

## O “PIL: portos” e a Lei nº 12.815/13: Estado, logística e relações de força (política)

The “PIL: seaports” and Law nº 12.815/13: Estate, Logistic and power relations (policy)

El “PIL: puertos” y la Ley nº 12.815/13: Estado, Logística y relaciones de poder (política)

Recebido: 28/06/2021 | Revisado: 04/07/2021 | Aceito: 16/07/2021 | Publicado: 25/07/2021

**Roberto Mauro da Silva Fernandes**  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8827-365X>  
Universidade Federal de Alfenas, Brasil  
E-mail: robertomauro.fernandes@hotmail.com

### Resumo

O Programa de Investimento em Logística (PIL) foi lançado durante a primeira gestão (2011-2014) da Presidenta Dilma Rousseff. O PIL tinha como objetivo promover inovação logística para o Brasil. Entretanto, um conjunto de relações de força do Estado, ocorridas entre os anos de 2013 e 2016, influenciou e alterou o que estava originariamente previsto, neste contexto foi criado um novo marco regulatório para o setor portuário brasileiro. Desta maneira, o objetivo deste artigo é descrever as estratégias, as diretrizes e objetivos do “PIL: portos” analisando aspectos importantes da Lei n. 12.815/13 (o marco regulatório para o setor portuário brasileiro), bem como, vamos verificar as contradições de classe envolvidas no processo. Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico, documental e no ciberespaço.

**Palavras-chave:** “PIL: portos”; Lei n. 12.815/13; Logística; Política; Estado.

### Abstract

The Logistics Investment Program (PIL) was published during the first government (2011-2014) of President Dilma Rousseff. The PIL aimed to promote logistical innovation for Brazil. However, a set of power relations of the State, which occurred between the years 2013 and 2016, influenced and changed what was originally planned, in this context, a new legal system for the Brazilian port sector was created. Thus, the purpose of this article is to describe the strategies, guidelines and objectives of “PIL: seaports” analyzing important aspects of Law nº 12.815/13 (the legal framework for the Brazilian seaport sector), as well as, we will verify the class contradictions involved in the process. To this end, we carried out bibliographical, documentary and cyberspace research.

**Keywords:** “PIL: Seaports”; Law n. 12.815/13; Logistics; Politics; Estate.

### Resumen

El Programa de Inversiones en Logística (PIL) fue publicado durante el primer mandato (2011-2014) de la presidenta Dilma Rousseff. El objetivo de PIL era promover la innovación logística en Brasil. Sin embargo, un conjunto de relaciones de poder del Estado, que ocurrieron entre los años 2013 y 2016, influyeron y cambiaron lo que estaba originalmente planeado, en este contexto se creó un nuevo marco regulatorio para el sector portuario brasileño. Así, el propósito de este artículo es describir las estrategias, lineamientos y objetivos de “PIL: puertos” analizando aspectos importantes de la Ley nº. 12.815/13 (el marco regulatorio para el sector portuario brasileño), así como, verificaremos las contradicciones de clase involucradas en el proceso. De esta forma, realizamos una investigación bibliográfica, documental y ciberespacial.

**Palabras clave:** Programa de Inversiones en Logística (PIL); Ley n. 12.815/13; Logística; Política.

## 1. Introdução

No ano de 2012, a presidenta Dilma Rousseff lançou o Programa de Investimentos em Logística (PIL), os investimentos estavam na ordem de R\$ 451,4 bilhões em recursos públicos para o setor de transporte no Brasil, bem como o PIL seria estruturado por meio de Parcerias Público-Privadas, reguladas pela Lei n. 11.079/04 (Lei de PPPs). Assim, o Governo Dilma ao lançar o PIL optava pelos investimentos via concessão e adotava de forma parcial o investimento público convencional para atrair investimentos da iniciativa privada nos projetos do programa (Bastos, 2017; Carneiro, 2017). O PIL tinha como objetivo principal modernizar o sistema de transporte nacional.

Para o setor portuário seriam investidos R\$ 91,6 bilhões em recursos públicos entre os anos de 2014 e 2017. Os objetivos do “PIL: portos eram 1) promover a retomada da capacidade estatal de planejamento no setor portuário; 2) aprimorar

o marco regulatório para os portos organizados e 3) realizar investimentos através de descentralizações como concessões, arrendamentos e implantação de Terminais de Uso Privativo – TUPs (Fernandes, 2019). Para alcançar tais escopos, o governo publicou a Lei n. 12.815/13 que estabeleceu um novo marco regulatório para o setor portuário brasileiro.

É preciso sublinhar que esta discussão possui como alicerce fundamental o vínculo entre Estado capitalista e logística. No que tange ao Estado capitalista, este deve ser entendido a partir de relações de força entre as classes e frações de classe, desta maneira, é constituído-dividido pelas contradições de classe. Logo, o Estado capitalista não pertence há uma classe social em específico, é um campo estratégico e relacional, é uma resultante de processos históricos, das articulações e práticas das classes sociais que acessam seus aparelhos, instrumentalizando-os a partir de suas posições no do bloco no poder<sup>1</sup> (Poulantzas, 2000).

Por sua vez, devemos entender a logística, de maneira geral, como o conjunto de elementos e competências que vincula infraestrutura, normas (ordenamento jurídico) e procedimentos operacionais (Braga & Castillo, 2013), de igual modo deve ser percebida como estratégias, planejamento e gestão para controle de fluxos de matérias-primas, informações e produtos que interagem com o território a partir da criação de um conjunto de técnicas (Barat, 2011; Fiesp, 2016; Silveira, 2009; Cnt, 2008).

Ademais, Estado e logística são indissociáveis porque a relação de forças entre as classes e frações de classe proporciona combustível para tal associação, logo, a política é elemento fundamental na logística, em especial, pois a logística é um conjunto de processos, elementos e etapas que são pré-concebidas e discutidas com as classes sociais (sobretudo com aquelas que compõem o bloco no poder) em momentos anteriores a publicação das intenções por parte dos órgãos de planejamento (Fernandes, 2017). Quando nos referimos à política, estamos aludindo obviamente as práticas políticas das classes sociais mediante os acessos que possuem à cena política e aparelhos de Estado. Dessa forma, a logística para além de suas concepções técnicas, é definida pela política, mais exatamente, pelas contradições e interesses de classe.

Disto isso, o objetivo deste artigo é apontar as estratégias, as diretrizes e objetivos do “PIL: portos” através da análise dos principais pontos da Lei n. 12.815/13. Mais especificamente, vamos analisar as relações de força (contradições de classe) que contribuíram para a confecção da mencionada lei (e dos decretos que a regulamentou) que se tornou o marco regulatório para os processos logísticos do setor portuário no Brasil<sup>2</sup>.

É preciso também dizer que a narrativa será no passado, pois o “PIL: portos” foi extinto com o “*impeachment político*”<sup>3</sup> que retirou a presidenta Dilma do Poder Executivo em 2016. Mediante o exposto, nossa discussão, além desta introdução, está dividida em mais três seções. A segunda parte foi reservada para apresentar nossa metodologia. Na terceira seção, vamos debater a estrutura do “PIL: portos” através da análise da Medida Provisória nº. 595/2012, da Lei n. 12.815/2013 e dos Decretos n. 8.033/2013 e n. 8.464/2015, em especial, iremos verificar as contradições de classe circunscritas a elaboração de tais normas. A última segmentação do artigo foi reservada para as nossas considerações finais.

## 2. Metodologia

Para realização deste debate realizamos pesquisa bibliográfico e documental, além do mais, acessamos o *ciberespaço* (Lévy, 2000), desta forma, realizamos um levantamento de informações dos *sites* governamentais e notícias divulgadas na imprensa.

Em relação ao levantamento bibliográfico, recorreremos a livros, dissertações, capítulos de livros e artigos na área do direito administrativo, geografia, economia e ciência política. Na análise documental, buscamos as minutas de editais, contratos de concessão, leis, decretos, portarias que versam especificamente sobre o setor portuário brasileiro e sobre processos de descentralização.

A pesquisa no ciberespaço<sup>4</sup> nos possibilitou acessar as informações da imprensa nacional e dos sites oficiais de governo. Assim, analisávamos as notícias publicadas na imprensa sobre o “PIL: portos”, buscávamos a informação nos sites dos órgãos governamentais responsáveis pelo programa e realizávamos comparações entre os documentos oficiais e o discurso midiático (verificávamos, sobretudo, o teor político das notícias).

No que tange ao aspecto conceitual, para debater as articulações do Estado capitalista, escolhemos Poulantzas (1977) e (2000), assim, o nosso debate será orientado a partir da teoria relacional do Estado.

### 3. Resultados e Discussão

#### 3.1 A Medida Provisória n. 595/2012: negociações

Na cerimônia de lançamento do “PIL: portos”, o governo federal divulgou a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012. O édito reformulava o marco regulatório e reorganizava a estrutura institucional do setor portuário no Brasil<sup>5</sup>. De acordo com a exposição de motivos da *MP dos Portos* (como ficou conhecida a medida provisória n. 595/2012):

[...] para atender às necessidades de crescimento da economia faz-se necessário um novo modelo baseado na expansão da infraestrutura e modernização da gestão portuária, no estímulo ao investimento privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação das barreiras à entrada.

Para isso [...] é preciso restaurar a capacidade de planejamento do setor e redefinir competências da Secretaria de Portos, responsável pelas licitações e fiscalização dos agentes do setor, e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, que cumprirá as atividades típicas das agências reguladoras, como a de promover as revisões e reajustes de tarifas.

[...] aprimorar o marco regulatório, com regras claras e precisas a fim de garantir maior segurança jurídica para a participação da iniciativa privada na operação dos terminais portuários (Medida Provisória n. 595, 2012, p. 11).

Dessa forma, a Medida Provisória n. 595/2012 revogou a lei de modernização portuária (Lei n. 8.630, de 1993) que dispunha sobre o regime jurídico para exploração dos portos organizados e instalações portuárias no país. Entre as principais mudanças apontadas pela *MP dos Portos* estavam:

- a) A proposta de dois regimes diferenciados de operação portuária: um associado à infraestrutura pública, o outro à infraestrutura privada. No primeiro caso no processo licitatório deveria ser observado o critério de maior movimentação de carga com menor tarifa, logo, os mecanismos de descentralização seriam a concessão e o arrendamento. No segundo regime, a formalização dar-se-ia por contrato de adesão, precedido de chamada pública, com o objetivo de divulgar a existência de interessado em explorar determinada instalação portuária;
  - a) A eliminação da distinção entre movimentação de carga própria e de terceiros nos terminais privados, assim as operações passariam a ser por conta e risco dos investidores;
  - b) A instituição do Programa Nacional de Dragagem II, cuja previsão era a associação de metas de desempenho entre a Secretaria de Portos da Presidência da República e as Companhias Docas;
  - c) O remanejamento de um conjunto de competências da Autoridade Portuária (AP)<sup>6</sup>. De acordo com o documento, inúmeros procedimentos sob a responsabilidade direta da AP passariam a ser de competência exclusiva da ANTAQ. Entre as quais: a obrigatoriedade de prestação de informações por parte dos concessionários ou arrendatários, a fixação de tarifas, autuação de infrações e instauração de processos administrativos, deliberação sobre normas e regulamentos, estabelecimento de normas e padrões operacionais a serem seguidas por administrações portuárias, operadores, concessionários, arrendatários e autorizatários do porto organizado, competência de fiscalização e planejamento setorial;

- d) A alteração do Conselho de Autoridade Portuária e a forma de representação dos Trabalhadores no Conselho de Administração;
- e) A MP sinalizava a permissão para que as Companhias Docas, empresas estatais e administradoras dos portos organizados pudessem contratar serviços e adquirir bens através de regulamento simplificado. Bem como permitiria as Companhias das Docas assinarem contratos contendo objetivos, metas e resultados a serem atingidos, indicadores e critérios para avaliação de desempenho com a Secretaria de Portos;
- f) O poder concedente nas concessões de portos federais passava a ser a SEP/PR. Estabelecia-se assim uma centralização num único ministério (haja vista a SEP ter status de ministério), logo, a intenção era promover capacidade de planejar o sistema de maneira estratégica e integrada, pois pela legislação anterior a SEP cabia a formulação das políticas e execução de programas relacionados aos portos marítimos enquanto o Ministério dos Transportes ficava responsável pela gestão dos portos fluviais e lacustres;
- g) A *MP dos Portos* estabelecia o compartilhamento de infraestruturas tanto dos terminais arrendados nos portos organizados quanto dos terminais autorizados, os TUPs, instalados fora das áreas dos portos;
- h) A Medida Provisória n. 595/2012 também trouxe alterações no que dizia respeito ao trabalho portuário e o Órgão Gestor da Mão de Obra – OGMO (art. 36, § 2º); e
- i) A *MP dos Portos* estabelecia novos critérios para o encerramento ou a prorrogação dos contratos de arrendamento até então vigentes (art. 49).

Os dois últimos pontos ensejaram discussões polêmicas por parte dos profissionais do setor portuário e de parlamentares na cena política. As articulações desses sujeitos contra o texto original foram os principais motivos para a postergação, por um período de seis meses, da conversão da MP em lei<sup>7</sup>.

De acordo com o SINDAPORT<sup>8</sup> o governo pretendia aprovar o texto da MP na íntegra sem realizar discussões com a categoria dos portuários. O sindicato reivindicava a manutenção das Companhias Docas<sup>9</sup> como Autoridade Portuária Pública, pediam garantia de empregos, afastamento do risco de privatização das administradoras portuárias, a continuidade de requisição do trabalhador portuário avulso (sem vínculo empregatício), tanto nos terminais privados de cais público ou privado, no exterior ou interior do porto organizado (Jornal dos Portuários, 2013).

No que diz respeito aos contratos de trabalho (um dos pontos polêmicos da norma), a versão original da MP facultava a contratação de trabalhadores segundo acordo coletivo ou convenção coletiva da categoria com os sindicatos representativos. Esta deliberação está plasmada no artigo nº 40 da *MP dos Portos*: “art. 40 – Faculta aos titulares de portos sujeitos ao regime de autorização a contratação de trabalhadores por prazo indeterminado, bem como faculta a fixação de contrato, convenção ou acordo coletivo com os sindicatos representativos das categorias econômicas preponderantes” (Medida Provisória n. 595, 2012, p. 8).

O dispositivo desconsiderava as especificidades do trabalho portuário e o fato das atividades de capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, vigilância de embarcações e bloco se caracterizarem como categorias profissionais diferenciadas. Bem como o art. 40 não reconhecia o trabalhador portuário, no interior de suas singularidades, como portuário. Uma contradição, haja visto que o édito imputava a liberalização para que terminais privados movimentassem cargas de terceiros. Logo, a reivindicação era para que a negociação coletiva das condições de trabalho fosse realizada com os sindicatos representativos de cada uma dessas categorias (Dieese, 2013, p. 03).

Ademais, os sindicatos questionavam a forma como a MP fora redigida, alegavam falta de transparência na elaboração de sua redação e questionavam outros itens apresentados no documento, tais como: a concessão da administração do porto, o esvaziamento de função das autoridades portuárias, a retirada do texto da legislação de garantias de proteção aos portuários. Outro ponto polêmico, foi a liberação para os TUPs, fora da área do porto organizado, movimentarem cargas de terceiros. Segundo o presidente da Federação Nacional dos Portuários (FNP), o Sr. Eduardo Guterra, a medida enfraqueceria os portos públicos e proporcionaria concorrência desleal, contribuiria para precarizar o trabalho portuário, pois os terminais de uso privativo (TUP) não fazem uso de trabalhadores avulsos registrados no Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), procedimento que vai de encontro a Convenção 137 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário (Cut, 2013).

Para resolver as questões supracitadas e outras que também pautavam as reivindicações sindicais, uma mesa de diálogo foi instalada entre governo e representantes sindicais. A Mesa de Diálogo da MP dos Portos foi criada depois que a categoria deflagrou uma paralisação nacional no dia 22 de fevereiro de 2013, os trabalhadores interromperam suas atividades no período matutino nos principais portos do Brasil. Ocorreram protestos nos 36 portos nacionais, entre os quais, nos portos públicos dos estados do Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santos, Santa Catarina, Vitória e Sergipe (Brasil de Fato, 2013).

A paralisação nacional resultou na convocação, por parte do governo, dos sindicatos. A reunião ocorreu entre as centrais sindicais e a então Ministra da Casa Civil Gleisi Hoffmann. Há de se ressaltar que caso não tivesse ocorrido o diálogo entre as partes, já estava programada outra paralisação para o dia 26 de fevereiro de 2013 (quatro dias após a primeira) (Jornal dos Portuários, 2013). Isto foi deliberado em Plenária Nacional que ocorreu na cidade de Brasília nos dias 19, 20 e 21 do mesmo mês, reunião que foi chamada pelas três federações portuárias: Federação Nacional dos Portuários (FNP), Federação Nacional dos Estivadores (FNE) e Federação Nacional dos Avulsos (Fenccovib) (Cut, 2013). A paralisação nacional mobilizou cerca de 30 mil trabalhadores (O Estado do Maranhão, 2013).

Com as negociações, os Sindicatos e os trabalhadores não realizaram a paralisação do dia 26 de fevereiro e decidiram adiar as mobilizações nos terminais até o dia 15 de março para negociar termos da MP dos Portos, este prazo foi estabelecido com as negociações que ocorreram na Mesa de Diálogo.

A intenção era deflagrar greve nacional, desde o início de fevereiro de 2013 a categoria já se encontrava em estado de greve. Na reunião do dia 22/02/2013, governo (ministério da Casa Civil) e sindicatos firmaram os seguintes termos em acordo: I - A Mesa de Diálogo acordou o prazo para conclusão dos trabalhos até o dia 15 de março de 2013; II – O relator da matéria na Comissão Mista do Congresso Nacional, senador Eduardo Braga (PMDB-AM), foi convidado a participar dos trabalhos da Mesa de Diálogo; e III – Durante o período dos trabalhos e negociações da Mesa de Diálogo:

- 1) Os sindicatos comprometem-se a não realizarem greve ou paralisação envolvendo os portos e instalações portuárias;
- 2) Não seriam adotadas medidas por parte do Governo para abreviar o prazo de apreciação da MP n. 595/2012 no Congresso Nacional;
- 3) A Secretaria dos Portos não encaminharia à Presidenta da República proposta de decreto para regulamentar a MP n. 595/2012 durante as negociações;
- 4) A União não licitaria novos arrendamentos de terminais portuários ou concessões portuárias durante o prazo estabelecido entre as partes;
- 5) O Governo federal não requereria a execução de eventuais multas em decorrência de medida liminar concedida pelo Tribunal Superior do Trabalho relativa à ilegalidade da greve em 21 de fevereiro de 2013, e não adotaria medidas para o ajuizamento de ação principal (Sindogeesp, 2013)

Foram 25 dias de negociações (22 de fevereiro a 15 de março de 2013) entre governo federal, sindicatos, trabalhadores, representantes do Congresso Nacional. Participaram da elaboração do acordo os presidentes das federações representativas de trabalhadores portuários (Fenccovib, FNP, FNE), o deputado federal José Guimarães (PT-SE), presidente da comissão mista que discutiu a MP; o senador Eduardo Braga (MDB - AM), relator do processo; representantes da Casa Civil, da Secretaria de Portos; da Secretaria Geral da Presidência da República, do Ministério do Trabalho, da Previdência Social e representantes das Centrais Sindicais: CUT, CTB e Força Sindical. A Mesa de Diálogos da MP dos Portos resultou em uma série de alterações do projeto original. O movimento sindical “[...] conseguiu reintroduzir pontos da Lei dos Portos [Lei nº 8.630/1993] e avançar em outros aspectos importantes relacionados a questões sociais e da organização do trabalho”<sup>10</sup> (Dieese, 2013, p. 2).

No que tange as articulações partidárias do Congresso Nacional, as alterações ficaram circunscritas ao art. 49 da *MP dos Portos* que previa o encerramento ou a prorrogação dos contratos de arrendamento até então em vigência. De acordo com a redação original:

O art. 49 define que os contratos de arrendamento em vigor permanecem vigentes pelos prazos neles estabelecidos e que a prorrogação desses contratos, desde que prevista expressamente, será condicionada à revisão dos valores do contrato e ao estabelecimento de novas obrigações de movimentação mínima e investimentos ((Medida Provisória n. 595, 2012, p. 09).

Isso significava que muitos contratos que já estavam por serem encerrados não seriam renovados, pois por regra geral os arrendamentos são outorgados por até 25 anos, prorrogáveis por igual período (art. 5º, § 1º). Todavia o art. 49 previa que deveriam ser licitados com antecedência mínima de doze meses, contados da data de seu término, algo inconcebível para alguns contratos.

Desta maneira, a bancada do PMDB no Congresso, encabeçada pelo então deputado Eduardo Cunha, apresentou uma proposta de emenda ao texto que previa a prorrogação dos contratos de arrendamento firmados com base Lei de Modernização dos Portos (nº 8.630/93), a ideia era que os contratos fossem prorrogados por uma única vez pelo prazo máximo (25 anos). De acordo com a bancada governista, a moção criava a possibilidade de empresas inadimplentes terem acesso à arbitragem para negociar contratos (Agência Brasil, 2013).

A redação da emenda também trazia uma série de outras modificações, por exemplo, sugeria processo de licitação para portos privados (a ideia do governo com o texto original era licitar os portos públicos) e permitia aos estados a prerrogativa de realizar licitações, na MP n. 595, a proposta do governo federal era concentrar esse poder na SEP (G1, 2013). Ademais:

A emenda queria permitir a ampliação das áreas de portos públicos mediante audiência pública prévia; delegar para a administração do porto poderes licitatórios atualmente centralizados na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); autorizar a prorrogação dos contratos vigentes assinados sob a Lei 8.630/93; e permitir o uso da arbitragem para negociar débitos de tarifas com a Antaq, independentemente de processo administrativo em curso (Jornal da Câmara, 2013).

A Câmara dos Deputados rejeitou as propostas, em votação simbólica de 20 destaques<sup>11</sup> apresentados que tinham por objetivo alterar o texto principal da MP dos Portos. A derrubada dos dispositivos deu-se em decorrência de um acordo entre as lideranças partidárias, a intenção era acelerar o processo de votação. Com o acordo, as 11 emendas apresentadas foram votadas separadamente. Por votação simbólica, a primeira emenda, de autoria do líder do PMDB, deputado Eduardo Cunha (RJ), a proposta foi rejeitada. Foram 210 contra e 172 a favor (Agência Brasil, 2013). A emenda do PMDB foi fonte da maior polêmica durante a votação.

Embora a votação na câmara tenha ocorrido em meio a inúmeras acusações por parte dos deputados e em clima de tensão, o texto principal da MP dos Portos foi aprovado no dia 14 de maio de 2013 (dois dias antes de perder a validade). A Medida Provisória foi encaminhada para o Senado, aprovada em 16 de maio de 2013 e convertida na Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013, esta que passou a ser o novo marco regulatório do setor portuário brasileiro.

### **3.2 Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013 (revogou a Lei nº. 8.630/1993 [A Lei de Modernização dos Portos]): logística e política**

A Medida Provisória n. 595/2012 estabeleceu um novo marco regulatório para o setor portuário, a sua conversão na Lei n. 12.815/2013, de 5 de junho de 2013 modificou e reformou grande parte da normatização anterior que tinha como cerne a Lei n. 8.630/93. A nova lei traçou políticas e diretrizes a serem seguidas pelo setor em todo o território nacional, disciplinando concessões, arrendamentos em portos públicos e autorizações de TUPs.

A nova regra para o setor portuário foi elaborada a partir das diretrizes, metas e ações estratégicas do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP)<sup>12</sup> e do estudo desenvolvido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) intitulado "Análise e Avaliação da Organização Institucional e Eficiência e Gestão do Setor Portuário Brasileiro". Outro fator importante que contribuiu para a elaboração do marco regulatório foi a constatação dos órgãos de planejamento que apesar da Lei 8.630/93 implantar modificações preponderantes, buscando aprimorar e dinamizar a atividade portuária, ainda restavam muitos aspectos deficientes. Como afirmam Farranha, Frezza e Barbosa (2015):

A dificuldade, o custo e o tempo para a realização de operações indicam que, após 16 anos da edição da Lei n. 8.630/1993, continuaram a existir significativos problemas estruturais a serem resolvidos.

A par dessa situação, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um diagnóstico da situação dos portos no Acórdão n. 1.904/2009, sobre planejamento portuário e sustentabilidade financeira das autoridades portuárias, e no Acórdão n. 2.896/2009, sobre processos de arrendamento e concorrência. Nesses estudos, foram avaliados os entraves à expansão e à modernização da infraestrutura do segmento portuário, sob a perspectiva da atração de investimentos. O Acórdão n. 1.904/2009-Plenário, em seu item 383-A, tratou do planejamento do setor e da sustentabilidade financeira das Companhias Docas, deliberando à Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR): desenvolver normativo para regulamentação do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), de forma a ter maior utilidade e padronização, bem como orientar as autoridades portuárias na promoção de programas de arrendamento e promover o saneamento financeiro, profissionalizar a gestão e aumentar a governança corporativa das administrações portuárias.

Em relação à ANTAQ, o acórdão, em seu item 383-B, definiu que a ela caberia estabelecer regras claras para a revisão e o reajuste das tarifas portuárias com base em estudos fundamentados sobre os custos das administrações portuárias, prevendo mecanismos para compartilhar com os usuários os benefícios gerados com possíveis aumentos de eficiência, prezando pela modicidade tarifária e pelo equilíbrio econômico-financeiro das administrações portuárias. Por fim, no item 383-C, deliberou à SEP/PR e à ANTAQ elaborar, conjuntamente, mecanismos regulatórios que permitissem a implementação de sistemas de preços e tarifas com base em centros de custos e que incentivassem a busca da eficiência operacional pelas administrações portuárias.

Em suma, esses estudos do TCU indicaram à época que, muito embora as mudanças introduzidas pela Lei n. 8.630/1993 tenham buscado implementar uma gestão privada às atividades operacionais, ainda havia grandes dificuldades por parte das autoridades portuárias para suprir as necessidades dos operadores e usuários (Faranha, Frezza & Barbosa, 2015, p. 92).

Destarte, com a Lei n. 12.815/2013 foi estabelecido um novo marco regulatório para o setor portuário brasileiro com a finalidade atender ao crescimento da demanda portuária mediante a atração de investimentos privados, dar mais agilidade e modernizar o setor, reduzindo os custos das transações.

Logo, a reforma do setor portuário alterou em diversos aspectos o regime de regulação dos portos, precipuamente no que diz respeito ao: a) rearranjo institucional e de competências, b) alterações nos regimes jurídicos da operação portuária, das licitações para arrendamentos e dos processos seletivos para os Terminais de Uso Privado (TUPs).

De acordo com o Acórdão n. 940 [AC-940-11/14-P] do ano de 2014 do Tribunal de Contas da União:

[...] dentre as diversas alterações trazidas pela nova lei, não se pode perder de vista que provavelmente a principal e o cerne da atual reforma foi a eliminação da distinção entre carga própria e de terceiros, uma vez que tal fato eliminaria os principais questionamentos decorrentes da Lei 8.630/1993 e possibilitaria o destravamento e atração de maiores investimentos privados em Terminais de uso Privados (TUPs), com o conseqüente aumento de competitividade no setor (Tcu, 2014, p. 06).

Os TUPs, na normatização anterior, podiam realizar movimentação de carga própria (exclusiva, integral ou predominantemente) ou preponderantemente própria para o interesse de seu titular em seu próprio interesse<sup>13</sup>, bem como era possível em terminais mistos movimentar de maneira subsidiária e eventual carga de terceiros. Como observa Frezza (2016, p. 80), tal regra refletia a concepção de que “[...] os terminais privados eram concebidos apenas como parte da cadeia logística de um negócio particular, e não como um serviço portuário disponibilizado a qualquer interessado”.

Ainda em consonância com o Acórdão n. 940/2014:

A implementação dos terminais privativos de uso misto (TUPM) gerou questionamentos por parte dos arrendatários localizados dentro das áreas dos portos organizados. Esses alegaram que os TUPM se valeriam dessas áreas para a movimentação predominante de cargas de terceiros, e não de cargas próprias, como determina a legislação, e que passaram a concorrer com eles. Ademais, levantaram que a utilização dos terminais privativos de uso misto para movimentação predominante de cargas de terceiros geraria concorrência assimétrica com os terminais de uso público (localizados dentro das áreas dos portos organizados), causando para estes desequilíbrio econômico-financeiro e perda de competitividade, uma vez que aqueles operam sob condições legais mais flexíveis (Tcu, 2014, p. 7).

A edição da nova Lei pôs fim à exigência de movimentação de carga própria em TUPs, desta maneira os autorizatários<sup>14</sup> podem atuar no mesmo campo comercial (dentro das possibilidades) dos portos organizados. Estabeleceu-se assim um ambiente de concorrência e os TUPs passaram a ter como negócio principal a atividade portuária em si. Logo, do ponto de vista jurídico ocorreu uma mudança no que concernem as atividades realizadas nas instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado. De acordo com a legislação anterior, era pré-requisito a comprovação por parte do autorizatários a existência de carga própria, para os portos públicos a carga de terceiros podia ser movimentada livremente. Este era um dos elementos que distinguiam os TUPs das demais formas de exploração (arrendamento e concessão). Com a nova lei as diferenças operacionais restringem-se apenas a localização das instalações.

Em relação ao rearranjo institucional, o novo marco regulatório reforçou o papel institucional da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a estes aparelhos foram passados a responsabilidade de conduzir todos os processos de descentralização das áreas e instalações portuárias no país.

Segundo a Lei n. 12.815/2013, nos termos do art. 16, inciso I, II, III e IV, o poder concedente passou a ser a SEP/PR que ficou responsável pelo planejamento setorial e pela fixação de diretrizes da gestão portuária<sup>15</sup>. Desta maneira, cabe a SEP/PR:

- I - elaborar o planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada;
- II - definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios, das chamadas públicas e dos processos seletivos de que trata esta Lei, inclusive para os respectivos editais e instrumentos convocatórios;
- III - celebrar os contratos de concessão e arrendamento e expedir as autorizações de instalação portuária [Terminais de Uso Privativo]<sup>16</sup> [...] e
- IV - estabelecer as normas, os critérios e os procedimentos para a pré-qualificação dos operadores portuários (Lei n. 12.815, 2013, p. 16).

A SEP/PR, como poder concedente igualmente pode assinar convênios ou instrumentos similares de cooperação administrativa e técnica de órgãos/entidades da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal (Brasil, 2013). Para Frezza (2014, p. 38), as novas competências atribuídas à SEP/PR “[...] juntamente com a diminuição das

atribuições das administrações dos portos, demonstram o movimento de centralização institucional promovido pelo novo marco regulatório do setor portuário”.

Depreende-se, dessa forma, o papel da SEP/PR no modelo de Estado regulador com o objetivo de reger o processo de fomento do desenvolvimento econômico. Logo, o órgão passou a cumprir papel central na nova estrutura criada para o setor portuário. De acordo com Barbosa (2016, pp. 46-47), as competências da SEP/PR estão agrupadas da seguinte forma:

- a) **Atuação como poder concedente:** I – No desenvolvimento de atividades de condução e aprovação dos Estudos de viabilidade técnica, econômica e Ambiental das concessões/arrendamentos; II – Na definição de diretrizes de procedimentos de licitações, chamadas públicas e processos seletivos; e III – Na celebração de contratos de concessão, arrendamento e expedição das autorizações de instalações portuárias (TUPs).
- b) **Atuação no planejamento setorial:** I – Na elaboração do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP); II – No disciplinamento e aprovação dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ); III – Na elaboração do Plano Geral de Outorgas (PGO); e IV – Na articulação de investimentos em acessos portuários.
- c) **Operando na gestão portuária:** I – No estabelecimento de normas para a pré-qualificação de operadores portuários; II – Definindo diretrizes em regulamentos de exploração dos portos e no horário de funcionamento do porto público; III – Na realização da expedição de regulamento referente a organização da guarda portuária; IV - Na coordenação da Comissão Nacional das Autoridades Portuárias (CONAPORTOS); e V – No estabelecimento de metas de desempenho para as Administrações Portuárias.

Em suma, a SEP/PR exerce atividades enquanto Poder Concedente, realiza o planejamento setorial em diversas esferas e tem poder de decisão para estabelecer as diretrizes da gestão portuária (Barbosa, 2016).

Em relação a ANTAQ<sup>17</sup>, com a publicação da Lei n. 12.815/2013, especificamente atendendo ao que está plasmado no parágrafo 2º do art. 6º e inciso II e III do art. 16 deste instrumento, bem como em observância ao disposto no inciso XXVI do art. 27 e art. 58-A da Lei n. 10.233/2001 e ao parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 8.033/13, a autarquia passou a ser vinculada e subordinada à SEP/PR e ficou, em linhas gerais, incumbida da:

- I. Realização dos procedimentos licitatórios, da elaboração dos editais de licitação e processos seletivos;
- II. Regulação e fiscalização dos contratos de arrendamento, concessão e autorizações;
- III. Prestação de apoio ao poder concedente e na harmonização do setor portuário;
- IV. Realização de atividades típicas de agência reguladora;
- V. Fiscalização de todos os agentes do setor;
- VI. Criação de regras para a utilização das instalações portuárias arrendadas e autorizadas; e
- VII. Execução do plano geral de outorgas referentes as licitações de concessão e de arrendamento e para as chamadas públicas relacionadas a autorização de instalações portuárias.

Dessa forma, o novo marco regulatório fortaleceu e reforçou os papéis da ANTAQ como agência reguladora e fiscalizadora, bem como é relevante destacar que a Lei n. 12.815/13 trouxe uma importante alteração no tocante à fiscalização das Autoridades Portuárias. Antes é preciso dizer que no período de vigência da Lei n. 8.630/93, a Autoridade Portuária “[...] tinha competência para lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei” (Tcu, 2014, p. 8).

Com o novo marco, especificamente segundo o parágrafo 1º, inciso XI, do art. 17 da Lei n. 12.815/2013, a Autoridade Portuária deve “[...] reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos” (Lei n. 12.815, 2013, p. 17). Outra atribuição que subordina a regulação da ANTAQ está plasmado no art. 19, parágrafo único:

Art. 19. A administração do porto poderá, a critério do poder concedente, explorar direta ou indiretamente áreas não afetadas às operações portuárias, observado o disposto no respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

Parágrafo único. O disposto no caput não afasta a aplicação das normas de licitação e contratação pública quando a administração do porto for exercida por órgão ou entidade sob controle estatal (Lei n. 12.815, 2013, p. 20).

Assim, a Autoridade Portuária, que detinha de maneira incontestada (nos termos da legislação anterior) a gestão da infraestrutura do porto organizado e a função regulatória local no interior da área de cada porto, no novo modelo, perdeu algumas competências para a ANTAQ e SEP/PR. Esta reestruturação pereniza um protagonismo dos últimos aparelhos impingindo uma centralização das decisões e normatizações necessárias a regulamentação no setor (no ponto de vista normativo).

Embora se observe a subtração de algumas competências da Autoridade Portuária em relação ao seu poder de deliberação nas áreas dos portos, é preciso destacar que:

[...] a Lei 8.630/93 utilizou o modelo denominado *landlord* para os terminais de uso público. Nesse modelo não cabe à Administração Portuária desenvolver atividades empresariais no espaço portuário e sim o planejamento da zona portuária por meio do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do porto organizado (PDZ), da gestão da infraestrutura portuária e da regulação dos operadores portuários locais, com a incumbência de estimular a livre concorrência entre estes últimos. Este modelo, de forma geral, foi mantido pela Lei 12.815/2013 [...] (Tcu, 2014, p. 9).

Segundo o Acórdão nº 940/2014 do Tribunal de Contas da União, grande parte das atribuições previstas na antiga lei para a Autoridade Portuária foi mantida, haja visto que o art. 17 da Lei n. 12.815/2013 possui similitudes com o art. 33, parágrafo 1º da Lei 8.630/93 e o art. 18 estabelece praticamente as mesmas atribuições contidas no art. 33, parágrafo 5º da lei suprimida, como podemos observar no Quadro 1.

**Quadro 1 - Atribuições das Administrações Portuárias<sup>18</sup>.**

<b>Lei n. 8.630/93</b>	<b>Lei n. 12.815/2013</b>
Art. 33. A Administração do Porto é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado.  § 1º Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:  I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão;  II - assegurar, ao comércio e à navegação, o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto;  III - pré-qualificar os operadores portuários;  IV - fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária;  V - prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária e ao órgão de gestão de mão-de-obra;  VI - fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e	Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.  § 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária:  I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos e os contratos de concessão;  II - assegurar o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto ao comércio e à navegação;  III - pré-qualificar os operadores portuários, de acordo com as normas estabelecidas pelo poder concedente;  IV - arrecadar os valores das tarifas relativas às suas atividades;  V - fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento

<p>conservação das instalações portuárias, nelas compreendida a infra-estrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto;</p> <p>VII - fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;</p> <p>VIII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto, no âmbito das respectivas competências</p> <p>IX - organizar e regulamentar a guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto;</p> <p>X - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar a navegação das embarcações que acessam o porto;</p> <p>XI - autorizar, previamente ouvidas as demais autoridades do porto, a entrada e a saída, inclusive a atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, bem assim a movimentação de carga da referida embarcação, ressalvada a intervenção da autoridade marítima na movimentação considerada prioritária em situações de assistência e salvamento de embarcação;</p> <p>XII - suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;</p> <p>XIII - lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei, ressalvados os aspectos legais de competência da União, de forma supletiva, para os fatos que serão investigados e julgados conjuntamente;</p> <p>XIV - desincumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária;</p> <p>XV - estabelecer o horário de funcionamento no porto, bem como as jornadas de trabalho no cais de uso público.</p>	<p>e conservação das instalações portuárias;</p> <p>VI - fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;</p> <p>VII - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto;</p> <p>VIII - autorizar a entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, ouvidas as demais autoridades do porto;</p> <p>IX - autorizar a movimentação de carga das embarcações, ressalvada a competência da autoridade marítima em situações de assistência e salvamento de embarcação, ouvidas as demais autoridades do porto;</p> <p>X - suspender operações portuárias que prejudiquem o funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;</p> <p>XI - reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos;</p> <p>XII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto;</p> <p>XIII - prestar apoio técnico e administrativo ao conselho de autoridade portuária e ao órgão de gestão de mão de obra;</p> <p>XIV - estabelecer o horário de funcionamento do porto, observadas as diretrizes da Secretaria de Portos da Presidência da República, e as jornadas de trabalho no cais de uso público; e</p> <p>XV - organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente.</p> <p>§ 3º O disposto nos incisos IX e X do § 1º não se aplica à embarcação militar que não esteja praticando comércio.</p> <p>§ 4º A autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego pode intervir para</p>
---	--

	assegurar aos navios da Marinha do Brasil a prioridade para atracação no porto.  § 5º (VETADO).
Art. 33. A Administração do Porto é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado.  § 5º Cabe à Administração do Porto, sob coordenação:  I - da autoridade marítima:  a) estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;  b) delimitar as áreas de fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima, bem assim as destinadas a plataformas e demais embarcações especiais, navios de guerra e submarinos, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;  c) estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade;  d) estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que irão trafegar, em função das limitações e características físicas do cais do porto;  II - da autoridade aduaneira:  a) delimitar a área de alfandegamento do porto;  b) organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas, na área do porto.	Art. 18. Dentro dos limites da área do porto organizado, compete à administração do porto:  I - sob coordenação da autoridade marítima:  a) estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;  b) delimitar as áreas de fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima;  c) delimitar as áreas destinadas a navios de guerra e submarinos, plataformas e demais embarcações especiais, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;  d) estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade; e  e) estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que trafegarão, em função das limitações e características físicas do cais do porto;  II - sob coordenação da autoridade aduaneira:  a) delimitar a área de alfandegamento; e  b) organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas.

Fonte: Adaptado pelo autor da Lei n. 8.630 (1993) e Lei n. 12.815 (2013).

Em suma, as Administrações Portuárias cabiam: a) exercer o papel de Autoridade Portuária, b) elaborar o planejamento local e c) realizar a gestão portuária. Destarte, com a publicação da Lei n. 12.815/13, foi estabelecido um modelo no qual uma agência reguladora (Antaq), uma secretaria (SEP/PR) e as administrações dos portos trabalham de forma conjunta e integrada com o escopo de executar as políticas públicas formuladas para o setor portuário, bem como, pôr em prática as operacionalizações dos portos, apesar dos encargos mais estratégicos estarem centralizados na SEP/PR (Heeren, 2015).

No que tange as formas de exploração, o novo marco regulatório estabeleceu que os portos organizados e as instalações portuárias nele localizadas, assim como as instalações que se encontram fora de sua área devem ser explorados de forma indireta:

Art. 1º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

§ 2º A exploração indireta das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização, nos termos desta Lei.

§ 3º As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (Lei n. 12.815, 2013, p. 02).

Na exploração indireta, a União transfere a uma pessoa jurídica a exploração dos portos e suas instalações portuárias. A Lei n. 12.815/13 define três instrumentos (ou formas) de descentralização da Administração direta ou três espécies de outorga (como será possível verificar no Quadro 2):

- a) concessão do porto organizado como um todo;
- b) arrendamento das instalações portuárias localizadas dentro do porto organizado; e
- c) autorização das instalações portuárias localizadas fora do porto organizado (que é o caso dos TUPs)

Assim, a Lei nº 12.815/13 estabeleceu um arranjo híbrido entre as esferas do público e do privado, ampliando as perspectivas e criando como alternativas de fomento para o setor. Nesses termos, o destaque está para os Terminais de Uso Privativo (TUPs), localizados fora das áreas do porto que podem ser explorados por meio de contrato de autorização. Farranha; Frezza e Barbosa (2015) e Frezza (2016), apontam que sob a vigência do novo marco regulatório, o arrendamento<sup>19</sup> portuário tornou-se semelhante à concessão. De acordo com os autores, isso é uma inovação da nova lei. Entretanto, não concordam com a tipificação, pois o arrendamento é uma figura oriunda do Direito Civil e foi criado para regular relações entre privados.

A concessão é proveniente do Direito Público e transfere a prerrogativa de explorar um serviço e não de bem imóvel, logo, vai de encontro ao que está plasmado no art. 175 da Constituição de 1988, cuja redação específica que os serviços públicos quando prestados indiretamente pelo Estado, devem ser realizados por concessão ou permissão. Nas palavras de Frezza (2016):

Portanto, entende-se que o Direito Portuário vigente fornece uma denominação inadequada para a delegação do serviço público de operação portuária realizado em áreas públicas dentro do porto organizado – conforme o art. 2º, XI, da nova Lei dos Portos, não seria uma delegação de serviço, mas uma “cessão onerosa de área e infraestrutura públicas”. Sob a vigência do novo marco regulatório portuário, o arrendamento é muito semelhante – senão idêntico – a uma concessão de serviço público, em que o poder público não só tem a possibilidade de reaver o serviço quando considerar necessário, como também deve estabelecer nos contratos parâmetros para avaliação de desempenho, metas e prazos para o alcance de níveis de serviço, bem como deve aplicar os demais mecanismos de regulação presentes no modelo de concessões (Frezza, 2016, p. 43).

Todavia, é possível concluir que: “[...] embora o direito portuário vigente forneça uma caracterização *sui generis* para a delegação das instalações portuárias, que são tratadas como “arrendamentos”, isso não significa que a nova Lei dos Portos esteja em desacordo com o sistema jurídico vigente, isto é, com o modelo de concessões de serviços públicos” (Faranha, Frezza & Barbosa, 2015, p. 98).

Deste modo, os arrendamentos portuários passaram a funcionar da mesma forma que uma concessão de serviço público, assim o poder concedente pode regular as tarifas praticadas (o que obviamente depende do critério de julgamento estabelecido para a outorga), bem como amplia a capacidade do Estado de regulação do bem imóvel (que é público), estabelecendo metas e critérios de avaliação de desempenho ao parceiro privado. Característica de contratos de PPPs, cujo respaldo legal está na Lei n. 11.079/04.

Aqui, cabe destacar que se os arrendamentos passaram a se assemelhar as concessões, isso significa afirmar que os últimos podem mediante os critérios do Poder concedente serem concessões patrocinadas ou administrativas, figuras jurídicas

que estão tipificadas na Lei n. 11.079/04, esta que era a norma reguladora das concessões do PIL no setor rodoviário e aeroportuário e indiretamente o setor de ferrovias (Fernandes, 2019).

**Quadro 2** - Formas exploração indireta e instrumentos jurídicos (PIL: portos).

Instrumento de descentralização (outorga)		Exploração indireta
Concessão		Porto organizado
Arrendamento		Instalações portuária – INTERIOR do porto organizado
Autorização		Instalações portuárias - EXTERIOR do porto organizado
Concessão	Arrendamento	Autorização
Cessão onerosa do porto organizado para que uma pessoa o administre e explore a sua infraestrutura por prazo determinado (art. 2º, IX).	Cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado (art. 2º, XI).	Outorga de uma instalação portuária localizada fora da área do porto organizado (art. 2º, XII).
Contratos		
Contrato de concessão	Contrato de arrendamento	Contrato de adesão
Realização de licitação - modalidade leilão (art. 6º, § 1º).	Realização de licitação - modalidade leilão (art. 6º, § 1º).	Não exige licitação. A) Regras: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de chamadas ou anúncios públicos para que outros interessados se inscrevam.</li> <li>• Havendo mais de uma proposta e mostrando-se inviável a concessão para todos os interessados, deverá ser realizado um processo seletivo público.</li> <li>• Prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, podendo ser prorrogável por períodos sucessivos.</li> </ul> B) Modalidades: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terminal de uso privado;</li> <li>• Estação de transbordo de carga;</li> <li>• Instalação portuária pública de pequeno porte;</li> <li>• Instalação portuária de turismo;</li> </ul> (art. 8º, I,II,III, IV, , § 1º, § 2º)

Fonte: Autores.

A Lei n. 12.815/13 ainda estabelece como instrumento de descentralização a figura da delegação. Pode-se ler no art. 2º: “X - delegação: transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996” (Lei n. 12.815, 13). Este instrumento é similar ao do setor aeroportuário no que diz respeito às concessões dos serviços públicos para os aeroportos regionais.

Em relação aos critérios de julgamento nas licitações de concessões e arrendamentos portuários, com o objetivo de estruturar um modelo com base na regulação tarifária, a Lei n. 12.815/13 apresentou como novidade a previsão expressa do critério de julgamento de menor tarifa em detrimento ao de pagamento de valor de outorga<sup>20</sup>. O art. 6º da Lei n. 12.815/2013 estabelece o seguinte: “Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, *de forma isolada ou combinada* [grifo nosso], a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, *e outros estabelecidos no edital* [grifo nosso], na forma do regulamento” (Lei n. 12.815, 2013, p. 6).

O documento que regulamentou a nova lei dos portos foi o Decreto n. 8.033 de 27 de junho de 2013 e de acordo com a redação original conferida ao seu art. 9º nas licitações de concessão e de arrendamento seriam utilizados três critérios de julgamento preponderantes adotados isolada ou conjuntamente e outros três critérios subsidiários empregados de forma associada com um ou mais critérios, que poderiam ser utilizados conjuntamente com os parâmetros preponderantes, esta última regra estava no parágrafo 1º do dispositivo e poderiam ser aplicados caso o edital estipulasse (Decreto n. 8.033, 2013).

Desta maneira, no caput do artigo 9º do Decreto n. 8.033/13, nas licitações de concessões e arrendamentos portuários, seriam empregados critérios de julgamento:

1) *De forma isolada ou combinada (critérios preponderantes):*

- A maior capacidade de movimentação,
- A menor tarifa ou
- O menor tempo de movimentação de carga.

2) *Conforme previsto no §1º do artigo 9º e edital (critérios subsidiários)*

- Maior valor de investimento;
- Menor contraprestação do poder concedente<sup>21</sup> ou
- Melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente

Para Frezza (2016), o estabelecimento de tais critérios (entabulados no art. 6º da Lei n. 12.815/13 e no art. 9º do Decreto n. 8.033/2013):

[...] parece ter tido o intuito de funcionar como um instrumento regulatório, na busca de responder aos questionamentos colocados à atividade portuária, em cenário em que a franca expansão da atividade poderia representar um instrumento de desenvolvimento para o país. É possível que o poder público tenha priorizado, em um primeiro momento, durante a vigência da Lei nº 8.630/1993 [...] a necessidade de se adquirir recursos para investir na infraestrutura dos portos e, posteriormente, priorizou a movimentação de cargas no porto, de modo a incentivar a eficiência e a modicidade tarifária das operações (Frezza, 2016, p. 39).

De fato, os novos critérios previstos para a realização das licitações estão relacionadas a necessidade do governo até então comandado pela presidenta Dilma Rousseff (2011- 2016) de estabelecer instrumentos regulatórios para as concessionárias, incentivar a eficiência e modicidade tarifária como afirma o supracitado autor, mas é preciso ressaltar que esta era uma regra geral criada especificamente para o Programa de Investimento em Logística (PIL), precipuamente, o programa estabeleceu regras semelhantes (sobretudo o critério da menor tarifa e contraprestação pecuniária) para a descentralização de serviços públicos e construção de novas infraestruturas nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário.

Ademais, tais critérios estão vinculados às prescrições da Lei n. 11.079/04, que orienta as Parcerias Público-Privadas no Brasil. Ainda é preciso lembrar que a Lei nº 12.815/13 não criou apenas uma nova estrutura jurídica para o setor portuário, tratava-se, sobretudo, de uma institucionalidade que compunha um plano maior, era parte de uma ação direta (política industrial) do governo Dilma que visava fomentar o desenvolvimento econômico no país e uma ação na qual o Estado estava convocando o setor privado a dar sua contribuição (com retornos financeiros), a nova lei com tais critérios, e em outras palavras, apresentava-se como mais um instrumento de negociação, com o intuito de estabelecer um pacto político entre governo e frações específicas da burguesia brasileira<sup>22</sup>.

Contudo, o Decreto n. 8.464, de 8 de junho de 2015 alterou a sistemática entre critérios preponderantes e subsidiários<sup>23</sup>. O documento colocou todos os critérios de julgamento na mesma hierarquia. No que concerne ao art. 9º, pode-se ler no texto na nova ordenação:

Art. 1º O Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º Nas licitações de concessão e de arrendamento, serão utilizados, de forma combinada ou isolada, os seguintes critérios para julgamento:

I - maior capacidade de movimentação;

II - menor tarifa;

III - menor tempo de movimentação de carga;

IV - maior valor de investimento;

V - menor contraprestação do poder concedente;

VI - melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente; ou

VII - *maior valor de outorga* [grifo nosso] (Decreto n. 8.464, 2015).

Especificamente, no que se refere aos critérios de julgamento de concessões e arrendamentos portuários ocorreram duas importantes modificações:

- 1) Foram alterados os critérios de julgamento a serem adotados nas licitações para novos arrendamentos portuários.
- 2) Foi instituído um novo critério: o do “maior valor de outorga” (previsto no inciso VII do art. 9º do decreto em discussão).

Em relação à primeira alteração, comparando as disposições contidas no art. 9º dos Decretos nº 8.033/13 e nº 8.464/15 (apresentada no Quadro 3), deixou de ser regra a necessidade da observância de pelo menos um dos três critérios preponderantes que estavam previstos, os quais poderiam ou não ser associados a mais um dos parâmetros entrevistados no parágrafo 1º (critérios subsidiários).

**Quadro 3** - Comparativo - art. 9º - Decretos – n. 8.033/13 e n. 8.464/15.

<b>Decreto n. 8.033/13</b>	<b>Decreto n. 8.464/15</b>
<p>Art. 9º Nas licitações de concessão e de arrendamento, <u>serão utilizados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga.</u></p> <p>§ 1º O edital poderá prever ainda a utilização de um dos seguintes critérios para julgamento, associado com um ou mais dos critérios previstos no caput:</p> <p>I - maior valor de investimento;</p> <p>II - menor contraprestação do poder concedente;</p> <p>ou</p> <p>III - melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente.</p>	<p>Art. 9º Nas licitações de concessão e de arrendamento, <u>serão utilizados, de forma combinada ou isolada, os seguintes critérios para julgamento:</u></p> <p><u>I - maior capacidade de movimentação;</u></p> <p><u>II - menor tarifa;</u></p> <p><u>III - menor tempo de movimentação de carga;</u></p> <p><u>IV - maior valor de investimento;</u></p> <p><u>V - menor contraprestação do poder concedente;</u></p> <p><u>VI - melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente; ou</u></p> <p><u>VII - maior valor de outorga.</u></p>

Fonte: (Decreto nº 8.033, 2013; Decreto nº 8.464, 2015).

Destarte, passaram a ser critérios para julgamento nas licitações para as concessões e arrendamentos portuários: 1) maior capacidade de movimentação, 2) menor tarifa, 3) menor tempo de movimentação de carga, 4) maior valor de investimento, 5) menor contraprestação do poder concedente, 6) melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente ou 7) maior valor de outorga (Fernandes, 2017). A nova redação do art. 9º do decreto 8.033/13 estabeleceu sete novas possibilidades de julgamento, logo, abria-se a possibilidade de o poder concedente combiná-los ou citá-los de acordo com a conjuntura e/ou da maneira que fosse necessário, instituiu-se maior flexibilidade e amplitude aos responsáveis pelos processos licitatórios na escolha dos critérios de julgamento.

No tocante a segunda alteração trazida pelo decreto de n. 8.464/15 (a inserção do critério de maior valor de outorga), tratava-se de uma consequência direta da mudança de ministro da Fazenda. No ano de 2015, Joaquim Levy (quadro que colaborou com a campanha do candidato do PSDB nas eleições de 2014) comandava o Ministério da Fazenda e a partir de maio de 2015 passou a colocar em prática métodos de cunho mais neoliberais para buscar soluções ao momento de recessão<sup>24</sup>. Entre os quais estava à reorganização da modelagem de contratação da iniciativa privada previstos no “PIL: portos” por meio de concessão comum.

Além do mais, a inserção do critério de maior valor de outorga era uma tentativa de apaziguar o clima de tensão política que o país vivenciava, em especial, tratava-se de uma tentativa de atender as reivindicações de setores da burguesia que se articulavam contra o governo Dilma<sup>25</sup>. As ações de oposição de tais frações deram-se em consequência do lançamento, no ano de 2012, da Nova Matriz Econômica – NME, política econômica (da qual o PIL faz parte) comandada pelo então ministro Guido Mantega que consistiu na redução da Selic, do *spread* bancário, desvalorização do real, na ampliação da política de conteúdo local, isenções fiscais para o capital produtivo, investimentos em infraestrutura (através do PIL) e outros. A NME tinha um caráter mais desenvolvimentista e passou a receber forte crítica dos bancos privados “nacionais” e dos demais setores rentistas e financistas que atuam no Brasil.

Quando a presidenta Dilma lançou a NME provocou uma alteração no interior da frente neodesenvolvimentista<sup>26</sup>, pois os bancos privados “nacionais” que faziam parte dela perceberam uma tentativa de beneficiar o segmento produtivo da grande burguesia interna. Ao mesmo tempo despertou uma reação do capital financeiro internacional e da fração da burguesia brasileira a ele associada (Boito Jr., 2018, p. 214).

Os bancos privados “nacionais”, é preciso lembrar, tem vínculos com o setor financeiro e compactuam com a política de juros altos que favorece o setor financeiro e não o produtivo. Além do mais, o governo sinalizava que os projetos do setor de infraestrutura (entre os quais do PIL) seriam financiados pelos bancos públicos (BNDES, BB e CAIXA) e os bancos privados seriam preteridos. Este processo desencadeou uma unificação burguesa, de setores vinculadas ao capital financeiro e de membros que compunham a grande burguesia interna. Assim, já no de 2013, grupos vinculados ao mercado financeiro não viam com “bons olhos” a reeleição de Dilma Rousseff e iniciaram uma ação coordenada contra seu governo (Bastos, 2017).

Singer (2015) explica que:

Quando se viu isolada da burguesia, Dilma cedeu de imediato no essencial — a elevação da taxa de juros — e depois no corte do gasto público. A partir daí foi obrigada a recuar passo a passo até chegar aquém do ponto de partida. A substituição de Guido Mantega por Joaquim Levy, anunciada no final de 2014, fez retroceder o processo incremental lulista ao início do primeiro mandato de Lula (Singer, 2015, p. 69).

Neste contexto já eram perceptíveis os rompimentos na frente neodesenvolvimentista e o governo Dilma perdeu o apoio fundamentais das elites (aqui entenda de setores da grande burguesia interna), especialmente dos industriais (de extrema importância para a NME e PIL) e criou-se o consenso de que seu governo era intervencionista, que não possibilitava a criação de investimentos e não gerava confiança, deste modo, alinharam-se gradual e continuamente ao bloco rentista/financista de oposição. Bem como, a presidenta perdeu o apoio das classes populares. Assim:

[...] o deslocamento da burguesia industrial pode ter levado Dilma a recuar a partir de abril de 2013. Se tal hipótese for válida, enquanto realizava, por cima, o avanço desenvolvimentista, a burguesia industrial se afastava por baixo. A presidente não estava preparada para isso, o que implicaria apoiar-se no subproletariado e, sobretudo, na classe trabalhadora organizada para reagir. Sem os industriais [...] o comando desenvolvimentista ficou desnordeado, e isso explicaria por que, na culminância da vitória, o encanto se quebrou. À medida que se sentiu sozinha, Dilma buscou, recuando passo a passo, reconquistar, sem sucesso, o apoio perdido. Até que foi obrigada a aceitar a rendição completa, com a entrega do Ministério da Fazenda a Joaquim Levy (Singer, 2015, p. 69).

Boito Jr (2018) ainda explica que, além dos industriais, o *Pessoal do Estado*<sup>27</sup>, com sujeitos do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público Federal e do TCU, apoiados nas ações da Polícia Federal, passaram a agir acintosamente contra as instituições estratégicas para a política econômica, social e externa do Poder Executivo, isto é, em oposição a Petrobrás, o BNDES, o Itamaraty e a própria chefia do Executivo Federal.

Assim, a mudança das regras de contratação para os projetos do “PIL: portos” estava relacionada ao clima político conturbado do país e as investidas de alguns setores do bloco no poder contra o governo da presidenta Dilma Rousseff. A título de exemplo, o então ministro da Secretaria de Portos, Edinho Araújo (PMDB), uma semana após a publicação do Decreto n. 8.464/15, declarava que o critério para as concessões do bloco 2, referente aos Portos em São Paulo, Paraná, Amapá, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro e Santa Catarina, seria o de maior valor de outorga. O ministro destacava na época que a utilização da regra atendia as reivindicações do setor privado: “Esse critério nos parece o mais adequado, tendo em vista a manifestação dos investidores da área” (Diário de Pernambuco, 2015). Bem como é preciso destacar que foi o mencionado ministro, sob a figura da SEP/PR, quem negociou diretamente com os ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) a autorização do modelo com o pagamento de outorga nas licitações do Bloco 2 (Estado de Minas, 2015).

Em julho de 2015, a SEP/PR divulgou editais para Chamamento Público com objetivo de apresentação de Estudos de Viabilidade Técnica, econômica e Ambiental – EVTEA com o intuito de subsidiar o arrendamento de terminais para o Bloco 2 e em janeiro de 2016 outros foram publicados com o critério de maior valor de outorga (os editais de chamamento público do bloco 1, do ano de 2013, foram publicados com o critério de menor tarifa). Logo, as frações vinculadas ao setor financeiro passaram a ter oportunidade de participar dos projetos por meio de concessões comuns, isto é, por meio das antigas regras (Fernandes, 2017; Fernandes, 2019).

Com a publicação da nova regra, alguns dos principais jornais do país se manifestaram acerca do processo, a revista *Exame*, por exemplo, apresentava o seguinte argumento:

Seria um "dinheiro novo", que ajudaria a aliviar os rombos da União [...] Basicamente, o plano é "vender" os portos por um período de 25 anos, como acontece hoje com os aeroportos, em vez de simplesmente repassá-los à iniciativa privada, tendo em troca investimentos e cobrança de tarifas mais baratas, como é feito nas rodovias (Exame, 2015).

É preciso destacar que a intenção do governo não era vender os portos públicos, o objetivo era descentralizar por meio de critérios baseados na Lei de PPPs, que apresenta, entre outros mecanismos, o critério de menor tarifa. Assim, era possível implementar tarifas mais baratas ao usuário em combinação com subsídios públicos e estabelecimento de metas para o particular. Foi com esta metodologia que as concessões do PIL para o setor rodoviário ocorreram. A conjuntura política levou o governo a alterar a estrutura do “PIL: portos” e dos demais setores do programa (Fernandes, 2017; Fernandes, 2019, Fernandes, 2020).

As premissas originais do “PIL portos” e do PIL no geral não eram adotar o critério de maior valor de outorga em concessões, pois este está vinculado há uma estrutura macroeconômica mais neoliberal, o PIL embora trabalhasse com o mecanismo de PPPs – que é mecanismo da estrutura neoliberal – tinha um caráter de cunho desenvolvimentista, visto ser oriundo da NME e orientar as contratações do setor privado via dispositivo de concessão patrocinada (plasmada a Lei de PPPs) que possibilita uma contraprestação pública de até 70% dos investimentos e conseqüentemente o estabelecimento de metas e prazos, o que evitaria a repetição de descumprimentos contratuais que ocorreram nas concessões dos anos de 1990 por meio das concessões comuns, de igual modo, o programa teria uma maior regulação estatal (Fernandes, 2017; Fernandes, 2019; Fernandes, 2020).

De modo geral, critério de maior valor de outorga é criticado por ter caráter arrecadatório. A crítica sobre a utilização dessa regra para contratação de particular com o intuito de prestar serviço e fazer uso de bens públicos parte da constatação de que pagamento de outorga imputa custo adicional ao concessionário que como forma de compensação cobra tarifas mais elevadas dos usuários colocando em risco a modicidade tarifária, deste modo, passam a existir grandes possibilidades de diminuição no controle por parte das instituições do Estado das tarifas cobradas pelos concessionários e arrendatários aos usuários, conseqüentemente isso enseja ao setor privado definir tarifas de acordo com as leis de mercado (Faranha, Frezza & Barbosa, 2015; Frezza, 2016), o que conseqüentemente influencia na regulação por parte do Estado do serviço prestado e diminui assim poder político do poder concedente frente ao particular contratado, ou seja, o empoderamento é amplo do concessionário que nesse tipo de contrato cumpre as metas de acordo com a arrecadação das tarifas. Processo que o governo pretendia evitar no PIL.

Ainda em relação a nova regra, o jornal *A Folha de São Paulo* propagava a ideia de que o novo critério (ou o restabelecimento deste, pois a Lei de concessão comum prevê licitações a partir deste método e assim as concessões da década de 1990 foram realizadas) diminuiria a atratividade do setor privado, assim como, o pagamento de outorga seria um aluguel ao “governo petista” e isso em momentos de crise reduziria o interesse do empresariado, pois eleva os impactos financeiros dos projetos e traz risco na redução de demanda dos serviços e também o pagamento de outorgas seria para o governo fazer caixa,

sem realização de reinvestimentos, prejudicando o cumprimento das metas de ajuste fiscal, o que conseqüentemente aumentaria a insatisfação do usuário (Folha de São Paulo, 2015). Era a tese de que a mudança aconteceu por conta do momento de recessão econômica e que o governo precisava arrecadar fundos para cobrir os gastos públicos.

Entretanto, para Fernandes (2017), mesmo o critério de pagamento de outorga ter cunho arrecadatório e empoderar politicamente o setor privado, o novo termo estabelecido para os processos licitatórios do “PIL: portos”:

- a) passou a possibilitar a seleção de concorrentes que cumprissem os contratos, já que esse modelo estimula o aumento de demanda de grupos mais estruturados financeiramente, conseqüentemente, a outorga não prejudicava a atratividade dos projetos, pois os candidatos com condições conseguem superar ambientes hostis que propiciam tarifas mais altas, visto que tais licitantes conseguem compensar os investimentos no valor da tarifa sem afetar os usuários;
- b) não reduziria completamente o controle e regulação estatal frente aos preços praticados e cobrados, pois a nova redação do art. 9º do Decreto n. 8.033/13, alterado pelo Decreto n. 8.464/15, especifica que o critério de maior valor de outorga pode ser combinado com outros, deste modo, a lei respalda a contratação de particulares por meio de Parcerias Público-Privadas, esses contratos possibilitam compartilhamento de riscos e maleabilidade para fechar acordos, o que consiste no aumento dos instrumentos de controle de ambas as partes, seja do governo para cumprir as cláusulas referentes à contraprestação seja do particular para colocar em prática o que foi acordado dentro das metas que são estabelecidas pelos entes estatais; e
- c) Levando em consideração a flexibilidade nas licitações e da lei, mediante a conjuntura política e/ou econômica, contratar o setor privado com licitações cujo critério é o pagamento de outorga cria-se a tendência de atrair empresas sérias e afasta dos leilões os especuladores, que não cumprem contratos, esse é um dos riscos de licitações com base na menor tarifa. De igual modo, o governo desapodera politicamente os inadimplentes, geralmente associados a grandes federações que por meio de seus lobistas e parlamentares conseguem prorrogar contratos e burlar leis para que não paguem suas dívidas.

Ademais, deve-se ter em mente que a regra geral na exploração dos portos e de instalações portuárias é o regime de concorrência, ou seja, há liberdade na fixação de preços mediante os postulados estabelecidos pelo governo. Logo, o que estava em jogo não era necessariamente se a licitação iria ocorrer por meio de fixação de menor tarifa ou de maior valor de outorga. Ambos os critérios podem gerar problemas concorrenciais, sobretudo porque concessionários e arrendatários dispõem de liberdade para definir sua política comercial, fixando os preços que cobram pelos seus serviços. Problemas ocorrem caso os terminais portuários tiverem de pagar um valor muito elevado pela outorga, o que pode gerar dificuldades de concorrência com competidores que paguem um valor menor ou que não paguem (Fernandes, 2017). Logo, cabe ao poder concedente ponderar corretamente a respeito dos critérios de julgamento, a fim de não gerar problemas concorrenciais.

Por outro lado, a partir da análise cabível por parte dos órgãos de planejamento estatais, as empresas que forem concorrer aos processos seletivos são influenciadas no sentido de formularem e apresentarem suas propostas com zelo, para não assumirem compromissos financeiros com o poder concedente que gerem dificuldades de concorrência com outros concessionários e arrendatários. Para tal, deve haver pacto político entre governo e setor privado. Esta é uma questão crucial, até porque negociações no contexto de um Estado constituído-dividido ocorrem.

. Deste modo, as estratégias, o planejamento, gestão e transformações tecnológica (em outras palavras, a logística), nesse caso para o setor portuário e para os transportes em geral, passam pela política, isto é, pelas negociações prévias ou posteriores. No caso em questão, não podemos afirmar que realmente o setor privado negociou (antes ou depois) ou pediu (como afirmou o ex-ministro Edinho de Araújo) novas concessões com o pagamento de outorga, assim como, não sabemos como ocorreram as negociações com o TCU, mas estas acontecem, pois todo discurso tem valor de sentido, sobretudo quando

órgãos estatais são conduzidos por parlamentares vinculados a partidos políticos, que precisam convencer eleitores e cumprir os acordos com os grandes grupos empresariais que financiam campanhas, assim como, amenizar sinistros imputados por grupos de pressão. Embora existam critérios técnicos estabelecidos em leis, a falta ou a existência de pactos políticos ou as contradições de classe características do Estado capitalista influenciam a logística.

#### 4. Considerações Finais

Os acontecimentos que envolveram a criação do novo marco regulatório para o setor portuário e as articulações políticas que se sucederam em torno de aspectos como arrendamento, setor do trabalho e os demais processos de descentralização para exploração dos portos e instalações portuárias, desenrolaram-se entre dezembro de 2012 e junho de 2015. Tais processos atrasaram as licitações e leilões e quando o marco regulatório para o setor portuário estava definido (junho de 2015), o Brasil vivenciava um contexto de “greve de investimentos” dos empresários (Singer, 2015), nesse momento a frente política e econômica que sustentou os governos do PT e ajudou a eleger o governo Dilma já estava desfeita, as frações burguesas da frente já se articulavam com as frações rentistas e financistas e em conjunto com diversos segmentos de oposição ao Poder Executivo no parlamento, a grande mídia convocava manifestações contra o governo Dilma e o *impeachment* (o Golpe) já estava sendo elaborado.

Em abril de 2016 a presidenta Dilma foi afastada (golpeada) e Michel Temer em maio do mesmo ano publicou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e extinguiu o PIL e conseqüentemente o “PIL: portos”. Desta maneira, até dezembro de 2016 nenhuma concessão de portos organizados previstas no PIL ocorreu e apenas três terminais portuários, no porto de Santos, foram leiloados sob forma de arrendamento (quando o “PIL: portos” foi publicado, o objetivo do governo era arrendar quarenta e nove terminais entre 2013 e 2016). No que tange aos contratos de autorização para exploração, até o mês de dezembro de 2016 estavam habilitados vinte e sete TUPs para serem autorizados, mas a instalação dos equipamentos e funcionamento ocorreu no interior do PPI.

Em outras palavras, o “PIL: portos” não conseguiu efetuar as concessões, arrendamentos e autorizações de TUPs de forma satisfatória, no entanto, o programa foi responsável pela reformulação do marco regulatório do setor portuário no Brasil. Como demonstramos, a política, as contradições de classe e os pactos políticos foram questões centrais no que concerne as regras para a descentralização das atividades no setor portuário envolvendo o Decreto n. 8.464/15, norma que é um desfecho de um processo que se inicia com a publicação da Medida Provisória n. 595/2012, convertida na Lei n. 12.815/13 e regulada pelo Decreto n. 8.033/13. Arcabouço jurídico que sustenta relações entre o setor público e a iniciativa privada para o setor portuário no Brasil e que é consequência direta do extinto Programa de Investimento em Logística (PIL), mais especificamente, do “PIL: portos”.

Para além de versar sobre as nuances das relações de força no planejamento estatal, esta discussão chamou atenção, sobretudo, para a relação entre as contradições de classe e elaboração dos ordenamentos jurídicos no Estado capitalista, em especial para a criação das leis que são interessantes para as classes burguesas que compõem o bloco no poder e para as classes subalternas, o que nos leva pensar na necessidade de trabalhos futuros que tragam a luz questionamentos sobre a ratificação por meio da lei capitalista de programas que visam o crescimento econômico e o desenvolvimento.

#### Referências

- Agência Brasil. (2013). *MP dos Portos: Câmara rejeita todos os destaques de bancada e emenda polêmica do PMDB*. <https://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-05-14/mp-dos-portos-camara-rejeita-todos-os-destaques-de-bancada-e-emenda-polemica-do-pmdb>.
- Barat, J. (2011). Infraestruturas de logística e transporte: análise e perspectivas. In SILVEIRA, M. R. (Org.). *Circulação, transportes e logísticas – diferentes perspectivas*. (Cap 11). Outras Expressões.

- Barbosa, F. O. (2016). *Análise do arranjo institucional do setor portuário conforme a Lei nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação de arrendamentos operacionais*. Dissertação de mestrado - Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília.
- Bastos, P. P. Z. (2017). *Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia*. *Rev. Econ. Contemp.*, 1-63.
- Binenbojm, G. (2005). *As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição*. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, 159-175.
- Boito Jr., A. (2018). *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas/SP: Editora Unicamp/ São Paulo/SP: Editora Unesp.
- Braga, V. & Castillo, R. (2013). *Tipologia e topologia de nós logísticos no território brasileiro: uma análise dos terminais ferroviários e das plataformas multimodais*. *Boletim Campineiro de Geografia*, 3(2), 235-58.
- Brasil de Fato. (2013). *Paralisação de portuários abre diálogo sobre a MP dos Portos*. <https://www.brasildefato.com.br/node/12083/>.
- Carneiro, R. (2017). *Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff)*. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 289, mar., 1-40.
- Cnt. Confederação Nacional do Transporte. (2008). *Plano CNT de logística*. CNT.
- Cut. Central Única dos Trabalhadores. (2013). *Federações portuárias convocam trabalhadores para decidir sobre paralisação em reação à MP dos Portos*. <http://www.cut.org.br/noticias/federacoes-portuarias-convocam-trabalhadores-para-decidir-sobre-paralisacao-em-r-16d4/>.
- Constituição da República Federativa do Brasil: *Promulgada em 5 de outubro de 1988*. (2003). (32a ed.). Saraiva.
- Decreto n. 8.033, de 27 de junho de 2013*. Regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8033.htm).
- Decreto n. 8.464, de 8 de junho de 2015*. Altera o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8464.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8464.htm).
- Diário de Pernambuco. (2015). *Critério de valor de outorga em concessão de portos é o mais adequado, diz Araújo*. [http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2015/08/18/internas\\_economia,593009/ministro-edinho-araujo-defende-licitacao-de-portos-pelo-maior-valor-de-outorga.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2015/08/18/internas_economia,593009/ministro-edinho-araujo-defende-licitacao-de-portos-pelo-maior-valor-de-outorga.shtml).
- Estado de Minas. (2015) *Ministro Edinho Araújo defende licitação de portos pelo maior valor de outorga*. [http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/06/15/internas\\_economia,658260/criterio-de-valor-de-outorga-em-concessao-de-portos-e-o-mais-adequado-diz-araujo.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/06/15/internas_economia,658260/criterio-de-valor-de-outorga-em-concessao-de-portos-e-o-mais-adequado-diz-araujo.shtml).
- Exame. (2015). *Governo quer R\$ 1 bilhão em outorga de portos*. <http://exame.abril.com.br/economia/governo-quer-r-1-bilhao-em-outorga-de-portos/>.
- Farranha, A. C., Frezza, C. S., Barbosa, F. O. (2015). *Nova lei dos portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos*. *Rev. direito GV [online]*, vol.11, n.1, 89-116.
- Fernandes, R. M. S. (2017). *O Programa De Investimento Em Logística Como Instituição No Imediato: uma análise (“ao calor da hora”) sobre a implantação de estratégias para o setor de transporte no Brasil e no Mato Grosso do Sul*. Tese de Doutorado em Geografia – Universidade Federal da Grande Dourados. Faculdade de Ciências Humanas, Dourados.
- Fernandes, R. M. S. (2019). *O Programa de Investimento em Logística (PIL) e o fim da Frente neodesenvolvimentista (o acontecimento): atravessamentos, relações de produção, condensação (luta de classes) e a logística*. *Observatorio de la Economía Latino Americana - OELA*, 2, 01 - 31.
- Fernandes, R. M. S. (2020). *O Programa de Investimento em Logística (PIL) para o setor rodoviário: diretrizes, balanço e desfechos*. *Geofronter*, 6, 22-38.
- Folha de São Paulo. (2015). *Outorga: especialistas mostram prós e contras de cobrar entrada em licitação*. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1656086-outorga-especialistas-mostram-pros-e-contras-de-cobrar-entrada-em-licitacao.shtml>.
- Frezza, C. S. (2016). *A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público*. Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília.
- G1 (2013). *Câmara rejeita emenda polêmica do PMDB que alterava MP dos Portos*. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/05/camara-rejeita-emenda-polemica-do-pmdb-que-alterava-mp-dos-portos.html>.
- Heeren, M. L. (2015). *Mudança de Competências e Novas Formas de Exploração Portuária*. In Ribeiro, L. C. & Bruno Feigelson, R. V. A (Org.), *Nova Regulação da Infraestrutura e da Mineração: Portos – Aeroportos – Ferrovias – Rodovias*. 137-155. Fórum.
- Jornal da Câmara. (2015). *Câmara aprova texto da comissão mista para a MP dos Portos*. <https://www.camara.leg.br/noticias/404051-camara-aprova-redacao-final-da-mp-dos-portos-texto-segure-para-o-senado/>.
- Jornal dos Portuários. (2013). *Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em Capatazia nos Terminais Privativos e Retroportuários e na Administração em Geral dos Serviços Portuários do Estado de São Paulo*. nº 614 - Janeiro/Fevereiro, 4.
- Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18630.htm).

Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm).

Lei n. 0.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm).

Lei n. 11.079, de 15 de Agosto de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm).

Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, altera as Leis n.ºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991, revoga as Leis n.ºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis n.ºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112815.htm).

Lemos, A. (2004). *Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea*. Sulina.

Lévy, P. (2000). *Cibercultura*. Editora 34.

Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/mpv/595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/595.htm).

O Estado do Maranhão. (2013). *Portuários firmam acordo com o governo e adiam greve para março*. <http://imirante.com/oestadoma/online/26022013/pdf/P08.PDF>.

Poulantzas, N. (1977). *Poder político e classes sociais*. Martins Fontes.

Poulantzas, N. (2000). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rita Lima.

Proner, C. et. al. (2016). *A RESISTÊNCIA AO GOLPE de 2016*. CANAL 6 editora.

Ribeiro, M. P. (2014). *10 Anos da Lei de PPP. 20 Anos da Lei de Concessões - Viabilizando a Implantação e Melhoria de Infraestruturas para o Desenvolvimento Econômico-Social*. <http://www.portugalribeiro.com.br/wpp/wp-content/uploads/10-anos-lei-ppps-20anos-lei-concessoes.pdf>.

Silveira, M. R. (2009). As cinco revoluções e evoluções logísticas e seus impactos sobre o território brasileiro. In Silveira, M. R., Lamoso, L. P. & Mourão P. F. C. (Orgs.). *Questões nacionais e regionais do território brasileiro*. Expressão Popular.

Singer, A. (2015). *Cutucando a onça com varas curtas - O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)*. NOVOS ESTUDOS, 102. [file:///C:/Users/rober/Downloads/CUTUCANDO\\_ONCAS\\_COM\\_VARAS\\_CURTAS\\_O\\_ENSAIO\\_DESENVOL.pdf](file:///C:/Users/rober/Downloads/CUTUCANDO_ONCAS_COM_VARAS_CURTAS_O_ENSAIO_DESENVOL.pdf).

Sindogesp. (2013). *Pressão dos portuários faz governo recuar e firmar acordo por mudanças na MP dos Portos*. <http://www.sindogesp.com.br/noticia/pressao-dos-portuarios-faz-governo-recuar-e-firmar-acordo-por-mudancas-na-mp-dos-portos>.

Tcu. Tribunal de Contas da União. (2014). *Processo nº TC 024.011/2013-4 [Apenso: AC-940-11/14-P]. Relatório*. Companhia Docas do Estado de São Paulo - Codesp. Brasília: TCU.

<sup>1</sup> Bloco no Poder é a unidade contraditória que organiza as distintas frações da burguesia em torno de uma hegemonia. Trata-se de uma formação histórica, que mediante a conjuntura tem amplo acesso a cena política, isto é, a política partidária, esta que é apenas um elemento do bloco no poder, não é a política propriamente dita, é o ambiente de atuação formal das classes dominantes (Poulantzas, 1977; Poulantzas, 2000).

<sup>2</sup> Para Poulantzas (2000), no Estado capitalista as relações de produção possuem papel determinante – pois são fonte que determinam a forma estatal – e são constituídas por elementos políticos, econômicos e ideológicos e fundamentais para moldar a materialidade institucional do Estado, em outras palavras, são as relações de produção que moldam o funcionamento das relações político-estatais capitalistas. Tal materialidade é constituída pela separação entre trabalho manual e intelectual, a individualização do sujeito no Estado, o conceito de nação e a lei. Sobre a última, o autor afirma que não se limita a organização da repressão, ela é igualmente eficaz na criação do consentimento e materializa a ideologia dominante. A lei também impõe limites e exclui as classes dominas impondo-lhes o lugar que devem ocupar, mas também sanciona direitos reais das mesmas (mesmo quando investidos pela ideologia dominante) e garante os compromissos materiais impostos pelas lutas populares, em suma, a lei é criadora de deveres-obrigações e também de direitos e lugar de cuja posse imaginária, diz o autor, tem consequência reais sobre os sujeitos. A lei é materialidade direta das lutas políticas, não há ordenamento jurídico sem contradições e lutas de classe, logo, com a lei e decretos oriundos do “PIL: portos” não foi diferente, as regras atuais que orientam setor portuário no Brasil foram definidas após muitas e diferentes articulações de classes.

<sup>3</sup> Em decorrência da edição de seis decretos não numerados, a presidenta Dilma foi acusada de desrespeitar a meta primária, mas a denúncia mostrou-se falsa, pois os decretos foram publicados com base na lei n. 13.199/15. Bem como, os golpistas aproveitam-se do atraso de repasse de dinheiro público a um banco público e apontaram a retenção temporária como operação de crédito, acusando-a de cometer crime de responsabilidade através do que ficou conhecida como “pedaladas fiscais”, outra tese falsa (Proner et. al., 2016). Logo, a presidenta Dilma foi retirada do seu cargo a partir de um processo que passamos a denominar de “impeachment político”, pois não havia base jurídica para abertura de processo de impeachment, os critérios foram políticos/partidários.

<sup>4</sup> Ambiente virtual estruturado através da interconexão da memória de uma rede de computadores e de comunicação (Lévy, 2000, p. 92; Lemos, 2004, p. 115) e que possibilita acesso as informações da imprensa mundial.

<sup>5</sup> Nesta ocasião, de igual modo, foram publicados os decretos n. 7.860/12 e n. 7.861/12 que respectivamente instituiu a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (Conaportos) e criou a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, cujo objetivo é a regulação dos preços da praticagem.

<sup>6</sup> Os portos brasileiros são bens públicos e pertencem à União, logo é necessário processo licitatório para adquirir o direito de explorá-los. No interior da área do porto organizado (complexo público portuário) a Autoridade Portuária é a responsável pela administração e gestão. De acordo com a Lei n. 8.630/1993, cabia a AP: a) a regulamentação e fiscalização dos operadores portuários na execução dos contratos, b) a elaboração e execução dos programas de arrendamento, c) a promoção da integração porto/cidade, d) elaboração dos programas de proteção ao meio-ambiente, f) a assistência à saúde e segurança do trabalhador, g) a elaboração do planejamento estratégico, h) a elaboração as obras de infraestrutura e de acesso aquaviário. A Autoridade Portuária, de igual

modo, precisava submeter os processos licitatórios à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e era a responsável pelo controle e segurança da área portuária.

<sup>7</sup> A Medida Provisória n. 595/2012 foi publicada em dezembro de 2012, aprovada pelo Senado em maio de 2013 e sancionada como lei pela presidenta Dilma em junho de 2015.

<sup>8</sup> Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em capatazia, nos terminais privativos e retroportuários e na administração em geral dos serviços portuários e na administração em geral dos serviços do estado de São Paulo.

<sup>9</sup> No Brasil, as Companhias Docas são as responsáveis pela administração dos portos públicos brasileiros e são operadas pelo Governo Federal.

<sup>10</sup> As alterações serão apresentadas mais adiante quando discutirmos a Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013, resultante da MP dos Portos.

<sup>11</sup> Destaque para votação em separado (DVS), é uma forma que os parlamentares encontraram de evitar que os pontos de um projeto sobre os quais não concordam impeçam a aprovação dos pontos sobre os quais concordam. Dessa maneira, os parlamentares retiram (destacam) as partes polêmicas do projeto e votam as partes não polêmicas. Depois que o texto original for aprovado, votam-se os destaques, que são os pontos mais polêmicos e sobre os quais não há consenso.

<sup>12</sup> Para maiores detalhes sobre o PNLp consultar: Brasil (2015).

<sup>13</sup> A operação estava prevista no art. 4º, §2º, inciso II da Lei n. 8.630/1993.

<sup>14</sup> O instrumento jurídico para a exploração dos Terminais de Uso Privativo – TUP com a Lei n. 12.815/13 passou a ser a autorização.

<sup>15</sup> Para maiores detalhes sobre as funções da SEP/PR antes da aprovação da lei n. 12.815/13 consultar: Barbosa (2016).

<sup>16</sup> Esta competência foi ratificada no parágrafo único do art. 1º do Decreto n. 8.033/2013, instrumento que regula a Lei n. 12.815/13.

<sup>17</sup> Agência reguladora que pertence a Administração Federal indireta e está submetida ao regime autárquico especial, disposta na Lei n. 10.233/2001.

<sup>18</sup> Os artigos estão sendo apresentados no Quadro nº 1 com as redações originais.

<sup>19</sup> A figura do arrendamento já era prevista na Lei n. 8.630/93.

<sup>20</sup> Destaca-se que o critério de cobrança de menor tarifa nos processos licitatórios também estavam presentes no PIL para o setor rodoviário, ferroviário e aeroportuário. Isto não estava previsto na legislação anterior, especialmente, pois os processos de descentralização eram pautados pela lei de concessão comum, a Lei n. 8.987/1995.

<sup>21</sup> Novamente aqui podemos perceber na nova Lei dos Portos o respaldo legal da Lei n. 11.079/04, a Lei de PPPs, a figura da concessão patrocinada plasmada no art 2º, parágrafo 1º da mencionada lei.

<sup>22</sup> Para Fernandes (2019) e (2020), as frações da grande burguesia interna é que seriam contempladas com os projetos do PIL. Está fração autônoma (Poulantzas, 2000) da burguesia brasileira é que liderou o bloco no poder que se estabeleceu durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), dando ao último apoio político na frente neodesenvolvimentista que existiu entre 2005 e 2013 (Boito Jr., 2018).

<sup>23</sup> O decreto foi publicado no dia anterior ao lançamento da segunda fase do Programa de Investimento em Logística (PIL).

<sup>24</sup> Neste momento, o Governo Dilma já sofria as consequências e desvantagens da situação econômica mundial de 2015 e não mais existiam as condições do *superboom de commodities* que ajudou a reverter o quadro de estagnação durante o segundo mandato do presidente Lula.

<sup>25</sup> Nesse caso, setores da fração associada, isto é, da burguesia vinculada ao capital financeiro.

<sup>26</sup> A frente neodesenvolvimentista era liderada por frações da grande burguesia interna e deu apoio aos governos do presidente Lula e ajudou a eleger a presidenta Dilma. Esta fração era composta por setores do agronegócio, da indústria, de serviços e outros vinculados ao capital produtivo, mas também, tinha relações com bancos “nacionais”. Havia também um segmento composto por classes médias baixas, servidores públicos de baixo escalão, beneficiados de programas sociais, classes trabalhadoras e outros segmentos mais populares que votavam no partido dos trabalhadores (Boito Jr., 2018).

<sup>27</sup> Para Poulantzas (2000) *Pessoal do Estado* é grupo que detém uma unidade própria em consequência da organização (ossatura) do Estado e de sua autonomia relativa. Algumas de suas divisões internas são as diversas burocracias estatais, administrativa, judiciária, militar, policial, etc., distribuídas em inúmeras hierarquias.