



CENTRO UNIVERSITÁRIO SENAI CIMATEC
MBA Executivo em Gestão Portuária

GISELLY FERREIRA PARENTE SENA
KATHYANNE FIGUEIREDO TRINCHÃO SOL DE MACEDO

IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR
PORTUÁRIO: RESULTADOS DA COMPANHIA DAS DOCAS DO
ESTADO DA BAHIA NO PERÍODO 2016/2018

Salvador (BA)
2019



**GISELLY FERREIRA PARENTE SENA
KATHYANNE FIGUEIREDO TRINCHÃO SOL DE MACEDO**

**IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR
PORTUÁRIO: RESULTADOS DA COMPANHIA DAS DOCAS DO
ESTADO DA BAHIA NO PERÍODO 2016/2018**

Artigo apresentado ao MBA Executivo em
Gestão Portuária do CENTRO
UNIVERSITÁRIO SENAI CIMATEC como
requisito parcial para obtenção do título de
Pós-graduado em Gestão Portuária

Orientador (a): prof. Bruna Reinbold Rezende

Salvador (BA)
2019

IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PORTUÁRIO: RESULTADOS DA COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA NO PERÍODO 2016/2018

IMPLEMENTATION OF CORPORATE GOVERNANCE IN THE PORT SECTOR: RESULTS OF THE COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA IN THE 2016/2018 PERIOD

SENA, Giselly Ferreira Parente¹

MACEDO, Kathyane Figueiredo Trinchão Sol de²

RESUMO

O sistema portuário brasileiro passou por modelos que avançaram para a redução da participação do capital público e aumento da participação do capital privado. Após a extinção da Portobrás e consequente dispersão da atuação das Companhia Docas. O setor voltou a avançar com a Lei 12.815/2013 que centralizou no Ministério da Infraestrutura o planejamento e a gestão dos arrendamentos das áreas operacionais, restando às Companhias o papel de executora das diretrizes ministeriais. Com base em revisão bibliográfica, este artigo apresenta um estudo de caso onde é abordado o sistema de governança corporativa como instrumento propulsor do desempenho do papel das Companhias Docas conforme objetivos do planejamento do setor portuário. Como objetivo geral é analisado o modelo do setor portuário vigente e o impacto da Lei das Estatais no alinhamento de atuação dos agentes de governança da Codeba. Para atendimento ao seu objetivo, este trabalho apresenta a evolução do modelo do sistema portuário brasileiro, da governança corporativa para as estatais federais e os resultados alcançados pela Codeba. Observou-se até o início da vigência da lei das Estatais o atendimento formal à referida Lei, sem evidências de uma mudança de atuação da gestão da Companhia no sentido efetivo de implantar práticas de governança corporativa e atuar conforme diretrizes do Ministério da Infraestrutura.

Palavras-chave: Governança Corporativa; Lei das Estatais; Gestão Portuária.

ABSTRACT

The Brazilian port system has gone through models that have advanced towards reducing the share of public capital and increasing the share of private capital. Following the extinction of Portobrás and the consequent dispersion of the performance of Companhia Docas. The sector went back to Law 12,815 / 2013, which centralized the planning and management of operating area leases in the Ministry of Infrastructure, leaving the Companies the role of executing the companies. ministerial guidelines. Based on a bibliographic review, this article presents a case study in which the corporate governance system is approached as a driving force for the performance of the Dock Companies role according to the port sector planning objectives. The overall objective is to analyze the current port sector model and the impact of the State Law on the alignment of Codeba's governance agents. To meet its objective, this paper presents the evolution of the Brazilian port system model, from corporate governance to federal state companies and the results achieved by Codeba. Until the effective date of the State Law, formal compliance with said Law was observed, without evidence of a change in the Company's management in order to effectively implement corporate governance practices and act according to the guidelines of the Ministry of Infrastructure.

Keywords: Corporate governance; state law; port management

¹Graduada em Ciência Econômicas e Especializada em Gestão de Projetos

² Graduada em Serviço Social

1. INTRODUÇÃO

O setor portuário é um importante modal na matriz de logística de um país. Em 2018, de acordo com o Anuário Estatístico de Transportes (2018), o setor movimentou 1,2 bi de toneladas, que correspondeu a um crescimento de 2,8% frente a 2017. Desta movimentação, os portos públicos foram responsáveis por 30%, um total de 374 milhões de toneladas.

Com esta expressividade, o setor é um importante elo logístico e propulsiona o desenvolvimento da economia nacional. De acordo com Degasperi (2016, p. 14),

A integração entre todos os meios da cadeia de distribuição faz com que o transporte seja uma ferramenta essencial para facilitar o fluxo de relação comercial, possuindo impacto direto sobre a economia global. Os portos são caracterizados como centros estratégicos de logística, pois centralizam as atividades de movimentação e serviços de armazenagem, priorizando a agilidade e a flexibilidade. Implantar um sistema portuário moderno e eficiente representa vantagens com o crescimento compatível às necessidades de geração de emprego, renda e desenvolvimento de toda a região portuária.

Como apresentado adiante, o modelo do setor evoluiu seguindo a tendência mundial de participação do capital privado. De um modelo de monopólio público, hoje o setor dispõe de terminais de uso privativo (TUPs) e portos públicos. Na esfera federal, os portos públicos encontram-se administrados por 7 (sete) Companhias Docas, dentre elas a Companhia das Docas do Estado da Bahia - Codeba, estudo de caso deste artigo.

Até a aprovação da Lei 12.815/2013 as Cias Docas eram atores do sistema portuário com elevada independência. Responsáveis pelo arrendamento de suas áreas e por sua tarifa, configurava, na prática, como poder concedente¹.

A partir da nova legislação as Cias Docas perderam este papel, tendo sua atuação no desenvolvimento de negócios significativamente reduzida. O arrendamento das áreas operacionais passou para a alçada da Secretaria de Portos da Presidência da República, atualmente Ministério da Infraestrutura – MINFRA. Nos novos negócios destas áreas ou alteração dos contratos de arrendamento já existentes, o Ministério atua junto com a

¹ **Poder Concedente** é a entidade política que detém a titularidade do serviço público, titularidade essa outorgada pela própria CF aos entes federativos: União, Estados, DF e municípios.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, restando às Cias Docas o papel de interveniente.

Na mesma linha, foi reduzido também seu papel de planejamento. O MINFRA hoje é o responsável por uma complexa estrutura de planejamento, sistematizada na figura 01 extraída do site do Ministério.

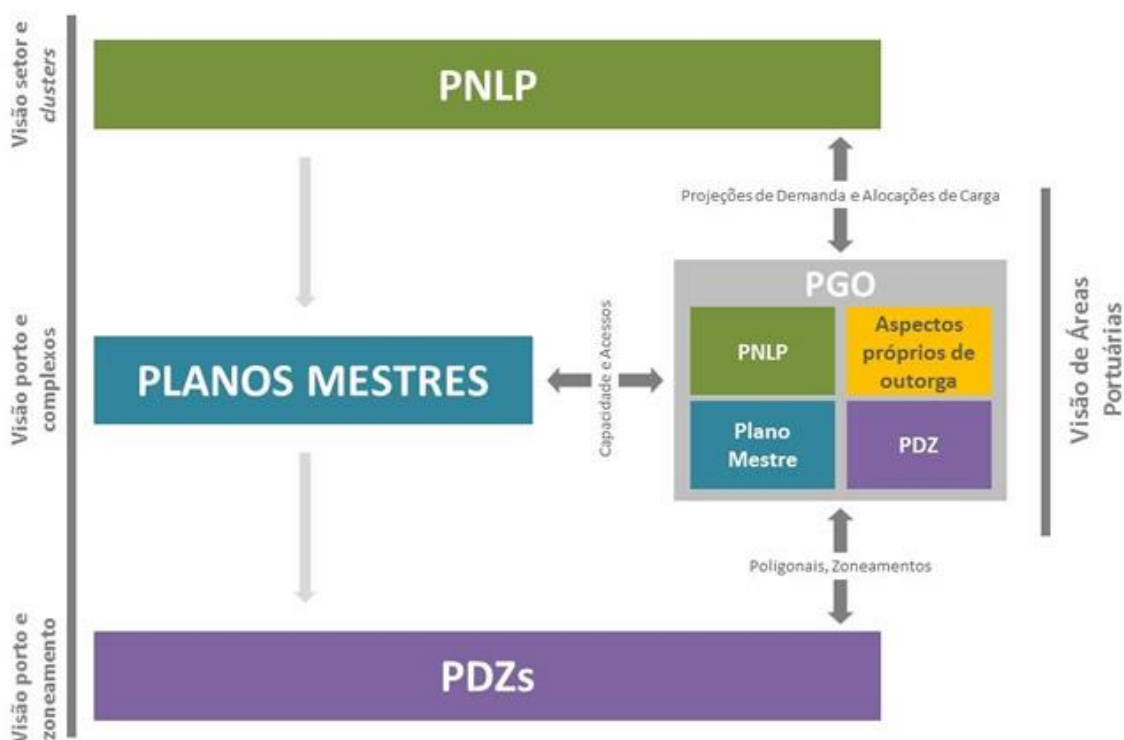


Figura 01 – Instrumentos de Planejamento do Setor Portuário²

Fonte: sítio eletrônico do Ministério de Infraestrutura (2019)

Observa-se o fortalecimento do planejamento central, com a construção do Plano Nacional de Logística Portuária (primeira versão em 2012) e demais Planos. Destaca-se ainda o plano específico para a criação de TUPs, o Plano Geral de Outorgas.

Os portos públicos estão limitados ao planejamento local de destinação das áreas portuárias, formalizado no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ). Com

² PNLP – Plano Nacional de Logística Portuária; PGO – Plano Geral de Outorgas; PDZ – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento

este plano as autoridades portuárias ficam limitadas em sua atuação comercial à realização de concessões de áreas não operacionais. Este novo arranjo institucional do setor portuário altera a papel das Companhias Docas, ampliando a sua subordinação às diretrizes ministeriais.

Soma-se na análise deste trabalho o impacto da Lei 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais. Em seu bojo, uma estruturação de governança para áreas sensíveis como transparência, pessoal e aquisições, dentre outras, e uma importante adequação das competências da alta administração³ das empresas estatais federais, que contribui para alinhamento na atuação das Companhias Docas frente às diretrizes planejadas pelo Ministério da Infraestrutura.

Neste artigo é abordada a interpretação da governança corporativa como instrumento propulsor do desempenho do papel das Companhias Docas do Planejamento do setor portuário elaborado pelo Ministério da Infraestrutura, utilizando como estudo de caso a Companhia das Docas do Estado da Bahia – Codeba, uma empresa pública, com a União como acionista majoritário. Assim, configura-se o problema de pesquisa: Até o início da vigência da Lei das Estatais (30/06/2018) ocorreu uma efetiva implantação das práticas de governança corporativa na Codeba?

Como objetivo geral é analisado o modelo do setor portuário vigente e o impacto da Lei das Estatais no alinhamento de atuação dos agentes de governança⁴ da Codeba. Para atendimento ao seu objetivo, este trabalho apresenta resumidamente, a evolução recente do modelo do sistema portuário brasileiro atualmente regido pela Lei 12.815/2013, a evolução da governança corporativa para as estatais federais e os resultados alcançados pela Codeba.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Diversos modelos dos sistemas portuários são observados no mundo. O Quadro 01 apresenta cinco modelos que apresentam desde o monopólio governamental do setor até a total atuação do setor privado.

³ Conselho de Administração e Diretoria Executiva

⁴O termo agentes de governança refere-se aos sócios/acionistas (Ministério da Infraestrutura como representante da União), administradores (conselheiros de administração e diretoria executiva), conselheiros fiscais e auditores.

Quadro 01 – Modelos de exploração dos portos

Modelo Portuário	Regulamentação e Supervisão	Gestão de Áreas Comuns	Gestão de Áreas de Uso Restrito	Operação Portuária
Público	Pública	Pública	Não há	Pública
Quase-Público	Pública	Pública	Não há	Privada
Público-Privado	Pública	Pública	Privada	Privada
Quase-Privado	Pública	Privada	Privada	Privada
Privado	Privada	Privada	Privada	Privada

Fonte: Britto *et al.*, 2015

No Brasil, inicia-se nos anos 90 este movimento de inserção do capital privado no setor portuário, até então monopólio governamental. Em poucos anos, com o objetivo de avançar para captação dos recursos privados, em abril/1990 foi extinta a Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobrás), *holding* que fazia a gestão dos portos.

Em síntese ao entendimento de Goularti Filho (2007), Cavalcante (2012, p. 224-225) apresenta o processo inicial de modernização portuária:

Já em abril de 1990, com a extinção da Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobrás), o recém-criado Departamento Nacional de Transporte Aquaviário (DNTA) assume as funções normativas, de planejamento, fiscalização e gestão de recursos portuários, enquanto as autarquias estaduais e as Companhias Docas responsabilizam-se pela administração e operação direta dos portos. O movimento de descentralização administrativa e gerencial, em consonância com os objetivos de privatização, modernização e redução de custos constantes no Programa de Competitividade Industrial (PCI), ajusta-se às transformações impostas pela globalização da economia, abertura dos mercados e transformações aceleradas do padrão tecnológico, que exigem modelos de gestão mais ágeis e flexíveis.

Observa-se com a extinção da Portobrás o desmembramento de planejamento do setor portuário e a gestão dos portos. O passo seguinte seria a aprovação da Lei de Modernização dos Portos em 1993, que convalida a redução do papel do Governo Federal e abre as portas ao capital privado através dos arrendamentos das áreas portuárias.

Na modelagem de 1993 surge o Conselho de Autoridade Portuária, formado por representantes do poder público, da classe empresarial e dos trabalhadores, com amplo poder deliberativo, inclusive aprovando o PDZ dos portos e tarifas aplicadas. Neste colegiado estão presentes as partes interessadas dos portos e com a indicação de seus representantes, o Governo Federal conduzia o atendimento das diretrizes para o sistema

portuário. Como veremos adiante, neste contexto, o CAP era o principal agente de governança das Companhias Docas, mas com baixa eficiência e reduzida eficácia, pois cada Companhia atuava isoladamente, comprometendo o desenvolvimento do setor portuário nacional.

Outros dois grandes marcos ainda ocorreram até a aprovação da atual legislação: a criação da ANTAQ em 2001 com o objetivo principal de regular e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária executadas por terceiros e a criação da Secretaria de Portos, desmembrada do Ministério dos Transportes e vinculada diretamente a Presidência da República, em 2007, responsável pela formulação de políticas e diretrizes para o fomento do setor portuário (CAVALCANTE, 2012).

A aprovação da Lei 12.815/2013 remodela a estrutura do sistema portuário voltando a centralizar a gestão, trazendo as decisões de investimento dos portos públicos para a União. Com a referida Lei, o processo de arrendamentos se tornou mais complexo e demorado, pois os estudos e procedimentos realizados pelas Companhias Docas passaram para as mãos do único poder concedente, a então existente Secretaria de Portos, em detrimento das decisões locais das Cias Docas. Ademais, ocorreu ainda a mudança na forma de atuação do CAP (passou de conselho deliberativo para conselho consultivo), impactando diretamente na atuação do Governo Federal sobre as Cia Docas, reduzindo o poder de sua influência à composição dos Conselhos de Administração.

A centralização do planejamento chocou-se com a resistência das Companhias Docas. Inicialmente sem compreender os parâmetros sobre o seu novo papel, as Cias continuaram a atuar de forma desarmônica frente às diretrizes do Ministério. Neste contexto, em 2016 a aprovação da Lei das Estatais introduz às empresas estruturas de governança corporativa.

Originada no setor financeiro, a governança corporativa é uma resposta ao “problema da agência”, caracterizado pelos conflitos existentes entre proprietários e agentes administradores considerando que o interesse dos primeiros nem sempre estão alinhados com o dos administradores (BEDICKS, 2009 apud NASSIF e SOUZA, 2013). A Figura 02 apresenta os agentes de governança.

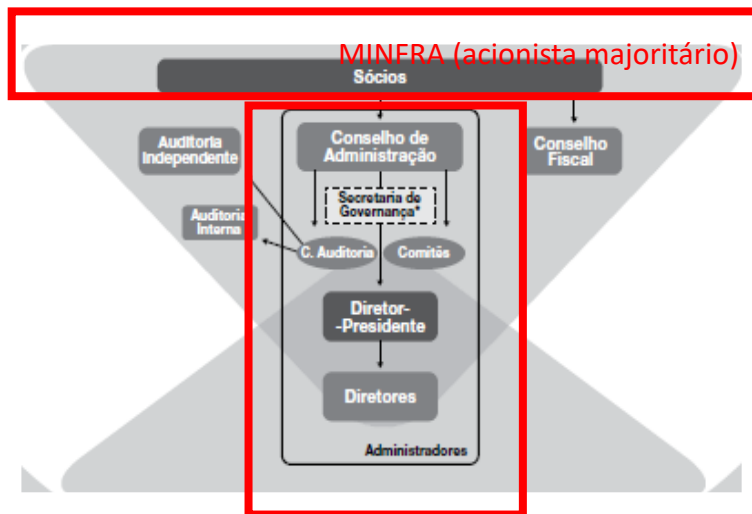


Figura 02 – Estrutura do sistema de governança corporativa

Fonte: IBGC (2015)

O Ministério de Infraestrutura desempenha o papel de representante do acionista majoritário, a União. No caso em estudo o problema de agência configura-se entre o Ministério e Administração da Codeba, especialmente a Diretoria Executiva (Diretor Presidente e demais Diretores), sendo recorrente o desalinhamento de atuação destes frente ao planejamento e diretrizes do Ministério.

Resultado da separação entre proprietário e gestor, deste sistema observa-se práticas similares em diversas instituições, classificadas como melhores práticas de governança corporativa. No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, - IBGC é o principal disseminador das práticas de governança corporativa em todos os setores, seja na esfera privada, seja na esfera pública. Vejamos o conceito para Governança Corporativa do IBGC:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. (IBGC, 2015).

No contexto de empresas estatais, a composição do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva sofrem forte influência política exercida principalmente pelo poder executivo, enquanto administrador da estatal. Com esta complexidade, a efetiva adoção

tem limitações específicas, como aponta as “Diretrizes da OCDE⁵ sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais”:

As Empresas Estatais enfrentam alguns desafios distintos de governança. Por um lado, elas podem sofrer uma interferência indevida e de motivação política pelo proprietário estatal, que produz linhas não muito claras de prestação de contas, falta de responsabilização e perdas de eficiência nas operações corporativas. Por outro lado, a falta de fiscalização, devido à titularidade totalmente passiva ou distante do Estado, pode enfraquecer os incentivos para que as Empresas Estatais e seus funcionários trabalhem no melhor interesse da empresa e do público em geral, que constituem, em última instância, seus acionistas finais, e aumentar a probabilidade de comportamento autocomplacente dos dirigentes corporativos (OCDE, 2015).

Na prática, a interface entre o proprietário (ente federativo) e o gestor (dirigentes das empresas estatais) concretiza-se na atuação do Conselho de Administração. Neste artigo é analisado a efetividade da implantação da governança corporativa da Codeba a partir da aprovação e monitoramento do Planejamento Estratégico em decorrência de sua importância para a atuação da empresa no médio e longo prazo. Conforme a Lei das Estatais, este documento deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração e executado pela Diretoria Executiva, cumprindo ao primeiro monitorar sua execução e manifestar-se sobre os resultados alcançados ao final do exercício.

3. REFERENCIAL METODOLÓGICO

Neste artigo é adotado o método de estudo de caso sendo as análises sustentadas em revisão bibliográfica sobre governança corporativa e artigos sobre a evolução do setor portuário, com base nas conclusões de autores que estudam o setor portuário. Conforme Lakatos e Marconi (2005, p. 227), “a citação das principais conclusões a que outros chegaram permite salientar a contribuição da pesquisa realizada, demonstrar contradições e reafirmar comportamentos e atitudes”.

Da mesma forma são abordados os conceitos de governança corporativa e suas diretrizes, abordadas por instituições como IBGC e OCDE, largamente replicada em artigos científicos, alguns aqui citados.

⁵ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

Sobre o setor portuário são apresentadas informações sobre sua evolução científica e reais e o estágio da implantação das práticas de governança implementadas pela Lei 13.303 de 30/06/2016.

4. ANÁLISE DE DADOS

4.1 O SISTEMA PORTUÁRIO APÓS LEI 12.815/2013

A Lei 8.630/93, antecessora da legislação atual, implantou um modelo de administração dos portos públicos baseado no arrendamento das áreas operacionais para operadores privados. Assim, o papel das Companhias Docas deixou de ser de operadores portuários para serem autoridades portuárias (CORTEZ, *et al.*, 2013)

A Lei 12.815/2013 replicou em muitos aspectos o modelo do sistema portuário anterior, mas remodelou o papel das Companhias Docas. O papel de autoridade portuária na Lei 8.630/93, exercida pela Companhia Docas abarcava a licitação, assinatura, gestão e fiscalização dos arrendamentos do porto, além de aprovar a própria tarifa. Na nova legislação é regulamentado o poder concedente, transferido da autoridade portuária para o Ministério da Infraestrutura, restando a Companhia Docas fiscalizar contratos de arrendamento e dar suporte, quando solicitado, ao Ministério e à ANTAQ nos processos relativos a novos arrendamentos e gestão daqueles previamente assinados. Claramente, o quadro normativo da nova Lei centraliza a gestão dos novos negócios do setor nas figuras do Ministério de Infraestrutura e da ANTAQ (FREITAS, 2013).

Neste novo contexto, Degasperi *et al.* apresenta uma comparação dos moldes do porto organizado e do terminal de uso privativo (TUP), apresentado no Quadro 02:

Porto organizado (PO)	Terminal De Uso Privativo (TUP)
Art. 2: “Bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária” (BRASIL, 2013).	Incluem estações de transbordo de cargas, instalações portuárias com capacidade reduzida, entre outras, sendo exploradas mediante autorização, por uma pessoa jurídica de direito público ou privado, situadas fora dos limites da área do PO (BRASIL, 2013).
Art. 17: “A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado” (BRASIL, 2013).	Art. 8: “Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público” (BRASIL, 2013).
Art. 19: “- A administração do porto poderá, a critério do poder concedente, explorar direta ou indiretamente áreas não afetas às operações portuárias, observada o disposto no respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto” (BRASIL, 2013).	Art. 8 § 2º: “A autorização de instalação portuária terá prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável por períodos sucessivos, desde que: i) a atividade portuária seja mantida; e ii) o autoritário promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias, na forma do regulamento” (BRASIL, 2013)

Quadro 02 - Unidades portuárias do sistema portuário brasileiro

Fonte: Degasperi, 2016

Além destes aspectos intrínsecos às autoridades portuárias, é possível visualizar que a legislação favorece o fortalecimento da exploração da atividade portuária através da implantação de novos terminais portuários privativos. Na prática, dentro do porto organizado gerenciado pela autoridade portuária, a exploração dos portos é regida exclusivamente pelo direito público enquanto os terminais portuários de uso privado se encontram submetidos ao regime jurídico de direito privado, o que significa que eles se encontram livres para contratar com terceiros independentemente de um controle tarifário (FREITAS, 2013).

A Lei contribuiu não só para reduzir o papel da autoridade portuária, mas facilitou a ampliação da concorrência dos TUPs. Para sua instalação o TUP precisa de uma autorização do MINFRA, enquanto para arrendamento de área dentro do porto organizado, é necessário todo o processo licitatório e toda a burocracia inerente.

Neste contexto, as Companhias Docas, administradoras dos portos organizados, precisam ser fortemente colaborativas com o Governo Federal para que os arrendamentos se

concretizem antes que um TUP se instale em sua hinterlândia⁶ ou algum já existente passe a operar para seus clientes, reduzindo sua capacidade de gerar receitas.

Neste cenário de favorecimento da concorrência do setor portuário, as Cias Docas precisam otimizar sua gestão e observar as diretrizes do Governo Federal. Neste interim, é necessário amadurecer seus processos para atuar em alinhamento com seu Conselho de Administração, o representante dos seus acionistas, agora fortalecido pela nova legislação. É com a estruturação da governança corporativa nas empresas estatais que este quadro vai encontrar oportunidade de uma atuação mais eficiente e eficaz e contribuir para a efetividade das diretrizes dos Planos da MINFRA para o setor portuário nacional.

4.2 A EVOLUÇÃO RECENTE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA AS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS

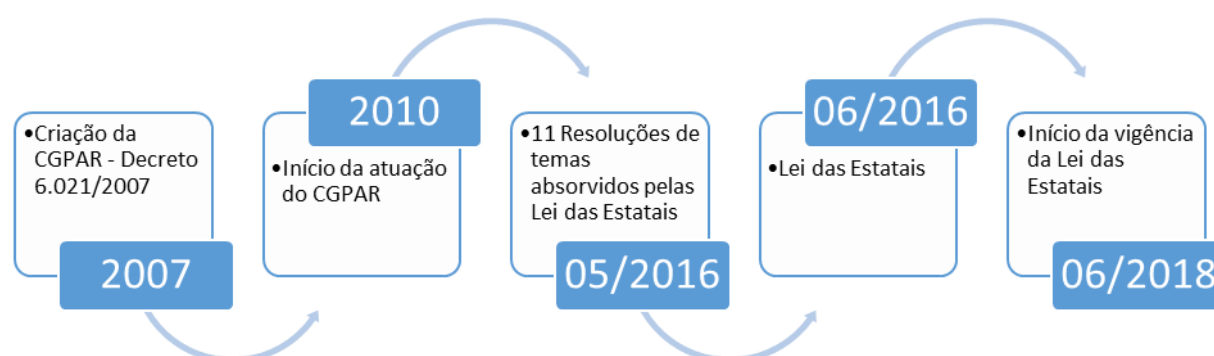


Figura 03 – Cronologia dos normativos sobre os instrumentos de governança

Fonte: Elaborada pelas autoras

As estruturas de governança corporativa são compulsoriamente adotadas pelas empresas de capital aberto, em decorrência da SOX⁷. No entanto, para aquelas de capital fechado não havia regramento para a adoção das estruturas e práticas de GC nas

⁶ Corresponde a uma área geográfica (que pode se tratar de um município ou um conjunto de municípios) servida por um porto e a este conectada por uma rede de transportes, através da qual recebe e envia mercadorias ou passageiros (do porto ou para o porto).

⁷ Lei Sarbanes-Oxley (em inglês, *Sarbanes-Oxley Act*) lei dos Estados Unidos, de 30 de julho de 2002 motivada por escândalos financeiros corporativos. Visa garantir a criação de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis nas empresas e objetivou evitar o esvaziamento dos investimentos financeiros e a fuga dos investidores causada pela aparente insegurança a respeito da governança adequada das empresas.

empresas estatais até a criação da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR).

A CGPAR é composta pelos Ministro do Planejamento, Ministro da Fazenda e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, a quem compete estabelecer as diretrizes para as estatais em diversos temas (Decreto 6.021/2007). Na Figura 03 apresenta-se uma cronologia dos normativos referentes a GC, iniciada com os atos da CGPAR até a Lei das Estatais. Estas iniciaram-se em agosto/2010, portanto três anos após a criação da Comissão, tendo sido editado até 2011 quatro Resoluções, dentre estas apenas duas com conteúdo direto sobre GC.

Apenas em 2015 houve a edição de novas resoluções com medidas muitas vezes já adotadas por diversas estatais, como a submissão das demonstrações financeiras à auditoria independente, mas que pode ser interpretado como uma ação para nivelamento de atuação das empresas estatais com participação acionária da União.

Até 2015 a atuação foi pouco expressiva e as Resoluções traziam conteúdos pontuais. No entanto, na reunião realizada em 10/05/2016, foram aprovadas onze novas Resoluções (inclusive o regimento interno da CGPAR), estas com temas estruturantes, prazos de cumprimento e diretrizes que, posteriormente, foram absorvidas pela Lei das Estatais.

Apesar do impacto gerado pelas referidas resoluções nas estatais, o grande marco da adoção das práticas e estruturas de GC nas empresas estatais foi a aprovação da Lei das Estatais, Lei 13.303 de 30/06/2016 e do Decreto 8.945 de 27/12/2016.

A Lei apresenta uma estruturação em harmonia com o preconizado pelo IBGC. Os princípios da GC eleitos pelo instituto tais como a transparência, a equidade, a prestação de contas⁸ e a responsabilidade corporativa são observados destacadamente nos artigos de requisitos de transparência, melhor definição de responsabilidade e atuação entre Conselho de Administração e Diretoria Executiva e com a aprovação e acompanhamento da Execução de Planos pelo Conselho de Administração. Em especial, as ferramentas de planejamento somadas a necessidade de prestação de contas ao Conselho de Administração, ambos procedimentos obrigatórios, formam a base para o avanço na atuação das Cias Docas em alinhamento com as diretrizes centrais.

⁸ Prestação de contas no sentido *de accountability*. Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo.

4.3 A IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NA CODEBA ATÉ O INÍCIO DA VIGÊNCIA DA LEI DAS ESTATAIS

A Lei entrou em vigor em 30/06/2018, portanto dois anos após a sua aprovação. Este período de adaptação exigiu da Codeba a realização de estudos e uma reestruturação, ainda em andamento, para atendimento às novas determinações legais.

Na figura 04 estão elencados as principais estruturas e instrumentos na nova legislação organizados por temas.

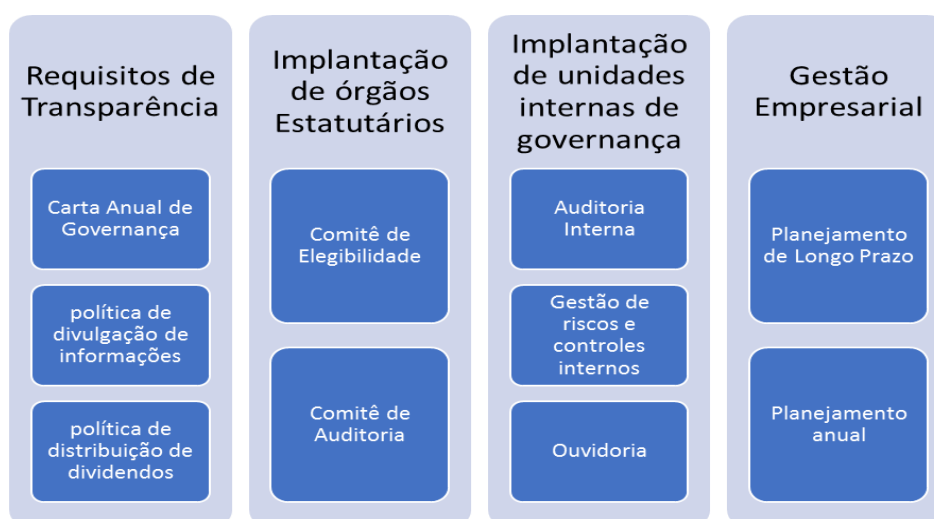


Figura 04 – Instrumentos de governança introduzidos pela Lei 13.303/2016

Fonte: Adaptado a partir da Lei das Estatais

Na Codeba, os documentos de atendimento aos requisitos de transparência, foram devidamente aprovados, conforme documentos disponíveis no sítio eletrônico da empresa (www.codeba.com.br). Observa-se ainda a implementação das unidades de governança e do Comitê de Elegibilidade, conforme registros nas atas do Conselho de Administração disponíveis na mesma fonte. Resta ainda sem efetiva implementação a instalação do Comitê de Auditoria, que se encontra em seleção de seus membros em junho/2019.

Conforme registros das atas do Conselho de Administração, a Codeba aprovou Planos Estratégicos em dez/2016, dez/2017 e dez/2018. Das fragilidades técnicas relevantes como a ausência de indicadores e metas nos dois primeiros documentos

observou-se uma sensível evolução no último. Em que pesem estas falhas poderem estar associadas a aprendizagem da empresa na elaboração dos documentos, observam-se registros reiterados de ausência de prestação de informações ao Conselho sobre o desempenho da Codeba frente aos Planos aprovados.

4.4 RESULTADOS ALCANÇADOS PELA CODEBA

Entendendo os instrumentos de planejamento como fundamentais para o alcance das diretrizes ministeriais para o setor portuário, observa-se o PNLP 2015/2018. Este planejamento para o setor elaborado pelo MINFRA e guia para os planos da Codeba, é composto de cinco áreas temáticas de objetivos, com apresentação de indicadores, metas e ações estratégicas, apresentadas na figura 05.



Figura 05 – Visão Geral dos Objetivos do PNLP 2015-2018

Fonte: PNLP 2015-2018

As metas e indicadores adotados nos Planejamentos Estratégicos da Codeba aprovados pelo Conselho de Administração apresentam razoável aderência quanto aos objetivos de Gestão e Economia, com ações para a modernização da empresa. O Quadro 03 apresenta a relação entre os objetivos de Gestão e Economia do PNLP e os objetivos estratégicos da Codeba aprovados em dez/16, para o exercício 2017, em dez/17 para o exercício 2018 e em dez/18 para o exercício 2019.

PNLP 2015/2018 Objetivos de Gestão e Economia	Planos estratégicos 2017/2021 e 2018/2022	Plano estratégico 2019/2023
MODERNIZAR A GESTÃO DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS	<p>Criar estrutura de atendimento</p> <p>Obter excelência nos processos de gestão</p> <p>Implantar sistema de gestão de pessoas</p> <p>Ter sistemas integrados e atualizados</p>	<p>Aumentar a eficiência gerencial</p> <p>Aumentar a eficiência operacional</p> <p>Promover a modernização tecnológica</p> <p>Promover a regularização perante as legislações de meio ambiente e segurança do trabalho</p> <p>Melhorar a gestão ambiental, de saúde e de segurança do trabalho</p> <p>Valorizar pessoas</p> <p>Garantir a segurança dos ativos e das pessoas</p> <p>Otimizar a comunicação interna e externa (CRM)</p>
BUSCAR A AUTOSSUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS	<p>Criar sustentabilidade do negócio</p> <p>Aumentar a produtividade e atracação de navios</p> <p>Aumentar a movimentação de cargas</p>	<p>Otimizar os resultados financeiros</p> <p>Garantir a sustentabilidade financeira negócio</p> <p>Otimizar resultados de políticas tarifárias</p> <p>Adequar capacidade instalada de infraestrutura ao mercado</p>
MELHORAR A GOVERNANÇA DO SETOR	Implantar indicadores de gestão	<p>Aumentar o índice de governança corporativa (IG – SEST)</p> <p>Implantar modelo de gestão orientado a resultados</p>

Quadro 03 – Objetivos estratégicos do PNLN versus Objetivos Estratégicos dos Planos da Codeba aprovados em dez/2016, dez/2017 e dez/2018

Fontes: PNLN 2015-2018 e Planos Estratégicos da Codeba

Os planos aprovados, conforme preconiza a Lei das Estatais, apresentaram sensível amadurecimento técnico no último documento. No entanto, resta amadurecer a prestação de contas sobre os seus resultados.

O resultado ao final dos exercícios 2017 e 2018 é a baixa efetividade do atendimento aos objetivos Estratégicos da Codeba, conforme registros nas atas do Conselho de Administração. Muitas são as recomendações não atendidas e poucas as informações

prestadas de forma satisfatória. Portanto, como resultado final percebe-se que os representantes do Ministério no Conselho pouco têm a reportar ao acionista majoritário. Em que pese um amadurecimento na atuação do referido Conselho, resta ainda a gestão direta da empresa, a Diretoria Executiva, internalizar nos processos internos o comprometimento com os objetivos aprovados e a necessidade de reporte regular de resultados aos acionistas. Em outras palavras, resta ainda implantar a cultura da governança corporativa.

Sobre o processo de implantação da cultura, observemos LOPES *et al.*, (2014, p. 284):

A implantação da governança corporativa envolve desde a mudança ou ajuste da cultura organizacional, até a elaboração de mecanismos e instrumentos que modifiquem ou ajustem a estrutura e os processos organizacionais, de forma a influir no processo decisório e, também, na relação dos sujeitos organizacionais com os *stakeholders* e com o mercado de forma ampla. Nessa perspectiva, a organização deve garantir aos investidores uma condição favorável no que tange ao retorno sobre o próprio investimento.

Assim, na Codeba até o início da vigência da lei das Estatais, jun/2018, observa-se a implantação formal das diretrizes de GC, sem efetiva adoção das práticas. Observado este contexto a implantação da GC pode ser classificada como estágio inicial. Da mesma forma, os resultados alcançados também são burocráticos, com aprovações formais, mas com baixa efetividade no acompanhamento e na prestação de contas aos acionistas, via atuação do Conselho de Administração.

5. CONCLUSÃO

Em que pesem todas as iniciativas realizadas para adaptação à Lei das Estatais, da sua promulgação até o início de sua vigência, as mudanças realizadas na Codeba ainda não conduziram à redução do problema da agência. Os planos estratégicos, embora aprovados conforme regramento legal, não teve o acompanhamento devido pela Diretoria Executiva, com prestação de contas dos resultados realizado de forma irregular e com baixa efetividade dos seus resultados. Este baixo desempenho evidencia que a implantação da governança corporativa na Codeba ainda é um processo incipiente.

Resta à Codeba a implantação da cultura da governança corporativa, destacadamente, a criação de estruturas para acompanhamento de resultados e prestação

de contas aos acionistas via Conselho de Administração, principal agente de governança, para o cumprimento das diretrizes do Ministério de Infraestrutura nas Companhias Docas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n.º 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. 1993.

_____. **Lei n.º 12.815 de 05 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, e dá outras providências. Brasília. 2013.

_____. **Decreto 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.

_____. **Lei n.º 13.303 de 30 de junho de 2016** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. **Decreto 6.021 de 22 de janeiro de 2007**. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências

_____. **Decreto 8.945 de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. **ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE TRANSPORTES – ANO 2018**. Ministério da Infraestrutura. Disponível em http://www.infraestrutura.gov.br/anu%C3%A1rio_estatistico.html. Acesso em: 20/06/2019

_____. **PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE PORTUÁRIA 2015-2018** Disponível em <http://infraestrutura.gov.br/planejamento-portuario.html>. Acesso em 20/06/2019

_____. **Resoluções CGPAR**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>. Acesso em: 20/06/2019.

BRITTO, Paulo Augusto P. de; *et al.* Promoção da concorrência no setor portuário: uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro. In: **Revista Administração Pública** – Edição 49. Rio de Janeiro. 2015.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo; UDERMAN, Simone, ROCHA, Carlos Henrique; **Modernização do sistema portuário no Brasil: uma proposta metodológica**. Journal of Transport Literature. Rio de Janeiro. 2012.

CODEBA. Atas do Conselho de Administração. Disponível em <http://www.codeba.com.br/eficiente/sites/portalcodoba/pt-br/site.php?secao=atas_de_reunioes_conselho_administrativo> Acesso em: 21/06/2019.

_____. **Plano Estratégico da Codeba 2017-2021**. Companhia das Docas do Estado da Bahia. Salvador.2016.

_____. **Plano Estratégico da Codeba 2018-2022** Companhia das Docas do Estado da Bahia. Salvador.2017.

_____. **Plano Estratégico da Codeba 2019-2023** Companhia das Docas do Estado da Bahia. Salvador.2018.

CORTEZ, Cláudio Sayão, *et al.* **Análise da eficiência na gestão dos portos públicos brasileiros em relação ao papel de autoridades portuárias**. Journal of Transport Literature. Rio de Janeiro. 2013.

DEGASPERI, Barbara Zanette, ZILLI, Julio Cesar, VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto **Modelos de Gestão Pública e Privada na Administração Portuária de Santa Catarina**. XVI Mostra de Iniciação Científica UCS. 2016.

FILHO, Joaquim Rubens Fontes; PICOLIN, Lídice Meireles. **Governança Corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações**. Revista de Administração Pública nº 42. Rio de Janeiro. 2008.

FREITAS, José Carlos Higa de. **Novo Marco regulatório do setor portuário: forças econômicas e construção histórica**. Revista Publius vol. 1. São Luiz. 2014
IBGC **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015.

LOPES, E. C.; Valentim, M. L. P.; Fadel, B. (2014). Efeitos da cultura organizacional no desenvolvimento dos modelos de governança corporativa. In: **Revista FAMECOS**, v.21, n. 1, p. 268-286. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/13830>. Acesso em: 30 jul. 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2005.

NASSIF, Elaina; SOUZA, Crisomar Lobo de. Conflitos de agência e governança corporativa. In: **Caderno de Administração**: Revista do Departamento de Administração da FEA - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, v. 7, n. 1, jan./dez., 2013.

OCDE, **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015**. Disponível em <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015_9789264181106-pt#page2> Acesso em: 21/06/2019