das coalizões no processo decisório da aprovação da Lei de Modernização dos portos (Lei nº 8.630/93) ao longo dos governos Collor de Mello (PRN) 1990/92 e Itamar Franco (PMDB) 1992/94, o período (T2), caracterizado por mudanças mais intensas em praticamente todos os aspectos secundários da política. Ao final do capítulo será discutido como a reforma gerou impactos e incrementos durante o governo FHC (PSDB) 1995/2002.

4.1. AS VARIÁVEIS EXTERNAS AO SUBSISTEMA NO ÂMBITO DA LEI DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS DE 1993: ASCENSÃO LIBERAL, IMPEACHMENT E PRECARIZAÇÃO

A década de 1990 foi marcada pela implementação de políticas de corte liberal com abertura comercial e maior participação do setor privado na prestação de serviços públicos. Os avanços tecnológicos, que promoveram maior integração nas Cadeias Globais de Valor com os portos, tiveram papel fundamental nesse processo liberalizante da economia. Neste período, ocorreram mudanças na regulação dos fretes internacionais para incorporar os contratos de transporte multimodais em que os portos superariam a condição de entrepostos comerciais, tornando-se uma etapa do processo produtivo (TONG-JIANG; PENG. 2009). No entanto, o Brasil, não muito diferente da realidade de demais países em desenvolvimento, seguia com uma infraestrutura portuária defasada e precária. O quadro regulatório das operações portuárias quase não sofreu alteração. A carga prioritária do país era, como ainda é hoje, a exportação de *commodities*, que movimentavam 2/3 do volume das exportações brasileiras escoadas via Terminais de Uso Privativo. A circulação da carga operada por contêineres ficava a cargo dos portos públicos, sob forte influência dos sindicatos e burocracias estatais, utilizando-se de guindastes para a movimentação de cargas soltas.

Este momento converge com a eleição de Collor de Mello (PRN) para a presidência da República, cuja campanha tinha como um dos seus pilares a modernização do Estado brasileiro e a dinamização da economia (RICUPERO, 2017). Todavia, conforme apontam Schwarcz e Starling (2015), o que se efetivou foi um governo marcado por excesso de voluntarismo, baixa governabilidade e escândalos de corrupção. O presidente teve seu mandato interrompido por um processo de *impeachment* e posterior renúncia, assumindo o vice, Itamar Franco, do PMDB.

Esta mudança trouxe alterações significativas no desfecho da política portuária, processo tensionado pela participação de sindicatos e corporações que se organizaram para evitar perdas e posições. Por outro lado, o Brasil iniciava um processo de abertura democrática na vida política com a criação de novos partidos e associações representativas. Porém, os principais canais de acesso ao subsistema da política de TMC se mantinham restritos. As bases sindicais e a burocracia estatal ocupavam esses espaços com fortes ligações com partidos políticos tradicionais dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, principais propulsores da economia nacional.

4.2. DESCRIÇÃO DO SUBSISTEMA DA POLÍTICA: O PROCESSO E AS ARENAS DE DECISÃO³²

O processo de decisão da Lei de Modernização dos Portos teve sua origem no Projeto de Lei (PL) Ordinária 08/91, que foi apresentado à Câmara dos Deputados em 18 de fevereiro de 1991 pelo Governo Collor (PRN). O projeto foi sancionado com vetos pelo Presidente Itamar Franco (PMDB) e transformado na Lei 8.630/93 no dia 25 de fevereiro de 1993. Os vetos foram aprovados e mantidos na sessão plenária em 25 de agosto do mesmo ano.

Antes mesmo de apresentar o PL o Presidente Collor chegou a cogitar a regulação via Medida Provisória (MP) como estratégia para dar celeridade ao processo. Como reação, a resposta dos sindicatos trabalhistas dos portos foi enérgica, inclusive com a ameaça de sangue caso se seguisse por tal via legislativa (GALVÃO, 2017, P. 300, *apud* MANTELI, 2012). O PL delineado constava de apenas nove artigos, mas fazia menção e revogava quase todo o estoque regulatório vigente, principalmente a legislação trabalhista dos portuários. O resultado foi a apresentação de 300 emendas parlamentares ao projeto. A principal tensão deu-se no campo da exclusividade do poder público na intermediação da relação de trabalho entre portuários e operadores.

Após a apresentação o PL 08/91 foi encaminhado para o plenário para apreciação, cujo mérito foi avaliado pela Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior

³² Para a realização do estudo empírico do subsistema da política de TMC, utilizaram-se as notas taquigráficas do processo decisório que culminou na Lei de Modernização dos portos, iniciado em 1991 com o projeto de Lei do presidente Collor, até a votação e aprovação da lei no final de 1993, durante o governo Itamar Franco.

(CVTDUI), pela Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público (CATSP) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Na CTASP foram apresentadas 9 emendas. O processo de apreciação durou até 24 de março de 1992, quando ficou definida a composição da Comissão Especial (CESP) para tratar a matéria.

Os trabalhos da CESP começaram em 06 de maio de 1992, momento em que foram apresentadas e debatidas as demais emendas. Os destaques foram votados no dia 16 de junho de 1992. Em seguida, passou a tramitar no plenário da Câmara até o dia 26 do mesmo mês e ano, quando se aprovou a redação final oferecida pelo relator, deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA). Este período coincidiu com o conturbado clima político que culminou com o impedimento do presidente em 30 de dezembro de 1992. Posteriormente, o PL tramitou no Senado até 22 de janeiro de 1993, quando foi aprovado com emendas, retornando para a Câmara para votação das emendas, seguindo, depois, para sanção presidencial. O presidente Itamar Franco sancionou a lei com três vetos em 25 de fevereiro de 1993. A mesa recebeu os vetos em 10 de março de 1993 e sua votação e aprovação integral por meio de Comissão Parlamentar Mista se deu em 25 de agosto de 1993.

Abaixo segue o detalhamento da dinâmica dos atores e coalizões em consideração às suas respectivas crenças, estratégias e recursos nas diferentes etapas do processo decisório.

4.2.1. Apresentação do PL 08/91: Ambiguidade e contestação

O Projeto de Lei 08/91, enviado pelo presidente Collor ao Congresso, apresentou-se ambíguo ao propor autonomia à autoridade portuária na decisão sobre concessões, e ao poder municipal sobre a liberação de licenças. As decisões sobre construção e exploração passavam invariavelmente pela União, com predominância do poder público na exploração da atividade, restando ao setor privado a concessão dos terminais, em uma modelagem do tipo *landlord na qual* o poder público segue como proprietário dos ativos e infraestrutura, mantém o domínio da administração portuária, mas repassa à esfera privada a operação portuária. Neste aspecto, os terminais privativos seriam exceções. Além disso, o PL revogava os artigos 254 a 292 da CLT que tratam da capatazia (movimentos das cargas nos portos) e da estiva (movimento das cargas nos navios), como também desonerava os TUPs de taxas federais, revogando os artigos de nº4 a 6 do Decreto-lei 5, de 1966, que estabelecia as diretrizes da política dentro da perspectiva Industrial Nacional Corporativa.

Para apreciar o projeto foi constituído um bloco parlamentar na Câmara Federal composto pelos deputados: Haroldo Lima (PCdoB-BA); José Genoíno (PT-SP); Paulo Hartung

(PSDB-ES); Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE); Koyu Iha (PT-SP); Vivaldo Barbosa (PDT-RJ); Gastone Righi (PTB-SP) e Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP). Essa coalizão apresentou as emendas de números 9 até 49, em defesa, principalmente, dos trabalhadores portuários, e articulou a inclusão, no artigo 6^a do PL, da proibição da utilização de recursos públicos pela iniciativa privada na construção de portos. Do mesmo modo, advogou em favor da restrição da movimentação de cargas de terceiros pelos TUPs, em favor da reserva de mercado para os portos públicos. Com a emenda de n^o 34, o grupo aproxima-se de uma ruptura com o modelo centralizado da política na União, por meio da proposta de cogestão, mas não aborda a questão da autonomia administrativa local.

4.2.1.1 Apreciação do PL pela Comissão Especial: entre tensões e conciliação

A 1^a Reunião da CESP, ocorrida em 06 de maio de 1992, foi presidida por Sandra Cavalcanti (PFL-RJ), deputada presente no debate sobre TMC desde a constituinte (1986-1988). Além dela, a mesa diretora da comissão contou com demais atores vinculados ao setor, como Luís Roberto Ponte (PMDB-RS), eleito presidente, e José Reinaldo Tavares (PFL-MA), como relator. Nessa reunião, cogitou-se a realização de uma audiência pública, mas apenas após aprovação do texto para a redação final da Lei. A apresentação de emendas ficou aberta até a última reunião. Nessa etapa da CESP, além do PL 08/91 da Presidência, mais três propostas entraram na pauta da Câmara: a do deputado Gastone Righi (PTB-SP); a dos trabalhadores; e a do Consultor-Geral do Ministério dos Transportes, Geraldo Vieira.

A Audiência Pública ocorrida na 2^a Reunião da Comissão Especial, 12-05-1992, foi iniciada com Roberto Macedo (representante do governo) apresentando a reforma como ação coordenada interministerial do governo sob liderança do Ministério da Economia. Macedo utilizou-se do contexto de crise econômica para justificar as reformas por parte do governo em prol de uma maior abertura comercial do país. Os portos seriam uma etapa fundamental para reduzir as barreiras comerciais associadas à diversificação da matriz de transporte. Mesmo considerando o caráter polêmico do projeto, Macedo defendeu e se posicionou a favor da privatização como etapa necessária para melhorar o aparelhamento dos portos com equipamentos mais modernos e eficientes.

Nessa mesma linha, José Frederico Álvares (Diretor Adjunto do Departamento de Comércio Exterior) defendeu a redução de barreiras burocráticas e portuárias para prover maior competitividade e ganhos com o comércio internacional. Ainda dentro do grupo governista, Geraldo Vieira (Consultor Jurídico do Ministério dos Transportes) destacou que o intuito do

projeto era responder às transformações tecnológicas e regulamentares internacionais na área portuária. Havia pressões para que os portos aumentassem a produtividade, reduzissem custos, mudassem serviços e se tornassem parte integrante da cadeia de distribuição internacional de mercadorias. Vieira advogou que a resposta ao problema dos portos brasileiros não estava somente nos investimentos, senão na necessidade de reformar o aspecto regulatório. Em continuidade, destacou três problemas principais dos portos brasileiros: 1) a estrutura institucional de regulamentação repressiva contra os usuários, o gerenciamento ineficaz e os onerosos regimes de mão-de-obra; 2) a crença de que os aumentos de produtividade serão conseguidos através de maiores investimentos na infraestrutura; 3) a exclusão do setor privado das operações portuárias.

Telma de Souza (PT), prefeita da cidade de Santos/SP, foi uma das poucas parlamentares que argumentaram a favor da descentralização administrativa. Apoiou a proposta de solução tripartite de gestão que mantém a administração do porto via Companhia de Docas, enquanto as operações passam a ser privatizadas e a contratação de mão de obra vinculada ao sindicato, posteriormente substituído pelo OGMO (Órgão Gestor de Mão de Obra). O deputado José Reinaldo (PFL-MA), relator da comissão, defendeu veementemente a municipalização e estadualização dos portos. Deflagrou várias críticas ao setor portuário devido ao seu anacronismo, como a inexistência de operação 24h, cobrança abusiva de taxas, controle orçamentário federal e deficiência tecnológica, além de criticar a legislação ainda vigente, de 1934, que impede a operação com portêineres (guindastes especiais para a movimentação de contêineres). Roberto Macedo (Min. da Economia) expressou preocupação com a necessidade de seguir as diretrizes do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), base para a criação da OMC, em 1994.

Nessa mesma linha, o deputado Maurici Marino (PRN-SP), com uma posição mais próxima à coalizão predominante, a Industrial Nacional Corporativa, argumentou em favor da autonomia orçamentária, concentrando-se e na defesa dos trabalhadores portuários ao propor explicitamente uma ação coordenada entre os sindicatos, trabalhadores e governo. A deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ) tentou direcionar a discussão para outros aspectos da política, tal como a municipalização e a abertura para capital estrangeiro, apontando o caráter irreversível da modernização. A reunião foi encerrada com o deputado Fernando Carrion (PDS - RS) defendendo a criação dos Operadores Portuários para substituir os transportadores de contêiner, proposta constante na redação final da lei.

A 3ª Reunião da Comissão Especial da PL 08/91, de 13 de maio de 1992, foi marcada pela atuação da Ação Empresarial Integrada (AEI), liderada por Jorge Gerdau (Grupo Gerdau).

O empresário não se opôs explicitamente à proposta corporativa nem defendeu estritamente a privatização dos portos, mas propôs a abertura para licitação dos Terminais Portuários. Também inserido na AEI, Osmar Rebelo de Oliveira (Associação Brasileira de Terminais Privados) explicitou posição em torno da privatização mais ampla e criticou a carga de tarifas exercidas sobre os TUPs pelo poder público. Do mesmo modo, Juan Llerena (Associação Comercial do RJ) tratou da mudança do paradigma produtivo da atividade portuária. Embora tivesse defendido maior participação do setor privado e tenha criticado a participação do Estado, acabou defendendo o CAP (Comissão da Autoridade Portuária), que tem, na essência, uma perspectiva corporativa. Também apoiou o conceito de Operador Portuário, empresa exclusiva para a operação de carga e descarga, e defendeu a importância da qualificação da mão-de-obra para operar as novas tecnologias. Por fim, Sérgio Salomão (Sindicato dos Armadores) criticou o processo de negociação com os sindicatos laborais na negociação sobre os termos de contratação de pessoal de capatazia. Contestou acintosamente o modelo em vigor que, para ele, privilegia grupos, em detrimento de ganhos coletivos. A partir dessa crítica à baixa eficiência do sistema portuário, resgatou a importância da navegação de cabotagem.

A participação da AEI contou com a contestação realizada pelo deputado Gastone Righi (PTB-SP), cuja principal base parlamentar estava concentrada no porto de Santos/SP. Defendeu firmemente os interesses dos trabalhadores portuários, principalmente os avulsos, e a implementação do CAP. O deputado Carlos Santana (PT-RJ), também com base nos portuários do Rio de Janeiro, questionou o destino das diversas tarifas e custos que não eram reinvestidos nos portos e nem atendiam aos interesses dos trabalhadores. Já o deputado Valdomiro Lima (PDT-RS), defendeu os trabalhadores e se opôs a uma reforma radical liberal. Seu discurso moderado foi amparado no exemplo do Governo Estadual do Rio Grande do Sul. O porto gaúcho foi arrendado para a COTECOM, que se tornou o terminal mais eficiente do país, sem que tivesse havido interferência nas relações trabalhistas. Ao final da reunião, José Reinaldo Tavares (PFL-MA), relator da comissão, defendeu o governo Collor, destacando os investimentos nos portos, ao mesmo tempo que endossou a fala de Gastone Righi sobre as condições dos trabalhadores.

A 4ª reunião da Comissão Especial foi marcada pela participação das associações de classe e sindicatos laborais que compõem as coalizões Pós-industrial e Industrial Nacional Corporativa. Maurício Santana (Confederação Nacional dos Trabalhadores dos Transportes) relatou que o projeto entregue pela Confederação sequer foi analisado pelo governo. Em seguida, criticou a privatização dos portos, decisão que iria levar à precarização das relações de trabalho, e foi mais um parlamentar adepto do desenho tripartite do Conselho da Autoridade

Portuária. Também dentro de uma perspectiva Industrial Nacional Corporativa, Abelardo Wickman Fernandes (Movimento Nacional de Defesa dos Portos) argumentou que o Estado deve assumir mais custos e responsabilidades e defendeu o subsídio à Marinha Mercante. Wickman usou exemplos de países do "primeiro mundo" para fundamentar o argumento da necessidade do consenso entre trabalhador e empresário sobre o trabalhador fixo e o rodízio (temporário). Focou o discurso também na modernização e implantação de portêineres, destacando o fato de que a reduzida competitividade das indústrias brasileiras decorre dos oligopólios internos e dos custos extra firma, como a infraestrutura precária.

Mário Teixeira, da Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga – FENCCOVIB, ressaltou a necessidade de uma matriz de transporte mais equilibrada e apoiou a ideia de Conselho da Administração Portuária (CAP). Nessa mesma linha, Luiz Augusto Vieira Braga (Federação Nacional dos Estivadores) informou que um percurso de negociação foi abandonado e que o governo buscou uma via equivocada para implementar reformas necessárias. Denunciou que as regras de ordenação de mão-de-obra foram decididas pela SUNAMAM, governo e empresários, sem participação efetiva dos trabalhadores. Apoiou a gestão tripartite, a redução de tarifas, a modernização e a maior integração com os municípios, além da criação do CAP, posicionando-se mais próximo das crenças da Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativo, a qual associou-se João Batista Quintas Filho da Federação Nacional dos Portuários.

4.2.1.2 Debate e votação no Plenário: tensão e barganha com a Reforma Agrária

As sessões no Plenário voltadas para a apreciação e votação da matéria ocorreram entre 17 de junho e 26 de junho de 1992, presididas pelo deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS). Na primeira discussão em turno único, no dia 23 de junho, o deputado Gastone Righi (PTB-SP), iniciou a sessão questionando o processo. Argumentou que o projeto já tinha sido relatado, discutido e votado pela Comissão Especial. Righi, com isso, pretendia fazer com que o projeto aprovado pela Comissão, mais convergente com sua posição Industrial Nacional Corporativa, entrasse logo em discussão, nomeasse o relator e recebesse as emendas da plenária. Tal posição visava construir uma precaução em relação às possíveis modificações.

O deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA), relator do projeto, decidiu pela solução tripartite e *landlord*. Defendeu a criação do OGMO (Órgão Gestor de Mão de Obra) como solução para o impasse acerca da necessidade de operadores privados, ao mesmo tempo em que evitaria a precarização nas relações de trabalho. Por outro lado, abriu a possibilidade de que os

TUPs saíssem de portos privados exclusivos para portos mistos, apoiou a autonomia fiscal dos portos com a autoridade portuária submetida ao governo federal, e chegou a constituir um grupo com deputados do PT, PMDB e PSDB para viabilizar um relatório em conjunto. Todavia, Ernesto Gradella (PT-SP) opôs-se ao substitutivo apresentado por Aleluia. Relatou que os custos portuários se dão devido à carga de tarifas que incide sobre a operação, enquanto Fernando Carrion (PDS-RS) manteve o argumento dos altos custos praticados pelo sistema portuário brasileiro, que inviabilizavam a cabotagem e reduziam a competitividade dos produtos. Frente a isso, Paulo Ramos (PDT-RJ) apresentou críticas acintosas ao processo de privatização usando o exemplo da Usiminas. Argumentou que embora o governo estivesse acenando para a modernização via privatização, no fundo pretendia garantir o monopólio e cartelizar os serviços portuários.

Dessa forma, foi possível verificar a continuação no Plenário do clima de tensão e clivagem já apresentado na CESP entre as coalizões Pós-industrial Nacional Corporativa e a Industrial Nacional Privatizante.

No dia seguinte, 24 de junho, Marcelo Barbieri (PMDB-SP) disputou com José C. Aleluia (PFL-BA) a relatoria da plenária. Não obteve êxito, evidenciando um racha entre a proposta do substitutivo do deputado José Reinaldo (ex-ministro dos transportes) com o substitutivo do relator do plenário, o qual, segundo Marcelo Barbieri, trouxe retrocessos ao debate sobre livre concorrência por ser demasiado corporativista. Também apontou que o substitutivo de Aleluia cristalizaria o poder da burocracia sobre a administração dos portos. Diante disto, foi apresentado outro substitutivo sob a liderança de Genebaldo Correia (PMDB-BA) com o apoio de Éden Pedroso (PDT-RS), Aldo Rebelo (PC do B-SP) e da liderança do PT.

Nessa mesma data foram direcionadas as 254 emendas ao PL 8/91 para que o Relator (José Aleluia PFL/BA) elaborasse um parecer. Dentre essas, 133 foram apresentadas pelo Grupo formado por Nelson Marquezelli (PTB-SP), José Luis (PDS-PI) e José Thomas Nona (PFL-AL), o que expressa pouco mais da metade das emendas parlamentares apresentadas na ocasião. Como justificativa, o grupo afirmou que as emendas tinham o intuito de “conformar o projeto a uma efetiva possibilidade de modernização e livre concorrência em favor da elevação da produtividade do sistema”. É uma declaração condizente com a perspectiva privatizante do paradigma político.

Na mesma ocasião, o deputado Éden Pedroso (PDT-RS) formou outra coalizão com Carlos Santana (PT-RJ), Aldo Rebelo (PC do B-SP), Célio de Castro (PSB-MG), Paulo Hartung (PSDB-ES) e Sérgio Arouca (PCB-SP), propondo as emendas de nº 137, 138, 139, as quais consistem na criação da CAP e CUP (Comando Único Portuário). Essa coalizão defendia uma

operação portuária privada, algo próximo ao *landlord*, a qual deveria regularizar e desonerar o armazenamento temporário e a movimentação de cargas no retroporto, além de propor um documento de intermodalidade que até então não existia. São crenças secundárias bem próximas ao paradigma Industrial Nacional Corporativo. Com base na emenda 139, o CUP seria uma alternativa ao OGMO, concentrada na relação entre usuários e trabalhadores, o que tornou a proposta mais radical na direção corporativa.

Os deputados Paulo Hartung (PSDB-ES), Carlos Santana (PT-RJ) e Éden Pedroso (PDT-RS) também compuseram um grupo com Eduardo Jorge (PT-SP), Koyu Iha (PSDB-SP) e Jabes Ribeiro (PSDB-BA), para propor as emendas de nº 140, 141, 142 (a favor da descentralização) e da 143 até a 155. Essa aliança mostrou-se mais comprometida com os trabalhadores portuários e uma relação mais corporativa, evidenciando as crenças da Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa. Este grupo tentou ainda, como estratégia, apresentar uma emenda (número 229) como uma espécie de substitutivo, mas não obteve êxito.

Um outro grupo, formado pelos deputados Valdemar Costa Neto (PL-SP), Ricardo Izar (PFL-SP), José Luiz Maia (PDS-PI) e Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), apresentou a emenda nº 230, apoiando os terminais portuários, bem próximo à Perspectiva Privatizante. Em contraponto, Luiz Roberto (PMDB-RS) e Geddel (PMDB-BA) apresentaram as emendas 237 a 252 em busca de maiores definições sobre o OGMO e o CAP, contendo uma lógica mais corporativa e menos privatizante. Por fim, um último grupo formado por Paulo de Almeida (PTR-RJ), Nelson Marquezelli (PTB-SP), Sérgio Arouca (PCB-SP), Aníbal Teixeira (PP-MG), Carlos Santana (PT-RJ), Eduardo Jorge (PT-SP) e Éden Pedroso (PDT-RS) propôs mais uma emenda, nº 253, com proposta explícita em direção à descentralização.

Dando prosseguimento ao rito decisório, a sessão plenária do dia 25 de junho de 1992 tinha como intuito a votação em turno único. Iniciou-se com o deputado Genebaldo Correia (PMDB-BA) resumindo as propostas concorrentes: a) Substitutivo da Comissão especial (deputado José Reinaldo); b) substitutiva global do PMDB; c) Substitutivo de Plenário (deputado José Carlos Aleluia); d) Proposta de emendas de José Carlos Aleluia. O impasse consistiu na decisão de qual proposta deveria ser a base para a votação. Em reação, os partidos ameaçaram obstruir a votação devido a confusão em relação a qual iria ser a referência para o pleito.

O presidente da Casa, Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), alegou falta de entendimento e letargia na negociação. Buscou pressionar a votação e expôs a estratégia dos parlamentares de tentar esvaziá-la. Como resposta, ameaçou definir data para sessão extraordinária. O deputado Eduardo Jorge (PT-SP) concordou com a importância da celeridade, mas informou que a

pressão neste caso poderia prejudicar, haja vista que as negociações estavam avançando. Todavia, ainda faltavam algumas rodadas para se fechar um consenso. Propôs, então, uma votação conjunta com a outra pauta igualmente polêmica, a proposta de Reforma Agrária., estratégia da Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa, formada pela maioria de partidos de esquerda, em usar a Reforma Portuária como barganha na tentativa de aprovar a Reforma Agrária.

Eduardo Jorge apresentou requerimento solicitando a votação do substitutivo de José Reinaldo. Já Genebaldo Correia (PMDB-BA) argumentou que o projeto do PMDB era a segunda alternativa ao substitutivo de José Reinaldo, a terceira seria o que resultasse do acordo entre as duas propostas. Entretanto, orientou a bancada do partido pela obstrução. O requerimento acabou sendo rejeitado e não houve quórum, com a votação adiada para o dia seguinte.

No dia seguinte, 26 de junho de 1992, Eduardo Jorge (PT-SP) retirou o pedido de preferência pelo substitutivo de José Reinaldo face às negociações que haviam ocorrido desde a última sessão. Acordou em votar a última versão do relatório elaborado por José Carlos Aleluia (PFL/BA), o qual foi finalmente aprovado. Com isso, a matéria seguiu para o Senado no dia 30 de junho.

4.2.1.3 Votação pela Câmara das emendas propostas pelo Senado

O Senado só retornou a proposta de lei à Câmara no dia 22 de janeiro de 1993, sob uma conjuntura política bem diferente, com Itamar Franco (PMDB) à frente da presidência. Como pode ser verificado no Anexo B (Mensagem do Senado Federal à Câmara dos Deputados pertinente à aprovação da Lei 8.630/93), a Câmara Alta apresentou 4 emendas ao substitutivo de J. Carlos Aleluia, dando maior poder ao OGMO e centralização ao Governo Federal, demonstrando inclinação à Coalizão Industrial Nacional Corporativa do Senado.

Na sessão do plenário da Câmara para discussão e votação das emendas propostas pelo Senado, no dia 27 de janeiro de 1993, Carlos Santana (PT-SP) e Fernando Carrion (PDS-RS) pressionaram pela votação em favor das emendas frente à ameaça de paralisação dos portos pelos trabalhadores. J. C. Aleluia (PFL-BA) argumentou que o substitutivo apresentado foi amplamente negociado e debatido. Mostrou-se favorável às emendas do Senado, com restrição somente à modificação do artigo 18 da Lei 8.630/93 que dava ao Estado maior poder na resolução de conflitos entre os operadores portuários e os trabalhadores.

O ponto polêmico continuou sendo o monopólio dos sindicatos na gestão da mão-de-obra. O PT defendia a relação paritária na OGMO com um representante do Estado como árbitro, proposta distinta de Aleluia, mas convergente com a emenda do Senado apoiada por Mário Covas (PSDB-SP) e Esperidião Amin (PDS-SC). De toda sorte, com base no relato de Ernesto Gradella (PT-SP), o PT também participou da negociação, embora vários parlamentares do partido, assim como dos demais partidos de esquerda, criticaram a celeridade na aprovação de um projeto com prejuízos para o trabalhador portuário.

Enquanto isso, o deputado Luís Eduardo (PFL-BA) apresentou requerimento para encerrar a discussão do projeto. Entretanto, o PDT e o PC do B votaram contra, o que acabou sendo aprovado pela maioria. Em seguida, Ibsen Pinheiro (presidente) colocou as emendas originárias do Senado em votação. Nesse ínterim, houve conflito quanto ao destaque referente à emenda de nº1, com exigência da indicação do Ministério dos Transportes (governo central) na representação do poder público. Em continuidade, o deputado Roberto Freire (PCB-PE) reafirmou que o voto do governo Itamar Franco era de apoio integral à proposta do Senado. Com isso, as demais emendas (2, 3, 4) e o parágrafo 1º do artigo nº18º foram aprovadas.

Os partidos mais próximos da perspectiva corporativa se posicionaram a favor do destaque pelo maior apoio às demandas dos sindicalistas na definição da Comissão Tripartite do OGMO com um representante do poder público como conciliador e árbitro, enquanto partidos de orientação mais liberal posicionaram-se contra, inclusive com formação de um racha no PSDB, no PMDB e no próprio bloco do governo. O desfecho ocorreu com a abertura do voto individual por parte do PMDB, enquanto o PFL centralizou no “não” em relação à proposta do Senado, e o PSDB manteve o racha. Deu-se início à votação da manutenção do caput e do 2ª parágrafo do art. 18 da emenda 1. A matéria foi rejeitada na votação em bloco. Assim, com a aprovação da redação final do texto oferecida pelo Relator Nilson Gibson, o processo seguiu para a sanção no mesmo dia, 27 de janeiro de 1993.

4.2.1.4 A Sanção e votação dos vetos presidenciais

A Mesa Diretora do Congresso remeteu o texto final para a sanção presidencial no dia 02 de fevereiro de 1993. O Presidente Itamar Franco (PMDB) sancionou a Lei 8.630/93 no dia 25 de fevereiro de 1993 com 3 vetos, conforme está disposto no anexo C (Mensagem de Veto Nº 99, de 25 de fevereiro de 1993). O tom da sanção foi conciliatório em torno da necessidade de promover a modernização, ao mesmo tempo em que não traria prejuízos à classe trabalhadora portuária. O primeiro veto versou sobre o artigo de nº 7 devido ao caráter

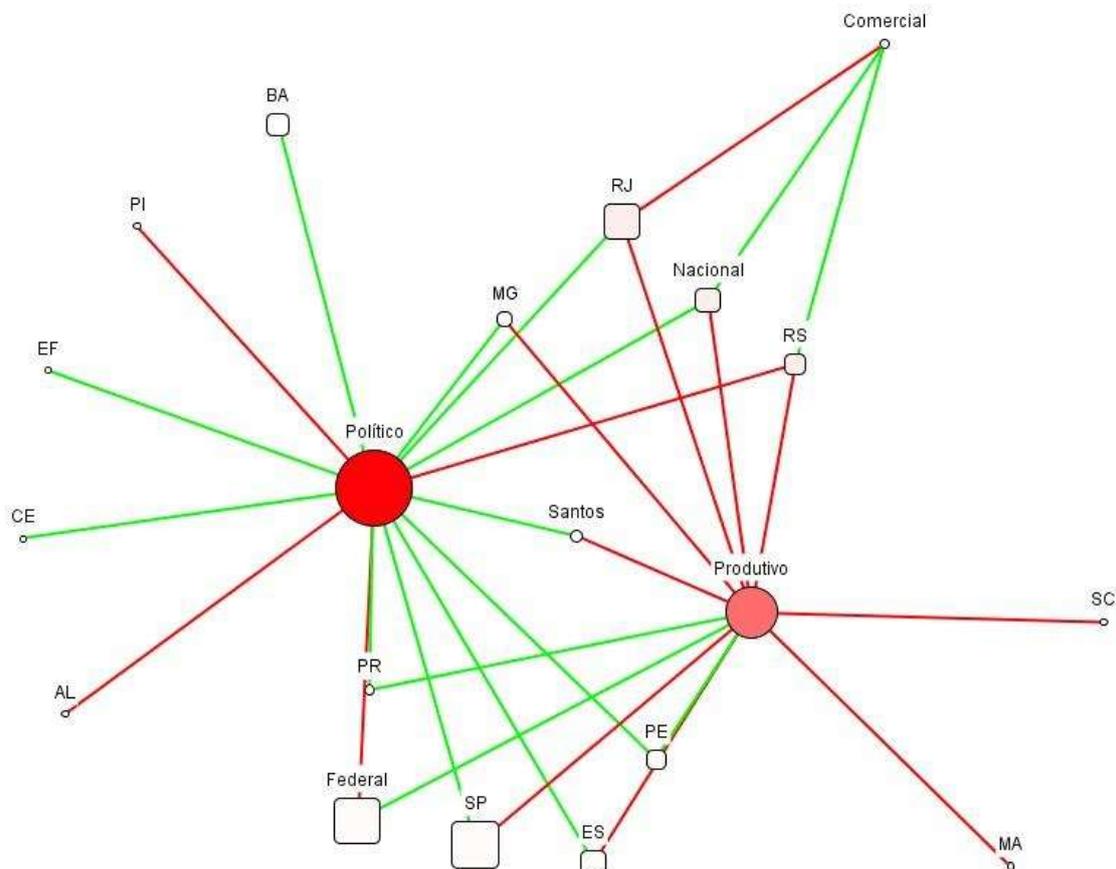
redundante por explicitar a não cobrança de taxas de instalações portuárias fora dos limites da área dos portos organizados. O segundo veto tratou de desonerar a União de responsabilidade e encargos decorrentes da obrigatoriedade com os serviços de dragagem dos acessos aquaviários, conforme estava disposto no artigo de nº 46. O último veto buscou reintegrar o direito de sindicalização dos trabalhadores em capitania que passariam a constituir uma categoria única com os avulsos, segundo o artigo de nº 72 do texto proposto pelo legislativo.

Portanto, trata-se de uma posição bastante próxima da coalizão Industrial Nacional Corporativa por garantir a intermediação na relação de trabalho pelo poder público e centralizar as decisões no governo federal. Ressalte-se que essa posição do presidente está coerente com sua atuação no processo constituinte (T1). Os vetos foram reiterados pelo Senado no dia 10 de março. No dia 20 de maio de 1993 retornaram à Mesa Diretora, que designou uma Comissão Parlamentar Mista composta pelos senadores Mansueto de Lavor, Affonso Camargo e Jutahy Magalhães, e os deputados Gastone Righi, José Reinaldo e José Carlos Aleluia. Os vetos foram mantidos também pelo Congresso com 267 votos favoráveis, 27 rejeições, 2 abstenções e 3 votos nulos na votação em turno único no Plenário, no dia 25 de agosto de 1993.

4.2.2. Atores, coalizões e sistemas de crenças: ascensão da descentralização, manutenção corporativa e ausência da discussão comercial

A partir da descrição do processo decisório e respectivo levantamento dos dados chegou-se à seguinte rede disposta na figura abaixo, constituída pelos estados, Governo Federal e associações nacionais de grupos de interesse, em formas de nós ligados por arestas aos paradigmas produtivo, comercial e político. A análise de rede foi realizada com base em três indicadores: 1) a intensidade de convergência/divergência entre os nós. Neste sentido, as arestas na cor verde significam convergência, e, em vermelho, divergência, sendo a distância entre elas a mensuração de intensidade; 2) a frequência de arestas de cada nó representada pelo tamanho na figura; 3) o grau de intermediação de cada nó, ou seja, a distância entre eixos e a quantidade de arestas distintas na rede, o que aponta para a influência do nó na rede. Este indicador é representado pela saturação da cor vermelha.

Figura t2-1: Rede do nível federativo em função dos paradigmas no t2³³



Fonte: Elaboração própria.

O paradigma político (corporativo vs. privativo) apresentou maior frequência dentre os demais paradigmas, ou seja, foi o mais acionado, como também apresentou maior grau de intermediação, simbolizado pela forte cor vermelha. O paradigma produtivo (centralização vs. descentralização) foi o segundo mais acionado pelos atores agrupados em níveis de federação e com maior intermediação nesse processo decisório. O paradigma comercial (fechado ou aberto para capital estrangeiro) não apresentou relevância face à sua dimensão e saturação de cor representado no gráfico. Neste sentido, é importante relembrar que, no período anterior, o processo constituinte (T1), foram aprovados os artigos 171 e 175, que limitavam a participação do capital estrangeiro no país, especificamente na atividade de navegação (171) e nas atividades econômicas nacionais (175). Os artigos só foram revogados pelas emendas de nº 6 e nº7 em 1996, no primeiro governo FHC.

³³ Para criar esse sociograma aplicamos os seguintes parâmetros de exportação do DNA para o Visone: rede de dois, conceito como variável 1, nível federativo como variável 2, concordância como qualificador, subtração como agregação de qualificador, atividade como normalização e padrão para todo o resto.

Quanto aos nós correspondentes ao agrupamento dos atores em nível federativo, podemos destacar o Rio de Janeiro (RJ), o Rio Grande do Sul (RS) e as associações de classe (nacional) como os únicos ligados aos três paradigmas. A coalizão em torno do RJ foi classificada como Pós-Industrial Liberal Corporativa, certamente influenciada pela predominância dos partidos de esquerda e dos aliados aos interesses dos trabalhadores portuários, contrários à privatização mas a favor da descentralização. Devido à Associação Comercial do RJ, esse agrupamento apresentou-se contrário à posição autárquica em relação ao capital internacional. O estado do RS estaria mais próximo à coalizão Pós-Industrial Nacional Privatizante. A região Sul foi uma das que mais sofreu com a ineficiência dos portos de contêineres com a fuga de carga pelos portos da Argentina, do Uruguai e até do Chile. Portanto, essa região tinha forte interesse em promover mudanças, como a maior participação do setor privado e autonomia da autoridade portuária local. Já o agrupamento nacional poderia abrigar uma coalizão do tipo Pós-Industrial Nacional Corporativa com a presença de dois grupos antagônicos em torno da decisão acerca da privatização: a associação patronal e a associação sindical trabalhista. A associação trabalhista com uma atuação intensa e homogênea, enquanto o setor empresarial era mais envolvido na defesa da participação do setor privado na operação portuária e na redução de restrições aos TUP(s) para a movimentação de granéis. Todavia, ambos convergindo para a descentralização e ambos fechados ao capital estrangeiro.

Em termos genéricos, os três nós (RJ, RS e Nacional) apresentam alta frequência, identificada pelo tamanho do nó (simboliza frequência, ou seja, maior participação nas declarações) e significativo grau de intermediação (posição centralizada na rede) decorrente da saturação da cor mais forte que os demais nós do agrupamento federativo. Todos apresentam forte contestação ao paradigma produtivo vigente. O RS, cuja aresta é a mais curta de todas, com mais intensidade.

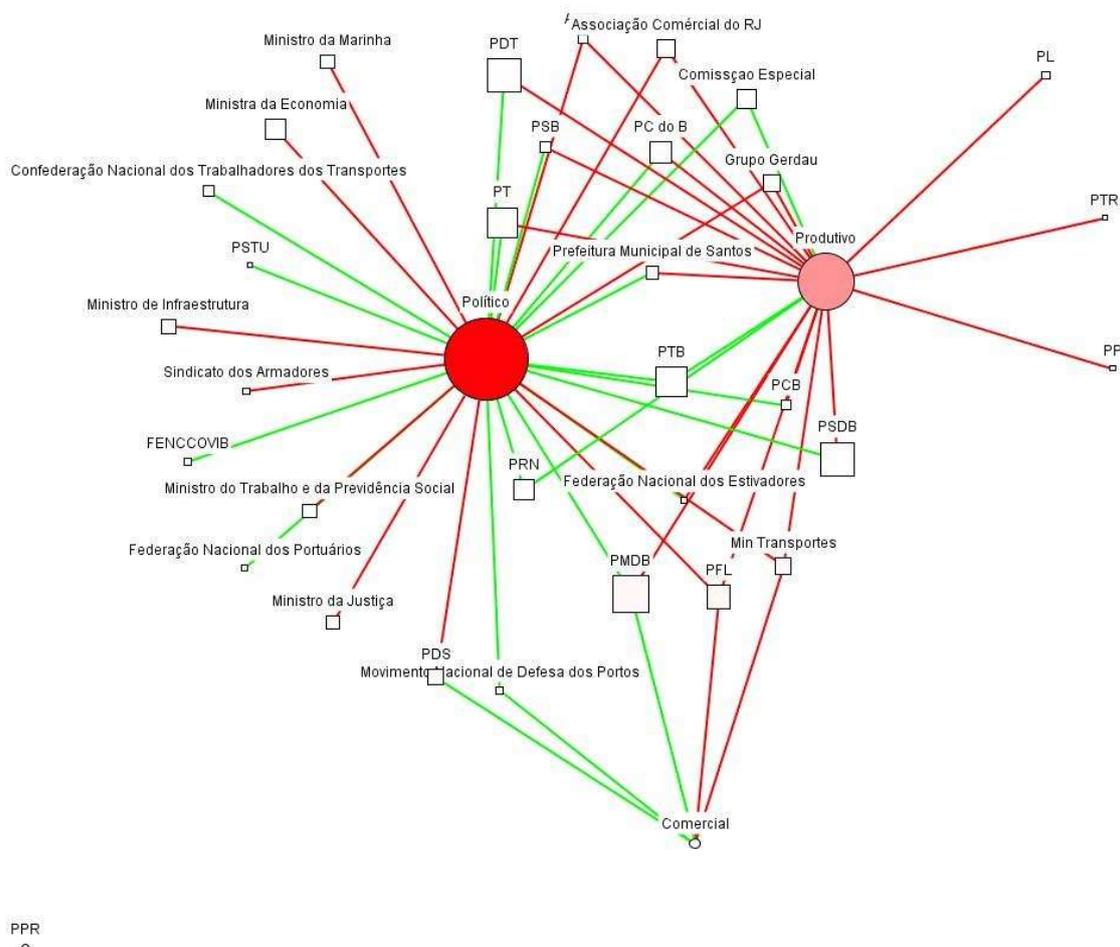
Além do RJ, o RS e as associações nacionais, com uma posição similar quanto aos paradigmas, podemos acrescentar os estados de SP, MG e ES, além da cidade de Santos/SP. Assim, foi possível identificar os entes federados que mais acionam o transporte marítimo de cargas no país, convergentes para a posição Corporativa, porém contrários à centralização. Este grupo não apresentou aresta (ligação) favorável nem desfavorável ao paradigma comercial (participação de capital estrangeiro), pouco abordado nesse processo decisório.

Todavia, o nó que agrupa os atores no âmbito federal (autarquias, empresas públicas e ministérios) é o oposto da coalizão predominante, pois converge para o status quo do paradigma produtivo (centralização) e diverge do paradigma político (controle do poder público) ao defender a privatização dos portos. Cabe destacar a participação do governo Collor ao

empreender um movimento em prol da privatização mais ampla do setor. Essa dinâmica será mais detalhada posteriormente no nível das organizações (partidos, autarquias, empresas e associações) e dos indivíduos. Do mesmo modo, o antagonismo entre a coalizão liderada pelo governo federal, com tendência centralizadora e privatizante, e a coalizão de tendência Pós-Industrial Nacional Corporativa formada pelos estados do RJ, SP, ES, MG e ES e pelas associações nacionais, será aprofundado nos demais níveis de análise. Será discutido o processo de negociação cujo resultado originou uma regulação conciliadora para o impasse gerado pela concessão dos terminais privados, mas com autoridade portuária pública e centralizada no governo federal.

A figura abaixo trata da rede no nível de agrupamento em organizações (partidos, associações, empresas, autarquias e ministérios). Neste nível foi possível verificar novamente a alta frequência e grau de intermediação do paradigma político, com maior antagonismo entre os atores. A decisão sobre a descentralização apresentou menor frequência e menor grau de intermediação.

Figura t2-2: Rede de organização de acordo com os paradigmas em t2³⁴



Fonte: Elaboração própria.

Os partidos PRN (do presidente Collor), PDT e a Comissão Especial, apresentaram convergência ao status quo, centralizador e corporativo. Mais uma vez, a discussão acerca da abertura para o capital externo não se mostrou relevante nesse nível de análise. É possível verificar três nós ligados aos três paradigmas. O PFL e o Ministério dos Transportes do governo Collor, como Pós-Industrial Liberal Privatizante, e o PMDB, o maior partido do país, como Pós-industrial Nacional Corporativo. Convergente a essa posição do PMDB, porém sem considerar o paradigma comercial, é possível agrupar como coalizão com tendência Pós-industrial Nacional Corporativa os seguintes partidos: PT, PCB, PCdoB, PTB, PSDB, PSB, PDT.

Já as associações apresentaram posição interessante. É possível visualizar um padrão em prol da descentralização e privatização na Associação Comercial do RJ, Grupo Gerdau e

³⁴ Para criar este sociograma aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de dois modos, Conceito como Variável 1, Filiação como variável 2, acordo como qualificador, subtração como agregação de qualificador atividade como normalização e padrão para todo o resto.

ABTP, que vão constituir a AEI (Aliança Empresarial Integrada). Este grupo se aproxima das posições do Min. dos Transportes e do PFL ao advogarem a descentralização e a quebra do monopólio do poder público na exploração das operações portuárias. Todavia, as associações de representação sindical dos trabalhadores portuários (Federação Nacional dos Portuários, Confederação Nacional dos Trabalhadores de Transportes, FENCCOVIB, Federação Nacional dos Estivadores) defendem o controle pelo poder público, mas não apresentam reação à centralização e, com exceção do Movimento Nacional de Defesa dos Portos, à participação de capital estrangeiro. Reforçam, assim, o movimento da coalizão com tendência Pós-industrial Nacional Corporativa.

Pode-se, então, agrupando-se aqueles que não se opuseram com aqueles que defenderam o status corporativo, sistematizar a composição das coalizões no nível organizacional conforme apresentado a seguir.

Tabela 19: Disposição da classificação das coalizões no nível filiativo

Tipologia de Coalizões de Defesa	Crenças			Atores
	Centralização	Corporativo	Fechado	
Pós-Industrial Liberal Privativo:	-	-	-	PFL; gov. Collor.
Pós-Industrial Nacional Privatizante:	-	-	+	Aliança Empresarial Integrada.
Pós-industrial Nacional Corporativo:	-	+	+	Trabalhadores portuários; PT; PCB; PCdoB; PTB; PSDB; PSB; PDT; PMDB.
Industrial Nacional Corporativo:	+	+	+	Comissão Especial; PTB; PRN.

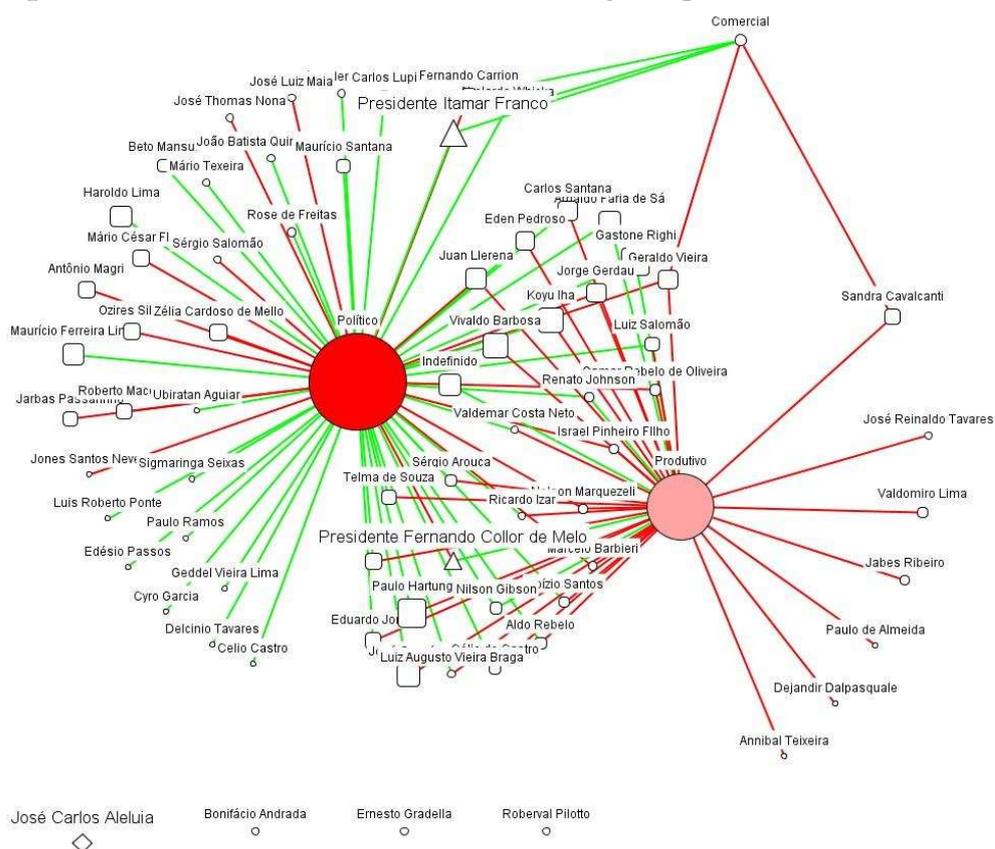
Fonte: Elaboração Própria.

O principal defensor da manutenção da centralização foi a Comissão Especial, com significativo poder de veto. Como foi visto na análise anterior, o nível federal apoiava a manutenção da centralização. As demais instâncias do poder federal, embora não endossassem o apoio, também não contestaram a centralização. Na redação da lei, responsabilidade da Comissão, a regulamentação da autonomia administrativa e orçamentária da autoridade portuária não gerou grau de contestação relevante. Assim, a questão suscitada pode ser colocada nesses termos: por que o predomínio de coalizões de defesa contestando a centralização não surtiu efeito?

De acordo com Santos (1997), a dinâmica na formulação da reforma portuária no legislativo, em 1993, perpassou dois aspectos importantes que levaram à forte permeabilidade de grupos econômicos organizados. Primeiro, a discussão setorial trouxe uma hiper representação, na Comissão Especial dos Portos, de partidos ligados aos sindicatos dos trabalhadores portuários, como PMDB, PTB e PDT, conforme verificado neste estudo. Segundo, acentuaram-se os embates em torno da questão regional. Na ocasião, a bancada paulista esteve hiper representada para garantir a manutenção de seus interesses, possivelmente em decorrência do Porto de Santos, o principal porto do país. Mas, mesmo assim, como disposto nas redes apresentadas até aqui, embora a bancada paulista tivesse sido relevante, contando com apoio de outras unidades federativas com intenso uso dos portos, a contestação ao paradigma produtivo, em favor da descentralização, não surtiu efeito prático. Provavelmente, o trabalho de Santos (1997), ao ignorar a distinção entre descentralização e privatização, não conseguiu explicar este resultado.

Discutidos os níveis federativos e de organização, evidencia-se, agora, a unidade de análise primária, os indivíduos, disposta na figura seguinte.

Figura t2-3: Rede de indivíduos de acordo com os paradigmas em t2³⁵



Fonte: Elaboração própria.

Nesse nível, cabe destacar a atuação dos Presidentes Collor de Mello (PRN) e Itamar Franco (PMDB). O primeiro iniciou o processo de reforma com uma posição Centralizadora e Liberal. Todavia, após o *impeachment*, o Presidente Itamar Franco, mais próximo às crenças formadoras da Coalizão Industrial Nacional Corporativa, utilizou seu poder de veto. Observa-se que o nó, o qual representa o deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA), relator do projeto no plenário, não apresenta arestas, provavelmente devido a sua posição conciliatória, típica do papel de um relator e *policy broker*, empreendendo uma posição radical no início, moderada ao longo do processo e conservadora no veto final. Tal explicação talvez ajude a compreender o resultado da política, cuja regulação aproximou-se do paradigma Industrial Nacional Corporativo, porém com a possibilidade da exploração privada dos terminais dentro dos portos públicos.

Para discutir a participação no nível dos indivíduos, representados pelos nós no sociograma, o texto discorre sobre o papel dos principais atores em cada coalizão. Em relação

³⁵ Para criar este sociograma aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de dois modos Conceito como Variável 1, Indivíduo como variável 2, acordo como qualificador, subtração como agregação de qualificador, atividade média como normalização e padrão para todo o resto.

à Coalizão Pós-industrial Nacional Privatizante. Ela foi constituída predominantemente pelos integrantes da AEI: Jorge Gerdau, Juan Llena e Osmar Rebelo de Oliveira, contando com a adesão de Israel Filho (PSDB-MG), Marcelo Barbieri (PMDB-SP) e Nelson Marquezelli (PTB-SP), deputados que não tiveram uma atuação expressiva para mudar a posição dos seus partidos em relação ao paradigma político - contrários a privatização dos portos, apesar de agirem ativamente na discussão sobre a descentralização.

Tabela 21: Integrantes da coalizão Pós-industrial Nacional Privatizante

Ator	Organização	Nível Fed.	Índice de Convergência dos Paradigmas		
			Produtivo	Político	Comercial
Israel Pinheiro Filho	PSDB	MG	-0,33	-0,67	0,00
Jorge Gerdau	Grupo Gerdau	Nacional	-0,07	-0,50	0,00
Juan Llerena	Assoc. Com. do RJ	RJ	-0,13	-0,75	0,00
Marcelo Barbieri	PMDB	SP	-0,67	-0,33	0,00
Nelson Marquezelli	PTB	SP	-0,33	-0,67	0,00
Osmar Rebelo de Oliveira	ABTP	Nacional	-0,25	-0,75	0,00

Fonte: Elaboração própria.

A tabela abaixo contém a lista dos principais integrantes da Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa. Nesta coalizão há predominância de partidos de esquerda e centro esquerda, além da participação de Luiz Braga, da Federação Nacional dos Estivadores, e Telma de Souza (PT), prefeita de Santos. Cabe destacar a ação dos deputados do PMDB, ambos de São Paulo, que mantiveram a postura de contestação da centralização, embora apoiando a maior participação do poder público na exploração portuária.

Tabela 22: Integrantes da Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa

Ator	Organização	Nível Fed.	Índice de Convergência dos Paradigmas		
			Produtivo	Político	Comercial
Aldo Rebelo	PCdoB	SP	-0,20	0,40	0,00
Aloízio Santos	PMDB	ES	-0,25	0,75	0,00
Célio de Castro	PSB	MG	-0,20	0,40	0,00
Carlos Santana	PT	RJ	-0,43	0,29	0,00
Éden Pedroso	PDT	RS	-0,46	0,38	0,00
Eduardo Jorge	PT	SP	-0,56	0,44	0,00
Jabes Ribeiro	PSDB	BA	-0,33	0,00	0,00
José Genoíno	PT	SP	-0,16	0,42	0,00
Koyu Iha	PSDB	SP	-0,22	0,43	0,00
Luiz A. Vieira Braga	Fed. Nac. dos Estivadores	Nacional	-0,50	0,50	0,00
Luiz Salomão	PDT	RJ	-0,14	0,29	0,00
Maurici Mariano	PMDB	SP	-0,11	0,67	0,00
Paulo Hartung	PSDB	ES	-0,17	0,48	0,00
Ricardo Izar	PFL	SP	-0,50	0,50	0,00
Sérgio Arouca	PCB	SP	-0,40	0,20	0,00
Telma de Souza	Pref. Mun. de Santos	Santos	-0,38	0,13	0,00
Valdemar Costa Neto	PL	SP	-0,50	0,50	0,00
Valdomiro Lima	PDT	RS	-0,50	0,00	0,00
Vivaldo Barbosa	PDT	RJ	-0,05	0,50	0,00

Fonte: Elaboração própria.

Como discutido anteriormente por Santos (1997), evidencia-se a predominância da bancada paulista, seguida pelas bancadas dos estados do RJ, ES, e participação da BA e MG. Abaixo, temos a relação dos principais integrantes da Coalizão Industrial Nacional Corporativa, contando também com atores vinculados a partidos de esquerda e centro esquerda. Essa coalizão é caracterizada pela defesa da centralização e controle do poder público, mas sem apresentar posição explícita quanto à participação do capital estrangeiro. Nesta condição, estão os integrantes marcados em amarelo, com predomínio dos partidos de centro, como o PTB e o PMDB. Os que estão sem marcação na tabela são integrantes da Comissão que se posicionaram de forma contundente apenas a favor da manutenção do monopólio público na exploração dos portos, contando com apoio dos partidos PT, PSB, PSTU, PDT, além do PMDB. Os integrantes grifados em vermelho são aqueles com posição neutra, sem influenciar o status quo do padrão Industrial Nacional Corporativo.

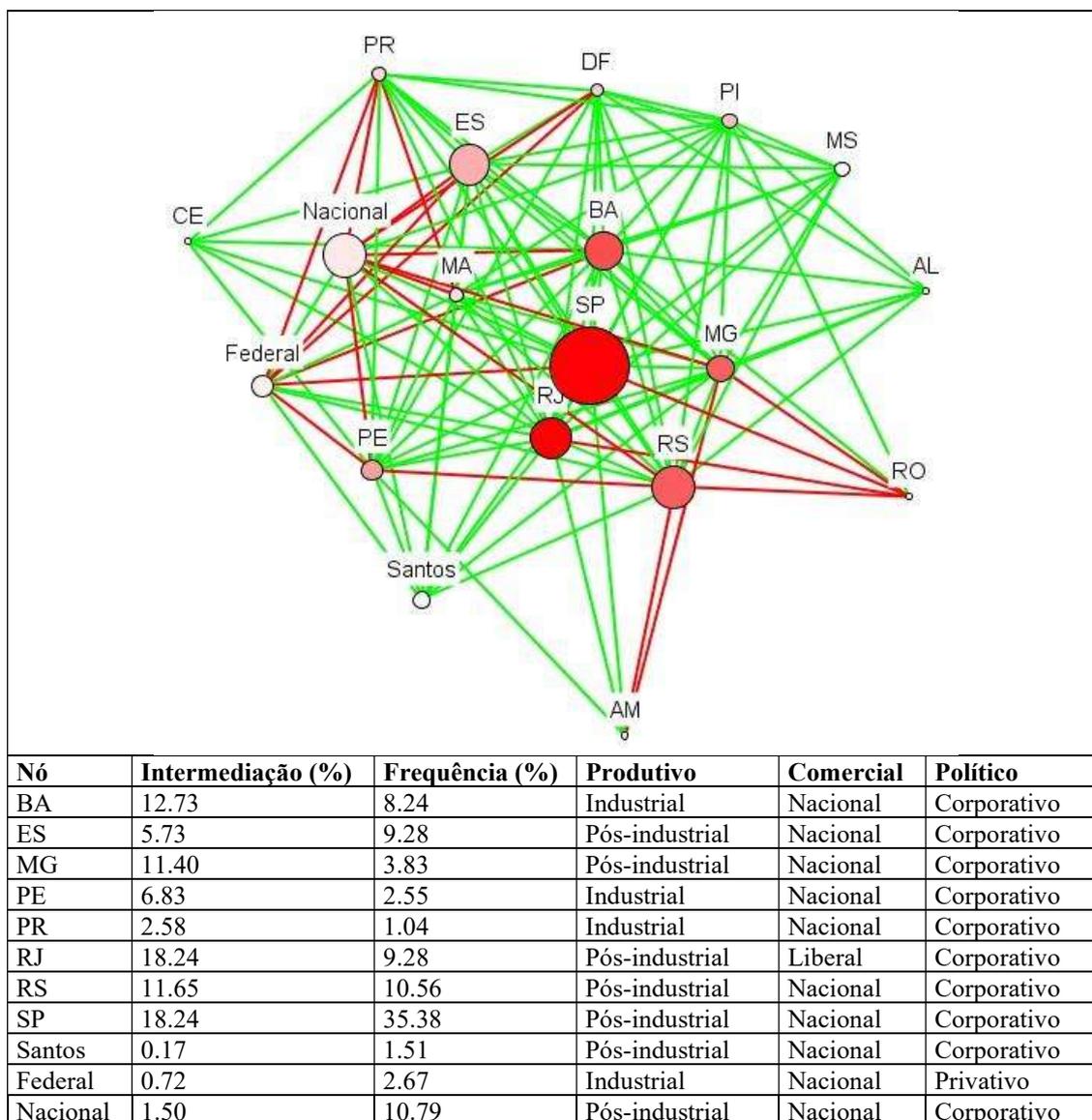
A análise nesse nível reitera o observado nos níveis anteriores, a homogeneidade na Coalizão Pós-industrial Nacional Privatizante, mas pouca articulação com a classe política. Já a Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa, além de homogênea, associa-se à Coalizão Industrial Nacional Corporativa, com forte articulação com a classe política. Chama a atenção o papel de *policy broker* do presidente Itamar Franco, que direciona o PMDB, fragmentado em diversas coalizões, para uma posição próxima à Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa, além de atuar como *veto player* no final. A participação desses atores será mais detalhada nos próximos tópicos, que analisarão as ações coordenadas adotadas pelos atores e a descrição do processo decisório.

4.2.3. Ações coordenadas: ampliação da centralidade e intermediação

A frequência e o grau de intermediação em função do paradigma explicam a composição das coalizões em torno do sistema de crenças. Conforme apresenta Weible et al (2019), para melhor compreender o êxito de uma coalizão é necessário seguir o próximo atributo de caracterização das coalizões: a ação coordenada. O texto mantém as mesmas variáveis de análise mas, agora, as redes serão do tipo monomodal, em função das convergências/divergências nas declarações dos atores a respeito de outros autores, instituições e decisões sobre as regras.

Abaixo está disposta a rede no nível federativo e a tabela correspondente, com o detalhamento dos indicadores de centralidade (% intermediação) representado pela saturação da cor vermelha, e participação (% de frequência), representada pelo tamanho dos principais nós identificados na rede abaixo.

Figura t2-4: Rede de aglomerados federativos de acordo com a ação coordenada em t2³⁶



Fonte: Elaboração própria.

Note-se que os estados de São Paulo e Rio de Janeiro reafirmam a centralidade, embora o primeiro com maior participação indicada pelo índice de 35,8 de frequência, enquanto o segundo possui índice de 9,28. Em seguida, aparecem os estados da Bahia, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, com altos índices de intermediação e com participação de 8,24%, 10,56% e 3,83%, respectivamente. Os estados do Espírito Santo e Pernambuco, embora tenham participação equiparada ao Rio de Janeiro, apresentam pouca centralidade no processo. A novidade, quando comparada com o T1, é a maior centralidade da BA, que passa a ter uma

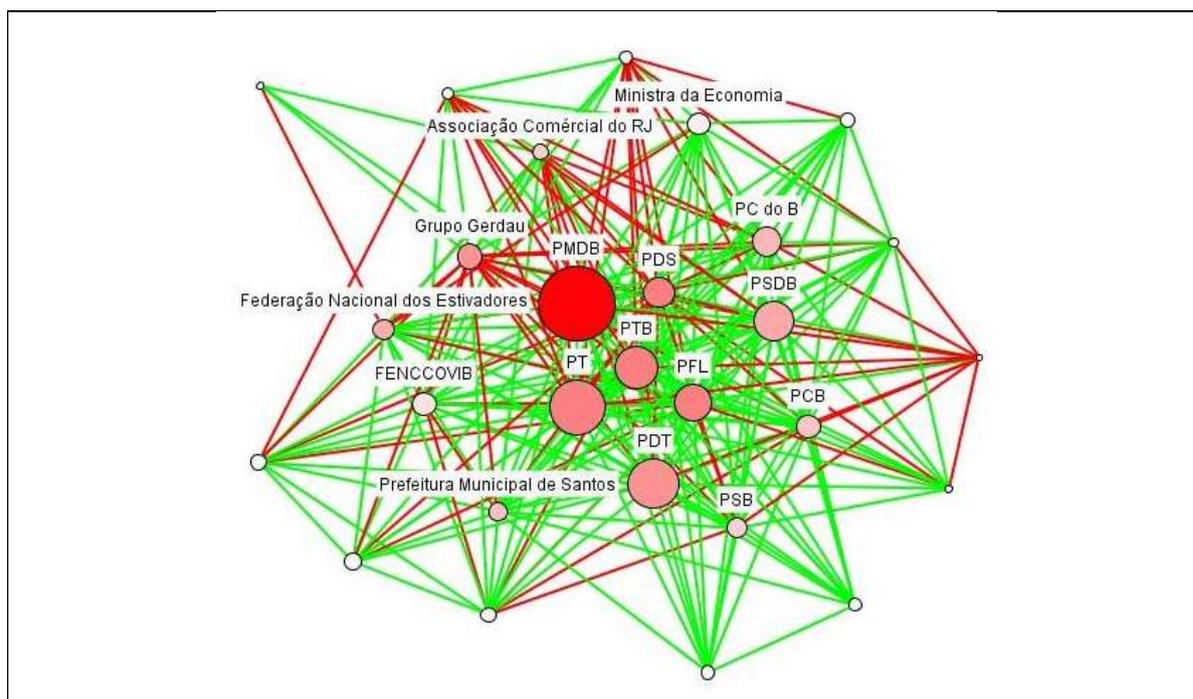
³⁶ Para criar este sociograma aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de um modo Indivíduo como Variável 1, Conceito (ação coordenada) como variável 2, acordo como qualificador; subtração como agregação de qualificador, atividade média como normalização e padrão para todo o resto.

posição na articulação da política. Esse movimento se deve, basicamente, à atuação do relator do plenário, dep. José Carlos Aleluia (PFL-BA) e do dep. Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA). A maioria dos estados, incluindo SP, constitui a Coalizão Pós-Industrial e Industrial Nacional Corporativa. O RJ foi o único identificado como Pós-industrial Liberal Corporativo.

A agremiação Federal (governo e Comissão Especial) apresentou baixa centralidade e baixa participação e maior contestação, representada pela quantidade de arestas vermelhas. O nó Nacional, que representa a agremiação das associações e sindicatos, apresentou maior centralidade do que o Federal, mas, mesmo assim, bem menos do que as unidades federativas. Todavia, houve destaque na participação, com 10,79% de frequência nas declarações codificadas, ampliando a frequência total da Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa.

Abaixo, na rede coordenada das organizações, associações e partidos, mais uma vez é notório o papel do PMDB no processo decisório, seguido pelos principais partidos que compõem a Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa (PT, PDT, PSDB, PCdoB) dispostos no centro da rede, com significativa frequência e grau de intermediação de arestas, ou seja, foram partidos que recorreram mutuamente e convergiram para os pontos de argumentação e contestação. Dentre os integrantes da Coalizão Industrial Nacional Corporativa, o PTB e a FENCCOVIB destacam-se na rede, sem muita divergência com a Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa.

Figura t2-5: Rede de ação coordenada das organizações no t2³⁷



Filiação	Intermediação (%)	Frequência (%)	Produtivo	Político	Comercial
Associação Comercial do RJ	3.27	1.04	Pós-Industrial	Privativo	Nacional
Fed. Nacional dos Estivadores	5.25	1.74	Pós-Industrial	Corporativo	Nacional
FENCCOVIB	1.85	2.32	Industrial	Corporativo	Nacional
Grupo Gerdau	7.03	2.67	Pós-Industrial	Privativo	Nacional
Gov. Color (Min. Econ. e Transp.)	0.95	1.97	Pós-Industrial	Privativo	Nacional
PCdoB	4.71	3.48	Pós-Industrial	Corporativo	Nacional
PCB	3.87	2.44	Pós-Industrial	Corporativo	Nacional
PDS	8.27	4.06	Industrial	Privativo	Nacional
PDT	7.09	10.67	Pós-Industrial	Corporativo	Nacional
PFL	8.27	6.03	Pós-Industrial	Privativo	Liberal
PMDB	16.68	24.83	Pós-Industrial	Corporativo	Nacional
Prefeitura Municipal de Santos	4.09	1.51	Pós-Industrial	Corporativo	Nacional
PSB	3.10	1.62	Pós-Industrial	Corporativo	Nacional
PSDB	5.60	6.73	Pós-Industrial	Corporativo	Nacional
PT	8.27	12.99	Pós-Industrial	Corporativo	Nacional
PTB	8.27	7.77	Industrial	Corporativo	Nacional

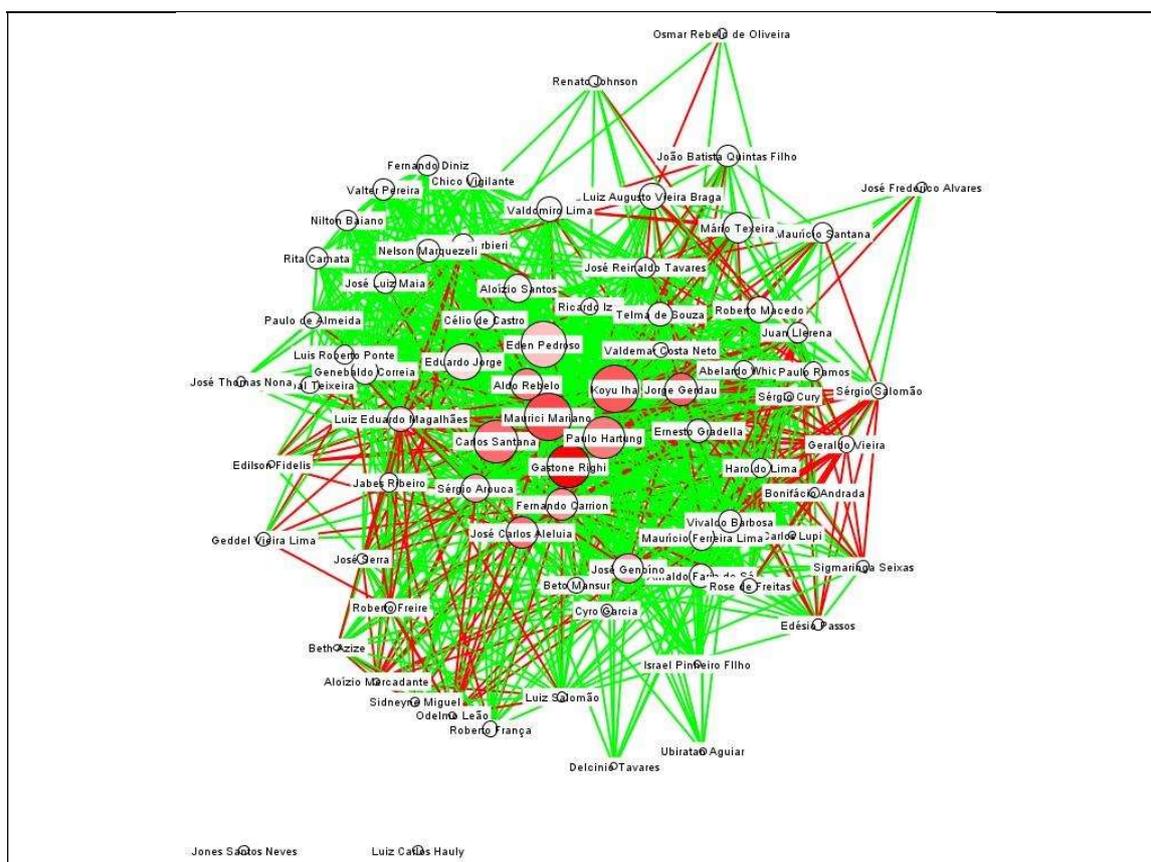
Fonte: Elaboração própria.

³⁷ Para criar este sociograma aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de um modo, Filiação como Variável 1, Conceito, excluindo os paradigmas, como variável 2, acordo como qualificador subtrair como agregação de qualificador atividade média como normalização e padrão para todo o resto.

O PFL, na Coalizão Pós-industrial Liberal Privatizante, apresenta significativo nível de coordenação com bom grau de intermediação, frequência e centralidade na rede. Todavia, a Coalizão Pós-industrial Nacional Privatizante (Grupo Gerdau e Associação Comercial do RJ) não demonstrou coordenação com o PFL, apresentando coordenação entre si, conforme disposto na rede, ilustrada pelas arestas vermelhas. Entretanto, pelo grau de intermediação de arestas e, principalmente, frequência e centralidade, a Coalizão Pós-industrial Nacional Privatizante não gerou coordenação significativa dentro da rede como um todo. As associações ligadas aos trabalhadores portuários e servidores públicos do setor, que integram a Coalizão Pós-Industrial Nacional Corporativo, apresentam menor frequência, centralidade e grau de intermediação do que os integrantes da AEI. Também obtiveram mais sucesso devido às ligações positivas com os partidos centrais na rede, não só por compartilhar as mesmas crenças, mas também por efetiva ação coordenada entre si. Todavia, cabe ressaltar que os parlamentares do PFL ocuparam papel estratégico e articulação política nas relatorias, conforme disposto na contextualização do processo decisório. O desempenho dos atores no nível federativo, levando em consideração os indicadores de participação e centralidade na rede, está detalhado na tabela.

Na relação dos atores com mais destaque na rede, O PMDB aparece como o partido com maior centralidade (16,68% de intermediação) e participação (24,83% de frequência) na rede. Em seguida, cabe destaque ao PT, PTB e PDT com intermediação acima de 5% e frequência maior do que 7%, destoando-se dos demais. Dentro das coalizões privatistas, grifadas em amarelo, o destaque está na centralidade relativa do Grupo Gerdau e dos partidos PFL e PDS, este, por sua vez, apresentando também forte participação.

Na ilustração abaixo, está disposta a rede de coordenação da ação no nível individual.

Figura t2-6: Rede de ação coordenada dos indivíduos no t2³⁸

Nome	Intermediação (%)	Frequência (%)	Produtivo	Comercial	Político
Aldo Rebelo	4.70	2.55	Pós-Industrial	Nacional	Corporativo
Carlos Santana	5.24	4.87	Pós-Industrial	Nacional	Corporativo
Fernando Carrion	3.95	2.55	Industrial	Nacional	Privativo
Gastone Righi	9.11	4.76	Industrial	Nacional	Corporativo
Jorge Gerdau	5.79	2.67	Pós-Industrial	Nacional	Privativo
José Carlos Aleluia	5.12	2.55	Industrial	Nacional	Corporativo
José Genoíno	3.23	2.32	Pós-Industrial	Nacional	Corporativo
Koyu Iha	5.90	5.80	Pós-Industrial	Nacional	Corporativo
Luiz Eduardo Magalhães	3.28	1.62	Industrial	Nacional	Corporativo
Maurici Mariano	6.53	5.92	Pós-Industrial	Nacional	Corporativo
Paulo Hartung	4.69	4.52	Pós-Industrial	Nacional	Corporativo
Sérgio Arouca	3.90	2.09	Pós-Industrial	Nacional	Corporativo

Fonte: Elaboração própria.

É possível notar a posição de centralidade que os integrantes da Coalizão Pós-Industrial Nacional Corporativa ocupam na rede. As demais coalizões apresentam poucos representantes

³⁸ Para criar este sociograma aplicamos os parâmetros de exportação de DNA para Visone: rede de um modo, Filiação como Variável 1, Conceito, excluindo os paradigmas, como variável 2, acordo como qualificador, subtração como agregação de qualificador; atividade média como normalização e padrão para todo o resto.

com destaque, tais como Jorge Gerdau (5,79% de intermediação e 2,67% de frequência) da Coalizão Pós-Industrial Privatizante, e Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), com 3,28% de intermediação e 1,62% de frequência, cujo partido está na Coalizão Pós-Industrial Liberal, grifados em amarelo na tabela. Porém, mesmo compartilhando valores comuns em relação à descentralização e à privatização, ambos estão em polos distintos da rede, o que evidencia sua baixa coordenação. Por sua vez, Gastone Righi (PTB-SP), da Coalizão Industrial Nacional Corporativa, além de apresentar alto grau de intermediação (9,11%) e de frequência (4,76%), ocupa lugar de centralidade e proximidade à Coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa, com a qual compartilha valores que contestam a privatização. Desta coalizão, a Pós-industrial Nacional Corporativa, é importante destacar a proeminência do relator do Plenário, dep. José Carlos Aleluia (PFL-BA) na perspectiva da ação coordenada, posição distinta da que teve na rede relacionada aos paradigmas.

Ao final dessa análise sobre ação coordenada pode-se afirmar que os integrantes da Coalizão Pós-industrial e Industrial Nacional Corporativa coordenaram as ações de maneira eficiente na contestação à proposta do governo, ocupando a centralidade das redes, como foi possível identificar nos três níveis de análise, condição não verificada com as coalizões Pós-Industrial Liberal Privatizante e Pós-Industrial Nacional Privatizante.

4.2.4. Outputs e impactos: caminho aberto para o liberalismo e primeiros passos para a privatização

O governo FHC (1995-98) criou o Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GMPO) em 1995 (GALVÃO, 2017; DOCTOR, 2017; BNDES, 2012). Para construir consenso mínimo entre as distintas posições foi aberto o processo de arrendamento e concessão dos terminais para beneficiar o grupo vinculado aos exportadores e exploradores de terminais e ao grupo de contestação da política, a AEI. Do outro lado, os sindicatos foram contemplados com o Órgão de Gestão de Mão de Obra/OGMO, garantia de uma relação de trabalho diferenciada, e as burocracias ligadas às companhias de docas mantiveram o seu domínio sobre a administração portuária.

As decisões a respeito da delegação de concessão e exploração dos portos à iniciativa privada e a criação da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) ocorreram ao longo do governo FHC sob a gestão da GMPO. Essa agência passou a exercer a regulamentação na área de serviços tais como frete marítimo, seguro de cargas e concessão das linhas de

navegação. Definiram-se os grupos que seriam contemplados pelas concessões das operações portuárias dos terminais de contêineres, e o programa de outorga e concessão transcorreu sem contestações relevantes, diferentemente da distensão marcante presente na Lei de Modernização. Todavia, o plano de outorga não foi cumprido plenamente e os portos seguiram sob o controle central do governo federal. Fazem-se necessários, entretanto, estudos mais detalhados para compreender a dinâmica do subsistema da política na área de segurança costeira e naval.

Ao final deste capítulo, é possível fazer algumas considerações. No período, houve pouco embate em torno da descentralização, concentrando-se mais sobre a quebra do monopólio do poder público na operação portuária. Verificou-se também certo consenso frente à privatização, com a manutenção do monopólio público na exploração dos portos de contêineres, a mudança do status das entidades estivadoras para operadores portuários e a garantia da influência dos sindicatos e burocracia pública na definição das relações de trabalho e na administração geral portuária.

As coalizões Pós-industrial e Industrial Nacional Corporativa, constituídas por muitos partidos de esquerda, utilizaram a aprovação da reforma portuária em troca da votação da tentativa de reforma agrária. Nesse sentido, ficou evidente a articulação dos sindicatos e burocracias estatais com partidos tradicionais (PTB, PDT e PMDB) e partidos de esquerda frente às coalizões Pós-industrial Liberal Privatizante e a Pós-industrial Nacional Privatizante. Esta última até apresentou coordenação entre si e, aparentemente, com a mídia, mas não gerou coordenação com a classe política, embora, no primeiro momento, ainda sob o Governo Collor, demonstrasse algum alinhamento. Um último ponto a destacar diz respeito ao papel do Presidente Itamar Franco como *policy broker*, seja no poder de veto, ao final do processo, seja por sua capacidade de influenciar o Congresso com os partidos que constituem sua base.

5. COMPARAÇÃO ENTRE T1 E T2: A COALIZÃO INDUSTRIAL NACIONAL CORPORATIVA COMO DOMINANTE³⁹

O objetivo do capítulo é comparar a dinâmica do subsistema da política de TMC durante o processo constituinte (1987-1988) à primeira tentativa de reforma da política portuária (1991-1993), a Lei de Modernização dos Portos. Como resultado dessa comparação também foi possível caracterizar as coalizões subsequentes do subsistema com base nos 5 atributos definidos por Weible *et al* (2019): tipificação dos atores; tipos de coalizões; coordenação das ações; os recursos e a capacidade dos atores dentro da coalizão para influenciar o processo decisório; e a estabilidade da coalizão.

Para operacionalizar o capítulo recuperaram-se as declarações e propostas de leis dos atores presentes nas notas taquigráficas do Congresso nos respectivos períodos, codificadas com o auxílio do software DNA (*Discourse Network Analyser*) – com a finalidade de realizar a comparação aqui proposta e verificar esses atributos. As seguintes variáveis foram consideradas na análise: ator (unidade de análise), filiação, conceito binário (paradigma ou ação coordenada), nível federativo e coalizão. Como resultado da coleta de dados e consequente codificação aplicou-se a análise de redes sociais para descrever a conexão entre os atores, nossa unidade primária de análise. Dessa forma, estratificaram-se as coalizões formadas via paradigma e ação coordenada no nível individual (atores), filiação (partidos, empresas ou associações) ou nível federativo (União, estado ou município). A partir de rede bimodal, o índice de convergência com os paradigmas foi utilizado para definir a posição dos atores frente às crenças centrais da coalizão. A ação coordenada foi caracterizada com disposição da rede monomodal entre os atores envolvidos no processo. A análise da ação coordenada desses atores nesta rede foi realizada considerando duas variáveis: centralidade do ator na rede tendo o percentual de intermediação (*betwenness*) de arestas como indicador e a participação dos atores com base no percentual de frequência da declaração. Esses indicadores foram utilizados na comparação por correlação estatística.

³⁹ Pode soar inconsistente a comparação entre um processo de feitura constitucional com outro de produção de legislação ordinária. No primeiro caso as regras processuais são distintas, de caráter mais difuso e descentralizado, com custos maiores para reversão ou modificação. O segundo trata da formulação de lei com caráter monotemático e custos de reversão menores, cujo processo é mais consolidado e centralizado, pois não há competência legislativa concorrente. Destarte essas dificuldades, essa proposta de estudo comparativo diacrônico tem como foco principal a identificação das coalizões a partir do compartilhamento de crenças conexas ao subsistema de uma política em que a posição dos atores não está restrita a especificidades procedimentais.

Como resultados desse estudo comparado diacrônico, dentre oito coalizões possíveis, foram identificadas quatro coalizões mais próximas do tipo colaborativo no T2: a Industrial Nacional Corporativa, Pós-Industrial Nacional Corporativa, a Pós-industrial Nacional Privatizante e a Pós-industrial Liberal Privatizante. As coalizões identificadas tenderam à sedimentação ao longo do tempo, enquanto na constituinte (T1) a Coalizão Industrial Nacional Corporativa se caracterizava como dominante.

No período T2, a partir da Lei de Modernização dos Portos, foi possível identificar a sedimentação da Coalizão Industrial Nacional Corporativa. No mesmo período a Coalizão Pós-industrial Nacional Privatizante aprimorou a ação coordenada e o uso de recursos como, por exemplo, o espaço na mídia, embora não o suficiente frente à capacidade de mobilização de movimentos sindicais de trabalhadores e sua importância como base parlamentar de ampla bancada trabalhista. Com isso, a tensão inicial, apoiada pela postura mais radical do Presidente Collor (1990-1992) em favor da privatização, foi arrefecida no governo do Presidente Itamar Franco (1992-1994), tendo este assumindo o papel de *policy broker* em prol da Coalizão Industrial Nacional Corporativa.

O consenso entre as coalizões foi construído por meio da permissão da privatização dos terminais, ponto de interseção entre as quatro coalizões identificadas: Industriais Nacionais Corporativas, Pós-industrial Nacional Corporativa, Pós-industriais Nacionais Privatizantes e Pós-industriais Liberais Privatizantes. Contudo, foi mantida a administração portuária submetida ao poder central, responsável por intermediar a contratação da força de trabalho. Este seria ponto de defesa entre os Industriais e Pós-Industriais Nacionais Corporativos. A disputa em torno da centralização ou descentralização foi o elemento de menor polarização em ambos os períodos, enquanto a abertura para o capital estrangeiro perdeu relevância no T2, diferentemente do que ocorreu no T1.

5.1 VARIÁVEIS EXTERNAS AO SUBSISTEMA: AS POLÍTICAS DE CORTE LIBERAL

Em torno dos parâmetros relativamente estáveis do contexto político do país, o que mais distingue os momentos aqui comparados é o fato de que o período T1, de 1985 a 1988, ser de transição, acompanhado pela vigilância dos militares e relativo questionamento de legitimidade do governo Sarney, enquanto o processo da reforma portuária já contava com uma Constituição e um governo democraticamente eleito, cuja legitimidade garantiu o rito processual de aprovação da lei 8.630/93, na qual pesou toda a turbulência decorrente da crise política que resultou no *impeachment* do presidente.

Acerca dos eventos externos ao subsistema da política, não se pode pontuar transformações relevantes nas condições socioeconômicas entre os dois períodos. Já a opinião pública e as coalizões de governabilidade são elementos válidos para pontuar algumas distinções. Na discussão da reforma portuária, a cisão entre as perspectivas nacionalista e liberal aparenta ter ficado mais nítida. Todavia, não se observou nenhuma alteração nas coalizões de governabilidade no Congresso, com a proeminência de políticos tradicionais conservadores. Assumiu um presidente carregado de retórica liberal e disposto a conter o corporativismo, porém sem proximidade e experiência com o Congresso, substituído, posteriormente, pelo vice-presidente Itamar Franco, alinhado à perspectiva Industrial Nacional Corporativa e bem relacionado com o Congresso.

Quando comparamos a estrutura de oportunidades de coalizão de longo prazo, o grau de consenso necessário para maiores transformações na política apresenta-se relativamente menor no T2 em comparação com o T1. Isso porque a identificação com os valores Industriais Nacionais Corporativos era tão significativa que não deixava espaço para gerar consenso com alguma ruptura naquele momento. Embora o T2 tenha sido marcado por polarização, principalmente entre privatizantes e corporativos, relativo consenso foi construído sobre a participação do setor privado, de forma limitada e incremental, na prestação dos serviços de operação portuária, tal como se concretizou com a promulgação da lei 8.630/93. Em ambos os períodos, a posição entre centralização e descentralização foi mais dúbia, enquanto o debate sobre participação estrangeira nas atividades do TMC apresentou mais dificuldade e maiores custos para gerar modificações, principalmente no T1, e não apresentou relevância no T2.

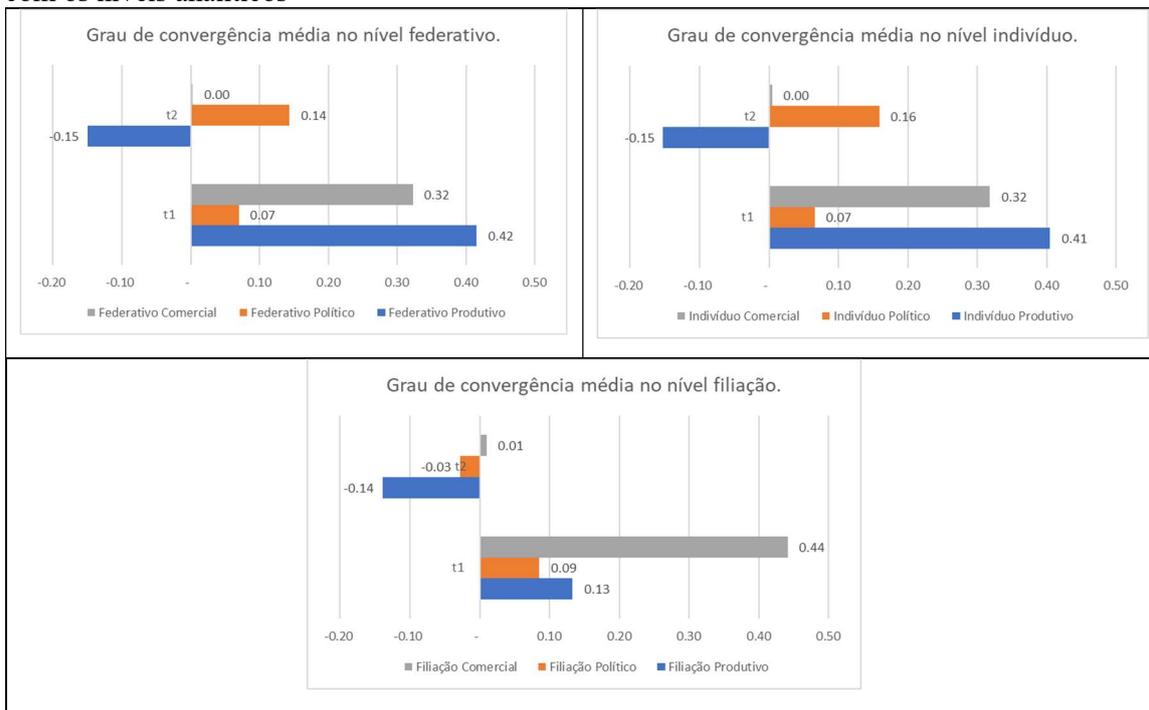
O subsistema da política nos dois períodos foi marcado pela participação de associações sindicais de portuários, grupos de interesse diretamente ligados ao setor, burocracias da Marinha Mercante e da Companhia de Docas e políticos com bases eleitorais em cidades ligadas à atividade portuária. Não foi possível verificar a participação de grupos mais heterogêneos ou fora da comunidade específica ligada a política, certamente pela natureza técnica e especializada que define a própria política.

5.2. A COMPARAÇÃO DA DINÂMICA ENTRE ATORES E O SISTEMA DE CRENÇAS CENTRAIS DA POLÍTICA: TENDÊNCIA À POLARIZAÇÃO

O sistema de crenças é uma categoria central no ACF. A partir das posições dos atores e suas alterações frente aos valores e às crenças é possível explicar as transformações na política. Contudo, a literatura aponta para uma polarização prévia entre coalizões no subsistema, que irá promover mudanças na política se a ação política lograr êxito. Torna-se, assim, necessário a comparação dessa dinâmica das coalizões no subsistema em função do tempo. Dessa forma, esse tópico levou em consideração o grau de convergência dos atores nos três níveis analíticos.

Abaixo está a sistematização em gráficos dos dados retirados dos índices de convergência aos paradigmas nos dois instantes por nível de agrupamento de unidade de análise. Quanto mais o grau de convergência tende a 1, maior homogeneidade positiva dos atores a confirmar a manutenção da orientação de política de TMC proveniente do legado militar. Quanto mais o grau tende a -1, maior homogeneidade dos atores a contestar o status quo, enquanto mais próximo de zero significa clivagem entre os atores na posição frente aos paradigmas, ou seja, menos homogeneidade. Cada gráfico compara os dois períodos com o nível de agregação: federativo, filiação e individual.

Figura 09: Comparação entre t1 e t2 em função do grau de convergência ao sistema de crença de acordo com os níveis analíticos



Fonte: Elaboração própria.

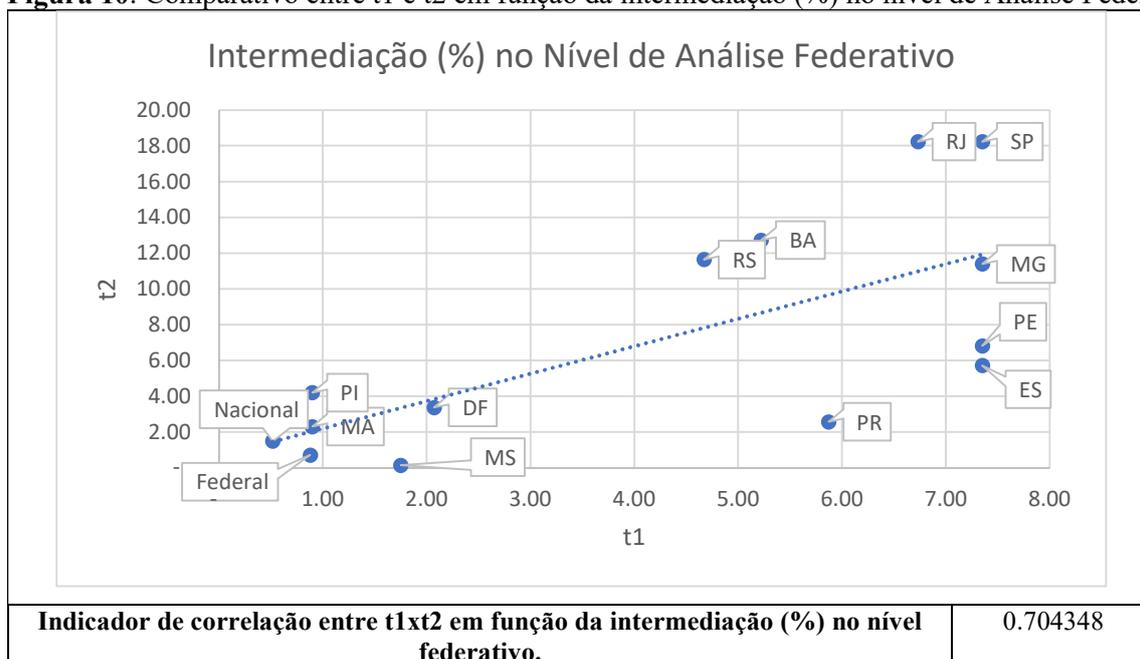
De forma geral, o T1 apresentou convergência para status quo nos três paradigmas, com o menor grau de convergência em relação ao aspecto corporativo (paradigma político, na cor laranja). Já no T2 é possível verificar grau de convergência negativo (média de -0,15) nos três níveis em relação à centralização (produtivo, em azul) e convergência de 0,01 para o protecionismo (comercial, em cinza). Somente no nível de filiação partidária há leve divergência contra perspectiva corporativa (-0,03) no T2. Também de forma geral, podemos inferir maior clivagem em T2 do que em T1 porque o grau de convergência dos atores para as posições ficou mais próximo a zero.

O paradigma comercial, que apresentou forte homogeneidade em torno da convergência em T1 para os três níveis de análise, deixa de ter relevância em relação a frequência e centralidade via intermediação. Portanto, sobre a relação entre os atores e o sistema de crenças no subsistema, podemos inferir que enquanto T1 tendeu a homogeneidade positiva na manutenção do status quo, T2 apresenta certa clivagem, principalmente nos níveis de análise federativo e individual, enquanto no nível de filiação, há maior clivagem em torno das posições corporativa e de centralização.

5.3. A ANÁLISE DA AÇÃO COORDENADA DOS ATORES NOS DOIS INSTANTES: AUMENTO DA CONCENTRAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DOS ATORES NAS REDES

A comparação da **ação coordenada** realizada pelos atores nos três níveis de unidade de análise das redes monomodal em T1 e T2 consistiu em dois indicadores: o percentual de intermediação (*betweenness*) correspondente à centralidade que cada nó (nível de análise) ocupa, e o percentual de frequência de cada ator nas declarações para mensurar o nível de participação. O levantamento desses indicadores partiu da premissa de que um ator age de forma coordenada quando se posiciona explicitamente a favor ou contra um outro ator, instituição ou proposta de lei.

No nível federativo, chegamos ao seguinte gráfico de dispersão em função do percentual de intermediação (*betweenness*). No gráfico estão presentes somente os agrupamentos federativos que participaram efetivamente dos dois períodos. É possível observar uma correlação positiva de 0,7043 no percentual de intermediação exercido pelos atores correspondentes às unidades federativas nos dois instantes, representada pela curva ascendente de tendência. Isso significa que os atores aumentaram ainda mais o nível de intermediação em T2 em comparação à T1.

Figura 10: Comparativo entre t1 e t2 em função da intermediação (%) no nível de Análise Federativo

Unidade de análise federativa	T1 - Intermediação (%)	T2 - Intermediação (%)
RJ	6.73	18.24
SP	7.35	18.24
BA	5.22	12.73
RS	4.67	11.65
MG	7.35	11.40
PE	7.35	6.83
ES	7.35	5.73
PI	0.90	4.21
DF	2.07	3.38
PR	5.87	2.58
MA	0.90	2.31
Nacional	0.52	1.50
Federal	0.88	0.72
MS	1.75	0.15

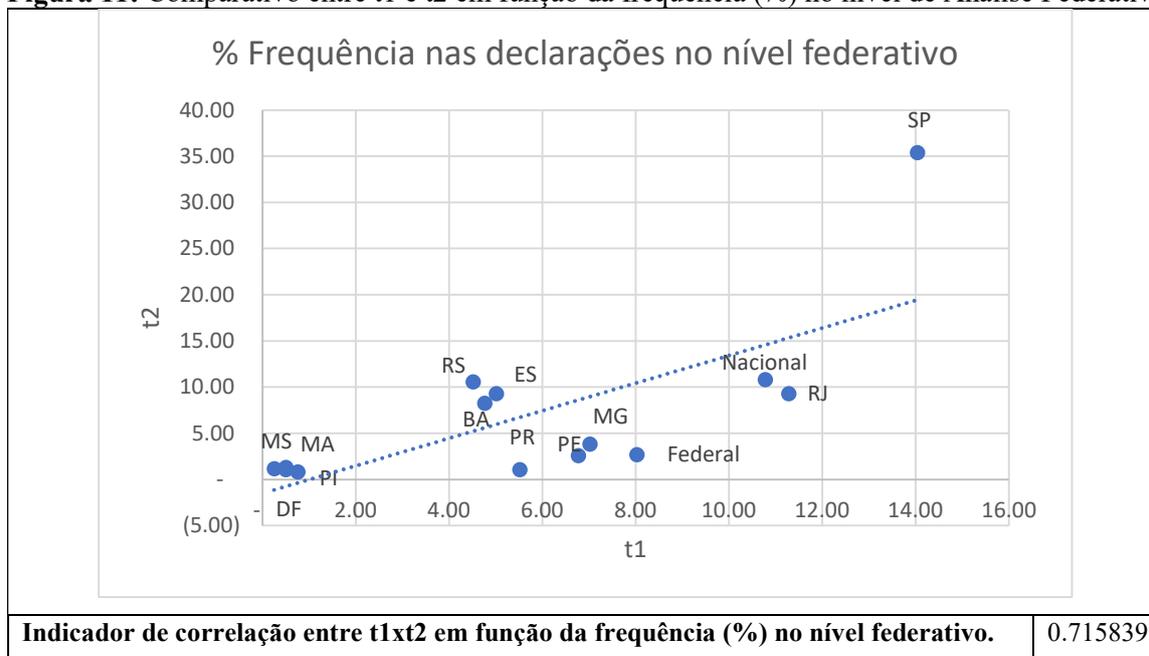
Fonte: Elaboração própria.

A partir da descrição acima é possível observar a repetição do baixo grau de intermediação do conjunto de atores que compõem o agrupamento federal. Todavia, essa posição mais periférica na rede é compensada pela importância do *policy broker* e do *veto player* do presidente e dos relatores, com o poder de revogar ou sancionar a formulação das leis. É possível também destacar a proeminência das bancadas do RJ e SP nos dois instantes e a participação mediana de estados como BA, PR, ES e MG.

A partir da linha de tendência do gráfico comparativo de frequência das unidades federativas é possível observar a correlação positiva de 0,7158. Isso significa que, em termos

gerais, a frequência dos atores em T2 tende a aumentar em comparação a T1, certamente decorrente da participação dos estados de SP, RS, ES e BA, enquanto os demais estados mantiveram-se com a mesma intensidade em ambos os instantes, como se pode observar no gráfico abaixo.

Figura 11: Comparativo entre t1 e t2 em função da frequência (%) no nível de Análise Federativo



Unidade de análise federativa	T1 - frequência (%)	T2 - frequência (%)
SP	14.04	35.38
Nacional	10.78	10.79
RS	4.51	10.56
RJ	11.28	9.28
ES	5.01	9.28
BA	4.76	8.24
MG	7.02	3.83
Federal	8.02	2.67
PE	6.77	2.55
PI	0.50	1.28
MS	0.25	1.16
PR	5.51	1.04
MA	0.50	1.04
DF	0.75	0.81

Fonte: Elaboração própria.

Ao compararmos a participação dos nós é possível, mais uma vez, ver a destacada participação do estado de SP. Os entes agremiados na unidade federal obtiveram mais destaque na participação do que na intermediação, enquanto as associações nacionais (sindicatos e

associações patronais) também obtiveram destaque bem próximo ao estado do RJ, segundo estado com maior participação nos dois momentos. Os estados da BA, RS e ES compõem um grupo com participação dobrada em T2 em comparação a T1, enquanto MG, PE, PR perderam espaço no segundo período. Os demais estados como PI, MA, MS e DF não apresentaram posição relevante pois não chegaram a ultrapassar 2% de frequência nos dois momentos.

A tabela seguinte apresenta a relação dos estados com percentual de intermediação de médio para alto em um período em ambos os instantes, mais as unidades de análise Federal e Nacional de acordo com a coalizão correspondente a partir do grau de convergência para cada paradigma.

Tabela 23: Relação dos principais atores no nível federativo e as coalizões correspondentes em t1 e t2

Unidade de análise	t1			t2		
	Produtivo	Comercial	Político	Produtivo	Comercial	Político
BA	Pós-Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo
ES	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
Federal	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Privativo
MG	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
Nacional	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
PE	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo
PR	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo
RJ	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Liberal	Corporativo
RS	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
SP	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo

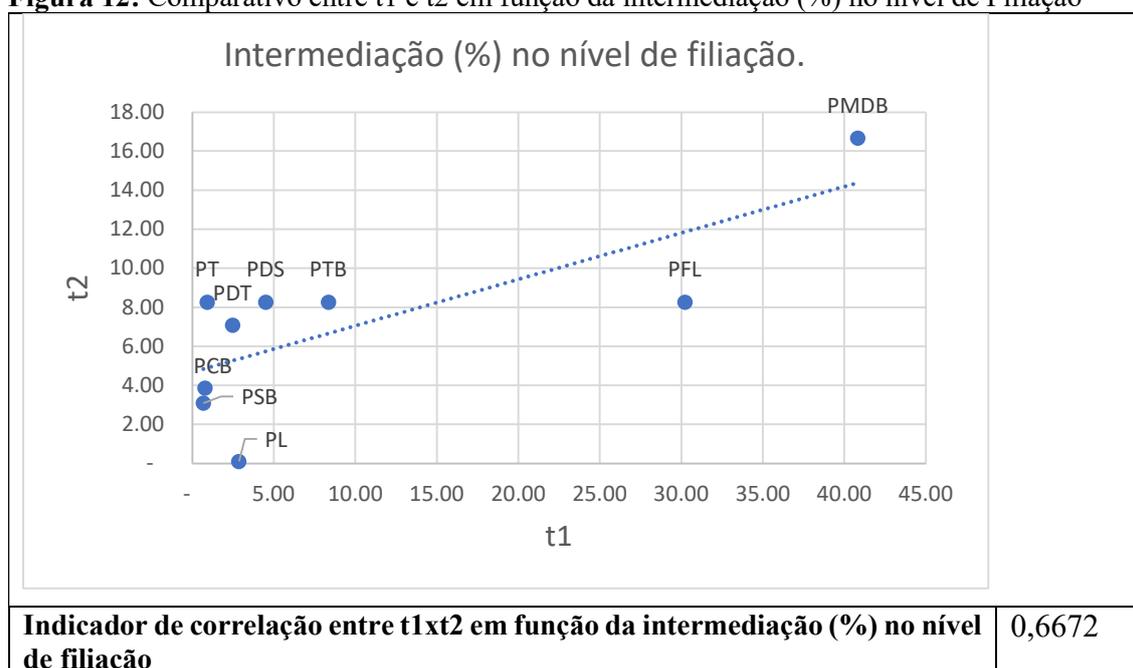
Fonte: Elaboração própria.

A principal alteração observada diz respeito à perspectiva produtiva entre industrial (centralizador) e pós-industrial (descentralizador). Essa mudança ocorre principalmente entre os estados com maior grau de intermediação e participação, tais como RJ e SP, bem como parte dos estados com intermediação e participação medianas. As exceções são PE e PR que se mantêm mais próximos à posição industrial a favor da centralização nos dois momentos. A BA apresentou movimento inverso, explicado, talvez, pela participação de entidades representativas de urbanistas no T1 a favor da descentralização e um número maior de parlamentares governistas no T2 em prol da centralização. A respeito da posição comercial, a única alteração observada foi no estado do RJ, que passa a ter uma posição de apoio à abertura ao capital estrangeiro, certamente, induzida pela posição da Associação Comercial do RJ. As principais transformações da política, mesmo de forma incremental, acabaram tendendo à coalizão do nível Federal, com a aprovação da participação do setor privado na operação

portuária em T2, confirmando que o processo decisório da lei de Modernização dos portos foi marcado por baixa homogeneidade em comparação com a constituinte.

Abaixo temos o gráfico de dispersão do grau de intermediação em função da ação coordenada no nível de análise de filiação. Somente os partidos apresentaram grau de intermediação significativo nos dois instantes, excluindo-se as associações e as empresas. Isso também pode explicar o fato de uma menor homogeneidade desse nível de análise quanto ao grau de convergência para os paradigmas quando se analisa o sistema de crenças.

Figura 12: Comparativo entre t1 e t2 em função da intermediação (%) no nível de Filiação



Unidade de análise no nível de filiação	T1 - Intermediação (%)	T2 - Intermediação (%)
PMDB	40.82	16.68
PDS	4.50	8.27
PFL	30.23	8.27
PT	0.92	8.27
PTB	8.36	8.27
PDT	2.48	7.09
PCB	0.78	3.87
PSB	0.68	3.10
PL	2.86	0.11

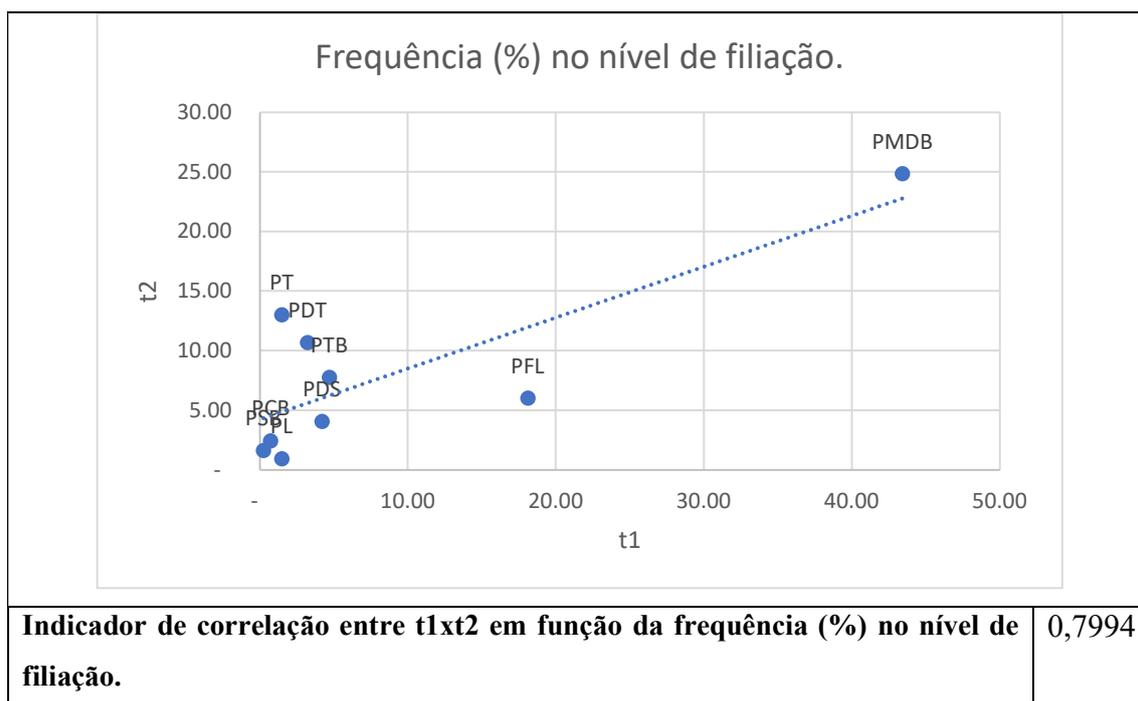
Fonte: Elaboração própria.

Embora apresente uma correlação menor que no nível federativo, a centralidade dos atores, no geral, foi superior em T2, conforme se verifica na linha de tendência com inclinação positiva. Cabe destacar que o PMDB e o PFL foram os partidos com maior redução na

centralidade da rede, reduzindo respectivamente de 40,82% para 16,68% e de 30,23% para 8,27%, mantendo-se, todavia, dentre aqueles com maior percentual de intermediação. PL e PTB também apresentaram retração na intermediação. O PL reduziu bem mais do que o PTB. Este, em conjunto com o PDS, PFL, PT e o PDT configurou o segundo pelotão com maior participação em T2, atrás apenas do PMDB. O PT e o PDT chamam a atenção pela ascensão na participação. PSB e PCB, embora não apresentem percentual de intermediação tão alto, ampliaram bastante esse indicador desde o T1. É possível notar que esses partidos aumentaram a correlação em detrimento à redução da centralidade ocupada pelo PMDB e PFL.

Como é possível verificar no gráfico abaixo, a frequência no nível de filiação apresenta correlação positiva mais forte do que a intermediação. O espaço ocupado pelo PMDB é de longe o mais representativo nos dois períodos. O partido apresenta um percentual de frequência de aproximadamente o dobro em relação ao PFL no T1, e ao PT, no T2.

Figura 13: Comparativo entre t1 e t2 em função da Frequência (%) no nível de Filiação



Unidade de análise no nível de filiação	T1 - frequência (%)	T2 - frequência (%)
PMDB	43.42	24.83
PT	1.49	12.99
PDT	3.23	10.67
PTB	4.71	7.77
PFL	18.11	6.03
PDS	4.22	4.06
PCB	0.74	2.44

PSB	0.25	1.62
PL	1.49	0.93

Fonte: Elaboração própria.

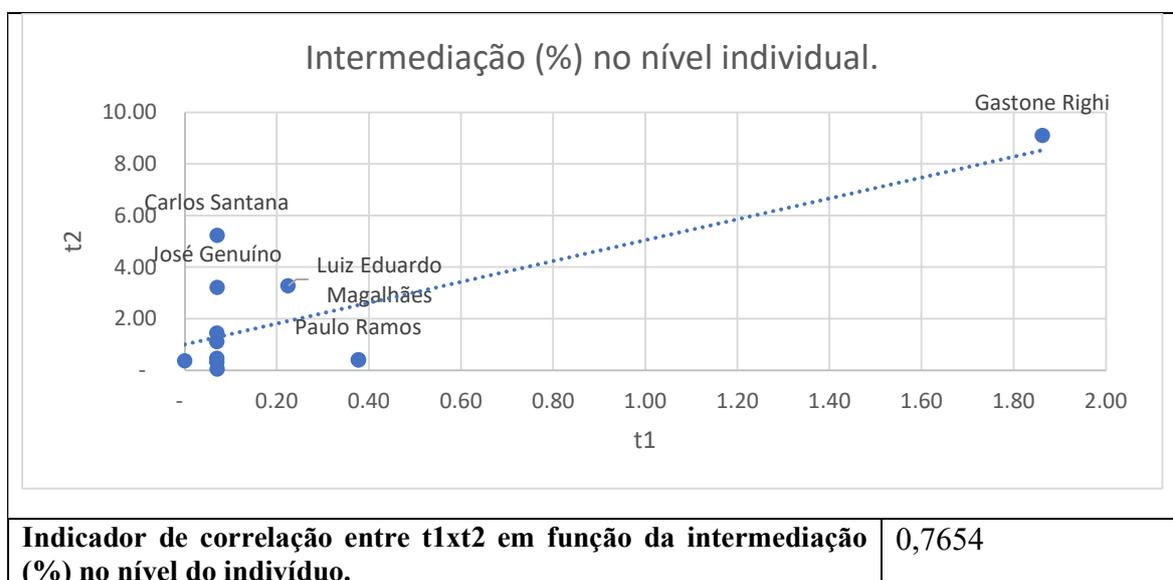
Portanto, não foi o PMDB que necessariamente perdeu espaço no protagonismo do processo, ilustrado pelo tamanho do nó correspondente à frequência. Foram os demais partidos que aumentaram, com tendência à concentração da participação (frequência) em menor quantidade de partidos. O PFL foi o partido com maior retração em termos relativos, cujo espaço foi ocupado pelos demais partidos que ascenderam. No nível de análise federativo a posição quanto a centralização obteve a maior transformação entre os partidos, de industrial (centralizador) para pós-industrial (descentralizador). As exceções foram o PDS e o PTB que se mantiveram em apoio à centralização. O PT, único identificado como pós-industrial, seguiu na mesma posição.

Tabela 23: Relação dos principais atores no nível filiação e as coalizões correspondentes em t1 e t2

Nome	t1			t2		
	Produtivo	Comercial	Político	Produtivo	Comercial	Político
PCB	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
PDS	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Privativo
PDT	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
PFL	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Liberal	Privativo
PL	Pós-industrial	Nacional	Privativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
PMDB	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
PSB	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
PT	Pós-industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
PTB	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo

Fonte: Elaboração própria

No nível individual de análise só foi possível verificar, conforme disposto no gráfico abaixo, a incidência de 12 deputados com percentual de intermediação nos dois períodos. Neste nível há uma maior dispersão na intermediação. A amplitude entre mínima e máxima foi bem menor que nos demais níveis em ambos os períodos.

Figura 14: Comparativo entre t1 e t2 em função da intermediação (%) no nível de Análise Individual

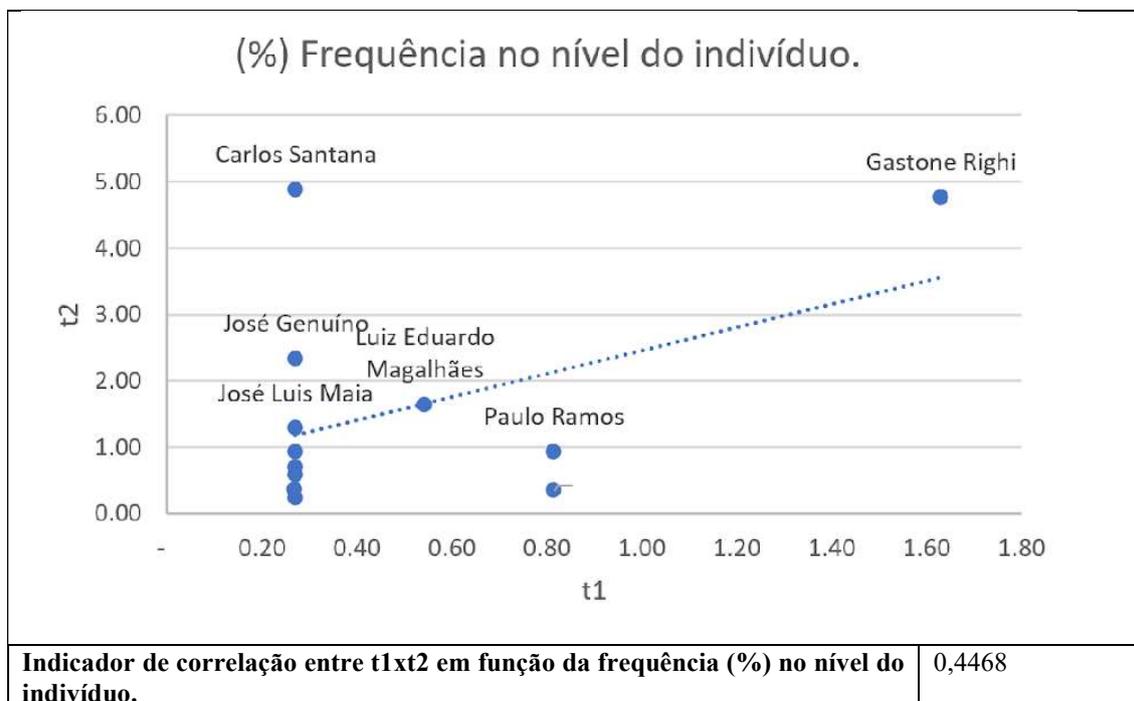
Unidade de análise	t1- Intermediação (%)	t2- Intermediação (%)
Gastone Righi	1.86	9.11
Carlos Santana	0.07	5.24
Luiz Eduardo Magalhães	0.22	3.29
José Genoíno	0.07	3.23
Ricardo Izar	0.07	1.46
José Luís Maia	0.07	1.13
Luís Salomão	0.07	0.49
Roberto Freire	0.37	0.42
Paulo Ramos	0.37	0.42
Luís Roberto Ponte	0.00	0.38
Rose de Freitas	0.07	0.34
Sigmaringa Seixas	0.07	0.06

Fonte: Elaboração própria.

Não obstante a forte dispersão é possível verificar correlação positiva no percentual de participação nos dois processos decisórios. Isto significa dizer que os atores aqui elencados conseguiram uma posição mais central na rede no T2 em comparação ao momento anterior. Talvez seja pertinente predicar essa diferença à distinta natureza dos referidos processos decisórios. Em T1 foi o processo constituinte, em T2 foi o processo de aprovação de Lei Ordinária sobre um tema específico. O deputado Gastone Righi (PDT-SP) destaca-se nas redes nos dois momentos, o que o colocou em uma posição ainda mais central. Carlos Santana (PT-RJ), Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA) e José Genoíno (PT-SP) formam um segundo grupo com significativos ganhos na centralidade da rede durante o processo decisório da Lei de

Modernização dos Portos. Quando observamos a frequência no gráfico e tabela abaixo, é possível verificar uma correlação (0,4468) menor do que a encontrada na intermediação, o que indica uma maior pulverização da participação dos atores.

Figura 15: Comparativo entre t1 e t2 em função da frequência (%) no nível de Análise Individual



Unidade de análise	t1- Frequência (%)	t2- Frequência (%)
Carlos Santana	0,27	4,87
Gastone Righi	1,63	4,76
José Genoíno	0,27	2,32
Luiz Eduardo Magalhães	0,54	1,62
José Luís Maia	0,27	1,28
Paulo Ramos	0,82	0,93
Luís Roberto Ponte	0,27	0,93
Ricardo Izar	0,27	0,70
Rose de Freitas	0,27	0,58
Sigmaringa Seixas	0,27	0,36
Roberto Freire	0,82	0,35
Luís Salomão	0,27	0,23

Fonte: Elaboração própria.

Também aqui o deputado Gastone Righi apresenta significativo destaque na participação, com 4,76% em T2. Já Carlos Santana (PT-RJ) foi o que obteve maior amplitude de participação no segundo instante. José Genoíno (PT-SP) e Luís Eduardo Magalhães (PFL-

BA) também merecem destaque no aumento da participação, enquanto Roberto Freire (PP-SP) e Luís Salomão reduziram a participação.

Tabela 24: Relação dos principais atores no nível individual e as coalizões correspondentes em t1 e t2

Nome	T1			T2		
	Produtivo	Comercial	Político	Produtivo	Comercial	Político
Carlos Santana	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
José Genoíno	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
Gastone Righi	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo
José Luís Maia	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Privativo
Luís Roberto Ponte	Industrial	Nacional	Privativo	Industrial	Nacional	Corporativo
Luís Salomão	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
Luiz E. Magalhães	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo
Paulo Ramos	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo
Ricardo Izar	Industrial	Nacional	Corporativo	Pós-industrial	Nacional	Corporativo
Roberto Freire	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo
Rose de Freitas	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo
Sigmaringa Seixas	Industrial	Nacional	Corporativo	Industrial	Nacional	Corporativo

Fonte: Elaboração própria.

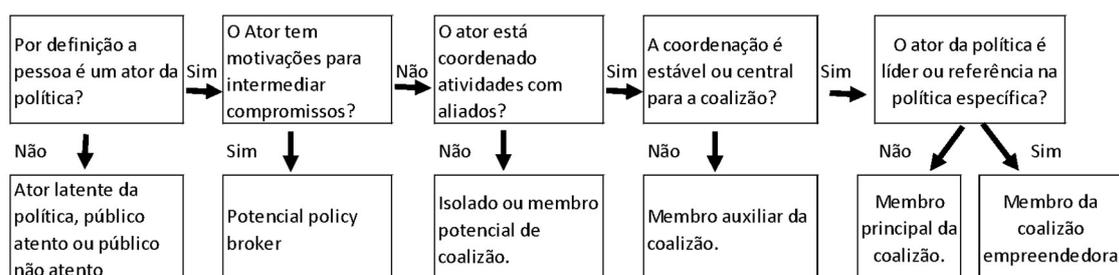
O deputado Gastone Righi se manteve na Coalizão Industrial Nacional Corporativa nos dois momentos. Já os deputados José Genoíno (PT/SP) e Carlos Santana (PT/RJ) passaram para a Coalizão Pós-industrial, mas se mantiveram como nacionais corporativos. Já o deputado Luís Eduardo (PFL/BA) não teve coalizão identificada em nenhum dos períodos, mas foi fundamental na articulação do PFL e da bancada baiana, como relatado no capítulo de análise da Lei de Modernização dos Portos. O nível individual de análise apresentou a maior fragmentação. Todavia, foi possível observar ascensão na participação e centralização dos atores nos três níveis, com tendência à concentração com base no grau de correlação. Foi possível também identificar que os atores nos diversos níveis de agregação apresentaram alteração na coalizão, principalmente, de industrializados para pós-industrializados, embora o grau de convergência para a perspectiva pós-industrial tenha sido leve, com tendência a zero, principalmente no nível de filiação.

Embora tenha-se identificado a ascensão da migração, entre T1 e T2, dos atores nos três níveis de agregação em direção a descentralização, os *veto players* nos respectivos níveis se mantiveram a favor da centralização. Foram estes: Relator José Carlos Aleluia, Presidente Itamar Franco e Gastone Righi no nível individual; a Comissão de Sistematização e o PTB no nível de filiação; e Federal no nível federativo. Ao mesmo tempo não se verificou embate relevante sobre este aspecto na dimensão da ação coordenada tal qual ocorreu acerca do monopólio do poder público sobre as atividades do TMC.

5.4. CARACTERIZAÇÃO DAS COALIZÕES A PARTIR DA COMPARAÇÃO ENTRE T1 E T2: A DOMINÂNCIA DA COALIZÃO PÓS-INDUSTRIAL NACIONAL CORPORATIVA

A partir dessa comparação acerca da dinâmica das coalizões no subsistema da política foi possível caracterizar as coalizões com base em Weible et al (2019). O primeiro atributo para uma coalizão de defesa consiste na definição dos atores. O número de atores depende da intensidade dos conflitos, do nível de atenção atraída, e se essa atração é recente ou antiga. O tamanho do grupo afeta a capacidade de organização. O ACF costuma distinguir atores no centro e na periferia da coalizão, alguns de curta e outros de longa duração. A figura 1 traz um fluxograma para identificação dos tipos de atores: *policy broker*, isolado, auxiliar, membro relevante e membro empreendedor.

Figura 16: Fluxograma da tipificação de atores no subsistema da política



Fonte: Traduzido de Weible et al (2018, p. 9).

É possível indicar no primeiro atributo a identificação dos atores no nível individual de análise, e dos distintos tipos: latente, atento, potencial ou auxiliar. Neste sentido, como achados da pesquisa, cabe ressaltar o papel representado pelo empresário Jorge Gerdau, em T2, por organizar e liderar a AEI (Aliança Empresarial Integrada), identificado como ator relevante da Coalizão Pós-Industrial Liberal Privatizante, ou, provavelmente, membro empreendedor. Também, nesse período, destacou-se o ex-presidente Fernando Collor como empreendedor a favor da privatização por seu papel na coordenação e iniciativa de propor ruptura com a trajetória vigente na política. Diferentemente do Presidente Itamar Franco, da Coalizão Industrial Nacional Corporativa, que assumiu uma posição mais próxima de *policy broker* ao buscar intermediar o consenso. O mesmo papel de conciliador pode-se afirmar em relação aos relatores das comissões no processo decisório da constituinte e da reforma portuária. Dentre os parlamentares destacou-se o deputado Gastone Righi (PTB-SP) pela participação tanto na constituinte quanto no processo legislativo de decisão da Lei 8.630/93. Righi usou de forte articulação com integrantes das demais coalizões e relação intensa com os portuários, sua base

parlamentar, os quais estão bem próximos do tipo latente, conforme classificação operada por Weible *et al* (2018).

O segundo atributo para caracterizar as coalizões é o sistema de crenças. A esse respeito, Weible *et al* (2019, p. 10 – 12), destacam três desafios: a) interesses como principal motivação; b) identificar e mensurar os diferentes níveis do sistema de crenças; c) verificar os *core beliefs* via teoria cultural.⁴⁰ O terceiro atributo é a coordenação das atividades políticas, também utilizada para delinear a ação dos atores e a composição das coalizões a partir da frequência e centralidade em três níveis de análise. A coordenação envolve: uso estratégico de informações via narrativas e discursos, lobby, litígio, protestos e outras formas de desobediência civil, e negociação de acordos entre oponentes para chegarem a soluções ganha-ganha. A ação coordenada ocorre em redes sociais, nas ruas e nas arenas decisórias (WEIBLE *et al*, 2019, p. 12-13). A coordenação pode ser classificada entre forte e fraca como disposto na figura abaixo.

Figura 17: Resumo das duas formas de coalizões dotadas de coordenação

Duas formas de coordenação	Coordenação forte	Atividades acordadas e reconhecidas pelos atores da coalizão.	<ul style="list-style-type: none"> - Formulação e implementação de um plano comum. - Compartilhamento de recursos.
	Coordenação Fraca	Atividades que estão em sintonia acerca dos objetivos em comum, mas não necessariamente acordadas.	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoramento do uso dos recursos e adequação de estratégias com mudança correspondente de atitudes. - Entendimento da posição e nichos dos aliados aderido a comportamento complementar.

Fonte: Extraído e traduzido de Weible *et al* (2019, p. 28).

O segundo atributo (características das coalizões e o sistema de crenças) e o terceiro atributo (a coordenação das atividades políticas) foram analisados com o uso de redes que permitiram verificar o predomínio da Coalizão Industrial Nacional Corporativa, a qual mais se aproxima de uma ação coordenada forte nos dois períodos estudados. Os portuários organizaram-se tal qual movimento sindical em coordenação com a burocracia estatal e utilizaram-se da representação política para garantir o protecionismo e a continuidade de teor corporativo: prestação direta dos serviços ligados ao TMC via corporações públicas. No segundo período nota-se uma coordenação fraca pela Coalizão Pós-industrial Liberal Privatizante e pela Pós-industrial Nacional Privatizante. Todavia, inicialmente, embora com o alinhamento da mídia e a ação empreendedora do Presidente da República para modificar a

⁴⁰ Por conta das dificuldades na identificação dos *core beliefs*, restringiu-se, nesta pesquisa, ao *policy core beliefs*.

política, essas ações não foram suficientes devido à ausência de um plano comum. A coalizão em torno da privatização conseguiu a garantia dos Terminais de Uso Privativo (TUPs) e a privatização dos terminais, não apresentando resistência em relação à decisão de que os portos deveriam seguir sob exploração direta e centralizada na União. Não obstante, confrontaram-se com a mobilização sindical, inclusive com a capacidade de paralisar operações portuárias, de atores participantes da Coalizão Industrial Nacional Corporativa, auxiliada pela Pós-Industrial Nacional Corporativa. Esperava-se atuação mais incisiva da Coalizão Pós-Industrial Nacional Corporativa que contou com maior adesão de atores nos três níveis de análise. No entanto, ela assumiu um papel mais de apoiador.

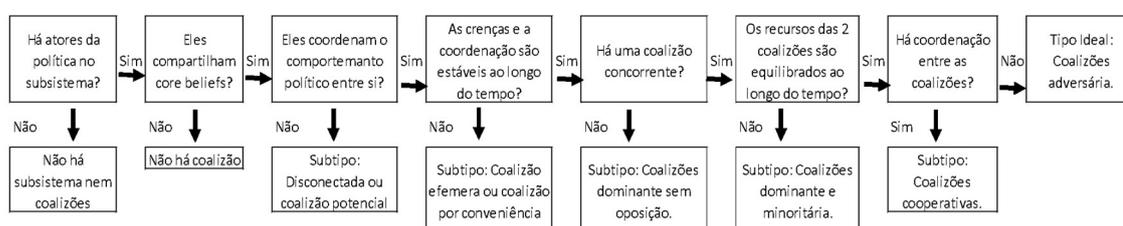
No nível federativo os atores no agrupamento Federal apresentaram baixa centralidade na rede, compensada com o papel de *policy broker* e *veto player* nos processos, contando, na formulação das leis, com o poder de revogar ou sancionar de um presidente ou dos relatores na formulação das leis. É possível também destacar a proeminência das bancadas federais do RJ e SP nos dois instantes, e a participação mediana de estados como BA, PR, ES e MG, com forte comércio exterior e dependentes dos portos para escoar sua produção. Dentre os partidos com maior centralidade, chama a atenção a mudança do PFL, que passa para a Coalizão Pós-Industrial Liberal Privativa, e a manutenção do PDS como Industrial Nacional Privativo. Os demais partidos com centralidade relevante, dentre eles o PMDB, saíram da Coalizão Industrial Nacional Corporativa para a Pós-Industrial Nacional Corporativa, quando não mantiveram a posição neste último, tal como o PT. No nível individual, o deputado Gastone Righi (PTB-SP) manteve a sua posição na Coalizão Industrial Nacional Corporativa nos dois momentos. Já os deputados José Genoíno (PT/SP) e Carlos Santana (PT/RJ) mantiveram-se na Coalizão Nacional Corporativa, enquanto o deputado Luís Eduardo (PFL/BA) manteve-se como peça importante na articulação do PFL e da bancada baiana.

O quarto atributo são justamente os recursos, a capacidade dos atores dentro da coalizão para influenciar o processo decisório como, por exemplo, apoio público, número de aliados estáveis, acesso a autoridades eleitas ou não, dinheiro, informações técnicas e científicas e liderança. A importância de cada recurso está atrelada ao sistema político e à temática da política. A Coalizão Industrial Nacional Corporativa, em forte coordenação com a Pós-industrial Nacional Corporativa, soube utilizar de forma coordenada parte desses recursos, principalmente no T2, para defender o viés corporativo, muito embora a posse de mais recursos não significou necessariamente mais chances de êxito, tal como ficou claro na coordenação fraca estabelecida entre as Coalizões Pós-industrial Liberal e Pós-industrial Nacional Privatizante, ou seja, a favor da privatização, as quais tiveram acesso à mídia e, inicialmente,

permeabilidade ao executivo, mas se reposicionaram em tom conciliador com a coalizão Industrial Nacional Corporativa.

Por fim, a estabilidade da coalizão é o último atributo destacado na caracterização. Esse atributo está atrelado às mudanças na coalizão e na política ao longo do tempo. Assim, foi possível identificar tipologias de coalizões em função do tempo, observando os quatro atributos anteriores para testar as cinco hipóteses descritas no fluxograma disposto na figura abaixo. O tipo ideal de coalizão de defesa é justamente aquele que atende às cinco hipóteses. Já a condição mínima para a existência de uma coalizão é o compartilhamento de crenças.

Figura 18: Fluxograma de descrição do Tipo Ideal de Coalizão e subtipos



Fonte: Extraído e traduzido de Weible et al (2019, p. 15).

A figura apresenta o leque de tipologias desde a coalizão potencial, restrita ao compartilhamento de crenças, ao tipo ideal, quando se identificam coalizões adversárias. Essas últimas compartilham crenças, coordenam ações, são estáveis, há coalizão adversária, há um estável equilíbrio no acesso aos recursos entre as coalizões adversárias e não há coordenação entre as coalizões adversárias. No contexto desta pesquisa, no T1, é possível caracterizar a Coalizão Industrial Nacional Corporativa como uma coalizão dominante sem oposição. Já no tempo 2, a referida coalizão encontra, inicialmente, a coalizão entre Pós-industrial Liberal Privatizante e Pós-industrial Nacional Privatizante, em favor da privatização, como antagonista. Todavia, se tomarmos por referência o processo constituinte, veremos que não houve equilíbrio no acesso e na administração de recursos, sendo que a relação não seria entre uma coalizão dominante e outra minoritária. Mas, observando-se somente o T2, poderiam ser classificadas como coalizões cooperativas com tendência para coalizões adversárias, devido ao potencial de antagonismo entre ambas, principalmente acerca da participação pública na exploração das atividades ligadas ao TMC. Se o foco recair no período de 1991 a 1993, nota-se que cada uma utilizou os recursos disponíveis, tais como acesso a mídia e alinhamento com o executivo, no caso da coalizão privatizante, movimento sindical e a permeabilidade no Congresso, no caso da

Industrial Nacional Corporativa. Ademais, inicialmente, o contexto de polarização foi arrefecido com o impeachment do presidente Collor e o papel de *policy broker* exercido pelo presidente Itamar Franco.

Portanto, o subsistema na primeira tentativa de reforma portuária (T2) pode ser classificado como colaborativo, quando adversários atuam de forma coordenada (*cross-coalition*) com possibilidades de soluções ganha-ganha, enquanto o oposto é adversativo com soluções ganha-perde. A dinâmica do subsistema também interfere, como o nível da decisão (de local a nacional) e a disposição individual dos atores, em construir uma solução.

A confluência em torno da posição corporativa e a mudança do *policy broker* e dos partidos relevantes para uma posição em prol da privatização corrobora com o arranjo incremental de regulação e implementação da TMC. Isso é confirmado pela lentidão das outorgas dos terminais, da formalização da privatização da operação portuária, que já era feita por empresas estivadoras, e da manutenção do poder público da União administrando os portos de carga geral e intermediando a força de trabalho.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando as questões colocadas para o trabalho, por que os marcos regulatórios aprovados entre 1985 e 1993, a Constituição de 1988 e a Lei de Modernização dos Portos não foram suficientes para superar a condição de precariedade e desintegração da infraestrutura e atividade marítima no Brasil? Como e quais coalizões de defesa incidiram sobre a Política do Transporte Marítimo de cargas no Brasil no período estudado e quais foram as crenças e os valores delineadores dessas coalizões?

O estudo identificou três paradigmas predominantes que circunscrevem as crenças centrais na definição da política para o Transporte Marítimo de Cargas (TMC): decisão sobre a responsabilidade do ente federado responsável pela produção da política; escolha entre o poder público ou privado na exploração dos serviços inerentes ao setor; opção pela abertura ou não da participação internacional na prestação do serviço de operação portuária e navegação nas costas do país. Para isso, empregou como recurso analítico as categorias e hipóteses básicas do *Advocacy Coalition Framework* (ACF). O modelo tem três principais preocupações: o que gera ou não mudanças nas políticas públicas, como são definidos os sistemas de crenças que provocam antagonismos no processo decisório das políticas e como as coalizões atuantes no subsistema da política são caracterizadas.

Essas três perspectivas formaram a base para a demarcação das coalizões. Dentro das oito possibilidades levantadas a partir da literatura, foram identificadas: a Industrial Nacional Corporativa, a favor também da centralização e exclusividade do poder público para regular a política e contra a participação estrangeira nas atividades do setor; A Pós-industrial Nacional Corporativa, distinta da última ao se posicionar a favor da descentralização; a Pós-Industrial Nacional Privatizante, diferencia-se da anterior por advogar em defesa do setor privado na operacionalização de terminais e nas linhas de navegação; e a Pós-Industrial Liberal Privatizante, em favor da participação privada e do capital estrangeiro. Essas quatro, em termos práticos, na dimensão da ação coordenada, constituíram-se em duas coalizões antagônicas em torno da privatização no processo decisório da Lei de Modernização dos Portos (1993).

O trabalho permitiu compreender a ontologia do processo de mudança da política pelo sistema de crenças e as características básicas das coalizões, delimitadas por meio da análise de dois processos políticos: a Assembleia Nacional Constituinte (1986 a 1988) e a Lei de Modernização dos portos (1991 a 1993). No processo constituinte, não se verificou conflito relevante em torno das crenças centrais da política. Houve um amplo debate sobre ações dos governos militares, mas a política pouco foi alterada em relação aos paradigmas vigentes desde

então. Essa compreensão se tornou evidente pelo predomínio da Coalizão Industrial Nacional Corporativa nos três níveis de análise: individual, filiação/agremiação, e unidade federativa.

Pouco menos de 5 anos após o fim da constituinte o projeto de lei apresentado pelo Governo Collor (PRN), em 1991, apresentou outros contornos. A proposta era mais convergente com as crenças da coalizão a favor da privatização. O tensionamento se deu, sobretudo, em relação à participação do setor privado na exploração dos portos. Diferentemente do momento anterior, este período foi marcado por maior clivagem, dando assim pistas de como seriam as tentativas posteriores de regulação do setor. A Coalizão Industrial Nacional Corporativa associou-se a Pós-industrial Nacional Corporativa frente à Pós-industrial Liberal Privatizante em conjunto com a Pós-industrial Nacional Privatizante. O resultado foi o domínio do primeiro grupo sobre o segundo.

O debate acerca da descentralização (paradigma produtivo) ganhou mais espaço, mas não experimentou tensão tal qual se deu com a disputa a respeito do modelo de inserção do setor privado na atividade portuária, como também não permeou debates como os vivenciados no processo constituinte a propósito da participação estrangeira nas atividades de navegação. Talvez, não por acaso, esse tópico pouco avançou no processo de aprendizado da política no país ao longo dos anos subsequentes. Compreender a resistência das coalizões dominantes ou a pouca importância/percepção à descentralização pode ser um bom caminho para explicar o baixo desempenho do setor no país, traduzido em desintegração e anacronismo que perduram até os dias correntes.

Delineou-se também a ampliação dos atores identificados com as crenças da perspectiva pós-industrial, principalmente durante a tentativa de reforma com a Lei de Modernização dos Portos. Todavia, esse ponto não suscitou clivagem e consecutiva ação coordenada, tal como foi descrito a respeito da decisão sobre o papel do setor privado na exploração dos portos ou dos agentes econômicos internacionais na operação de linhas navais mercantis. A dificuldade em separar as coalizões Industriais e Pós-industriais Nacionais Corporativas é uma evidência da baixa importância dada à descentralização.

A tese defendida neste trabalho reside na identificação de três polos das crenças centrais necessários para caracterizar as coalizões no subsistema da política do Transporte Marítimo de Cargas: descentralização, privatização e internacionalização. A partir do estudo empírico, verificou-se, durante o período da pesquisa, o predomínio da coalizão Industrial Nacional Corporativa, em defesa da centralização, da não privatização e da proibição de participação do capital estrangeiro nas operações portuárias, condição que criou obstáculos que impediram

mudanças significativas nas diretrizes formuladas e implementadas na política ainda durante o regime militar (1964-1985).

A pesquisa guarda limites, principalmente em relação à descrição do subsistema para além dos dois processos decisórios analisados. Estudos subsequentes poderiam ampliar o recorte temporal e contemplar demais fontes e técnicas de coletas de dados, como entrevistas e acervo midiático. Nesse sentido, análises a respeito do processo decisório sobre as emendas constitucionais que permitiram a participação de capital estrangeiro nas atividades definidoras da política, sobre a segunda tentativa de reforma, em 2013, com a Nova lei de Modernização dos Portos, sobre as reuniões das comissões deliberativas do executivo e sobre as comissões temáticas ordinárias das casas legislativas, seriam fundamentais.

Não obstante o caráter essencial do transporte marítimo, muitos partidos têm bases eleitorais no setor. O desempenho da Coalizão Industrial Nacional Corporativa se deu nesses termos. Os trabalhadores desse segmento, ampliado com a participação da burocracia do setor, são conhecidos por sua capacidade de organização e de ação intensa. Talvez nessa associação entre trabalhadores, partidos e burocracia federal resida a explicação sobre a imutabilidade da centralização administrativa marcante na política de TCM. Nesses termos, há necessidade de mais estudos para aprofundar a compreensão dos impactos dessa associação sobre as diretrizes da política. Do mesmo modo, valeria a pena analisar a composição das coalizões para além dos processos decisórios, verificando a interação dos sindicatos, entidades estivadoras, operadores portuários, empresas de navegação e exportadores com os partidos e demais agentes públicos, como também o estudo comparado do caso brasileiro com outros países como parte de uma agenda de pesquisa.

Por fim, é possível pontuar algumas contribuições resultantes deste trabalho. Um primeiro aspecto diz respeito a uma perspectiva de análise mais ampla, não limitada à política portuária em si. Isso trouxe nuances importantes para compreender como os atores se comportam e de como as tensões se alternam entre uma crença ou outra a depender da atividade. Uma segunda contribuição reside no caráter inédito do estudo sobre a política na Assembleia Constituinte. Neste sentido, foi possível precisar o início da formação das posições dos atores no momento de transição de regime político, tal como o forte nacionalismo e o estatismo do setor. Do ponto de vista metodológico, a contribuição da tese consistiu no emprego do *software* DNA para verificar as coalizões e a ação coordenada após a codificação por meio de análise de redes, utilizando indicadores para identificar o grau de convergência, a centralidade e a participação dos atores em três níveis de agregação de unidade de análise. A respeito dos aspectos teóricos do *Advocacy Coalition Framework*, as categorias propostas por Weible et al.

(2019) mostraram-se pertinentes para caracterização das coalizões, tornando possível identificar quais coalizões tenderam à sedimentação ao longo do tempo. Se não foi factível verificar achados que contradissem as hipóteses do modelo, o trabalho suscitou o questionamento da limitação do ACF para compreender o contexto internacional.

REFERÊNCIAS

- AJZEN, I.; FISCHBEIN, M. *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.1980.
- AKABASSI, Evelyne. *A Pirataria Marítima Como Ameaça À Segurança Da Navegação*. 2016. 72 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/tm/sites/www.marinha.mil.br.tm/files/file/biblioteca/trabalhos_academicos/TCC_Direito_UFF_-_A_Pirataria_Marítima_como_ameaça_à_Segurança_da_Navegação.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- ANNER, Mark; GREER, Ian; HAUPTMEIER, Marco; LILLIE, Nathan; WINCHESTER, Nik. Determinantes industriais da solidariedade transnacional: política intersindical global em três setores. *Estudos Avançados*; v. 28, n. 81, 2014.
- ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) (Org.). *Movimentação portuária cresce 2,7% em 2018*. Brasília. 2019. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/2019/02/12/movimentacao-portuaria-cresce-27-em-2018/>>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- ARAÚJO, Suely. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. Brasília: Universidade de Brasília. Programa Pós-Graduação em Ciência Política (Tese de Doutorado), 2013.
- ARDACH, Eugene. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.
- A-ROM, Kim; JING, Lu. A Study on the Evaluation of Port Competitiveness in Busan Port and Shanghai Port. *Open Access Library Journal*. 2016.
- AXELROD, Robert, *Structure of Decision: The Cognitive Map of Political Elites*. Princeton University Press, 1976.
- BALAU, Luiz Antônio Cristóvão. Aliança - Navegação e Logística. *A Importância do Porto Brasileiro no Desenvolvimento da Cabotagem – Container*. São Paulo, SP. 2009. Disponível em: <<portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/A-Importancia-do-Porto-Brasileiro-no-Desenvolvimento-da-Cabotagem---Container-Luiz-Antonio-Cristovao-Balau.pdf>>. Acesso em: 30 Ago. 2009.
- BANCO MUNDIAL (Estados Unidos). World Development Indicators: quality of port infrastructure. Quality of port infrastructure. 2019. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=IQ.WEF.PORT.XQ&country=>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- BARROILHET ACEVEDO, Claudio. Embargos comerciales en el transporte marítimo. Valparaíso. *Revista de derecho*, v. 43, 2014.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BELL-LEMUS, Carlos. Industria, puerto, ciudad (1870-1964): Configuración de Barranquilla. *Apuntes: Revista de Estudios sobre Patrimonio Cultural, Journal of Cultural Heritage Studies*, v. 21, n. 1, 2008.

BERGQVIST, R.; CULLINANE, K. Port privatisation in Sweden: Domestic realism in the face of global hype. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017.

BNDES. *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social. 2012. Relatório Consolidado: Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de gestão do Setor Portuário Brasileiro*. Ano 2012. Booz & Company do Brasil Consultores Ltda, Verax Consultoria e Projetos, Logit engenharia Consultiva e Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas: RP3*, Brasília, v. 6, n. 1, p.41-63, jan. 2015b. Semestral.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público: RP3*, Brasília, v. 3, n. 66, p.449-474, jul. 2015a. Trimestral.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRITTO, Paulo Augusto P., et al. Promoção da concorrência no setor portuário: uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 47-72, fev. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000100047&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 21 ago. 2020.

BROOKS, M. R., CULLINANE, K. P. B.; PALLIS, A. A. Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination. *Research in Transportation Business & Management*, 22, 2017.

BROWN, A. E.; STUART JR, J. Competing advocacy coalitions, policy evolution, and airline deregulation. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

CALDEIRINHA, V.; FELÍCIO, J. A.; DA CUNHA, S. F. Government policies and Portuguese port governance in the period from 2005 to 2015. *Research in Transportation Business & Management*, n. 22, 2017.

CAPELLA, A.C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M. & MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CHAO, S.L.; YU, M.M.; HSIEH, W.F. Evaluating the Efficiency of Major Container Shipping Companies: A Framework of Dynamic Network DEA with Shared Inputs, *Transportation Research Part a-Policy and Practice*, v. 117, 2018.

CHEN, P. S. L.; PATEMAN, H.; SAKALAYEN, Q. The latest trend in Australian port privatisation: Drivers, processes and impacts. *Research in Transportation Business & Management*, v.22, 2017. doi:10.1016/j.rtbm.2016.10.005.

CHIA-HONG, Lin-Liao. The Interaction between the Port and Kaohsiung City: Economy, Institution and Power. *City, Culture and Society*, v. 4, N. 1, 2013.

COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Org.). *Cidades e Portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: Dp&a, 1999.

COSTA, Ana María; SILVIA BRIEVA, Susana; IRIARTE, Liliana. Proceso de privatización, organización y competencia interportuaria en Argentina: el caso del Puerto Quequén. *Investigaciones Geográficas*, México, n. 54, p. 93-113, agosto 2004. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112004000200007&lng=es&nrm=iso>. accedido en 04 nov. 2018.

DANTAS, Roberto de Souza. Diretor de Planejamento da Secex. *A importância dos Portos para o Comércio Exterior Brasileiro*. Brasília. 2012. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/21721255-A-importancia-dos-portos-para-o-comercio-exterior-brasileiro.html>>. Acesso em: 14 abril.2012.

DE BORGER, Bruno; PROOST, Stef. 'Transport Policy Competition between Governments: A Selective Survey of the Literature'. *Economics of Transportation*, v. 1, n. 1-2, (2012), pp. 35-48.

DE LANGEN, P. W.; VAN DER LUGT, L. M. Institutional reforms of port authorities in the Netherlands; the establishment of port development companies. *Research in Transportation Business & Management*, 22, 2017. doi:10.1016/j.rtbm.2016.12.007.

OLIVERIA, Henrique Campos de. *O processo decisório de incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo Estadual da Bahia*. 130f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia. 2011.

DE PAULA, Germano Mendes; AVELLAR, Ana Paula. Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of ANTT and ANTAQ. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 2008; 237-251.

DOCTOR, Mahrukh. *Business-State Relations in Brazil: Challenges of the Port Reform Lobby*. New York: Routledge, 2017. p

DURU. Irrationality in Politics and Governance of Maritime Affairs: The Collapse of Sovereign Maritime Governance. *International Journal of e-Navigation and Maritime Economy*, v. 1.

ENRÍQUEZ, David. Uncitral y las oscilaciones del régimen jurídico del transporte marítimo internacional de mercancías. Advertencias en torno a la búsqueda de una tercera vía. *Anuario mexicano de derecho internacional*; n. 8, 2008.

ESTACHE, A., GONZÁLEZ, M.; TRUJILLO, L.. Efficiency gains from port reform and the potential for yardstick competition: Lessons from Mexico. *World Development*, v.30, n. 4, 2002. doi:10.1016/S0305-750X(01)00129-2.

FERNANDES, Anselmo Luiz Corrêa. *A organização marítima internacional e a questão da pirataria: Perspectivas para o Desenvolvimento do Comércio Marítimo Nacional*. 2012. 64 f. Monografia (Especialização) - Curso de Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Forças Armadas, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2012/FERNANDESA.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

FERREIRA, Carolina Rocha. A EVOLUÇÃO DA PIRATARIA MARÍTIMA EM ÁGUAS INTERNACIONAIS. *Cedis Working Papers: Direito, Segurança e Democracia*, Lisboa - Portugal, v. 1, n. 52, p.1-34, fev. 2017. Mensal. Disponível em: <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2017/10/CEDIS-working-paper_DSD_A-Evolução-Da-Pirataria-Marítima-Em-Águas-Internacionais.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2018.

FIORATI, Jete Jane. A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e os organismos internacionais por ela criados. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 133, n. 34, p.129-154, mar. 1997. Trimestral. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/202/r133-14.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

GALVÃO, C. B.; ROBLES, L. T.; GUERISE, L. C. 20 years of port reform in Brazil: Insights into the reform process. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017. doi:10.1016/j.rtbm.2017.01.002.

GALVÃO, Cassia Bömer. *Política de Desenvolvimento Portuário Brasileiro: uma abordagem multidimensional do período 1993-2013*. 2017. 463 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <[https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19681/2/Cassia Bömer Galvão.pdf](https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19681/2/Cassia%20Bömer%20Galvão.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

GEORGE, Rose. 'Bandeira de conveniência' e ações navais criminosas. *O Estadão*. São Paulo, 30 abr. 2011. p. 1-2. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,bandeira-de-conveniencia-e-aco-es-navais-criminosas-imp-,712864>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

GOLDBERG, David Joshua Krepel. *Regulação do Setor Portuário: Análise do novo Modelo de Concessão de Portos Organizados*. 2009. 223 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Naval e Oceânica, Escola Politécnica, USP, São Paulo, 2009.

GONG, Stephen X. H.; CULLINANE, Kevin, FIRTH, Michael *et al.* 'The Impact of Airport and Seaport Privatization on Efficiency and Performance: A Review of the International Evidence and Implications for Developing Countries', *Transport Policy*, v. 24, 2012.

GONZÁLEZ LAXE, Fernando. - Efectos del proceso de especialización del transporte marítimo. *Economía UNAM*, v. 4, n. 11, 2007.

GOULARTI FILHO, A. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. *Economia e Sociedade* (UNICAMP. Impresso), v. 16, 2007.

GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da Marinha Mercante Brasileira: Administração, regime jurídico e planejamento. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 21, n. 2, p.247-278, fev. 2010.

GUO, L.Q.; YANG, D.; YANG, Z.Z. 'Port Integration Method in Multi-Port Regions (MPRs) Based on the Maximal Social Welfare of the External Transport System', *Transportation Research Part a-Policy and Practice*, v. 110, 2018.

HATANI, F. 'Institutional Plasticity in Public-Private Interactions: Why Japan's Port Reform Failed', *Journal of World Business*, v. 51, n. 6, 2016.

HAVENGA, J.; SIMPSON, Z.; GOEDHALS-GERBER, L. International trade logistics costs in South Africa: Informing the port reform agenda. *research in transportation business & management*, v. 22, 2017. doi:10.1016/j.rtbm.2016.08.006.

HECLO, Hugh. *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974.

HIDALGO, Daniel Castillo. A influência do comércio exterior na configuração da hierarquia portuária no Senegal: processos de concentração e exclusão na periferia da economia global (1880-1939), *Tempo*, v. 21, n. 37, 2015.

INGOLD, Karin. Network Structures within Policy Processes: coalitions, power, and brokerage in swiss climate policy. *Policy Studies Journal*, [S.L.], v. 39, n. 3, p. 435-459, 27 jul. 2011. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00416.x>.

JEEVA; GHADERI; BANDARA; SAHARUDDIN; OTHMAN. The Implications of the Growth of Port Throughput on the Port Capacity: the Case of Malaysian Major Container Seaports. *International Journal of e-Navigation and Maritime Economy*, v. 3, 2015.

JENKINS-SMITH, H.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Eds.). *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press, 2017, 4. ed.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. The Study of Policy Processes. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

LITVACK (Eua). Columbia University (ed.). What is Decentralization? 2019. Contato responsável: Jennie Litvack. Disponível em: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html. Acesso em: 18 jun. 2019.

JERVIS, R. Security Regimes. *International Organization*, Cambridge, v. 36, n. 2, 1982.

KAPLAN, M. *Systems and Process in International Politics*. New York: Wiley, 1957.

- KEOHANE, R. O. The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economics Regimes, 1967-77. In: HOLSTI, O. R. (ed.). *Changes in the International System*. Boulder: Westview, 1980.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and Independence*. Boston: Little, Brown, 1977.
- KINDLEBERGER, C. P. *Government and International Trade*. Princeton: Princeton University, 1978.
- KIM, A. Rom. A Study on Competitiveness Analysis of Ports in Korea and China by Entropy Weight TOPSIS, *Asian Journal of Shipping and Logistics*, v. 32, n. 4, 2016.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. ed. Nova Iorque: Longman, 2003 [1984].
- KNATZ, G. How competition is driving change in port governance, strategic decision-making and government policy in the United States. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017.
- KRASNER, Stephen. Structural causes and consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. *Economia Internacional*. 2015.
- KUHN, T. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2nd ed. Chicago: University of Chicago, 1970.
- KUKKONEN, Anna et al. International organizations, advocacy coalitions, and domestication of global norms: debates on climate change in Canada, the U.S., Brazil, and India. *Environmental Science & Policy*, [S.L.], v. 81, p. 54-62, mar. 2018. Elsevier BV.
- LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n., p.215-243, 11 dez. 2004.
- LAKATOS, Imre. *História da ciência e suas reconstruções racionais*. Biblioteca de filosofia contemporânea. Lisboa: Edições 70, 1998.
- LAKATOS, Imre. *História da ciência e suas reconstruções racionais*. Biblioteca de filosofia contemporânea. Lisboa: Edições 70, 1998.
- LAMOUNIER, Bolívar (org). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1990.
- LAPIEDRA ALCAMÍ, Rosa. El arbitraje marítimo internacional en las reglas de Rotterdam. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, v. 22, 2016.
- LARSEN, Jakob Bjerg; VRANGBÆK, Karsten; TRAUlsen, Janine M. Advocacy coalitions and pharmacy policy in Denmark—Solid cores with fuzzy edges. *Social Science & Medicine*, [S.L.], v. 63, n. 1, p. 212-224, jul. 2006. Elsevier BV.
- LEE, Keunyoung. Exploring institutional reform of Korean civil service pension: advocacy coalition framework. *Policy knowledge and social innovation*. v. 4. n. 1, 2018.

- LEIFELD, P., JOHANNES B. GRUBER, and BOSSNER, F. R. Discourse Network Analyzer Manual. <https://github.com/leifeld/dna/releases/download/v2.0-beta.24/dna-manual.pdf>. 2018
- LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 1^a Ed. London/New Haven: Yale University Press, 1999, 368 pp.
- LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6. p. 517-526, 1979.
- LINDBLOM, Charles E. The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2. p. 79-88, 1959.
- MONIÉ, F.; VIDAL, Soraia Maria do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 6, 2006.
- MONIOS, J. Port governance in the UK: Planning without policy. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017.
- MONIOS, J.; WILMSMEIER, G. Between path dependency and contingency: New challenges for the geography of port system evolution. *Journal of Transport Geography*, v. 51, 2016.
- MOSLEY, Jennifer E.; GIBSON; Katherine. Strategic use of evidence in state-level policymaking: matching evidence type to legislative stage. *Policy Sci*, v. 50, 2017.
- MOYSON, Stéphane. Policy learning over a decade or more and the role of interests therein: the european liberalization policy process of belgian network industries. *Public Policy And Administration*, [S.L.], v. 33, n. 1, p. 88-117, 5 dez. 2016. SAGE Publications.
- NOHRSTEDT, Daniel. Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: a case study of swedish signals intelligence policy. *Policy Studies Journal*, [S.L.], v. 39, n. 3, p. 461-484, 27 jul. 2011. Wiley.
- NOTTEBOOM, T., and J. P. RODRIGUE. “The Corporate Geography of Global Container Terminal Operators.” *Maritime Policy & Management* 39 (3): 249–279. 2012.
- NOTTEBOOM, T., YANG, Z. Port governance in China since 2004: Institutional layering and the growing impact of broader policies. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017.
- NOTTEBOOM, T.; DE LANGEN, P.; JACOBS, W. Institutional plasticity and path dependence in seaports: Interactions between institutions, port governance reforms and port authority routines. *Journal of Transport Geography*, v. 27, 2013.
- NWANOSIKE, F. O.; TIPI, N. S.; WARNOCK-SMITH, D. Productivity change in Nigerian seaports after reform: A Malmquist productivity index decomposition approach. *Maritime Policy & Management*, v. 43, n. 7, 2016.
- OLIVEIRA, Clician do Couto. *O Processo de Modernização dos Portos Brasileiros na Década de 90*. 2000. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2000.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho de. Intervenção contra a pirataria nas costas da Somália: Naval peacekeeping?. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 31, 2011. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000300010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 nov. 2018.

OLIVEIRA, Henrique Campos de. A Política Portuária no Brasil no recente contexto democrático: A quicá de um consenso em prol do desenvolvimento. In: SOUZA, Cláudio André de; NETO, Jaime Barreiros. (Org.). *DemocraciaBR: o momento político*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito. 2015.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PALLIS; VAGGELAS. A Greek prototype of port governance. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017.

PAROLA, F., FERRARI, C., TEI, A., SATTA, G., & MUSSO, E. Dealing with multi-scalar embeddedness and institutional divergence: Evidence from the renovation of Italian port governance. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017.

PARSONS, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1995.

POLJAK, Željko. Advocacy Coalitions in Transport Policy: A Case of Rail Sector in Croatia. *Cent. Eur. J. Public Policy*; v. 12, n. 1, 2018.

PUCHALA, D. J.; HOPKINS, R. F. International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. International Organization, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, 1982.

PUTNAM, R. D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall; 1976.

REIG FABADO, Isabel. Las reglas de Rotterdam sobre transporte marítimo internacional: the definition of the scope. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, v. 22, 2016.

REIN, Martin; RABINOVITZ, Francine F. *Implementation: a theoretical perspective*. Cambridge, MA: Joint Center for Urban Studies of MIT and Harvard University, 1977. (Working Paper, 43).

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RIETIG, Katarina. The Links Among Contested Knowledge, Beliefs, and Learning in European Climate Governance: From Consensus to Conflict in Reforming Biofuels Policy. *The Policy Studies Journal*, v. 46, n 1, 2018.

SABATIER, P. e MAZMANIAN, D., The Implementation of Public Policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8: 538-560, 1980.

SABATIER, Paul A. Policy Change over a Decade or More. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, v.21, 1988.

SANTA, Edieser Dela. The Politics of Implementing Philippine Tourism Policy: A Policy Network and Advocacy Coalition Framework Approach, Asia Pacific. *Journal of Tourism Research*, v. 18, n. 8, 2013.

SANTOS, F. G. Dinâmica congressual e regulação econômica: O caso da lei portuária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 34, 1997.

SANTOS, Iris Gomes dos. *Agentes de mudança, contextos políticos & dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil*. 2015. 259 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SCHUBERT, Dirk. waterfront Transformations and city/port Interface Areas in Hamburg, *Dimensión Empresarial*, v. 13, n. 1, 2015.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloísa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEREBRISKY, Tomás, Javier Morales Sarriera, Ancor Suárez-Alemán, *et al.* 'Exploring the Drivers of Port Efficiency in Latin America and the Caribbean', *Transport Policy*, v. 45, 2016.

SHINOHARA, M. Characteristics of Japanese port policy: Strategic ports and policy dilemma. *Research in Transportation Business & Management*, 22, 2017.

SILVA, Alexandre Pereira Da. O direito internacional e o renovado interesse pelo Ártico. *Anu. Mex. Der. Inter*, México, v. 16, 2016. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542016000100213&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 04 nov. 2018.

SILVEIRA, Márcio Rogério. *Estradas de ferro no Brasil: das primeiras construções às parcerias público-privadas*. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

SILVIA GORENSTEIN. Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009200006&lang=pt. 2005. Acesso em:

SLACK, B.; STARR, J.T. *Ports as gateways: a traditional concept revisited in 5^{ème} Conférence Internationale Villes et Ports*, AIVP, Dakar, 1999.

SONG, D. W.; Lee, S. W. Port governance in Korea: Revisited. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017.

STARR, J.T.; SLACK, B. Ports as gateways: a traditional concept revisited. *Proceedings of the 5th Conférence Internationale Villes et Ports*. Dakar, Senegal, 1995.

STEIN, A. A. Coordination and Collaboration: Regimes in An Anarchic World. *International Organization*, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, 1982.

STRANGE, S. Cave. Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, 1982.

STRANGE, Susan. Cavel hic dragones: a critique of regime analysis. In: KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

STRITCH, Andrew. The Advocacy Coalition Framework and Nascent Subsystems: Trade Union Disclosure Policy in Canada. *The Policy Studies Journal*, Vol. 43, No. 4, 2015.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (Suíça). Organização das Nações Unidas. *Liner Shipping Connectivity Index*. 2019. Disponível em: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=92>. Acesso em: 20 mar. 2020.

UNITED STATES. WORLD BANK GROUP. *Port Reform Toolkit PPIAF*. 2. ed. Washington: World Bank, 2016. Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

VAN DE VOORDE, E.; VERHOEVEN, P. Port governance and policy changes in Belgium 2006–2016: A comprehensive assessment of process and impact. *Research in Transportation Business & Management*, 22, 2017.

VAN METER, Donald; Carl E. VAN HORN. The Policy Implementation Process, A Conceptual Framework. *Administration & Society*. 1975;6(4):445-488. doi:[10.1177/009539977500600404](https://doi.org/10.1177/009539977500600404)

VELASCO, Luciano Otávio Marques de; LIMA, Eriksom Teixeira. *Privatização dos portos brasileiros*. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 7 , p. 79-92, mar. 1998.

VERHETSEL, Ann; SEL, Steve. World maritime cities: From which cities do container shipping companies make decisions?. *Transport Policy*, v. 16, n. 5, 2009. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2009.08.002>.

VILLA, J. C. Port reform in Mexico: 1993–2015. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017.

VOM HAU, M. *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*. Barcelona: Ibei, 2012.

WALLERSTEIN, I. *The Modern World System*. New York: Academic, 1974.

WALTZ, K. *Theory of International Relations*. Reading (MA): Addison-Wesley, 1979.

WEIBLE, C. M.; INGOLD, K.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A. D.; JENKINS-SMITH, H. C. Sharpening advocacy coalitions. *Policy Studies Journal*, 2019.

WEIBLE, Christopher M., SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C., NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam Douglas; Peter deLeon. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *The Policy Studies Journal*, v. 39, n. 3, 2011.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; CORREA, Rafaela. O direito internacional em face da pirataria em alto-mar: uma perspectiva crítica. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, 2015.

WILMSMEIER, G.; MONIOS, J. Institutional structure and agency in the governance of spatial diversification of port system evolution in Latin America. *Journal of Transport Geography*, 51, 2016.

WILMSMEIER, G.; SÁNCHEZ, R. J. Evolution of national port governance and interport competition in Chile. *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, 2017.

WILMSMEIER, Gordon; MONIOS, Jason; PÉREZ-SALAS, Gabriel. Institutional structure and agency in the governance of spatial diversification of port system evolution in Latin America. *Journal of Transport Geography*, v. 51, 2016.

WILMSMEIER, Gordon; MONIOS, Jason; PÉREZ-SALAS, Gabriel. Port System Evolution: the Case of Latin America and the Caribbean, *Journal of Transport Geography*, v. 39, 2014.

WORLD BANK GROUP. *Public Private Partnerships in Ports and Port Reform, 2016*. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/ports>. Acesso em:

XAVIER, Ballart; GÜELL; Casilda. Airport ownership and regulation in Spain: Explaining the resistance to change. *Journal of Air Transport Management*, v. 47, 2015.

YANG, Dong; WANG, Kelly Yujie; XU, Hua et al. 'Path to a Multilayered Transshipment Port System: How the Yangtze River Bulk Port System has Evolved', *Journal of Transport Geography*, v. 64, 2017.

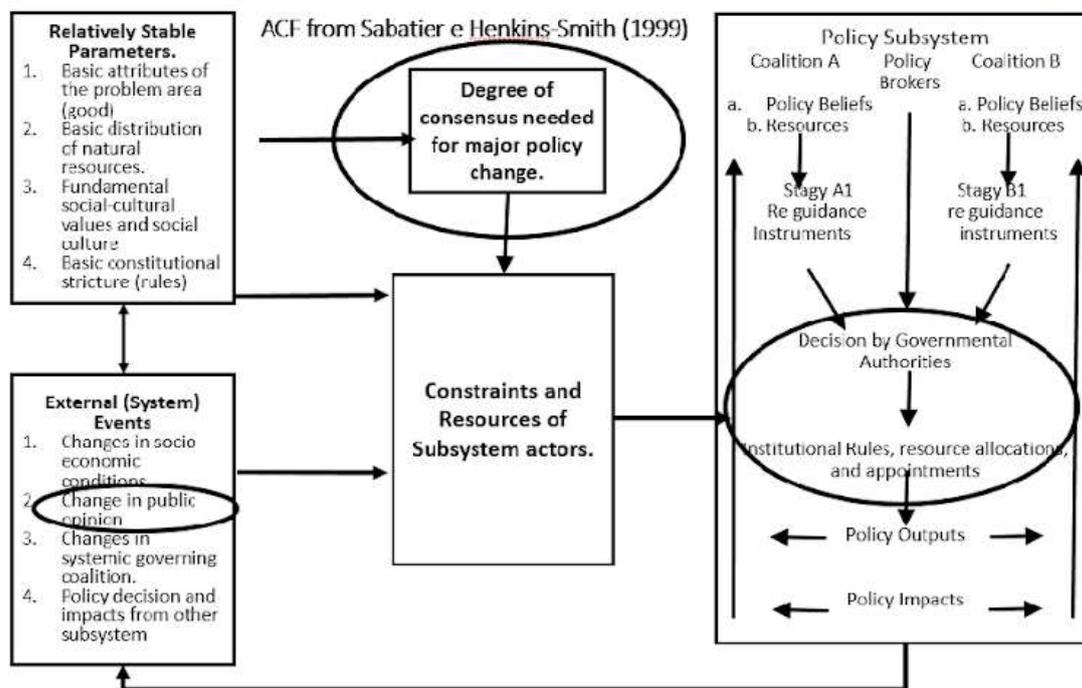
YOUNG, O. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, 1982.

ZHAO; XU; WALL; STARVPOULOS. Building a bridge between port and city: Improving the urban competitiveness of port cities. *Journal of Transport Geography*, v. 59, 2017.

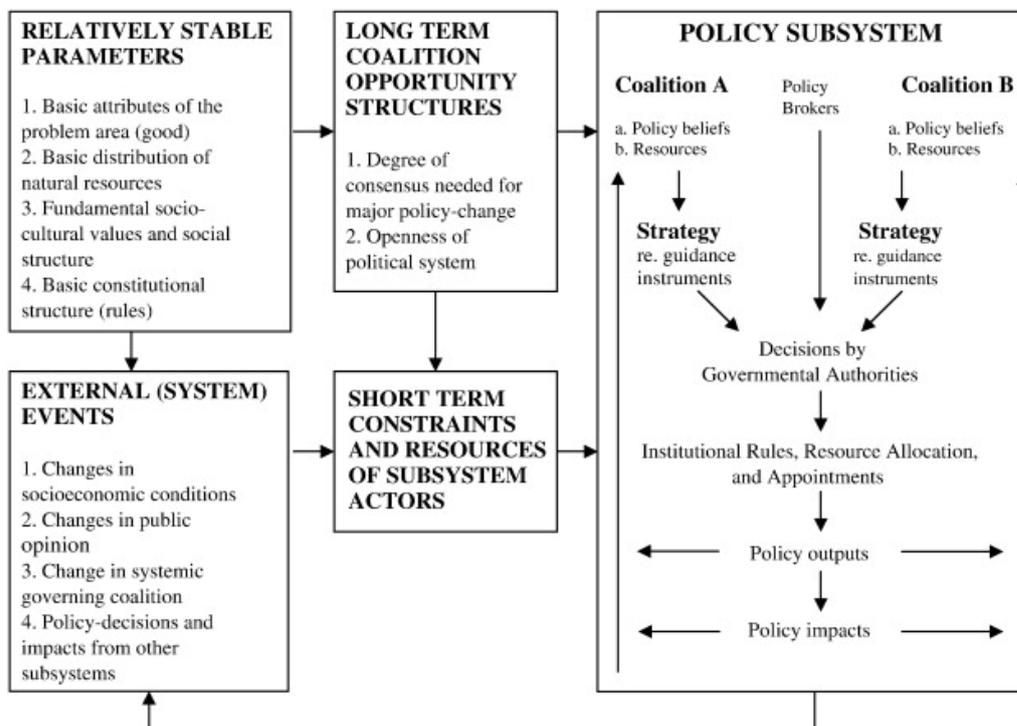
ZHUANG, W.F.; LUO, M.F; FU, X. W. 'A Game Theory Analysis of Port Specialization-Implications to the Chinese Port Industry', *Maritime Policy & Management*, v. 41, n. 3, 2014.

ANEXO A: Diagramas das 2ª e 3ª versões do ACF

2ª Versão do ACF.



3ª Versão do ACF



ANEXO B: Mensagem do Senado Federal à Câmara dos Deputados pertinente à aprovação da Lei 8.630/93.

À COMISSÃO ESPECIAL.

EM 25/01/1993

EMENDAS DO SENADO AO PROJETO DE LEI DA CÂMARA NQ 66, DE 1992 (PL n Q 8, de 1991, na Casa de origem), que "dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências".

Emenda N^o1.

(corresponde à Emenda n Q 120 - Plenário)

Dá nova redação ao caput do art. 18, acrescentando-lhe os §1º e § 2º.

"Art. 18 - Em cada porto organizado será constituído um órgão gestor da mão de obra do trabalho portuário avulso, que será formado paritariamente por representantes de trabalhadores e tomadores de serviços, dele participando um representante do poder público, com função conciliadora e arbitral, com as seguintes finalidades

.....

§ 1º - No caso de vir a ser celebrado contrato, acordo ou convenção coletiva de trabalho entre trabalhadores e tomadores de serviços, este precederá o órgão gestor a que se refere o caput deste artigo e dispensará a sua intervenção nas relações entre capital e trabalho no porto.

§ 2º - No caso de o Concessionário do porto ser pessoa jurídica de direito privado, o representante do Poder Público será indicado pelo Ministro dos Transportes."

EMENDA N^o 2

(corresponde à Emenda n^o 121 - Plenário)

Onde houver a expressão "Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho", substitua-se pela expressão "Contrato, Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho".

EMENDA N^o 3

(corresponde à Emenda n^o 122 - Plenário)

Acrescente-se o seguinte art. 32, renumerando-se os demais:

"Art. 32 - Os Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs) instituirão Centros de Treinamentos Profissional destinados à formação e aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho de cargos e o exercício de funções e ocupações peculiares às operações portuárias e suas atividades correlatas."

EMENDA N^o 4

(corresponde às Emendas n ll s 123 e 124 - Plenário)

Acrescente-se às Disposições Transitórias o seguinte artigo:

"Art. - Na falta de Contrato, Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho, deverá ser criado o órgão gestor a que se refere o art. 18 no nonagésimo dia a contar da publicação desta Lei."

SENADO FEDERAL, EM 22 DE JANEIRO DE 1993

SENADOR MAURO BENEVIDES

PRESIDENTE

ANEXO C: Veto presidencial nº 99, de 25 de fevereiro de 1993.

MENSAGEM DE VETO Nº 99, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66, da Constituição Federal, resolvi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 66, de 1992 (nº 8/91, na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre o regimento jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências".

É conhecida da sociedade a maneira como foi gerado e discutido no Congresso Nacional o projeto de lei que ora sanciono parcialmente.

Trata-se de profunda mudança nas condições de funcionamento dos portos. Medidas de ordem estrutural atingem fundamentamente as relações de trabalho num setor regulado por práticas constituídas ainda no século passado e que criaram hábitos e normas transmitidos até de forma hereditária.

O que o Congresso aprovou deve ser cumprido com o menor custo social possível. Daí o interesse do Governo de incentivar as partes a negociarem o novo sistema de relações que regerá o trabalho, lançando mão do próprio texto legal ora aprovado (art. 18, parágrafo único).

Em reunião de 2 de janeiro de 1993, com a mediação dos Ministros do Trabalho e dos Transportes, ora representantes dos trabalhadores e dos empregados, parte desse processo, "deram-se por compromissados e envidar todos os esforços para firmarem contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, observados os ditames legais vigentes e aplicáveis à matéria. Definiram, outrossim, a data de dois de abril de 1993 para avaliação dos entendimentos e possibilidade de assinatura de contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, que tenha por conteúdo o que, àquela data, seja objeto de consenso entre as partes, sem prejuízo da continuidade das negociações", conforme a ata da referida reunião.

Esse interesse do Governo e essa atitude das partes inserem-se no espírito do artigo 4º da Convenção nº 98 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 1952, o qual prescreve o estímulo a empresários e trabalhadores a que façam uso pleno "dos procedimentos de negociação voluntária, no sentido de regulamentarem, por meio de contratos coletivos, as condições de emprego".

Os dispositivos ora vetados são os arts. 7º, 46, inciso II do § 1º do art. 67 e art. 72.

Art. 7º

"Art. 7º As instalações portuárias localizadas fora dos limites da área do porto organizado não estão sujeitas a incidência de taxas, tarifas, contribuições e adicionais portuários, salvo quando as embarcações que a elas demandarem se utilizarem da infraestrutura de proteção e acesso aquaviário do porto.

Parágrafo único. No caso da exceção prevista neste artigo, a Administração do Porto e o titular da instalação portuária devem ajustar ressarcimento proporcional ao uso da infra-estrutura referida."

Razões do veto

O preceito contido neste artigo é redundante, pois só se pode cobrar taxa, tarifa, contribuição ou adicional quando há prestação de serviço público. Assim, a sua supressão em nada afeta a essência do sistema tributário.

Acrescente que o diploma, ao criar o Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso, pressupõe estarem obrigados ao respectivo recolhimento também os titulares de portos privados, já que forma usuários de trabalho avulso até esta data.

A manutenção do art. 7º poderia ensejar dúvidas quanto a estarem estes últimos sujeitos ao tributo.

O veto ao parágrafo único justifica-se como decorrência.

Art. 46

"Art. 46. São de responsabilidade da União os encargos decorrentes dos serviços de dragagem da infra-estrutura de acesso aquaviário aos portos organizados, bem como dos serviços de dragagem e sinalização das hidrovias federais."

Razões do veto

Este dispositivo é contrário ao interesse público, porque, além de implicar imediato e ilimitado aumento da despesa pública, com a assunção, pelo Tesouro Nacional, de obrigações que excedem os créditos previstos para o exercício de 1993, resulta em subsídio direto à atividade portuária, sobretudo à concessionárias, aos arrendatários privados de instalações portuárias localizadas dentro dos limites da área do porto organizado ou em áreas contíguas ao porto e aos usuários dos serviços prestados pelos portos.

O veto, portanto, exclui encargos que, onerosos para o Poder Público, não se justificam socialmente e para os quais inexistente previsão orçamentária.

Inciso II do § 1º do art. 67

(Art. 67. (...))

§ 1º São recursos do Fundo:

I - (...)

"II - as provenientes de empréstimos contratados no País, para finalidade prevista nesta Lei;"

Art. 72

"Art. 72. Os trabalhadores em capatazia com vínculo empregatício permanente e os trabalhadores avulsos de capatazia constituirão a mesma categoria profissional."

Razões do veto

Afeta este dispositivo o direito de sindicalização dos trabalhadores em capatazia, uma vez que extingue a autonomia de uma das categoria profissionais em favor da outra. Importaria em fazer indiretamente o que não pode operar de modo direto, já que a Lei Maior assegura a liberdade de associação sindical (CF, art. 8º) e proíbe a intervenção estatal no funcionamento de tais associações.

Justifica-se, assim, o veto por inconstitucionalidade.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 25 de fevereiro de 1993.

ITAMAR FRANCO

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 26/02/1993

Publicação:

- Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/2/1993, Página 2362 (Veto)
- [Diário do Congresso Nacional - 27/8/1993, Página 2282 \(Publicação Original\)](#)

APÊNDICE A: Quadro de sistematização de coleta de dados e informações ao longo das etapas do processo constituinte de 1988.

1	Preliminar	Definição do Regimento Interno da ANC	Desconsiderado
		Sugestões: Cidadãos, Consuantes e Entidades	Não foram consideradas as sugestões dos cidadãos. Nas sugestões dos constituintes e organizações foram utilizadas as seguintes palavras: Porto; Navegação; Marítimo Foram colhidas integralmente as atas de reuniões e audiências
2	Subcomissões Temática (Questão Urbana e Transporte)	A: Anteprojeto	Coletado integralmente para codificação.
		B: Emenda ao Anteprojeto do Relator	
		C: Anteprojeto da Subcomissão	
3	Comissões Temáticas (Ordem Econômica)	E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão	Coleta filtrada pelas palavra-chave: porto; navega; e marítim.
		F: Substitutivo do Relator	Coletado integralmente para codificação.
		G: Emenda ao Substitutivo	As emendas não forma possíveis de ser coletadas devido ao formato do arquivo disponível. O 2º relatório e 2º substitutivo do relator foram coletados integralmente. As reuniões da comissão temática foram lidas integralmente, mas só foram
		H: Anteprojeto da Comissão	Coletado integralmente para codificação.
4	Comissão de Sistematização	I: Anteprojeto de Constituição	Foram coletados a introdução e os artigos intervenientes no TMC do primeiro anteprojeto da constituição resultante da compilação das propostas das comissões temáticas, totalizando 501 artigos.
		J/K: Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto	Coleta filtrada pelas palavra-chave: porto; navega; e marítim.
		L: Projeto de Constituição	Coletado integralmente para codificação.
		M: emendas (P1) de Plenário e Populares	Coleta filtrada pelas palavra-chave: porto; navega; e marítim
		N: Substitutivo 1 do Relator	Foram coletados a introdução e os artigos intervenientes no TMC do primeiro substitutivo do relator. O parecer do relator foi coletado em função das emendas coletadas na fase M.
		O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1	Coleta filtrada pelas palavra-chave: porto; navega; e marítim. O parecer do relator foi coletado em função das emendas coletadas na fase O. Foram coletados a introdução e os artigos intervenientes no TMC do segundo substitutivo do relator. Os destaques votados foram coletados com base nos artigos intervenientes no TMC. O substitutivo resultante da comissão de sistematização foi coletado com base
5	Plenário	Q: Projeto A (Início 1º turno)	Foram coletados a introdução e os artigos intervenientes no TMC do Projeto "A" da constituição de sistematização.
		R: Ato ds Disposições Transitórias	Não foi identificado nenhum ato das disposições constitucionais transitórias correspondentes aos artigos intervenientes no TMC.
		S: Emenda (2p) de Plenário e Menendas do Centrão	As emendas ao projeto A da constituição foram coletadas com base no filtro usando as seguintes palavras-chave: porto; navega; e marítim Coletou-se somente os techos do relatório sobre as emendas oferecidas em plenário ao projeto de constituição correspondentes as emendas 2p devidamente
		T: Projeto (2T) ao Projeto B	Foram coletados a introdução e os artigos intervenientes no TMC do Projeto "B" da constituição de sistematização.
			As emendas ao projeto B da constituição foram coletadas com base no filtro usando as seguintes palavras-chave: orto; navega; e marítim Coletou somente os techos do relatório sobre as emendas oferecidas em plenário ao projeto a de constituição correspondentes as emendas 2T
		V: Projeto C (fim 2º turno)	Foram coletados a introdução e os artigos intervenientes no TMC do Projeto "C" da constituição de sistematização.
5	Comissão de redação	W: Proposta exclusivamente de redação	Não foram identificadas emendas de redação correspondente ao filtro usando as seguintes palavras-chave: orto; navega; e marítim.
		X: Projeto D - Redação final	Foram coletados a introdução e os artigos intervenientes no TMC da redação final da constituição.
7	Epilogo	Y: Promulgação	Não se aplica.