



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

CRISTINA RIBEIRO DAMASCENO

**GOVERNANÇA NO CLUSTER PORTUÁRIO: UM ESTUDO DE CASO DE UMA
TOMADA DE DECISÃO ESTRATÉGICA NO PORTO DE SALVADOR**

SALVADOR

2009

CRISTINA RIBEIRO DAMASCENO

**GOVERNANÇA NO CLUSTER PORTUÁRIO: UM ESTUDO DE CASO DE UMA
TOMADA DE DECISÃO ESTRATÉGICA NO PORTO DE SALVADOR**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Me. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho.

SALVADOR

2009

Ficha catalográfica elaborada por Joana Barbosa Guedes CRB 5-707

Damasceno, Cristina Ribeiro

D154 Governança no cluster portuário: um estudo de caso de uma tomada de decisão estratégica no porto de Salvador / Cristina Ribeiro Damasceno. – Salvador, 2009.
63 f. il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) –
Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia.

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho.

1. Portos marítimos - Bahia. 2. Cluster - Portos. I. Damasceno, Cristina Ribeiro. II. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho.
III. Título.

CDD – 338.6048

CRISTINA RIBEIRO DAMASCENO

GOVERNANÇA NO CLUSTER PORTUÁRIO: UM ESTUDO DE CASO DE UMA
TOMADA DE DECISÃO ESTRATÉGICA NO PORTO DE SALVADOR

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da
Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Aprovada em de julho de 2009.

Orientador: _____

Prof. Me. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho
Faculdade de Economia da UFBA

Dr. Paulo Villa
Diretor Executivo da Associação de Usuários dos Portos da Bahia

Prof. Dr. Paulo Henrique Almeida
Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA
Superintendente de planejamento estratégico do Estado da Bahia

RESUMO

O presente trabalho destina-se a estudar a governança na atividade portuária na cidade de Salvador-BA. Para estudar a governança em Salvador, primeiramente, se analisa as abordagens sobre cluster de maneira sucinta, para então definir o cluster como unidade de análise de modo a fazer um trabalho mais completo e que permita estudar as relações qualitativas entre os atores, entidades e firmas. Parte-se então a construção de um cluster portuário, a partir do trabalho de Langen (2003), considerando características e peculiaridades do setor. Com este embasamento, se desenvolve a idéia de governança, explicitando sua emergência e se apresentam duas abordagens para se entender melhor o conceito, uma com foco nas estruturas e outra focada no processo e poder da tomada de decisão estratégica, então se apresenta o conceito de governança aplicado a portos marítimos. Ao estudar a governança do cluster se utiliza das duas abordagens de governança, identificando as estruturas existentes e se analisa um processo de tomada de decisão estratégica que é a atual expansão do terminal de contêineres. Com base nesta análise se constrói um diagnostico do ambiente de governança no cluster de Salvador, onde se percebe uma centralização do poder de decisão e se sugerem mudanças para se atingir um ambiente onde os atores envolvidos na atividade portuária possam dar sua contribuição de forma a maximizar o interesse dos agentes que operam no sistema.

Palavras-chave: Governança. Cluster. Cluster portuário. Terminal de Contêineres de Salvador, Bahia. *Stakeholders*.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Delimitando a região relevante do cluster	21
Figura 02 - As principais atividades das firmas pertencentes ao cluster portuário	24
Figura 03 - A qualidade da governança de um cluster	29
Figura 04 - Modelo de Governança desenvolvido por Wang , Ng e Oliver (2004)	34
Figura 05 - Layout do terminal de contêineres arrendado a WilsonSons	39
Figura 06 - Movimentação de contêineres no porto de Salvador de 1990 a 2005	39
Figura 07 - Produtividade Diária do Porto de Salvador na movimentação de contêineres (1997 a 2003)	39
Figura 08 - Navios Porta Contêineres atendidos no porto de Salvador- 1999 a 2005	40
Figura 09 - Movimentação de contêineres totais no porto de Salvador 2002 a 2008	41
Tabela 01 - Comparativo dos principais estados do nordeste	41
Figura 10 - Espera por dias dos Navios porta contêineres no porto de Salvador -1999-2007	42
Tabela 02 - Cargas contêinerizáveis baianas moviementadas por potos fora da Bahia (2002 a 2007)	43
Figura 11 - Movimentação de contêineres por estado - 2003 - 2007	44
Figura 12 - As principais atividades das firmas pertencentes ao cluster portuário	46
Figura 13 - Grupos do Conselho de Autoridade Portuária	49
Figura 14 - Estrutura da tomada de decisão da ampliação do terminal de contêineres de Salvador	53
Figura 15 - Proposta da WisonSons para a expansão do terminal de contêineres	54
Figura 16 - Proposta da USUPPORT para a ampliação do terminal de contêineres	55

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Luiz Nobre Damasceno e Ana Lucia Ribeiro Tavares, meus grandes mestres, que sempre presente e com dedicação, transmitiram grandes valores, principalmente, respeito ao próximo, simplicidade, prudência, amor e integridade. Aos meu irmãos, André e Luciana, pelo apoio e pelas palavras de coragem. A Valda Teixeira pelo amor e paciência.

Ao meu orientador e amigo professor Ihering Alcoforado, gostaria de registrar minha grande admiração pelo seu trabalho acadêmico, não só por auxiliar os seus orientandos nos momentos de inquietação e dúvidas, mas por nos apoiar nos nossos sonhos mais audaciosos.

A Anne Beatriz, Lara Muller, Paulo Villa, Rosangela Portella e Alberto Nunes Vaz da Silva, amigos e companheiros da USUPPORT e da ACB que tive o privilégio e a sorte de com eles conviver. Um agradecimento especial a Paulo Villa, pessoa que muito admiro e com quem pude aprender muito mais do que a questão portuária de Salvador.

Agradeço aos meus amigos e colegas da Faculdade de Economia da UFBA, principalmente, a turma de 2004.1 por dividirem as aflições e as maravilhas de uma graduação e por tornarem esses anos inesquecíveis. Agradecimento especial a Rafael Laranjeiras e a Muriel Cristal, que me ensinaram muito sobre a vida e estiveram comigo sempre que precisei.

A Armando Eigo Pimentel e sua família pelo companheirismo e pelo apoio durante toda a graduação. Aos meus familiares de Manaus e de Fortaleza pela torcida e mensagens de carinho. Aos demais amigos por estarem ao meu lado.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	CLUSTERS COMO UMA UNIDADE DE ANÁLISE PARA OS PORTOS	10
2.1	AS PRINCIPAIS ABORDAGENS SOBRE PORTOS MARÍTIMOS	10
2.2	AS ABORDAGENS SOBRE CLUSTER	12
2.2.1	A tipologia de Karlsson (2007)	12
2.2.1.1	A abordagem baseada na escala	13
2.2.1.2	A abordagem baseada nos recursos	14
2.2.2	A tipologia de Teixeira e Cruz (2007)	15
2.2.2.1	Abordagem focada nos recursos	15
2.2.2.2	Abordagem focada em redes	16
2.2.2.3	Abordagens baseadas em “instituições” e “sistemas”	16
2.3	CONCEITUANDO CLUSTERS	17
2.4	O CONCEITO DE CLUSTER REFERENCIADO AO PORTO MARÍTIMO: DESENVOLVENDO O CLUSTER	19
2.4.1	O método de construção de um cluster de Peter Langen (2003)	19
2.4.2	Desenvolvendo o cluster portuário	21
3	GOVERNANÇA PORTUÁRIA	26
3.1	INTRODUZINDO A ABORDAGEM DE GOVERNANÇA	26
3.1.1	Abordagem focada nos modos de governança	27
3.1.2	A abordagem focada no processo e no poder de tomada de decisão	30
3.2	GOVERNANÇA APLICADA AOS PORTOS MARÍTIMOS	31
4	ESTUDO DE CASO: A GOVERNANÇA PORTUÁRIA NA CIDADE DE SALVADOR	36
4.1	A ATUAL SITUAÇÃO DO TERMINAL DE CONTÊINERES DE SALVADOR	36
4.2	O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO ESTRATÉGICA NO CLUSTER PORTUÁRIO DE SALVADOR	44
4.2.1	Os Atores do Cluster Portuário de Salvador	44
4.2.2	As estruturas de governança atuantes no processo de tomada de decisão estratégica do porto de Salvador	47
4.2.3	O processo de tomada de decisão na expansão do porto de Salvador	51
4.2.3.1	Os posicionamentos dos atores na tomada de decisão estratégica	52
5	CONCLUSÃO	57
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

A globalização integrou as atividades produtivas, comerciais e financeiras no mundo tornando as economias mais interdependentes de recursos, manufaturas e mercados. Isto implicou diretamente em transformações no setor de transporte com o desenvolvimento de uma atividade econômica voltada para gerenciar o transporte e a estocagem ao longo da cadeia produtiva e a imposição de novos paradigmas logísticos de acesso a insumos escoamento da produção. Houve o desenvolvimento do transporte multimodal, viabilizado pelo advento dos contêineres nos anos 80, criando as condições para os grandes operadores logísticos passassem a assumiram o transporte e carga por todo o sistema. Essas mudanças impactaram os portos marítimos, transformando-os num importante ponto de articulação de mercadorias, que fazem parte da cadeia logística global de natureza técnica, organizacional e institucional distintas, o que de certa forma facilitou a inserção do setor privado na atividade portuária em escala global.

No negócio em tela, a busca para adquirir ganhos de escala e diminuir riscos, ocasionou uma concentração global de armadores e fusões de companhias de navegação que passaram a pressionar os portos marítimos em todo o mundo a se adaptarem às novas exigências de maneira a garantir o transporte multimodal, pois as operações passaram a ter escala mundial o que exige portos com uma qualidade de serviços, uma infra-estrutura e localização adequada. No âmbito institucional, houve a entrada do setor privado no setor portuário, em escala mundial, o que fez com que uma maior quantidade de agentes passasse a ter participação nas decisões portuárias, antes apenas estatais.

Em função do exposto acima, torna-se necessário que os portos se adaptem, a nível local, às mudanças citadas acima. Neste ponto, o porto não é mais tido como a principal unidade central de análise. Primeiro porque com o desenvolvimento do transporte multimodal hoje a hinterlândia de um porto ganhou importância para que este seja competitivo na cadeia logística mundial, sendo necessário incluir na análise essa área de influência do porto. Segundo que, com as mudanças institucionais nas últimas décadas que aumentaram o escopo das decisões portuárias, tornou-se necessário levar em consideração os agentes interessados no desenvolvimento portuário, situação que não é contemplada numa análise tendo o porto como unidade de estudo. Nessa lógica tem-se o cluster como unidade de análise, visto que o

conceito abrange todos os agentes interessados, considera a interdependência entre as firmas, fornece maior subsídio para políticas públicas e, além disso, nos permite estudar o porto a partir de uma abordagem de governança.

A governança aplicada a portos marítimos vem ganhando atenção no processo de reforma dos portos. (Baltazar and Brooks (2001), Wang and Slack, (2002), Wang and Olivier (2003) *apud* Wang; Ng; Oliver (2004)) Pode-se dizer que ao mesmo tempo em que ocorreram as reformas políticas e institucionais que descentralizaram o setor portuário e que inseriram o setor privado, a abordagem de governança ganhou importância por conduzir em nível local esse processo de reforma, ou seja, se foca agora nas relações entre os agentes públicos, privados e a comunidade interessada que buscam adaptar o porto as exigências espaciais e institucionais da atualidade.

É com esse foco que se irá analisar as estruturas de governança existente em torno do porto de Salvador, tendo como referência o processo de decisão da atual expansão do terminal de contêiner de Salvador, Bahia. Focando nas relações entre os agentes na tomada de decisão estratégica para se ter um terminal de contêiner que corresponda aos padrões exigidos, se mostrará as atuais relações existentes no cluster portuário de Salvador e se avaliará se a mesma é capaz de atingir esse objetivo.

Neste sentido, o trabalho presente analisa o porto como parte de um cluster, o qual influencia e é influenciado pelos agentes pertencentes ao mesmo, e, a partir dessa análise, busca-se entender as estruturas de governança existentes e se observa suas articulações na busca de uma solução para problemas envolvendo interesses do cluster portuário. O objetivo é identificar as estrutura de governança existente no cluster portuário de Salvador e entender como se dá o processo e as relações de poder entre as diferentes escalas espaciais na tomada de decisão estratégica da atual necessidade de expansão e modernização do porto, questão central discutida no cluster portuário de Salvador.

No primeiro capítulo busca-se fazer uma análise sobre as abordagens de cluster de Teixeira e Cruz(2007) e Karlsson(2007). Estes autores sumarizam os conceitos e as abordagens existentes para justificar o surgimento dos mesmos. Não se fará um análise detalhada do referencial teórico envolvendo os clusters, visto que isso não é o escopo principal do trabalho,

apenas se fará uma abordagem geral do conceito objetivando justificá-lo como unidade de análise. Na segunda seção do segundo capítulo, se aplica o conceito de cluster aos portos marítimos. Primeiramente desenvolveremos a metodologia utilizada por Langen (2004) para se construir um cluster e, na sequência, trataremos do cluster portuário, com definição de sua atividade econômica central, sua população, suas atividades relacionadas e sua localização. No terceiro capítulo se discorrerá sobre o conceito de governança e na sequência se fará um aparato histórico do conceito aplicado aos portos marítimos e ao cluster portuário. No quarto capítulo do presente trabalho se abordará o estudo de caso da governança no cluster portuário de Salvador: inicialmente se fará um breve histórico sobre a questão portuária de Salvador até a atual situação do terminal de contêiner- TECON, na sequência se apresentará a estrutura de governança existente que atuam na busca da expansão e modernização do terminal de contêiner e se avaliará como se dá essa dinâmica e ao final do trabalho será apresentada a conclusão onde se verificará se essas estruturas estão atuando de maneira que os agentes econômicos envolvidos na atividade e a comunidade tenham participação na tomada de decisão do cluster.

2 CLUSTERS COMO UMA UNIDADE DE ANÁLISE PARA OS PORTOS

Para se entender a dinâmica do setor portuário na cidade de Salvador é interessante desenvolver a idéia de cluster e suas abordagens na literatura especializada, pois no presente trabalho trataremos o setor portuário de Salvador como um cluster. Este capítulo não busca fazer uma análise exaustiva do conceito e de seus autores e sim um *overview* sobre o assunto a partir do trabalho de Karlsson (2007) juntamente com uma análise bibliométrica baseada no artigo de Teixeira e Cruz (2007). Primeiramente, se mostrará as abordagens alternativas sobre os portos, com os principais assuntos pesquisados relacionados ao tema. Na seqüência se faz uma análise sobre os conceitos de cluster e suas principais abordagens. E, finalmente, se apresentará o conceito de cluster que melhor nos permitirá analisar o setor portuário de Salvador com foco nas relações de poder entre os agentes do cluster.

2.1 AS PRINCIPAIS ABORDAGENS SOBRE PORTOS MARÍTIMOS

Há diversas pesquisas em economia desenvolvidas buscando estudar os portos marítimos. Segundo Langen (2003), pode-se dividir em três principais campos de estudo em economia sobre porto:

i) A visão clássica do porto: Este estudo foca na competitividade do porto como parte de uma cadeia de transporte. Alguns autores, segundo Langen (2003), dão ênfase a localização geográfica dos portos como um fator de competitividade, enquanto outros defendem que a localização não explica totalmente a performance do porto, pois esta seria influenciada por questões de produtividade do terminal, qualidade de serviços, reputação, entre outros;

ii) Avaliação do impacto econômico sobre os portos: Analisa-se o porto a partir dos impactos econômicos do mesmo em uma região. Esse estudo é focado nos efeitos econômicos dos portos. Langen (2003) afirma que a maioria dessas pesquisas focam no impacto econômico de um específico projeto;

iii) A dinâmica espacial da atividade econômica relacionado com o porto: O terceiro campo de pesquisa trata das decisões de localização relacionadas com o

porto. Slack (1998), segundo Langen (2003) foi o primeiro autor a observar que o porto impactava nessas decisões.

Pode-se observar também estudos acadêmicos no Brasil envolvendo a questão regulatória dos portos, no que tange aos contratos de arrendamento e sua fiscalização pela autoridade portuária. Além disso, existe uma gama de estudo sobre portos envolvendo a estrutura de mercado que o porto está inserido e suas conseqüências para a economia local, com discussões sobre possíveis monopólios em alguns serviços portuários.

Uma análise usando a “[...] abordagem de cluster tem dificilmente sido usada [...]” (LANGEN, 2003, p.84) (tradução nossa) para se entender o porto. Segundo o próprio Langen (2003), o primeiro autor a usar o termo cluster portuário e desenvolver o mesmo a partir da teoria dos clusters foi Haezendonck (2001). Este se baseava no diamante de Porter para analisar o cluster e tinha como conceito de cluster portuário:

[...] um conjunto de firmas interdependes comprometidas com atividades relacionadas ao porto, localizadas dentro de uma mesma região portuária e, possivelmente, com estratégias similares atingindo vantagens competitivas [...] (HAEZENDONCK, 2001, *apud*, LANGEN, 2003, p. 84) (tradução nossa)

As razões para escolher o cluster como unidade de análise, segundo Langen (2003), são que i) A análise a nível de cluster permite um maior entendimento dos aspectos da aglomeração do que uma análise sob o ângulo da firma ii) Firmas são mais interdependentes da região onde estão inseridas e isso torna necessário, para um maior entendimento, estudos relativo a cluster e iii) Pelo fato de haver uma maior especialização regional e uma maior competição entre as regiões, estudos de cluster são ricos para formulação de políticas públicas.

Além das razões citadas acima por Langen (2003), concordamos com a justificativa de Sugden, Wei, e Wilson (2006), que defendem que o cluster, a partir de uma análise das características qualitativas, permite uma análise das relações de poder entre os atores do cluster, desses atores com outros atores do cluster não residentes e o papel desses no desenvolvimento local, o que seria muito mais importante do que seus aspectos geográficos e industriais por envolver decisões-chave para o desenvolvimento econômico de uma região.

Ao analisar o porto sob o ângulo de cluster se consegue entender-lo de uma maneira menos limitada, pois quando se considera a região interna¹ dependente dele se amplia a ótica de análise incluindo situações e relações econômicas, sociais e culturais importantes que em outros estudos não seriam notadas, por isso, segundo Karlsson (2007), pesquisas tendo o cluster como unidade de análise ajudam a desenvolver soluções para o crescimento econômico de uma região.

2.2 AS ABORDAGENS SOBRE CLUSTER

Não é novidade que existe uma diversidade de conceitos de cluster, basta fazer uma pesquisa em qualquer base de dados para se percebe a uma infinidade de abordagens envolvendo o conceito de cluster. Ocorre que não há um consenso sobre o conceito de cluster por parte dos estudiosos e *policy makers*. Ellison e Glaeser (1997), *apud* Karlsson (2007). A depender do contexto que foi desenvolvido e da escola de pensamento alguns autores tentaram agrupar essa variada gama de conceitos e abordagens em grupos. Ellison e Glaeser (1997), segundo Karlsson (2007) afirmam que, a única questão que não gera confusão sobre o conceito de cluster é que este é geralmente concebido como uma concentração espacial não randômica de uma atividade econômica.

Diante dessa situação, ira se desenvolver na seqüência as diferentes abordagens sobre cluster existentes, utilizando os trabalhos de Karlsson (2007) e de Teixeira e Cruz (2007), que faz uma interessante análise bibliométrica do referido assunto, para se criar uma base teórica que fundamente os capítulos posteriores.

2.2.1 A tipologia de Karlsson (2007)

O interesse por aglomeração e distribuição da atividade econômica vem desde o século XIX com estudos de autores como Ricardo, Launhaedt, von Thünen, Marshall, Weber, Ohlin, Hoover, Crisaller, Palander, Lösch, Isard and Beckmann, (Karlsson, 2007 e Teixeira e Cruz, 2007). Os conceitos e abordagens trabalhados envolvendo o termo cluster variaram a depender dos contextos particulares em que tem se desenvolvidos então segundo

¹ Região interna está sendo usada como sinônimo de hinterlândia, do conceito inglês *hinterland*, que se trata em da área atrás do porto de onde este pega carga para exportação e para onde o porto envia cargas de importação. Faz parte da área de influência do porto. McCalla (1999)

Karlsson(2007), Gordons e McCann(2000) agruparam as principais enquadramentos do conceito. Esses agrupamentos são:

- “O modelo clássico de pura aglomeração” onde as características da própria aglomeração geram economias de escala e escopo e externalidades via mercado local e via a proximidade geográfica (*local spillovers*);
- “O modelo do complexo industrial” no qual os custos de transações das firmas vão reduzindo dado à frequência das relações de venda e compra que faz com que a confiabilidade aumente;
- “O modelo do clube” se referindo ao modelo de redes sociais no qual a aglomeração induz a cooperação e a inovação beneficiando as firmas no cluster.

Apesar dessa tipologia usada por Karlsson (2007), o mesmo deixa claro que:

As três noções de cluster devem coexistir [...] e mesmo sendo possível distinguir analiticamente os três modelos de cluster puro é importante perceber que clusters industriais na realidade, freqüentemente, exibem ricos, mas complicadas e integradas características, das quais a maioria deve ser difícil de criar ou influenciar por medidas políticas [...] elas são únicas e resultado de específicas circunstâncias históricas. (KARLSSON, 2007, p.3) (tradução nossa)

Para justificar o porquê de firmas se aglomerarem e, assim, surgirem os clusters, Karlsson (2007) cria duas abordagens. i) a abordagem baseada na escala e ii) a abordagem baseada no recurso.

2.2.1.1 A abordagem baseada na escala

Na visão de Karlsson (2007), a abordagem baseada na escala envolve tanto conceitos de economias internas e economias externas para explicar o surgimento de clusters. As economias internas são relacionadas com firmas individuais devido a fenômenos tecnológicos que aumentam a produtividade da mesma, entretanto para Krugman (1991) e Chamberling (1933), segundo Karlsson (2007) não bastava ter uma diminuição do custo unitário que aumente a produção, era necessário que a produção se relacione com o tamanho da demanda potencial, pois essas firmas individuais “[...] buscam por regiões funcionais com mercados potenciais² grande o suficientes para produzir com lucro e as quais muitas firmas queiram se localizar desenvolvendo assim um grande mercado potencial [... dado a existência de] tipos de

² Mercado potencial interno é, segundo Karlsson (2007), uma medida de das oportunidades de mercado existentes dentro da região funcional levando-se em conta o grupo de produtos ou atividades econômicas.

bens e tipos de serviços que são conectados com altos custos de transação geográficos, o que implica que é o mercado potencial intra-regional que determina se a produção rentável é possível ou não na região”. (KARLSSON, 2007, p. 6) (tradução nossa)

O conceito de economias externas de escala, ou retornos crescente de escala, relacionado com aglomeração econômica foi inicialmente tratado por Marshall, segundo Karlsson (2007), onde “... firmas operando sobre retornos constante de escala podiam se beneficiar de economias externas positivas a partir de *outputs* de outras firmas numa mesma região...” (Chipman, *apud*, Karlsson, 2001, p. 6) (tradução nossa). Segundo Karlsson (2007), para Marshall quando uma atividade está aglomerada, um mercado para fatores é atraído para o local devido aos altos custos de transação geográfico e devido a frequência das transações, o que faz com que as firmas fornecedoras de insumo tenham suas próprias economias internas de escala. Além disso, há um fornecimento de mão de obra mais barata, há facilidade de se encontrar mão de obra especializada, visto o poder de atração do cluster, e há também uma absorção de informação e conhecimento devido à relação intensa entre os membros. Essa abordagem baseada na escala, explica a aglomeração de firmas a partir da existência de externalidades positivas.

2.2.1.2 A abordagem baseada nos recursos

Para o autor os motivos da emergência e crescimento de um cluster estariam relacionados com o conceito de região funcional. Região funcional seria um espaço com “aglomeração de atividade e com uma infra-estrutura de transporte intra-região que permite uma maior mobilidade de pessoas, produtos e *inputs*”. (KARLSSON, 2007, p.4) (tradução nossa) Seria, em outras palavras, o limite do cluster. A partir de outro conceito, o de capacidades duráveis dos recursos, que é definido por “... recursos naturais [...] e oferta de infra-estrutura na forma de instalações e *networks*, organizações de P&D, existência de capacidades de produção com técnicas específicas e fornecimento de diferentes categorias de mão de obra... [que geram] vantagens comparativas na percepção de Ricardo e influenciam o perfil da especialização [...] da região funcional” (KARLSSON, 2007, p.5) (tradução nossa), o autor defende que o motivo de uma concentração econômica estaria relacionado com a “... abundancia de recursos inseridos dentro de uma região funcional” (OHLIN, 1933, *apud*, KARLSSON, 2007, p. 5) (tradução nossa).

2.2.2 A tipologia de Teixeira e Cruz (2007)

Partindo de uma similar análise à de Karlsson (2007), Teixeira e Cruz (2007) colocam em três dimensões principais os conceitos e definições existentes de clusters. Os autores fazem uma análise bibliométrica sobre os artigos já publicados que tratam de cluster. Teixeira e Cruz (2007) mostram que a literatura sobre cluster surgiu primeiramente no século XIX, na teoria clássica de localização, e que ganhou maior importância no período pós década de 70 e esse conceito foi se desenvolvendo com a literatura e a partir das diversas perspectivas que foram sendo desenvolvida se teve como resultado uma ampla variedade de conceitos e definições.

Teixeira e Cruz (2007) agrupam em três relevantes dimensões dos conceitos de cluster. Primeiramente, proximidade geográfica, que gera economias de escala e escopo visto para os integrantes do cluster através de especialização interna e divisão da mão de obra; a abordagem de redes sociais que levam a benefícios de compartilhamento de tecnologias, mão de obra, infra-estrutura, transmissão de conhecimento dada à proximidade; e, finalmente, a abordagem institucional e inovação de sistemas, que explica o conceito de cluster como uma rede de agentes ou baseada no caminho tecnológico e na história e cultura da região.

Num segundo momento o autor considera que as pesquisas envolvendo cluster tiveram três principais abordagens principais. Essas abordagens são focadas i) em recursos, ii) em redes sociais e em iii) instituições e sistemas.

2.2.2.1 Abordagem focada nos recursos

Segundo Teixeira e Cruz (2007), a abordagem focada nos recursos foi desenvolvida pela teoria clássica e neoclássica, onde os modelos de localização têm relação com matérias-primas e fatores de produção. “Com a localização baseada em modelos estáticos e com pressupostos de mercado competitivo e retornos constantes de escala” (BOSCHMA; FRENKEN, 2006, *apud*, TEIXEIRA; CRUZ, 2007, p. 5) (tradução nossa) buscaram construir um modelo para explicar o motivo que leva atividades econômicas a se aglomerarem.

“Ocorreu que os modelos clássico e neoclássico foram genéricos a todos os setores por analisarem todos os fenômenos de localização industrial.” (MCCANN, 1999, *apud*,

TEIXEIRA; CRUZ, 2007, p.5) (tradução nossa). Estudos mais recentes também buscaram fornecer uma abordagem geral analisando o fenômeno da localização a todos os setores de atividade.

Krugman (1991), um dos autores que desenvolveu a nova geografia econômica, segundo Teixeira e Cruz (2007), desconsideram os pressupostos de concorrência perfeita e retornos constantes de escala. Segundo Silva (2004), ele reconhece a importância dos conceitos de Marshall, mas o reformula defendendo que “[...] a concentração geográfica nasce, basicamente, da interação entre rendimentos crescentes, custos de transporte e a demanda [...]” (KRUGMAN, *apud*, SILVA, 2004, p. 141/142) (tradução nossa).

2.2.2.2 Abordagem focada em redes

Outro assunto de pesquisa sobre cluster definido por Teixeira e Cruz (2007) como questão principal de pesquisa foca nas redes sociais, que teve uma maior participação na década de 1970's e 1980's. Nesse período segundo as autoras, se deu maior ênfase em elementos relacionais e sociais focando em redes sociais e na natureza das interações entre as firmas e não mais focando em recursos físicos.

A geografia ficou compreendida como “... um fenômeno onde processos sociais e interação acontecem”. (TEIXEIRA; CRUZ, 2007, p. 7) (tradução nossa) Essas interações dentro do cluster permitem um compartilhamento de mão de obra, tecnologia e infra-estrutura que beneficiam os integrantes do cluster. Os trabalhos passam a usar dados empíricos e estudo de caso e a base teórica é sociológica.

2.2.2.3 Abordagens baseadas em “instituições” e “sistemas”

No período de 1990's até o período atual, Teixeira e Cruz (2007) perceberam um foco em pesquisas com o surgimento de novas abordagens sobre as regiões onde não só a cultura e as instituições são fatores determinantes da localização, mas também caminhos históricos e trajetórias tecnológicas. (BOSCHMA; FRENKEN, *apud*, TEIXEIRA; CRUZ, 2007, p.7) Posteriormente com abordagens sistêmicas e sobre sistemas de inovações que foca no papel das interações entre os diversos agentes no sistema de inovação como fatores desse processo.

Desenvolveram então pesquisas com foco em instituições e sistemas de inovação que consideram como fatores que influenciam a localização da firma as instituições, a cultura, conhecimento tácito, caminhos históricos e tecnológicos, assim, influenciando a evolução do cluster. Boschma; Frenken, *apud*, Teixeira; Cruz, (2007). Estaríamos nos movendo para um à análise mais sistêmica e institucional devido ao fato de que uma maior dinâmica das regiões vem sendo fundamentada em mais bens intangíveis e complexos como conhecimento, criatividade e processos de inovação. Scoot (2007), *apud* Teixeira e Cruz (2007).

2.3 CONCEITUANDO CLUSTERS

Como mostrado acima, existe uma diversidade de conceitos de clusters, Ellison e Glaeser (1997), segundo Karlsson (2007), afirmam que a única questão que não gera confusão sobre o conceito de cluster é que este é geralmente concebido como uma concentração espacial não randômica de uma atividade econômica. Para Martin e Sunley (2003), segundo Sugden, Wei e Wilson (2006), pior do que isso, há um uso caótico do termo “cluster”, pois este estaria sendo visto como um remédio para todos os males econômicos para que uma região atinja desenvolvimento.

Para Krugman (1991), segundo Langen (2003), cluster é definido como uma concentração regional de atividades econômicas relacionadas que induziria a externalidades por aglomeração. Com um conceito similar ao de Krugman (1991), Porter (1998), segundo Langen (2003), conceitua o cluster como “[...] uma concentração espacial de um grupo de firmas competindo em uma mesma indústria ou em uma indústria relacionada através de relações verticais e horizontais [...]” (PORTER, 1998, *apud*, LANGEN 2003, p. 23) (tradução nossa), que seria uma vantagem competitiva da região devido à rede de relacionamentos baseada na competição e cooperação.

O conceito de cluster utilizado por Langen, (2003) para tratar o cluster portuário é de que o cluster é de [...] uma população concentrada geograficamente e mutuamente relacionada com unidades de negócios, associações e organizações públicas (-privadas) centradas em torno de uma distinta especialização econômica.” (LANGEN, 2003) (tradução nossa)

A conceituação de Sugden, Wei e Wilson (2006) se alinha com a idéia de Langen (2003), no ponto em que afirma que um cluster existe em uma localidade se esta tem uma gama de organizações e instituições interconectadas focadas numa atividade produtiva, e no ponto em que fala das relações entre os atores econômicos (firmas, organizações públicas em diferentes níveis de governo, organizações privadas, instituições e pessoas). Entretanto, há um foco maior de Sugden, Wei e Wilson (2006) para análise das relações de poder dentro de um cluster, ou seja, as relações entre os agentes e entre esses agentes e as entidades pertencentes ao cluster, mas não residentes no mesmo.

Para Sugden, Wei e Wilson (2006), uma abordagem qualitativa das relações em cluster não vem recebendo atenção devida, e para os autores isso é um equívoco, pois uma análise das relações de poder seria mais importante do que os aspectos geográficos e industriais de um cluster. Haveria na literatura trabalhos com foco na governança, mas estes seriam equivocados por mostrar relações simétricas e ausência de firmas verticalmente integradas, o que generalizaria a idéia de que as relações em um cluster sempre são cooperativas e competitivas.

Como os clusters são uma unidade de análise largamente usada com a intenção de se atingir desenvolvimento econômico para uma região e, segundo Sugden, Wei e Wilson (2006), a governança teria um papel central para no processo de desenvolvimento de uma região, então a governança seria a questão mais importante para se atingir o desenvolvimento econômico de um cluster, com foco principalmente no processo e no poder de tomada de decisões estratégicas.

Finalizando a conceituação de cluster, no nosso entendimento, o conceito de cluster de Langen (2003), citado acima, é o que mais se adapta a uma análise do porto, pois como temos por objetivo entender a essência da governança portuária na cidade de Salvador, e acreditamos que o conceito é o que mais engloba aspectos da visão de Sugden, Wei e Wilson (2006).

2.4 O CONCEITO DE CLUSTER REFERENCIADO AO PORTO MARÍTIMO: DESENVOLVENDO O CLUSTER

Nesta seção se discorrerá sobre o cluster portuário, baseando-se no conceito escolhido anteriormente. A literatura aplicando uma análise de cluster a um porto marítimo, como visto na seção 2.1, é bastante limitada. Peter De Langen é um dos poucos estudiosos a trabalhar o conceito, e é baseado em seu trabalho **The Performance of Sea Ports Clusters** que vamos trabalhar o cluster portuário.

Ao trabalhar com um cluster relacionado com alguma especialização econômica, como cluster do turismo, da saúde, portuário, entre outros, é necessário desenvolver as características particulares de cada especialização e localização mostrando os agentes, a região funcional e as atividades que fazem parte do cluster. Para Langen (2003), clusters são construídos, pois não existem fronteiras naturais para delimitar os mesmos, sendo necessário criar métodos para defini-las, sendo assim, iremos desenvolver o método de Peter Langen (2003) para se “construir” um cluster.

2.4.1 O método de construção de um cluster de Peter Langen (2003)

A metodologia utilizada pelo autor para definir os limites de um cluster segue quatro passos. Primeiramente, se define uma especialização econômica e uma região a ser trabalhada. O autor aconselha definir uma especialização econômica primária, pois essa pode ser redefinida quando for se estudar as atividades econômicas importantes para o cluster.

O segundo passo seria definir as atividades econômicas envolvidas no cluster, a partir da definição da especialização do mesmo, e as organizações não empresariais³ pertencentes ao mesmo. Para definir essas atividades há quatro principais ferramentas indicadas pelo autor que podem ser combinadas ente si. São estas: i) A análise da presença de associações é definida por Langen (2003), como uma análise prática, a qual busca, a partir da “[...] composição de uma estrutura de associações regionais de empresas diferentes e complementares [...]” (LANGEN, 2003, p.13) (tradução nossa) de indústrias específicas,

³ O autor classifica a população de um cluster em unidades de negócios (*business units*) e em organizações não empresariais (*non-business organizations*) no entorno de uma especialização economia particular, sendo a primeira um sinônimo de empresas, mas se referindo a parte de firmas que estariam fora do cluster, como filiais, matrizes, etc, evitando assim que a população do cluster esteja em diversos clusters. Já as organizações não empresariais são compostas por associações e organizações públicas e público-privadas.

entender quais são atividades econômicas incluídas no cluster; ii) A análise de *Input-Output* parte para um entendimento das transações entre as atividades econômicas; iii)) A análise da estrutura da cadeia de valor é qualitativa e parte da idéia de Roelandt and Den Hartog (1999), segundo Langen (2003), que diversos clusters se consistem de varias atividade econômicas que pertencem a uma mesma cadeia de valor e iv) A análise do quociente de localização que mostra a extensão da região que é especializada nas atividades econômicas incluídas no cluster.

Para a definição de organizações não empresarias, Langen (2003), diz que devem ser incluídas associações cujos membros estão predominantemente incluídos na população do cluster e organizações públicas e público-privadas que tenham fortes ligações com unidades de negocio pertencente ao cluster.

O terceiro passo para se construir um cluster seria definir a região relevante do mesmo. Este conceito é similar ao conceito de região funcional trabalhado por Karlsson (2007), ou seja, seria ao limite do cluster. Um método preciso para se achar a região relevante (Figura 1) seria fazer uma “... divisão do número de firmas nas atividades do cluster em um município pelo número total de firmas no município... [para se chegar]... à proporção relativa de atividades do cluster em um município... [, assim]... áreas com uma grande proporção relativa são incluídas na região relevante do cluster.” (LANGEN, 2003, p.15) (tradução nossa)

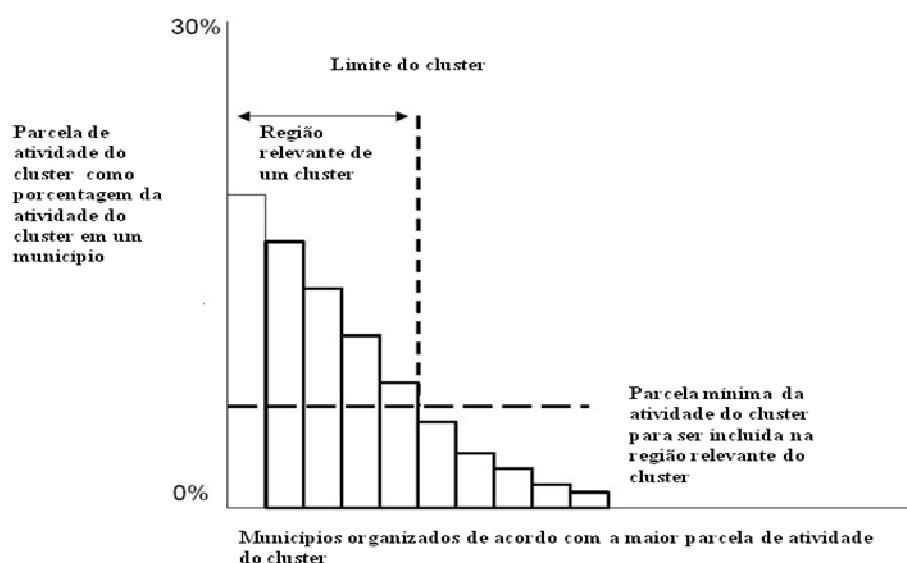


Figura 01 - Delimitando a região relevante do cluster
Fonte: Langen (2003)

O ultimo passo na construção do cluster de um cluster, segundo Langen (2003), é identificar a população do cluster. Essa população é composta pelas unidades de negócio, que estão localizadas área relevante do cluster identificada acima e que atuam com as atividades econômicas pertencentes ao cluster e pelas associações e pelas organizações públicas e público-privadas definidas acima.

2.4.2 Desenvolvendo o cluster portuário

Seguindo a metodologia demonstrada acima, Langen (2003), define, primeiramente, como especialização central do cluster portuário a chegada de bens e navios. A partir dessa definição, o segundo passo é definir as atividades econômicas relacionadas com a chegada de bem e navios e analisar seus graus de ligação. Segundo o autor, a especialização central do cluster portuário atrai atividades econômicas relacionadas e por isso Fujita (1999) e Krugman (1995) teriam mencionam o papel do porto como um causador de aglomeração em cidades.

O autor define as atividades de carregamento e descarregamento de navios e cargas como atividades fortemente relacionadas com o cluster e por isso estaria incluída no mesmo. Dando continuidade à definição das atividades pertencentes ao cluster portuário é feita pelo autor uma análise das associações do cluster e dentro dessas associações, cinco grupos de atividades são identificados. São estas: i) Atividade de movimentação de carga; ii) atividades de transporte; iii) atividade de logística; iv) atividade de manufatura e v) atividade comercial.

Na seqüência, o autor faz uma análise qualitativa da cadeia de valor para definir o grau de relação com a especialização central do cluster portuário e chega as seguintes conclusões:

- 1) As atividades de transporte são fortemente relacionadas com a especialização central do cluster portuário, pois faz parte da cadeia de valor ao ser necessário transporte interno para a hinterlândia. Assim, firmas de transporte de mercadorias localizadas na região do porto estão incluídas no cluster;

- 2) A atividade logística tem forte ligação com cluster portuário, pois em sua maioria são realizadas nos portos dada a diferença de escala entre os moldais marítimos e os terrestre e a busca de redução de custos;

3) A atividade industrial é relacionada fortemente com a atividade portuária se a firma envolvida dependa da atividade portuária para ter acesso aos seus insumos e esteja localizada no porto com o intuito de diminuir custos de transporte por terem produtos com baixo valor agregado onde geralmente o custo do transporte é proporcionalmente alto;

4) A atividade industrial também é incluída no cluster portuário se a mesma usa matéria-prima oriunda do porto e se está na região do mesmo, com um dado grau de dependência da especialização principal do porto⁴ e

5) A atividade comercial é incluída como atividade relacionada com a especialização principal do cluster quando envolve o comércio de produtos que necessitem de movimentação de carga e armazenamento⁵.

Seguindo a metodologia de Langen (2003) na construção de um cluster portuário se busca identificar as organizações não empresariais, que seriam as associações e as organizações públicas e público-privadas. Essas associações são entidades cujos membros estão predominantemente incluídos na população do cluster que seriam: As associações empresariais de corretores, de operadores portuários e de transportadoras, associações do cluster portuário, de promoção à exportação, associações de pesquisa, etc. As organizações público-privadas seriam os centros de inovação e os centros de capacitação de recursos humanos⁶ e as organizações públicas seriam a autoridade portuária, os centros de educação, serviços de pilotagem marítima, controle de tráfico, etc.

Finalizando a construção do cluster portuário, seguindo os passos acima detalhados, Langen (2003), “constrói” a área relevante do cluster mostrando, que é formada pela áreas primárias do porto (cais e terminais), onde se concentra a atividade de movimentação de cargas, pelo distrito empresarial da cidade portuária, pelas nas zona logísticas e linhas secundária de transporte próximas a área primaria do porto e pelos municípios que sejam próximos ao porto

⁴ Essa conclusão do autor é feita juntamente com uma análise de localização onde se calcula a porcentagem de firmas de uma dada atividade econômica nas regiões portuárias de um país. O autor afirma que algumas atividades industriais e atividades comerciais são incluídas no cluster independente dessa análise de localização, mas porque existem outros argumentos para incluí-las no cluster portuário.

⁵ IDEM 4

⁶ Tradução para *Labor pools*.

e que tenham uma concentração de atividades relacionadas com a especialização central do cluster portuário. Já a população do cluster é feita de maneira a selecionar as firmas que tenham como atividades principais as então selecionadas pelo autor como pertencentes ao cluster portuário. A tabela 1 sumariza as principais atividades das firmas apresentada pelo estudo de caso de Langen (2003)⁷:

⁷ Langen(2003) estuda o cluster portuário de Durban, Rotterdam e do Mississippi.

	Atividade
Movimentação de carga	Atividade de carga, descarga e transbordo
	Atividade de pilotagem
	Engenharia portuária
	Rebocadores
	Movimentação de carga
	Estivadores
	Reparação de tanques e recipientes
	Operação portuária
Transporte	Serviço de transporte marítimo
	Transporte ferroviário
	Transporte rodoviário
	Fabricação, aluguel e venda de contêineres
	Depot
	Corretores de navios e cargas
	Companhias marítimas e agentes
Logística	Logística e armazenagem
	Serviços de consultoria logística
	Serviços de distribuição e embalagem
Indústrias	Refino de petróleo
	Fabricação de carvão coque
	Fabricação de produtos químicos
	Produção de aço e ferro
	Construção e reparação naval
	Fabricação de automóveis
	Fornecedores especializados para a indústria portuária
	Firmas que usam commodities como insumo
	Indústria petroquímica
Comercial	Intermediários no comércio de petróleo e combustíveis
	Intermediários no comércio de insumos brutos para indústria alimentícia
	Intermediários no comércio de produtos químicos
	Intermediários no comércio de metais e minérios
	Comércio de commodities
	Agentes comerciais relacionados com o porto

Figura 02 - As principais atividades das firmas pertencentes ao cluster portuário
 Fonte: Langen (2003)

Além das firmas que tem como atividade principal as atividades discriminadas na tabela 1, a população é composta pelas associações e pelas organizações públicas e público-privadas, definidas anteriormente, que estão localizadas na área relevante do cluster. Conclui-se assim a “construção” do cluster portuário, seguindo a metodologia e a análise de Langen (2003). Em suma, pode-se dizer que o cluster portuário é composto da área de influência, ou seja, a área que alimenta o porto de cargas e é alimentada pelo mesmo e a área da cidade que interage diretamente com o porto.

3 GOVERNANÇA PORTUÁRIA

No presente capítulo se apresentará um aparato teórico sobre a governança portuária, para posteriormente, no quarto capítulo, se analisar o caso do cluster portuário de Salvador, Bahia. Na primeira seção iremos justificar o uso do termo governança, que passou a ser usado com as recentes mudanças institucionais, e introduzir o conceito. Posteriormente trataremos das abordagens de governança como foco nos modos de governança e com foco no processo e poder da tomada de decisão estratégica.

Na segunda seção iremos desenvolver a abordagem de governança aplicada ao porto, primeiramente mostrando quando o conceito começou a ser usado aos portos marítimos, e na seqüência mostrando como a governança é um fator importante para o desenvolvimento do cluster portuário.

3.1 INTRODUZINDO A ABORDAGEM DE GOVERNANÇA

Nos últimos 25 anos ocorreram diversas mudanças institucionais e políticas, como a adoção de política de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais devido a diversos fatores, entre eles a crise fiscal brasileira dos anos 80. Juntamente com isso, ocorreu uma “[...] crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional para os governos locais, impulsionando profundas transformações nas instituições de governo local do país [...]” (SANTOS JUNIOR, 2000, p.27.) Essas transformações tinham como intuito uma maior autonomia dos municípios e uma descentralização administrativa com o “[...] estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, notadamente vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores da sociedade civil [...]” (SANTOS JUNIOR, 2000, p.29)

Emerge então novas representações teóricas sobre a gestão de cidades diferente das fundamentada em abordagens neoliberais, onde passam usar o conceito de governança. Estas representações influenciam nas instituições locais do governo criando novos arranjos que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais fazendo surgir [...] um novo regime de ação pública, decorrente do novo papel exercido pelo poder público e pelos

atores sociais [exigindo] a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões.” (HAMEL,1999 *apud* SANTOS JUNIOR, 2000 ,p.62.).

Santo Junior (2000) resume em dois os sentidos atribuídos a governança, sendo o primeiro relacionado à capacidade de ser estado e o segundo relacionado à interação entre o governo e a sociedade, no sentido de cooperação entre os atores buscando a gestão. Assim, esta última abordagem inclui não só as instituições formais, mas “[...] incorporam na análise, além do próprio mercado, as redes sociais e as associações, ao mesmo tempo em que consideram as redes informais como variável fundamental na explicação do desempenho econômico.” (SANTOS JUNIOR 2000, p. 62.) Para Santo Junior (2000), o primeiro sentido é muito pobre, pois não mostra a importância da relação entre o governo e a sociedade, sendo apenas um estudo a mais sobre ações do governo, o que concordamos, sendo então melhor definido governança a partir do segundo sentido acima citado.

3.1.1 Abordagem focada nos modos de governança

A linha de abordagem do segundo sentido atribuído a governança é utilizada por Langen (2004 e 2003) em seus trabalhos. O autor trabalha com a governança de um cluster, conceito este trabalhado no capítulo 2. Langen (2003) cita uma interessante definição para governança de Jessop (1997), que a conceitua como uma “[...] interação colaborativa entre *stakeholders*⁸[...]” (LANGEN, 2003, p.53) (tradução nossa), mas define governança do cluster como “[...] um mix de relações entre os vários mecanismo de coordenação usados em um cluster.” (LANGEN, 2004, p.2) (tradução nossa) Estes mecanismos de coordenação também são chamados de modos de governança.

Segundo Langen (2004) existem seis modos de governança e cada um tem um maior domínio de atuação definido a partir de suas vantagens e desvantagens, mas não necessariamente um modo vai ser atribuído sempre aonde se têm um maior domínio. Esses modos são: i) mercado, ii) firmas, iii) alianças interfirmas, iv) organizações público-privadas, v) organizações públicas e vi) associações. Para Langen (2003) “As associações, os parceiros público-

⁸ *Stakeholder* é um termo muito usado quando se fala em governança e significa população interessada ou agentes interessados.

privados e as organizações públicas são os modos de governança melhor equiparados para resolver problemas de ação coletiva (PAC)⁹” (LANGEN, 2003, p. 62) (tradução nossa).

As associações são definidas por Langen (2003) como “[...] veículos de ação coletiva [...]” (LANGEN, 2003 p. 62) (tradução nossa), e tem como vantagens a busca de objetivos coletivos, que são específicos para os membros de uma associação, e tem como desvantagens a existência do *free-rider* (*carona*). Essas exigem tempo e capital dos membros para se estabelecer e pela idéia de Olson (1971), segundo Langen (2003), quanto maior o grupo de associados mais difícil é de se agir em conformidade com o interesse coletivo dos mesmos, mas os membros são livres para agir de acordo com seus interesses individuais. Assim, uma maneira de se formar associações de grandes grupos é fornecer incentivos individuais aos membros, com um senso de apoio ao coletivo. Os mecanismos de pressão das associações são a voz dos membros e a saída de associados, o que só acontece, segundo Langen (2003), quando as firmas estão muito insatisfeitas. As organizações públicas têm como vantagem o fato de agirem em favor dos interesses públicos, e agem quando a iniciativa privada e a regulação não são capazes de atingir resultados socialmente desejáveis. Já s organizações público-privadas tem como vantagem a combinação de competências publicas e privadas, mas tem pressão de seleção e responsabilidade limitada. O domínio é em projetos de interesse publico que requerem envolvimento privado. Langen (2003)

Os outros modos de governança citados acima (mercado, firmas e as alianças interfirmas) não são as melhores estruturas de governança, segundo Langen (2003) para resolver os problemas de ação coletiva (PAC)¹⁰ por ter capacidade de coordenação limitada. Entretanto cada um desses modos possui suas vantagens como, respectivamente, o fato de ser flexível, de possuir uma coordenação “suave” e de possuir uma coordenação relativamente efetiva para atividades que requerem diferentes capacidades.

Para Langen (2003 e 2004), a qualidade da governança de um cluster depende de dois fatores (Figura 03): i) nível do custo de coordenação e ii) o escopo ou alcance da coordenação além do preço. O nível do custo de coordenação ou do custo de transação quanto menor, melhor

⁹ Problema de ação coletiva é um conceito desenvolvido por Langen (2003), e que se refere a problemas envolvendo o cluster como um todo, ou seja, questões chaves que podem ser equiparada ao conceito de decisões estratégicas de Sugden; Wei; Wilson (2006). Eles podem ser relacionados a educação, treinamento, inovação, entre outros.

¹⁰ Idem 9

será a qualidade da governança. Esses custos são definidos por Williamson (1985), segundo Langen (2003) como: o custo da busca por parceiros, o custo de contratos específicos, o custo de monitoramento da performance e o custo de interação. Já a coordenação quanto maior melhor será a qualidade da governança do cluster “Supondo à presença de concorrência saudável. Desde que a regulação impeça colusões...” (LANGEN, 2004, p.2). Exemplos de coordenação além do preço são os investimentos em centros profissionais, compartilhamento de informações, cooperação em projetos de inovação, etc.

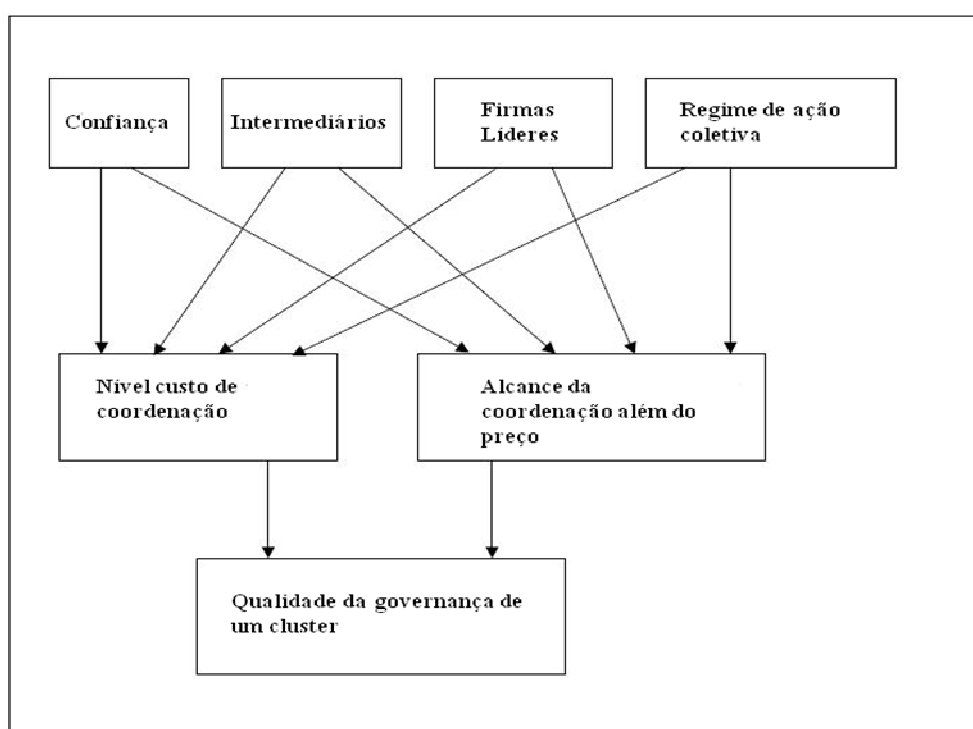


Figura 03- A qualidade da governança de um cluster
Fonte: Langen, 2003, modificado

Langen (2003 e 2004) define quatro variáveis que influenciam os fatores dos quais depende a qualidade da governança de um cluster, são estas: i) Confiança; ii) Intermediários; iii) Firmas líderes e iv) Regime de ação coletiva. Em cluster, a presença dessas variáveis faria com que houvesse uma diminuição do custo de coordenação e um aumento o escopo da coordenação. A confiança reduziria os custos de transação dada a redução de comportamento oportunistas e incerteza, por isso “muitos estudiosos de clusters define cluster como um ambiente de alta confiança e que isso melhora a performance do cluster.” (LANGEN, 2003, p.57) (tradução nossa) Já a presença de intermediários, que num cluster portuário seriam, principalmente, as associações, os corretores e os agentes marítimos, diminuiria o custo de coordenação, ao diminuir a ameaça de comportamento oportunista e diminuir o custo da busca por parceiros,

pois eles são agentes que fornece uma conexão ente dois parceiros não conectados que operam em ambientes de mercado diferentes.

A presença de firmas líderes¹¹, segundo Langen (2003 e 2004), atuaria num cluster gerando externalidades positivas para outras firmas presente no cluster, a partir dos seus investimentos, o que aumentaria a competitividade do cluster. Já um regime de ação coletiva atuaria no sentido de resolver problemas de ação coletiva (PAC), que são problemas que envolvem todos os atores do cluster. Esse regime é em outras palavras um mix de modos de governança que surge para resolver cada problema de ação coletiva Quanto mais eficiente for esse regime, melhor a qualidade da governança do cluster. Langen (2003 e 2004)

3.1.2 A abordagem focada no processo e no poder de tomada de decisão

Diferente da abordagem de Langen (2004), onde há um foco nos modos de governança e no papel destes na coordenação econômica de um cluster visando atingir o desenvolvimento, existe a abordagem de Sugden e Wilson (2003), segundo Sugden, Wei e Wilson (2006). Estes argumentam que a essência da governança é o **processo e poder** na tomada de decisão estratégica¹² de assuntos envolvendo o desenvolvimento econômico de um cluster. Esse processo de tomada pode ocorrer dentro de uma firma ou em outras instituições do cluster a depender da decisão estratégica.

O foco agora passa a ser quem tem capacidade de se envolver na tomada de decisão estratégica e quem tem a capacidade de dominar esse processo, pois as decisões são empreendidas pelos tomadores de decisões e isso determinaria o impacto produzido pela decisão na economia local. É importante entender as relações entre os atores e quem realmente atua no processo seja ele interno ou externo ao cluster, ou mesmo fora da nação.

Se houver uma “[...] concentração da tomada de decisão na mão de poucos implica falhas para governar atividades nos interesses da comunidade em geral.” (SUGDEN; WEI; WILSON, 2006, p.84.) (tradução nossa), pois o conceito de desenvolvimento, para Sugden, Wei e

¹¹ Firmas líderes são definidas por Langen (2003 e 2004) como “... centros estratégicos com uma habilidade de coordenação e com uma habilidade de conduzir mudanças.” (LOREZONI E BADENFULLER, 1995, *apud*, LANGEN, 2003, p. 59)

¹² Decisão estratégica é referenciada a partir da teoria da firma, onde se difere de uma decisão comum por ser uma decisão que determina os objetivos de uma corporação. É uma decisão chave para o cluster, que é visto como uma organização econômica. Sugden; Wei; Wilson (2006)

Wilson (2006), deriva da comunidade que esta buscando se desenvolver, enraizada em sua cultura e, por isso, buscando desejos e objetivos próprios que não podem ser escolhidos por um só lado ou externamente. É fundamental levar em conta a percepção da comunidade local.

Outra importante idéia defendida por Sugden, Wei e Wilson (2006) é de que a comunidade local deve estar engajada em realizar seu próprio potencial através da participação no desenvolvimento de suas localidades, ou seja, é necessário que elas estejam cientes da importância da participação dela no processo de interação entre os agentes como fonte para que a sua localidade atinja desenvolvimento.

3.2 GOVERNANÇA APLICADA AOS PORTOS MARÍTIMOS

As mudanças institucionais e políticas que ocorreram nos anos 80 passaram pelo setor portuário. Com o estado falido devido à crise fiscal, o sistema portuário, que era um sistema estatal, ficou sem recursos para a manutenção e expansão, ou seja, estagnado. Houve então mudanças institucionais e organizacionais com a inserção do setor privado do setor. Em 1990, houve a extinção a Portobrás¹³, passando a função de planejamento e regulação para a Secretaria de Transportes Aquaviários e a função de operação foi passada para as Companhias de Docas, em sua maioria empresas de economia mista controlado pelo estado, que atua também como autoridade portuária. Houve a lei 8.630 de 1993 que viabilizou a entrada do setor privado ao definir os portos como uma unidade individualizada, sendo o estado o dono da infra-estrutura, mas não mais prestando o serviço e houve a criação do Conselho de Autoridade Portuária. Essas mudanças institucionais descentralizam o setor e viabilizam a participação do setor privado a partir de arrendamentos e da terceirização da área portuária. Pode-se dizer que a decisão referente aos assuntos portuários se espalhou entre diversos agentes, públicos e não públicos. Além disso, a globalização impôs novos paradigmas aos portos marítimos de todo o mundo, devido a seu importante papel no sistema de trocas mundial, exigindo mudanças institucionais que "... permitam uma interação "suave" entre as unidades econômicas e geográficas." (WANG; NG; OLIVER, p.1, 2004) (tradução nossa) Essas mudanças institucionais geram efeitos na estrutura de governança existente nos portos marítimos que necessitam de adaptação para se desenvolver, e por está razão a abordagens de

¹³ Empresa holding do setor portuário, criada no governo Geisel que incorporava todos os portos brasileiros. Além disso, fiscalizava o setor.

governança aplicada aos portos vem ganhando atenção. Baltazar e Brooks (2001), Wang e Slack, (2002), Wang e Olivier (2003) *apud* Wang; Ng; Oliver (2004)

Na literatura, segundo Wang, Ng e Oliver (2004), houve três principais abordagens envolvendo governança e porto anteriores a elaborada por eles. A primeira abordagem é a de Haezendonk e Notteboom (2000), que estudava sobre a concorrência e as mudanças no setor portuário europeu, a partir do diamante de Porter. Eles perceberam que o papel do governo nacional, local e regional era tido como um fator significativo na atratividade do porto e defendem a idéia de que se deve trabalhar com vários *stakeholders* (trabalhadores, armadores, operador portuário e governo) para identificar e melhorar questões que estão afetando a performance logística do porto, mas não usaram o termo governança. O estudo, segundo Wang; Ng e Oliver (2004), negligenciava questões culturais e institucionais e o *path dependency* do setor.

A segunda abordagem é feita por Baltazar e Brooks (2001) e é voltada para o sistema portuário asiático. Como o sistema asiático foi caracterizado por um aumento das privatizações dos portos, os autores fazem uma adaptação da governança corporativa para a estrutura de *stakeholders* do porto, como se o porto fosse uma empresa. A estrutura de governança corporativa é definida como “[...] a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes na corporação como os gestores, os acionistas e os *stakeholders* e [então] se anuncia as regras e os procedimentos para a tomada de decisão nos assuntos da corporação.” (OECD, *apud* BROOKS; BALTAZAR, 2001, *apud* WANG; NG; OLIVER, 2004, p. 238) (tradução nossa) Complementando a abordagem de Baltazar e Brooks (2001), Notteboom e Winkelmanns (2002) e Wang e Slack, (2002), segundo Wang, Ng e Oliver (2004), introduzem o conceito de gestão da relação entre os *stakeholders*, com o intuito de mostrar os aspectos do processo para se atingir os objetivos da comunidade, e desenvolvem uma abordagem de governança dando mais importância maior para as variáveis culturais e sociais. Já a terceira abordagem é a de Stroker (1998), segundo Wang, Ng e Oliver (2004), considera a governança como “[...] falhas de mercado e de governo que sempre aumentam a influência e o poder de órgãos não governamentais e o papel destes na direção do desenvolvimento futuro.” (WANG; NG; OLIVER, 2004, p. 238) (tradução nossa).

Pode-se dizer que governança é tida como um conjunto de instituições e atores, pertencentes ou não ao governo, que tem responsabilidade sobre as questões sociais e econômicas,

havendo assim, uma dependência do poder dessa relação entre instituições e atores. A partir dessa visão, Wang, Ng e Oliver (2004), discutem como se dá relação de poder numa governança portuária e citam o trabalho de Wang e Slack (2002), onde se considera o porto como entidade mais importante sendo este a unidade operacional e política. Os autores criticam essa visão de considerar o porto como o lugar “[...] onde todas as ações de governança acontecem [ou seja, do...] tratamento do porto como a unidade analítica preferida.” (WANG; NG; OLIVER, 2004, p. 239) (tradução nossa)

Para Wang, Ng e Oliver (2004), dada as mudanças institucionais envolvendo a entrada do setor privado na indústria portuária tornaram necessário um reescalonamento das configurações de governança no que diz respeito a distribuição de poder entre as escalas, então eles criam um modelo de governança portuária demonstrado abaixo.

Nesse modelo existe o eixo escalar, nomeado de escala de governança, que expressa a distribuição de poder entre a escala espacial-jurisdicional. O segundo eixo nomeado de comunidade de *stakeholders*, expressa os agentes interessados no porto e as redes de negócios existentes. O último eixo é o eixo de capacidades logísticas, que é entendida como a capacidade do porto em oferecer serviços e agregar valores. Nesse modelo o autor mostrar que a capacidade logística de um porto depende do modelo de governança existente.

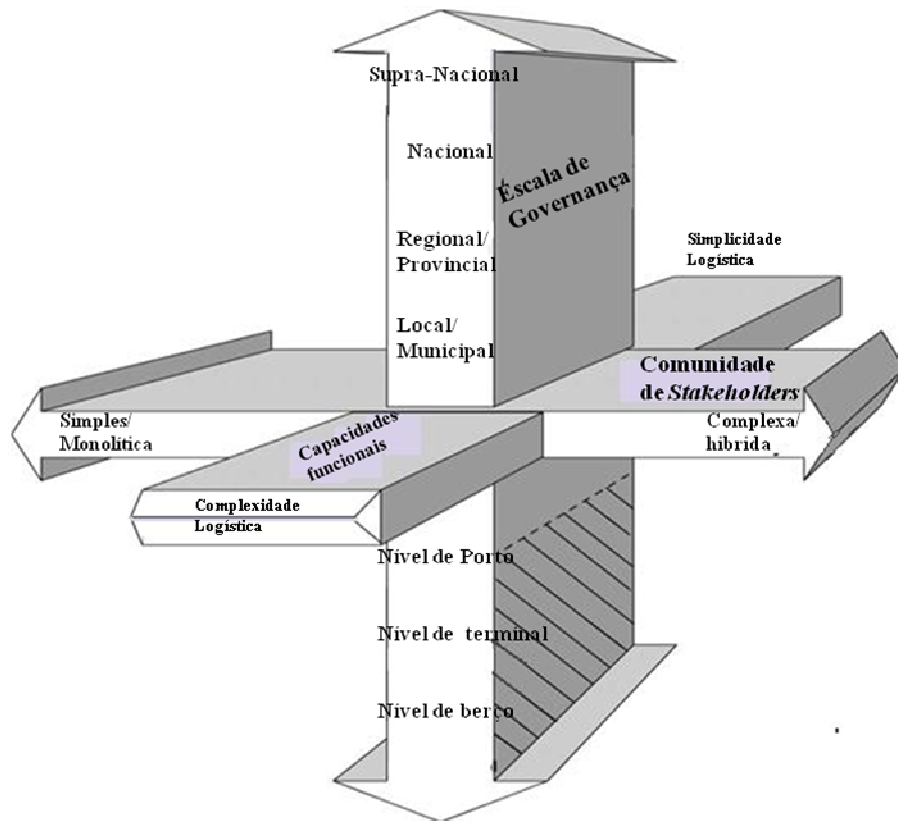


Figura 04 – Modelo de Governança desenvolvido por Wang , Ng e Oliver (2004)
 Fonte: Wang; Ng; Oliver (2004)

Pode-se dizer que a visão de Wang, Ng e Oliver (2004), não considera o porto como unidade analítica preferida, é compartilhada por Langen (2003), que estuda a governança de um cluster aplicado ao cluster portuário. Ele estuda o papel da autoridade portuária na governança do cluster portuário e também o papel de outros atores visto que para ele “[...] o comportamento da autoridade portuária é condicionado pelo comportamento de outros atores no cluster [...]” (LANGEN, 2003, p. 111) (tradução nossa), devendo esses agentes receber atenção quando se estuda o cluster portuário. Para Langen (2003)

Um porto moderno pode ser descrito como uma comunidade de empresas independentes vinculadas pelo interesse comum em assuntos marítimos. O centro dessa comunidade é uma entidade conhecida como autoridade portuária, sempre um regulador, geralmente um proprietário de terra, freqüentemente um fomentador e às vezes um operador do terminal.” (DREWRY SHIPPING CONSULTANTS, 1998, *apud*, LANGEN, 2004, p. 8) (tradução nossa)

Langen (2004) insere o conceito de gestor do cluster que é uma entidade que tenha incentivo e recursos para investir no cluster de forma a gerar benefícios ao cluster como um todo. O gestor do cluster portuário, segundo Langen (2004), seria a autoridade portuária que busca investir no cluster, pois tem suas receitas relacionadas com a performance do cluster, seja em tarifas portuárias, seja em arrendamentos, e tem incentivos visto a geração de emprego e desenvolvimento econômico para a região do porto. A autoridade portuária investe em atividades que geram benefícios para o cluster como um todo como a expansão do porto, segurança e dragagem e não busca lucro devido a seu papel institucional de incentivar a competitividade. O autor defende que a conta da autoridade portuária não deve se misturar com a do governo, este apenas deve atuar subsidiando os portos para aprofundamento da profundidade da água e melhoras na infra-estrutura.

Apesar de toda a importância atribuída à autoridade portuária, Langen (2004), salienta que é importante se considerar os outros atores vinculados, pois a autoridade portuária não é a única envolvida na gestão do cluster portuária dada as mudanças sofridas nas estruturas de governança. É necessário se considerar o papel das firmas, das associações, das outras entidades públicas e das entidades público-privadas na gestão do cluster, visto a interdependência entre esses agentes e a autoridade portuária.

Esta seção mostrou a emergência do conceito de governança aplicado a porto marítimo, que se deu devido às exigências da globalização e as mudanças institucionais ocorridas nos portos. Os agentes interessados tem se expandido e o poder de decisão referente à questão portuária foi pulverizado entre vários agentes, não só ao Estado. Agora as capacidades logísticas de um porto são influenciadas pelo modelo de governança adotado. Nesse âmbito, percebe-se a importância que todos os agentes envolvidos na questão portuária têm no desenvolvimento e na busca de soluções para que o cluster atinja desenvolvimento. No próximo capítulo analisaremos um caso prático da governança em um cluster portuário, o caso da cidade de Salvador.

4 ESTUDO DE CASO: A GOVERNANÇA PORTUÁRIA NA CIDADE DE SALVADOR

Uma maneira de entender o processo de governança é entender o processo de tomada de decisão estratégica, segundo Sugden, Wei e Wilson (2006). Então baseado no guia desses autores, de como se fazer um estudo de caso para se analisar a governança de um cluster, vamos estudar o cluster portuário de Salvador a partir do processo de tomada de decisão estratégica da atual necessidade de expansão e ampliação do terminal de contêineres.

O método escolhido para se realizar o trabalho foi o estudo de caso exploratório com base nas idéias de Win (2001), pois o objeto de pesquisa é um fenômeno contemporâneo que está inserido em um contexto na vida real onde não e pode manipular comportamentos relevantes dos atores. A estratégia analítica da pesquisa será a de seguir as proposições teóricas que nos levaram ao estudo e caso com o intuito de responder as seguintes questões: quem são os atores envolvidos no cluster a que interessa as decisões; quem se envolve no processo de tomada de decisão e em que escala está localizada; como se dá o processo de tomada de decisão; se os atores interagem e coordenam a atividade e se há conflito na tomada de decisão.

Na primeira seção iremos discorrer sobre a decisão estratégica que ira ser tomada e mostrar o problema do terminal de Salvador e o porquê da sua importância e da necessidade de ampliação. Na segunda seção discorreremos sobre o processo em si. Primeiramente, mostraremos os atores envolvidos na atividade do cluster e como se dá a interação entre eles nas estruturas de governança existentes. Na seqüência se trará o processo decisório do estudo de caso estudado e se mostrara as principais propostas entre os atores do cluster.

4.1 A ATUAL SITUAÇÃO DO TERMINAL DE CONTÊINERES DE SALVADOR

O porto de Salvador no início do século era administrado por empresas privadas sob concessão pública da então Companhia de Docas e melhoramento da Bahia, posteriormente denominada Companhia de Docas da Bahia (CDB). Em 1977, segundo Magalhães (2008), houve uma intervenção federal e o porto de Salvador passou a ser administrado pela Companhia de Docas do Estado da Bahia, empresa de economia mista controlada pela União, mas com uma mudança na política industrial que aconteceu em todo país, substituindo o

modelo de Substituição de Importações pela Estratégia de Integração Competitiva, no qual se desejava buscar uma estrutura competitiva em termos internacionais, se tornou fundamental uma modernização dos portos públicos, pois era “através dos portos e terminais brasileiros transitavam cerca de 95% do total de exportações e importações nacionais[...]” (MAGALHÃES, 2008b, p.1) Com isso se deu a implantação da Lei 8.630/1993 (Lei de Modernização dos Portos) adaptando as mudanças da economia industrial no quadro institucional.

Os principais impactos da lei 8.630/93 no Porto de Salvador e no estado da Bahia foram: a instituição da Autoridade Portuária, sendo esta a companhia de Docas do Estado da Bahia, houve a saída da poder público da operação portuária, houve o fim do monopólio no mercado de trabalho com a criação do Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), maior participação do setor privado e se buscou uma maior descentralização da administração portuária. Este último ponto ainda não foi atingido na Bahia, mesmo “[...] com a tendência da estadualização e municipalização dos portos, trazendo a sua gestão para perto da comunidade usuária e da própria cidade, a exemplo da maioria brasileira e dos portos mais bem sucedidos em todo o mundo [...]” (VILLA, 2009b, p. 1) e mesmo considerando “[...] que atual legislação do setor permite a estadualização da gestão dos portos federais, a exemplo do que ocorreu com os do Maranhão e, mais recentemente, com o de Recife.” (MAGALHAES, 2008a, p.1) Ainda é ausente na Bahia essa delegação ao estado/ município, o que é tido por diversos autores como um fator negativo para o desenvolvimento do porto, pois deixa assuntos de interesses locais subordinados a decisões do governo central que são mais burocráticas e mais distantes dos interessados.

O porto de Salvador é tido como privilegiado por especialistas, pois tem condições naturais favoráveis. Ele está localizado na “[...] Baía de Todos os Santos [que] é a maior reentrância de águas profundas e abrigadas do Brasil e do Atlântico Sul. Ela é considerada a segunda maior baía navegável do mundo, evidentemente por conta das dificuldades conceituais; mas o substantivo é ser um dos melhores sítios do Brasil, quiçá do mundo, mas certamente entre os melhores, adequado para implantação de portos, terminais, estaleiros, marinas e atividades náuticas.” (VILLA, 2009c, p. 3) Este é um fator importante para que o porto tenha baixos custos, mas como frisa Langen (2004), existem outros fatores importantes a se considerar na performance de um porto como a governança.

Segundo Flem (2002), o porto de Salvador é onde se percebe a maior transformação dinâmica do setor portuário baiano. Esse se consolidou como um porto de contêiner, com a mudança das cargas em granéis para o porto de Aratu (exceto trigo) e com o arrendamento do terminal especializado do porto de Salvador para a WilsonSons, a partir de 2000. “A consolidação de Salvador como um porto de contêiner é muito importante para a cidade, pela capacidade de abranger um ilimitado número cargas diferentes, muitos usuários e donos de cargas e múltiplas atividades associadas.” (VILLA, 2004, p.1)

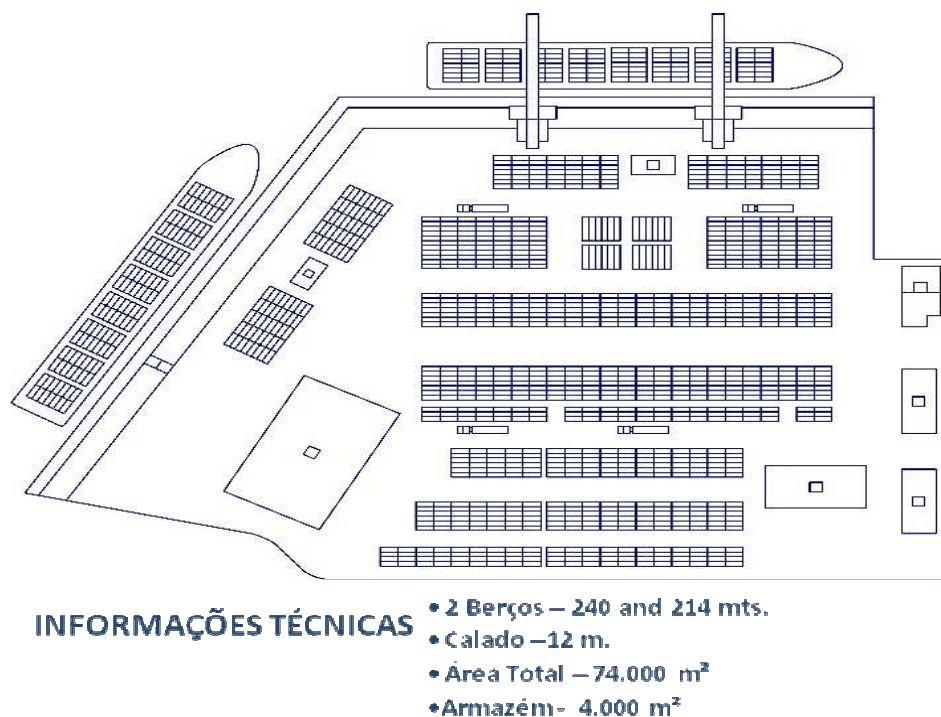


Figura 05 – Layout do terminal arrendado à WilsonSons
Fonte: TECON Salvador

O porto de Salvador, assim como a maioria dos portos brasileiros que foram arrendados, teve uma melhora na produtividade significativa nos primeiros anos de arrendamento. Antes com uma infra-estrutura envelhecida e atrasado, passou a receber investimentos na ordem de US\$ 19 milhões para aquisição de equipamentos e realização de obras de melhoria. Assim, houve significativo na movimentação de contêineres e na produtividade com relação aos anos anteriores ao arrendamento. Pode-se perceber na Figura 4 um aumento na movimentação de contêineres considerável em relação ao período anterior ao arrendamento, com médias de

80.000 TEUS¹⁴/ano movimentados após o arrendamento em comparação a uma média de 43.300 TEUS/ano movimentados no período de 1990 a 1999. Na figura 5 se percebe o aumento da produtividade do porto quando da movimentação de contêiner após o arrendamento.

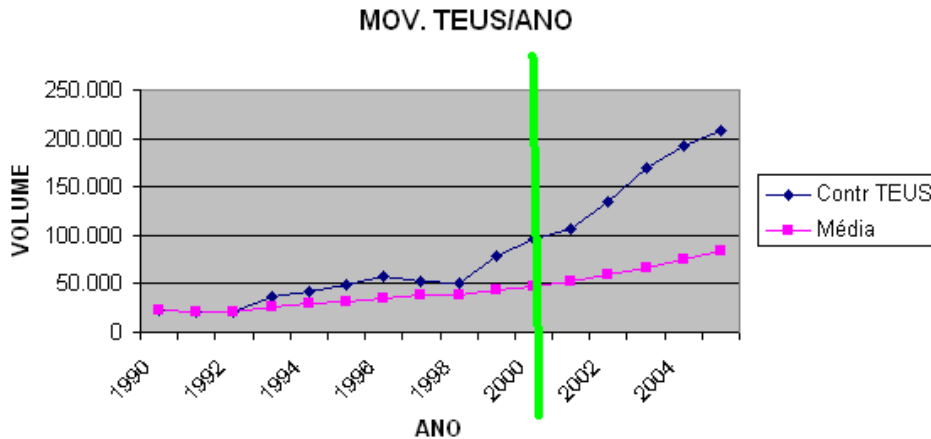


Figura 06 – Movimentação de contêineres no porto de Salvador de 1990 a 2005

Fonte: CODEBA

Elaboração: Biaso, 2006

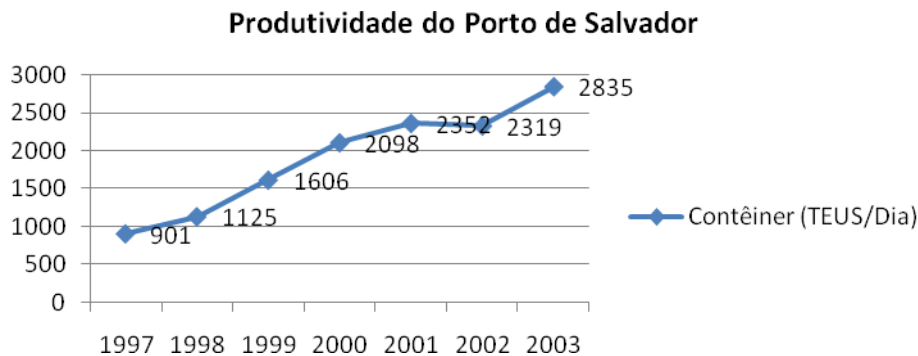


Figura 07- Produtividade Diária do Porto de Salvador na movimentação de contêineres 1997 a 2003

Fonte: CODEBA

Outros indicadores de melhora do porto no período pós-arrendamento é o aumento do número de navios porta-contêiner atendido pelo porto (Figura 6) que teve um crescimento médio de 54% no período de 1999 a 2005. Este crescimento consagra o porto de Salvador como um porto de contêiner.

¹⁴ TEUS é a abreviação de *Twenty-foot Equivalent Unit*, ou seja, unidade equivalente a 20 pés. É uma unidade padrão para medir contêineres. Existem dois tipos de contêineres, os de 20 pés e o de 40 pés.

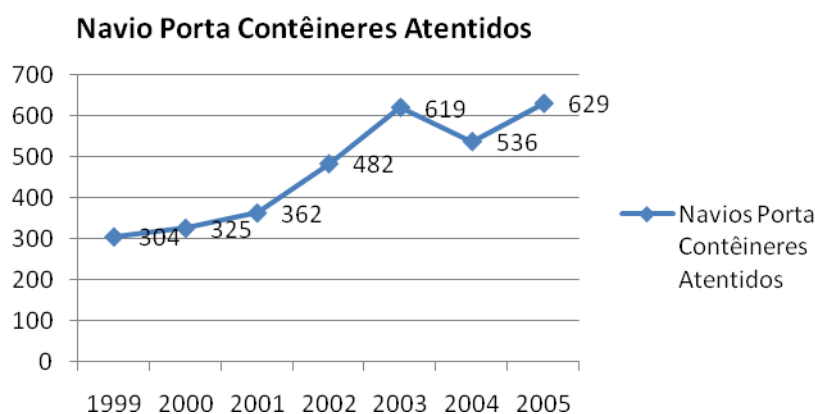


Figura 08- Navios Porta Contêineres atendidos no porto de Salvador- 1999 a 2005
Fonte: Codeba

Apesar dessa inicial melhora atribuída ao arrendamento do terminal de contêiner, este foi sendo alvo de reclamações por parte dos usuários, armadores e a comunidade envolvida com a atividade do terminal. As quais são em parte debitadas ao fato de que “[...] a maioria dos importantes arrendamentos precedeu a criação da agência reguladora.” (VILLA, 2003, p.1), o que tem levado a deficiência na prestação dos serviços e a reclamações tais como: cobrança de tarifas indevidas, aumento excessivo de preços das tarifas portuárias, queda na produtividade com filas de carretas e navios, fatores condicionados a ausência de concorrência intra-porto, aspectos que ficam fora da nossa na análise, embora sejam fundamentais na mobilização dos interessados na tomada de decisão do modelo a ser adotado para a ampliação do porto: se optara por uma ampliação a partir de uma revisão do contrato para que a atual arrendatária amplie sua área ou se optará para que se licite um novo terminal de contêiner a outra empresa interessada.

O fato que leva a necessidade de ampliação é que já em 2003, o terminal de contêiner de Salvador passou a apresentar sinais de saturação. CAIS (2008) A demanda por contêineres veio aumentando a taxas de 14,43% ao ano, no período de 2002 a 2008, impulsionada pelo crescimento do comércio exterior, conforme figura 7, e o porto não tinha capacidade de atender a essa demanda dada a sua capacidade máxima.

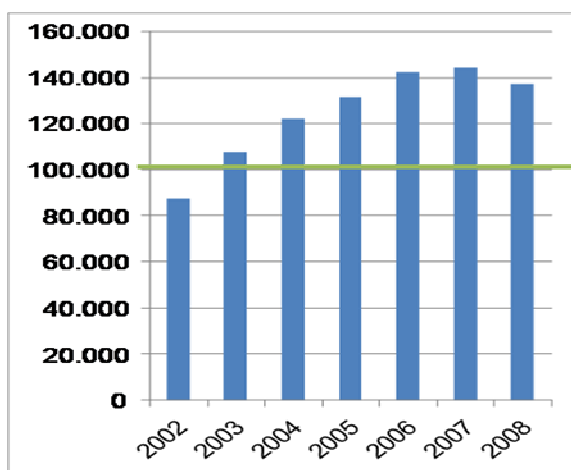


Figura 09- Movimentação de contêineres totais no porto de Salvador 2002 a 2008

Fonte: Codeba

Elaboração: USUPPORT

A capacidade efetiva do terminal de contêiner de Salvador, estimada pela USUPPORT, é de 100.000 unidades de contêiner por ano¹⁵. Pode-se dizer que a capacidade de um terminal é influenciada pela estrutura do terminal (número de berços, área para armazenagem, etc.) e pela quantidade e qualidade de equipamentos (guindastes, transtêineres, carretas). O Tecon de Salvador hoje possui um berço especializado para a atracação de navios porta contêineres e possui dois portêineres (guindastes especializados na retirada do contêiner do navio). Comparando a capacidade do porto de Salvador com os portos do nordeste concorrentes, se nota que Salvador possui um número inferior de berços e de guindastes, mesmo tendo uma participação no comércio exterior do nordeste cinco vezes maior que dos seus concorrentes.

Tabela 01 – Comparativo dos principais estados do Nordeste

	PIB NE(1)	COMEX NE (2)	BERÇOS	GUINDASTES
BAHIA	32,4%	51,6%	1	2
CEARÁ	14,6%	10,3%	4	6
PERNAMBUCO	17,8%	10,4%	2	4

Notas:

1 – IBGE 2005

2 – MDIC/Secex 2007

Fonte: Antaq, APM, Codeba, Porto de Suape e Tecon Salvador

Elaboração: USUPPORT

¹⁵ A capacidade de movimentação de contêiner do Tecon Salvador é muitas vezes igualada a capacidade do próprio porto, pois a atuação de outros operadores no terminal veio se reduzindo a uma atuação desprezível.

Outro gargalo presente no porto de Salvador é a atual necessidade de dragagem para aumentar a profundidade de 12 metros do berço e viabilizar a entrada de navios maiores operados pelos armadores. Essa questão finalmente está sendo resolvida com a o lançamento do edital de licitação para aumentar a profundidade do porto de Salvador para 15 metros, que deveria ter sido finalizado em abril de 2009, segundo Magalhães (2009a), mas ainda não saiu.

Como consequência dos gargalos do porto tem-se as filas de carreta e de navios. As primeiras chegam a oito horas de espera, segundo a Barreto (2008). Já filas de navios porta contêiner também vêm sendo uma constante no dia a dia do terminal do porto de Salvador, causado pela baixa produtividade do terminal e pelo aumento da demanda. Essas filas (ver figura 9) geram grandes prejuízos para os usuários estimados, segundo a Associação de Usuários dos Portos da Bahia (USUPORT), em 15,5 milhões no ano de 2007 devido à demurrage¹⁶.

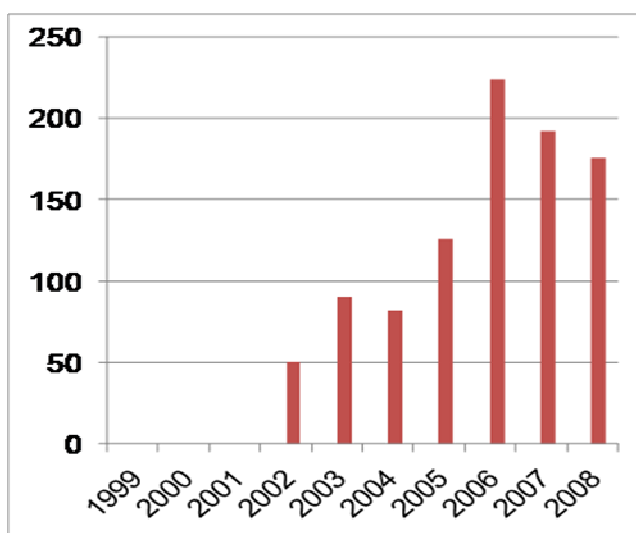


Figura 10- Espera por dias dos Navios porta contêineres no porto de Salvador. 1999-2007.

Fonte: CODEBA

Elaboração: USUPORT

Outra consequência das condições do porto de Salvador é refletida nas cargas contêinerizadas baianas que são transportadas por porto de outros estados. Essa questão vem se agravando com o passar dos anos, como se pode ver na Figura 8. Isso representa uma “fuga” de cargas baianas na busca de portos mais eficientes que o terminal baiano, impactando na receita portuária baiana. Os estados que mais movimentam cargas baianas são Ceará (Pecém),

¹⁶ Demurrage é um custo relativo ao tempo além do definido no contrato que o armador permanece esperando para atracar no porto escolhido pelo usuário.

Pernambuco (Suape), Rio de Janeiro e Santos. Atraso (2008) Essa “fuga” de cargas ocorre por parte dos usuários que preferem pagar transporte terrestre para levar a carga para outro porto do que depender de um terminal que não garante prazos e que tenha limitações nas operações. Barreto (2008)

Tabela 02- Cargas contenerizáveis baianas movimentadas por portos fora da Bahia- 2002 a 2007.

Cargas Containerizadas do Comércio Exterior da Bahia						
Porto	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bahia	732	843	859	933	1.036	1.513
Fora da Bahia	300	358	533	543	615	650
% Fora BA	29%	30%	38%	37%	37%	30%

Fonte: Secex/MDIC
Elaboração: USUPPORT

Com toda essa situação “caótica”, o porto de Salvador vem perdendo espaço no cenário nordestino, perdendo espaço para os portos concorrentes. Houve uma queda na movimentação de contêineres em 2008 pelo porto de Salvador, segundo Magalhães (2008a), e, além disso, a Autoridade Portuária do Estado vive no descaso com uma alta rotatividade de presidentes e a cinco meses está sem um. Essa perda de espaço pode ser refletida na Figura 11, que mostra uma diminuição da movimentação de contêineres de Salvador e uma crescente movimentação por parte dos portos de Pernambuco e Ceará.

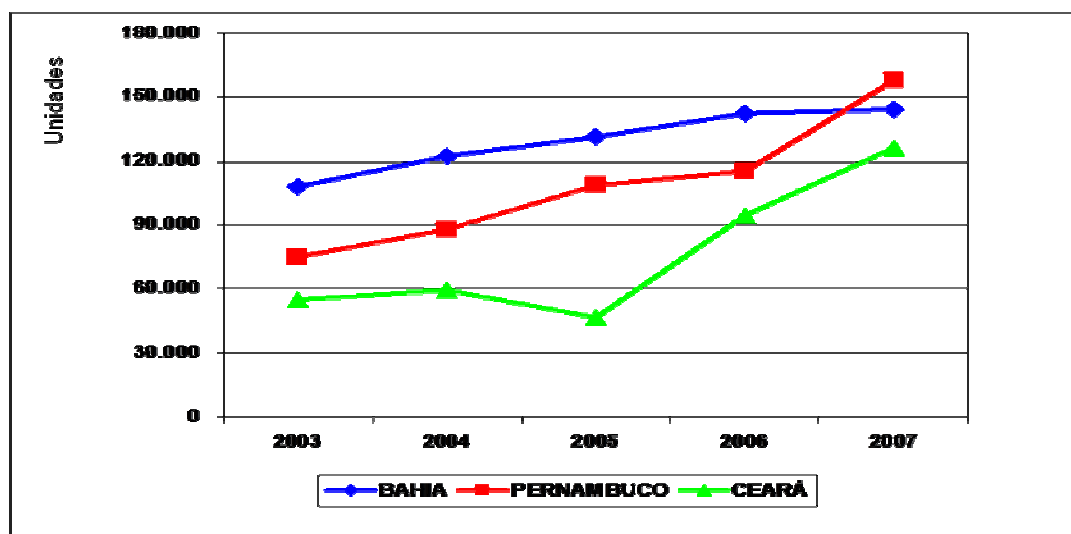


Figura 11- Movimentação de contêineres por estado – 2003 a 2007

Fonte: ANTAQ
Elaboração: USUPPORT

Tornou-se então a ordem do dia para os agentes envolvidos na questão portuária baiana, usuários, governo, Federação das Indústrias, operadores, armadores e trabalhadores a ampliação e modernização do porto de Salvador para o atendimento de contêineres, visto a importância deste para a economia baiana e os interesses dos agentes envolvidos. É, a partir desta situação, que vamos estudar as estruturas de governança existentes na busca de uma solução para a necessidade de ampliação e modernização do porto de Salvador, com foco no processo de tomada de decisão dessa questão.

4.2 O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO ESTRATÉGICA NO CLUSTER PORTUÁRIO DE SALVADOR

Para entender o processo de tomada de decisão estratégica em como se dará a expansão e ampliação do terminal de contêineres de Salvador, primeiramente, apresentaremos os atores do cluster envolvidos no processo. Na seção 4.2.2 se identificará as principais estruturas de governança existentes no cluster portuário de Salvador e como se dá a tomada de decisão em cada uma delas. Na sequência apresentaremos o processo de tomada de decisão na atual ampliação do terminal de contêineres de Salvador e apresentaremos os dois principais posicionamentos para a ampliação do mesmo.

4.2.1 Os Atores do Cluster Portuário de Salvador

Se baseando no trabalho de Langen (2003), vamos sumarizar as principais atividades das firmas do cluster portuário, ou seja, as firmas com atividades relacionadas à especialização central do cluster portuário de Salvador com o intuito de construir as organizações empresariais que fazem parte da população do cluster. Primeiramente, definimos também como a especialização central do cluster a chegada de bens e navios, mas como o nosso estudo de caso é voltado para o terminal de contêineres limitaremos a atividade central a chega de bens e navios de contêineres. Na sequência definimos as atividades relacionadas à especialização central do cluster. Essas atividades segundo Villa (2009a), podem ser resumidas no quadro abaixo:

	População do cluster
Movimentação de carga	Trabalhadores portuários
	Despachante aduaneiro
	Despachante de navio
	Operadores portuários
	Rebocadores
	Prático (<i>pilots</i>)
	Engenharia Naval
	Engenheiro Arqueadores
Transporte e Logística	Transportadoras rodoviárias
	Transportadoras áreas
	Depot
	Seviços de lancha
	Mautenção e reparo
	Abastecimento de navios
	Fornecimento de Alimentos (catering)
	Agentes marítimos
	Comissários de cargas- Freight forward (NVOCC)
	Armazenagem
	Serviços de embalagem
	Despachante aduaneiro
	Centro de distribuição
Indústria	Indústria petroquímica
	Ferros e siderurgia
	Produtos Químicos
	Fabricação veículos
	Celulose
	Indústria de bebidas
	Indústria plástica
	Sucos e Frutas
	Indústria de moveis e estofados

Figura 12 - As principais atividades das firmas pertencentes ao cluster portuário.

Fonte: Villa (2009 a)

Elaboração: Própria

Há além dessas organizações empresariais, as organizações não empresariais que são as associações ou entidades de cada grupo, as organizações públicas e as organizações publico-privadas. Entre as principais atuantes no cluster portuário de Salvador, pode-se citar a USUPPORT, que representa o interesse dos donos das cargas e atua numa escala estadual, a Associação Brasileira de Terminais de Contêineres de Uso privativo (ABRATEC), que

representa o interesse das empresas arrendatárias dos terminais de contêineres do Brasil e que atua num nível nacional. Há também o Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA) e o Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CNNT), que representam os interesses dos Armadores. Não identificamos organizações público-privadas e como organizações públicas temos a CODEBA, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) e o Conselho de Autoridade Portuária (CAP).

A partir da Tabela 02 e complementando-a, podemos classificar em quatro os grupos de poder envolvidos no processo de tomada de decisão estratégica da ampliação do porto de Salvador com posicionamentos distintos quanto à melhor maneira de realizar essa ampliação. O primeiro grupo são as organizações públicas: União é a titular do serviço e do patrimônio, tendo como principais atores a ANTAQ, que atua como agência reguladora, a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) e a CODEBA, que é a Autoridade Portuária e tem no porto de Salvador seu negócio principal deve zelar pela realização do seu objeto social. Na esfera estadual temos o Governo do Estado da Bahia, que é o principal agente de defesa e representação e tem interesse na economia regional, e no município temos a prefeitura de Salvador, que tem interesse no crescimento do porto. O interesse mais relevante – economia regional – tem no Estado da Bahia o principal agente de defesa e representação.

O segundo grupo é composto pelos usuários donos de cargas, que a movimentam seja voltado para o comércio exterior, seja internamente. Cada um tem interesses específicos que, em princípio, alinham com o interesse geral. Os principais usuários donos de carga do Terminal de Contêiner de Salvador, segundo Villa (2009a) são Braskem, Bahia Pulp, Caraíba Metais, Gerdau, Ferbasa, Ford do Brasil, Italsofá, Kordsa, Elekeiroz, Dow Brasil, Continental, Kaiser, Cargill, Bridgestone, Monsanto, Ucar, Bunge, Química Geral do Nordeste, entre outros.

O terceiro grupo é formado pelos prestadores de serviços de apoio portuário. Os principais agentes desse grupo podem se dividir em armazenagem alfandegária, que teriam como principais agentes a Intermarítima, a EADI Empório e a EADI Salvador, em rebocadores, que teriam como principal agente a Caboto. As empresas responsáveis pelo transporte rodoviário, tendo como principais a Transparaná, a Concórdia, Creso Amorim Transportadora e

Serviços, José Rubem Transporte e Equipamentos Ltda. Além destes, temos como principais transportadores marítimos do porto de Salvador a MSC, CSAV, CMA CGM, Aliança (Hamburg Sud), Mercosul Line e Login, e entre as agências marítimas, podemos citar como principais a Aliança, a Lumar, a Marítima, a CSAV, a Login logística, a Pennant, entre outras. Como principais despachantes aduaneiros temos a Cardoline, a José Rubem, a Creso e a Habilit e como principais agentes de *Freight Forwarders* temos a José Rubem e a Logimaster.

O quarto grupo é constituído pelo atual arrendatária do porto de Salvador e operador portuário do terminal de contêiner, a WilsonSons e seu grupos de investidores. Segundo Villa (2009a), além de serem monopolistas na movimentação de contêiner, esses tem participação em quase toda a cadeia portuária, atuando na armazenagem alfandegária, no transporte rodoviário, nas agências marítimas, na atividade de *depot*¹⁷, onde também é monopolista, e na atividade de rebocagem. Esse atuação da WilsonSons pode ser associada a idéia de Haezendonck e Notteboom (2000), de que há uma tentativa de integração vertical dos atores no setor portuário na ordem de melhorar ou manter sua posição no mercado buscando atender a uma demanda de uma logística global, onde se busca oferecer serviços com valor adicionado em um pacote integrado.

4.2.2 As estruturas de governança atuantes no processo de tomada de decisão estratégica do porto de Salvador

Identificamos as principais estruturas de governança atuantes no cluster portuário de Salvador que articulam *stakeholders* e interagem entre si com o intuito de decidir qual é a melhor maneira de se expandir e ampliar o terminal de contêiner. Teremos como base as estruturas de governança definidas por Langen (2003) que são: i) mercado, ii) firmas, iii) alianças inter firmas, iv) organizações público-privadas, v) organizações públicas e vi) associações.

O primeiro modo de governança no cluster portuário de Salvador que identificamos é o Conselho de Autoridade Portuária (CAP), que podemos associar a uma organização pública. Este é um órgão deliberativo, consultivo e normativo instituído pela lei 8.630/93 que atua como um conselho de representante de vários segmentos. Para Goebel (2002), a instituição do CAP foi um importante passo para a descentralização da gestão da atividade portuária. A

¹⁷ *Depot* é a atividade que realiza o gerenciamento e armazenamento de contêineres vazios para o armador. Villa (2009a)

estrutura do CAP organizacional é formada por quatro blocos, onde cada um representa um segmento diferente da atividade portuária, com pelo menos dois representantes diferentes de cada grupo em um bloco. Os blocos são divididos nos segmentos do poder público, dos operadores portuários, dos usuários dos serviços portuários e dos trabalhadores portuários. (Quadro 01)

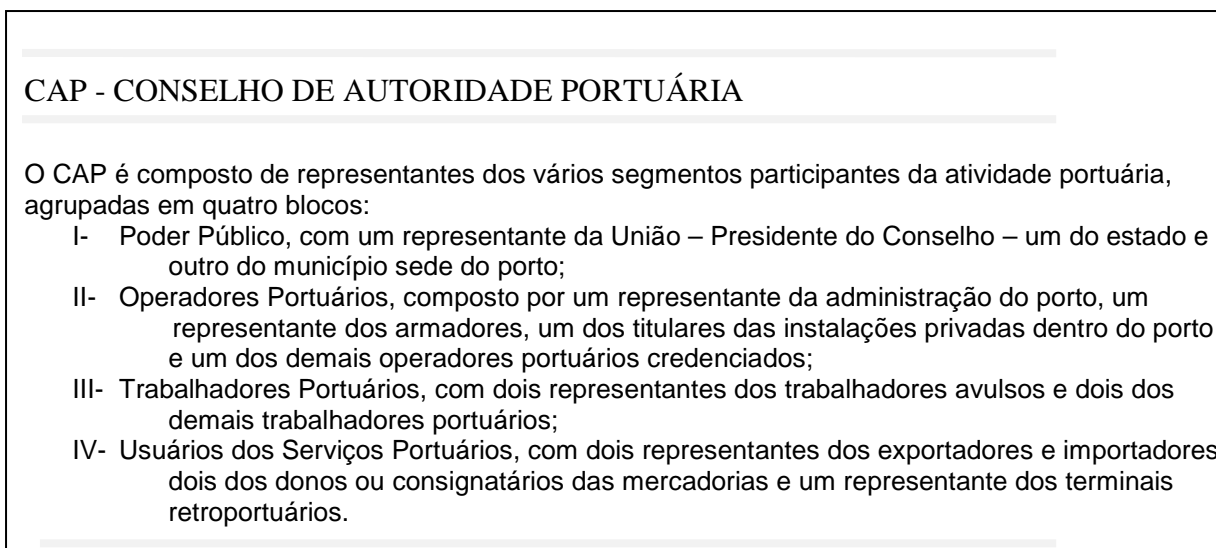


Figura 13 - Grupos do Conselho de Autoridade Portuária
Fonte: FLEM (2002)

Entre as atribuições do CAP, segundo o site da CODEBA, são¹⁸: pronunciar-se sobre assuntos de interesse do porto; manifestar-se sobre propostas que visem a melhoria da operação portuária e a valorização econômica dos portos; estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema roll-on-roll-off; estimular a competitividade; manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhorias da infra- estrutura portuária; desenvolver mecanismos para atração de carga; promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias e fomentar a ação industrial e comercial dos portos. A tomada de decisão do CAP, segundo Brasil (2009) se dá a partir das deliberações onde cada grupo tem direito a um voto e em caso de empate o Presidente do conselho, que é o representante do governo federal, terá direito de decidir a votação. Segundo Goebel (2002), apesar das atribuições do CAP, “[...] o poder deste órgão é relativamente limitado, pois sua iniciativa é restrita e seu poder real resume-se a aprovar ou homologar alguns itens como a tarifa e o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.” (GOEBEL, 2002, p.308)

¹⁸ Para uma visão completa das atribuições ver http://www.codeba.com.br/inst_sobrecap.php

Para Villa (2009a), no CAP há um problema de governança, pois haveria a partir de uma análise da lei 8.630 percebe-se que há uma concentração na tomada de decisão por parte do governo federal e do atual operador portuário. O bloco I tem seus membros no nível federal, estadual e municipal indicados, respectivamente, pelo ministro da SEP, pelo governador e pelo prefeito, o que já concentraria a decisão no nível federal. Os membros do bloco II que são formados pelos operadores portuários, pela administração portuária, pelos armadores, pelo titular das instalações privadas são indicados “[...] pelas entidades de classe das respectivas categorias profissionais e econômicas[...]” (BRASIL, 2009a). Para Villa (2009a), neste bloco também haveria uma concentração de poder na mão do governo federal e dos operadores portuário, pois a CODEBA é subordinada a SEP por ser uma sociedade de economia, que tem como maior acionista o Governo Federal. Além disso, as entidades de classe que indicam os operadores portuários e os representantes das instalações privadas seriam vinculadas aos operadores portuários, tais como a Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP).

O terceiro bloco é o bloco dos trabalhadores portuários, sendo duas cadeiras para os trabalhadores avulsos e duas para os demais trabalhadores portuários, também indicados “[...] pelas entidades de classe das respectivas categorias profissionais e econômicas [...]” (BRASIL, 2009a). O que para Villa (2009a) também geraria uma concentração das decisões, pois os sindicatos desses trabalhadores têm como maior fonte de renda as indenizações trabalhistas contra a CODEBA, que no ano passado teria pago cinquenta milhões de reais. Já no quarto grupo que é formado pelos usuários de serviços portuários e afins, sendo um representante dos terminais retroportuários, dois representantes do comércio exterior, que seriam indicados pela Associação do Comércio Exterior (AEB) e dois representantes dos donos de cargas, indicados pela Associação Comercial da Bahia (ACB). Neste bloco, para Villa¹⁹ (2009a), representante dos usuários dos portos da Bahia, também haveria uma concentração do poder, pois o operador portuário e atual arrendatário do terminal de Salvador também seriam associados às essas entidades, inclusive contribuindo com a reforma dessa última com o valor de cento e cinquenta mil reais.

¹⁹ Paulo Villa é engenheiro civil, diretor executivo da USUPPORT, consultor de portos e logísticas e foi membro do CAP por mais de quinze anos como representante do bloco dos usuários.

Em suma, para Villa (2009a) no CAP há uma preponderância do poder dos operadores e do governo federal na tomada de decisão do CAP, o que estaria levando-o contrariamente a função pelo qual foi criada, havendo uma ausência de representatividade e autenticidade.

A segunda identificação que fizemos no cluster portuário de Salvador no caso da atual necessidade de expansão do terminal de contêineres de Salvador, seguindo os modos de governança de Langen (2003) é a USUPPORT. Esta associação, como citado acima, representa interesses dos usuários donos de cargas e tem como associados as principais empresas usuárias do terminal de contêineres e parte dos principais agentes econômicos envolvidos no atividade portuária²⁰. A questão de qual seria a melhor maneira de se ampliar o porto de Salvador para atender os usuários donos de cargas foi pauta nas Assembléias dos associados, para que esses agentes decidissem qual deveria ser o posicionamento dos usuários a representado pela USUPPORT.

A tomada de decisão dentro da associação ocorre na Assembléia Geral dos Associados, onde cada associado tem direito a um voto e, em caso de empate, é decidido pelo Presidente da Assembléia Geral. USUPPORT (2009) Para Villa (2009a), a atuação da associação na tomada de decisão, no caso da ampliação do terminal de contêineres de Salvador, é de pressionar pra que os interesses dos associados prevaleçam. Para nós, a USUPPORT não se qualifica como uma estrutura de governança, pois apesar de ser um modo de governança definido por Langen (2003), no caso da atual ampliação do terminal de contêineres só possui poder de pressão no processo de tomada de decisão, não tendo poder de decisão dentro da estrutura existente.

A terceira estrutura de governança atuante no cluster de Salvador é formada pelo Conselho de Administração e pela Diretoria da CODEBA. O Conselho de Administração da CODEBA é formado por sete membros, segundo Villa (2009a), sendo estes indicados pela Secretária Especial de Portos, pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério do Transporte, pelo Governo da Bahia. Além disso, o diretor presidente da CODEBA fará parte do conselho e haverá dois membros representando o interesse dos empresários e dos trabalhadores indicados pelo CAP. A diretoria da CODEBA é composta por um diretor-presidente e por três diretores, todos indicados pela SEP. Cabe ao Conselho de Administração, segundo o estatuto social da

²⁰ Para ver uma lista completa dos associados da USUPPORT acessar: <http://www.usupport.org.br/socios-fundadores.php>

CODEBA, delibera sobre as propostas submetidas pela diretoria ou por qualquer um dos seus membros. CODEBA (2009)

Entre as funções da Administração do porto podemos destacar, presentes na lei 8.630/93: cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão; assegurar, ao comércio e à navegação, o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto; fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, nelas compreendida a infra-estrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto e desincumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária. Já no Estatuto Social da CODEBA podemos destacar as seguintes funções: aprovar os orçamentos anuais e plurianuais, os projetos de expansão e programas de investimento, bem assim acompanhar sua execução e desempenho e cumprimento das metas e projetos estratégicos; aprovar normas para licitação e contratação, na forma da lei e fixar os preços de produtos ou serviços prestados pela Companhia, propostos pela Diretoria Executiva, observada a orientação governamental²¹.

Na terceira estrutura citada acima, para Villa (2009a), também há um problema de governança, pois como se percebe, o Conselho de Administração, que é a entidade que decide as principais questões do porto, tem como maioria dos seus membros indicados pelo Governo Federal o que concentraria a tomada de decisão na principal estrutura de governança do cluster portuária numa escala de governança a nível federal, distante das reais necessidades regionais e deixando a tomada de decisão sujeita a influência de interesses conflituosos.

4.2.3 O processo de tomada de decisão na expansão do porto de Salvador

A estrutura de decisão estratégica do porto de Salvador voltado para a ampliação do terminal de contêiner é composta pela ANTAQ e pelo Conselho Administrativo e pela diretoria da CODEBA, subordinada à SEP. No caso da licitação de um novo terminal a atuação da CODEBA é organizar e definir estudos de viabilidade econômico-financeira e o edital, para então enviar a ANTAQ, agência reguladora que dá o parecer técnico e então autoriza a licitação. A CODEBA então publica o edital e inicia a licitação

²¹ Para uma visão completa das funções da Administradora do porto ver BRASIL (2009) e CODEBA (2009).

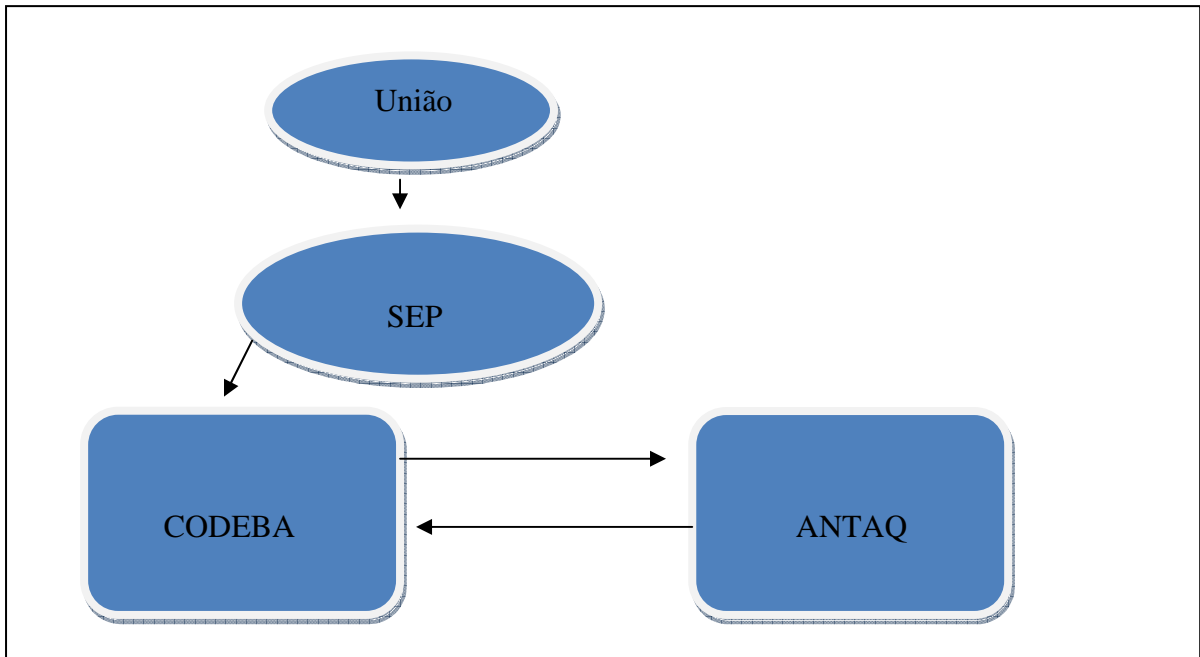


Figura 14- Estrutura da tomada de decisão da ampliação do terminal de contêineres de Salvador
 Fonte: Villa (2009a)
 Elaboração: Própria

No caso da ampliação do terminal de contêineres por meio do adiantamento do contrato de arrendamento do atual arrendatária do terminal, o processo não passaria por licitação, mas a CODEBA iria analisar juridicamente para então encaminhar para a ANTAQ aprovar.

Percebe-se que, apesar de existirem estruturas no cluster portuário de Salvador para colaboração nas decisões com grande participação dos agentes, como os identificados na seção 4.2.2, quando se trata do processo de decisões estratégicas, como no caso da ampliação do terminal de contêineres, há uma redução das estruturas existentes de maneira que uma única escala de governança, que está a nível nacional, participe da decisão. Assim, podemos dizer que a estrutura de decisão existente em Salvador não preenche requisitos para ser uma estrutura de governança, pois há uma concentração da decisão a nível nacional de modo que os agentes interessados não tenham participação.

4.2.3.1 Os posicionamentos dos atores na tomada de decisão estratégica

Podemos dizer que existem duas principais propostas atualmente voltadas para solucionar para a necessidade de ampliação e modernização do terminal de contêineres de Salvador-Ba. A primeira proposta é sugerida pela empresa arrendatária e operadora do terminal de

contêineres, WilsonSons. A proposta consiste em, ao invés de se licitar um novo terminal de contêineres e a Bahia passar a ter dois terminais concorrendo entre si, haveria um adiantamento do contrato de arrendamento entre a Codeba e a WilsonSons e, assim, esta ia ampliar sua área de atuação. (Figura 15)

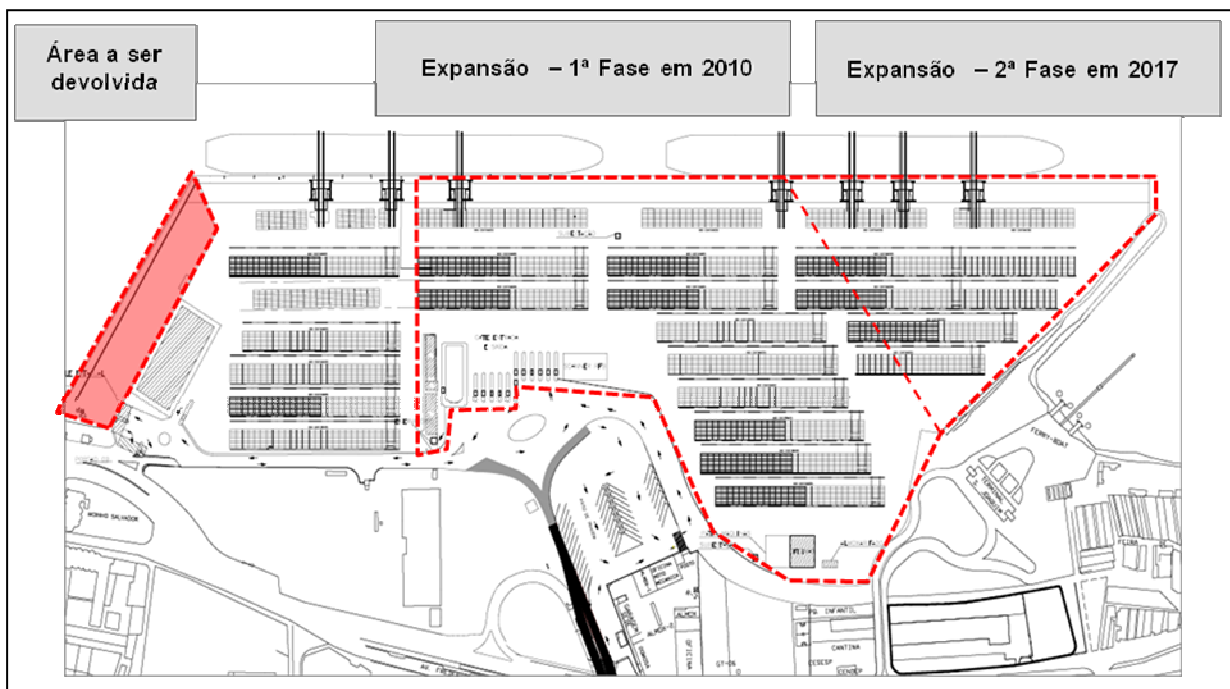


Figura 15 – Proposta da WilsonSons para a expansão do terminal de contêineres
Fonte: WilsonSons

Haveria uma expansão da atual área de 73 mil metros quadrados para uma área de 230 metros quadrados na direção norte. BASTOS (2009) Além disso, haveria aquisições de máquinas e equipamentos o que permitiria a atracação simultânea de dois navios de 300 metros de comprimento. O projeto todo seria orçado em 150 milhões e seria finalizado, a primeira fase, em 2010, e, a segunda fase, em 2017.

As argumentações favoráveis a primeira proposta, defendida pela WilsonSons é de que seria a maneira mais rápida de se resolver o problema do porto de Salvador, pois com a licitação haveria muita demora e haveria também uma inviabilidade econômica de se arrendar o terminal para outra empresa, devido à grande economia de escala da atividade portuária. Um dos fatores desfavoráveis a essa proposta é a inviabilidade jurídica do adensamento contratual que segundo Villa (2009 a).

A segunda proposta é defendida pela USUPPORT e, inicialmente, pela CODEBA consiste em licitar um segundo terminal de contêineres para outra empresa independente da atual arrendatária. A área ser licitada seria em direção a ponta norte juntamente com um aterro o que totalizaria numa área de 181 mil metros quadrados e teria uma capacidade estimada de 150.000 contêineres/ ano. Souza (2008) Seria possível atracar dois navios de 350 metros ao mesmo tempo. (Figura 16) Quanto à ampliação da atual arrendatária, esta poderia ser feita para ponta sul o que geraria mais dois berços de atracação, totalizando em quatro berços para contêiner no estado da Bahia.

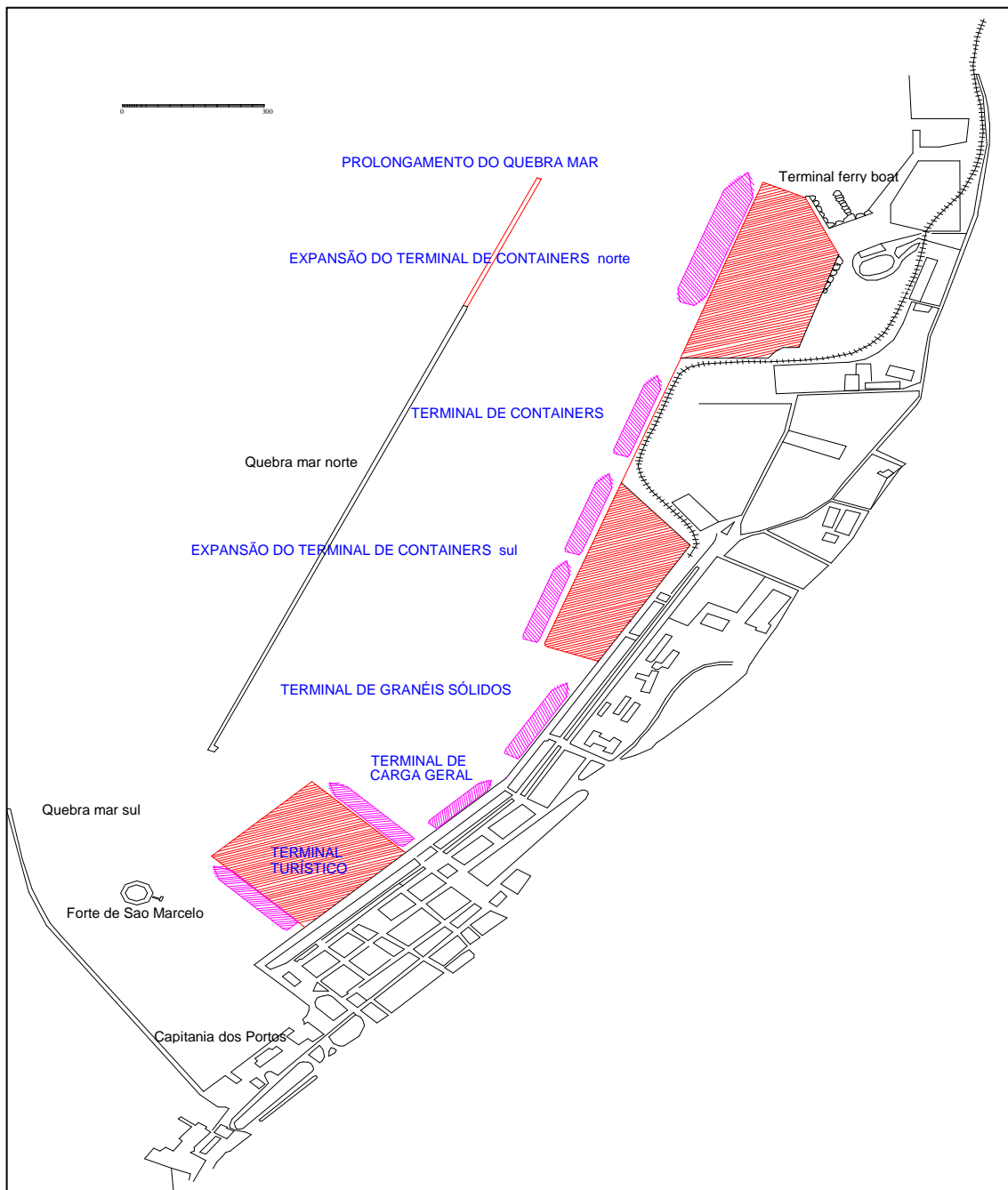


Figura 16 – Proposta da USUPPORT para a ampliação do terminal de contêineres
Fonte: USUPPORT

Para Villa (2009a), há necessidade de quatro berços de atracação e dragagem de quinze metros até 2012 para que o estado da Bahia retome a competitividade, que vem sendo perdida para portos do Ceará e de Pernambuco. Além disso, seria necessário que a ampliação seja feita por uma empresa diferente da atual arrendatária de maneira a estabelecer um ambiente concorrencial.

Os principais argumentos dessa proposta são de que haveria um ambiente concorrencial com dois terminais²², pois apesar de a atividade portuária ser de larga escala, a economia baiana tem demanda suficiente para o estabelecimento de quatro berços dado as taxas médias de 17% ao ano, de 2001 a 2007 de movimentação de contêineres, de acordo com dados da CODEBA, e pela comparação com outros estados do nordeste, que possuem uma infra-estrutura melhor apesar de ter uma parcela do comércio exterior menos do que o da Bahia. Haveria inclusive grupos estrangeiros interessados no arrendamento. Souza (2009) Além disso, na proposta da USUPPORT há possibilidade da atual arrendatária se expandir também, diferente da proposta da WilsonSons que inviabiliza qualquer licitação no porto de Salvador no futuro, pois o porto é limitado pelo ferry boat.

Podemos dizer que a boa parte dos atores do cluster portuário de Salvador estão posicionados a proposta da licitação do segundo terminal, tais como usuários e prestadores de serviço de apoio portuário. USUPPORT (2009b) A autoridade portuária, segundo SOUZA (2009), que na gestão do seu último presidente Marco Antônio Medeiros estava favorável a licitação do segundo terminal e já estava com os preparativos para o processo licitatório, atualmente apóia o adiantamento do contrato da WilsonSons. CODEBA (2009b)

Segundo Villa (2009a), o parecer econômico-financeiro solicitado pela CODEBA na presidência de Marco Medeiro para a licitação do segundo terminal tinha sido dado como favorável e então enviado para a ANTAQ, mas dias depois foi re-enviado para a empresa que o fez e teve então seu resultado mudado para desfavorável. Logo depois o presidente da CODEBA pediu demissão.

²² A idéia de criar um ambiente concorrencial no porto de Villa (2009a) é compartilhada com Goss and Stevens (2001), que segundo Langen e Pallin (2006) dizem que o mono pólio permite portos discriminar de acordo com a elasticidade da demanda então os usuários dos portos vivem preços anormais e rígidas condições de operação. Langen e Pallin (2006) defendem a competição intra-porto argumentando também que ela gera benefícios a economias regionais por promover a inovação e especialização.

Na seqüência, segundo notícias da CODEBA (2009b), “... a proposta [... estaria...] sob análise do departamento jurídico da companhia, e, no prazo de 60 dias, [... deveria...] ser submetido à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).” (CODEBA, 2009b, p.1) Entratanto, Villa (2009a), informou que o processo já estava sendo analisado na ANTAQ para ser aprovado sem o conhecimento dos agentes interessados na tomada de decisão. Então nesse momento, segundo Villa (2009a), a USUPPORT enviou uma cópia do processo para a análise do Ministério Público da União, para o Tribunal de Contas da União e para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

Para Villa (2009a) há um grande problema no processo decisório do porto de Salvador, pois este fica sujeito a influência de interesses conflituosos e político. Para ele, o cliente do porto é o usuário dono da carga e o que está havendo no porto de Salvador é um esquecimento dos interesses dos usuários em detrimento dos operadores portuários arrendatários e isso ocorreria não só na Bahia, mas em diversos estados. Esses arrendatários formariam um cartel, visto que dominam a maior parte da movimentação nacional, organizados na Associação Brasileira de Terminais de Contêineres - ABRATEC.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o intuito principal de mostrar como se dá a relação de poder entre atores vinculados a atividade portuária e as estruturas nas quais eles se relacionam. Para realizá-lo da melhor maneira, utilizamos como unidade de análise o cluster portuário, o que acreditamos ter sido fundamental para um melhor entendimento do conceito e maior aprofundamento do conhecimento. O conceito de cluster nos fornece uma abrangente visão da situação de um porto, incluindo variáveis que influenciam e são influenciados pelo mesmo, não cabendo mais uma análise a nível de terminal ou de porto para se estudar governança ou outras relações mais qualitativas do mesmo.

Além disso, o conceito de cluster utilizado por nós nos permite identificar diferentes clusters apenas vinculando a uma organização e instituições inter-relacionadas voltada a uma atividade produtiva, assim contribuindo para podermos estudar de maneira mais completa as relações qualitativas vinculadas à outra atividade produtiva.

A governança é um conceito que vem se tornando muito importante quando se pensa no desenvolvimento econômico de uma região, dada as mudanças institucionais seja por questões de privatizações, seja por tendência a regionalização político-econômica que rescalonaram o poder entre as escalas. Entendemo-la como um fator fundamental para que uma região progrida considerando suas próprias características, pois o desenvolvimento de uma região não pode ser baseado plenamente em outra região que teve sucesso visto que essas têm caminhos e características completamente diferentes.

Isso se aplica a questão portuária, onde agora não mais características físicas ou geográficas são tidas como fundamentais para um porto ser considerado competitivo e com boa performance. Entende-se que o resultado de um porto é agora consequência da maneira como está distribuído o poder na escala de governança (seja a nível nacional, regional, local, de terminal) e na sua comunidade de *stakeholders*. Em outras palavras, a produtividade, infraestrutura e eficiência de um porto passam a ser definidas também pela maneira que o cluster é governando, pelos agentes envolvidos na atividade, pela localização escalar deles e pela sua institucionalização.

Um cluster portuário que tenha um ambiente de governança onde os agentes interessados possuam voz e o poder seja distribuído de forma heterogênea torna um cluster mais desenvolvido, pois englobar interesses da comunidade como um todo que buscam desenvolver sua região e que levam em consideração características culturais, sociais e econômicas da sua região. Podemos dizer que essa situação não acontece no cluster portuário de Salvador no qual se identifica três hipotéticas estruturas de governança, a partir das seis citadas por Langen (2003): i) mercado, ii) firmas, iii) alianças inter firmas, iv) organizações público-privadas, v) organizações públicas e vi) associações .

O CAP, que pode ser considerado como uma organização pública, apesar de ser claramente um instrumento de governança, falha na função pela qual criada, primeiro, por ter o poder de decisão de questões não tão estratégicas e, segundo, pelo fato de a forma de se indicar as cadeiras de votação ser usado como instrumento de política deixando as decisões sempre vinculadas aos operadores portuários arrendatários e ao governo federal. A USUPPORT, que é a principal associação atuante no cluster portuário de Salvador, representa os interesses dos usuários e de parte de agentes envolvidos na atividade portuária, não atua como uma estrutura de governança por não ter poder de decisão. Já o Conselho de Administração juntamente com a Diretoria da CODEBA, apesar de ter poder na tomada de decisão, não se enquadra como uma estrutura de governança, pois não há participação dos agentes interessados efetivamente nas decisões centralizando as decisões em um ente.

A partir do estudo de caso na cidade de Salvador percebemos, primeiramente, que as estruturas de governança existentes não abrangem todos os agentes interessados na prática, apesar de na legislação e estatutos que concernem sobre o assunto haver uma tentativa de se incluir todos os agentes. Segundo, percebe-se que as estruturas que tomam decisão sobre questões cruciais no cluster portuário de Salvador, são mantidas na sua maioria em um grupo de uma mesma escala de governança (nível nacional), limitando as escolhas de agentes interessados como usuários e trabalhadores. Além disso, percebe-se que a uma necessidade de atuação da regulação para que não aja captura das estruturas de governança existentes.

Tendo como referencia o nosso critério de processo de decisão estratégica, pode-se afirmar também que a tomada de decisão para a atual ampliação do terminal de contêineres está centrada na escala federal, pois este tem maioria nas cadeiras do conselho administrativo, mesmo sendo considerado um agente fora do cluster portuário. Esta situação é tida para nós

como prejudicial, não pelo fato de a escala nacional estar presente na tomada de decisão, mas de ser ela a que realmente governa o cluster. Acreditamos que todos os agentes devem ter participação na tomada de decisão estratégica do cluster, de maneira a considerar as peculiaridades da região, e o fato da decisão estar centrada a nível nacional nos faz pensar que certas características e anseios da região não são levados em conta. Além disso, a decisão fica a mercê da burocracia e de questões políticas entre as escalas de poder nacional, regional e municipal. Essa situação ocorre num momento em que há uma tendência a se rescalonar o poder entre as diferentes escalas de governança e num momento em que os principais e mais desenvolvidos portos do mundo se voltam para o desenvolvimento de um ambiente de governança, certo dos seus benefícios.

Acreditamos que a atividade portuária é de vital importância para a competitividade e crescimento do cluster portuário de Salvador, então como a governança é entendida para nós como fator fundamental para um porto e uma região, entendemos que é preciso melhorar a estrutura de tomada de decisão estratégica de maneira que está fica heterogênea e inclua os principais atores envolvidos, tornando-a uma região desenvolvida, enraizada nas suas características econômicas, sociais e culturais.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Wilson. **Porto:** o monopólio que não queremos. Disponível em: <<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=1072>> . Acesso em: 10 Maio 2009
- ATRASO portuário. **Jornal A Tarde**. Salvador, 16 mar. 2008a. Editorial. p. 3. Disponível em: <<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=747>> . Acesso em: 10 mai. 2009.
- ATRASO portuário 2. **Jornal A Tarde**. Salvador. Editorial. p. 3. Disponível em: <<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=794>> . Acesso em: 10 mai. 2009.
- BARRETO, Luciano. O Pior porto do Brasil. **EXAME**, Salvador, 06 mar. 2008. Disponível em: <<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0913/economia/m0153421.html>> . Acesso em: 14 abri. 2009.
- BASTOS, Geraldo. Edital prevê R\$ 100 mi para dragagem de portos baiano. **A TARDE**, Salvador, Caderno C, 06 mar. 2009. p. 2.
- BIASO, Antônio Junior de. **O Porto de Salvador:** análise da realidade atual, suas necessidades e comparações pós lei 8.630/93. 156 f. Tese (Mestrado em Logística) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.
- BNDES. **Caderno de infra-estrutura:** Arrendamentos Portuários. Brasil, 2001. v. 16.
- BORGES, Jennifer dos Santos. **A governança local nas reestruturações de áreas portuárias:** uma reflexão sobre o caso de Natal-RN. 260 f. Tese (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), UFRJ, Pernambuco, 2006.
- BOSCHMA, Ron; FRENKEN, Koen. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography, **Journal of Economic Geography**, v. 6, p. 273–302, jan. 2006
- BRASIL. Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. A lei de modernização dos portos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/18630.htm>> . Acesso em: 22 mai. 2009.
- CAIS no atraso. **Jornal A Tarde**. Salvador, 28 out. 2008. Editorial. P. 3

CODEBA. **Estatuto Social**. Disponível em: <
<http://www.portosdobrasil.gov.br/documentos/ESTATUTO%20SOCIAL%20CODEBA.pdf>>
. Acesso em: 04 jun. 2009a.

CODEBA. **Porto mais perto da expansão**. Disponível em: <
http://www.codeba.com.br/noticias.php?cod_noticia=721&link_noticia=in> . Acesso em: 12
jun. 2009b.

FLEM. **Transporte e logística: os modais e os desafios da multimodalidade**. Salvador, 2002.
v. 4, 124 p.

GOEBEL, Dieter. A competitividade externa e a logística domestica. In. O DESAFIO das
exportações. Brasil: BNDES, 2002. v.8 Disponível em:
<www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-08.pdf> . Acesso em 10 mai.
2009.

HAEZENDONCK, Elvira; NOTTEBOOM, Theo. The competitive advantage of seaports. In.
PORT competitiveness: an economic and legal analysis of the factors determining the
competitiveness of seaports. 2000, P. 67-87

KARLSSON, Charlie. **Cluster, functional regions and cluster policies**. Stockholm: CESIS,
2007. 25 p., n. 84.

LANGEN, Peter. **Port competition and selection in contestable hinterlands: the case of
Austria**. Rotterdam: EJTIR, 2007. 14 p.

_____. Governance in seaport clusters. **Maritime Economics & Logistics**,
Rotterdam, v. 6, n.2, p. 141-156, jun. 2004.

_____. **The performance of seaport clusters: a framework to analyze cluster
performance and an application to seaport clusters in Durban, Rotterdam and the lower
Mississippi**. Rotterdam: ERIM, 2003. 277 p.

LANGEN, Peter; PALLIS, Athanasios. **Analysis of the benefits intra-port competition**.
Rotterdam, 2006. Disponível em: <<http://129.3.20.41/eps/io/papers/0510/0510003.pdf>> .
Acesso em: jul. 2008.

MAGALHÃES, Osvaldo Campo. Crise nos portos baianos. **A Tarde**, Salvador, 21 dez.
2008a. Opinião. Disponível em: <<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=1011>>. Acesso
em: 10 Mai. 2009.

_____. **Impasse do porto de Salvador.** Disponível em <<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=1320>> . Acesso em: 05 jun. 2009a

_____. **Delegação da gestão do porto ao município de Salvador.** Salvador, 10 jan. 2008b. Disponível em < <http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=705>> . Acesso em: 10 mai. 2009

_____. **Porto de Salvador: o momento da virada.** Disponível em: < <http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=484>> . Acesso em 10 mai. 2009b.

MCCALLA, R. J. Global change, local pain: intermodal seaport terminals and their service areas. **Journal of Transport Geography**, Canadá, v.7, p. 247-254, 1999

PARRILLI, Mario; SACCHETTI, Silvia. Linking learning with governance in networks and clusters: key issues for analysis and policy. **Entrepreneurship and Regional Development**, v. 20, n. 4, p. 387-408, jul. 2008. Disponível em : <<http://www.business.bham.ac.uk/research/industrial/iedp/2006-02.pdf>> . Acesso em: 04 fev 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Democracia e Governo Local:** dilemas da reforma municipal no Brasil. 251 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

SOUZA, Luiz. Batalha judicial ameaça investimento em porto. **A Tarde.** Salvador, 19 out. 2008. p. 22

SILVA, Jorge Antônio Santos. **Turismo, crescimento e desenvolvimento:** uma análise urbano-regional baseada em clusters. 480 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação, USP, São Paulo, 2004.

SUGDEN, Roger; WEI, Ping; WILSON, James. Cluster, governance and the development of local economies: a frame work for case studies. In: PITELES, Christos; SUGDEN, Roger; WILSON, James. **Cluster and Globalization:** The development of urban and regional economies. Deusto: Edward Elgar Publishing, 2006. p. 61-95.

TEIXEIRA, Aurora; CRUZ, Sara. **A New look into the evolution of clusters literature.** A bibliometric exercise. Porto : FEP, 2007. 37 p (Working Papers, n. 257)

USUPORT. **Estatuto Social.** Disponível em: <http://www.usuport.org.br/estatuto_social.php> . Acesso em: 04 jun. 2009a.

USUPPORT. **Posicionamento dos Usuários**. Disponível em: <
<http://www.usuport.org.br/arquivos/Folder.Posicionamento.3.pdf> > . Acesso em: 04 jun.
2009b.

VILLA, Paulo. **O processo de tomada de decisão estratégica na ampliação do terminal de contêiner de Salvador**. Salvador, Junho, 2009a. Entrevista a Cristina Damasceno.

_____. **A cidade de Salvador e seu porto I** . Disponível em:
<<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=109>> . Acesso em: 09 mai. 2009b.

_____. **A Bahia de Todos os Santos: A plataforma logística do eixo leste-oeste**.
Disponível em: <<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=106>> . Acesso em 09 mai. 2009c

_____. **Enfim, uma norma para o arrendamento do porto**. Salvador, jan. 2003.
Disponível em: <<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=119>> . Acesso em: 09 mai. 2009.

_____. **A cidade de Salvador e seu porto II** . Disponível em: <
<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=110>> . Acesso em: 09 mai. 2009d

_____. **O usuário de porto público precisa estar organizado**. Disponível em:
<<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=125>> . Acesso em: 09 mai. 2009e.

_____. **O porto do Brasil**. Disponível em: <
<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=120>> . Acesso em: 09 mai. 2009f.

_____. **Portos: a hora do dialogo**. Disponível em:
<<http://www.usuport.org.br/artigos.php?id=29>> . Acesso em: 09 mai. 2009g.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre, 2 ed., Bookman, 2001.

WANG, James; NG, Adolf; OLIVIER, Daniel. Port governance in China: a review of policies in an era of internationalizing port management practices. **Transport Policy**. Universidade de Oxford, v.11, n. 3, p. 237-250, jul. 2004.