

COALIZÕES DE DEFESA NA POLÍTICA DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS NO BRASIL: privatização, descentralização e abertura para o capital estrangeiro

*Henrique Campos de Oliveira**
*Alvino Sanches Filho***

A questão central foi a seguinte: como e quais coalizões de defesa incidiram sobre a Política no período estudado e quais foram as crenças e os valores delineadores dessas coalizões? O trabalho dialogou com o Modelo de Coalizão de Defesa. Definiu-se o quadro de caracterização das coalizões a partir de três crenças centrais da política: centralizar ou descentralizar as decisões sobre concessões e gestão orçamentária dos recursos oriundos da atividade marítima mercantil; exploração dos serviços vinculados ao setor pelo poder público ou pela iniciativa privada; abertura ou não da participação de capital estrangeiro na exploração portuária e de navegação (Campos de Oliveira, You e Coelho, 2021). Em sequência, determinou-se três momentos para realizar um estudo comparado diacrônico: a ditadura civil-militar (1964/85), a referência para comparação aos demais períodos; o processo constituinte de 1987/88 (T1); e a Lei de Modernização dos Portos (T2). Ao final, o trabalho identificou a Coalizão Industrial Nacional Corporativa como dominante no subsistema da política. Foi possível identificar maior conflito na tentativa de reforma realizada em 1993, sem potencial, entretanto, para gerar mudanças significativas na política.

PALAVRAS-CHAVE: Processo decisório. Transporte Marítimo. Coalizões de Defesa. Mudanças em políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A política de transporte marítimo de cargas no Brasil engloba o conjunto de atividades relacionadas ao modal de navegação marítima divididas em pelo menos três eixos principais: predominantemente relacionadas à navegação ou transporte marítimo, tais como contratos de frete e de registro de navios; aquelas vinculadas à operação portuária; e atividades integrais tanto quanto a navegação e operação portuária. Até o início dos anos 1980, o poder público detinha o monopólio sobre a operação de portos e fornecia subsídios à navegação mercantil, atividades dependentes do uso intensivo da força de trabalho. Os sindicatos de trabalhadores marítimos foram constituídos e formaram bases políticas importantes

para os partidos e grupos de interesse na relação com os governos. Por sua vez, o mercado dependia do Estado para prover os serviços e instalações físicas da marinha mercantil, de vultoso custo, para desempenhar as suas atividades produtivas, enquanto os governos centrais precisavam manter grande estrutura burocrática. Com a introdução do contêiner e a conseqüente mecanização das operações, o transporte marítimo passa a ser uma atividade econômica lucrativa. À essa mudança tecnológica, acrescenta-se a onda de privatizações e questionamentos sobre o monopólio estatal dos serviços vinculados à infraestrutura, como o transporte, energia, saneamento e telecomunicações. Estudos têm demonstrado, também, a influência internacional na implementação de reformas de corte neoliberal que afligiu os países a partir dos anos 1980 e promoveu a privatização em assuntos eminentemente públicos (Galvão, 2017).

Além da revisão do monopólio público sobre portos e a participação estatal no serviço de navegação, as reformas trouxeram, mundo afora, a discussão sobre a descentralização das decisões no transporte marítimo de cargas na

* Universidade Salvador – UNIFACS. Campus Tancredo Neves. Av. Tancredo Neves, 2131. Caminho das Árvores. Cep: 41820-021. Salvador – Bahia – Brasil. henriquecoliveira@yahoo.com.br <https://orcid.org/0000-0002-0953-7731>

** Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Estrada de São Lázaro, 197. Federação. Cep: 40210-730. Salvador – Bahia – Brasil. sanchesfil@ufba.br <https://orcid.org/0000-0003-3122-5539>

direção de uma maior autonomia das unidades subnacionais, quando não, do próprio porto em si, bem como da participação de capital estrangeiro nas atividades portuárias e de navegação com o processo de integração econômica e homogeneização das políticas comerciais para viabilizar a circulação internacional de capitais (Brooks; Cullinane, 2007).

As modificações em torno da participação do setor privado, descentralização e abertura para o capital internacional, repercutiram nos grupos de interesse, sobretudo entre aqueles com histórico de relações corporativistas com o Estado. Os trabalhadores marítimos e as burocracias estatais responsáveis pelo setor se viram ameaçados com a mecanização e a maior participação do mercado. De outro modo, empresas fornecedoras do serviço de estivagem e navegação se fundem, resultando nos Operadores Globais de Terminais com condições até mesmo de substituírem autoridades portuárias públicas. Com a iminência dessas reformas, os processos decisórios nas políticas de TMC tensionam ainda mais as disputas entre os atores, que se organizam em torno de coalizões permeadas pelo compartilhamento de suas crenças e interesses nesse novo contexto.

No caso brasileiro, a regulação dessas atividades por meio dos distintos marcos regulatórios, regras aprovadas para orientar a política durante o período democrático recente, oferece uma chave interpretativa para compreensão da política de TMC. Durante o regime militar autocrático (1964 a 1985), o governo federal não apenas detinha o monopólio dos portos públicos, mas também os administrava diretamente. O período foi marcado pelo isolamento internacional, forte centralização administrativa federal e uma atividade econômica nos moldes corporativistas. O mesmo aconteceu na atividade de navegação com empresas públicas nas linhas de longo curso (internacional) e cabotagem (navegação costeira exclusivamente nacional). No entanto, a partir de 1966, grandes empresas privadas passaram a construir e operar portos particulares desde

que limitados ao manuseio de carga própria, os Terminais de Uso Privativo (TUP). Enquanto isso, as cargas gerais, principalmente manufaturadas, continuaram limitadas aos portos públicos. A introdução do contêiner já havia trazido modificações significativas nas operações portuárias e nos padrões dos navios, porém, no final deste período, o modelo da política de TMC adotada pelos governos militares começa a mostrar sinais de exaustão. Portanto, do ponto de vista da política de TMC, esse é o legado deixado pelos governos militares para o governo Sarney (1985/1989): manutenção do protecionismo com a supressão do capital estrangeiro da atividade portuária, principalmente da navegação, e limitação do setor privado à concessão pública.

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e a Constituição derivada de seus embates e encontros, não alterou de modo substantivo as diretrizes legais oriundas ainda do regime militar, conforme se verá adiante.

No período subsequente, os governos de Fernando Collor e Itamar Franco (1990/94), houve a tentativa de formular leis em prol da abertura comercial, maior participação do setor privado e busca pela descentralização das atividades portuárias, bem como a flexibilização das regras para a redução das barreiras regulatórias na circulação de mercadorias e de capital em escala global. Pode-se citar, também, a tentativa de realizar a primeira grande reforma do setor, iniciada no governo Collor e finalizada no governo de Itamar Franco, com a Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/93), cujo processo de tomada de decisão foi marcado por uma forte polarização, sobretudo em torno das relações trabalhistas. O governo Collor propôs um projeto de lei com viés liberal, especialmente com a participação da esfera privada na operação portuária. Após o impeachment do presidente, o governo Itamar Franco tentou uma solução conciliatória em direção à regulamentação da participação do setor privado, acompanhada de maior centralização no governo federal e pouca discussão

sobre a abertura ao capital estrangeiro. Esse marco foi importante pois revogou trechos da legislação em vigor desde o regime militar, sem, no entanto, alterar a essência da política.

Durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998) foram aprovadas duas emendas constitucionais com impacto direto na política, principalmente no setor de navegação, ao permitir que empresas estrangeiras operassem no país em operações de cabotagem e longa distância. No setor portuário, ainda no primeiro mandato de FHC, foi aprovada lei 9.277/96 regulamentando a descentralização resultante da Constituição de 1988 e criando um plano de outorgas para acelerar a concessão das operações portuárias à iniciativa privada, mas sem permitir autonomia administrativa e orçamentária das autoridades locais dos portos. Como consequência desta política liberalizante, no segundo governo FHC foi criada a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) para regular o setor portuário e marítimo.

No período correspondente aos dois mandatos presidenciais do governo Lula (2003/2010) e ao primeiro governo Dilma (2011/2014), a política de TMC foi marcada por um duplo movimento que conjugou um retorno da centralização administrativa e um aumento da participação do Estado na gestão e nos investimentos, com a criação de regulamentos que incentivaram a expansão da participação do setor privado e a abertura ao capital estrangeiro na atividade portuária. Durante o primeiro governo Lula (2003/2007) foi criada a Secretaria Especial de Portos, com a Lei 11518/07, que gerou uma centralização de decisões sobre política portuária no governo federal e modificações em favor de uma maior centralização na cobrança de tarifas nos portos. Já no governo Dilma (2011/2014), houve a instalação do Sistema Nacional de Viação (Lei 12379/11) com o objetivo de melhorar e acelerar as obras de infraestrutura de transporte. Entretanto, mais importante foi a tentativa inicial de regular o setor por meio de uma medida

provisória que mais tarde se tornou a Nova Lei de Modernização de Portos, em 2013, cujo processo decisório caracterizou-se por tensões devido às divergências nas relações de trabalho, como se verá à frente no texto. As principais alterações a partir desse novo marco regulatório consistiram na maior flexibilização da participação privada e na abertura à participação do capital internacional.

Colocado o quadro geral da política de TMC no Brasil, convém definir o recorte proposto por este estudo. O trabalho investigou a formação de coalizões de defesa na política nacional do transporte marítimo mercantil, especificamente no tocante às atividades vinculadas à operação portuária, bem como aquelas integrais que envolvem a navegação e operação portuária. A questão central para a qual o trabalho buscou respostas foi a seguinte: como e quais coalizões de defesa incidiram sobre a Política do Transporte Marítimo de cargas no Brasil no período estudado e quais foram as crenças e os valores delineadores dessas coalizões? Para alcançar os objetivos do trabalho, adotou-se o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), ou Modelo de Coalizão de Defesa, definindo, primeiro, o quadro de caracterização das coalizões a partir de três crenças centrais da política. A primeira, entre centralizar e descentralizar as decisões sobre concessões e gestão orçamentária dos recursos oriundos da atividade marítima mercantil. A segunda, sobre a possibilidade de os serviços vinculados ao setor serem explorados pelo poder público ou pela iniciativa privada. A última crença corresponde a abertura ou não da participação de capital estrangeiro na exploração portuária e de navegação (Campos de Oliveira, You e Coelho, 2021). Em sequência, determinou-se três momentos para realizar um estudo comparado diacrônico: o governo militar autocrático (1964/85) utilizado como referência em comparação aos demais períodos; o processo constituinte de 1987/88 e a Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/93). Os atores individuais foram agregados em grupos de interesse

(industriais, armadores, portuários, operadores de terminais etc.) e grupos políticos (centro, direita, esquerda, congresso, governo etc). Para operacionalizar a pesquisa, recuperou-se as declarações e propostas de leis presentes nas notas taquigráficas dos processos constituinte de 1987/88 e da Lei 8.630/93. As crenças centrais da política (paradigmas) e a ação coordenada foram os conceitos booleanos utilizados na identificação das posições dos atores. Em seguida, utilizou-se a análise de redes sociais para descrever a conexão entre os atores na dimensão de grupos.

O artigo está estruturado da seguinte forma: além introdução e das considerações finais, o capítulo 1 apresenta a disposição do quadro analítico da pesquisa utilizando o ACF como referência para definir as variáveis e categorias de análise; no capítulo 2 está presente a caracterização das coalizões por meio da comparação entre os períodos T1, da Assembleia Nacional Constituinte 1987/88, e T2, da Lei de modernização dos portos.

DEFINIÇÃO DO QUADRO ANALÍTICO: *Policy Core Beliefs* e coalizões possíveis na Política de TMC

O ACF vem sendo aplicado para estudar uma ampla gama de arenas de políticas e processos de tomada de decisão (Jenkins-Smith; Nohrstedt; Weible; Ingold, 2017). Esses estudos partem das seguintes premissas: os atores dentro de um processo decisório em um subsistema de uma determinada política constituem coalizões com base em crenças e valores; o conteúdo da política passa a ser disputado por coalizões antagônicas; as alterações na política se dão a partir dessa interação e dos novos paradigmas resultantes de adventos tecnológicos, além das condições externas ao próprio subsistema. As coalizões de defesa podem ser definidas como grupos de atores políticos que compartilham suas crenças e coordenam suas ações para alcançar os objetivos políticos

ao longo do tempo (Weible; Ingold; Nohrstedt; Henry; Jenkins-Smith, 2019). As coalizões compartilham suas estratégias e recursos para influenciar a decisão de um órgão governamental, além de coordenarem e competirem entre si durante anos dentro do subsistema da política. O agrupamento dos atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças. Todavia, pode haver atores que não se encaixam em uma ou outra coalizão, como, por exemplo, consultores, pesquisadores e burocratas que participam somente para oferecer suas habilidades técnicas. Dentre os atores, há uma categoria chamada *policy broker*, função geralmente ocupada por políticos eleitos para o executivo, cuja preocupação consiste em garantir limites mínimos à competição travada entre as coalizões no sentido de lograr soluções para os problemas que a política enfrenta. O modelo indica que afiliações institucionais tendem ao *policy broker* enquanto atores formalmente fora do poder público tendem a participar de uma coalizão (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Por fim, o conceito de coalizão de defesa assume que o compartilhamento de crenças é a liga entre os atores e que as crenças centrais são significativamente resistentes a mudanças.

Em relação à política de TMC, o trabalho identificou oito coalizões de defesa. Para isso, foram usados os três paradigmas das crenças centrais da política (*policy core beliefs*): nível de (des)centralização da governança portuária; liberalização comercial com a abertura aos investimentos externos; a relação entre Estado e mercado que afeta o grau em que o governo está envolvido nos serviços de transporte marítimo e portuário. Essas três crenças centrais da política, independentes umas das outras, são moldadas por debates internos ao subsistema da política e por influências internacionais (Campos de Oliveira, You e Coelho, 2021). Portanto, para classificar cada coalizão, assumiu-se que cada paradigma da política possui um componente dicotômico de crença: concordante (+) ou discordante (-) com uma coalizão de referência, aquela predominante até então.

A pesquisa utilizou os cinco atributos definidos por Weible *et al* (2019) para classificar as coalizões: tipificação dos atores, tipos de coalizões, coordenação das ações, os recursos e a capacidade dos atores dentro da coalizão para influenciar o processo decisório, e estabilidade da coalizão. Destarte, foram estratificadas as coalizões formadas via crenças e ação coordenada no nível de agrupamento de grupos de interesses, com base em Doctor (2017), e grupos políticos, por meio dos seguintes indicadores: centralidade via grau de intermediação (*betweenness*) de arestas dos atores e das crenças, índice de convergência com os paradigmas e, no caso da ação coordenada, entre atores. Esses indicadores foram utilizados na comparação por correlação estatística.

A partir desses paradigmas, foi possível construir os oito tipos ideais de coalizões em função das crenças centrais da política de TMC dispostas na primeira coluna do Quadro 1. Conforme apresentado na segunda coluna do quadro abaixo, no paradigma produtivo, a centralização representa a perspectiva industrial dos portos pois o setor considera um porto como um único armazém; a descentralização repre-

senta a perspectiva pós-industrial nos portos. Centralizado é o controle do poder central e não do poder local (estados, províncias, cântões, municipalidades) sobre o monopólio do plano de outorgas e licitação de terminais, a arrecadação e o orçamento.

A terceira coluna do Quadro 1 classifica a relação entre Estado e mercado na exploração da prestação dos serviços portuários e de navegação. Essa relação pode ser indireta, via concessão ao mercado, ou direta, por uma empresa pública (corporativo). Do mesmo modo, a intermediação da força de trabalho pode ser realizada pelo Estado ou diretamente entre trabalhadores e empresas. Este paradigma não se confunde com descentralização ou devolução. Um porto pode ser privado, mas ainda assim submetido às decisões de um poder público central acerca da quantidade e abrangência de sua operação. Na quarta coluna, está o paradigma e as crenças correspondentes à liberalização comercial. Uma coalizão pode crer na abertura ou na restrição da operação de terminais que estão dentro dos portos por parte de estrangeiros. Ressalte-se, novamente, que as possibilidades de coalizões foram resultantes

de uma análise de arranjo combinatório¹ gerada em função dos três paradigmas. Como são possibilidades, a existência de oito coalizões possíveis não necessariamente se concretiza em uma determinada observação. Daí a importância ainda maior da preocupação de Weible *et al.* (2019) em identificar e caracterizar coalizões de defesa e seus subtipos. Ou seja, a nossa proposta é identificar quais coalizões de defesa existem - dentre as pos-

¹ Trata-se de um arranjo com repetição em que a ordem e n elementos importa, mas pode ser contado mais de uma vez para formar um conjunto com a quantidade de R elementos. Dessa forma temos $n = a$ dois elementos (+ e -). Já a quantidade de elementos para formar o conjunto r é igual a três (paradigma produtivo; político e comercial). Para se verificar a coalizão do ator, combinamos os dois elementos (+ e -) três vezes. Por exemplo, para definir um tipo de coalizão, podemos ter uma codificação ++-, respectivamente, o que nos levaria à industrial corporativo globalista. Já se a codificação gerar o arranjo -++ seria o modelo Chinês. Logo, chegamos a seguinte fórmula: $n@ = 2^3 = 8$ possibilidades de coalizão.

Quadro 1 - Crenças centrais da política e possíveis coalizões correspondentes

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

Fonte: Elaboração própria.

síveis - a partir de crenças centrais da política compartilhadas com base nas três dimensões, tal como discutido em Campos de Oliveira, Jong You e Coelho (2021).

Isto porque, se por um lado, estabelecer a priori crenças centrais da política reduz a densidade descritiva em determinado recorte temporal e espacial, por outro, possibilita maior operacionalização em pesquisas comparadas entre diferentes países e níveis sub-nacionais em um recorte temporal. De certo que as coalizões não são caixas vazias a serem preenchidas, mas também não se confundem com um ator, um indivíduo ou um grupo de interesse. As crenças que tipificam uma coalizão ficam, enquanto os atores mudam ou podem criar uma nova coalizão. Essa compreensão não diverge da nossa proposta analítica e se coaduna às premissas do ACF, conforme Weible et al. (2019). Trata-se de uma inovação metodológica ao partir de categorização a priori das possibilidades de coalizões a serem identificadas a posteriori na investigação.

Do ponto de vista do marco temporal de estudo, a análise do T0, os governos militares (1964/85), tem significativa importância metodológica por ser o período âncora, o ponto de partida para a codificação dos documentos e pronunciamentos dos atores na comparação com os demais períodos. Utilizou-se os marcos regulatórios dispostos abaixo, cujo levantamento compilou toda a legislação posteriormente revogada pela Lei 8.630/93. Os governos do período militar realizaram poucas modificações nos marcos legais provenientes ainda do governo Vargas, preservando o caráter centralizador, protecionista e corporativista da política.

Conforme ordenado no quadro, o governo Castelo Branco (1964-67), sem alterar substancialmente a política, contribuiu com o acervo regulatório

anterior² por meio da promulgação de 4 (quatro) Decretos-Lei. Basicamente, no tocante às atividades predominantemente ligadas ao eixo portuário, regulou os Terminais de Uso Privativo (TUP) e definiu a competência das entidades estivadoras, mas sob a decisão centralizada no governo federal e influência do poder público na captação de recursos e limitações na exploração das atividades ligadas ao TMC. No caso dos TUPs, estes deveriam operar exclusivamente cargas próprias das empresas construtoras, predominantemente exportadoras de granéis. A operação com as demais cargas permaneceria sob o controle exclusivo do poder público. Todavia, a estivaagem era feita por consórcios de estivadores ou entidades de estiva privadas, embora sob controle do governo central. Não foram encontradas evidências de alteração referente a participação de capital estrangeiro na atividade portuária, apenas a ratificação da possibilidade de exploração de linha de navegação de longo curso por armadores estrangeiros, respeitando a reciprocidade decorrente de acordos internacionais. Em relação à descentralização, a legislação imputava liberdade para as autoridades portuárias locais realizarem concessões e contratos com as entidades de

Quadro 2 - Legislação relativa a TMC no período da ditadura militar 1964/85

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

Fonte: Elaboração própria.

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

estiva, mas ainda dependendo da autorização final do governo central.

O governo Costa e Silva (1967-69) acrescentou ao acervo regulatório existente apenas uma lei, concentrada na regulamentação das relações de trabalho marítimos e de navegação com maior centralização e interferência estatal. Da mesma forma, os governos seguintes de Médici (1969-74) e Geisel (1974-79) acrescentaram aos marcos regulatórios já existentes somente duas leis, uma em cada período, promovendo mais centralização e participação estatal nas atividades do TMC. O primeiro, por meio do Decreto-Lei nº 1.143, de 1970, focado na centralização e maior participação do Estado nos assuntos tocantes à navegação. Com a Lei 6.222 de 1975, Geisel cria a PORTOBRÁS, empresa pública que vai concentrar quase todas as atividades da política, da exploração das operações portuárias às linhas de navegação, restringindo a possibilidade da participação de capital estrangeiro no setor. Por fim, o governo Figueiredo (1979-85) promoveu poucas alterações. A Lei

ração das atividades ligadas à navegação. A tabulação resultante da codificação destes documentos está disposta na Tabela 1.

Dos 123 fragmentos codificados, 73 apontam para a centralização das atividades do TMC no governo federal e somente 2 em prol da descentralização. Em relação a participação do capital estrangeiros, 8 fragmentos convergiram em defesa do protecionismo e somente um divergiu, enquanto na intermediação na prestação das atividades ligadas ao TMC, 36 fragmentos das leis e decretos foram identificados como favoráveis e 3 contrários ao corporativismo. No que concerne aos eixos do TMC, notou-se uma distribuição relativamente equilibrada, com 44 codificações relacionadas às atividades predominantemente vinculadas aos portos; 45 ligadas às atividades integrais (portos e navegação); e 34 relacionadas à navegação. Portanto, a partir da discussão e codificação do quadro regulatório relativo ao período T0, a política de TMC pode ser caracterizada como congruente ao paradigma Industrial Nacional Corporativo. Essa posição predomi-

Tabela 1 - Tabulação da codificação realizada no estoque regulatório de t0³

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

Fonte: elaboração própria.

6.914 de 1981 gerou maior intervenção estatal na intermediação das relações de trabalho dos estivadores. Já o Decreto Lei 2.185 de 1984, objetivou dar maior protecionismo na explo-

³ A codificação dos fragmentos das leis e decretos foi realizada usando o DNA (Discourse Network Analyser) e levou em consideração as seguintes categorias: atividade do TMC como unidade básica de análise; governo como ator; eixos como unidade de agregação das atividades; e posições (centralização, protecionismo, corporativismo) como conceito dicotômico booleano.

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

Para os demais períodos, o texto delinea as variáveis externas ao subsistema do ACF e a composição das coalizões utilizando o levantamento documental, seguido pela análise de conteúdo das declarações dos atores nas minutas e audiências públicas, sessões em comissões especiais e sessões das votações. Foram estratificadas as coalizões via crenças centrais da política e ação coordenada no nível de grupos de interesse, como em Doctor (2017), e gru-

pos políticos. O Quadro 3 sintetiza o esquema remissivo de categorias para a codificação das crenças a partir das declarações dos atores sobre decisões acerca dos aspectos secundários da política (atividades). Os sinais de positivo significam que a declaração ou proposta do ator converge com o paradigma vigente (*status quo*) identificado no T0, ou seja, Industrial Nacional Corporativo: centralizador, corporativo e protecionista. Os sinais negativos são discordantes em relação à coalizão predominante. As declarações foram codificadas em acordo com as atividades do TMC e sua respectiva identificação com o paradigma e os eixos da política, conforme disposto no Quadro 3.

A atividade portuária pode ser dividida nos três eixos dispostos na primeira coluna da tabela. Aquelas consideradas rotineiras caracterizam os papéis e responsabilidades dos atores da política. Constituem os aspectos secundários da política abertos à influência dos paradigmas constitutivos do sistema de crenças.

Quadro 3 - Esquema remissivo às categorias (atividades, paradigmas e eixos) do TMC utilizadas para a codificação das declarações dos atores

Eixos das áreas de atividades	Atividades (aspectos secundários da política)	Paradigmas relacionados		
		Produtivo: Centralização (+) ou descentralização (-)	Comercial: Fechado (+) ou Aberto (-)	Político: Público (+) ou Privado (-)
Integral	Intermediação da relação de trabalho	+ ou -		+ ou -
	Relação porto e cidade	+ ou -		
	Obras de infra. e vias de acesso	+ ou -	+ ou -	+ ou -
	Regulação e regulamentação ambiental	+ ou -		
	Aduana e comércio exterior	+ ou -	+ ou -	
	Regulação e regulamentação do serviço	+ ou -		
	Investimento	+ ou -	+ ou -	+ ou -
	Subsídio	+ ou -		
	Propriedade de ativos	+ ou -		
Exclusivamente portuárias	Cobrança de taxas	+ ou -		
	Governança portuária	+ ou -	+ ou -	+ ou -
	Exploração da atividade portuária	+ ou -	+ ou -	+ ou -
Exclusivamente navegação	Praticagem	+ ou -	+ ou -	+ ou -
	Exploração da linha de navegação	+ ou -	+ ou -	+ ou -
	Contrato do Frete	+ ou -	+ ou -	+ ou -
	Registro de embarcação	+ ou -	+ ou -	+ ou -

Fonte: Elaboração própria.

Note-se que as atividades listadas estão submetidas às posições dos três paradigmas. Já o eixo integral, interseção entre porto e navegação, apresenta a maioria dos aspectos secundários relacionados somente a decisão sobre o nível de governo. Os aspectos listados por Langen (2007) em relação ao tensionamento da ampliação da atividade portuária com as questões ambientais e a relação porto e cidade são tangenciados somente pelo paradigma produtivo. Por isso, a perspectiva pós-industrial (descentralização) se caracteriza por decidir sobre esses dois pontos no nível local. Já a intermediação da relação de trabalho não somente é vinculada ao nível da esfera decisória, mas também à intermediação do poder público ou realizada diretamente entre os trabalhadores e o mercado. Esse quadro remissivo foi fundamental para a codificação das declarações e Leis.

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

A verificação da mudança das coalizões ao longo do tempo foi efetuada por meio da comparação da aderência dos atores às respectivas crenças em cada processo decisório (Assembleia Nacional Constituinte e Lei de Modernização dos Portos) conforme será apresentado a seguir. Também foram codificadas as ações coordenadas do ator, ou seja, se determinado ator faz alusão explícita positiva ou negativa a outro ator presente no subsistema

da política, bem como as estratégias e recursos dos atores.⁴ Como resultado da coleta de dados e conseqüente codificação, foram construídos os sociogramas ilustrando a conexão entre os atores, nossa unidade primária de análise. A partir das redes, evidenciaram-se os seguintes indicadores no nível da agremiação em grupos de interesse e políticos, partindo-se do indivíduo como unidade de análise primária. Em primeiro lugar, o índice de convergência pelo método de subtração⁵($y_{ii'}^{\text{subtract}}$):

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

Com o indicador de convergência pelo método de subtração foi possível alterar a classificação dicotômica para classificação em graduação, bem como verificar a convergência dos atores com os paradigmas e, no caso da ação coordenada entre os próprios atores, em rede monomodal. Portanto, quando o indicador aponta para um valor positivo significa que o nó (o ator) apresentou mais convergência do que divergência com o outro nó (paradigma ou outro ator), ou seja:

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

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

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

⁴ O foco de análise no processo constituinte diz respeito às etapas relacionadas diretamente com a política em questão. As declarações codificadas foram selecionadas com base na relação direta com os eixos paradigmáticos utilizando-se as palavras-chave portos, navegação e marítimo. Cada declaração foi contabilizada, seja em plenária ou proposta de lei, independentemente de sua repetição, para verificar a intensidade da frequência da participação do ator. A filiação e setor de atuação do ator foram preenchidas com base nos perfis políticos disponíveis em Santos (2015), no CPDOC/FGV (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas) e no site da Câmara dos Deputados.

⁵ Para mais detalhes ver Leifeld, Gruber e Bossner (2018, p. 6 e 7).

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

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

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

CARACTERIZAÇÃO DAS COALIZÕES POR MEIO DA COMPARAÇÃO ENTRE OS PERÍODOS T1 E T2: a coalizão industrial nacional corporativa

A pesquisa identificou que nos dois períodos, a política contou com a participação de associações sindicais de portuários, grupos de interesse diretamente ligados ao setor, burocracia relacionada à política (Marinha Mercante e Cia das Docas) e políticos com bases eleitorais em cidades portuárias ou ligadas à atividade portuária. Essa exclusividade pode ser explicada pela natureza técnica e especializada que define a própria política. Para identificar a predominância de uma coalizão e atores, utilizou-se o esquema de caracterização de coalizões com base em Weible *et al.* (2019). Conforme visto, o primeiro atributo para uma coalizão de defesa consiste na definição dos atores. O número de atores depende da intensidade dos conflitos e do nível de atenção atraída, se é recente ou antiga. O tamanho do grupo afeta

Tabela 2 - Disposição da tabulação dos dados coletados em T1 e T2

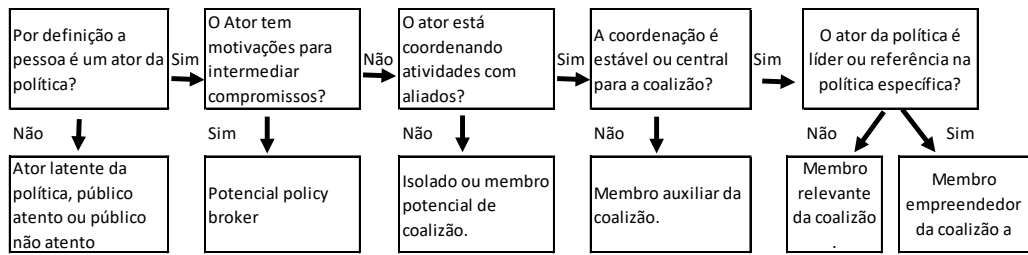
		Constituinte		Total
		t1	t2	
Declarações		664	1391	2055
Atores		211	89	-
Partidos/Organizações		31	35	-
UF		27	21	-
Conceitos		83	124	-
Produtivo	+	103	58	161
	-	20	108	128
Comercial	+	95	3	98
	-	1	2	3
Político	+	34	108	242
	-	8	150	158
Ação coordenada	+	317	692	1009
	-	86	170	256
Eixos	Integral	219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

Fonte: Elaboração própria.

na capacidade de organização. O ACF costuma distinguir atores no centro e na periferia da coalizão, alguns de curta e outros de longa duração. A Figura 1 traz um fluxograma para identificação dos tipos de atores: latente, *policy broker*, isolado, auxiliar, membro relevante e membro empreendedor.

grupos políticos em T1 e T2 com base em dois indicadores: o percentual de intermediação (*betweenness*) correspondente à centralidade que cada nó (nível de análise) ocupa; e o percentual de frequência de cada ator nas declarações para mensurar o nível de participação. O levantamento desses indicadores partiu da

Figura 1 - Fluxograma da tipificação de atores no subsistema da política



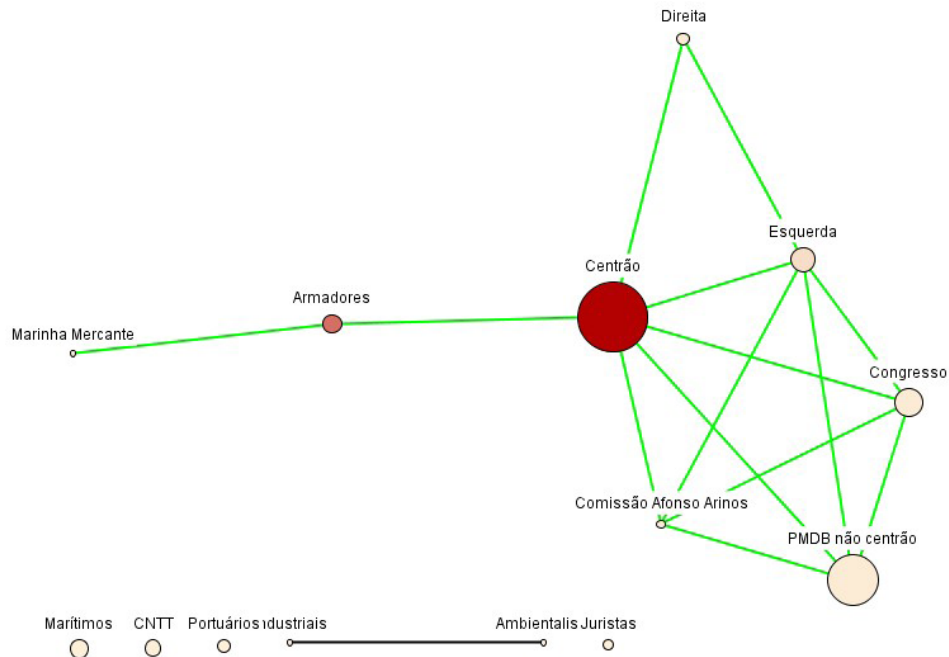
Fonte: traduzido de Weible et al (2018, p. 9)

Em relação ao primeiro atributo, a pesquisa identificou atores dos tipos latente, atento, potencial ou auxiliar. Para operacionalizar essa caracterização, gerou-se redes monomodais em função da ação coordenada dos indivíduos integrantes dos grupos de interesse e

premissa de que um ator age de forma coordenada quando se posiciona explicitamente a favor ou contra um outro ator, instituição ou proposta de lei.

A Figura 2 ilustra a rede monomodal identificada no nível de grupos de interesse

Figura 2 - Rede monomodal da ação coordenada dos grupos de interesse e político no T1



Fonte: elaboração própria

e atuação parlamentar no T1 (constituente). As arestas verdes significam que o somatório das declarações oriundas dos atores correspondentes aos nós é maior do que a somatória de declarações divergentes em função do conceito (ação coordenada). Com as arestas vermelhas se dá o inverso. O tamanho dos nós é correspondente ao percentual da frequência da declaração de cada grupo, enquanto a cor simboliza o percentual de *betweenness* (intermediação) na rede, ou seja, a sua centralidade.

A rede correspondente à ação coordenada dos grupos no T1 não apresenta divergência nem há um ator possível de ser identificado como empreendedor. Isto porque somente existem ligações positivas e os atores que são referências na política de TMC não tiveram centralidade significativa. O papel de destaque coube ao *centrão*, tanto pela centralidade quanto pela frequência, pois, afinal, é o grupo com maior quantidade e intermediação. Dessa forma, entende-se que o *centrão*, a partir das categorias de Weible et al (2019), pode ser identificado como ator principal desse processo decisório por ser estável, com participação constante e intensa e central devido ao seu alto índice de intermediação. Já os atores com relevância na comunidade da política como armadores, portuários e a própria Marinha Mercante, não tiveram tanto destaque. Dentre esses, podemos apontar os armadores como *membro principal* por conta de sua centralidade ao intermediar a conexão da Marinha Mercante com o resto da rede via o *centrão*. Já os portuários, marítimos, a Confederação Nacional dos Trabalhadores de Transporte (CNTT) e industriais, grupos de interesse por definição da política de TMC, apresentaram posição periférica, isolada, sem coordenação significativa das ações ao longo do processo decisório.

Os demais grupos políticos se constituíram como atores auxiliares do *centrão*, com destaque para a participação do *PMDB não centrão* que formou um pentagrama com os demais, ou seja, com ligação entre todos os atores. O grupo identificado como *direita* foi menos participativo, com baixa intermediação e liga-

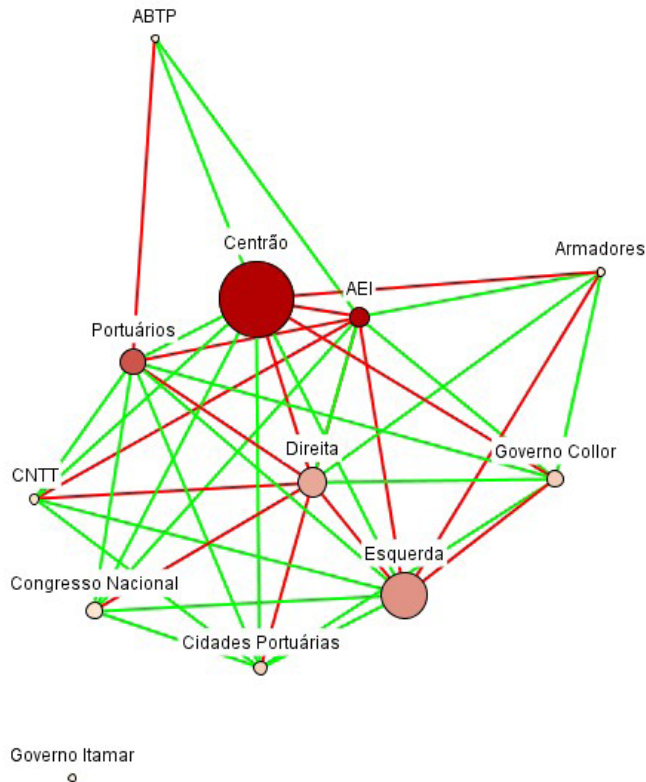
ções somente com a *esquerda* e o *centrão*. Essa aparente contradição, conexão entre direita e esquerda, será mais bem discutida quando da categorização dos grupos quanto ao sistema de crenças e suas coalizões correspondentes. Porém, ressalte-se que parte desta aproximação se deve à defesa do protecionismo nacionalista na navegação exercida pelos armadores e garantido pelo *centrão*. Já o Congresso, com ligação neste pentagrama de atores auxiliares em órbita do *centrão*, foi identificado como *policy broker* pelas motivações para intermediar um compromisso consensual.⁶

Em síntese, o T1 não apresentou um nível significativo de conflitos na coordenação das ações dos atores agrupados por interesse e atuação parlamentar, como também houve uma atuação tímida dos grupos de interesses tradicionais na política de TMC. Já o T2 foi nitidamente marcado por maior divergência na dimensão da ação coordenada, como se pode verificar na Figura 3.

Na tentativa de reforma da política por meio da Lei de Modernização dos Portos, de 1993, a pesquisa identificou dois grupos bem coordenados e com posições inicialmente antagônicas: a Aliança Empresarial Integrada (AEI) que aglutinou industriais, armadores e terminais privados, e os portuários. Por um lado, a AEI se comportou como um empreendedor em defesa da privatização dos portos e, por outro, os portuários como um grupo de resistência contrapondo-se à privatização e as perdas de direitos da categoria. O *centrão*, nessa rede já marcada por tensionamentos, ocupa novamente sozinho o papel de *membro principal*, com tendência à manutenção do *status quo da*

⁶ Não é objetivo deste trabalho analisar a ideologia dos partidos políticos durante a constituinte de 1987/88. A respeito, já existe uma literatura robusta (ver, dentre outros, Rodrigues, 1987,2002; Kinzo, 1989; Mainwaring et al 1998; Souza, 2003). Interessa-nos, apenas, sinalizar ao leitor distinções mais gerais no que tange ao posicionamento de alguns blocos que se destacaram durante o processo. O *Centrão* constituiu-se como bloco que agrupou os políticos menos progressistas e mais conservadores de distintos partidos políticos (PFL, PDS, PMDB, PTB, PDC, PDT E PL); *direita não centrão*, formada por parlamentares com posições mais moderadas do PFL, PMDB, PL E PTB; *o PMDB não centrão*, formado por parlamentares à esquerda deste partido; e a *esquerda*, composta majoritariamente por PT, PC do B, PSB, PDT e PCB (cf. Marcelino et al 2009, e Santos, 2022).

Figura 3 - Rede monomodal da ação coordenada dos grupos de interesse e político no T12.



Fonte: elaboração própria.

política, convergindo com os interesses dos portuários. Dentre os atores auxiliares, ou seja, aqueles que apresentaram coordenação, mas não obtiveram tanta centralidade, ressalte-se a Associação Brasileira de Terminais Privados (ABTP), os armadores e a direita, congruentes com as posições da AEI; enquanto a CNTT, as cidades portuárias e a *esquerda*, convergiram com os portuários e o *centrão*.

Na tentativa de regular o setor por meio de medida provisória, o governo Collor colocou-se como empreendedor da política, mas sofreu forte contestação perdendo força no rito legislativo, tornando-se um ator isolado, um ator da política que não apresentou coordenação. A frequência e a centralidade foram baixas, com convergências ora com os portuários ora com a AEI, e com ligação negativa (divergente) com o *centrão*. Já o Governo Itamar Franco se eximiu de estabelecer ligações, sejam positivas ou negativas, tornando-se um *policy broker* tal qual o Congresso, este com ligação divergente

apenas com a direita, grupo político com menor centralidade e frequência e com mais elos de tensionamento no processo decisório.

A partir dessa descrição dos dois instantes da ação coordenada, foi possível chegar ao seguinte quadro comparativo.

No processo constituinte de 1987/88 não foi possível identificar atores da política com papel de empreendedor. Já em 1993, com a Lei de Modernização portuária, dois atores se apresentaram como empreendedores com posições antagônicas: a AEI – que aglutina industriais, armadores e terminais privados – e os portuários, com forte representação junto aos partidos tradicionais de esquerda vinculados à atividade portuária no Sudeste. O *centrão* e o Congresso seguiram como moderadores no processo decisório em ambos os instantes. Aquele, como a principal força gravitacional, auxiliado nos dois instantes pela *esquerda*; e o Congresso, pela posição de *policy broker*. Ambos atenuaram as possibilidades de alterações

Quadro 4 - Comparação entre os atores da política de TCM na Assembleia Constituinte e Lei de Modernização dos Portos

Tipos de atores	Latente	Potencial ou Policy Broker	Isolado ou potencial	Auxiliar	Principal	Empreendedor
Definição	Por definição não é um ator da política nem apresentou coordenação	Tem motivações para intermediar um compromisso consensual	Por definição é um ator da política, mas não apresentou coordenação	Apresentou coordenação, mas não é estável ou central para a coalizão	É estável ou central, mas não é líder ou referência na política	É ator estável ou central e líder ou referência na política
t1	-Ambientalistas -Juristas	-Congresso	-Industriais -CNTT -Portuários	-Marinha Mercante -Direita -Comi. Afonso Arinos -PMDB não Centrão -Esquerda	-Centrão -Armadores	
t2		-Congresso -Governo Itamar	-Governo Collor	-Direita -Esquerda -ABTP -Armadores -Cidades Portuárias -CNTT	-Centrão	-AEI -Portuários

mais radicais na política, sobretudo na Lei de Modernização dos Portos.

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

tico. O trabalho de Santos (1997), ao ignorar a distinção entre descentralização e privatização, não conseguiu explicar este resultado.

O segundo atributo para caracterizar as coalizões é o sistema de crenças. A esse respeito, Weible et al (2019, p. 10 – 12), destacam três desafios: a) interesses como principal motivação; b) identificar e mensurar os diferentes níveis do sistema de crenças; c) verificar os *core beliefs* via teoria cultural. Ressalte-se que este trabalho não analisou os *core beliefs*, somente as crenças centrais das políticas e as crenças secundárias, como já explicado e justificado na metodologia. Desta forma, evidenciou-se três possíveis coalizões no T1 e cinco no T2. Para classificar as coalizões foi preciso assumir que o índice de convergência igual a zero significa abstenção, uma posição de consentimento ao que está em vigor. Portanto, se não há ligação negativa ou positiva com a centralização, significa que o grupo consente com a lógica vigente ao *status quo* do T0, ou seja, concorda com a centralização.

Quadro 5 - Índice de convergência dos atores ao *status quo* das crenças centrais das políticas no T1

Grupos	Índice de convergência às crenças do <i>status quo</i>			Coalizões correspondentes
	Produtivo	Comercial	Político	
CNTT	0	0.5	-0.5	Industrial nacional privatista
Centrão	0.48	0.3	0.02	
Comissão Afonso Arinos	0.75	0.25	0	
Congresso	0.27	0.55	0.18	
Direita	0.5	0	0.5	
Esquerda	0.1	0.38	0.33	
Industriais	0	1	0	Industrial nacional corporativista
Juristas	0	1	0	
Marinha Mercante	0	0.5	0	
Marítimos	0	0.5	0.5	
PMDB não centrão	0.27	0.4	0.08	
Portuários	0.27	0.45	0.27	
Ambientalista	-1	0	0	Pós-industrial nacional corporativista
Armadores	-0.04	0.43	0.09	

Fonte: elaboração própria.

Conforme destacado, somente os ambientalistas e armadores fizeram parte da coalizão Pós-industrial Nacional Corporativa, enquanto a CNTT, da coalizão Industrial Nacional Privatista. Os demais grupos convergiram com crenças predominantes no período autocrático militar, condição que contribuiu para a inexistência de modificações na política de TMC durante a constituinte. Nos atributos referentes à caracterização dos grupos a partir da ação coordenada, os atores identificados nas coalizões Pós-Industrial Nacional Corporativa ou Industrial Nacional Privatista não ocuparam posições de centralidade ou liderança.

Conforme apresentado, o embate maior aconteceu nas crenças vinculadas à exploração

dos portos pela iniciativa privada. É o único índice que oscila entre -1, com os armadores, e 0,88 com os portuários, enquanto o paradigma comercial, a abertura para o capital estrangeiro, não pontua significativamente, sem contestação ou posições contundentes de apoio. Já a centralização é contestada com pouca intensidade por boa parte dos grupos. Todavia, *policy brokers* como o Congresso Nacional a sustentam e o Governo Itamar não a contesta.

Quadro 6 - Índice de convergência dos atores ao *status quo* das crenças centrais das políticas no T2

Grupos	Índice de convergência às crenças do <i>status quo</i>			Coalizões correspondentes
	Produtivo	Comercial	Político	
Governo Collor	0	-0.01	-0.87	Industrial liberal privatista
Armadores	0	0	-1	Industrial nacional privatista
AEI	-0.1	0	-0.63	
ABTP	-0.25	0	-0.75	Pós-industrial nacional privatista
Direita	-0.35	0	-0.35	
Congresso Nacional	0.32	0	0.1	
Governo Itamar	0	0.04	0.54	Industrial nacional corporativista
Portuários	-0.06	0.06	0.88	
Centrão	-0.12	0	0.44	
Esquerda	-0.23	0	0.43	Pós-industrial nacional corporativista
Cidades Portuárias	-0.38	0	0.13	

Fonte: elaboração própria.

Quadro 7 - Comparação entre a disposição dos grupos em coalizões de acordo com seus sistemas de crença nos dois instantes

Períodos	Composição das Coalizões				
	Industrial Liberal Privatista	Pós-Industrial Nacional Privatista	Industrial Nacional Privatista	Pós-industrial Nacional Corporativo	Industrial Nacional Corporativo
t1			- CNTT	- Ambientalistas	- Centrão
				- Armadores	- Comissão Afonso Arinos
					- Congresso
					- Direita
					- Esquerda
					- Industriais
					- Juristas
					- Marinha Mercante
					- Marítimos
					- PMDB não centrão
					- Portuários
t2	-Gov. Collor	- ABTP	- Armadores	- Centrão	- Congresso
		- AEI		- Cidades Portuárias	- Gov. Itamar
		- Direita		- Esquerda	
				- Portuários	

Fonte: elaboração própria

Durante o processo constituinte, período marcado por baixo conflito, os grupos se posicionaram entre Pós-industrial Nacional Corporativo e Industrial Nacional Corporativo, com o volume de discussão e regulação voltados para a participação ou não de armadores na exploração de linhas de navegação. Já na Lei de Modernização, o embate se intensifica com a ascensão e maior nível de coordenação dos privatistas contra o *status quo* dos corporativistas. Outro aspecto relevante a ser analisado foi a migração dos grupos. O principal destaque cabe aos armadores que deixam de ser corporativistas, quando o tema principal é a navegação, para serem privatistas, quando o eixo do processo decisório passa a ser os portos. Foi possível identificar uma migração dos grupos políticos *centrão e esquerda*, os quais passaram da defesa de posições próximas às crenças da coalizão Industrial Nacional Corporativo para a defesa de posições pertinentes às crenças da coalizão Pós-industrial Nacional Corporativo, isto é, aderem à descentralização, mesmo que

de forma acanhada, como os índices de convergência apontaram. Já a *direita* adere ao grupo privatista, por estar ligada às atividades portuárias dentro de um contexto forte do neoliberalismo. Por fim, destaca-se o Congresso com uma posição conservadora em prol do *status quo* Industrial Nacional Corporativo.

O terceiro atributo é a coordenação das atividades políticas, também utilizada para delinear a ação dos atores e a composição das coalizões a partir da frequência e centralidade em três níveis de análise. A coordenação envolve: uso estratégico de informações via narrativas e discursos, lobby, litígio, protestos e outras formas de desobediência civil, e negociação de acordos entre oponentes para chegarem a soluções ganha-ganha. A ação coordenada ocorre em redes sociais, nas ruas e nas arenas decisórias (Weible *et al*, 2019, p. 12-13). A coordenação pode ser classificada entre forte e fraca como disposto no Quadro 8.

O quarto atributo são os recursos, a capacidade dos atores dentro da coalizão de influen-

Quadro 8 - Resumo das duas formas de coalizões dotadas de coordenação

Duas formas de coordenação	Coordenação forte	Atividades acordadas e reconhecidas pelos atores da coalizão.	- Formulação e implementação de um plano comum. - Compartilhamento de recursos
	Coordenação Fraca	Atividades que estão em sintonia acerca dos objetivos em comum, mas não necessariamente acordadas.	- Monitoramento do uso dos recursos e adequação de estratégias com mudança correspondente de atitudes - Entendimento da posição e nichos dos aliados aderido a comportamento complementar.

Fonte: Traduzido de Weible et al (2019, p. 28).

ciar o processo decisório, como, por exemplo, apoio público, número de aliados estáveis, acesso a autoridades eleitas, dinheiro, informações técnicas e científicas e liderança. A importância de cada recurso está atrelada ao sistema político e a temática da política. A coalizão Industrial Nacional Corporativa em articulação forte com a Pós-industrial Nacional Corporativa, soube utilizar de forma coordenada parte desses recursos, principalmente no T2, para defender o viés corporativo. A posse de mais recursos não significa necessariamente maiores chances de êxito, tal como ficou claro na coordenação fraca estabelecida entre as Coalizões Industrial Liberal e Industrial Nacional Privatista, as quais tiveram acesso à mídia e, inicialmente, permeabilidade ao executivo, mas se reposicionaram em tom conciliador com a coalizão Industrial Nacional Corporativa.

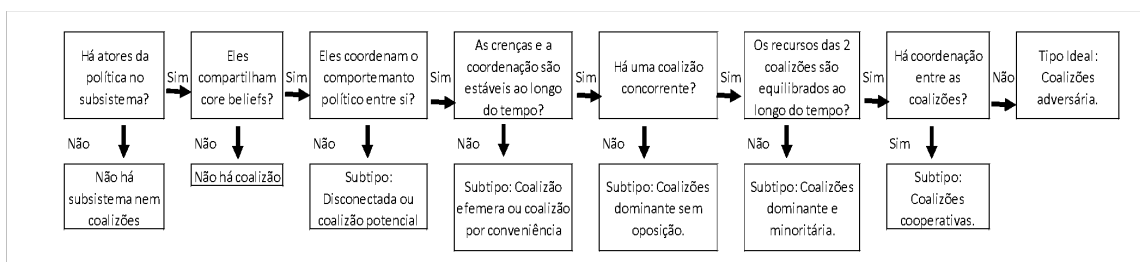
Por fim, a estabilidade da coalizão é o último atributo a ser destacado. Essa característica está atrelada às mudanças na coalizão e na política ao longo do tempo. As tipologias de coalizões foram utilizadas em função do tempo, observando os quatro atributos anteriores para testar as cinco hipóteses descritas no fluxograma disposto na Figura 4. O tipo ideal de coalizão de defesa é justamente aquele

que atende às cinco hipóteses. Já a condição mínima para a existência de uma coalizão é o compartilhamento de crenças.

É importante destacar que Weible et al. (2019) apontam para a existência de coalizões a partir daquela que exerce dominação, não necessariamente limitam a quantidade de coalizões a partir do compartilhamento de crenças. Ou seja, no processo decisório, uma coalizão pode se constituir como dominante e as demais como subtipos de coalizão - sendo minoritárias, cooperativas etc - ou enfrentar outras coalizões como adversárias. Assim, em um determinado contexto, uma coalizão pode reduzir a sua intensidade de participação no subsistema e voltar em outro contexto. Essa compreensão afasta uma tendência evolucionista sobre a dinâmica das coalizões.

A Figura 4 apresenta o leque de tipologias desde a coalizão potencial (restrita ao compartilhamento de crenças), ao tipo ideal, quando se identificam coalizões adversárias (estas compartilham crenças, coordenam ações, são estáveis, há coalizão adversária, há um equilíbrio no acesso aos recursos entre as coalizões adversárias e não há coordenação entre elas). Levando em conta esses atributos discutidos por Weible et al (2020), chegou-se ao Quadro 9:

Figura 4 - Fluxograma de descrição do Tipo Ideal de Coalizão e subtipos



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

Quadro 9 - Comparação entre os tipos de coalizões nos dois períodos

Período				Adversárias
	Dominante	Minoritária	Cooperativas	
t1	-Industrial Nacional Corporativa	-Pós-industrial Nacional Corporativa -Industrial Nacional Privatista		
t2	-Industrial Nacional Corporativa	-Industrial Liberal Privatista	-Pós-industrial Nacional Corporativa -Industrial Nacional Privatista	-Pós-industrial Nacional Privatista

Fonte: Elaboração própria

A pesquisa evidenciou que no processo constituinte (T1) a coalizão Industrial Nacional Corporativa firmou-se como uma coalizão dominante sem oposição. Já no tempo 2, a referida coalizão encontra, inicialmente, a coalizão Industrial Liberal Privatista como antagonista. Cada coalizão utilizou os recursos disponíveis, tais como acesso a mídia e alinhamento com o executivo, no caso da Industrial Liberal Privatista, movimento sindical e a permeabilidade no Congresso, no caso da Industrial Nacional Corporativa. Portanto, o subsistema na primeira tentativa de reforma portuária (T2) pode ser classificado como colaborativo, quando adversários atuam de forma coordenada (*cross-coalition*) com possibilidades de soluções ganha-ganha, enquanto o oposto é adversativo com soluções ganha-perde. A dinâmica do subsistema também interfere, como o nível da decisão (de local a nacional) e a disposição individual de atores para construir uma solução. A confluência em torno da posição corporativa e a mudança do *policy broker* e dos partidos relevantes para uma posição em prol da privatização, corrobora com o arranjo incremental de regulação e implementação da TMC. A lenta velocidade das outorgas dos terminais, a formalização da privatização da operação portuária, já realizada por empresas estivadoras, e a manutenção do poder público da União administrando os portos de cargas gerais e intermediando a força de trabalho, evidenciam o arranjo em torno de uma solução coordenada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo identificou cinco coalizões na Política Transporte Marítimo de Cargas no Brasil em dois momentos: durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, e no processo decisório da Lei de Modernização de Portos de 1993.: a Industrial Nacional Corporativa, a Pós-Industrial Nacional Corporativa, a Pós-Industrial Nacional Privatista, a Industrial Nacional Privatista e a Industrial Liberal Privatista. As coalizões tenderam à sedimentação ao longo do tempo. Enquanto na constituinte, a coalizão Industrial Nacional Corporativa e a Industrial Liberal Privatista se caracterizavam respectivamente como dominante e minoritária, na Lei de modernização dos portos foi possível caracterizar essas coalizões como adversárias no início do processo decisório, para posteriormente tornarem-se cooperativas, com o enfraquecimento da coalizão Industrial Liberal Privatista e a manutenção da associação entre as coalizões Industrial e a Pós-Industrial Nacional Corporativa. Também, no período, a coalizão Industrial Liberal Privatista aprimorou a ação coordenada e o uso de recursos, não de modo suficiente para tornar-se hegemônica frente à capacidade de mobilização de movimentos sindicais de trabalhadores e sua importância como base parlamentar de ampla bancada trabalhista. O tensionamento inicial, apoiado pela postura mais radical do Presidente Collor (1990-1992) em prol da privatização, foi arrefecido com a postura do Presidente Ita-

mar Franco (1992-1994). Destaca-se, assim, o papel deste ator como *policy broker* ao aderir a coalizão Industrial Nacional Corporativa.

Em relação aos aspectos secundários da política, a literatura internacional aponta que a atividade marítima mercantil tende a tensionar com eventos de múltiplas dimensões distintas, como a degradação ambiental e urbana e a as alterações nas relações trabalho. No estudo, a discussão ambiental e urbanística não habitou significativamente o subsistema da política. A política ambiental interfere na política de Transporte Marítimo de Cargas por meio dos processos de licenciamento ambiental ao prediar relevância ao poder local via as audiências públicas na fase do licenciamento prévio. Já a questão urbana é tangenciada pelas políticas metropolitanas. A modificação das relações trabalhistas foi o ponto central, principalmente, no processo decisório da lei ordinária. Esse foi o aspecto de acomodação das tensões via a criação do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) com a solução tripartite (Estado, mercado e trabalhadores). Se por um lado, a ausência da discussão ambiental jogou a responsabilidade para a política nacional e evitou engessamento federal, por outro, a ausência do debate urbanístico perpetuou a visão do porto como uma atividade desterritorializada e estranha à dinâmica da cidade e, até, do estado. Não à toa, os portos brasileiros sofrem com a precariedade e integração limitada, chegando ao ponto, extremo, de haver cidades portuárias sem acesso a ferrovias. Essa configuração levou a uma participação no debate ambiental no nível local, mas uma ausência de debate e ação sobre o padrão de inserção na economia internacional com implicações sobre o desenvolvimento econômico das metrópoles brasileiras.

Por fim, o trabalho identificou a Coalizão Industrial Corporativa Nacional como dominante nas decisões que envolveram a Política de Transporte Marítimo de Cargas nos períodos estudados, cujas crenças e interesses afirmavam a centralização do governo fe-

deral, a exploração direta pelo poder público dos portos e navegação e obstáculos à participação de capital estrangeiro. Sob mudanças significativas em eventos externos, tais como a containerização e ascensão de agenda global em prol de privatizações, e eventos internos, como a redemocratização, foi possível identificar maior conflito na tentativa de reforma realizada em 1993, sem potencial, entretanto, para gerar mudanças significativas na política.

Recebido para publicação em 23 de agosto de 2023
Aceito em 16 de dezembro de 2023

REFERÊNCIAS

- BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social. 2012. Relatório Consolidado: Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de gestão do Setor Portuário Brasileiro. Ano 2012. Booz & Company do Brasil Consultores Ltda, Verax Consultoria e Projetos, Logit engenharia Consultiva e Machado, Meyer, Sendacz e Ópice Advogados.
- BROOKS, M. R., CULLINANE, K. P. B., & PALLIS, A. A. (2017). Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination. *Research in Transportation Business & Management*, 22, 1-10. doi:10.1016/j.rtbm.2017.02.005
- CAMPOS DE OLIVEIRA, Henrique Campos; YOU, Jongeun; COELHO, André Pires. Governing coalitions and key performance indicators of port governance. *Maritime Transport Research*, v. 2, p. 100023, 2021.
- COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Org.). *Cidades e Portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: Dp&a, 1999.
- DOCTOR, Mahrukh. *Business-State Relations in Brazil: Challenges of the Port Reform Lobby*. New York: Routledge, 2017.
- GALVÃO, Cassia Bömer. *Política de Desenvolvimento Portuário Brasileiro: uma abordagem multidimensional do período 1993-2013*. 2017. 463 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19681/2/CassiaBömerGalvão.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- JENKINS-SMITH, H.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Eds.). *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press, 2017, 4. ed
- JENNIE LITVACK (Eua). Columbia University (ed.). What is Decentralization? 2019. Contato responsável: Jennie Litvack. Disponível em: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html. Acesso em: 18 jun. 2019.
- LANGEN, Peter W. Stakeholders, Conflicting Interests and Governance in Port Clusters. In: Brooks, Mary r.; Cullinane, Kevin. *Devolution, port governance and port performance*. Amsterdam: Elsevier, 2007. P. 457-477.
- LEIFELD, P., JOHANNES B. GRUBER, and BOSSNER, F. R. Discourse Network Analyzer Manual. <https://github.com/>

- leifeld/dna/releases/download/v2.0-beta.24/dna-manual.pdf.2018
- LITVACK, J. (2019). What is Decentralization? Center for International Earth Science Information Network. Retrieved from: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html
- MONIÉ, F.; VIDAL, Soraia Maria do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 6, 2006. doi:10.1590/S0034-76122006000600003.
- MONIOS, J.; WILMSMEIER, G. Between path dependency and contingency: New challenges for the geography of port system evolution. *Journal of Transport Geography*, v. 51, 2016. doi:10.1016/j.jtrangeo.2016.01.008
- NOTTEBOOM, T., & RODRIGUE, J. (2012). The corporate geography of global container terminal operators. *Maritime Policy and Management*, 39(3), 249-279. doi:10.1080/03088839.2012.671970
- OLIVEIRA, Henrique Campos de. A Política Portuária no Brasil no recente contexto democrático: A quicá de um consenso em prol do desenvolvimento. In: SOUZA, Cláudio André de; NETO, Jaime Barreiros. (Org.). *DemocraciaBR: o momento político*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito. 2015.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.
- SANTOS, F. G. Dinâmica congressual e regulação econômica: O caso da lei portuária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 34, 1997
- SANTOS, Iris Gomes dos. Segurança Pública no Brasil: uma análise institucional.1/ ed. Belo Horizonte/MG. Fino Traço. 2022.
- SLACK, B.; STARR, J.T. *Ports as gateways: a traditional concept revisited in 5 ème Conférence Internationale Villes et Ports*, AIVP, Dakar, 1999.
- VERHETSEL, Ann; SEL, Steve. World maritime cities: from which cities do container shipping companies make decisions?. *Transport Policy*, [S.L.], v. 16, n. 5, p. 240-250, set. 2009. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2009.08.002>.
- WEIBLE, C. M.; INGOLD, K.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A. D.; JENKINS-SMITH, H. C. Sharpening advocacy coalitions. *Policy Studies Journal*, 2019 doi:10.1111/psj.12360.

**DEFENSE COALITIONS IN MARITIME CARGO
TRANSPORTATION POLICY IN BRAZIL:
privatization, decentralization and opening to
foreign capital**

*Henrique Campos de Oliveira
Alvino Sanches Filho*

The central question was the following: how and which defense coalitions influenced the Policy in the period studied and what were the beliefs and values that delineated these coalitions? The work dialogued with the Advocacy Coalition Framework (ACF). The characterization of the coalitions was defined based on three policy core beliefs: centralize or decentralize decisions on concessions and budgetary management of resources arising from commercial maritime activity; exploitation of services linked to the sector by public authorities or private initiative; opening or not of foreign capital participation in port and navigation exploration (Campos de Oliveira, You and Coelho, 2021). In sequence, three moments were determined to carry out a diachronic comparative study: the civil-military dictatorship (1964/85), the reference for comparison with other periods; the constituent process of 1987/88 (T1); and the Port Modernization Law (T2). In the end, the work identified the National Corporate Industrial Coalition as dominant in the policy subsystem. It was possible to identify greater conflict in the reform attempt carried out in 1993, without the potential, however, to generate significant changes in the policy.

KEYWORDS: Policy Process. Maritime Transport. Advocacy Coalitions. Changes in public policies.

**COALITIONS DE DÉFENSE DANS LA
POLITIQUE DE TRANSPORT MARITIME DE
MARCHANDISES AU BRÉSIL: privatisation,
décentralisation et ouverture aux capitaux
étrangers**

*Henrique Campos de Oliveira
Alvino Sanches Filho*

La question centrale était la suivante: comment et quelles coalitions de défense ont influencé la politique dans la période étudiée et quelles étaient les croyances et les valeurs qui délimitaient ces coalitions? Le travail a dialogué avec le modèle de coalition de défense. La caractérisation des coalitions a été définie à partir de trois convictions centrales de la politique: centraliser ou décentraliser les décisions sur les concessions et la gestion budgétaire des ressources issues de l'activité maritime commerciale; l'exploitation des services liés au secteur par les pouvoirs publics ou l'initiative privée; ouverture ou non de la participation au capital étranger dans l'exploration portuaire et de navigation (Campos de Oliveira, You et Coelho, 2021). Dans l'ordre, trois moments ont été déterminés pour mener une étude comparative diachronique: la dictature civilo-militaire (1964/85), la référence pour la comparaison avec d'autres périodes; le processus constituant de 1987/88 (T1); et la loi de modernisation portuaire (T2). En fin de compte, les travaux ont identifié la National Corporate Industrial Coalition comme dominant dans le sous-système politique. Il a été possible d'identifier un plus grand conflit dans la tentative de réforme menée en 1993, sans le potentiel, cependant, de générer des changements significatifs dans la politique.

MOTS-CLÉS: Processus décisionnel. Transport maritime. coalitions de défense. Changements dans les politiques publiques.

Henrique Campos de Oliveira – Doutor, 2020, e Mestre, 2011, em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS), da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Realizou doutorado sanduiche na University of Colorado (UC) na School of Public Affaris (SPA) em 2018.2. Graduado em Negócios Internacionais pela Universidade Salvador (Unifacs) em 2008. Atualmente, é professor do Mestrado em Administração e Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, ambos da Unifacs. É líder do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais, Políticas Públicas e Governo. Atua nas áreas de Comércio Internacional, Logística e políticas para o desenvolvimento.

Alvino Sanches Filho – Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo/USP. Professor do Departamento de Ciência Política, do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, do qual é o atual coordenador. Pesquisador vinculado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades/CRH da UFBA. Coordenador do grupo de pesquisa “Instituições políticas e políticas públicas”/CNPq.

