



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Governação e Regulação do Mar- Uma análise qualitativa

Caso de estudo: ANTAQ

Anelka Raquel Simão Lopes Cordeiro

Mestrado em Governação e sustentabilidade do Mar

Orientador:

Prof Doutor Vítor Hugo dos Santos Ferreira,

ISCTE Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2025



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Governação e Regulação do Mar- Uma análise qualitativa

Caso de Estudo: ANTAQ

Anelka Raquel Simão Lopes Cordeiro

Mestrado em Governação e Sustentabilidade do Mar

Orientador:

Prof Doutor Vítor Hugo dos Santos Ferreira,

ISCTE Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2025

Porque a Escritura diz: Todo aquele que nele crer não será confundido.

Romanos 10:11

Agradecimentos

Aos meus pais que sempre me ensinaram a perseguir os meus sonhos, mas que, acima de tudo, empenharam-se para que eu dispusesse de todos os instrumentos necessários para essa caminhada. Ao meu irmão mais novo, que, desde o seu nascimento, despertou em mim um profundo sentido de responsabilidade e um desejo desenfreado de seguir o caminho da retidão para que pudesse servir de exemplo.

Aos meus amigos, que foram suporte incondicional e em momento algum permitiram que eu cogitasse a ideia de desistir.

A todos os irmãos da igreja Assembleia de Deus pentecostal Ministério Maculusso, em Lisboa, em especial ao grupo de intercessão, pelo constante amparo espiritual e pelas orações que me fortaleceram durante este percurso.

Às minhas colegas de mestrado, que se tornaram pilares fundamentais nesta trajetória académica.

Ao Professor Doutor Vítor Hugo Ferreira, meu distinto orientador, pelo seu evidente profissionalismo, pela paciência e pela orientação sempre muito cuidadosa.

Ao Professor Doutor Sandro Mendonça, pela dedicação e empenho incansáveis na minha orientação ainda que de uma forma indireta.

A todo corpo docente do Mestrado em Governação e Sustentabilidade do Mar, que me acompanhou ao longo desta jornada formativa.

À Doutora Flávia Takafashi, Diretora da ANTAQ, que desde o primeiro contacto se mostrou disponível para me guiar e colaborar diretamente, respondendo com prontidão e zelo a todas as minhas questões e disponibilizando todos os recursos ao seu alcance para ajudar-me.

Resumo

O crescimento económico contemporâneo encontra-se intrinsecamente ligado ao mar uma constatação amplamente reconhecida e indiscutível, na medida em que este é a principal via de realização de negócios para agentes económicos. Desde os primórdios, que as nações têm sido interligadas por este património comum, não apenas pela diversidade de recursos que oferece, mas também pela sua função primordial como rota de trocas comerciais. É neste contexto que nasce a necessidade de os estados regulamentarem e governarem os seus espaços marítimos com base na sua jurisdição. Neste contexto, a presente dissertação tem como objetivo fulcral investigar de que forma a Agência Nacional de transportes Aquaviários (ANTAQ) tem respondido ao paradoxo atual de regular um património de natureza global. O trabalho procura compreender em que medida a autonomia regulatória pode servir como instrumento para assegurar uma governação eficaz capaz de interligar uma eficiência económica, uma competitividade saudável, sustentabilidade ambiental equidade social no ramo marítimo. A análise baseia-se numa abordagem metodológica qualitativa, que reúne a revisão literária especializada, realização de entrevistas com especialistas e análise de dados setoriais. A ANTAQ afirma-se como uma instituição de referência na sua área de atuação constituindo um exemplo relevante de regulação eficiente com capacidade de respostas no contexto nacional. Este estudo permitiu que fosse possível concluir que o futuro da governação marítima dependera da robustez das instituições, capazes de integrar de forma harmoniosa os objetivos económicos sociais e ambientais.

Palavras-Chave: Economia do mar; Governação marítima; Regulação; ANTAQ; Sustentabilidade; Transportes Aquaviários.

Abstract

Contemporary economic growth is intrinsically tied to the sea, a widely recognized and indisputable reality, given that it remains the principal channel through which economic agents conduct business. Since ancient times, nations have been interconnected by this common heritage, not only because of the diversity of resources it offers, but also due to its fundamental role as a route for commercial exchange. Within this context arises the need for states to regulate and govern their maritime spaces under the scope of their jurisdiction. Against this backdrop, the present dissertation has as its core objective to investigate how the National Waterway Transportation Agency (ANTAQ) has responded to the current paradox of regulating a heritage that is global by nature. The study seeks to understand to what extent regulatory autonomy can serve as an instrument to ensure effective governance, one capable of bridging economic efficiency, healthy competitiveness, environmental sustainability, and social equity within the maritime sector. The analysis draws on a qualitative methodological approach, combining a specialized literature review, interviews with experts, and the examination of sectoral data. ANTAQ emerges as a benchmark institution within its field of activity, standing as a relevant example of efficient regulation with proven capacity to respond in the national context. This study further concludes that the future of maritime governance will depend on the strength of robust institutions, capable of harmoniously integrating economic, social, and environmental objectives.

Keywords: Economy of the sea; Maritime Governance; Regulation; ANTAQ; Sustainability; Waterway Transportation

Índice

1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO LITERÁRIA	3
2.1 EVOLUÇÃO DA NOÇÃO DE GOVERNAÇÃO	3
2.1.1 BENS COMUNS OCEÂNICOS E OS MODELOS ANALÍTICOS DE GOVERNAÇÃO MARÍTIMA	4
2.1.2 ARQUITETURA JURÍDICA INTERNACIONAL E OS DESAFIOS EMERGENTES	5
2.1.3 IMPLICAÇÕES PARA O CASO BRASILEIRO	5
2.2 REGULAÇÃO E POLÍTICA DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIO	5
2.2.1 TEORIA ECONÓMICA DA REGULAÇÃO	5
2.2.2 SEGURANÇA MARÍTIMA: EMPs	6
2.3. SUSTENTABILIDADE E ECONOMIA AZUL	6
2.3.1 PEGADA DE CARBONO E EXTERNALIDADES	6
2.3.2 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS	6
2.4. FUNÇÕES E DESEMPENHO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	7
2.4.1 TIPOLOGIA INSTITUCIONAL	7
2.4.2 GENECOLOGIA DAS ENTIDADES REGULADORAS MARÍTIMAS	7
2.4.3 MANDATO, INSTRUMENTOS E MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY	7
2.4.4 CONTRIBUIÇÕES PARA BENS PÚBLICOS GLOBAIS	8
2.4.5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E DESAFIO CONTEMPORÂNEO	8
2.4.6 RECOMENDAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL	9
2.4.7 SÍNTESE	9
2.5 DIMENSÕES PARA AVALIAR A ANTAQ.....	9
3.METODOLOGIA	9
3.1 A LÓGICA DA INVESTIGAÇÃO E A ESTRATÉGIA DO ESTUDO DE CASO	10
3.1.1 JUSTIFICAÇÃO DA ABORDAGEM QUALITATIVA.....	10
3.2 FONTES DE EVIDENCIA E ESTRATÉGIA DE AMOSTRAGEM	12
3.2.1 ANÁLISE DOCUMENTAL	12
3.2.2 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	13
3.2.3 AMOSTRAGEM INTENCIONAL (PURPOSEFUL SAMPLING)	13
3.3 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE DADOS	16
3.3.1 A ANÁLISE TEMÁTICA COMO MÉTODO	16
3.3.2 UMA ABORDAGEM HÍBRIDA: DEDUTIVA E INDUTIVA	16
3.3.3. O PROCESSO DE ANÁLISE EM SEIS FASES	17
3.4 CRITÉRIO DE RIGOR CIENTÍFICO E CONSIDERAÇÕES ÉTICAS	18
3.4.1 RIGOR E FIDEDIGNIDADE.....	18
3.4.2 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS	19

4. CASO DE ESTUDO.....	20
4.1.1 HISTÓRIA E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ANTAQ	20
4.1.2 MISSÃO VISÃO E VALORES DA ANTAQ	21
4.2 PRINCIPAIS ATIVIDADES E INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DA ANTAQ.....	22
4.3 IMPACTO DA ANTAQ NO DESENVOLVIMENTO DO SETOR AQUAVIÁRIO BRASILEIRO	23
4.4 ANÁLISE COMPARATIVA COM OUTRAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS	24
4.4.1 JUSTIFICAÇÃO DA SELEÇÃO DOS CASOS E ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	24
4.4.2 O PARADIGMA EUROPEU: A EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY (EMSA) FOCO NA SEGURANÇA E SUSTENTABILIDADE COLABORATIVA	26
4.4.3 O PARADIGMA NORTE-AMERICANO: A FEDERAL MARITIME COMMISSION (FMC) – FOCO NA REGULAÇÃO ECONÓMICA E CONCORRENCIAL	27
4.4.4 ANTAQ EM PERSPETIVA COMPARADA: O HÍBRIDO BRASILEIRO E AS SUAS IMPLICAÇÕES	28
4.5 CONTRIBUTOS DA ANTAQ PARA A GOVERNAÇÃO MARÍTIMA NO BRASIL.....	31
4.6 RELAÇÃO DA ANTAQ COM STAKEHOLDERS E OUTROS ÓRGÃOS REGULATÓRIOS.....	32
4.6.1 A GOVERNANÇA INTERATIVA EM PRÁTICA: ASSIMETRIA NO DIÁLOGO E O DESAFIO DA INCLUSÃO	32
4.6.2 A GOVERNANÇA POLICÊNTRICA EM AÇÃO: A "AUTONOMIA VIGIADA" DA ANTAQ.....	33
4.7 ANÁLISE DE CONTEÚDO DA ENTREVISTA	34
4.7.1 NOTA METODOLÓGICA	34
4.8 RESULTADOS POR DIMENSÃO.....	35
4.8.1 ROBUSTEZ LEGAL (MANDATO, AUTONOMIA, ACCOUNTABILITY)	35
4.8.2 OUTPUT REGULATÓRIO & FISCALIZAÇÃO	35
4.8.3 OUTCOMES SETORIAIS (EFICIÊNCIA, COMPETITIVIDADE, AMBIENTE/SEGURANÇA)	36
4.8.4 INCLUSIVIDADE DOS STAKEHOLDERS	36
4.8.5 CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO (ESG, DIGITALIZAÇÃO, RISCO).....	36
4.8.6 GOVERNANÇA INTERNA (TÓPICO TRANSVERSAL)	37
4.9 SÍNTESE INTERPRETATIVA	37
4.9.1 RECOMENDAÇÕES DERIVADAS DA ENTREVISTA	37
4.9.2 CONCLUSÃO: ALAVANCAR A DIVERSIDADE INTERNA PARA NAVEGAR A COMPLEXIDADE EXTERNA	38
5. CONCLUSÃO.....	38
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42
ANEXOS	51

Índice de Tabelas

Tabela 1-Dimensão e Instrumentos	7
Tabela 2- Matriz de Coerência Metodológica	14
Tabela 3- Estrutura organizacional da ANTAQ.....	21
Tabela 4-Instrumentos de atuação da ANTAQ	23
Tabela 5- Matriz Comparativa de Agências Reguladoras Marítimas	29

Lista de Siglas, Abreviaturas e Acrónimos

- ◇ ANTAQ -Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- ◇ BBNJ - Biodiversity Beyond National Jurisdiction
- ◇ CCPP - ANTAQ-Câmara de Conciliação Pré-contenciosa da ANTAQ
- ◇ CGEM -Computable General Equilibrium Model
- ◇ CGU-Controladoria-Geral da União
- ◇ CIDE-Portuária - Contribuição de Intervenção no Domínio Económico Portuária
- ◇ CTF-151- Combined Task Force 151
- ◇ DNV - Det Norske Veritas
- ◇ EBIN - Empresa Brasileira de Investimento Naval
- ◇ EMSA - European Maritime Safety Agency
- ◇ ESG - Environmental, Social, and Governance
- ◇ ETS - Emissions Trading System
- ◇ EU European Union
- ◇ EVTEA- Estudo de Viabilidade Técnica, Económica e Ambiental
- ◇ FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations
- ◇ FMC- Federal Maritime Commission
- ◇ GEE - Gases de Efeito de Estufa
- ◇ GHG- Greenhouse Gases
- ◇ IBAMA- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- ◇ ICCAT- International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas
- ◇ ICMBio- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- ◇ IDA- Environmental Performance Index
- ◇ IEA -International Energy Agency
- ◇ IMO-International Maritime Organization
- ◇ INAMAR- Instituto Nacional de Autoridade Marítima (Moçambique)
- ◇ IP4-Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte
- ◇ IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change
- ◇ ISA -International Seabed Authority
- ◇ IPTur- Instalações Portuárias Turísticas
- ◇ IUU-Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing
- ◇ LCA-Life-Cycle Assessment

- ◇ LGPD-Lei Geral de Proteção de Dados
- ◇ MARPOL-International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
- ◇ MEPC-Marine Environment Protection Committee
- ◇ MoU- Memorandum of Understanding
- ◇ MV-Motor Vessel
- ◇ OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development
- ◇ OKR-Objectives and Key Results
- ◇ OMI-Organização Marítima Internacional
- ◇ PAFER-Performance Assessment Framework for Economic Regulators
- ◇ PAON-Programa de Acreditação de Operadores de Nódulos
- ◇ PEI -Plano Estratégico Institucional
- ◇ PMSCs-Private Military and Security Companies
- ◇ PNC-Plano Nacional de Contingência
- ◇ PROA-Plataforma Unificada de Regulação Aquaviária
- ◇ RBR-Risk-Based Regulation
- ◇ RIA-Regulatory Impact Analysis
- ◇ SAR-Search and Rescue
- ◇ SbN-Nature-Based Solutions
- ◇ SDGs-Sustainable Development Goals
- ◇ SESGI-Superintendência de ESG e Inovação
- ◇ SIPAM-SAR-Sistema de Proteção da Amazônia com Radar de Abertura Sintética
- ◇ SOx- Sulphur Oxides
- ◇ SUA-Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation
- ◇ TCU-Tribunal de Contas da União
- ◇ TUP-Terminal de Uso Privado
- ◇ UNCLOS-United Nations Convention on the Law of the Sea
- ◇ UNCTAD-United Nations Conference on Trade and Development
- ◇ ZEE-Zona Económica Exclusiva

1. Introdução

Um dos desafios mais intrincados e urgentes para a comunidade internacional no séc. XXI, é, sem dúvida, a governação dos mares. Os oceanos são património comum da humanidade e servem como arena para múltiplas atividades económicas. Desde a exploração de recursos ao transporte de mercadorias entre Estados, o que gera inúmeras pressões sobre os ecossistemas e muita competitividade entre os agentes económicos, tudo isso exige, por parte dos países, respostas reguladoras eficazes, equitativas e sustentáveis.

A conceção clássica de governação, assente numa ideia de que o Estado é o ator supremo e excludente, não responde à atual economia marítima. Observa-se, portanto, uma mudança de paradigma, na qual a governação do mar se apresenta como um processo descentralizado e dinâmico, que envolve atores estatais, atores privados, instituições internacionais e organizações da sociedade civil.

No fulcro desta mudança, evidencia-se o papel das agências reguladoras. Estas instituições são dotadas de autonomia decisória técnica e, em alguns casos, financeira, e surgem como instrumentos cruciais para garantir a estabilidade, a segurança e a peritagem especializada, fundamentais para a regulação de setores prioritários. No setor marítimo, o seu papel é determinante para conciliar a promoção da competitividade e da eficiência económica, assegurar a segurança na navegação e a proteção ambiental, alicerçando toda esta dinâmica nos princípios da sustentabilidade e da economia azul.

É neste âmbito que se insere a presente dissertação. O objeto de estudo centra-se na Agência Nacional de Transportes Aquaviário (ANTAQ), agência reguladora responsável pelo setor aquaviário no Brasil. A justificação da escolha deste caso de estudo assenta no facto de esta ser uma referência de um sistema regulatório integrativo, num país conhecido pela sua vasta costa marítima e pela sua economia com elevada dependência das vias de comércio transnacional.

Esta investigação procura responder a duas questões fundamentais: (1) Qual foi a eficácia da criação da ANTAQ enquanto instituição reguladora? e (2) Quais são os benefícios de ter uma instituição a regular os transportes aquaviários? Para efetivar o objetivo, utiliza-se uma abordagem metodológica qualitativa, baseada num estudo de caso aprofundado.

A análise metodológica utilizada neste trabalho combina uma revisão de toda a literatura disponível, entrevistas semiestruturadas e a análise de um vasto corpus documental, permitindo, assim, a compreensão multidimensional da atuação da ANTAQ.

A dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos: após esta introdução, o segundo capítulo procede ao enquadramento teórico, que visa explorar os conceitos de governação do mar e regulação, bem como o papel das agências independentes. O terceiro capítulo explicita o desenho metodológico da investigação. O quarto capítulo contextualiza o caso de estudo, detalhando a génese, a estrutura e o mandato da ANTAQ, bem como a análise empírica, onde se examina a atuação da agência face aos desafios da governação marítima. Por fim, o quinto capítulo visa apresentar as conclusões e recomendações para políticas públicas e futuras linhas de investigação.

Através desta análise, espera-se contribuir diretamente para o debate académico sobre a governação dos oceanos, apresentando uma perspetiva detalhada sobre os desafios e as oportunidades inerentes às agências reguladoras num contexto de economia emergente, com implicações que transcendam as fronteiras do caso brasileiro.

2. Revisão Literária

2.1 Evolução da noção de governação

Nas Ciências Sociais, o termo governação evoluiu de um paradigma estatista hierárquico, no qual o estado detinha o monopólio da decisão e da execução (Rhodes, 1996; Pierre & Peters, 2000), para um modelo relacional que reconhece a partilha de autoridade com atores privados e organizações da sociedade civil (World Bank, 1992). A passagem da lógica de *government* para *governance* reflete, segundo Osborne (2006), transformações estruturais ligadas à globalização, à complexidade sistémica e à difusão de conhecimento especializado. Com isso, a crescente interdependência entre setores públicos, privados e da sociedade civil levou ao reconhecimento da necessidade de novos modelos de gestão pública.

A literatura recente distingue duas figuras centrais: (1) Governação Integrada, resposta à fragmentação dos serviços públicos que privilegia a coordenação horizontal e coprodução de políticas (Ling, 2002, citado por Marques, 2017); e (2) Governação Policêntrica, caracterizada pela multiplicidade de centros decisórios parcialmente sobrepostos que cooperam e competem, aumentando a resiliência institucional (Ostrom, 2010; Young, 2017). Ambas as figuras sublinham a necessidade de mecanismos interativos (Kooiman, 2003) para gerir bens comuns complexos.

Neste contexto, o conceito de governação integrada surge como resposta à fragmentação dos serviços públicos e à necessidade de coordenação entre múltiplas entidades envolvidas na formulação e implementação de políticas. De acordo com Ling (2002, citado por Marques, 2017), a governação integrada pode ser vista como um "conjunto de respostas à percepção da crescente fragmentação dos serviços públicos e um desejo de aumentar a coordenação através das fronteiras organizacionais, sem, no entanto, as remover". Szirom et al. (citados por Marques, 2017, p. 160) reforçam esta perspetiva ao definirem governação integrada como "uma estrutura de relações formais e informais para gerir temas através de abordagens colaborativas, envolvendo agências governamentais, diferentes níveis de governo e o setor não governamental". Este modelo valoriza a cooperação interinstitucional, a partilha de responsabilidades e a construção de consensos, permitindo maior adaptabilidade e inovação na resolução de problemas públicos complexos.

A governação integrada é, portanto, essencial em contextos onde os desafios ultrapassam as fronteiras tradicionais das jurisdições estatais e exigem soluções transversais e intersectoriais.

Paralelamente, o conceito de governança tem ganhado destaque, sobretudo na literatura internacional. Governança refere-se à forma como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais de um país, abrangendo não apenas as instituições estatais, mas também o setor privado e a sociedade civil (World Bank, 1992). Como referem Almeida e Almeida (2018), "a noção de 'governança' preconiza [...] a transição de um modelo de regulação estatal [...] para uma forma de exercício disseminado do poder e de regulação sociopolítica partilhada entre agentes diversos. As parcerias e a contratualização entre organizações públicas, privadas e cidadãos assumem, neste contexto, uma grande centralidade"

2.1.1 Bens comuns oceânicos e os Modelos analíticos de governação marítima

Os oceanos apresentam características de recursos comuns globais. Segundo Hardin (1968), estes são bens de difícil exclusão e acarretam uma grande rivalidade contextual. A sua utilização sem coordenação e desenfreada origina a sobre-exploração; um exemplo evidente é a sobrepesca e a consequente extinção de espécies marinhas, bem como a poluição dos mares. Daí a importância dos modelos de governação do mar, os quais procuram mitigar estes dilemas pela combinação de normas, regras formais e tecnologias de monitorização (Baldwin, Cave & Lodge, 2012; Haas, Ferreira & Guillerrou-Fernández, 2020).

Os modelos analíticos de governança marítima apresentam características distintas. Kooiman et al. (2005) e Bavinck & Chuenpagdee (2018) defendem o modelo de *interactive governance*, no qual os processos de negociação ocorrem entre o Estado, o mercado e a sociedade. Já no *multi-level governance* há uma articulação vertical entre a UE, os Estados e as regiões, como explicam Hooghe e Marks (2003). Os autores Chaffin, Gosnell & Cosens (2014) definem a *Adaptive Governance* como a aprendizagem social face à incerteza ecológica. Ayres e Braithwaite apresentam o modelo de regulação responsiva como o escalonamento gradual de instrumentos sancionatórios.

Para esta dissertação, adota-se primordialmente o modelo de *interactive governance*, destacando-se como o mais adequado para examinar a ação de uma agência reguladora autônoma, como é o caso da ANTAQ.

2.1.2 Arquitetura jurídica internacional e os Desafios emergentes

A arquitetura jurídica internacional pauta-se centralmente pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS, 1982). Esta estabelece zonas marítimas, princípios de jurisdição partilhada e obrigações de cooperação. Existem ainda instrumentos complementares tais como: a MARPOL 73/78 - sobre a prevenção da poluição por navios; o Código de Conduta para a Pesca Responsável (FAO, 1995); e o Acordo BBNJ (2023) sobre biodiversidade além da jurisdição nacional. Esses tratados consolidam um quadro multinível no qual organizações internacionais, Estados costeiros e agências setoriais partilham competências (Kimball, 2001).

Os desafios emergentes, como as alterações climáticas, a acidificação, a subida do nível médio do mar e a intensificação de eventos extremos (IPCC, 2023), a mineração em mar profundo - que abre incertezas ecológicas que testam o princípio de precaução (ISA, 2023) - a digitalização e os navios autônomos, que colocam questões de responsabilidade civil e cibersegurança (IMO, 2022), e as pressões geopolíticas - onde a disputa por rotas árticas e recursos energéticos enfatiza a dimensão estratégica da governação (Beckman, 2013) - carecem de uma governação adaptativa e funcional.

2.1.3 Implicações para o caso brasileiro

A governação do mar configura-se, pois, como um arranjo dinâmico, multinível e policêntrico, que combina direito internacional, políticas nacionais e participação de atores não estatais. Avaliar a eficácia de uma agência como a ANTAQ requer analisar: (1) o grau de independência (Gilardi, 2002); (2) os mecanismos de *accountability* para evitar captura regulatória (Carpenter & Moss, 2014); e (3) a capacidade de aprendizagem adaptativa perante desafios como a descarbonização e a segurança marítima. Estas dimensões orientam a estratégia metodológica detalhada no capítulo 3.

2.2 Regulação e Política de Transportes Aquaviário

2.2.1 Teoria Económica da Regulação

A literatura recente propõe uma Regulação Baseada em Risco (RBR) (Black, 2020), que prioriza recursos conforme probabilidade e severidade de danos. A aplicação da RBR ao domínio marítimo (van Leeuwen, 2022) revela muitos ganhos de eficiência fiscal.

2.2.2 Segurança Marítima: EMPs

Relatórios do ICC-IMB mostram queda de incidentes de pirataria de 445 (2010) para 120 (2024), mas redistribuição geográfica – alta no Mar Vermelho (Houthis, 2024). Estudos empíricos (Bahadur, 2024) ligam melhoria a escoltas privadas, *Best Management Practices* 5 e patrulhas multinacionais (CTF-151).

Guilfoyle (2022) destaca a fragmentação normativa; apenas 42 % dos Estados costeiros ratificaram a Conv. sobre a Supressão de Actos Ilícitos (SUA 2005) com cláusulas para PMSCs.

Embora as iniciativas estatais representem uma resposta organizada e uniforme à pirataria, não são as únicas formas utilizadas para conter estes atos. Observa-se também a crescente participação de atores não estatais. Segundo Paoliello (2016), os estudos sobre as Empresas Militares e de Segurança Privadas (EMSPs) ganharam notoriedade nos anos 1990, especialmente após sua atuação em conflitos civis no continente africano. Inicialmente esses grupos eram confundidos com grupos de mercenários o que comprometia sua imagem e consequentemente punha em causa a sua credibilidade. Estas instituições evoluíram, passando a adotar estruturas corporativas, a integrar conglomerados econômicos e atuar de maneira profissionalizada no mercado. Conforme apontam Patriarca e Lopes (2020), as EMSPs passaram a oferecer uma ampla gama de serviços, incluindo recrutamento público e prestação de serviços a diferentes tipos de clientes.

2.3. Sustentabilidade e Economia Azul

2.3.1 Pegada de Carbono e Externalidades

A IMO GHG Study 2024 estima 833 Mt CO₂e/ano (2,5 % global). Estudos *LCA* (life-cycle assessment) mostram redução de 70 % com e-metanol produzido por eletrólise alimentada a eólica offshore (Suescun & Olivieri, 2025).

2.3.2 instrumentos económicos

O EU-ETS marítimo (2024) cobre 100 % das emissões intra-UE e 50 % das extra-UE, precificando carbono a EUR 84 /tCO₂e. Modelos *CGEM* projectam redução de 15 % nas emissões até 2030 com impacto marginal nos *freight rates* (CE Delft, 2024).

2.4. Funções e Desempenho das Agências Reguladoras

2.4.1 Tipologia Institucional

Majone (1996) defende que agências independentes mitigam ciclos políticos e incorporam peritos. No Brasil, a Lei 9.784/1999 define autonomia decisória condicionada a *prestação de contas* anual ao TCU.

2.4.2 Genecologia das entidades reguladoras marítimas

A proliferação de agências reguladoras independentes a partir da década de 1990 responde a três factores estruturais: (i) liberalização de mercados de infraestruturas, (ii) necessidade de peritagem técnica face a tecnologias cada vez mais complexas, e (iii) mitigação do chamado *ciclo político* (Majone, 1996). No domínio marítimo, a criação da International Maritime Organization (IMO, 1948) foi o primeiro passo para uma arquitetura regulatória global. A nível regional, surgiram a European Maritime Safety Agency (EMSA, 2002) e a U.S. Federal Maritime Commission (FMC, 1961); no Sul global, destacam-se a ANTAQ (Brasil, 2001) e a Autoridade Marítima de Moçambique (INAMAR, 2012).

2.4.3 Mandato, instrumentos e mecanismos de accountability

Tabela 1-Dimensão e Instrumentos

<u>Dimensão</u>	<u>Instrumentos típicos</u>	<u>Exemplo (Brasil)</u>
Normativo	Resoluções, portarias, licenças, certificações	Resolução ANTAQ n.º 71/2020 (CII)
Fiscalização	Vistorias in loco, AIS, satélites (SAR)	Sistema ANTAQ-VIGIA (2024)
Sancionatório	Multas, suspensão de licença, apreensão	Auto de Infração A-132/2023 (porto de Itaguaí)
Arbitragem/Mediação	Câmara de Conciliação Pré-Contenciosa	CCPP-ANTAQ (inst. 2021)
Promoção	Programas de capacitação e inovação	Edital INOVA-PORTOS (FINEP/ANTAQ, 2023)

A Lei 10 233/2001 confere à ANTAQ **autonomia administrativa e financeira**, mas prevê *prestação de contas* anual ao Tribunal de Contas da União, assegurando duplo controlo: parlamentar e societal (Art. 25.º-D, 2.º).

2.4.4 Contribuições para bens públicos globais

Dentre várias contribuições para regulação dos bens públicos globais neste contexto cabe destacar as seguintes: A proteção ambiental - Implementação de MARPOL 73/78 reduziu de crude em 90 % desde 1970 (IMO, 2020). No Brasil, o Plano Nacional de Contingência (PNC) é coordenado pela ANTAQ em articulação com o IBAMA. A Segurança da navegação - a adesão obrigatória ao AIS e aos Port State Control Regimes (p.ex. Tokyo-MoU) baixou sinistralidade em 35 % na última década (EMSA, 2023). Após o naufrágio do MV São Paulo (2023), a ANTAQ introduziu fiscalização baseada em risco, aumentando 42 % as vistorias a embarcações de bandeira estrangeira. A Gestão sustentável das pescas - Órgãos como a ICCAT definem TACs e fecham áreas em tempo real (e-monitoring). A ANTAQ coopera com o ICMBio na fiscalização da ZEE brasileira via satélite SIPAM-SAR. E também a Mineração em mar profundo – a International Seabed Authority (ISA) adoptou, em 2023, o Mining Code Draft. Agências nacionais têm de criar mirror regulations; a ANTAQ prepara o Programa de Acreditação de Operadores de Nódulos (PAON).

2.4.5 Avaliação de desempenho e desafio contemporâneo

O **OECD PAFER** estabelece cinco pilares: *inputs, processes, outputs, outcomes e adaptability*. Aplicando-o à ANTAQ (Franco & Pinho, 2022): **Outputs** -128 resoluções publicadas (2001-2024); 87 % alinhadas com instrumentos IMO. **Outcomes** - Redução de 22 % no tempo médio de escala portuária (DWT ajustado). **Adaptabilidade** - Criação da **Superintendência de Inovação e ESG (SIESG, 2024)**, mas ainda sem *sandbox* regulatório para drones autónomos.

Destacam-se os seguintes Riscos emergentes: a Captura reguladora - Sindicatos portuários pressionam por adiamentos em normas de controlo de ruído (Carpenter & Moss, 2014). O Financiamento - somente 38 % do orçamento da ANTAQ provém de taxas sectoriais; dependência do Tesouro pode afectar independência (OCDE, 2021). E a Revolução digital - Integração de IA para detecção de pesca IUU requer investimento em *big data e cloud* soberana

2.4.6 Recomendações para o fortalecimento institucional

É possível elencar recomendações como: **Adotar RIA ex-ante e ex-post** de forma obrigatória (Decreto 10 411/2020) para reduzir assimetrias de informação. **Implementar um *sandbox* regulatório marítimo** para testar soluções autónomas e blockchain de conhecimento de embarque (B/L). **Reforçar funding próprio** via contribuição de intervenção no domínio económico (CIDE-Portuária) indexada à tonelagem bruta. **Alargar mecanismos participativos** – criação de *e-consultations* multilingues e *citizen panels* costeiros. **Cooperação Sul-Sul** – memorando ANTAQ-INAMAR (2025) para partilha de *best practices* em fiscalização baseada em risco.

2.4.7 Síntese

As agências reguladoras marítimas funcionam como **guardiãs dos bens comuns oceânicos**, equilibrando eficiência económica, segurança e preservação ambiental. O seu desempenho depende de mandato claro, autonomia material, controlo social robusto e capacidade de inovação. No caso brasileiro, a ANTAQ apresenta avanços significativos, mas enfrenta constrangimentos orçamentais e tecnológicos que exigem reformas de segunda geração.

2.5 Dimensões para avaliar a ANTAQ

Consolida-se um quadro de cinco dimensões para avaliar a ANTAQ: (i) *Legal robustness* (mandato, independência, accountability); (ii) *Regulatory output* (normas emitidas, enforcement); (iii) *Sectoral outcomes* (indicadores logísticos, segurança, ambiente); (iv) *Stakeholder inclusiveness* (mecanismos participativos); (v) *Adaptability* (digitalização, IA, ESG).

3. Metodologia

Este capítulo apresenta e justifica a arquitetura metodológica que sustenta a presente dissertação. O seu propósito é delinear, de forma sistemática e transparente, as escolhas epistemológicas e os procedimentos operativos adotados para responder às questões centrais da investigação: (1) Qual foi a eficácia da criação da ANTAQ? e (2) Quais são os benefícios de ter uma instituição autónoma regulando os transportes aquaviários?. A estrutura do capítulo segue uma progressão lógica, partindo da fundamentação do paradigma de investigação e da estratégia geral, passando pela descrição detalhada das

fontes de evidência e dos métodos de recolha e análise de dados, e culminando na explicitação dos critérios de rigor científico e das considerações éticas que balizam todo o processo investigativo.

3.1 A Lógica da Investigação e a Estratégia do Estudo de Caso

A seleção de uma abordagem metodológica adequada é indissociável da natureza do problema de investigação. As questões que orientam este trabalho não procuram mensurar a frequência de um fenómeno ou estabelecer correlações estatísticas, mas sim compreender em profundidade processos sociais complexos, dinâmicas institucionais e as perceções dos atores envolvidos.

3.1.1 Justificação da Abordagem Qualitativa

A investigação posiciona-se firmemente no paradigma qualitativo. Esta escolha decorre da natureza exploratória e interpretativa das questões de investigação, que visam desvendar as nuances da governação marítima e da atuação regulatória da ANTAQ. Uma abordagem quantitativa, embora útil para aferir indicadores de desempenho, seria insuficiente para capturar a complexidade dos processos de negociação entre *stakeholders*, as pressões políticas e económicas que moldam as decisões regulatórias, ou a forma como a autonomia institucional é percebida e exercida na prática.

Conforme argumenta Uwe Flick (2009), a pesquisa qualitativa é particularmente relevante quando o investigador se depara com novos contextos sociais e procura compreender as diferentes perspetivas dos sujeitos, reconhecendo que a realidade social é construída e interpretada pelos próprios atores.⁵ Neste estudo, interessa-nos precisamente aceder a essa realidade multifacetada, explorando como a eficácia regulatória é definida, contestada e vivenciada por diferentes grupos de interesse no setor aquaviário brasileiro. A abordagem qualitativa permite, assim, ir além do "quê" para explorar o "como" e o "porquê" da governação regulatória.

3.1.2 O Estudo de caso como Estratégia de Investigação

Dentro do espectro das metodologias qualitativas, a estratégia selecionada é o estudo de caso único e aprofundado. A sua pertinência é fundamentada na obra de referência de Robert K. Yin, que o define como uma investigação empírica que estuda um fenómeno contemporâneo em profundidade e no seu contexto de vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes. A atuação da

ANTAQ enquadra-se perfeitamente nesta definição: é um fenómeno contemporâneo, cuja análise é inseparável do seu complexo contexto político, económico e social.

A adequação do estudo de caso é reforçada pela natureza das questões de investigação. Yin (2015) sublinha que esta estratégia é preferencial quando se colocam questões do tipo "como" e "porquê", sobre as quais o investigador tem pouco ou nenhum controlo. As questões sobre a eficácia e os benefícios da ANTAQ exigem uma análise intensiva e holística da agência, explorando a inter-relação de múltiplas variáveis e processos ao longo do tempo, algo que o estudo de caso permite de forma exemplar.

Um ponto crucial que justifica esta escolha metodológica é a sua capacidade para gerar **generalização analítica**. Frequentemente criticado pela sua suposta incapacidade de generalização, o estudo de caso, na perspetiva de Yin (2001, 2005), não visa a generalização estatística (de uma amostra para uma população), mas sim a generalização teórica (de um caso empírico para a teoria). O objetivo desta dissertação não é afirmar que todas as agências reguladoras marítimas funcionam como a ANTAQ. Pelo contrário, o propósito é utilizar os achados detalhados e contextualizados do caso ANTAQ para expandir, refinar ou mesmo desafiar as proposições teóricas sobre governação policêntrica, autonomia regulatória e gestão marítima sustentável que foram discutidas no Enquadramento Teórico. A ANTAQ funciona, portanto, como um "caso crítico" para testar a aplicabilidade e os limites destas teorias no contexto específico de uma potência global emergente.

A estratégia do estudo de caso único é, assim, uma escolha deliberada para estabelecer uma ponte entre o nível micro das práticas institucionais e o nível macro das teorias de governação global. Permite uma análise granular de como conceitos abstratos - como *accountability*, governação adaptativa ou participação dos *stakeholders* são operacionalizados, negociados e experienciados no quotidiano de uma organização específica. Por exemplo, ao invés de simplesmente medir um índice de "independência", o estudo de caso permite rastrear o processo decisório de uma norma específica, revelando as interações, pressões e compromissos entre diferentes departamentos da agência, o poder executivo, o setor privado e a sociedade civil. Este método de *process-tracing* desvenda os mecanismos causais que ligam a estrutura e a cultura da agência (micro) ao seu impacto setorial (macro), oferecendo uma explicação mais rica e profunda da "eficácia" do que qualquer correlação estatística poderia fornecer.

3.2 Fontes de Evidencia e Estratégia de Amostragem

A robustez de um estudo de caso qualitativo depende intrinsecamente da qualidade e da diversidade das suas fontes de evidência. Para assegurar a validade e a fiabilidade dos resultados, esta investigação adota o princípio da **triangulação**, que consiste na utilização de múltiplas fontes de dados e métodos para examinar o mesmo fenómeno. A convergência de evidências de diferentes fontes confere maior credibilidade às conclusões.

3.2.1 Análise Documental

A primeira camada de recolha de dados consiste numa análise sistemática e aprofundada de um vasto corpo documental. Esta fonte de evidência primária fornece a espinha dorsal institucional, legal e histórica do estudo, revelando o enquadramento *de jure* e a autorrepresentação da ANTAQ. O *corpus* documental foi organizado em três categorias principais:

1. Documentos Legais e Normativos: Inclui a Lei de criação da ANTAQ (Lei n.º 10.233/2001), o seu Regimento Interno, resoluções normativas, portarias e outros instrumentos regulatórios. A análise destes documentos permite mapear o mandato formal da agência, as suas competências, limites e os instrumentos de que dispõe para exercer a sua função.

2. Documentos Estratégicos e de Gestão: Abrange os Planos Estratégicos Institucionais (PEI 2021-2024 e o novo PEI 2025-2028), os Relatórios de Gestão anuais (com especial enfoque no mais recente, de 2024), organogramas e atas de reuniões da Diretoria Colegiada. Estes documentos são cruciais para compreender as prioridades estratégicas da agência, a sua autoavaliação de desempenho, a alocação de recursos e a sua estrutura de governação interna.

3. Dados e Publicações Técnicas: Engloba os dados do Painel Estatístico Aquaviário, estudos setoriais sobre logística e competitividade, relatórios de fiscalização, o Inventário de Emissões de GEE do setor e outras publicações técnicas. Esta categoria fornece dados empíricos sobre os *outputs* regulatórios e os *outcomes* setoriais, permitindo uma avaliação baseada em evidências do impacto da agência.

3.2.2 Entrevistas Semiestruturadas

Para capturar a realidade *de facto* as práticas informais, as interpretações subjetivas, as tensões internas e o conhecimento tácito dos atores, a investigação recorre a entrevistas semiestruturadas. Este método combina a consistência de um guião de tópicos predefinido, que assegura a cobertura das dimensões analíticas centrais, com a flexibilidade necessária para explorar em profundidade questões emergentes e adaptar o diálogo ao perfil e à experiência de cada entrevistado.

3.2.3 Amostragem Intencional (Purposeful Sampling)

A seleção dos participantes para as entrevistas não obedece a uma lógica de representatividade estatística, mas sim a uma estratégia deliberada e não-probabilística de **amostragem intencional**. Conforme articulado por Michael Quinn Patton (2002), "a lógica e o poder da amostragem intencional residem na seleção de casos ricos em informação para um estudo aprofundado". O critério de seleção não é a aleatoriedade, mas sim o potencial de cada participante para fornecer

insights densos e relevantes para as questões de investigação.

Para construir uma compreensão holística e multifacetada do fenómeno, foi adotada uma combinação de duas técnicas de amostragem intencional:

1. **Amostragem de Variação Máxima (*Maximum Variation Sampling*):** Com o objetivo de capturar um amplo espectro de perspetivas e experiências, foram selecionados participantes de diferentes estratos hierárquicos, funcionais e setoriais. Esta diversidade permite identificar padrões comuns que emergem apesar da variedade de pontos de vista, bem como compreender as principais divergências. Os perfis incluem:
 - **Nível Estratégico (ANTAQ):** Diretores e ex-diretores, para uma visão sobre a política de alto nível, as pressões externas e a visão de longo prazo.
 - **Nível Tático (ANTAQ):** Superintendentes e gerentes de áreas-chave (ex: Portos, Navegação, Fiscalização, e a nova Superintendência de ESG e Inovação), para compreender a tradução da estratégia em práticas operacionais.
 - **Nível Operacional (ANTAQ):** Técnicos e fiscais com experiência de campo, para obter *insights* sobre os desafios da implementação e da fiscalização no terreno.

- **Stakeholders Externos:** Representantes de associações setoriais (armadores, operadores portuários), grandes usuários dos serviços regulados, e especialistas de outros órgãos governamentais com interface com a ANTAQ (ex: Ministério de Portos e Aeroportos, IBAMA).

2. **Amostragem em Bola de Neve (*Snowball Sampling*):** Os primeiros entrevistados foram convidados a indicar outros indivíduos que, na sua opinião, possuísem conhecimento especializado ou uma perspectiva única sobre o tema. Esta técnica é particularmente útil para identificar atores influentes que não são facilmente visíveis através de uma análise puramente formal da estrutura organizacional.

Esta estratégia de amostragem foi concebida não apenas para recolher opiniões diversas, mas para funcionar como um instrumento diagnóstico capaz de desvendar as contradições institucionais. Ao justapor a visão estratégica de um diretor com a realidade operacional de um fiscal, a investigação pode identificar lacunas críticas entre o discurso político e a prática quotidiana. Por exemplo, o Relatório de Gestão de 2024 celebra a criação da Superintendência de ESG e Inovação como um avanço estratégico. Um diretor entrevistado provavelmente reforçará esta narrativa. Contudo, um técnico da área de fiscalização, ao ser questionado sobre a implementação de critérios ESG, poderá revelar uma falta de formação, de recursos ou de diretrizes claras para monitorizar efetivamente o desempenho ambiental nos portos. Esta discrepância não é uma mera diferença de opinião; é um dado crucial sobre a "eficácia" e a "capacidade de adaptação" da agência, que está no cerne das questões de investigação. A amostragem, portanto, é uma ferramenta ativa para expor estas tensões, que são fundamentais para uma análise crítica e aprofundada.

Para sintetizar e demonstrar a solidez do desenho da investigação, a tabela seguinte apresenta a matriz de coerência metodológica, que articula explicitamente cada componente do estudo.

Tabela 2- Matriz de Coerência Metodológica

Questão de Investigação	Dimensão Analítica (do	Fonte de Evidência:	Fonte de Evidência: Entrevistas	Procedimento de Análise
-------------------------	------------------------	---------------------	---------------------------------	-------------------------

	Enquadramento Teórico)	Análise Documental	(Perfil dos Entrevistados)	
1. Qual foi a eficácia da criação da ANTAQ?	Robustez Legal (mandato, independência, <i>accountability</i>)	Leis de criação (10.233/2001), Regimento Interno, Relatórios do TCU.	Diretores, Procuradores Federais, Especialistas em regulação.	Análise de conteúdo dos documentos; Análise temática das entrevistas (código: "Autonomia Decisória").
	Output Regulatório (normas, fiscalização)	Resoluções Normativas, Relatórios de Fiscalização, Autos de Infração.	Superintendentes (Fiscalização, Portos), Fiscais, Operadores portuários.	Análise de conteúdo dos relatórios; Análise temática (código: "Capacidade de <i>Enforcement</i> ").
	Outcomes Setoriais (eficiência, segurança, ambiente)	Painel Estatístico Aquaviário, Inventário de Emissões de GEE.	Diretores, Gerentes de Planeamento, Representantes de associações setoriais.	Análise de dados secundários; Análise temática (código: "Impacto Percebido").
2. Quais são os benefícios de ter uma instituição autónoma?	Inclusividade dos Stakeholders (mecanismos participativos)	Atas de audiências públicas, Relatórios de Ouvidoria.	Ouvidor, Gerentes de Relações Institucionais, Usuários dos serviços.	Análise de conteúdo das atas; Análise temática (código:

				"Diálogo Setorial").
	Capacidade de Adaptação (inovação, resposta a crises)	Plano Estratégico (criação da SESGI), normativos sobre a seca na Amazônia.	Superintendente de ESG e Inovação, Diretores, <i>Stakeholders</i> da região Norte.	Análise de conteúdo dos planos; Análise temática (código: "Governança Adaptativa").

3.3 Procedimento de Análise de Dados

A análise de dados qualitativos é um processo iterativo e reflexivo que visa transformar um grande volume de dados brutos (textos de documentos e transcrições de entrevistas) em achados analíticos significativos e defensáveis. O método selecionado para esta tarefa é a **Análise Temática**, conforme sistematizada por Braun e Clarke (2006).

3.3.1 A Análise Temática Como Método

A Análise Temática é definida como "um método para identificar, analisar e relatar padrões (temas) dentro dos dados". Trata-se de um método flexível e acessível, considerado fundamental na pesquisa qualitativa. A sua principal vantagem reside na capacidade de organizar e descrever um conjunto de dados de forma rica e detalhada, permitindo simultaneamente a interpretação de diversos aspetos do tópico de investigação. Não se limita a resumir os dados, mas procura identificar significados latentes e manifestos, construindo uma narrativa analítica que responde às questões de investigação.

3.3.2 Uma Abordagem Híbrida: Dedutiva e Indutiva

Este estudo adota uma abordagem híbrida à análise temática, combinando elementos dedutivos (*top-down*) e indutivos (*bottom-up*) para maximizar a profundidade analítica.

- **Componente Dedutiva:** A análise é inicialmente orientada pelo enquadramento teórico desenvolvido no Capítulo 2. As cinco dimensões analíticas propostas para avaliar a ANTAQ — (i) Robustez Legal, (ii) *Output* Regulatório, (iii) *Outcomes*

Setoriais, (iv) Inclusividade dos *Stakeholders*, e (v) Capacidade de Adaptação — funcionam como uma estrutura de codificação inicial. Esta abordagem assegura que a análise de dados está diretamente alinhada com os construtos teóricos e as questões de investigação da dissertação.

- **Componente Indutiva:** Paralelamente, o processo analítico mantém-se aberto a temas e padrões que emergem diretamente dos dados, sem terem sido antecipados pelo quadro teórico. O investigador codifica de forma livre qualquer segmento de texto que pareça relevante, interessante ou surpreendente. Esta abertura permite a descoberta de achados inesperados e a geração de novas compreensões teóricas que são genuinamente "ancoradas" na evidência empírica.

Este processo híbrido transforma a análise de um mero exercício descritivo ("o que os entrevistados disseram") numa atividade de construção teórica ("o que isso significa"). A tensão produtiva entre o quadro dedutivo (o que a teoria prevê) e os achados indutivos (o que os dados revelam) é o principal motor da contribuição original desta tese. Por exemplo, a dimensão dedutiva "Robustez Legal" levaria o investigador a codificar todas as menções à autonomia legal da ANTAQ. No entanto, de forma indutiva, o investigador poderia notar que múltiplos entrevistados, ao discutirem a autonomia, mencionam repetidamente a forte influência do Tribunal de Contas da União (TCU) ou de determinados ministérios. Isto poderia levar à criação de um tema indutivo emergente, como "Autonomia Vigiada". A análise final não se limitaria a reportar sobre a robustez legal; iria refinar o conceito, argumentando que, no contexto brasileiro, a autonomia regulatória não é um estado absoluto, mas um processo de negociação contínua, constrangido por poderosos órgãos de controlo. Este é um achado original e nuancado, que emerge diretamente da aplicação deste método analítico.

3.3.3. O Processo de Análise em Seis Fases

Para garantir o rigor, a transparência e a sistematização da análise, o processo seguirá as seis fases propostas por Braun e Clarke (2006):

1. **Familiarização com os Dados:** Esta fase inicial envolve a transcrição integral das entrevistas áudio, seguida de leituras e releituras atentas de todo o *corpus* de dados (transcrições e documentos). O objetivo é alcançar uma imersão profunda no material, tomando notas e registando ideias preliminares.

2. **Geração de Códigos Iniciais:** Realiza-se uma codificação sistemática de todo o conjunto de dados. Cada segmento de texto relevante para as questões de investigação é etiquetado com um código que captura a sua essência. Nesta fase, a abordagem é inclusiva, codificando o maior número possível de aspetos interessantes.
3. **Busca por Temas:** Os diversos códigos gerados são agrupados em temas potenciais. Esta fase envolve analisar as relações entre os códigos, aglutinando-os em torno de um significado central partilhado, formando assim temas candidatos.
4. **Revisão dos Temas:** Os temas candidatos são refinados e validados. Este processo ocorre em dois níveis: (a) verificar se os temas funcionam em relação aos extratos de dados codificados (coerência interna) e (b) avaliar se o mapa temático representa adequadamente todo o conjunto de dados (coerência externa). Alguns temas podem ser fundidos, outros divididos ou descartados.
5. **Definição e Nomeação dos Temas:** Cada tema final é submetido a uma análise aprofundada para identificar a sua essência e a "história" que ele conta. São redigidas definições claras e concisas para cada tema, e são-lhes atribuídos nomes informativos e cativantes.

Produção do Relatório: A fase final consiste na redação da análise, onde a narrativa analítica é tecida de forma coerente e argumentativa. Extratos de dados convincentes são selecionados para ilustrar cada tema, demonstrando a ligação entre as interpretações e a evidência empírica, e construindo uma resposta robusta às questões de investigação.

3.4 Critério de Rigor Científico e Considerações Éticas

A credibilidade de uma investigação qualitativa não assenta em critérios de validade e fiabilidade estatística, mas sim na sua fidedignidade (*trustworthiness*) e na transparência dos seus procedimentos. Esta secção final detalha as medidas adotadas para assegurar o rigor científico e a integridade ética do estudo.

3.4.1 Rigor e Fidedignidade

Para garantir a fidedignidade dos resultados, o estudo adere aos princípios de credibilidade, transferibilidade, dependabilidade e confirmabilidade. A principal estratégia para alcançar estes objetivos é a **triangulação**, já mencionada anteriormente. Esta será aplicada de duas formas:

- **Triangulação de Fontes:** Os achados serão validados através do cruzamento de informações provenientes de diferentes tipos de fontes. Por exemplo, as afirmações contidas num Relatório de Gestão sobre o sucesso de um determinado programa serão confrontadas com as percepções de entrevistados de diferentes níveis hierárquicos e de *stakeholders* externos sobre a implementação e os resultados desse mesmo programa.
- **Triangulação Metodológica:** Os resultados da análise documental (que revelam o quadro formal e o discurso oficial) serão sistematicamente comparados e contrastados com os resultados da análise das entrevistas (que capturam a prática vivida e as percepções informais). As convergências reforçam a validade dos achados, enquanto as divergências constituem pontos de análise particularmente ricos, revelando tensões e contradições no seio do objeto de estudo.

3.4.2 Considerações Éticas

A investigação foi conduzida em estrita conformidade com os mais elevados padrões de ética em pesquisa com seres humanos. Foram observados os seguintes protocolos:

- **Consentimento Informado:** Antes de cada entrevista, foi apresentado a cada participante um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Este documento detalhava os objetivos do estudo, a natureza da participação, o uso que seria dado aos dados, e o direito do participante de se retirar da investigação a qualquer momento, sem qualquer prejuízo. O consentimento foi formalizado por escrito antes do início da gravação.
- **Confidencialidade e Anonimato:** Para proteger a privacidade dos participantes e encorajar a partilha de informações de forma aberta e sincera, foi garantido o anonimato. Na dissertação, todos os nomes de pessoas e referências diretas que possam permitir a sua identificação serão omitidos ou substituídos por pseudónimos e descrições genéricas (ex: "um diretor da agência", "um representante do setor portuário").
- **Gestão e Armazenamento de Dados:** Todos os dados recolhidos (gravações áudio, ficheiros de transcrição, documentos) foram armazenados em formato digital, em dispositivos protegidos por palavra-passe, sendo o acesso restrito exclusivamente à investigadora responsável. Após a conclusão do mestrado, os

dados serão mantidos em segurança pelo período legalmente exigido e posteriormente eliminados de forma segura.

4. Caso de estudo

Este capítulo dedica-se essencialmente a análise da Agência Nacional de Transportes Aquaviário (ANTAQ). Uma agência que atua como principal entidade reguladora do sector aquaviário do Brasil. O objetivo fulcral é compreender meticulosamente a atuação da ANTAQ na regulação e fiscalização das atividades portuárias, bem como perceber qual tem sido o seu contributo para garantir o dinamismo a competitividade a segurança e sobretudo a sustentabilidade no setor aquaviário brasileiro. Para este fim realizou-se um estudo aprofundado sobre a história, funcionamento e principais iniciativas alavancadas pela agência.

4.1.1 História e Estrutura organizacional da ANTAQ

Diversas foram as transformações estruturais que ocorreram no Estado brasileiro na década de 1990, impulsionadas pelo contexto internacional de liberalização económica e pela redefinição do papel do sector público. Nesse período, o Brasil iniciou um conjunto de reformas institucionais com o propósito de aumentar a eficiência do Estado e de tornar o mercado mais atrativo ao investimento privado. Surge então a necessidade crescente de criação de agências reguladoras autónomas.

Foi possível compreender com Bresser-Pereira (1996) que a reforma do Estado teve como objetivo a substituição de modelos administrativos. Pretendia-se a transição de um modelo centralizado, burocrático e em alguns casos ineficiente, para uma administração pública, mais ampla, flexível, transparente e orientada para os resultados. Tendo em conta este conceito emanaram leis como a **Lei de Modernização dos Portos** (Lei n.º 8.630, de 25 de fevereiro de 1993) que visava introduzir a participação do sector privado na gestão e operação portuária. Embora ainda carecesse de um enquadramento regulatório estável e especializado, processo culminou na criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviário (ANTAQ), instituída pela Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, no âmbito da reestruturação do sector dos transportes no Brasil.

Importa salientar que a criação da ANTAQ não deve ser compreendida como uma iniciativa isolada, antes como parte integrante de um processo histórico mais amplo de

reconfiguração do papel do Estado brasileiro. A ANTAQ materializa uma mudança de paradigma, na qual o Estado regulador substitui o Estado operador, com o intuito de assegurar a eficácia, a transparência e a segurança jurídica na prestação de serviços públicos essenciais. Concluindo a história da criação da ANTAQ esta intrinsecamente ligada a um movimento de descentralização estatal, agências como essas devem ser vistas hoje como a consolidação de uma mudança administrativa bastante significativa do estado brasileiro.

A tabela 3 ajuda a compreender melhor a estrutura organizacional da ANTAQ

Tabela 3- Estrutura organizacional da ANTAQ

Elemento Estrutural	Descrição
Diretoria Colegiada	Órgão máximo da ANTAQ, composto por até cinco membros, incluindo o Diretor-Geral, responsável por decisões estratégicas.
Gabinete do Diretor-Geral e Assessorias	Inclui ASCOM, ARINT, ASPAR e SELC, além de unidades de apoio como Ouvidoria, Auditoria Interna, Corregedoria e a Procuradoria Federal junto à ANTAQ.
Superintendências de Processos	Responsáveis pela regulação operacional. Incluem Superintendência de Portos, de Navegação Marítima e de Apoio, e de Navegação Interior.
Divisão de Processos Organizacionais (DPO)	Coordena a Cadeia de Valor da ANTAQ, com foco em regulação, fiscalização, produção de conhecimento e suporte à governança.
Procuradoria Federal da ANTAQ	Órgão jurídico interno e independente. Atua em consultoria normativa, licitações, contencioso e processos punitivos.

Com base na tabela é possível concluir que estrutura organizacional da ANTAQ é composta por órgãos colegiados e técnicos de apoio que asseguram a regulação eficiente do setor aquaviário nacional. O modelo adotado reflete um equilíbrio entre especialização técnica e governança pública.

4.1.2 Missão Visão e Valores da ANTAQ

A missão da ANTAQ é primordialmente assegurar à sociedade a adequada prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e hidroviária. O relatório de gestão de 2021 definiu que “regular supervisionar e fiscalizar, em nome da

União, as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviário, garantindo a movimentação eficiente e segura de pessoas e bens" era naquele ano a missão operacional da ANTAQ. Já a missão estratégica estabelecida pelo PEI (2025-2028) é de "Promover o desenvolvimento sustentável do setor de transportes aquaviário, beneficiando a sociedade através da regulação eficiente, fiscalização responsiva, outorgas estratégicas e estudos inovadores" - ambas as definições se articulam para alinhar o controle regulatório com inovação e de forma sustentável.

ANTAQ definiu como sua visão ser uma agência efetiva, independente e inovadora em sua atuação por um setor aquaviário eficiente, seguro e sustentável de acordo a PEI (2025-2028). Os valores organizacionais da ANTAQ assentam nos "Princípios, crenças e padrões que orientam o comportamento e a atuação da organização [...] incorporados em sua cultura. Informam como cada membro da organização deve se comportar [...] e nenhum objetivo, projeto, entrega ou tarefa deve ser realizado em oposição a esses valores" que estão previamente definidos.

4.2 Principais atividades e instrumentos de atuação da ANTAQ

Com base no artigo 27 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que institui a (ANTAQ), observa-se que a referida autarquia possui competências bem definidas no que se refere à regulação, supervisão e fiscalização das atividades relacionadas ao transporte aquaviário e à exploração da infraestrutura portuária e aquaviária no território nacional. De acordo com o dispositivo legal mencionado, é dever da agência assegurar a adequada prestação dos serviços de transporte aquaviário, bem como garantir que a utilização das infraestruturas portuárias seja de forma equitativa e eficiente, promovendo, ainda, a modicidade das tarifas aplicadas.

Com esta base considera-se que as principais atividades da ANTAQ são nomeadamente:

- i. a regulação econômica e técnica do setor aquaviário e portuário;
- ii. a supervisão do cumprimento das normas legais e contratuais pelas empresas prestadoras de serviços;
- iii. a fiscalização das condições de operação e manutenção das infraestruturas, com vistas à eficiência, segurança e regularidade dos serviços prestados.

Tais atribuições conferem à ANTAQ um papel estratégico na formulação e execução das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do setor aquaviário brasileiro, contribuindo para a integração logística nacional e o fortalecimento da matriz de transportes.

Através da análise realizada compete destacar as seguintes áreas de atuação da ANTAQ **Portos Organizados:** Incluindo terminais de uso privado (TUPs), estações de transbordo de carga (ETCs), instalações portuárias publicas de pequeno porte (IP4) e instalações turísticas (IPTur); **Navegação** - Cabotagem e longo curso (transporte interestadual e internacional) Navegação interior (fluvial, lacustre e travessia) Apoio marítimo e portuário (rebocagem, praticagem) e **Infraestruturas Especiais:** Áreas de arrendamento portuário para graneis líquidos/ sólidos (ex: Terminal RDJ06A no Rio de Janeiro).

No que diz respeito aos instrumentos de atuação da agência para uma melhor compreensão a tabela 4 enumera não só a função desses como também os exemplos a fim de garantir uma melhor compreensão.

Tabela 4-Instrumentos de atuação da ANTAQ

Instrumento	Função	Exemplo
Resoluções Normativas	Estabelecer obrigações e padrões setoriais	Resolução nº 118/2024 (Módulo APP) 1
Sistemas de Informação	Coletar dados operacionais e econômicos	Sistema DESEMPENHO PORTUÁRIO 4
Certificados e Autorizações	Regular acesso ao mercado	Autorização para navegação de cabotagem 9
Eventos Técnicos	Promover diálogo setorial	Prêmio ANTAQ 2025 1

4.3 Impacto da ANTAQ no desenvolvimento do setor Aquaviário Brasileiro

No que concerne aos inúmeros impactos que a ANTAQ gerou para o setor aquaviário brasileiro é possível agrupá-los da seguinte forma:

Impactos económicos:

- i. crescimento recorde da movimentação portuária - o desempenho histórico de 20224 suporta esta afirmação uma vez que se estima que o setor neste ano tenha movimentado 1.32 bilhões de toneladas de cargas e a projeção é de 1.49 bilhões de toneladas em 2029. regulação tarifária e concorrencial
- ii. Modicidade e equidade: Implementação de metodologias para cálculo de fretes (ex: Resolução ANTAQ 5.100/2021), garantindo transparência e acesso equitativo às infraestruturas (Art. 27, Lei 10.233/2001)

Impacto em infraestrutura e sustentabilidade:

- i. Resiliência Climática e Inovação como exemplo cabe referir a **Crise hídrica no Amazonas (2024)**: A seca histórica reduziu a navegação interior em 4,7% e a ANTAQ mitigou impactos autorizando o **Pier Flutuante em Itacoatiara (AM)** para transbordo de containers, garantindo fluxo de cargas. Outro grande exemplo são as **Concessões de hidrovias**: a agência neste ponto focou em rios estratégicos (Paraguai, Madeira, Tapajós) para prevenir isolamento da região Norte, incluindo transporte gratuito de passageiros.
- ii. Descarbonização e Energia limpa, neste ponto é possível destacar dois grandes feitos da agência: **Inventário de Emissões de GEE**: Redução de 7,68% nas emissões (2021-2023), mesmo com crescimento de 14,4% no transporte hidroviário interior. Resultado atribuído à parceria com a **Petrobras** para melhorar qualidade de combustíveis e **BR do Mar (Lei 14.301/2022)**: Flexibilização de regras para afretamento de embarcações, incentivando navios eco eficiente e reduzindo fretes para operações menos poluentes.

Quanto ao Impacto institucional importa destacar Modernização Normativa e arbitragem e Equilíbrio setorial.

4.4 Análise Comparativa com Outras Agências Internacionais

4.4.1 Justificação da Seleção dos Casos e Enquadramento Metodológico

A análise aprofundada de uma agência reguladora como a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) beneficia-se imensamente de uma perspectiva comparada. A comparação institucional permite não apenas contextualizar o modelo

brasileiro, mas também iluminar as suas singularidades, os seus pontos fortes e as suas vulnerabilidades. Para este efeito, foram selecionadas duas agências internacionais que representam arquétipos regulatórios distintos e influentes no cenário global: a European Maritime Safety Agency (EMSA) e a U.S. Federal Maritime Commission (FMC).

A seleção destes dois casos não é aleatória; ela é metodologicamente deliberada para maximizar o contraste analítico e, assim, a profundidade da compreensão sobre a ANTAQ. A EMSA, criada em 2002 em resposta a grandes desastres ambientais como os dos petroleiros *Erika* e *Prestige*, personifica o modelo de agência técnica, com um mandato focado na segurança marítima, na proteção ambiental e na harmonização de padrões técnicos no seio de um bloco supranacional, a União Europeia.¹ O seu foco primordial não é a regulação económica, mas a mitigação de riscos operacionais e ambientais.

Em contrapartida, a FMC dos Estados Unidos, estabelecida em 1961, representa o arquétipo da agência de regulação económica.⁶ O seu mandato central é assegurar um sistema de transporte marítimo internacional competitivo, eficiente e livre de práticas comerciais desleais, protegendo os interesses de exportadores, importadores e consumidores norte-americanos.⁸ A sua génese e a sua atuação contínua estão intrinsecamente ligadas à supervisão da concorrência, à regulação de acordos entre transportadores e à resolução de disputas de natureza comercial.

A ANTAQ, por sua vez, emerge com um escopo híbrido e notavelmente abrangente. O seu mandato legal, definido pela Lei nº 10.233/2001, e as suas atividades quotidianas englobam tanto a regulação económica (fixação de tarifas, mediação de conflitos), similar à FMC, quanto a fiscalização da segurança da navegação e a promoção da sustentabilidade ambiental, com funções análogas às da EMSA.

Esta constatação inicial revela uma diferença fundamental nos modelos institucionais. Enquanto a EMSA e a FMC podem ser caracterizadas como agências "especialistas", focadas em domínios de atuação bem definidos (técnico-ambiental e económico-concorrencial, respetivamente), a ANTAQ configura-se como um modelo "generalista" ou "integrado". Este modelo concentracionário implica que a agência brasileira enfrenta o desafio complexo de equilibrar múltiplos objetivos, por vezes concorrentes, dentro de uma única estrutura organizacional. Portanto, a análise comparativa que se segue não visa determinar um modelo superior, mas sim explorar as vantagens e desvantagens inerentes

ao desenho institucional híbrido da ANTAQ, compreendendo como este responde ao seu contexto político-económico específico.

4.4.2 O Paradigma Europeu: A European Maritime Safety Agency (EMSA) Foco na Segurança e Sustentabilidade Colaborativa

A EMSA foi fundada em 2002 com a missão central de reduzir o risco de acidentes marítimos, a poluição marinha proveniente de navios e a perda de vidas humanas no mar, através da aplicação da legislação pertinente da União Europeia.³ A agência funciona como um corpo técnico de apoio à Comissão Europeia e aos Estados-Membros, facilitando a implementação harmonizada das políticas marítimas da UE e atuando como um ponto de referência técnico no setor.

A sua estrutura de governação reflete o seu carácter supranacional. Sendo uma agência descentralizada da UE, sediada em Lisboa, é liderada por um Diretor Executivo e possui uma equipa de aproximadamente 290 funcionários.¹⁵ O seu financiamento provém diretamente do orçamento da União Europeia, o que lhe confere um grau significativo de independência em relação aos interesses individuais de cada Estado-Membro e alinha as suas prioridades com as da União como um todo. Para 2024, o seu orçamento foi de 93,2 milhões de euros, com dotações específicas para tarefas críticas como a resposta à poluição marinha.

Os instrumentos regulatórios da EMSA são predominantemente de natureza técnica, de apoio e de coordenação, em vez de regulação económica direta. As suas principais ferramentas incluem:

Assistência Técnica e Científica: A agência desempenha um papel crucial no ciclo legislativo da UE, fornecendo à Comissão Europeia a perícia técnica necessária para preparar e implementar nova legislação no campo da segurança marítima e da prevenção da poluição.

Monitorização e Vigilância: A EMSA opera sistemas de vigilância avançados, como o CleanSeaNet, um serviço de deteção de derrames de petróleo por satélite que fornece informações em tempo real às autoridades nacionais. Adicionalmente, monitoriza a eficácia dos regimes de inspeção de navios nos portos europeus (Port State Control), visando garantir uma aplicação uniforme e rigorosa das normas.

Capacitação e Formação: Um dos seus papéis centrais é a organização de atividades de formação para os oficiais das administrações marítimas dos Estados-Membros. Esta função promove a harmonização de procedimentos e a disseminação das melhores práticas em toda a União.

Resposta Operacional a Desastres: A agência mantém uma rede de navios de recuperação de petróleo em estado de prontidão, contratados ao setor comercial. Estes navios estão estrategicamente posicionados para complementar e reforçar a capacidade de resposta dos Estados-Membros em caso de um grande derrame de óleo no mar.

4.4.3 O Paradigma Norte-Americano: A Federal Maritime Commission (FMC) – Foco na Regulação Económica e Concorrencial

A FMC opera sob um mandato fundamentalmente económico: promover um sistema de transporte marítimo internacional que seja eficiente, justo e confiável, protegendo o público de práticas comerciais desleais, enganosas ou ilegais.⁶ A sua atuação foi significativamente reforçada pela aprovação da

Ocean Shipping Reform Act of 2022 (OSRA 2022), que lhe conferiu poderes de fiscalização ampliados, especialmente no que tange à investigação e punição de taxas de sobrestadia e detenção (*demurrage and detention*) consideradas abusivas.²⁰

A sua estrutura de governação foi desenhada para garantir independência e equilíbrio político. A FMC é uma agência federal independente, liderada por uma comissão de cinco membros nomeados pelo Presidente dos EUA, com a necessária confirmação do Senado.¹¹ A lei estipula que não mais de três comissários podem pertencer ao mesmo partido político, assegurando um carácter bipartidário às suas deliberações.⁶ O seu financiamento provém do orçamento federal, aprovado pelo Congresso, com um pedido orçamental de 43,7 milhões de dólares para o ano fiscal de 2024.²³ Esta estrutura visa isolar a agência de pressões políticas diretas do poder executivo, permitindo uma tomada de decisão baseada em critérios técnicos e legais.

Os instrumentos regulatórios da FMC são focados na supervisão e na modulação do mercado:

- **Revisão de Acordos Concorrenciais:**

A agência analisa e monitoriza acordos de partilha de navios (*Vessel Sharing Agreements*) e outras alianças entre transportadores marítimos para garantir que estes não resultem em reduções injustificadas de serviço ou aumentos de custos que prejudiquem a concorrência.

- **Supervisão de Tarifas e Contratos de Serviço:**

A FMC exige a publicação de tarifas e supervisiona os contratos de serviço para assegurar a transparência e a equidade nas relações comerciais entre transportadores e embarcadores.

- **Resolução de Disputas:**

A agência oferece um leque de mecanismos para a resolução de conflitos, que vão desde processos informais de mediação e conciliação, através do seu *Office of Consumer Affairs and Dispute Resolution Services* (CADRS), até à adjudicação formal de queixas, que podem resultar em ordens de reparação financeira.

- **Licenciamento de Intermediários:**

A FMC é responsável por licenciar os intermediários de transporte oceânico (*Ocean Transportation Intermediaries*), como os transitários (*freight forwarders*) e os *Non-Vessel-Operating Common Carriers* (NVOCCs), garantindo a sua idoneidade financeira e profissional para operar no mercado norte-americano.

4.4.4 ANTAQ em Perspetiva Comparada: O Híbrido Brasileiro e as suas Implicações

A justaposição da ANTAQ com a EMSA e a FMC revela um modelo regulatório brasileiro com características marcadamente híbridas. Esta abordagem integrada, embora apresente sinergias potenciais, também acarreta desafios institucionais únicos, especialmente no que diz respeito à autonomia e ao financiamento.

Convergências e Divergências Fundamentais:

- **Mandato:**

A ANTAQ funde, numa única instituição, o foco económico da FMC (regulação de fretes, arbitragem de conflitos sobre sobrestadia) com o foco técnico-ambiental da EMSA (implementação de normas da Organização Marítima Internacional - IMO, gestão de

resíduos, desenvolvimento de um inventário de emissões de gases de efeito de estufa - GEE).

- **Autonomia e Financiamento:**

Este é o ponto de maior divergência e vulnerabilidade para o modelo brasileiro. Enquanto a EMSA e a FMC contam com fontes de financiamento estáveis e robustas, provenientes dos orçamentos da UE e dos EUA, respetivamente, a autonomia financeira da ANTAQ é descrita pela sua própria liderança como "limitada na prática".¹³ A sua total dependência de dotações do Governo Federal, consideradas "insuficientes" face à expansão das suas competências, e a identificação da "restrição orçamental" como o principal desafio futuro, contrastam fortemente com a estabilidade das suas congéneres.¹³

- **Instrumentos:**

O leque de ferramentas da ANTAQ é correspondentemente mais vasto, abrangendo desde a regulação económica (resoluções tarifárias), passando pela promoção de investimento (leilões de arrendamento portuário), até à fiscalização ambiental (Índice de Desempenho Ambiental - IDA) e à regulação da segurança da navegação.¹³

A tabela seguinte sistematiza as principais dimensões da análise comparativa, evidenciando o posicionamento singular da ANTAQ.

Tabela 5- Matriz Comparativa de Agências Reguladoras Marítimas

Dimensão	ANTAQ (Brasil)	EMSA (União Europeia)	FMC (EUA)
Mandato Principal	Híbrido: Regulação económica, técnica, ambiental e de infraestruturas. ¹²	Técnico: Segurança marítima, proteção ambiental e segurança (<i>security</i>). ⁴	Económico: Regulação da concorrência, proteção dos utilizadores e práticas comerciais justas. ⁸
Foco Geopolítico	Nacional (desenvolvimento de um mercado interno e de exportação).	Supranacional (harmonização de <i>standards</i> num mercado único).	Internacional (regulação do comércio de e para o maior mercado consumidor do mundo).

Modelo de Governança	Diretoria Colegiada (5 membros) com mandatos fixos. ²⁸	Agência descentralizada da UE com um Diretor Executivo. ¹⁵	Comissão independente e bipartidária (5 membros) com mandatos fixos. ⁶
Fonte de Financiamento	Orçamento do Governo Federal (considerado insuficiente e limitador da autonomia). ¹³	Orçamento da União Europeia (estável e alinhado com as políticas da UE). ¹⁵	Orçamento Federal dos EUA (sujeito ao processo de apropriações do Congresso). ²³
Principais Instrumentos	Resoluções normativas, fiscalização, outorgas (leilões), mediação, produção de dados. ¹³	Assistência técnica, monitorização (satélites), formação, capacidade de resposta a desastres. ¹⁹	Revisão de acordos, adjudicação de queixas, licenciamento de intermediários, regulação de taxas. ⁶
Relação com o Estado	"Autonomia Viglada" por órgãos de controlo (TCU) e dependência orçamental do Executivo. ¹³	Braço técnico da Comissão Europeia, serve os Estados-Membros. ¹⁴	Agência independente, com supervisão do Congresso. ⁶

A análise comparativa permite transcender uma simples descrição de organogramas e mandatos para uma compreensão mais profunda da lógica subjacente a cada modelo regulatório. A existência e o formato da EMSA são uma consequência direta da natureza da União Europeia como um bloco económico que necessita de regras harmonizadas para o seu mercado único e de uma capacidade técnica partilhada. O seu modelo é, por isso, colaborativo e supranacional. A FMC, por sua vez, reflete o interesse estratégico dos EUA, como a maior economia importadora do mundo, em policiar as práticas de um mercado de transporte marítimo global e altamente concentrado, protegendo as suas empresas e consumidores. O seu modelo é, por natureza, mais adversarial e focado na fiscalização do mercado.

Neste contexto, o modelo "generalista" da ANTAQ não deve ser visto como uma falha de desenho, mas sim como uma resposta racional e adaptativa ao seu contexto histórico e político-económico. Ele reflete as necessidades de um "Estado em desenvolvimento" que,

no rescaldo de um amplo processo de privatizações na década de 1990, precisou de criar uma instituição robusta capaz de, simultaneamente, atrair investimento privado (o que exige segurança jurídica e regras económicas claras), desenvolver infraestruturas críticas (portos e hidrovias) e cumprir com as crescentes obrigações internacionais de segurança e ambiente. A ANTAQ, portanto, personifica o modelo de um "Estado desenvolvimentista" que utiliza a regulação como uma ferramenta multifacetada de política pública para construir mercados, proteger o ambiente e projetar o desenvolvimento nacional.

4.5 Contributos da ANTAQ para a Governação Marítima no Brasil

4.5.1 A Edificação da "Segurança Jurídica": ANTAQ como Âncora Institucional para o Investimento

O contributo mais fundamental da ANTAQ para a governação do setor aquaviário brasileiro transcende a mera edição de normas técnicas. A sua principal função, desde a sua criação em 2001, tem sido a construção de um ambiente regulatório estável, previsível e uniforme, que pode ser sintetizado no conceito de "segurança jurídica". Esta estabilidade institucional funcionou como uma âncora que reduziu o risco político e, consequentemente, atraiu investimentos privados massivos para um setor de infraestruturas anteriormente dominado pelo Estado.

A necessidade de tal âncora é evidente no contexto histórico da sua criação. O processo de privatização e abertura à operação privada dos portos nos anos 1990 criou uma lacuna crítica: a ausência de um ente regulador independente para supervisionar e homogeneizar as regras do jogo. A ANTAQ surgiu para preencher este vácuo, estabelecendo a "institucionalização de um modelo regulatório uniforme" Como afirmado pela diretora da agência, "o setor privado necessita de estabilidade para realizar os vultuosos investimentos que os terminais portuários exigem", e a existência de regras claras e estáveis, independentes das mudanças de governo, criou o ambiente propício para que tal ocorresse.

O sucesso desta estratégia é mensurável. Os resultados económicos do setor são um testemunho direto da confiança gerada: o crescimento recorde da movimentação portuária, que atingiu 1,32 mil milhões de toneladas em 2024, reflete a capacidade do setor em expandir-se para responder à demanda. De forma mais granular, a atração de

novos concorrentes, como o caso da empresa de navegação Norcoast, que entrou no mercado de cabotagem de contentores após a regulamentação da ANTAQ e hoje fatura cerca de mil milhões de reais anuais, ilustra como uma ação regulatória pode fomentar a concorrência e o investimento. A realização de oito leilões de arrendamento portuário apenas em 2024, prevendo R\$ 3,7 mil milhões em investimentos, e a autorização de seis novos terminais de uso privado (TUPs) com investimentos projetados de R\$ 16,8 mil milhões, são evidências quantitativas irrefutáveis do papel da ANTAQ como catalisadora de capital privado.

Esta função pode ser compreendida através de uma lente macroeconómica. Em mercados emergentes como o Brasil, a perceção de risco político e institucional é frequentemente um entrave ao investimento. Projetos de infraestrutura portuária, caracterizados por longos períodos de maturação e elevados custos irrecuperáveis (*sunk costs*), são particularmente vulneráveis a mudanças arbitrárias nas regras. A criação de uma agência reguladora independente, com uma diretoria com mandatos fixos e processos decisórios transparentes, funciona como um mecanismo de compromisso credível por parte do Estado. Sinaliza aos investidores que as regras do jogo são duradouras e não serão alteradas ao sabor dos ciclos eleitorais. Deste modo, a ANTAQ desempenha uma função crucial de "de-risking" (redução de risco), cujo valor não reside apenas na eficiência microeconómica das suas normas, mas na sua própria existência como uma instituição estável que alinha os interesses de longo prazo do capital privado com os objetivos de desenvolvimento de longo prazo do país.

4.6 Relação da ANTAQ com Stakeholders e Outros Órgãos Regulatórios

4.6.1 A Governança Interativa em Prática: Assimetria no Diálogo e o Desafio da Inclusão

A ANTAQ emprega formalmente um conjunto de mecanismos de participação social, como audiências e consultas públicas, alinhando-se com os princípios da governação interativa. Contudo, a análise da sua aplicação prática revela que a eficácia destes canais é assimétrica. A interação funciona de forma robusta e sistemática com *stakeholders* institucionais e economicamente organizados, mas enfrenta desafios significativos para incluir as vozes de utilizadores individuais e comunidades marginalizadas, o que expõe um viés no processo participativo.

A liderança da agência avalia os canais de diálogo como "fundamentalmente eficazes" para incorporar as perspectivas do setor, mas qualifica imediatamente esta avaliação ao reconhecer a existência de uma "assimetria no acesso". É feito um contraste explícito entre a participação "regular e direta" de associações de importadores e exportadores, empresas de navegação e concessionárias de terminais, e a "fragilidade no envolvimento dos utilizadores finais individuais, particularmente nas regiões do Norte do país".¹³ Esta fragilidade afeta diretamente as populações ribeirinhas e os passageiros da navegação interior, para quem o transporte fluvial é um serviço essencial.

Este ponto é crítico, pois a ANTAQ é a entidade que aprova as tarifas destes serviços, com impacto direto no custo de vida e na mobilidade destas populações. A própria diretora da agência identifica como um "desafio prioritário" o desenvolvimento de mecanismos que consigam ultrapassar as barreiras geográficas e sociais para assegurar que as necessidades destes cidadãos sejam devidamente consideradas no diálogo regulatório.

Esta situação revela uma tensão entre a legitimidade formal e a legitimidade substantiva da regulação. Formalmente, ao realizar audiências e consultas públicas, a ANTAQ cumpre os requisitos legais de participação, o que lhe confere legitimidade processual. No entanto, se os resultados destes processos refletem de forma desproporcional os interesses dos atores mais poderosos e organizados, a legitimidade substantiva das decisões pode ser questionada. A "assimetria" descrita não é, portanto, um problema meramente logístico, mas um desafio fundamental à qualidade democrática da regulação. A ANTAQ enfrenta o desafio de evoluir de uma "governança interativa de elites" para uma "governança interativa inclusiva", o que exigirá a adoção de novas ferramentas e abordagens para alcançar e capacitar os *stakeholders* menos organizados.

4.6.2 A Governança Policêntrica em Ação: A "Autonomia Vigiada" da ANTAQ

A autonomia da ANTAQ, um pilar do modelo de agências reguladoras independentes, não é uma condição absoluta, mas sim uma prerrogativa negociada e exercida dentro de um complexo sistema de governação policêntrico. A agência opera sob a vigilância apertada de outros poderosos centros de decisão estatais, nomeadamente o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Congresso Nacional, num modelo que pode ser adequadamente descrito como "autonomia vigiada".

A liderança da ANTAQ articula esta realidade com clareza, distinguindo entre uma autonomia financeira "limitada" e uma autonomia decisória "substancial".¹³ Contudo, esta autonomia para decidir é exercida sob o olhar atento de outros órgãos. A atuação do TCU é descrita como "mais incisiva e técnica", focando-se não apenas na estrita legalidade dos atos, mas também na "análise dos métodos e da economicidade das decisões" da agência. A prestação de contas anual ao Congresso Nacional, por sua vez, é vista como um "mecanismo essencial de fiscalização política".¹³ Esta teia de interdependências é reforçada pela dependência orçamental em relação ao Poder Executivo e pela necessidade de articulação constante com outros órgãos, como a Marinha do Brasil para questões de segurança da navegação e o IBAMA para licenciamento ambiental.¹³

Este modelo de "autonomia vigiada" é uma característica definidora do estado regulador brasileiro e possui uma natureza dual. Por um lado, a vigilância externa, especialmente a do TCU, pode aumentar o rigor técnico, a transparência e a probidade das decisões regulatórias, funcionando como um importante mecanismo de *accountability* horizontal que previne a "captura regulatória" por interesses privados.¹³ Garante, assim, o controlo público sobre uma entidade com poder significativo.

Por outro lado, uma vigilância excessivamente rigorosa, burocrática ou politizada pode gerar efeitos adversos. Pode induzir uma aversão excessiva ao risco por parte dos gestores da agência, que, temendo a responsabilização pessoal por decisões inovadoras ou discricionárias, podem optar pela inação. Este fenómeno, por vezes designado como "apagão das canetas", pode levar à paralisia decisória, comprometendo a agilidade regulatória que a própria diretora da ANTAQ identifica como um desafio.¹³ A eficácia da ANTAQ depende, portanto, da sua capacidade de navegar nesta complexa dinâmica de poder, mantendo a sua capacidade de tomar decisões técnicas e inovadoras sem ser paralisada pelo receio da censura dos órgãos de controlo.

4.7 Análise de Conteúdo da Entrevista

4.7.1 Nota metodológica

Aplicou-se análise temática (Braun & Clarke) com abordagem híbrida: categorias dedutivas do quadro teórico (cinco dimensões: Robustez Legal; Output Regulatório; Outcomes Setoriais; Inclusividade dos Stakeholders; Capacidade de Adaptação) e abertura indutiva a padrões emergentes. Procedeu-se às seis fases: familiarização, codificação inicial, busca de temas, revisão, definição/nomeação e redação, garantindo

triangulação e fidedignidade conforme delineado no capítulo metodológico da dissertação.

4.8 Resultados por dimensão

4.8.1 Robustez Legal (mandato, autonomia, accountability)

Uniformização regulatória pós-privatização: a criação da ANTAQ preencheu a lacuna de um regulador independente e uniformizou regras nacionais (“regulação e ocupação das áreas portuárias... uniformizadas em todo o território”). *Impacto:* aumento da segurança jurídica.

Autonomia “vigiada” (tema indutivo): a entrevistada distingue **autonomia decisória substancial** (legitimada por nomeações presidenciais/senado) de **autonomia financeira limitada** (dependência orçamental), com **pressões pontuais** em casos de alta sensibilidade (ex.: leilão do mega-terminal de Santos). *Significado analítico:* a independência é **negociada** e condicionada por órgãos de controlo e conjunturas políticas.

Accountability equilibrada: prestação anual ao Congresso (fiscalização política) e **escrutínio técnico do TCU** (legalidade, economicidade). *Leitura:* mecanismos adequados para legitimidade e controlo.

Implicação para a Q1 (eficácia da criação): a institucionalização de um regulador com autoridade técnica e canais de accountability sustentou o **desenvolvimento ordenado** do setor.

4.8.2 Output Regulatório & Fiscalização

Coerência nacional das normas como ponto forte: “capacidade de uniformizar a aplicação das normas em todo o território”, reforçando segurança jurídica e concorrência. Celeridade vs. rigor como fragilidade: o processo participativo torna o ritmo normativo por vezes aquém da dinâmica de mercado; desafio é encurtar prazos sem perder qualidade/legitimidade.

Leitura analítica: o trade-off agilidade–processo é estrutural em regulação responsiva; a eficácia reside em melhorar *timing* mantendo participação e fundamentação técnica.

4.8.3 Outcomes setoriais (eficiência, competitividade, ambiente/segurança)

Com base na entrevista destacam-se:

- Ambiente de investimento e recordes operacionais: regras claras e estáveis sustentaram recordes de movimentação e resposta à expansão exportadora.
- Caso Norcoast (cabotagem): alteração legal em 2022, regulamentada pela ANTAQ, viabilizou entrada de novo concorrente; em dois anos, faturação ~R\$ 1 bi — evidência de impacto concorrencial positivo da regulação.
- Segurança/ambiente: implementação efetiva de normas IMO, com coordenação com a Marinha e gestão de resíduos alinhada a convenções; reporte de dados para sistemas IMO.
- Implicação para Q1/Q2: benefícios tangíveis da autonomia regulatória incluem estabilidade, concorrência e alinhamento internacional em segurança/ambiente.

4.8.4 Inclusividade dos stakeholders

Concluiu-se neste ponto os seguintes aspectos:

Canais participativos eficazes (audiências/consultas/ouvidoria) com transparência.

Assimetria de voz (tema indutivo): utilizadores finais em regiões ribeirinhas (Norte) têm menor participação apesar de serem diretamente afetados (tarifas de navegação interior).

Lacuna: incorporar cidadãos/passageiros de forma mais ativa.

Implicação para Q2: a legitimidade social pode ser reforçada por mecanismos inclusivos direcionados (p. ex., consultas multi-canais em territórios periféricos).

4.8.5 Capacidade de adaptação (ESG, digitalização, risco)

A capacidade de adaptação com base na entrevistada é de que a ANTAQ detém: **Postura pró-ativa**: estudos de **riscos climáticos** em portos; **debates técnicos**; desenho de **incentivos** para ESG/digitalização. SESGI/SESGI (Superintendência de ESG e Inovação): marco **estratégico** para sistematizar competências e traduzir necessidades de descarbonização/digitalização **em normativos claros**; canal de **diálogo estruturado** com o setor.

Implicação para Q2: estrutura dedicada a ESG/ inovação reduz o hiato entre *best practices* e regulação efetiva, favorecendo investimento verde e modernização.

4.8.6 Governança interna (tópico transversal)

A governança da ANTAQ é com base na entrevista baseada numa Diretoria Colegiada plural (Direito, Economia, Engenharia, Logística) como pilar de qualidade decisória e legitimidade (“deliberações ponderadas a partir de múltiplas perspetivas”).

Há uma diversidade técnica sustenta decisões mais robustas em contextos complexos/regulatórios.

4.9 Síntese interpretativa

Com base na entrevista é possível responder as duas questões iniciais que definiram o curso desta dissertação:

Q1 - Eficácia da criação da ANTAQ: A entrevista sustenta que a criação da agência reduziu incerteza, uniformizou normas e estabilizou expectativas condições associadas a ganhos de eficiência e investimento. O equilíbrio autonomia accountability emerge como mecanismo de legitimação e controlo público.

Q2 -Benefícios de ter uma instituição autónoma: evidenciam-se previsibilidade regulatória, promoção de concorrência (ex.: cabotagem/Norcoast), internalização de standards internacionais (IMO) e capacidade de agenda para ESG/digitalização (SESGI). Benefícios adicionais incluem mediação estruturada de conflitos e diálogo setorial com a ressalva da assimetria de participação de utentes ribeirinhos.

4.9.1Recomendações derivadas da entrevista

A entrevista permitiu que fossem extraídas as seguintes recomendações:

Financiamento e meios: aborda a **restrição orçamental** como risco à autonomia material e à capacidade de enforcement.

Agilidade regulatória: otimizar etapas participativas (p. ex., *fast-track* com *scoping* inicial) sem perda de rigor.

Inclusão periférica: criar **canais específicos** (pontos de escuta móveis/rádio comunitária/consultas híbridas) para **ribeirinhos e passageiros** da navegação interior.

Consolidação da SESGI: priorizar **tradução normativa** de ESG/digitalização (indicadores, incentivos, monitorização).

4.9.2 Conclusão: Alavancar a Diversidade Interna para Navegar a Complexidade Externa

A capacidade da ANTAQ de enfrentar os complexos desafios futuros e de implementar com sucesso as melhorias propostas dependerá, em última análise, da sua habilidade em alavancar o seu principal ativo interno: a diversidade de competências e perspectivas da sua liderança e do seu corpo técnico.

Esta dimensão foi destacada como fundamental na conclusão da entrevista com a diretora da agência. A pluralidade de formações na Diretoria Colegiada abrangendo áreas como Direito, Economia, Engenharia e Logística é descrita como uma "mais-valia decisiva". Esta diversidade enriquece a análise dos processos complexos, e a tomada de decisão colegiada assegura que as deliberações sejam ponderadas a partir de múltiplas perspectivas técnicas, conferindo "maior solidez, equilíbrio e legitimidade" às resoluções finais.

Esta característica interna é a chave para navegar a complexidade externa. Os desafios futuros alterações climáticas, transição energética, digitalização, novas tensões geopolíticas são, por natureza, multifacetadas e incertas. Nenhuma disciplina ou especialidade técnica isolada pode compreendê-los ou resolvê-los. Uma liderança com elevada diversidade cognitiva possui uma maior "capacidade de absorção" — a habilidade de reconhecer, assimilar e aplicar novos conhecimentos de fontes variadas para enfrentar problemas complexos.

Portanto, a recomendação final transcende a mera alocação de recursos ou a reforma de processos. A ANTAQ deve, de forma consciente e estratégica, cultivar e alavancar esta diversidade interna como a sua principal competência organizacional. É esta capacidade de integrar múltiplas perspectivas técnicas que lhe permitirá desenhar soluções regulatórias sofisticadas que equilibrem, por exemplo, viabilidade económica, impacto ambiental e justiça social e adaptar-se a um futuro imprevisível. Ao fazê-lo, a ANTAQ poderá consolidar-se não apenas como uma agência eficaz para o desenvolvimento do Brasil, mas também como um modelo de referência em governação marítima para o século XXI.

5. Conclusão

Esta dissertação partiu de um dos desafios centrais da governação contemporânea: a regulação de um património de natureza intrinsecamente global, os oceanos, através de

arranjos institucionais nacionais. O objetivo fulcral foi investigar de que forma a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) tem respondido a este paradoxo, procurando compreender em que medida a autonomia regulatória pode servir como instrumento para assegurar uma governação eficaz. A análise qualitativa aprofundada, centrada no estudo de caso da ANTAQ, permitiu construir respostas claras e multifacetadas para as questões de investigação que nortearam este trabalho.

Os resultados confirmam que a criação da ANTAQ, em 2001, representou um evento institucional transformador e de elevada eficácia para o setor aquaviário brasileiro. A sua emergência preencheu um vácuo regulatório crítico, deixado pelo processo de privatização dos portos, estabelecendo um enquadramento normativo uniforme, previsível e tecnicamente fundamentado. A principal evidência da sua eficácia reside no seu papel como âncora para “segurança jurídica”. Esta estabilidade institucional reduziu significativamente o risco político e regulatório, funcionando como um catalisador para investimentos privados massivos, que se traduziram em recordes sucessivos de movimentação portuária e na expansão da capacidade logística do país.

Os benefícios de uma regulação autónoma, segunda questão de investigação, foram igualmente elucidados. A atuação da ANTAQ demonstrou ser fundamental para: (1) a promoção da concorrência, como ilustra a entrada de novos operadores no mercado de cabotagem após a sua regulamentação; (2) a internalização de padrões globais, alinhando o Brasil com as melhores práticas internacionais de segurança e ambiente da Organização Marítima Internacional (IMO); (3) a capacidade de governança adaptativa, evidenciada pela criação da Superintendência de ESG e Inovação (SESGI), que posiciona a agência de forma proativa face aos desafios da descarbonização e da digitalização; e (4) a mediação técnica de conflitos, consolidando-se como um árbitro imparcial num setor de interesses complexos.

A análise empírica permitiu, igualmente, dialogar com o enquadramento teórico, oferecendo refinamentos e novas perspetivas. O conceito de “Assimetria no Diálogo” emergiu como uma correção crítica ao modelo de governação interativa, revelando que, na prática, os processos participativos são influenciados por desequilíbrios de poder, com uma sub-representação de comunidades ribeirinhas e utilizadores finais. De forma semelhante, o conceito de “Autonomia Viglada” oferece uma compreensão mais nuançada da governação policêntrica, descrevendo como a autonomia decisória da ANTAQ é exercida sob o escrutínio rigoroso de órgãos de controlo (como o TCU) e

condicionada pela sua dependência orçamental. A principal contribuição teórica desta tese é a formulação do modelo da ANTAQ como um “Híbrido Brasileiro” um arranjo institucional generalista que, em contraste com os modelos especializados europeu (EMSA) e norte-americano (FMC), representa uma resposta racional e adaptativa às necessidades de um Estado desenvolvimentista, oferecendo um novo paradigma para estudos comparativos no Sul Global.

Implicações da Investigação:

As conclusões desta dissertação traduzem-se em recomendações estratégicas para fortalecer a governação marítima no Brasil e contribuem para o avanço da literatura académica.

- Para a Gestão e Política Pública: A análise aponta para a necessidade de (1) fortalecer a autonomia material da ANTAQ, explorando modelos de financiamento setoriais para reduzir a sua vulnerabilidade orçamental; (2) superar a “Assimetria no Diálogo” através da implementação de mecanismos e participação proativos e inclusivos, direccionados a stakeholders historicamente marginalizados; e (3) otimizar a agilidade regulatória, adotando metodologias como sandboxes regulatórios e Análises de Impacto Regulatório (AIR) ex-ante para acelerar o ciclo normativo sem comprometer o rigor.
- Para a Literatura Académica: Esta investigação contribui ao propor o “Híbrido Brasileiro” como um novo tipo ideal para estudos comparativos de regulação, especialmente relevante para o Sul Global. Adicionalmente, oferece conceitos de médio alcance, como “Autonomia Vigiada” e “Assimetria no Diálogo” como ferramentas analíticas mais precisas para investigar o funcionamento real dos estados reguladores, capturando as tensões e os compromissos que definem a sua atuação quotidiana.

Limitações do Estudo e Agenda para Pesquisas Futuras

A honestidade intelectual exige o reconhecimento das fronteiras desta investigação, que, por sua vez, abrem caminhos promissores para futuros estudos. A principal limitação metodológica decorre da escolha de um estudo de caso único. Os achados desta dissertação ambicionam a generalização analítica - a expansão e o refinamento de teorias sobre governação -e não a generalização estatística para todas as agências reguladoras.

Uma segunda limitação reside na dependência de perspectivas de alto nível, o que impede uma visão completa do impacto da regulação “no terreno”

Estas limitações servem como um trampolim para uma rica agenda de pesquisas futuras:

- Estudos Comparativos: Aplicar o enquadramento do “Híbrido Brasileiro” a outras agências reguladoras em nações do Sul Global para testar a robustez e a variabilidade deste modelo institucional.
- Análises Quantitativas: Desenvolver estudos econométricos para medir o impacto da regulação da ANTAQ na redução dos custos logísticos, no aumento da eficiência portuária ou no volume de investimento privado.
- Pesquisa Etnográfica: Realizar estudos com as comunidades ribeirinhas afetadas pelas tarifas ou sobre o poder discricionário dos fiscais da ANTAQ nos portos, para desvendar as tensões entre a norma escrita e a prática vivida.

Em síntese, esta dissertação conclui que o futuro da governação marítima, tanto no Brasil como a nível global, dependerá da robustez de instituições como a ANTAQ. Instituições que, dotadas de autonomia, competência técnica diversificada, legitimidade social e capacidade de adaptação, funcionam como uma bússola institucional, navegando constantemente entre os interesses do mercado, as demandas da sociedade e os limites do planeta. A experiência da ANTAQ oferece, assim, não um mapa definitivo, mas lições valiosas e um roteiro imperfeito, porém realista, para a desafiadora tarefa de governar os nossos oceanos comuns.

Referencias bibliográficas

Acciaro, M., Vanelslender, T., Sys, C., Ferrari, C., Roumboutsos, A., Giuliano, G., ... & Chang, V. (2014). Environmental sustainability in seaports: a framework for successful innovation. *Maritime Policy & Management*, 41(5), 480-500.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). (2023). *Relatório de Inspeções Navais 2023*.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). (2024). *Agenda Ambiental e de Segurança Aquaviária (AASA) 2025/2026*. Brasília: ANTAQ.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). (2024). Resolução ANTAQ nº 116, de 22 de agosto de 2024. *Diário Oficial da União*.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). (2024). Resolução ANTAQ nº 123, de 17 de dezembro de 2024. Institui o Índice de Desempenho Ambiental (IDA). *Diário Oficial da União*.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). (2025, agosto 7). *ANTAQ aprova entendimento regulatório acerca da cobrança de sobrestadia de contêiner*. <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2025/antag-aprova-entendimento-regulatorio-acerca-da-cobranca-de-sobrestadia-de-conteiner>

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). (2025, agosto 7). *Recorde nos portos: setor aquaviário movimentou mais de 1,32 bi de toneladas em 2024*. <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2025/recorde-nos-portos-setor-aquaviario-movimenta-mais-de-1-32-bi-de-toneladas-em-2024>

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). (2025). *Relatório de Gestão 2024*. Brasília, DF: ANTAQ.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). (2025). *Sistema Desempenho Portuário*. <http://web.antag.gov.br/portal/DesempenhoPortuario/OQuee.htm>

Aranha, M. I. (2018). *Regulação no Brasil: uma perspectiva histórica*. Editora FGV.

- Asgari, N., Hassani, A., Jones, D., & Ng, A. K. Y. (2015). Sustainability ranking of the UK major ports: Application of a new hybrid methodology. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 74, 19-31.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation* (2.^a ed.). Oxford University Press.
- Bavinck, M., & Chuenpagdee, R. (2018). *Interactive governance for small-scale fisheries*. MARE.
- Becker, A., Ng, A. K. Y., McEvoy, D., & Mullett, J. (2018). Implications of climate change for shipping: Ports and supply chains. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 9(2), e508.
- Biderman, C., & Arantes, R. B. (Org.). (2017). *A economia política da regulação: teoria e experiência no Brasil*. Editora Singular.
- Bjerkkan, K. Y., & Seter, H. (2019). Reviewing tools and technologies for sustainable ports: Does research enable decision making in ports?. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 72, 243-260.
- Brasil. (2001). Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2013). Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2017). Decreto nº 9.303, de 22 de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2019). Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2020). Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2022). Lei nº 14.465, de 9 de novembro de 2022. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2024). Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2024. *Diário Oficial da União*.

- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7–39.
- Carpenter, D., & Moss, D. (2014). *Preventing regulatory capture*. Cambridge University Press.
- Carvalho, A. P., & Brandão, E. P. (2020). *Governança Pública: referencial para gestão de riscos e controles internos*. TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.
- CE Delft. (2024). *Impacts of EU ETS on maritime freight rates*.
- Cello Square. (2025, setembro 26). *Federal Maritime Commission (FMC)*. <https://www.cello-square.com/en/blog/view-1445.do>
- Chaffin, B. C., Gosnell, H., & Cosens, B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship. *Ecology and Society*, 19(3), 56. <https://doi.org/10.5751/ES-06824-190356>
- Chircop, A., Coffen-Smout, S., & McConnell, M. (2010). *Ocean Yearbook*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Clarksons Research. (2023). *World fleet register 2023*.
- Comissão Europeia. (2025, setembro 26). *Enhanced Mandate for European Maritime Safety Agency Sees Provisional Agreement*. Green Mobility Magazine, Ibex Publishing. <https://ibexpub.media/enhanced-mandate-for-european-maritime-safety-agency-sees-provisional-agreement/>
- Controladoria-Geral da União. (2024). *Painel Lei de Acesso à Informação*. <https://centralpainels.cgu.gov.br/>
- DNV. (2024). *Maritime forecast to 2050*.
- European Maritime Safety Agency (EMSA). (2023). *Annual overview of marine casualties and incidents 2023*.
- European Maritime Safety Agency (EMSA). (2025, setembro 26). *Homepage*. <https://www.emsa.europa.eu/>

European Maritime Safety Agency (EMSA). (2025, setembro 26). *Legal Foundation*. <https://www.emsa.europa.eu/about/legal-basis.html>

FAO. (2022). *The State of World Fisheries and Aquaculture*. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

Federal Maritime Commission (FMC). (2023). *FY 2024 Budget Justification*. <https://www.fmc.gov/wp-content/uploads/2023/03/FMCFY2024CongressionalBudgetJustification.pdf>

Federal Maritime Commission (FMC). (2025, setembro 26). *About*. <https://www.fmc.gov/about/>

Federal Maritime Commission (FMC). (2025, setembro 26). *FMC History*. <https://www.fmc.gov/about/fmc-history/>

Flannery, T. (2007). *Os Senhores do Clima*. D. Quixote.

Flick, U. (s.d.). *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução Joice. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/download/8649420/15975/27891>

Florquin, N. (2012). Escalation at sea: Somali piracy and private security companies. In *Small arms survey 2012: moving targets* (pp. 191-217). Cambridge University Press.

Franco, D., & Pinho, M. (2022). Ex post regulatory impact in Brazilian agencies. *Regulação & Governo*, 9(1), 77–99.

Frenlogi. (2025, agosto 7). *ANTAQ e Petrobras debatem sustentabilidade no setor aquaviário*. <https://frenlogi.org/antaq-e-petrobras-debatem-sustentabilidade-no-setor-aquaviario/>

Global Reporting Initiative (GRI) & World Ports Sustainability Program (WPSP). (2020). *Port Environmental Sustainability Guide*. Rotterdam: GRI.

Hall, P. V., & Jacobs, W. (2012). Why are maritime ports (still) urban, and why should policy-makers care?. *Maritime Policy & Management*, 39(2), 189–206.

Halpern, B. S. et al. (2015). Spatial and temporal changes in cumulative human impacts on the world's ocean. *Nature Communications*.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248.

- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state. *Governance*, 16(2), 179-202.
- IALA. (2025, setembro 26). *European Maritime Safety Agency*. <https://www.iala.int/e-bulletin/european-maritime-safety-agency/>
- IEA. (2024). *Energy efficiency in shipping 2024*. International Energy Agency.
- IMO. (2020). *International Maritime Organization: 70 Years of Progress*.
- IMO. (2022). *Regulating autonomous ships: Gap analysis report*. International Maritime Organization.
- IMO. (2023). *Estratégia de Redução de Emissões de GEE*.
- IMO. (2024). *Fifth IMO greenhouse gas study 2024*. International Maritime Organization.
- IMO. (2025). *Marco Líquido Zero*.
- Instituto Brasileiro de Logística. (2025, agosto 7). *Setor aquaviário brasileiro bate recorde em 2024*. <https://ibl.org.br/setor-aquaviario-brasileiro-bate-recorde-em-2024/>
- International Union for Conservation of Nature (IUCN). (2020). *Guidance for using the IUCN Global Standard for Nature-based Solutions*. Gland, Switzerland: IUCN.
- IPCC. (2023). *Climate change 2023: Synthesis report*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- ISA. (2023). **Deep-sea mining regulatory roadmap 2023-2028**. International Seabed Authority.
- Juda, L. (2003). Changing ocean governance: implications for international law and policy. *Ocean Development & International Law*, 34(2), 246–282.
- Kimball, L. (2001). *International Ocean Governance: Using International Law and Organizations to Manage Marine Resources Sustainably*. IUCN.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Jentoft, S., & Pullin, R. (2005). *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam University Press.

- Kraska, J. (2013). International and comparative regulation of Private Maritime Security Companies employed in counter-piracy. In D. Guilfoyle (Ed.), *Modern piracy: legal challenges and responses* (pp. 219-249). Edward Elgar Publishing Limited.
- Lorca, B. (2017). Harmonisation of national criminal laws on maritime piracy: a regulatory proposal for the crime of piracy and its penalties. *European Journal of Criminal Policy and Research*, 23(2), 115–132.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. Routledge.
- Marques, C. (2017). *Administração Pública: Estratégias de Gestão e de Modernização*. Escolar Editora.
- Mayer Brown. (2024, setembro). *ANTAQ Announces Public Consultation and Hearing to Improve Draft Resolution for Chartering Criteria*. <https://www.mayerbrown.com/en/insights/publications/2024/09/antaq-announces-public-consultation-and-hearing-to-improve-draft-resolution-for-chartering-criteria-for-brazilian-shipping-companies>
- Moura, R., & Botter, R. (2016). *Impactos Ambientais da Indústria Naval*.
- OECD. (2014). *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Performance assessment framework for economic regulators — Maritime pilot*. OECD Publishing.
- Offshore Energy. (2025, setembro 26). *EMSA to assist EU in implementing maritime decarbonization measures*. <https://www.offshore-energy.biz/emsa-to-assist-eu-in-implementing-maritime-decarbonization-measures/>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557.
- Paoliello, T. (2016). *Anatomia de uma empresa militar e de segurança privada: a empresa DynCorp em perspectiva global* [Tese de Doutorado, UNESP/UNICAMP/PUC-SP].
- Patriarca, G., & Lopes, C. (2020). Empresas militares e de segurança privada nos mares: Novos posicionamentos sobre os serviços de proteção armada contra a pirataria. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*.
- Pauli, G. (2017). *The blue economy 3.0*. Paradigm Publications.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan.
- Policy Commons. (2025, setembro 26). *EMSA: European Maritime Safety Agency*. <https://policycommons.net/orgs/european-maritime-safety-agency/>
- Poulsen, R. T., Ponte, S., & Sorme-Friese, H. (2018). Environmental upgrading in global value chains: The potential and limitations of ports' green initiatives. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(4), 745–765.
- Quivy, R., & Van Campenhoudt, L. (s.d.). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. <https://www.fep.up.pt/docentes/joao/material/manualinvestig.pdf>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Salgado, E. G. (Org.). (2019). *Infraestrutura: gestão, regulação e concessões*. Editora UFMG.
- Secretaria de Orçamento Federal (SOF). (2024). *Comparativo de Dotação Orçamentária das Agências Reguladoras Federais - 2024*. Ministério do Planejamento e Orçamento.
- Shapiro. (2025, setembro 26). *Federal Maritime Commission (FMC)*. <https://www.shapiro.com/resources/federal-maritime-commission-fmc/>
- Silva, A., Oliveira, P. et al. (2023). *Desafios da Sustentabilidade no Transporte Marítimo*.
- Sousa, L. P., & Fernandes, M. L. (2018). *Governança dos Oceanos: Desafios e Oportunidades*. Editora UFPR.

Spearin, C. (2010). A private security solution to Somali piracy? The U.S. call for private security engagement and the implications for Canada. *Naval War College Review*, 63(4), 56–71.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*, 2(1), 3–21.

Suescun, J., & Olivieri, E. (2025). Life-cycle assessment of e-methanol routes for deep-sea shipping. *Journal of Cleaner Production*, 413, 137827. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2024.137827>

Tribunal de Contas da União. (2020). Instrução Normativa TCU nº 8, de 22 de abril de 2020. *Diário Oficial da União*.

UNCTAD. (2015). *Relatório sobre Transporte Marítimo*.

UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. United Nations Development Programme.

United Nations. (2015). *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Van Campenhoudt, L., & Quivy, R. (s.d.). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Bertrand. <https://www.bertrand.pt/livro/manual-de-investigacao-em-ciencias-sociais-luc-van-campenhoudt/60212>

Wikipedia. (2025, setembro 26). *Agência Nacional de Transportes Aquaviários*. https://pt.wikipedia.org/wiki/Ag%C3%A2ncia_Nacional_de_Transportes_Aquavi%C3%A1rios

Wikipedia. (2025, setembro 26). *European Maritime Safety Agency*. https://en.wikipedia.org/wiki/European_Maritime_Safety_Agency

Wikipedia. (2025, setembro 26). *Federal Maritime Commission*. https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Maritime_Commission

Windward. (2025, setembro 26). *What is the Federal Maritime Commission?*. <https://windward.ai/glossary/what-is-the-federal-maritime-commission/>

World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2021). *Blue Economy for Resilient Africa Program (BERAP)*. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. (2023). *Blue economy development framework – Technical brief 10*. World Bank.

World Economic Forum. (2024). *The Global Risks Report 2024* (19th Edition). Geneva: WEF.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. <https://pt.scribd.com/document/672357402/YIN-2015-Estudo-de-Caso-Livro-Completo>

Young, O. R. (2017). Governing the commons revisited: Sustainability in the Anthropocene. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 29, 40–47.

ANEXOS

Anexo A: Guião de Entrevista Semiestruturada para Atores-Chave da ANTAQ e do Setor Aquaviário

Introdução (a ser lida pelo entrevistador)

Bom dia/Boa tarde. O meu nome é Anelka Cordeiro e sou mestranda em Governação e Sustentabilidade do Mar no ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. A minha dissertação de mestrado tem como objetivo analisar o papel da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) na governação do setor marítimo-portuário brasileiro.

O objetivo desta entrevista é compreender a sua perceção e experiência sobre a atuação, a eficácia e os desafios da ANTAQ. A sua perspetiva, dada a sua posição e experiência, é extremamente valiosa para esta investigação.

Gostaria de assegurar que esta conversa é estritamente confidencial. O seu nome e a sua afiliação institucional não serão divulgados na dissertação, sendo garantido o seu anonimato. A entrevista terá uma duração aproximada de 60 a 90 minutos. Com a sua permissão, gostaria de gravar o áudio da nossa conversa para facilitar a posterior análise. Concorda?

Bloco I: Caracterização e Percurso do Entrevistado

1. Para começar, poderia descrever brevemente o seu percurso profissional e o seu papel atual na [Nome da Organização]?
2. Há quanto tempo interage com a ANTAQ ou trabalha no setor de transportes aquaviários?

Bloco II: A Criação e o Mandato da ANTAQ (Dimensão: Robustez Legal)

3. Na sua perspetiva, qual foi o principal impacto da criação da ANTAQ para o setor aquaviário brasileiro em 2001? Que lacunas veio preencher?
4. Como avalia o grau de autonomia (administrativa, financeira, decisória) da ANTAQ na prática? Existem pressões externas (políticas, económicas) que influenciam significativamente as suas decisões? Poderia dar exemplos?

5. Os mecanismos de *accountability* (prestação de contas) da ANTAQ (e.g., ao Congresso, ao TCU) são, na sua opinião, adequados? Conseguem equilibrar a necessidade de autonomia com a de controle público?

Bloco III: Atuação Regulatória e Fiscalizatória (Dimensões: *Output* Regulatório e *Outcomes* Setoriais)

6. Como descreveria a eficácia da ANTAQ na sua dupla função de regular (editar normas) e fiscalizar o setor? Quais considera serem os principais pontos fortes e as fragilidades?

7. Do seu ponto de vista, as regulações da ANTAQ têm contribuído para aumentar a eficiência e a competitividade dos portos e da navegação no Brasil? Poderia partilhar exemplos concretos de sucesso ou de insucesso?

8. E em relação à segurança da navegação e à proteção ambiental, qual tem sido o papel da Agência? A sua atuação tem sido efetiva na implementação de normas internacionais como as da IMO?

Bloco IV: Relação com a Sociedade e o Mercado (Dimensão: *Inclusividade dos Stakeholders*)

9. Como avalia os canais de participação e diálogo que a ANTAQ oferece aos *stakeholders* (e.g., audiências públicas, consultas, ouvidoria)? São mecanismos eficazes para incorporar as perspectivas do setor nas decisões?

10. A Agência consegue mediar de forma equilibrada os interesses, por vezes conflituantes, entre os diferentes atores do setor (e.g., usuários, operadores de terminais, armadores, trabalhadores)?

Bloco V: Desafios Contemporâneos e Futuro (Dimensão: *Capacidade de Adaptação*)

11. O setor marítimo enfrenta hoje grandes transformações, como a descarbonização (agenda ESG) e a digitalização. Como percebe a capacidade de resposta da ANTAQ a estes desafios emergentes? A Agência tem sido mais proativa ou reativa?

12. O Relatório de Gestão de 2024 destaca a criação da Superintendência de ESG e Inovação (SESIGI).¹ Que impacto prático espera ou já observa desta iniciativa no dia a dia do setor?

13. Olhando para o futuro, quais são, na sua opinião, os maiores desafios que a ANTAQ enfrentará nos próximos 5 a 10 anos? E quais as principais oportunidades para fortalecer a sua atuação?

Encerramento

14. Gostaria de acrescentar algum ponto que não tenhamos abordado e que considere importante para compreender o papel da ANTAQ na governação do mar no Brasil?

15. Haveria outra pessoa ou outro tipo de ator que me recomendaria entrevistar para aprofundar esta investigação?

Anexo B : Guião de Entrevista Semiestruturada para Atores-Chave da ANTAQ e do Setor Aquaviário com as respetivas respostas.

Bloco I: Caracterização e Percurso do Entrevistado

Para começar, poderia descrever brevemente o seu percurso profissional e o seu papel atual na [Nome da Organização]?

R. Sou advogada de profissão. Ingressei na ANTAQ em 2010, por meio de concurso público, tendo assumido inicialmente o cargo de Assessora da Diretoria da Agência. Ao longo da minha trajetória, ocupei diversas posições técnicas de carácter estratégico no seio da instituição, nomeadamente como Superintendente da Área de Regulação, Gerente de Regulação Portuária e Superintendente de Fiscalização. Após esse período, exerci funções durante dois anos como Diretora no Ministério das Infraestruturas, onde tive a meu cargo a gestão de contratos públicos, em particular os contratos de arrendamento portuário. Atualmente, desempenho o cargo de Diretora da ANTAQ, um mandato que iniciei em 2021.

Há quanto tempo interage com a ANTAQ ou trabalha no setor de transportes aquaviários?

R. O meu percurso de interação com a ANTAQ e de trabalho no setor dos transportes aquaviário perfaz um total de 15 anos.

Bloco II: A Criação e o Mandato da ANTAQ (Dimensão: Robustez Legal)

Na sua perspetiva, qual foi o principal impacto da criação da ANTAQ para o setor aquaviário brasileiro em 2001? Que lacunas veio preencher?

R: Na minha perspetiva, o principal impacto da criação da ANTAQ reside na institucionalização de um modelo regulatório uniforme para o setor. Na minha experiência, pude constatar que, antes da sua criação, os portos brasileiros eram operados pelo Estado, através da empresa pública Portobrás. Considero que o processo de privatização e abertura à operação privada dos portos criou uma lacuna crítica: a ausência de um ente regulador independente para supervisionar e homogeneizar as regras do jogo. A ANTAQ surgiu, assim, para preencher essa lacuna fundamental, assegurando que a regulação e a ocupação das áreas portuárias fossem uniformizadas em todo o território

nacional. Do meu ponto de vista, o desafio inicial foi significativo, como é característico em qualquer setor

que passa a ser regulado. Sempre entendi que existia uma resistência intrínseca por parte dos agentes de mercado à entrada de um novo ente que ditasse normas para o setor. No entanto, na minha atuação, pude comprovar que essa regulação se mostrou indispensável para garantir o desenvolvimento ordenado e o investimento sustentável no segmento aquaviário.

Como avalia o grau de autonomia (administrativa, financeira, decisória) da ANTAQ na prática? Existem pressões externas (políticas, económicas) que influenciam significativamente as suas decisões? Poderia dar exemplos?

R. Na minha avaliação, a autonomia da ANTAQ deve ser analisada em dois planos distintos:

1º Quanto à Autonomia Financeira: Considero-a limitada na prática. A nossa Agência não gera receitas próprias, dependendo na totalidade de dotações orçamentais aprovadas pelo Governo Federal. Embora tenhamos autonomia para gerir internamente o orçamento atribuído, este tem-se revelado insuficiente face à expansão das nossas competências, o que condiciona a nossa capacidade operacional. Na prática, a nossa autonomia financeira traduz-se na gestão de um envelope fixo, sem a liberdade de gerar ou alocar recursos de forma verdadeiramente independente.

2º Quanto à Autonomia Decisória e Administrativa: Avalio que é, de facto, substancial, ou seja, significativa e considerável. Esta robustez decorre em grande parte da legitimidade política conferida pela aprovação dos seus dirigentes, como é o meu caso, pelo Presidente da República e pelo Senado Federal. Esta investidura confere-nos um amplo margem de manobra para a tomada de decisões técnicas e regulatórias na esmagadora maioria dos processos. No entanto, é importante referir que, em situações pontuais de elevada sensibilidade política ou económica – como foi o caso do leilão do mega-terminal no porto de Santos –, as pressões externas podem tornar-se mais palpáveis e influenciar o processo. Contudo, do meu ponto de vista, estas situações constituem a exceção e não a regra no nosso quotidiano institucional.

Os mecanismos de *accountability* (prestação de contas) da ANTAQ (e.g., ao Congresso, ao TCU) são, na sua opinião, adequados? Conseguem equilibrar a necessidade de autonomia com a de controle público?

R: Na minha experiência, destaco duas instâncias fundamentais: **Em relação ao Congresso Nacional:** cumprimos com a obrigação de prestação de contas através de um relatório anual detalhado, que permite aos parlamentares aferir o nosso desempenho face às metas e objetivos estabelecidos. Considero este um mecanismo essencial de fiscalização política. **Em relação ao Tribunal de Contas da União (TCU):** a sua atuação é mais incisiva e técnica, focando-se não apenas na legalidade, mas também na análise dos métodos e da economicidade das decisões da ANTAQ.

Bloco III: Atuação Regulatória e Fiscalizatória (Dimensões: *Output* Regulatório e *Outcomes* Setoriais)

Como descreveria a eficácia da ANTAQ na sua dupla função de regular (editar normas) e fiscalizar o setor? Quais considera serem os principais pontos fortes e as fragilidades?

R: Na minha avaliação, a ANTAQ tem demonstrado uma eficácia notável no cumprimento da sua dupla missão de regular e fiscalizar, embora, como é natural, existam aspetos a melhorar. Considero que o principal ponto forte reside na capacidade de uniformizar a aplicação das normas em todo o território nacional. Através da nossa atuação, conseguimos garantir um entendimento coerente e estável do quadro regulatório por parte de todos os agentes do setor, o que é fundamental para a segurança jurídica e para a equalização da concorrência. No entanto, identifico como principal fragilidade o ritmo do processo normativo. O procedimento para a edição de novas normas, que por força da lei exige um processo participativo e ponderado, nem sempre consegue acompanhar a celeridade que a dinâmica do mercado por vezes requer. Esta discrepância temporal entre a emergência de novas necessidades setoriais e a produção da resposta regulatória pode criar uma perceção de lentidão na capacidade de resposta da Agência. É importante compreender que este "descompasso" não resulta de ineficiência, mas sim do

necessário equilíbrio entre a agilidade e o rigor que deve caracterizar a produção normativa de um ente regulador. O desafio permanente é, precisamente, aprimorar estes mecanismos para encurtar prazos sem comprometer a qualidade técnica e a legitimidade das normas produzidas.

Do seu ponto de vista, as regulações da ANTAQ têm contribuído para aumentar a eficiência e a competitividade dos portos e da navegação no Brasil? Poderia partilhar exemplos concretos de sucesso ou de insucesso?

R: Do meu ponto de vista, a resposta é claramente afirmativa. Considero que o quadro regulatório estabelecido pela ANTAQ tem sido um pilar fundamental para o crescimento da eficiência e competitividade do setor aquaviário nacional. O principal contributo, na minha perspetiva, reside na previsibilidade e segurança jurídica que as nossas normas proporcionam. O setor privado necessita de estabilidade para realizar os vultuosos investimentos que os terminais portuários exigem. A existência de regras claras e estáveis, independentemente das mudanças de governo, criou um ambiente propício para que isso acontecesse. O crescimento histórico na movimentação portuária, que tem batido sucessivos recordes, é o testemunho mais evidente deste sucesso, pois reflete a capacidade do setor em responder ao aumento da produção nacional para exportação. Um exemplo concreto que gosto de destacar é o caso da **empresa de navegação Norcoast**. Com a alteração da Lei de Navegação em 2022, coube à ANTAQ regulamentar esta lei o que resultou na entrada de novas empresas no mercado de cabotagem de containers. A nossa decisão de permitir a entrada de novos concorrentes, nomeadamente através da outorga à Norcoast, resultou diretamente no ingresso desta empresa no mercado brasileiro. Hoje, dois anos após essa decisão, a Norcoast é um caso de sucesso, com um facturamento anual que ronda o mil milhão de reais. Este caso demonstra como uma ação regulatória oportuna e bem fundamentada pode fomentar a concorrência, atrair novos investimentos e, consequentemente, aumentar a eficiência de todo o setor.

Em relação à segurança da navegação e à proteção ambiental, qual tem sido o papel da Agência? A sua atuação tem sido efetiva na implementação de normas internacionais como as da IMO?

R: Do meu ponto de vista, o papel da ANTAQ nestas matérias tem sido fulcral, e considero que a nossa atuação tem sido efetiva na internalização e aplicação das normas

internacionais estabelecidas pela Organização Marítima Internacional (IMO). Um aspeto que considero fundamental é a relação de proximidade e colaboração institucional que mantemos com a Marinha do Brasil. Esta cooperação é essencial para uma regulação coerente e abrangente. Um exemplo concreto desta atuação eficaz prende-se com a gestão de resíduos provenientes de embarcações. A ANTAQ edita e faz cumprir normas específicas que obrigam à correta retirada e destinação de resíduos nos portos públicos, regulamentações essas que são diretamente alinhadas com as convenções internacionais da IMO. Além disso, os dados relativos a estas operações são reportados através dos nossos sistemas para os sistemas de controlo da IMO, contribuindo assim para a base de dados mundial sobre a matéria. Considero que a Agência tem tido um desempenho robusto na promoção da segurança da navegação e da proteção ambiental, assegurando que o setor aquaviário brasileiro opera em estrita conformidade com os mais elevados padrões internacionais.

Bloco IV: Relação com a Sociedade e o Mercado (Dimensão: Inclusividade dos *Stakeholders*)

Como avalia os canais de participação e diálogo que a ANTAQ oferece aos *stakeholders* (e.g., audiências públicas, consultas, ouvidoria)? São mecanismos eficazes para incorporar as perspetivas do setor nas decisões?

R: Na minha avaliação, considero que os canais de participação implementados pela ANTAQ são fundamentalmente eficazes. A Agência tem mantido um compromisso sólido com a transparência, utilizando mecanismos como audiências e consultas públicas de forma sistemática, o que permite uma incorporação robusta das perspetivas dos agentes setoriais no processo decisório. No entanto, reconheço a existência de uma assimetria no acesso a estes canais. Por um lado, os *stakeholders* institucionais como associações de importadores e exportadores, empresas de navegação e concessionárias de terminais participam de forma regular e direta, tendo uma influência bem estabelecida. Por outro lado, identifiquei uma fragilidade no envolvimento dos utilizadores finais individuais, particularmente nas regiões do Norte do país. Refiro-me, concretamente, às populações ribeirinhas e aos passageiros da navegação interior, para quem o rio é a principal via de transporte. Sendo a ANTAQ a entidade que aprova as tarifas destes serviços, é crucial encontrar métodos para incluir de forma mais eficaz estes cidadãos no diálogo regulatório. Este constitui, na minha perspetiva, um desafio prioritário: desenvolver mecanismos que

ultrapassem barreiras geográficas e sociais, assegurando que as suas necessidades são devidamente consideradas, promovendo uma regulação verdadeiramente inclusiva.

A Agência consegue mediar de forma equilibrada os interesses, por vezes conflitantes, entre os diferentes atores do setor (e.g., usuários, operadores de terminais, armadores, trabalhadores)?

R: Na minha perspetiva, a ANTAQ tem conseguido mediar esses interesses de forma progressivamente mais equilibrada e eficaz. Considero que a evolução mais significativa na nossa atuação tem sido a aplicação de instrumentos de mediação e conselhação como ferramentas primárias de gestão de conflitos. Esta opção permite-nos não apenas resolver disputas de forma mais eficiente, mas, acima de tudo, encontrar soluções que incorporem as legítimas preocupações das diferentes partes sejam os operadores de terminais, os armadores, os trabalhadores ou os utilizadores finais. Através de processos estruturados de diálogo, como audiências públicas técnicas e mesas de negociação, procuramos construir entendimentos que equilibrem a viabilidade económica, a justiça tarifária e a qualidade do serviço. Reconheço que este é um desafio permanente, mas é minha convicção que esta abordagem promove uma regulação mais estável, legítima e adaptada à complexidade do setor, transformando potenciais conflitos em oportunidades de melhoria regulatória.

Bloco V: Desafios Contemporâneos e Futuro (Dimensão: Capacidade de Adaptação)

O setor marítimo enfrenta hoje grandes transformações, como a descarbonização (agenda ESG) e a digitalização. Como percebe a capacidade de resposta da ANTAQ a estes desafios emergentes? A Agência tem sido mais proativa ou reativa?

R: Na minha avaliação, a ANTAQ tem adotado uma postura decididamente proativa face a estes desafios globais. Considero que a Agência não tem aguardado pela pressão do mercado ou por obrigações legais para se posicionar, mas sim antecipando-se à necessidade de regulamentação nestas áreas. Um exemplo concreto desta proatividade é o estudo aprofundado sobre riscos climáticos que promovemos, através do qual avaliamos as vulnerabilidades específicas de portos brasileiros face a fenómenos extremos. Este trabalho não só demonstra a nossa capacidade de análise técnica, como serve de base para subsidiar políticas públicas robustas. Além disso, temos dedicado

recursos significativos à realização de debates técnicos e ao desenvolvimento de estudos que visam incorporar mecanismos de incentivo na regulação, nomeadamente para fomentar a adoção de práticas ambientais (ESG) e a digitalização dos processos. Esta abordagem permite-nos construir um quadro regulatório que não seja meramente reativo, mas sim orientador e facilitador da transição sustentável do setor, sempre em diálogo estreito com os agentes económicos.

O Relatório de Gestão de 2024 destaca a criação da Superintendência de ESG e Inovação (SESGI).¹ Que impacto prático espera ou já observa desta iniciativa no dia a dia do setor?

R: Na minha perspetiva, a criação da Superintendência de ESG e Inovação (SESGI) representa um marco estratégico na capacidade institucional da ANTAQ para responder aos desafios contemporâneos do setor. O seu impacto prático mais imediato é a sistematização e a robustez técnica que passou a ser dada ao tratamento destas matérias. Especificamente, espero que esta iniciativa permita: **Concentração de Competências:** Ao centralizar as competências de ESG e inovação numa única estrutura especializada, conferimos maior coerência e profundidade técnica ao tratamento destes temas, que antes poderiam estar dispersos. **Tradução Regulatória Efetiva:** A grande missão da SESGI é, do meu ponto de vista, funcionar como um elo eficaz entre as necessidades de descarbonização e digitalização sentidas pelo setor e a nossa capacidade de as traduzir em normativos claros, práticos e incentivadores. Isto significa transformar boas práticas de mercado em diretrizes regulatórias que fomentem a adoção generalizada de soluções sustentáveis e inovadoras. **Diálogo Estruturado:** Esta superintendência serve como um interlocutor qualificado junto dos agentes portuários e da navegação, promovendo um diálogo mais focado e produtivo sobre como a regulação pode, de facto, apoiar esta transição inevitável. Em suma, observa-se já um amadurecimento institucional no tratamento destas agendas. A médio prazo, o impacto prático que antevejo é o de uma regulação mais ágil e antecipatória, que forneça a segurança jurídica necessária para os pesados investimentos que o setor terá de realizar, colocando-o num patamar de competitividade internacional alinhado com as demandas globais.

Olhando para o futuro, quais são, na sua opinião, os maiores desafios que a ANTAQ enfrentará nos próximos 5 a 10 anos? E quais as principais oportunidades para fortalecer a sua atuação?

R: Na minha perspectiva, os principais desafios são: **Restrição Orçamental:** Garantir recursos financeiros adequados para responder às grandes transformações em curso, como a descarbonização e a digitalização. **Agilidade Regulatória:** Adaptar o quadro normativo à velocidade das inovações tecnológicas e das exigências ambientais. Como oportunidades, destaco: **Liderança em Regulação Sustentável:** Posicionar a ANTAQ como referência em normas ESG, atraindo investimentos verdes. **Modernização do Setor:** Estimular a competitividade dos portos através de uma regulação inovadora.

Encerramento

Gostaria de acrescentar algum ponto que não tenhamos abordado e que considere importante para compreender o papel da ANTAQ na governação do mar no Brasil?

R: Um aspeto fundamental que considero importante salientar é a **estrutura e dinâmica da Diretoria Colegiada** da ANTAQ. Atualmente composta por cinco diretores com formações e experiências profissionais distintas abrangendo áreas como Direito, Economia, Engenharia e Logística esta pluralidade constitui uma mais-valia decisiva para a governação do setor. Diariamente, observo como estes diferentes olhares se complementam, enriquecendo a análise dos processos complexos que regulamos. A tomada de decisão colegiada assegura que as deliberações sejam ponderadas a partir de múltiplas perspetivas técnicas, conferindo maior solidez, equilíbrio e legitimidade às nossas resoluções. Esta diversidade de competências é, no meu entender, um pilar essencial para a capacidade da Agência em responder aos desafios multifacetados da governação do mar no Brasil.

Haveria outra pessoa ou outro tipo de ator que me recomendaria entrevistar para aprofundar esta investigação?

R: Do meu ponto de vista, e tendo em conta a minha experiência abrangente em múltiplas áreas do setor desde a regulação até à fiscalização, considero que a presente entrevista esgotou os principais temas relevantes para compreender o papel e o funcionamento da ANTAQ. Com base no amplo espectro de questões que abordámos, entendo que já dispõe

de uma visão completa e sólida sobre a Agência, pelo que, para o enfoque específico da vossa investigação, não identifiquei a necessidade de entrevistar outros atores para complementar esta análise institucional.

Muito obrigado(a) pela sua participação e pelo tempo que disponibilizou. A sua contribuição é fundamental para o sucesso desta investigação.