

A proposição de um modelo conceitual em torno da prática da governança em clusters portuários

Gabriel Sperandio Milan (UCS) – gsmilan@ucs.br

Guilherme Bergmann Borges Vieira (UCS) – gbvieira@cpovo.net

Magda Medianeira Reginato Bassanesi (UCS) – mmrbassa@ucs.br

Giovana Savitri Pasa (UFRGS) – giovanapasa@producao.ufrgs.br

RESUMO

Os processos de importação e de exportação são extremamente dinâmicos e as empresas que se relacionam com eles devem buscar, constantemente, a melhor relação entre os custos e o nível de serviço logístico, com vistas a gerarem ofertas de maior valor ao mercado. Neste contexto, a eficiência portuária é de fundamental importância para o aumento da competitividade dos diferentes setores exportadores de um país, impactando na economia como um todo. A concepção moderna de gestão portuária deve considerar não apenas o porto em si, mas o contexto de toda a comunidade portuária, ou seja, o conjunto de atores que realizam atividades direta ou indiretamente relacionadas ao porto. Além disso, deve-se buscar o alinhamento e a coordenação destes atores, para que assim o porto exerça um papel de indução da competitividade regional. Diante deste cenário, o presente trabalho tem como objetivo propor um modelo conceitual que apóie o estudo da governança em clusters portuários para que, a partir da aplicação desse modelo, seja possível identificar iniciativas ou direcionamentos para o desenvolvimento de clusters portuários no Brasil e, conseqüentemente, gerar um aumento da competitividade brasileira no contexto global.

Palavras-Chave: Governança; Clusters Portuários; Competitividade.

1. INTRODUÇÃO

O processo de globalização e, por conseguinte, as relações comerciais internacionais apresentaram um crescimento importante nos últimos anos. Segundo a OMC – Organização Mundial do Comércio (2006), o crescimento do comércio mundial em 2002 foi superior cerca de 20% ao crescimento econômico. De maneira geral, o intercâmbio comercial entre exportadores e importadores tem evoluído e, como consequência, aumentando a prestação de serviços atinentes ao comércio exterior, com intensificação da concorrência entre as empresas.

Para os prestadores de serviço na área do comércio internacional, identificar antecipadamente mudanças no mercado mundial e prever seus impactos garante, de certa forma, uma possível vantagem competitiva. Processos de importação e de exportação são extremamente dinâmicos e as empresas que se relacionam com eles devem buscar, constantemente, a redução em seus custos e alternativas que viabilizem novas opções de escolha no mercado. Neste panorama, a eficiência do modelo de governança em *clusters* portuários é de fundamental importância para o aumento da competitividade dos diferentes setores exportadores do país, impactando na economia como um todo. A concepção moderna de gestão portuária deve, portanto, considerar não apenas o porto em si, mas o contexto de toda a comunidade portuária, ou seja, o conjunto de atores que realizam atividades direta ou

indiretamente relacionadas ao porto. É necessário buscar o alinhamento e a coordenação destes atores, para que o porto exerça um papel de indução da competitividade regional.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo geral propor um modelo conceitual que apóie o estudo da governança em *clusters* portuários para que, a partir da efetiva utilização desse modelo, seja possível estabelecer iniciativas ou direcionamentos para o desenvolvimento de *clusters* portuários no Brasil, repercutindo no aumento da competitividade brasileira. Para tanto, tomou-se como referência para a elaboração do modelo conceitual as boas práticas existentes no contexto internacional, mais especificamente, no Porto de Valência – Espanha. Além disso, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (i) identificar os principais fatores responsáveis pelo nível de excelência do *cluster* portuário de Valência, considerado *Best-in-Class* em *clusters* portuários pelo *Port Cluster Governance Committee* (PCGC) do *Global Institute of Logistics* (GLI); (ii) identificar as principais dimensões associadas aos fatores identificados; (iii) analisar criticamente as diferentes dimensões e seus respectivos fatores, visando reduzir lacunas e redundâncias; e (iv) propor um modelo de avaliação da governança em *clusters* portuários, tendo como base os objetivos anteriores.

Consoante isso, cabe comentar que o processo de globalização da economia mundial coloca os países diante de duas situações que, apesar de conflitantes, se bem geridas, podem permitir a obtenção de possíveis vantagens competitivas e resultar em aumento no bem-estar geral do país. O acirramento da concorrência, à primeira vista, apresenta um risco ou incertezas em nível pessoal, empresarial e governamental, o que pode ser interpretado como uma ameaça. Por outro lado, também é possível perceber esse fator como uma oportunidade de melhorias, visando adaptar-se ao acelerado processo de mudanças no contexto global e alcançar um novo patamar de competitividade. Diante disso, o mais razoável é tentar minimizar as ameaças existentes, utilizando todos os recursos disponíveis, e procurar explorar as oportunidades que emergem no mercado que, embora visíveis, muitas vezes são ignoradas.

Uma das maneiras de o Brasil aproveitar essas oportunidades decorrentes do atual cenário econômico global é o fortalecimento de seu comércio exterior, tornando-o mais competitivo e eficiente. Para tanto, podem ser usadas diferentes abordagens, tais como a elaboração de políticas monetárias e fiscais de incentivo às exportações, o desenvolvimento da infra-estrutura do país e das organizações, e assim por diante.

Disponibilizar um produto ao mercado global significa mais do que simplesmente considerar e agir sobre os diferentes aspectos do mesmo, tais como características físicas (*features*), canais de distribuição, preço e promoção (divulgação) (KOTLER; KELLER, 2006). É necessário pensar nos serviços agregados e, entre tais serviços, na logística de distribuição, que engloba todos os caminhos percorridos desde os locais iniciais de fornecimento até os pontos finais de consumo no mercado externo (BOWERSOX; CLOSS, 2001; DORNIER et al., 2000). Portanto, é de fundamental importância a avaliação da governança em *clusters* portuários, pois a mesma pode facilitar ou dificultar as estratégias e as respectivas ações para agilizar as exportações e as importações, reduzindo custos desnecessários e agregando valor à economia brasileira.

Entre os benefícios que podem ser alcançados por meio de melhores práticas de governança em *clusters* portuários, e que justificam a importância do modelo conceitual proposto, é possível citar os seguintes: (i) permitir um melhor alinhamento entre os diferentes atores da comunidade portuária; (ii) melhorar a infra-estrutura e a gestão de transportes; (iii) melhorar a eficácia e a eficiência dos portos brasileiros, bem como sua competitividade na cadeia logística internacional; (iv) simplificar procedimentos administrativos e reduzir o tempo de execução dos mesmos; (v) melhorar a qualidade dos serviços prestados aos

usuários; (vi) melhorar a consistência das informações trocadas entre os diferentes atores nacionais e internacionais; (vii) melhorar a rastreabilidade das transações comerciais; e (viii) fornecer informações consistentes e confiáveis para auxiliar no processo de tomada de decisões e no planejamento de novas exigências (ESPO, 2008).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O SETOR PORTUÁRIO

Em termos de extensão, pelo tipo de atividades realizadas e a estrutura dos colaboradores, a indústria (setor) portuária teve sempre significativas repercussões econômicas e sociais nas regiões e nos complexos urbanos onde está estabelecida, contribuindo com o seu desenvolvimento e com a geração de riquezas. Os portos, embora tenham evoluído nos seus vários estágios de simples pontos de carga e descarga dos bens a complexos industriais com infra-estrutura física compatível a um *hub* (ponto de concentração) da cadeia de transporte, continuam a evoluir conforme o meio ambiente de operação.

Atualmente, os portos são organizados em plataformas logísticas, agindo como interfaces entre o sistema de produção e os centros de consumo, atuando com a finalidade de eliminar a descontinuidade entre o modal marítimo e o transporte terrestre. Ao mesmo tempo, os portos estão se transformando em um componente estratégico para a atuação dos principais protagonistas da comunidade portuária, que inclui, entre outros, as autoridades portuárias, os operadores de terminais e os agentes de carga. Isto porque o porto passou a ser um elemento-chave na criação de redes para desenvolver e realizar as atividades de tais agentes (SUYKENS; van de VOORDE, 1998; MEERSMAN; MOGLIA; van de VOORDE, 1999; HEAVER et al., 2000; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2001; van de VOORDE; WINKELMANS, 2002; WINKELMANS, 2008).

O processo de planejamento portuário desempenha um papel-chave na determinação da posição de um porto na hierarquia marítima. Não se resume na identificação das áreas portuárias que necessitam ser desenvolvidas juntamente com os processos, mas sim é o instrumento que direciona a estratégia da expansão que define o próprio formato do porto no mercado global (FRANKEL, 1989; UNCTAD, 1993).

Uma das mudanças importantes que se tem identificado nos anos recentes é a expansão do porto além de seus limites históricos. Portanto, o ambiente não se restringe mais conforme o ritmo convencional e se estende além dos limites locais e das aproximações tradicionais (AKABANE; GONÇALVES; SILVA, 2008). De acordo com Akabane, Gonçalves e Silva (2008), o novo estilo do planejamento portuário não é mais baseado exclusivamente nas opiniões de especialistas em infra-estrutura, economistas, gestores de transporte e advogados. Requerem agora as recomendações de peritos ambientais, planejadores urbanos, consultores financeiros, especialistas em comunicação e profissionais de marketing. Claramente, a autoridade portuária do passado não pode mais dar respostas adequadas, devido às mudanças atuais em curso. É necessário, portanto, o exame de uma situação totalmente nova, em que a autoridade portuária terá a necessidade de negociar com outras entidades e instituições, estando mais vulnerável, em função de uma maior interferência externa e, conseqüentemente, menor independência (AKABANE;

GONÇALVES; SILVA, 2008). É neste contexto que se deve considerar a governança portuária.

No Brasil, existem os seguintes tipos de instalações portuárias: (i) portos organizados, explorados pela União por meio das Companhias Docas ou mediante concessão; (ii) terminais portuários de uso privativo; (iii) estações de transbordo de carga; e (iv) instalações portuárias públicas de pequeno porte, essas três com exploração autorizada à iniciativa pública ou privada (ANTAQ, 2009). Segundo a ANTAQ (2009), quanto à regulamentação, o arcabouço legal básico que regulamenta o setor portuário é formado pela Constituição Federal de 1888, pela Lei Modernização dos Portos (Lei 8630/93) e pelas leis de criação da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) e da Secretaria Especial de Portos (SEP).

Criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a ANTAQ é uma autarquia especial vinculada ao Ministério dos Transportes e à SEP que desempenha a função de entidade reguladora e fiscalizadora das atividades portuárias e de transporte aquaviário. Busca-se, a partir da agência reguladora, obter os seguintes resultados: estabelecimento de regras claras; previsibilidade das ações; equilíbrio na arbitragem de conflitos; garantia dos direitos de investidores; garantia de serviços adequados aos usuários; observância estrita aos preceitos legais; estímulo à concorrência; e fiscalização mais efetiva. Já a SEP, vinculada diretamente ao poder executivo, tem como objetivo definir políticas, diretrizes e investimentos públicos para o sistema portuário brasileiro.

De acordo com a ANTAQ (2009), um dos objetivos básicos do Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), é a redução da participação do modal rodoviário na matriz de transporte brasileira, com o conseqüente aumento da participação dos demais modais, especialmente o aquaviário. Espera-se que esse modal cresça de 13% em 2005 para 29% em 2025. Isso se justifica por uma série de benefícios inerentes a esse modal, tais como: maior eficiência energética; grande capacidade de concentração de cargas; maior vida útil das infra-estruturas, equipamentos e veículos; segurança da carga; controle fiscal; menor consumo de combustível; emissão menor de poluentes (alterações climáticas e efeito estufa); redução do congestionamento de tráfego; menor custo da infra-estrutura; diminuição do número de acidentes; custo operacional inferior e menor impacto ambiental e emissão de ruídos. Para que tal objetivo seja factível é fundamental um sistema portuário eficiente, considerando não apenas o porto em si, mas o cluster portuário como um todo.

É visível o crescimento da movimentação de cargas nos portos brasileiros nos últimos anos, como se pode observar na Tabela 1, apesar de uma ligeira queda em 2009, decorrente da crise global. Tal crescimento se verifica em todos os grupos de cargas (granéis líquidos, granéis sólidos e carga geral), destacando-se o crescimento na movimentação de contêineres.

Tabela 1: Movimentação de cargas nos portos brasileiros (em toneladas).

Anos	Granel Sólido	Granel Líquido	Carga Geral	Total
2001	289.265.117	163.986.765	52.955.002	506.206.884
2002	301.972.374	163.135.324	63.897.353	529.005.051
2003	336.276.308	161.886.081	72.627.666	570.790.055
2004	369.611.250	166.555.087	84.554.208	620.720.545
2005	392.903.932	163.717.494	92.797.355	649.418.781
2006	415.727.739	175.541.324	101.564.405	692.833.468
2007	457.435.373	194.598.576	102.682.706	754.716.655
2008	460.184.343	195.637.355	112.501.852	768.323.550
2009	432.985.386	197.934.640	102.011.115	732.931.141

Fonte: Anuário Estatístico Portuário (ANTAQ, 2009).

Considerada a importância do setor, e visando acompanhar a dinâmica dos serviços portuários, notadamente em razão da demanda por esses serviços exercida pelo comércio exterior brasileiro, a ANTAQ mantém o Sistema Permanente de Acompanhamento dos Preços e do Desempenho Operacional dos Serviços Portuários – Desempenho Portuário. Esse sistema objetiva produzir indicadores operacionais e estatísticos, com base em dados e informações recebidas das Administrações dos Portos Organizados e dos Terminais de Uso Privativo, associados às operações dos navios – carregamento e descarga – que operam em cada uma destas instalações portuárias. O relatório está estruturado em capítulos que abordam indicadores de desempenho portuário; indicadores de preços dos serviços portuários para contêineres, graneis sólidos e carga geral; utilização da mão-de-obra avulsa e própria nos portos organizados e terminais; acessos viários aos portos organizados nacionais e ranking de desempenho portuário. Apesar da relevância desse sistema, o mesmo é restrito a algumas operações portuárias, não abordando, portanto, o *cluster* portuário como um todo, assunto importante e oportuno no atual contexto brasileiro.

2.2. A GOVERNANÇA EM *CLUSTERS* PORTUÁRIOS

O termo governança é utilizado para abordar os processos de tomada de decisão em assuntos de caráter coletivo. Basicamente, a governança se diferencia de outras aproximações conceituais que defendem que a tomada de decisão em contextos públicos pode ocorrer unilateralmente e mediante controle hierárquico. A noção de governança conta com uma ampla diversidade de conceitos. No entanto, no contexto desta pesquisa, a governança foi abordada como um sistema de regras formais e informais (normas, procedimentos, costumes), que estabelecem as pautas de interação entre atores no processo de tomada de decisão, considerando-se como atores relevantes tanto os poderes públicos quanto os atores sociais e econômicos envolvidos. A governança, portanto, trata-se de um novo estilo de governar, gerir de uma forma mais cooperativa, diferente do antigo modelo hierárquico em que as autoridades do estado ou, neste caso, as Autoridades Portuárias, exerciam o controle soberano sobre os grupos e os cidadãos. É uma maneira pela qual as instituições estatais, sociais e privadas participam e cooperam assiduamente na formulação e implantação de políticas.

Quanto ao conceito de governança corporativa, a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2004) a define como um sistema por meio do qual as corporações são direcionadas e controladas. A estrutura de governança corporativa especifica a distribuição de direitos e de responsabilidades entre os diferentes participantes da corporação, tais como conselho diretor, gerentes, *shareholders* e *stakeholders*, e dita as normas e procedimentos para o processo de tomada de decisão em relação aos assuntos corporativos. Dessa forma, é provida a estrutura por meio da qual os objetivos da corporação são estabelecidos, os meios para alcançar tais objetivos são definidos e as formas de aferição de *performance* são delineadas.

Segundo Brooks (2004), a governança deve ser considerada uma das prioridades da gestão portuária nos próximos anos. Essa idéia também é corroborada pela Conferência Européia de Portos Marítimos – *The European Seaports Conference* (ESPO, 2008), que decidiu estabelecer um comitê para tratar especificamente da governança portuária. Segundo o *chairman* da instituição, o Sr. Giuliano Gallanti, os desafios das constantes mudanças no ambiente logístico e na sociedade em geral requerem que os portos deixem de ser meros expectadores passivos e burocráticos. Ao invés disso, eles precisam ser coordenadores dinâmicos da comunidade portuária e agir como facilitadores da cadeia logística. E isso deve

ser pensado não só nas relações com clientes, operadores de terminais, agentes logísticos e outros provedores de serviço. Devem ser consideradas, também, nas relações com os governos locais e regionais, com a sociedade e com todos os tipos de *stakeholders*.

Portanto, a governança portuária é um assunto atual e complexo em sua aplicação prática, sobretudo devido à diversidade de modelos de titularidade e gestão portuária existentes. Levando-se em conta o papel dos setores público e privado no desenvolvimento da infra-estrutura e superestrutura portuária e na prestação de serviços, são apresentados os modelos teóricos de gestão portuária apresentados na Figura 1.

Modelo	Investimentos		Serviços	
	Infraestrutura	Superestrutura	Estiva	Outros
Public Serviceport	Pública	Pública	Pública	Predominantemente públicos
Toolport	Pública	Pública	Privada	Público-privados
Landlord port	Público-privada	Privada	Privada	Público-privados
Private Serviceport	Privada	Privada	Privada	Predominantemente privados

Fonte: Adaptado de Vieira (2003), Akabane, Gonçalves e Silva (2008) e Fundación Valenciaport (2009).

Figura 1: Modelos de gestão portuária.

Obviamente, o modelo de governança se alterará significativamente conforme o modelo de titularidade e gestão portuária considerado. No modelo mais difundido (*landlord port*), o porto funciona como um coordenador geral e um gestor dos espaços, sendo os investimentos em infra-estrutura (calado, linhas de atraque, sinalização marítima, etc.) tanto públicos quanto privados, os investimentos em superestrutura (equipamentos de manipulação, veículos, etc.) privados e os serviços predominantemente privados. À medida que o porto avança em sua tarefa de governança orientada a toda a comunidade portuária, tem-se o modelo portuário denominado recentemente de *landlord* avançado.

Neste contexto, os portos devem se preocupar também com a aferição de sua *performance* para o efetivo controle de gestão e a consequente reorientação estratégica. Segundo Brooks e Pallis (2008), o modelo de governança é influenciado por fatores externos, relativos ao ambiente econômico, e por fatores internos, decisões de governança definidas pela própria autoridade portuária. Cabe ressaltar que os fatores internos, segundo os autores, podem ser agrupados em duas grandes categorias: estrutura e estratégia. A estrutura contempla aspectos como os processos desenvolvidos no porto e os sistemas internos que apóiam tais processos. Já a estratégia, refere-se aos fatores associados ao escopo dos serviços prestados e do mercado portuário (*product-market scope*) e ao plano estratégico em si. Todos esses fatores, internos e externos, que compõem o modelo de governança portuária são o *input* (entrada) do processo portuário como um todo, que tem como *output* (saída) o resultado ou a *performance* portuária. Tal *performance* pode ser avaliada por meio de indicadores de desempenho internos (eficiência) ou externos por parte dos *stakeholders* (eficácia).

Portanto, a moderna gestão portuária deve estar orientada à governança no *cluster* portuário. E o principal argumento para um envolvimento mais ativo da autoridade portuária na coordenação dos *clusters* portuários é o fato de a eficiência na cadeia logística não emergir espontaneamente, devido a vários fatores. Portanto, uma maior coordenação no *cluster* portuário, fomentada pela autoridade portuária, pode levar a portos e cadeias logísticas mais eficientes (DE LANGEN; NIJDAM; van der HORST, 2007).

Para De Langen (2004), um *cluster* portuário consiste em todas as atividades relacionadas à chegada de navios e de cargas localizadas na região do porto. Trata-se,

portanto, do conceito de comunidade portuária ampliada ao tecido econômico. Por meio dos diversos atores do *cluster* portuário (*stakeholders*), o conceito se estende também às perspectivas sociais e meio-ambientais.

Na ótica de Winkelmanns (2008), os diferentes atores (*stakeholders*) do *cluster* portuário são todos os indivíduos ou grupos que têm interesse ou são afetados pelas atividades portuárias. Estes indivíduos ou grupos podem ser classificados em quatro categorias: (i) os *stakeholders* internos, que são os gestores do porto, os colaboradores do porto, os membros do conselho de administração e os *shareholders*; (ii) os *players* (atores) do mercado, que contemplam os órgãos de gestão de mão-de-obra avulsa, os operadores de transporte ferroviário, rodoviário e de cabotagem, as companhias de navegação e seus agentes, os *freight forwarders* (agentes internacionais de carga) e demais prestadores de serviços logísticos, os práticos, os rebocadores, os embarcadores e consignatários de cargas, etc.; (iii) a administração pública, que inclui os diferentes departamentos de governo em nível local, regional, nacional e supranacional; e (iv) a comunidade em geral (moradores do entorno portuário, consumidores, grupos de pressão ambiental, etc.).

3. METODOLOGIA ADOTADA NA PESQUISA

O presente estudo pode ser caracterizado como sendo qualitativo, de caráter exploratório, desenvolvido por meio de um estudo de caso (VERGARA, 2009; COOPER; SCHINDLER, 2003; YIN, 1994), que será tomado como base para a proposição de um modelo conceitual. Enquanto as técnicas quantitativas focam coisas que possam ser contadas, utilizando categorias predeterminadas que podem ser tratadas como dados internos ou ordinários e sujeitos à análise estatística, as técnicas qualitativas focam a experiência das pessoas e seu respectivo significado em relação a eventos, processos e estruturas, inseridos em cenários sociais (SKINNER; TAGG; HOLLOWAY, 2000).

A pesquisa qualitativa utiliza amostras pequenas e estatisticamente não-representativas, tendo por principais objetivos: ajudar a refinar conceitos, conhecer reações gerais, aprender a linguagem dos atores envolvidos ou explorar novas áreas de oportunidade (HELLEBUSCH, 2000). As metodologias qualitativas procuram explicar situações particulares e devem fornecer conclusões específicas para o caso ou os casos em estudo (HYDE, 2000).

A base para a generalização em estudos qualitativos é a analítica, proposta por Yin (1994), em que o objetivo do pesquisador deve ser o de expandir e generalizar teorias, e não o de estabelecer a frequência e a probabilidade nas quais um fenômeno pode ocorrer em determinada população (HYDE, 2000). Portanto, o principal benefício da pesquisa qualitativa é entender os motivos e as razões dos entrevistados em relação às suas respostas, uma vez que tais informações são, virtualmente, impossíveis de capturar com tal profundidade em pesquisas quantitativas (HELLEBUSCH, 2000). Já os estudos de natureza exploratória objetivam proporcionar maior familiaridade com o problema, torná-lo mais explícito ou facilitar a formulação de hipóteses (GIL, 1999; MARCONI; LAKATOS, 2002).

Recomenda-se o estudo exploratório quando há poucos conhecimentos sobre o problema a ser abordado (CERVO; BERVIAN, 2002). Em estudos desse tipo comumente são utilizados levantamentos bibliográficos e documentais, entrevistas não padronizadas com pessoas que possuem prática com o problema de pesquisa, análise de exemplos que estimulem a compreensão e estudos de caso (GIL, 1999; MARCONI; LAKATOS, 2002). Neste contexto, e considerando os objetivos propostos para o estudo, foi estudado o caso do porto de Valência (Espanha), considerado *Best-in-Class* em *clusters* portuários pelo *Port Cluster Governance*

Committee (PCGC) do *Global Institute of Logistics* (GLI), por meio de observação não participante e grupos de enfoque. Tais grupos de enfoque tiveram como público-alvo os profissionais responsáveis pelos seguintes setores considerados pela Autoridade Portuária de Valência (Valenciaport) como propulsores da governança no *cluster* portuário: (i) Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I); (ii) Qualidade; (iii) Exploração e Gestão; (iv) Formação; e (v) Segurança, Meio-Ambiente e Responsabilidade Social.

As discussões geradas pelos grupos de enfoque foram gravadas em meio eletrônico e transcritas, para facilitar a posterior análise e interpretação dos resultados (RIBEIRO; MILAN, 2004; WOLCOTT, 1994), além de serem submetidas às técnicas de análise de conteúdo (BARDIN, 2004). Os resultados obtidos com a análise de conteúdo foram complementados por análise documental e por observação não participante (COOPER; SCHINDLER, 2003; VERGARA, 2009) no *cluster* portuário estudado (Valência).

4. MODELO CONCEITUAL PROPOSTO

As principais ações desenvolvidas ou impulsionadas pela Autoridade Portuária de Valência, consideradas pontos-chave para o desenvolvimento do *cluster* portuário da região, destacadas pelos grupos de enfoque e vinculadas às cinco áreas em análise foram as seguintes:

a) Exploração e gestão portuária: 1. realização de planejamento estratégico; 2. gestão econômico-financeira e coordenação, elaboração e controle orçamentário; 3. sistema de gestão por indicadores de desempenho (BSC – *Balance Scorecard*); 4. busca de novos tráfegos e relações com clientes; 5. estudos mercadológicos e identificação de oportunidades; 6. gestão da eficiência dos fluxos logísticos no porto (tempo); 7. gestão da eficiência dos fluxos logísticos entre os diferentes atores da comunidade portuária (tempo); e 8. redução dos custos operacionais no porto;

b) Formação de mão-de-obra: 1. atividades de formação na autoridade portuária; 2. atividades de formação para a comunidade portuária; 3. atividades de formação entre distintas comunidades portuárias; 4. atividades de cooperação e formação em nível internacional; e 5. desenvolvimento de uma mentalidade que favorece a geração de valor futuro e a inovação;

c) Qualidade: 1. estrutura de decisão na comunidade portuária; 2. relacionamento e interação entre os agentes da comunidade portuária; 3. manual de procedimentos logísticos e operações, englobando as atividades dos diferentes atores da comunidade portuária; e 4. procedimentos de garantia de qualidade para a comunidade portuária (Marca de Garantia);

d) Inovação: 1. liberação de saída e entrada de cargas sem papel (documentação física); 2. documentação eletrônica entre os diferentes atores; 3. follow-up das mercadorias na importação e na exportação; 4. controle operacional e geração de indicadores; 5. objetivos integrados dos atores; 6. desenvolvimento de visão sistêmica entre os atores; 7. foro que favorece a discussão e a integração dos atores da comunidade (Sistema de Qualidade e Marca de Garantia); e 8. tomada de decisões comuns, orientada pela autoridade portuária;

e) Gestão ambiental: 1. projetos de eficiência energética; 2. plano de segurança portuária segundo normas locais e internacionais; 3. avaliação dos riscos ambientais segundo padrões internacionais vigentes; 4. monitoramento do impacto ambiental; e 5. planos de investimento para a gestão ambiental portuária

Analisando-se as ações listadas anteriormente, observa-se uma série de relações de causa-efeito e uma série de sobreposições entre os fatores citados. Por exemplo: o sistema de qualidade do porto de Valência e a conseqüente marca de garantia da qualidade para a comunidade portuária (LÓPEZ; POOLE, 1998) é um fator citado por dois grupos de enfoque (inovação e qualidade), e relacionado com, pelo menos, três das cinco áreas em questão: inovação, qualidade e exploração e gestão portuário.

Dada essa situação, e visando gerar um modelo conceitual mais enxuto e consistente, as contribuições aportadas pelos distintos grupos foram organizadas em quatro áreas básicas e, tendo como base as ações desenvolvidas pela Autoridade Portuária de Valência, consideradas propulsoras da governança na comunidade portuária em questão, foram consideradas as ações associadas a cada área que configuram as boas práticas em Valência. Tais ações foram redigidas em forma de afirmativas, compondo um modelo composto pelas quatro áreas em questão (Formação e Gestão do Conhecimento, Gestão e Operações Portuárias, Qualidade dos Serviços e Alinhamento da Comunidade Portuária e Segurança, Responsabilidade Social e Gestão Ambiental) e oito afirmativas associadas a cada área, como segue:

I. Formação e gestão do conhecimento: 1. há uma nítida integração entre o porto e o meio acadêmico (universidades); 2. existe no porto um órgão responsável pela realização de atividades de formação na autoridade portuária em diferentes níveis; 3. são oferecidas e realizadas atividades de formação para toda a Autoridade Portuária; 4. são oferecidas e realizadas atividades de formação para toda a comunidade portuária (armadores, forwarders, despachantes aduaneiros, transportadores terrestres, exportadores e importadores, etc.); 5. as atividades de formação fomentadas pelo porto integram pessoas de distintas comunidades portuárias, relacionadas com outros portos; 6. são realizadas atividades de cooperação e formação em nível internacional; 7. a mentalidade dos funcionários do porto favorece a geração de valor futuro e a inovação; e 8. a mentalidade dos atores da comunidade portuária favorece a geração de valor futuro e a inovação no sistema portuário;

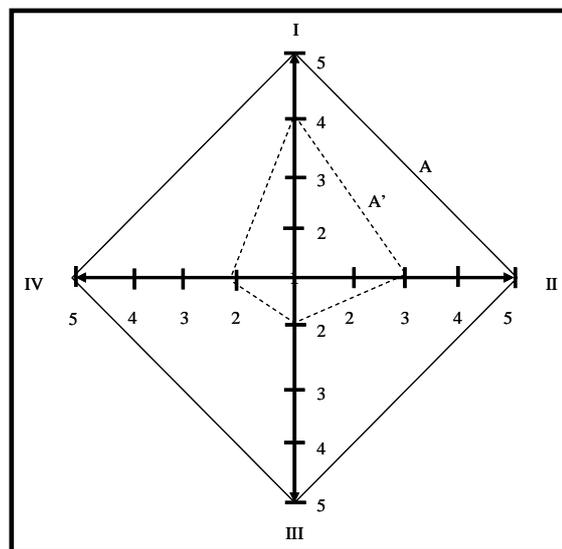
II. Gestão e operações portuárias: 1. existe um sistema de gestão estratégica, integrado e flexível, orientado por um conjunto equilibrado de indicadores de desempenho (BSC); 2. existe um sistema de gestão econômico-financeira estabelecido, o qual permite coordenar, elaborar e controlar o orçamento portuário; 3. existe uma estratégia comercial estabelecida e pró-ativa para a busca de novos tráfegos, cargas e relações com os clientes em nível nacional e internacional; 4. o porto desenvolve ativamente atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, o que apóia seu posicionamento e permite a identificação de novas oportunidades comerciais; 5. as infra-estruturas portuárias apresentam-se adequados para as operações atuais e seu crescimento futuro; 6. os fluxos logísticos no porto são eficientes em termos de tempo; 7. os fluxos logísticos entre os diferentes atores da comunidade portuária são eficientes em termos de tempo; e 8. os custos operacionais no porto são baixos e as tarifas são competitivas;

III. Qualidade dos serviços e alinhamento da comunidade portuária: 1. há no porto um sistema de informação comum aos atores da comunidade portuária que permitem a gestão e o controle fidedigno das operações. Esse sistema de informações permite aos usuários o follow-up das cargas na importação e na importação, o controle operacional e a geração de indicadores de desempenho; 2. as tarifas referentes ao conjunto dos serviços logísticos prestados pela comunidade portuária são claras, explícitas e uniformes entre os diferentes atores da comunidade; 3. o porto conhece as necessidades e expectativas dos clientes no que se refere ao serviço global relacionado à comunidade portuária e existe uma clara preocupação de melhoria dos fluxos logístico-portuários na exportação e na importação; 4. existe integração entre os diferentes atores da comunidade portuária, a qual é fomentada pelo porto; 5. existe uma estrutura estabelecida (foro, assembleia, conselho) que apóia o relacionamento, a interação entre os atores e a tomada de decisão para o aumento da qualidade e a resolução de

problemas da comunidade portuária; 6. há um sistema de qualidade devidamente estabelecido e formalizado em um manual que inclui procedimentos logísticos e de operações que englobam as atividades dos diferentes atores da comunidade portuária; 7. a documentação é emitida, transmitida, apresentada e fiscalizada eletronicamente e o sistema de informação do porto permite a liberação de saída e entrada de mercadorias sem papel (documentação física); e 8. há compensações pecuniárias estabelecidas e efetivamente pagas em casos de descumprimento dos procedimentos de garantia de qualidade;

IV. Segurança, responsabilidade social corporativa e gestão ambiental: 1. o porto avalia seus riscos ambientais segundo a legislação local e os padrões internacionais vigentes; 2. o porto possui planos de investimento para a gestão ambiental portuária; 3. o porto possui planos de contingência para acidentes ambientais, riscos e emergências, orientado pela legislação local e pelas normas internacionais vigentes; 4. o porto faz monitoramento constante do impacto ambiental por ele causado (emissão de partículas, resíduos, consumo de água e energia, ruído e odores, impacto visual, etc.); 5. o porto tem projetos de eficiência energética e de sustentabilidade em andamento; 6. o porto desenvolve constantemente programas integrados de melhoria das condições de trabalho e da qualidade de vida, incluindo aspectos como prevenção à saúde física e mental (tais como combate à ansiedade, estresse), desenvolvimento de habilidades interpessoais, gestão de pessoas, etc.; 7. há uma boa integração porto-cidade e o porto desenvolve projetos sociais e comunitários; e 8. existe uma efetiva comunicação interna e externa das ações de responsabilidade social desenvolvidas em seus distintos âmbitos (laboral, social e ambiental) e voltadas à comunidade portuária.

Essas áreas e suas respectivas afirmativas são compreendidas pelo modelo conceitual proposto, o qual pode ser representado por meio de um losango, apresentado na Figura 2, que é formado por quatro eixos: I. Gestão e operações portuárias; II. Formação e gestão do conhecimento; III. Qualidade dos serviços e alinhamento da comunidade portuária e IV. Segurança, responsabilidade social e gestão ambiental.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 2: Modelo conceitual proposto.

Cada eixo é composto pelas oito questões-chave referidas anteriormente. Assim sendo, o posicionamento de cada *cluster* portuário que se queira analisar pode ser avaliado por meio dessas questões, as quais representam as boas práticas de governança no *cluster* portuário

obtidas por meio da análise do caso de Valência. A avaliação pode ser feita por meio de uma escala do tipo Likert de cinco pontos (1. Discordo Totalmente a 5. Concordo Totalmente).

Em cada eixo, a situação ideal seria configurada pela pontuação máxima (5), conforme escala sugerida, gerando uma área máxima que corresponde ao próprio losango (A). Já a pontuação mínima seria (1), ponto de origem de cada um dos quatro eixos propostos. A união dos pontos alcançados em cada eixo configuraria um polígono (A'). Assim, a situação de cada *cluster* no que se refere à governança seria dada pela área do polígono formado pela união dos diferentes pontos nos quatro eixos (A'), de forma similar ao modelo proposto por Santos et al. (2008). A diferença é que, no modelo de avaliação da estratégia de produção proposto pelos autores, eram considerados três eixos (conexão vertical, conexão horizontal e conexão externa), enquanto neste modelo são considerados quatro eixos (I. Gestão e operações portuárias; II. Formação e gestão do conhecimento; III. Qualidade dos serviços e alinhamento da comunidade portuária e IV. Segurança, responsabilidade social e gestão ambiental).

Além disso, no trabalho de Santos et al. (2008), o número de questões associadas variava de eixo para eixo, sendo necessário um ajuste matemático para que fosse possível uma comparação. Já no presente modelo isso não será necessário, já que se trata de oito afirmativas para cada um dos eixos.

Para a aplicação do modelo, deve-se selecionar uma amostra que represente de maneira adequada os diferentes atores dos *clusters* portuários. No caso brasileiro, por exemplo, poderiam ser entrevistados os atores pertencentes aos Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs) de cada porto, conforme composição descrita a seguir:

- a) Poder Público:** um representante do Governo Federal, que é o Presidente do Conselho, um representante do Governo do Estado, onde se localiza o porto e um representante dos municípios onde se localiza o porto ou os portos organizados abrangidos pela concessão;
- b) Operadores Portuários:** um representante da administração do porto, um representante dos armadores, um representante dos titulares de instalações portuárias privadas localizadas dentro dos limites da área do porto e um representante dos demais operadores portuários;
- c) Classe dos Trabalhadores Portuários:** dois representantes dos trabalhadores portuários avulsos e dois representantes dos demais trabalhadores portuários;
- d) Usuários dos Serviços Portuários e Afins:** dois representantes dos exportadores e importadores de mercadorias, dois representantes dos proprietários e consignatários de mercadorias e um representante dos terminais retroportuários.

No caso de outros *clusters* portuários, por sua vez, seriam entrevistados os representantes análogos aos dos informantes-chave entrevistados junto aos *clusters* brasileiros, indicados pelas Autoridades Portuárias em questão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tem como objetivo central propor um modelo conceitual que auxilie o estudo da governança em *clusters* portuários (vide Figura 2) para que, a partir da aplicação desse modelo, seja possível identificar iniciativas ou direcionamentos para o desenvolvimento de *clusters* portuários no Brasil que, conseqüentemente, apoiem a competitividade dos setores exportadores brasileiros no contexto global.

Sugere-se a aplicação inicial do instrumento aos diferentes atores relacionados com a movimentação de cargas conteneirizadas nos portos brasileiros, especialmente nos *clusters*

portuários com maior representatividade em termos de movimentação de contêineres, tais como Santos (SP) e Rio Grande (RS), e seu posterior ajuste e refinamento.

A partir dos resultados obtidos, poderão ser estabelecidos e acompanhados indicadores de governança para os clusters portuários como um todo. Tais indicadores de desempenho poderão somar-se aos já utilizados pela ANTAQ e pela SEP para avaliar o desempenho dos portos brasileiros.

6. REFERÊNCIAS

- AKABANE, G. K.; GONÇALVES, M. A. & SILVA, T. R.** A importância do modelo de autoridade portuária como opção no planejamento logístico: uma pesquisa exploratória. In: VIEIRA, G. B. B.; SANTOS, C. H. S. (org.). Logística e gestão portuária: uma visão ibero-americana. Caxias do Sul: Educs, 2008. p. 49-61.
- BARDIN, L.** Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BOWERSOX, D.J.; CLOSS, D.J.** Logística empresarial: o processo de integração da cadeia de suprimento. São Paulo: Atlas, 2001.
- ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviário.** Anuário Estatístico Portuário 2009. Disponível em: www.antaq.gov.br/portal/Anuarios/Portuario2009/Index.htm. Acesso em: 29 jul. 2010.
- ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviário.** Visão da ANTAQ sobre a logística portuária e hidroviária. Fernando Antonio Brito Fialho (Diretor Geral). Apresentação para o Grupo Votorantim. Brasília, 5 de maio de 2009. Disponível em: www.antaq.gov.br/Portal/pdf/palestras/Mai09DGFialhoVotorantim.pdf. Acesso em: 29 jul. 2010.
- BROOKS, M. R.** The governance structure of ports. *Review of Network Economics*, v. 3, n. 2, p. 168-183, 2004.
- BROOKS, M. R. & PALLIS, A. A.** Assessing port governance models: process and performance components. *Maritime Policy & Management: The Flagship Journal of International Shipping and Port Research*, v. 35, n. 4, p. 411-432, 2008.
- CERVO, A. L. & BERVIAN, P. A.** Metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- COOPER, D. R. & SCHINDLER, P. S.** Métodos de pesquisa em administração. 7. ed. São Paulo: Bookman, 2003.
- DE LANGEN, P. W.** Governance in seaport clusters. *Journal of Maritime Economics and Logistics*, v. 6, n. 4, p. 141-156, 2004.
- DE LANGEN, P. W.; NIJDAM, M. N. & van der HORST, M. R.** Port performance indicators in ports. *Journal of Maritime Research*, v. 4, n. 1, p.23-36, 2007.
- DORNIER, P.; ERNST, R.; FENDER, M. & KOUVELIS, P.** Logística e operações globais – texto e casos. São Paulo: Atlas, 2000.
- ESPO – European Sea Ports Organisation.** Annual Report 2007-2008. Brussels: ESPO, 2008. Disponível em: www.espo.be/downloads/archive/8bf1fded-66f6-4e0f-8204-7e52754b9b69.pdf. Acesso em: 13 abr. 2010.
- FRANKEL, E. G.** Strategic planning applied to shipping and ports. *Maritime Policy and Management*, n. 16, p. 123-132, 1989.
- FUNDACIÓN VALENCIAPORT.** Valenciaport. Disponível em: www.fundacion.valenciaport.com. Acessado em: 10 mar. 2009.
- GIL, A. C.** Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- HEAVER, T. D.; MEERSMAN, H.; MOGLIA, F. & van de VOORDE, E.** Do mergers and alliances influence European shipping and port competition? *Maritime Policy and Management*, n. 27, p. 363-373, 2000.
- HELLEBUSCH, S.** Don't read research by the numbers. *Marketing News*, v. 34, n. 19, p. 25, 2000.
- HYDE, K. F.** Recognizing deductive processes in qualitative research. *Qualitative Market Research*, v. 3, n. 2, p. 82-89, 2000.

- KOTLER, P. & KELLER, K. L.** Administração de marketing. 12. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2006.
- LÓPEZ, R. C. & POOLE, N.** Quality assurance in the maritime port logistics chain: the case of Valencia, Spain. *Supply Chain Management*, v. 3, n. 1, p. 33-44, 1998.
- MARCONI, M. A. & LAKATOS, E. M.** Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MEERSMAN, H; MOGLIA, F. & van de VOORDE, E.** Mergers and alliances in liner shipping: what do European port authorities have to fear? In: Halifax Conference. Proceedings of the 1999 Halifax Conference. *Liner Shipping: What's next?*, p. 204-220, 1999.
- NOTTEBOOM, T. & WINKELMANS, W.** Reassessing public sector involvement in European seaports. *International Journal of Maritime Economics*, n. 3, p. 242-259, 2001.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.** Principles of Corporate Governance. Paris: OECD, 2004. Disponível em: www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf. Acesso em: 13 abr. 2010.
- OMC – Organização Mundial do Comércio.** Site Institucional. Disponível em: www.wto.org. Acesso em: 29 mar. 2006.
- RIBEIRO, J. L. D. & MILAN, G. S.** Planejando e conduzindo entrevistas individuais. In: RIBEIRO, J. L. D. & MILAN, G. S. (Eds.). *Entrevistas individuais: teoria e aplicações*. Porto Alegre: FEEng/UFRGS, 2004. cap. 1, p. 9-22.
- SANTOS, C. H. S.; BASSANESI, M. M. R.; VIEIRA, G. B. B. & PASA, G. S.** Eficiência da estratégia de produção: proposição de um modelo de avaliação. In: VIEIRA, G. B. B. & SANTOS, C. H. S. (org.). *Logística e rede de valor*. Volume 1. São Paulo: Aduaneiras, 2008, p. 41-64.
- SKINNER, D.; TAGG, C. & HOLLOWAY, J.** Managers and research: the pros and cons of qualitative approaches. *Management Learning*, v. 31, n. 2, p. 163-179, 2000.
- SUYKENS, F. & van de VOORDE, E.** A quarter of a century of port management in Europe: objectives and tools. *Maritime Policy and Management*, n. 25, p. 251-261, 1998.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development.** Strategic Planning for Port Authorities. United Nations: Geneva, 1993.
- van de VOORDE, E. & WINKELMANS, W.** A general introduction to port competition and management. In: *Port competitiveness: an economic and legal analysis of the factors determining the competitiveness of seaports*. Antwerpen, De Boeck, p. 1-16, 2002.
- VERGARA, S. C.** Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- VIEIRA, G. B. B.** Transporte Internacional de Cargas. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003.
- WINKELMANS, W.** One day conference on current trends and practices in the organisation, operation and management of ports and port terminals. Institute of Transport and Maritime Management Antwerp. University of Antwerp. Thessaloniki, Greece, 2008. Disponível em: www.hermes.civil.auth.gr/pgtransport/docs/Winkelmanns_PORT_GOVERNANCE_and_SRM_2008.pdf. Acesso em: 12 .abr. 2010.
- WOLCOTT, H. F.** Transforming qualitative data: description, analysis, and interpretation. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.
- YIN, R. K.** Case study research: design and method. 2nd edition. Sage Publications: Thousand Oaks, 1994.