

Modelo de Governança Portuária pela Ótica dos Gestores: Um Estudo no Porto de Santos

Port Governance Model by Managers` Point of View: A Study In the Port of Santos

Guilherme Bergmann Borges

Graduação em Administração. Mestrado em Gestión Portuaria y Transporte Intermodal pela Universidad Pontificia Comillas de Madrid e Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGEP/UFRGS. Professor adjunto da Universidade de Caxias do Sul. Pós-doutorando na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e consultor de logística internacional, Rio Grande do Sul, Brasil.

gbbvieir@ucs.br

Francisco José Kliemann Neto

Graduação em Engenharia Metalúrgica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina e doutorado em Engenharia de Produção - Institut National Polytechnique de Lorraine - INPL Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.

kliemann@producao.ufrgs.br

Rafael Mozart da Silva

Doutorado em Engenharia Civil com ênfase na área Transportes e Logística – UNICAMP; Mestre em Engenharia de Produção e Sistemas UNISINOS, Graduação em Ciências Econômicas. Professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos- UNISINOS, Rio Grande do Sul, Brasil.

kliemann@producao.ufrgs.br

Luiz Afonso dos Santos Senna

Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestrado em Engenharia de Transportes pela COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro e Doutorado em Institute Of Transport Studies - Leeds University (1994). Pós-doutorado pela University of Oxford, Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.

lsenna@producao.ufrgs.br

Editor Científico: José Edson Lara
Organização Comitê Científico
Double Blind Review pelo SEER/OJS
Recebido em 22.07.2014
Aprovado em 07.10.2014



Este trabalho foi licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição – Não Comercial 3.0 Brasil

RESUMO

Devido à importância dos portos para o comércio e para o desenvolvimento econômico das regiões em que estão inseridos, nas últimas décadas têm aumentando o número de estudos dedicados ao tema. Parte desses estudos considera os portos como aglomerações empresariais e tem como foco a governança portuária, uma vez que o desempenho portuário é o resultado das atividades executadas pelos atores pertencentes à cadeia logístico-portuária, os quais precisam ser devidamente coordenados. Essa coordenação é materializada mediante um modelo de governança portuária. Dado esse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar o modelo de governança do porto de Santos pela ótica dos gestores portuários. Para tanto, foram realizadas entrevistas individuais com gestores do referido porto, tomando como base um modelo conceitual que contempla as principais dimensões associadas à governança portuária. Os resultados revelam a aplicabilidade do modelo e evidenciam oportunidades de melhoria a serem implementadas no porto estudado.

Palavras-chave: Governança Portuária; Modelo; Porto de Santos.

ABSTRACT

Due to the importance of ports to trade and economic development of the regions in which they are inserted, in recent decades, has increased the number of studies devoted to this subject. Part of these studies considers the ports as business agglomerations and focuses on port governance, since the port performance is the result of activities performed by actors belonging to the port-logistics chain, which need to be properly coordinated. This coordination takes place through a port governance model. Given this context, this study aims to analyze the governance model of the port of Santos from the perspective of port managers. To do this, individual interviews with port managers were performed, based on a conceptual model that considers the key dimensions associated with port governance. The results show the applicability of the model and highlight opportunities for improvement to be implemented at the port studied.

Key words: Port Governance; Model; Port of Santos.

1 INTRODUÇÃO

Os portos são fundamentais para o comércio e para o desenvolvimento econômico das regiões em que estão inseridos e, nas últimas décadas, tem aumentando o número de estudos dedicados ao tema (Heaver, 2006). Parte desses estudos têm abordado os portos como aglomerações empresariais (*clusters*, cadeias e redes). Esse tipo de abordagem é importante porque o desempenho portuário é o resultado das atividades executadas pelos atores pertencentes à comunidade portuária, os quais precisam ser devidamente coordenados ou governados (De Langen, 2004). Essa coordenação se dá mediante um modelo de governança portuária.

Segundo Geiger (2009), um modelo de governança deve considerar a estrutura de governança existente, as ações de governança estabelecidas e os elementos sobre os quais essas ações são implementadas. Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013) complementam, indicando um fator adicional a ser considerado: os resultados da governança. Partindo dessa lógica, estes autores desenvolveram um modelo conceitual de governança, o qual é aplicado ao porto de Santos no presente estudo. A lógica do modelo é a de que os resultados de governança (indicadores de coordenação dos atores e eficiência dos fluxos logísticos associados) indicam a necessidade de ações de governança, as quais são implementadas sobre os elementos de governança (os próprios atores e fluxos logísticos mencionados anteriormente), tudo isso condicionado pela estrutura de governança (marco institucional e normativo vigente).

Segundo Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013), a análise da governança em determinado porto pode ser feita a partir das quatro dimensões do modelo de governança portuária apresentadas anteriormente (resultados, ações, elementos e estrutura). No presente estudo, é feita uma análise do porto de Santos nessas quatro dimensões, considerando-se a ótica dos gestores portuários.

A contribuição do trabalho reside na análise, a partir do referido modelo, da governança no porto de Santos. Cabe ressaltar que não foi encontrado na literatura nenhum estudo com esse foco. Foi identificado um estudo da consultoria Booz & Company, financiado com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP) do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que discute a governança portuária

no Brasil. Esse estudo tem como objeto as interfaces e inter-relações entre as diversas instituições envolvidas no setor e, especialmente, a governança das Autoridades Portuárias; no entanto, não se foca em um porto específico.

Quanto a sua inserção na rede global de transporte marítimo, o porto de Santos caracteriza-se como um 'centro de cargas' ou *load centre* (De Langen, van der Lugt, & Joost, 2002). A movimentação de cargas em portos desse tipo provém em grande medida de operações de exportação e de importação. Portanto, tais portos dependem tanto de suas conexões marítimas, no sentido de garantir abrangência e frequência adequadas em seus serviços de linha regular, quanto terrestres, permitindo a obtenção de volumes apropriados de cargas de exportação e de importação. Dependem, também, da coordenação (governança) das atividades executadas pelos diferentes atores da cadeia logístico-portuária para garantir a eficiência das operações.

O porto de Santos ocupou em 2012 a 43ª posição no *ranking* mundial de movimentação de cargas, segundo dados do *Containerisation International Yearbook 2012*, com 2,7 milhões de TEUs movimentados. Trata-se da maior movimentação de cargas entre os portos América Latina. Além disso, em 2013, tal porto foi responsável por 36,1% da movimentação total de contêineres nos portos e terminais privados brasileiros, com 3,22 milhões de TEUs movimentados, segundo dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq, 2014).

Dada a importância da governança para o desempenho portuário e a relevância do porto de Santos para o setor portuário nacional, é importante analisar a governança da cadeia logístico-portuária santista pela ótica dos gestores portuários, verificando sua evolução ao longo do tempo e identificando as oportunidades de melhoria existentes.

2 GOVERNANÇA PORTUÁRIA

A governança conta com uma série de definições, podendo ser considerada um padrão de comportamento do estado ou de empresas (governança corporativa) ou a coordenação das transações entre atores pertencentes a uma aglomeração empresarial. Em linha com esse último entendimento, Hirst (2000) afirma que o conceito de governança tem relação com as práticas de coordenação de atividades

através de redes e Arbage (2004) destaca que, na maioria das vezes, a literatura não diferencia claramente os conceitos de governança e coordenação.

No caso portuário, pode-se diferenciar os conceitos de 'governança da autoridade portuária' e 'governança portuária', estando o primeiro relacionado a questões de governança corporativa e o segundo à governança do porto como aglomeração empresarial (De Langen, 2006), referindo-se às relações existentes entre os atores da cadeia logístico-portuária e aos mecanismos de coordenação usados nessa aglomeração (De Langen, 2004). Cabe salientar que, apesar de considerar a visão dos gestores da autoridade portuária, o presente estudo teve como foco a governança da cadeia logístico-portuária (nível mesoeconômico), ao invés de considerar a governança da autoridade portuária e a adoção de princípios de governança corporativa pela mesma (nível microeconômico).

Segundo Geiger (2009), e considerando-se um nível mesoeconômico, um modelo de governança deve responder a três questões básicas: i) Quem governa? ii) Como governa? e iii) O que governa? As respostas a essas questões são, respectivamente: i) a estrutura de governança; ii) as ações de governança; e iii) os elementos de governança. A estrutura de governança refere-se ao arcabouço institucional e normativo existente na aglomeração empresarial; as ações de governança são os mecanismos indutores de coordenação e os elementos de governança são os atores pertencentes à aglomeração e as transações realizadas entre tais atores. Além dessas questões, e já tendo como foco a problemática portuária, Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013) propõem uma pergunta anterior (Para que governa?) a qual se refere aos resultados de governança ou desempenho da cadeia logístico-portuária. Portanto, pode-se afirmar que o objetivo final da governança portuária é promover a *performance* da cadeia logístico-portuária mediante um determinado modelo de governança (De Langen, 2004; Baltazar & Brooks, 2006; Brooks & Cullinane, 2006a; Cullinane, Yap, & Lam, 2006; Brooks & Pallis, 2008).

2.1 Modelos de Governança Portuária

Em que pese sua importância, são encontrados na literatura poucos modelos de governança portuária, podendo-se citar o modelo de Baltazar e Brooks (2006), aprofundado em estudos posteriores por Brooks e Cullinane (2006a) e Brooks e

Pallis (2008); o modelo de Brooks e Cullinane (2006b); o modelo de Verhoeven (2010) e o Modelo de Milan e Vieira (2011), além dos modelos de gestão e titularidade portuária do Banco Mundial (World Bank, 2001). Desses modelos, o presente estudo dará ênfase aos três primeiros, já que o modelo de Verhoeven (2010) e o do Banco Mundial (2001) têm como foco somente a estrutura e as funções portuárias e o de Milan e Vieira (2011) analisa apenas as ações de governança. Portanto, esses modelos não abordam suficientemente a relação entre governança e *performance* portuária e, por esse motivo, têm aplicabilidade limitada.

O modelo proposto por Baltazar e Brooks (2006) está baseado em três elementos: i) o ambiente operacional em que está inserido o porto, o qual pode ter diferentes níveis de incerteza, conforme seu grau de complexidade e dinamismo; ii) a estratégia estabelecida, definida pelo escopo de produto-mercado e pela ênfase competitiva; e iii) a estrutura, considerando o grau de centralização na tomada de decisões e de padronização nos processos operacionais. Esses três elementos, em seu conjunto, definem o desempenho portuário. A Figura 1 apresenta graficamente o modelo proposto por Baltazar e Brooks (2006).

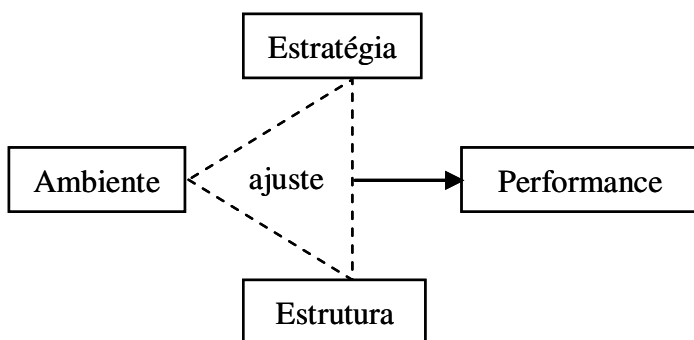


Figura 1: Modelo de governança portuária - *Matching framework*
Fonte: Adaptado de Baltazar e Brooks (2006).

A aplicação do modelo se dá mediante a verificação do grau de ajuste existente entre seus elementos (ambiente-estrutura; estratégia-estrutura e ambiente-estratégia). Para Lawrence e Lorsch (1967) como dito em Baltazar e Brooks (2006), organizações menos formalizadas, mais descentralizadas e com membros mais alinhados do que a média do mercado tendem a lidar melhor com a incerteza. Por outro lado, segundo os autores, firmas que atuam em mercados de menor incerteza tendem a obter melhor desempenho quando adotam estruturas mais centralizadas,

formalizadas e padronizadas. Portanto, estruturas mecanicistas se encaixam melhor em ambientes estáveis, ao passo que estruturas orgânicas são mais adequadas a ambientes instáveis (Baltazar & Brooks, 2006). Quanto às estratégias, Baltazar e Brooks (2006) sugerem que estratégias prospectivas (Miles & Snow, 1978) ou de diferenciação (Porter, 1980) estariam mais ajustadas a estruturas orgânicas, enquanto estratégias defensivas, orientadas à busca da eficiência (Miles & Snow, 1978) ou de liderança em custos (Porter, 1980), ajustar-se-iam melhor a estruturas mecanicistas. De qualquer modo, não se trata de uma escolha dicotômica, mais sim de uma orientação maior a determinado tipo de estrutura. Quanto à relação entre ambiente e estratégia, segundo Baltazar e Brooks (2006), ambientes com menor grau de incerteza, isto é, com menor complexidade e dinamismo, facilitam a busca pela eficiência, permitindo a produção de grandes volumes de produtos (ou serviços) básicos, normalmente por meio de estruturas centralizadas e processos padronizados. Por outro lado, ambientes com maior incerteza sugerem a diferenciação por meio de produtos e serviços desenvolvidos para clientes com necessidades únicas, o que implica estruturas menos centralizadas e processos menos padronizados.

O *matching framework* foi aplicado qualitativamente pelos autores na análise dos portos canadenses, concluindo-se que os mesmos se encontram em um período de transição entre um ambiente de baixa incerteza, com uma estratégia orientada para a eficiência e uma estrutura mecanicista para um ambiente mais complexo e dinâmico, que exige ações de customização e justificam uma estrutura mais descentralizada.

A partir do *Matching Framework* de Baltazar e Brooks (2006), Brooks e Cullinane (2006b) discutiram a relação entre a governança no nível do governo e no nível das firmas, considerando os resultados da governança no nível do governo como um elemento do ambiente de governança no nível das firmas e vice-versa (Figura 2).

O modelo proposto por Brooks e Cullinane (2006b) não apresenta grandes mudanças em relação ao original, tratando-se basicamente de uma duplicação do mesmo. A partir dessa releitura do modelo original, os autores identificaram dois novos passos a serem dados no estudo da governança e da *performance* portuária, os quais podem ser conduzidos simultaneamente e ajustados dinamicamente: i) o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa para validar as relações propostas

pelo modelo no nível do governo e no nível das firmas; e ii) o desenvolvimento de indicadores para avaliar os *outputs* (*performance* portuária) em cada um dos níveis. Tal avaliação, segundo os autores, deve: i) contemplar aspectos internos (eficiência) e externos (eficácia) da *performance* portuária; ii) levar em consideração não só o porto em si, mas também o contexto da cadeia logístico-portuária em que ele está inserido; iii) ser útil tanto ao governo como à autoridade portuária e aos demais atores da cadeia; iv) ter um número de indicadores que permita sua efetiva utilização no processo de tomada de decisão, evitando-se um número excessivo de medidas que gere o imobilismo ou um número muito reduzido que impeça a análise adequada da situação; e v) contemplar tanto medidas financeiras como não financeiras.

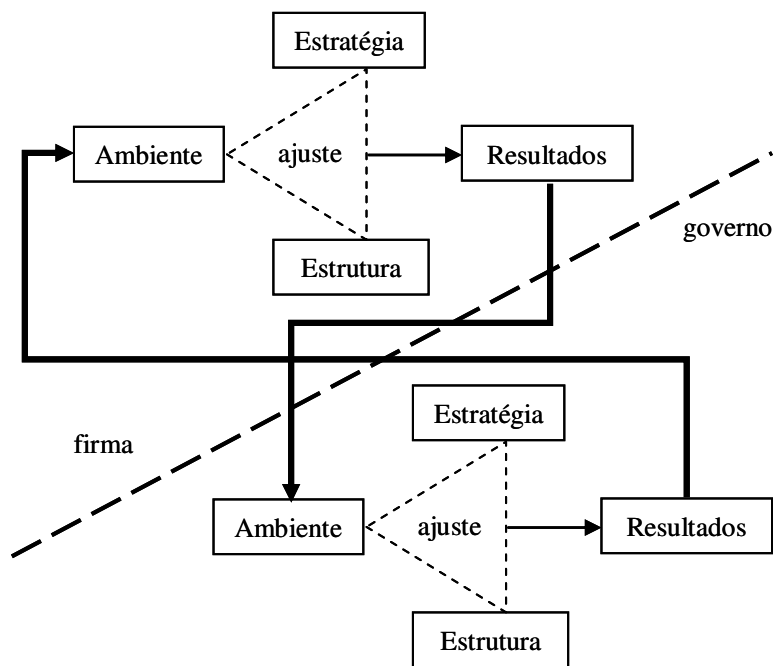


Figura 2: A relação entre firma e governo em um modelo de governança
Fonte: Adaptado de Brooks e Cullinane (2006b).

Também tendo como base os resultados de Baltazar e Brooks (2006), Brooks e Pallis (2008) detalharam o *matching framework* inicialmente proposto, estudando a avaliação de desempenho nos portos (eficiência e eficácia) e propondo um processo para a implantação de um novo modelo de governança portuária. A Figura 3 apresenta o modelo proposto por Brooks e Pallis (2008).

Quanto à avaliação de desempenho, Brooks e Pallis (2008) identificaram que a maior parte dos portos mede somente a eficiência portuária (não considerando a

eficácia). Além disso, os autores não identificaram uma relação conclusiva entre governança e *performance* portuária, o que encontra eco na literatura. No entanto, Brooks e Cullinane (2006b) argumentam que a falta de resultados mais conclusivos também se deve ao fato de que a relação entre governança e *performance* portuária ainda não foi suficientemente estudada. De qualquer modo, segundo os autores, quando são implementados modelos de governança inconsistentes internamente, não se pode esperar *performance* portuária em um nível ótimo.

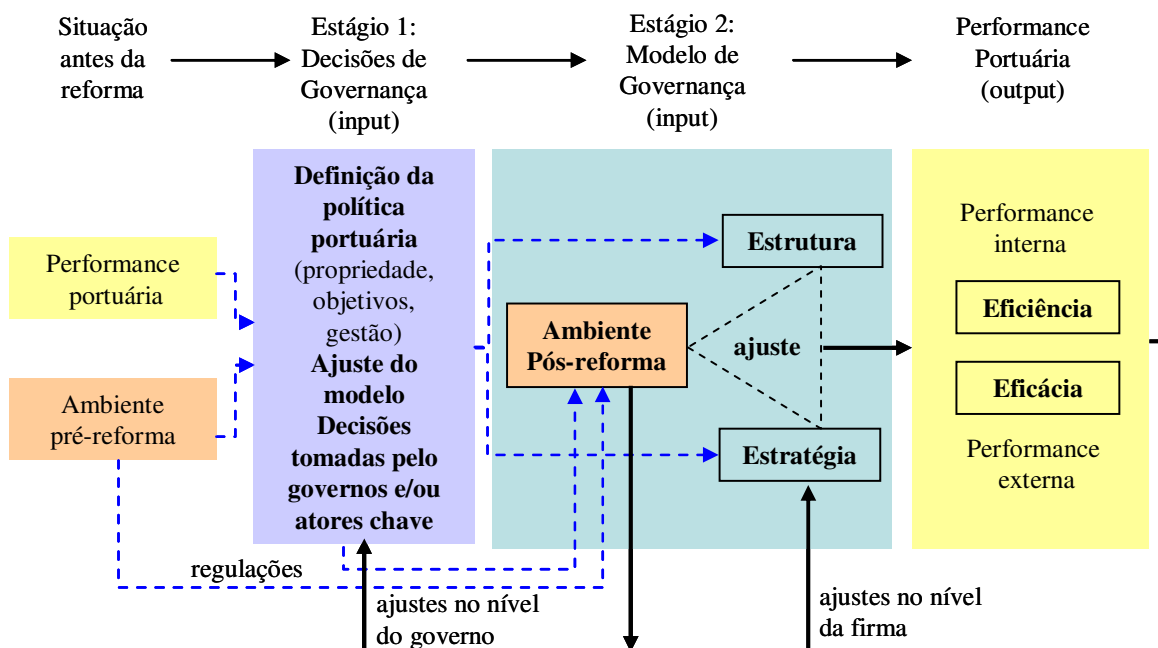


Figura 3 - Relação entre governança e *performance* portuária
 Fonte: Adaptada de Brooks e Pallis (2008).

Os modelos de Baltazar e Brooks (2006) e Brooks e Cullinane (2006c), apesar de estabelecerem uma relação entre modelo de governança e *performance*, deixam lacunas no que se refere aos resultados, ações e elementos de governança, uma vez que: i) os resultados de governança não são suficientemente detalhados; ii) falta uma maior discussão sobre tipologia de ações de governança e formas de implementação; e iii) não são contemplados no modelo aspectos relacionados com os atores da cadeia logístico-portuária e com os fluxos logístico-portuários decorrentes da interação entre esses atores, os quais variam conforme o grau de coordenação existente entre os mesmos.

Além disso, os modelos não apresentam uma forma de implementação, o que dificulta sua aplicabilidade em um processo de reforma portuária. Algumas dessas

lacunas são eliminadas no modelo de Brooks e Pallis (2008), o qual possui maior abrangência e detalhamento. No entanto, mesmo nesse modelo, permanecem algumas lacunas no que se refere ao detalhamento das ações de governança, dos elementos de governança e dos resultados de governança, o que oportunizou a proposição de um novo modelo, desenvolvido por Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013), cujas dimensões e fatores são apresentados na Figura 4.

Para o entendimento da governança em sentido amplo, segundo Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013), é necessária uma avaliação sistemática dos portos considerando as distintas dimensões e fatores presentes no modelo (Figura 4).

Questão	Dimensão de análise	Descrição	Fatores	Autores
Para que governa?	Resultados de governança	Grau de coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária, nível de eficiência e eficácia das operações, inserção competitiva do porto nas redes globais de transporte marítimo	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenação dos atores - Eficiência e eficácia das operações - Inserção competitiva portuária 	De Monie (1997)
Quem governa?	Estrutura de governança	Estrutura para fomentar a coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária, potencializando a eficiência e a eficácia das operações, bem como a inserção competitiva do porto nas redes globais de transporte marítimo	- Titularidade portuária (estatal, comunitária, municipal ou privada)	Alderton (1999)
			- Modelo de gestão portuária (<i>service port, tool port, landlord port, private service port</i>)	World Bank (2001)
			- Coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária: estrutura existente, eficácia dessa estrutura e readequação ao longo do tempo	Geiger (2009)
Como governa?	Ações de governança	Ações para fomentar o alinhamento dos atores da cadeia logístico-portuária e potencializando a eficiência e a eficácia das operações, bem como a inserção competitiva do porto nas redes globais de transporte marítimo	<ul style="list-style-type: none"> - Ações para a coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária - Eficácia dessas ações - Aprimoramento das ações ao longo do tempo 	Milan e Vieira (2011)
O que governa?	Elementos de governança	Atores envolvidos e atividades realizadas na cadeia logístico-portuária	<ul style="list-style-type: none"> - Atores da cadeia logístico-portuária - Atividades logístico-portuárias na exportação e na 	Milan e Vieira (2011)

			importação	
--	--	--	------------	--

Figura 4 - Dimensões e fatores do modelo de governança
Fonte: Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013).

O modelo de Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013) apoia-se no arcabouço conceitual apresentado na Figura 5. A lógica apresentada na Figura 5 é de que os resultados de governança, os quais respondem à questão ‘Para que governa?’, indicam a necessidade de ações de governança, associadas à questão ‘Como governa?’, visando à coordenação dos atores e à melhoria das atividades logístico-portuárias, que são os elementos de governança, relacionados com a questão ‘O que governa?’, tudo isso condicionado pela estrutura de governança, a qual responde a pergunta ‘Quem governa?’.

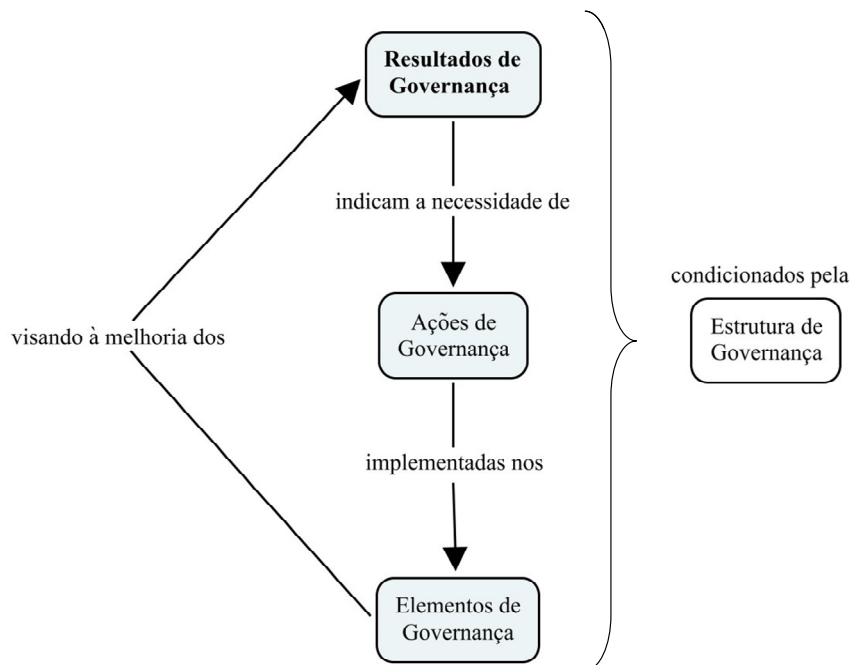


Figura 5 - Arcabouço conceitual do modelo de governança
Fonte: Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013).

Vieira, Kliemann Neto e Montfort-Mulinas (2013) também propõem uma sistemática para a aplicação do modelo em um processo de reforma portuária, a qual considerada o diagnóstico da situação inicial (ambiente pré-reforma), os ajustes no modelo de governança (reforma portuária), o diagnóstico do ambiente pós-reforma, e assim sucessivamente. Tanto no diagnóstico do ambiente pré-reforma quanto pós-reforma, são consideradas as perspectivas dos gestores e dos usuários, complementadas por indicadores de desempenho portuário.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo trata-se de um estudo descritivo de enfoque qualitativo (Sampieri, Collado, & Lucio, 2006). A coleta de dados baseou-se em entrevistas em profundidade com quatro gestores do porto de Santos: i) um Engenheiro do Departamento de Planejamento e Controle da Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP); ii) o Superintendente de Planejamento Estratégico da CODESP; iii) o Diretor de Desenvolvimento Comercial da CODESP; e iv) o Presidente da CODESP. Para a seleção desses gestores, foram utilizados os critérios de acessibilidade e tipicidade, uma vez que os mesmos foram indicados pela CODESP, considerando sua disponibilidade para as entrevistas e seu efetivo envolvimento em assuntos relacionados com a governança portuária.

Para a realização das entrevistas, utilizou-se um roteiro de questões composto por seis perguntas abertas (Apêndice I), baseadas no modelo de governança proposto por Vieira, Kliemann Neto e Monfort-Mulinas (2013). As entrevistas iniciaram com uma primeira questão, de natureza introdutória, que teve como objetivo avaliar a percepção geral do entrevistado sobre a evolução da governança no porto. Feito isso, foi apresentado a cada entrevistado o modelo conceitual e suas dimensões (resultados, estrutura, ações e elementos de governança) para, a seguir, serem aplicadas quatro questões centrais, visando identificar como tem evoluído a governança no porto em cada dimensão do modelo. As entrevistas foram finalizadas com uma última questão na qual se perguntou o que poderia (ou deveria) mudar na estrutura, nas ações e nos elementos de governança para gerar melhores resultados.

As entrevistas apresentaram tempo de duração entre 1:00 e 2:00 horas. Nem todos os entrevistados responderam a todas as questões, devido à especificidade de suas áreas de atuação e à própria operacionalização das entrevistas. No entanto, todas as questões foram respondidas por pelo menos três entrevistados, o que permitiu que se obtivesse uma boa compreensão de cada questão estudada.

Realizadas as entrevistas, procedeu-se à análise de conteúdo das mesmas (Bardin, 2006), sendo identificadas as principais características do modelo de governança do porto de Santos, além de possíveis oportunidades de melhoria.

4 RESULTADOS E ANÁLISE

Este capítulo apresenta a análise da governança do porto de Santos pela ótica dos gestores portuários. Para tanto, as questões são enumeradas de Q1 a Q6 e os entrevistados são codificados de ES1 a ES4.

Q1: Percepção geral sobre a evolução da governança portuária

Nesta questão, foi citada por todos os entrevistados (ES1 a ES4) a nova Lei de Portos (Lei nº 12.815 de 5 de junho de 2013). Os entrevistados ES1 e ES2 afirmaram que falta nessa Lei uma especificação clara das funções da autoridade portuária. O entrevistado ES2 complementou, afirmando que a própria autoridade portuária tem dificuldade de identificar claramente quem são os clientes do porto, o que dificulta o estabelecimento da missão e da visão do porto no contexto do planejamento estratégico, o qual se apresenta em fase inicial de desenvolvimento.

O entrevistado ES2 afirmou que a coordenação logística é função dos arrendatários (terminais), mas mencionou que o porto está trabalhando em um novo plano viário, visando aprimorar a lógica de chegada das cargas nos terminais e reduzir as filas. No entanto, o entrevistado reconheceu que se trata de um projeto incipiente e que faltam informações para a autoridade portuária gerenciar a lógica de chegadas, uma vez que tais informações estão concentradas nos terminais. Por outro lado, o entrevistado ES2 afirmou que a programação de navios é atribuição da autoridade portuária, exceto para o caso de alguns terminais privativos.

Analisando-se o conteúdo das respostas dos entrevistados, identificam-se cinco fatores principais: i) marco legal existente (nova Lei de Portos); ii) falta de uma definição clara das funções da autoridade portuária; iii) falta de coordenação entre a autoridade portuária e os terminais; iv) falta de um planejamento estratégico para o porto; e v) necessidade de aprimorar a lógica de chegada das cargas nos terminais.

Q2: Evolução da Estrutura de Governança

Quanto à estrutura de governança, todos os entrevistados (ES1 a ES4) mencionaram a nova Lei de Portos e a Secretaria de Portos (SEP). O entrevistado ES2 afirmou que a nova Lei de Portos gerou uma maior concentração de poder na União, tirando competências da CODESP nos processos de arrendamento, os quais passaram a ser atribuições da Secretaria de Portos (SEP) e da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ). Os entrevistados ES1, ES3 e ES4 complementaram, afirmando que a nova Lei dos Portos enfraqueceu o papel da

autoridade portuária. Segundo o entrevistado ES4, a nova Lei trouxe algumas indefinições quanto: i) ao modelo de arredamento; ii) às tarifas cobradas nos terminais; iii) à aprovação dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZs) por parte da SEP; e iv) à competência sobre algumas funções como, por exemplo, fiscalização e multas por descumprimento. O entrevistado ES4 complementou, afirmando que o governo, como poder concedente, deveria dar mais autonomia às Docas em questões como dragagem, controle de arrendamentos e fiscalização.

Os entrevistados ES1, ES2 e ES4 mencionaram o PDZ como elemento-chave na relação formal entre a SEP e as autoridades portuárias. Segundo o entrevistado ES2, o PDZ é feito pela Autoridade Portuária e aprovado em seu Conselho de Administração, segue diretrizes da SEP e é submetido à referida Secretaria para aprovação. Os entrevistados ES1 e ES2 mencionaram certa morosidade na aprovação do último PDZ, e o ES2 ressaltou que o mesmo não está sendo considerado nas licitações em curso. Isso revela que a estrutura de governança é pouco eficiente, gerando incertezas e falhas de coordenação.

Outro aspecto citado foi a mudança do *status* do Conselho de Autoridade Portuária (CAP) de órgão deliberativo para órgão consultivo. Todos os entrevistados mostraram-se favoráveis à mudança, afirmando que, muitas vezes, o Conselho obstruía as iniciativas de governança, devido aos diferentes interesses individuais envolvidos. O entrevistado ES4 mencionou, finalmente, que é necessária uma maior aproximação entre a SEP e a Autoridade Portuária.

A Figura 6 apresenta a síntese dos principais aspectos relacionados com a estrutura de governança evidenciados nas entrevistas com os gestores da CODESP.

Fatores	Entrevistados				Soma
	ES1	ES2	ES3	ES4	
Lei de Portos	X	X	X	X	4
Secretaria de Portos (SEP)	X	X	X	X	4
Conselho de Autoridade Portuária (CAP)	X	X	X	X	4
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do porto	X	X		X	3
Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ)		X			1
Conselho de Administração da Autoridade Portuária		X			1
Soma	4	6	3	4	17

Figura 6 - Fatores associados à estrutura de governança do porto de Santos
Fonte: dados da pesquisa

Percebe-se na Figura 6 a importância dada à Lei de Portos e à SEP como estrutura de governança. Destaca-se, também, o PDZ como instrumento de governança.

Q3: Evolução das ações de governança

Quanto às ações de governança, foram citados pelos entrevistados ES1 e ES2: i) os sistemas de informação para a logística portuária, como o sistema Supervia Eletrônica de Dados (Supervia) da CODESP; o Concentrador de Dados Portuários (CDP) do Sistema Porto Sem Papel (PSP) e o Siscomex Carga, da Receita Federal; e ii) a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (Conaportos), também citada pelo entrevistado ES4.

Quanto ao sistema Supervia, os entrevistados ES1 e ES2 mencionaram que se trata de uma ferramenta operacional restrita à relação da autoridade portuária com os agentes marítimos. Tal ferramenta possibilitou a substituição de documentos (em papel) por informações digitais.

Quanto ao PSP, foi destacado pelo entrevistado ES2 o excesso de informações que devem ser inseridas no sistema, a inexatidão de alguns dados informados como, por exemplo, o volume de cargas movimentadas, e a falta de uma efetiva integração desse sistema com o Supervia e o Siscomex Carga. O entrevistado mencionou, ainda, que falta uma efetiva integração entre autoridades nos portos e que, nesse sentido, a iniciativa CONAPORTOS ainda é muito recente. O entrevistado ES1 ressaltou a questão do sigilo fiscal da Receita Federal, que dificulta a integração entre órgãos, e informou que já houve outras iniciativas de coordenação similares à CONAPORTOS que não apresentaram resultados satisfatórios, ressaltando a necessidade de um órgão público efetivo para coordenar o setor portuário em nível local. Por outro lado, o entrevistado ES4 ressaltou a CONAPORTOS como um aspecto muito importante para tratar de assuntos pontuais, solucionar problemas e municiar o processo de tomada de decisões.

A Figura 7 apresenta a síntese dos principais aspectos relacionados com as ações de governança evidenciados nas entrevistas em Santos.

Fatores	Entrevistados				Soma
	ES1	ES2	ES3	ES4	
Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (CONAPORTOS)	X	X		X	3
Sistemas de informação para a logística portuária	X	X			2

(Supervia e PSP)					
Soma	2	2	0	1	5

Figura 7- Fatores associados às ações de governança do porto de Santos

Fonte: Dados da pesquisa

Foram citadas apenas duas ações de governança, as quais têm sido impulsionadas principalmente pela SEP. Fica clara, portanto, a dependência do órgão central (SEP) e a falta de ações por parte da autoridade portuária para a coordenação dos atores e dos fluxos logísticos associados. Um aspecto a destacar é a grande expectativa com relação à CONAPORTOS, no sentido de que venha a se configurar como uma estrutura para a coordenação da cadeia logístico-portuária.

Q4: Evolução dos elementos de governança

Quanto aos elementos de governança, todos os entrevistados (ES1 a ES4) mencionaram o aumento na produtividade e na eficiência das operações portuárias e a redução de custos, tanto para cargas *containerizadas* quanto para granéis. Tudo isso foi possível, segundo o entrevistado ES1, a partir da maior participação da iniciativa privada nos portos. Por outro lado, o entrevistado citou a falta de infraestrutura na cadeia logístico-portuária (armazéns reguladores); a falta de um Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) efetivo; a instabilidade política; e a escassez de investimentos como fatores que condicionam os elementos de governança. Os entrevistados ES1 e ES2 mencionaram também a carência de gestão existente na Autoridade Portuária como um elemento que dificulta a governança portuária.

Os entrevistados ES1, ES2 e ES4 mencionaram o risco da criação de problemas concorrenciais (competição desigual por parte de terminais situados fora do porto organizado) decorrente da nova Lei de Portos. Nesse contexto, o entrevistado ES2, ressaltou, ainda, a maior dificuldade de coordenação do sistema portuário a partir da nova Lei. A Figura 8 apresenta a síntese dos resultados quanto aos elementos de governança no porto de Santos.

Fatores	Entrevistados				Soma
	ES1	ES2	ES3	ES4	
Aumento na produtividade e na eficiência das operações	X	X	X	X	4
Redução de custos	X	X	X	X	4
Problemas concorrenciais decorrentes da Lei de Portos	X	X		X	3
Carência de gestão nas autoridades portuárias	X	X			2
Maior participação da iniciativa privada nos portos	X				1
Falta de infraestrutura de armazenagem	X				1
Falta de efetividade no Plano Nacional de Logística e Transporte	X				1
Instabilidade política no setor portuário	X				1
Escassez de investimentos	X				1
Soma	9	4	2	3	18

Figura 8 - Fatores associados aos elementos de governança no porto de Santos

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme se pode analisar na Figura 8, os entrevistados percebem um aumento na produtividade e na eficiência do setor portuário, bem como uma redução dos custos nos últimos anos. No entanto, são citados diversos problemas, relacionados com a coordenação do sistema e com os investimentos em infraestrutura.

Percebe-se que os gestores mencionam mais aspectos negativos (6) do que positivos (3) no que se refere à evolução dos elementos de governança na cadeia logístico-portuária. Pode-se inferir que a situação encontrada quanto à estrutura e às ações de governança gera efeitos nos elementos de governança (coordenação dos atores da cadeia logístico-portuária e das atividades por eles realizadas), o que, por sua vez, impacta os resultados de governança, aspecto tratado na próxima questão (Q5).

Q5: Evolução dos resultados de governança

Quanto aos resultados de governança, foram ressaltados por todos os entrevistados (ES1 a ES4) os aumentos na eficiência e na produtividade do porto nos últimos anos. No entanto, todos os entrevistados citaram os elevados *dwell times*, especialmente na importação, como um problema crítico.

Segundo os entrevistados ES1 e ES2, o atual tempo de permanência dos contêineres nos terminais do porto de Santos (15 dias, em média, na importação), é muito superior aos padrões verificados internacionalmente. Nesse sentido, um ponto ressaltado por todos os entrevistados (ES1 a ES4) foi o interesse dos terminais em

manter esses tempos, devido à receita de armazenagem por eles auferida. O entrevistado ES2 mencionou, ainda, a existência de *dwell times* elevados nas operações de cabotagem. Os resultados são apresentados na Figura 9.

Fatores	Entrevistados				Soma
	ES1	ES2	ES3	ES4	
Aumento na produtividade e na eficiência das operações	X	X	X	X	4
Elevados <i>dwell times</i> na importação	X	X	X	X	4
Elevados <i>dwell times</i> na cabotagem		X			1
Receita de armazenagem associada a esses <i>dwell times</i>	X	X	X	X	4
Soma	3	4	3	3	13

Figura 9 - Fatores associados aos resultados de governança no porto de Santos

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se na Figura 9 que o principal problema está relacionado com os elevados tempos de permanência dos contêineres nos terminais, sobretudo no caso das importações, o que afeta também os custos de armazenagem cobrados dos importadores. Cabe salientar que a falta de coordenação (governança) dos atores e das atividades por eles realizadas acaba impactando nos *dwell times* e, conseqüentemente, nas operações como um todo.

Q6: Oportunidades de melhoria no modelo de governança

Questionado sobre ‘o que poderia (ou deveria) ser alterado na estrutura, nas ações e nos elementos de governança para gerar melhores resultados’ (questão 6), o entrevistado ES1 mencionou que o principal problema no Brasil está relacionado com a falta de integração dos sistemas de informação. O entrevistado ES2, por sua vez, citou a necessidade de desenvolver o planejamento estratégico do porto e ‘redesenhar’ sua estrutura a partir do mesmo. Também foi citada pelo entrevistado a existência de barreiras culturais (resistência a mudanças). Nesse sentido, o entrevistado ES1 mencionou a necessidade de um ‘choque de gestão’ na autoridade portuária, mencionando carências relativas à governança corporativa, qualificação dos funcionários, políticas públicas eficazes e autonomia de gestão, aspecto também citado pelo entrevistado ES4.

O entrevistado ES2 complementou, afirmando que é necessário avançar nas relações porto-cidade. Nesse sentido, o entrevistado informou que já há na Prefeitura de Santos uma Secretaria para a interlocução com o porto, mas ainda falta definir o interlocutor da CODESP. Foi mencionado pelo entrevistado que existe um termo de cooperação entre a Prefeitura e a CODESP para a revitalização do porto.

O entrevistado ES1 finalizou afirmando que os principais problemas estão associados à falta de regulamentação das funções da autoridade portuária e à necessidade de desenvolver uma política de gestão para a mesma.

A Figura 10 apresenta a síntese dos aspectos que poderiam ou deveriam ser aprimorados na governança do porto de Santos pela ótica dos gestores.

Fatores	Entrevistados				Soma
	ES1	ES2	ES3	ES4	
Necessidade de maior autonomia	X			X	2
Barreiras culturais	X	X			2
Falta de integração de sistemas de informação	X				1
Falta de desenvolvimento do Planejamento Estratégico do porto		X			1
Necessidade de redefinição da Estrutura da Autoridade Portuária		X			1
Necessidade de qualificação do pessoal	X				1
Necessidade de qualificação da gestão	X				1
Aprimoramento das relações porto-cidade		X			1
Falta de definição das funções da autoridade portuária	X				1
Soma	6	4	0	1	11

Figura 10 - Fatores associados aos elementos de governança no porto de Santos
Fonte: Dados da pesquisa

As respostas dos gestores de Santos quanto às possíveis oportunidades de melhoria foram bastante variadas. Como principais aspectos, pode ser citada a necessidade de estabelecer claramente as funções da autoridade portuária, redefinir sua estrutura, qualificar seu pessoal e desenvolver seu planejamento estratégico. Outro aspecto relevante diz respeito ao desenvolvimento de sistemas de informação logístico-portuária e à integração ou interoperabilidade entre os sistemas já existentes.

5 CONCLUSÕES

A análise de conteúdo das entrevistas com os gestores do porto de Santos evidenciou um modelo de governança incipiente e impulsionado pela SEP. Ainda que algumas iniciativas (por exemplo, o PSP) venham sendo desenvolvidas em nível nacional (SEP), evidenciou-se a necessidade de perceber que a autoridade portuária tem um papel fundamental na governança de uma cadeia logístico-portuária, uma vez que é capaz de traduzir com maior precisão as necessidades dessa cadeia e de interatuar de forma mais efetiva com seus atores.

Em nível nacional, as ações de governança no porto de Santos estão limitadas ao PDZ e, em nível local, observa-se uma lacuna, sendo que as iniciativas de desenvolvimento de sistemas portuários estão sendo conduzidas pela SEP (nível nacional) e não pela autoridade portuária. A falta de ações de governança, associada às indefinições existentes na estrutura de governança, impacta diretamente na cadeia logístico-portuária (elementos de governança) e em sua eficiência e eficácia (resultados de governança).

Quanto ao modelo de governança considerado, o mesmo mostrou-se aplicável e suas dimensões (estrutura, ações, elementos e resultados de governança) mostraram-se úteis para a avaliação da governança do porto em estudo. Portanto, foi confirmado o pressuposto teórico de que a estrutura de governança existente e, especialmente, as ações de governança implementadas acabam impactando na coordenação dos atores e fluxos logísticos associados, bem como nos resultados de governança – eficiência e eficácia da cadeia logístico-portuária. Isso encontra eco na literatura, uma vez que a inter-relação lógica entre as dimensões do modelo já havia sido verificada em estudos anteriores realizados no porto de Buenos Aires (Vieira *et al.*, 2011) e no porto de Valencia (Vieira *et al.*, 2014). Cabe salientar que o modelo considerado, devido à sua amplitude, elimina algumas lacunas evidenciadas nos modelos de governança portuária identificados na literatura, os quais foram apresentados na seção 2 do presente estudo.

A análise da governança do porto de Santos pela ótica dos gestores, realizada a partir do modelo conceitual considerado, além de revelar a aplicabilidade do modelo - já discutida anteriormente, revela elementos que podem auxiliar no direcionamento de ações de melhoria a serem implementadas nesse porto. Desse modo, o presente estudo passa a ser uma referência útil para o aprimoramento da governança da cadeia logístico-portuária santista.

No entanto, embora contributivo, devem-se ressaltar algumas limitações do estudo. A primeira delas diz respeito à aplicação parcial do modelo, a qual se restringiu à etapa 1 da fase 1 da sistemática proposta por Vieira, Kliemann Neto e Monfort (2013): diagnóstico da situação atual pela ótica dos gestores. Em segundo lugar, devido ao fato de se tratar de um estudo transversal, não foi possível analisar a evolução da governança ao longo do tempo.

Como indicação para estudos futuros, sugere-se: i) a aplicação completa do modelo, considerando-se um processo de reforma portuária em suas três fases e

realizando-se uma análise longitudinal dos resultados de governança nas diferentes fases; ii) a aplicação do modelo a outros portos; e iii) o aprofundamento da discussão sobre a relação entre governança e desempenho portuário, identificando as principais variáveis e eliminando lacunas existentes.

REFERÊNCIAS

Alderton, P. M. (1999) *Port Management and Operations*. Londres: Lloyds of London Press.

ANTAQ - Agência Nacional de Transporte Aquaviário (2014) *Boletim Anual de Movimentação de Cargas 2013*. Análise da Movimentação de Cargas nos Portos Organizados e Terminais de Uso Privado. Brasília. Recuperado em 11 julho, 2014, de <http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2013/Tabelas/AnaliseMovimentacaoPortuaria.pdf>.

Arbage, A. P. (2004) *Custos de transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos: estudo de caso em estruturas de governança híbridas do sistema agroalimentar do Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil.

Baltazar, R. G., & Brooks, M. R. (2006) Port governance, devolution and the Matching framework: a configuration theory approach. *Research in Transportation Economics*, 17 (1), 379-403.

Bardin, L. (2006) *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Brooks, M. R., & Cullinane, K. (2006a) Introduction. Devolution, Port Governance and Port Performance. *Research in Transportation Economics*, 17 (1), 3-28.

Brooks, M. R., & Cullinane, K. (2006b) Governance models defined. *Research in Transportation Economics*, 17 (1), 405-435.

Brooks, M. R., & Cullinane, K. (2006c) Conclusions and research agenda. Devolution, Port Governance and Port Performance. *Research in Transportation Economics*, 17 (1), 631-660.

Brooks, M. R., & Pallis, A. A. (2008) Assessing port governance models: process and performance components. *Maritime Policy and Management*, 35 (4), 411-432.

Cullinane, K., Yap, W. Y., & Lam, J. S. L. (2006) The Port of Singapore and its governance structure. Devolution, Port Governance and Port Performance. *Research in Transportation Economics*, 17 (1), 285-310.

De Langen, P. W., Van der Lugt, L. M., & Joost, H. A. (2002) A stylised container port hierarchy: a theoretical and empirical exploration. In *IAME Panama 2002 Conference Proceedings*. Panama, 2002. Recuperado de http://www.cepal.org/usi/perfil/iame_papers/proceedings/Langen_et_al.doc.

De Langen, P. W. (2004) Governance in Seaport Clusters. *Maritime Economics and Logistics*, 6 (1), 41–156.

De Langen, P. W. (2006) Stakeholders, conflicting interests and governance in port clusters. *Research in Transportation Economics*, 17 (1), 457-477.

De Monie, G. (1997) The global economy, very large containerships and the funding of mega hubs. *Port Finance Conference*, London.

Geiger, A. (2009) *Modelo de governança para apoiar a inserção competitiva de arranjos produtivos locais em cadeias globais de valor*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil.

Heaver, T. (2006) The evolution and challenges of port economics. *Research in Transportation Economics*, 16 (1), 11-41.

Hirst, P. Q. (2000) Democracy and Governance. In: J. Pierre (Edit.) *Debating Governance* (pp. 13-35). Oxford: Oxford University Press.

Milan, G. S., & Vieira, G. B. B. (2011) Proposição de um modelo conceitual em torno da prática da governança em cadeias logístico-portuárias. *Revista Gestão Industrial*, 7 (4), 154-174.

Miles, R. E., & Snow, C. C. (1978) *Organizational strategy, structure and process*. New York: Mc Graw-Hill.

Porter, M. E. (1980) *Competitive strategy*. New York: Free Press.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006) *Metodologia de Pesquisa* (3a ed.). São Paulo: MacGraw-Hill.

Verhoeven, P. A (2010) review of port authority functions: towards a renaissance? *Maritime Policy and Management*, 37 (3), 247-270.

Vieira, G. B. B., Milan, G. S., Kliemann Neto, F. J., Rodrigues, S. L. A., & Ramos, F. F. N. (2011) Ações de governança em clusters portuários: a proposição de um modelo conceitual no contexto do porto de Buenos Aires. *Anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção – ENEGEP*, Belo Horizonte, MG, Brasil, 31.

Vieira, G. B. B., Kliemann Neto, F. J., & Monfort-Mulinas, A. (2013) O modelo governança portuária revisitado: Uma contribuição para o processo de reforma portuária. *Revista Espacios*, 34 (10), 6-21.

Vieira, G. B. B., Silva, R. M., Kliemann Neto, F. J., Senna, L. A. S., & Monfort-Mulinas, A. (2014) Port Governance Model by Managers and Customers Point of

View: A Study at Port of Valencia, Spain. *International Business Research*, v. 7, p. 1-16.

World Bank. (2001) Alternative port management structures and ownership models. *World Bank Port Reform Tool Kit*, Módulo 3, pp. 1-77. Recuperado em 12 outubro, 2013, de <<http://siteresources.worldbank.org/INTPRAL/Resources/338897-1117197012403>