



# **Competências territoriais em perspectivas teóricas e empíricas: o caso do Complexo Portuário de Santos, SP**

Sirlei Tereza Pitteri Vieira <sup>1</sup>  
Luís Paulo Bresciani<sup>2</sup>

## **Resumo**

Estudos recentes no campo da economia regional propoem uma ampliação do conceito de ‘economias de acumulação’ para ‘estrutura social de acumulação’, que postula o ajustamento contínuo nos sistemas econômicos, sociais e ambientais, envolvendo os recursos acumulados, as competências dos indivíduos e empresas, as habilidades dos trabalhadores locais para gerar conhecimentos e aprendizagem coletiva, as formas e arranjos institucionais e a infraestrutura. O presente estudo se volta para identificar quais os determinantes que podem dinamizar a estrutura social de acumulação, contemplando critérios que vão além da dimensão econômica. Na perspectiva metodológica, trata-se de estudo teórico-empírico, em que se propõe a construção do argumento central a partir da noção de vantagens específicas dos territórios, como um aprimoramento da ideia de vantagens competitivas sustentáveis (VCS), difundida por Porter (1979). Na sequência, elaborou-se um modelo teórico fundamentado em literatura, em que se constrói o conceito de competências territoriais. A validação do modelo analítico ocorreu por meio de pesquisa empírica do Complexo Portuário de Santos. As

---

*Recebimento: 17/12/2012 • Aceite: 6/2/2014*

<sup>1</sup> Doutora em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Brasil. Pesquisadora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - USP, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: sirleipitteri@uscs.edu.br

<sup>2</sup> Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil. Docente da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, SP, Brasil. E-mail: lpbresciani@uscs.edu.br

conclusões do estudo permitem afirmar que o modelo analítico proposto se mostrou adequado para as análises. As competências territoriais estão presentes no Complexo Portuário de Santos, tendo em vista que a gestão portuária se deslocou do âmbito organizacional para o nível territorial, com a entrada dos novos atores e, a despeito das relações de governança ainda não se encontrarem totalmente consolidadas, o alto desempenho da gestão portuária aponta que a capacidade rotineira de autorregulação está preservada. O entendimento em profundidade dos processos e seus desdobramentos exigem novos estudos, com pesquisas estruturadas e específicas sobre o modo como os desafios e as soluções dos problemas estão sendo equacionados.

**Palavras-chave:** competências territoriais; estrutura social de acumulação; vantagens específicas; Complexo Portuário de Santos

## **Territorial competences in the theoretical and empirical perspectives: the case of the Port complex of Santos, SP**

### **Abstract**

Recent studies in the field of regional economics have suggested an extension of the concept of economies of accumulation to 'social structure of accumulation', which postulates the continuous adjustment in economic systems, social and environmental, involving the accumulated resources, the skills of individuals and companies, the skills of local workers to generate knowledge and collective learning, forms and institutional arrangements and infrastructure. This study turns to identify the determinants that can maximize the social structure of accumulation, considering criteria that go beyond the economic dimension. In methodological perspective, it is a theoretical and empirical study, which proposes to build the central argument from the notion of the specific advantages of the territories, as a refinement of the idea of sustainable competitive advantages (VCS) that was proposed by Porter (1979). Following, we elaborated a theoretical model based on literature, which it was built the concept of territorial competences. The validation of the analytical model was through empirical research of the Port Complex of Santos. The

---

findings have revealed that the theoretical model is adequate for analysis. The territorial competences are present in Santos Port Complex, considering that the port management has shifted from the organizational level to the regional level, with the entry of new actors and, despite the governance relations must get improving, the high performance indicates that the ability of self regulation is preserved. For a better understanding of the processes and their consequences, it require further studies with structured and specific research on how the challenges and solutions of the problems are being addressed.

**Keywords:** territorial competences; social structure of accumulation; specific advantages; Port Complexo of Santos, SP.

## Introdução

O debate sobre desenvolvimento regional se situa em uma conjuntura complexa e desconfortável, marcada por novos paradigmas de desenvolvimento, notadamente por desigualdades econômicas e injustiças sociais, intensificada por pressões climáticas e ambientais. A capacidade das economias regionais de apresentar respostas às rápidas transformações tecnológicas, às pressões climáticas e ambientais, bem como assegurar a resistência relativa aos choques exógenos, ao mesmo tempo em que asseguram a capacidade rotineira da autorregulação, desloca a investigação para uma conceituação mais ampla sobre o que se entende por desenvolvimento, que vai além da noção de crescimento econômico, geração de emprego e renda. Os enormes desafios que se apresentam para a compreensão dos fatores que interferem nessa dinâmica colocam em discussão o papel e o propósito do desenvolvimento regional.

Estudos recentes no campo da economia regional<sup>3</sup> ampliam a noção de ‘economias de acumulação’ para ‘estrutura social de acumulação’, que postula o ajustamento contínuo nos sistemas econômicos, sociais e ambientais, por meio de três dimensões: (1) o potencial de recursos acumulados e disponíveis para o sistema, (2) as conexões internas dos atores do sistema e (3) capacidade de resistência, uma medição da vulnerabilidade do sistema para choques, distúrbios e tensões. Essa noção envolve tanto os recursos acumulados, quanto as competências dos indivíduos e empresas, as habilidades dos trabalhadores locais para gerar conhecimentos e aprendizagem coletiva, as formas e arranjos institucionais e infraestrutura.

Desse modo, o presente estudo se volta para identificar quais os determinantes presentes nos territórios, que podem dinamizar sua estrutura social de acumulação, contemplando critérios que vão além da dimensão econômica. Na perspectiva metodológica, trata-se de estudo teórico-empírico, em que se propõe a construção do argumento central, a partir da noção de vantagens específicas<sup>4</sup> dos territórios, como um aprimoramento da ideia de vantagens competitivas sustentáveis (VCS), difundida por Porter (1979). Na sequência, elaborou-se um modelo teórico fundamentado em literatura interdisciplinar, em que se constrói o conceito de competências territoriais. A partir do argumento central e do conceito de

---

<sup>3</sup> Pendall et al (2008); Hill et al (2008); Simmie e Martin (2010).

<sup>4</sup> Storper (1997); Pike et al (2006, 2010 e 2011).

competências territoriais, buscou-se validar o modelo por meio de pesquisa empírica do Complexo Portuário de Santos.

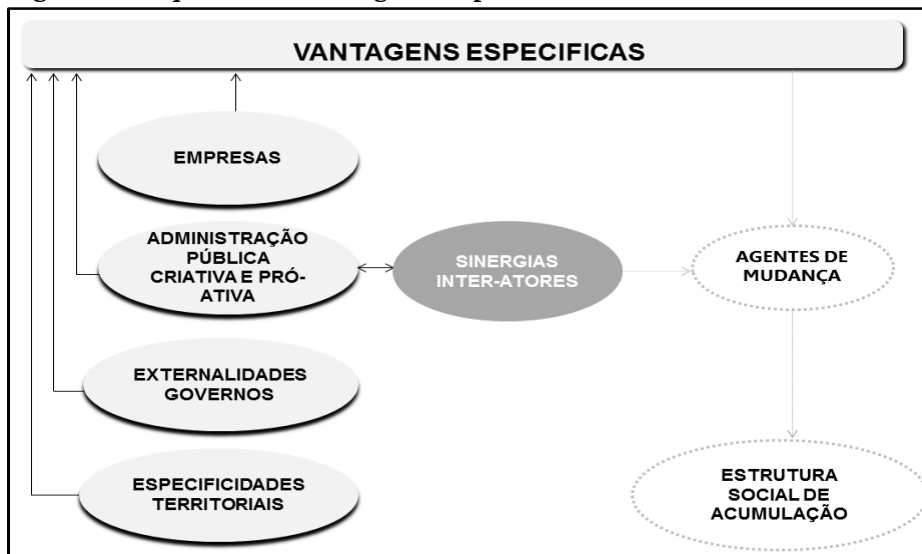
### Argumento Central do Estudo

Camagni (2002) faz uma síntese interessante de como se constroem as vantagens específicas nos territórios: 1) são criadas estrategicamente pelas empresas individuais; 2) as sinergias territoriais e a capacidade de cooperação são aprimoradas por meio de uma administração pública criativa e pró-ativa; 3) por meio das externalidades geradas por governos locais e nacionais e 4) pelas especificidades historicamente construídas a partir da cultura territorial.

Observa-se, contudo, que essa síntese traz, implícita, a noção de equilíbrio estático, característica do *mainstream* da Economia. Alguns economistas vêm produzindo estudos, alertando sobre a insuficiência das teorias econômicas para analisar o desempenho organizacional, que se situam quase sempre em ambientes de incerteza, interferindo diretamente nas dinâmicas territoriais:

Num ambiente permanentemente mutável, no qual a instabilidade e o risco são características estruturais, convém levar a sério a hipótese de que o ambiente seja considerado a partir da visão que o empresário tem das possibilidades e limitações de sua empresa. A rigor, sem essa hipótese, inicialmente formulada por Edith Penrose em 1959, as empresas seriam paralisadas pelas incertezas do meio ambiente (CASTRO, 2004, p. 462).

Levando-se em conta que os sistemas organizacionais são dinâmicos e compostos por indivíduos, o argumento de Camagni (2002) foi ampliado a fim de se incluir os 'agentes de mudanças' que contribuem para maximizar a estrutura social de acumulação.

**Figura 1:** Esquema de Vantagens Específicas Territoriais

Fonte: Elaborado pela autora (2012).

Os agentes de mudanças estão presentes em todas as atividades territoriais, por meio de articulações entre os atores; lideranças empresariais e institucionais; administração pública proativa e sociedade civil organizada, de tal modo que as vantagens específicas se transformem em forças locais capazes de fazer frente às incertezas do ambiente, ao longo do tempo.

Argyres (2006) e Araujo *et al.* (2003) escrevem que a cooperação entre organizações deve ser vista como um mecanismo de coordenação em que os limites organizacionais são determinados tanto pelas capacidades necessárias para realizar atividades produtivas, denominadas capacidades diretas ou essenciais, quanto pelas capacidades necessárias para interagir com clientes, fornecedores e outros agentes externos, denominadas capacidades indiretas, acessórias ou dinâmicas. Dessa forma, a fronteira da organização é uma decisão sobre como relacionar as capacidades próprias com as capacidades de outros agentes presentes no ambiente.

Nesse sentido, Langlois (1992) introduz a noção de ‘capacidades dinâmicas’, cuja ideia central é analisar os determinantes necessários para persuadir, negociar, coordenar e ensinar agentes que interagem nas localidades e seus respectivos custos. Essas atividades ocorrem essencialmente no curto prazo e perdem importância no longo prazo. Para o autor, o longo prazo é definido como um período suficiente para

que o aprendizado ocorra de forma que os ajustamentos sejam pequenos e apareçam somente em resposta a mudanças exógenas.

Os argumentos levantados por Langlois (1992), Argyres (2006) e Araujo e at (2003), sobre a necessidade de se pensar os limites organizacionais em termos de capacidades que interagem com meio, apresentam pontos de contato com a noção de competências organizacionais<sup>5</sup>, evoluindo para as competências que vão além da qualificação individual dos agentes de mudanças.

Na década de 1990, a noção de competência que emerge na literatura francesa<sup>6</sup> procura ir além do conceito de qualificação individual e incluem: (1) a noção de evento – como as pessoas lidam com os imprevistos e incertezas – isso implica que a competência vai além da capacidade rotineira de assegurar a autoregulação, característica dos sistemas fordistas. Desse modo, a competência não pode estar contida apenas na pessoa; (2) comunicação – comunicar implica compreender o outro e a si mesmo - significa entrar em acordo sobre objetivos organizacionais, partilhar normas comuns para sua gestão; (3) a noção de serviço - de atender a um cliente externo ou interno da organização, precisa ser central e estar presente em todas as atividades; para tanto, a comunicação é fundamental.

Desse modo, o trabalho não é mais o conjunto de tarefas associadas descritivamente ao cargo, mas torna-se o prolongamento direto da competência que o indivíduo mobiliza em face de uma situação profissional cada vez mais mutável e complexa e propõe ampliar o foco da noção de competências para organizações: “Recurso é algo que a organização possui ou tem acesso, mesmo que esse acesso seja temporário [...] uma competência é uma habilidade para fazer alguma coisa [...] uma competência é construída a partir de um conjunto de blocos denominados recursos” (FLEURY e FLEURY, 2004).

Prahalad e Hammel (1988, p.299) também trouxeram contribuições interessantes sobre a noção de competências e

---

<sup>5</sup> O início do debate sobre competências organizacionais começou a ser elaborado na perspectiva do indivíduo, na década de 1970 por McClelland. Ao longo da década de 1980 surgem os primeiros *insights* sobre a noção de competência – um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que justificam um alto desempenho – ou seja, um estoque de recursos que a pessoa detém para a execução de uma tarefa ou da posição ocupada pela pessoa. Entretanto, os autores ponderam que essa noção está muito relacionada ao sistema de produção fordista e não atende às demandas de uma organização complexa e mutável inserida no contexto globalizado (FLEURY e FLEURY, 2004).

<sup>6</sup> Fleury e Fleury (2004) citam os trabalhos de Zarifan (1999).

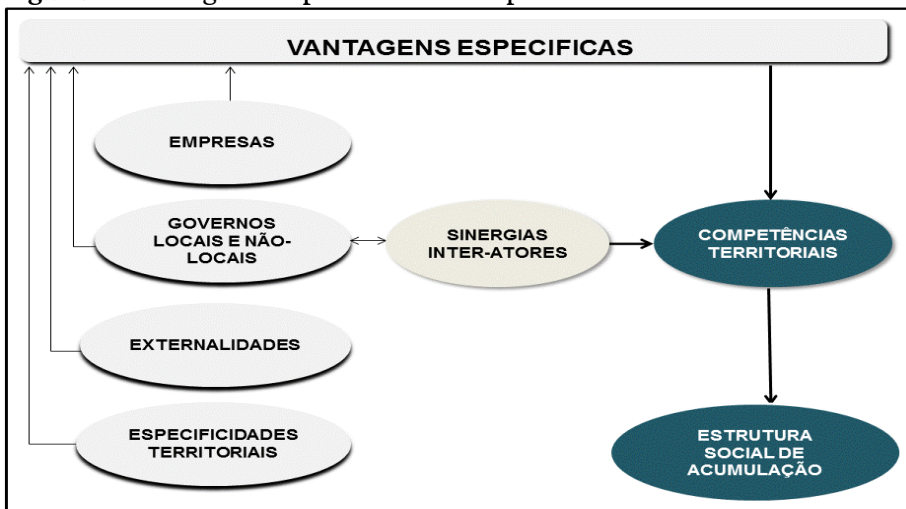
sugeriram a expressão *core competences* para designar as competências essenciais vinculadas às estratégias e objetivos organizacionais: “A competência essencial é comunicação, envolvimento e um profundo comprometimento em se trabalhar através das fronteiras organizacionais”. Ela deve florescer em torno das pessoas para que consigam reconhecer as oportunidades de juntarem suas habilidades técnicas com as de outras pessoas, de modo a criar novas e interessantes maneiras de se fazer as coisas. Assim, a proposição do conceito de competências territoriais tem como finalidade identificar as habilidades dos agentes de mudanças, criando as dinâmicas necessárias que maximizariam a estrutura social de acumulação.

### **Conceito de Competências Territoriais**

Competências territoriais, portanto, constituem-se de todas as vantagens específicas, existentes ou criadas no território, por meio da proatividade e ação voluntária das comunidades locais e de seus governos. A condição essencial para a formação de competências territoriais é a existência de sistemas de governança, lideranças empresariais / institucionais e sistemas de administração pública, que se bem articulados, são capazes de gerar sinergias inter-atores que produzam: (1) profundo comprometimento entre as pessoas para trabalhar além das fronteiras organizacionais; (2) habilidade para lidar com imprevistos e incertezas, além de assegurar a capacidade rotineira da autorregulação; (3) consciência coletiva de que os recursos devem ser preservados para não se esgotarem ao longo do tempo; (4) clareza e transparência nas comunicações, especialmente nos processos de persuadir, negociar, coordenar e ensinar os parceiros envolvidos.



**Figura 2: Vantagens Específicas e Competências Territoriais**



Fonte: Elaborado pela autora (2012).

O modelo analítico a seguir apresenta os determinantes presentes no território que favorecem o desenvolvimento da estrutura social de acumulação.

**Figura 3: Modelo de Análise de Competências Territoriais**

Vantagens Específicas	Determinantes
Empresas	Existência de empresas e organizações atuando como força motriz no território para o desenvolvimento econômico.
Governos locais e não-locais	Existência de administração pública criativa e proativa capaz de gerar sinergias inter-atores.
Externalidades	Existência de políticas públicas e investimentos que, se bem articulados com os atores locais, são capazes de potencializar o desenvolvimento da estrutura social de acumulação.
Especificidades Territoriais	Existência de especificidades territoriais construídas ao longo da história por meio de regras e códigos comuns, desenvolvendo uma cultura favorável para inovar, gerar conhecimento e difundir aprendizagem coletiva.

Competências Territoriais
Existência de sistemas de governança, lideranças empresariais / institucionais que produzam: (1) profundo comprometimento entre as pessoas para trabalhar além das fronteiras organizacionais; (2) habilidade para lidar com imprevistos e incertezas, além de assegurar a capacidade rotineira da autorregulação; (3) consciência coletiva de que os recursos devem ser preservados para não se esgotarem ao longo do tempo; (4) clareza e transparência nas comunicações, especialmente nos processos de persuadir, negociar, coordenar e ensinar os parceiros envolvidos.

Fonte: Elaborado pela autora (2012)

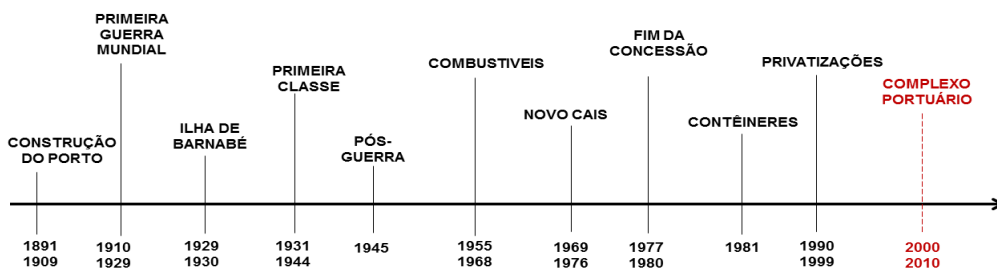
Com o objetivo de validar o modelo analítico proposto, foi elaborada uma análise do Complexo Portuário de Santos, em que se buscou identificar e analisar a existência dos elementos propostos.

## Formação do Complexo Portuário de Santos

Embora o Porto de Santos exista desde os tempos da colonização<sup>7</sup>, por mais de três séculos e meio não se registram mudanças na sua estrutura e operação, caracterizadas pelo mínimo de mecanização e muito trabalho físico. O ano oficial da fundação do Porto de Santos é 1892, porém, em 12 de julho de 1888, o grupo liderado por Cândido Gaffrée e Eduardo Guinle venceu a concorrência pública (decreto n. 9.979) que autorizava a construção e exploração do porto por 39 anos, ampliado em seguida para 90 anos. Os concessionários constituíram a empresa Gaffrée, Guinle & Cia, posteriormente denominada Companhia Docas de Santos (CDS), responsável pela gestão portuária por quase um século (PORTO, 2012).

Mendes (1992) apresenta as dez fases históricas que assinalam as mudanças nas suas funções, estrutura e especificidades ao longo do século passado. O esquema a seguir ilustra as dez fases com uma breve descrição dos principais eventos que ocorreram até o final da década de 1999. O Complexo Portuário (2000-2010) será tratado na sequência em que serão analisados os efeitos das mudanças a partir da fase de privatizações.

**Figura 4: Fases Históricas do Complexo Portuário de Santos**



Fonte: Mendes (1992)

<sup>7</sup> Foi de Braz Cubas a ideia de transferir o porto da baía de Santos para o seu interior, em águas protegidas, inclusive do ataque de piratas, contumazes visitantes e saqueadores do povoado, cujas obras se concluíram em 1543 (PORTO, 2012).

A construção do porto ocorreu em 1891, com apenas 100 metros de cais, porém, com o crescimento da produção cafeeira, foi expandido ao longo das duas décadas e atingiu 4.720 metros de cais em 1909. A Primeira Guerra Mundial assinala um período marcado pela depressão econômica. O equilíbrio entre importações e exportações foi destruído e o volume de entradas era 2,33 vezes maior que o das saídas, além de uma queda significativa no coeficiente de utilização do cais. Contudo, a década de 1920 foi caracterizada pela euforia econômica por conta dos altos preços do café. Em 1928 o movimento de cargas foi de 3,2 milhões de toneladas. A estrutura de armazenagem possuía uma área de 200 mil metros quadrados, o dobro da estrutura existente em 1910.

Na virada da década de 1930 ocorreu a construção da área para produtos inflamáveis na Ilha de Barnabé, aumentando a extensão do cais para 5.021 metros. Esta foi uma medida de proteção ambiental, a fim de preservar a cidade de Santos dos perigos decorrentes da movimentação de inflamáveis e explosivos.

O Porto de Santos foi elevado à categoria de Porto de Primeira Classe, por conta do volume movimentado, que atingiu 4 milhões de toneladas em 1938. Em razão da crise cafeeira, houve um movimento de diversificação da economia de exportação e no final da década de 1930, o café representava apenas 33,9%, cedendo espaço às movimentações de petróleo. O período foi marcado por grandes crises de movimentação, em função dos efeitos político-militares<sup>8</sup>. Em 1944, o porto voltou a superar os 4 milhões de toneladas e coeficiente de utilização otimizado de 337 toneladas / ano para 1.816 toneladas / ano.

Na fase do Pós-Guerra, a estrutura portuária foi ampliada e diversificada totalmente com recursos próprios da Companhia Docas de Santos (CDS)<sup>9</sup>. Os modelos de negócios da época enfatizavam os investimentos com recursos próprios, pois não havia inflação. Entretanto, o crescimento da inflação logo depois da guerra, tornou praticamente impossível a captação de novos recursos financeiros privados para investimentos, restritos ao teto de renda contratual de 10% a.a. A moeda se desvalorizava em índices superiores ao

---

<sup>8</sup> Revolução Constitucionalista de São Paulo de 1932 e Segunda Guerra Mundial, a partir de 1939.

<sup>9</sup> Sendo composta por 5,2 m2 de cais; 61,5 mil m2 de armazéns para importações e 233,6 mil m2 para exportações; 27 mil m2 de pátios para serviços gerais; 25 mil m2 para inflamáveis; 7,9 mil m2 de câmaras frigoríficas; 201,6 mil m3 de tanques para combustíveis líquidos; silos para 30 mil toneladas de trigo a granel; 1.900 metros de esteiras transportadoras; 128 guindastes; seis empilhadeiras e seis embarcadores com capacidade para 2 mil sacas / hora.

rendimento legal permitido para o investimento portuário. Desse modo, os investimentos privados diminuíram de modo relevante em todos os setores de atividade, dificultando a expansão do porto. Assim, o governo federal instituiu duas políticas para incentivar as operações portuárias: Taxa de Melhoramento dos Portos (1958) e a criação do Fundo Portuário Nacional que viabilizaram a ampliação do cais para 6.300 metros.

A fase dos combustíveis é marcada pelo aumento da movimentação de derivados de petróleo, por conta do surgimento das refinarias da Petrobrás - Presidente Bernardes em Cubatão e União em Capuava. Entretanto, a diversificação de cargas aumentou por conta da industrialização do Estado de São Paulo. A infraestrutura rodoviária e a instalação da indústria automotiva no ABC paulista acompanhou esse movimento de ampliação das movimentações portuárias, com ênfase nas importações de equipamentos para a instalação das novas indústrias. Por outro lado, com a construção maciça de rodovias pelo país, houve um declínio da navegação para outros portos brasileiros, acarretando nova queda na movimentação do Porto de Santos.

Nas décadas de 1960 e 1970, o principal problema no Porto de Santos era o congestionamento de navios, pelo próprio movimento excessivo e também por questões trabalhistas com os operários. Assim, foi criada a Comissão Orientadora de Serviços Portuários de Santos (COSEPS), em 1969. Ocorreram avanços importantes na gestão portuária: redução de custo operacional; aumento de produtividade; eliminação de sobretaxas; construção de uma nova faixa de cais<sup>10</sup>; novos armazéns e pátios para volumes pesados e desenvolvimento de programas de dragagem e reaparelhamento do porto.

Com o fim da concessão imperial em 1977-1980 e do rápido aumento na quantidade de cargas movimentadas, essa fase foi marcada principalmente pela transição no controle do porto. A construção do Terminal de Containers da Margem Esquerda do Porto (TECON), pela Empresa de Portos do Brasil SA (PORTOBRÁS) foi concluída em 1981. A Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) foi constituída no final de 1980, pelo governo federal, para assumir o controle e administração do porto, em substituição à CDS.

A estrutura física portuária envolvia quase 12 km de cais, 32 armazéns externos e 21 internos, 23 pátios internos cobertos e vários

---

<sup>10</sup> Foram construídos 3.800 m além dos 2.300 m construídos ao longo dos 60 anos anteriores.

externos, várias instalações especializadas, usina de energia elétrica própria, ferrovia interna, embarcações diversas, complexo sistema de telecomunicações, processamento de dados e microfilmagem. Os recursos humanos se aproximavam de 14 mil funcionários, além de outros trabalhadores vinculados às atividades portuárias.

As mudanças na gestão portuária foram mais profundas que na fase anterior, pois a própria filosofia administrativa sofreu alterações, tanto por pressões da comunidade marítima nacional como das autoridades do setor econômico internacional. Foram introduzidos, de forma ainda rudimentar, alguns conceitos do sistema *Port Authority*<sup>11</sup>. Ao assumir esse empreendimento, a CODESP, empresa de economia mista, de capital majoritário da União, passou a ocupar a 53ª posição, no *ranking* das maiores empresas brasileiras.

O dia 30 de agosto de 1981 marca o início de uma nova época na história do porto, quando foi inaugurado o terminal de containers. Um dos efeitos visíveis que a containerização progressiva das cargas provocou foi na paisagem da região, com a proliferação de containers por todos os terrenos vazios, transformados em depósitos. Outro efeito, talvez mais problemático em termos de gestão e logística, foi a modificação do trânsito, pelo surgimento de veículos especializados em transporte de containeres. A construção de um viaduto especial para a ligação das estradas às vias portuárias completou a nova paisagem do porto.

O Porto de Santos inicia um conjunto de mudanças, formalizadas no 'Projeto Santos 2000', a partir da Lei Federal 031/1990, que instalou no Brasil o programa de privatização de portos brasileiros. As diretrizes estratégicas do projeto foram estabelecidas por meio de discussões entre a CODESP e a comunidade portuária. Contudo, a mudança decisiva na gestão portuária ocorreu a partir da Lei de Modernização dos Portos - Lei n. 8.630/93 (BRASIL, 1993)<sup>12</sup>.

Dois anos após a promulgação da Lei, o governo nacional criou o Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO), criado pelo Decreto nº 1467/95, assinado pelo presidente Fernando Henrique

---

<sup>11</sup> *Port Authority* é um sistema de gestão portuária, adotado internacionalmente, com a finalidade de separar a autoridade portuária das operações nos portos, como um mecanismo de otimização da logística portuária. No Porto de Santos, a função de Autoridade Portuária foi assumida pela Companhia Docas do Estado de S. Paulo-Codeesp, em decorrência do artigo 3º da Lei 8.630/93. A Autoridade Portuária, no Porto de Santos, delega ao setor privado a operação do porto, mediante condições pré-estabelecidas.

<sup>12</sup> Texto Integral da Lei 8.630/93, disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm).

Cardoso, cuja finalidade foi acelerar o processo de privatização do sistema portuário brasileiro. O GEMPO integra a Câmara de Políticas de Infraestrutura da Casa Civil da Presidência da República, com uma constituição colegiada, da qual participam representantes de vários ministérios.

Em 2001, o processo de transformação do porto é ampliado por meio da ação do Ministério dos Transportes (Portaria Federal nr. 387/2001), dispendo sobre a Regionalização do Porto de Santos. Novas mudanças no modelo de gestão portuária são promovidas, com o objetivo de equacionar questões relativas à regionalização de recursos e à necessidade do exercício efetivo da Autoridade Portuária, que previa inclusive a designação de recursos próprios para sua manutenção, investimentos futuros e expansão das suas atividades (PMDI, 2002).

### **Especificidades Territoriais do Complexo Portuário de Santos**

A partir do breve histórico sobre a formação e evolução do Complexo Portuário de Santos, é possível identificar que a ‘cultura da mudança’ esteve presente em todas as etapas descritas. As mudanças, até a década de 1980, foram orientadas por forças macroeconômicas e de mercado, porém, a partir daí, as mudanças ocorreram principalmente como consequência das externalidades geradas pelo governo nacional, ou seja, a Lei de Modernização dos Portos – Lei nº 8.630/93.

Para se compreender o alcance desse impacto, foi constituído um grupo de pesquisa coordenado pela CODESP e Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioeconômicos (NESE) do Instituto de Educação Superior Santa Cecília (UNISANTA) de Santos, para documentar os principais efeitos da privatização. Além de registros sobre a movimentação de cargas e receitas geradas ou perdidas, foi dada ênfase especial sobre a desmobilização da força de trabalho, por conta de sua alta representatividade na economia regional, que envolveu, no início da década, cerca de 40 mil pessoas. Como escrevem Rodrigues e Vaz (2001, p.6): “Ao retirar-se da Codesp a função de operadora, transformando-a exclusivamente em Autoridade Portuária [...] imprimem-se novas diretrizes ao conjunto, com influência na produtividade e impacto direto sobre a mão-de-obra”.

Após uma década do início das ações de privatização do Porto de Santos, observa-se um incremento de 150% na movimentação de cargas, de 40 para 100 milhões de toneladas, e que se prepara para outro aumento de 150% para 250 milhões, nos próximos 12 anos, até

2024, de acordo com o estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>13</sup>.

As transformações no Complexo Portuário de Santos, na perspectiva das especificidades históricas apresentam pontos de contato com os fundamentos da economia evolucionária e, uma vez escolhido um caminho, os mecanismos autorreforçantes interferem na matriz institucional e fazem com elas sejam *path dependence*, ou seja, ocorrerão mudanças institucionais, a partir de arranjos já constituídos ao longo das suas histórias. Os resultados refletem as escolhas, que são continuamente redefinidas a partir da dependência da trajetória histórica (NORTH, 1990).

Entretanto, vale ressaltar que a economia evolucionária não contempla diretamente as forças contrárias ao processo de territorialização, como os gargalos inevitáveis já mencionados e tantos outros ainda não previstos. Por outro lado, existe relativo consenso entre os estudiosos<sup>14</sup> que as empresas localizadas em ambientes propícios à mudança tiram proveito das economias de aglomeração, como, por exemplo, infraestrutura comum para mercados, tecnologias, meios de transporte e logística.

## Articulações Institucionais e Sinergia Inter-Atores

Os desafios impostos pela Lei de Modernização dos Portos, particularmente no Complexo Portuário de Santos, situam-se em três vertentes: a primeira foi a reestruturação do sistema de gerenciamento das operações da CODESP, que deixa de ser operadora e assume a função de autoridade portuária. As formas de governança foram radicalmente transformadas, principalmente pelas terceirizações de processos e mão-de-obra, somadas à redefinição de suas funções e ao surgimento de novos atores, que devem ser articulados e gerenciados pela CODESP. A segunda situa-se na mudança da cultura organizacional, que envolve a eliminação de interferências corporativas e burocráticas e modernização das instalações e

---

<sup>13</sup> O jornalista Joelmir Beting (2012) escreve que se iniciou, então, uma nova etapa que envolve superar os “múltiplos apagões”. Os principais gargalos da Baixada Santista são mobilidade urbana e qualificação profissional do pessoal residente na RMBS. A previsão é de que as nove cidades aumentem a população de 1,8 milhão para 2,2 milhões nos próximos oito anos e o desdobramento será um “boom imobiliário”, que poderá vir acompanhado de um cinturão de miséria como em outras regiões que experimentaram booms de exploração de petróleo, inclusive o exemplo recente de Macaé, no Rio de Janeiro.

<sup>14</sup> Storper (1997); Pike et al (2006).

equipamentos, visando aumento de produtividade e competitividade no cenário internacional. A terceira se concentra em consolidar as funções estratégicas da CODESP como Autoridade Portuária, envolvendo uma mudança radical na sua vocação organizacional e, sobretudo, garantir os investimentos em infraestrutura e preservação ambiental.

Embora se reconheça que as privatizações tenham provocado impactos relevantes para o Porto de Santos, Rodriguez e Vaz (2001) destacam que a década de 1990 foi marcada por uma diminuição do ritmo de crescimento da economia brasileira, cuja média anual de crescimento do PIB foi de apenas 1,78%. Esse fator trouxe importantes impactos em toda a cadeia de serviços portuários e, desse modo, as mudanças institucionais apresentaram efeitos mais visíveis a partir do último trimestre de 1997.

A administração portuária envolve inúmeros termos restritos e específicos desse modelo de gestão que nos levam a um contexto totalmente distinto de outras atividades empresariais<sup>15</sup>, abrindo espaço para estudos e análises técnicas da Lei de Modernização dos Portos que não estão contempladas no presente estudo.

Em termos gerais, a lei define as regras para a operação portuária brasileira, por meio da criação de novas responsabilidades às instituições já existentes e criação de novos atores que foram envolvidos na gestão portuária, dentre os quais se destacam: Autoridade Portuária, Porto Organizado, Operador Portuário, Trabalhador Portuário Avulso (TPA), Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO) e Centro de Excelência Portuária do Porto de Santos (CENEP).

Levantamentos efetuados em documentos oficiais e acadêmicos<sup>16</sup> apontam as principais mudanças ocorridas no sistema portuário brasileiro, com relação às novas atribuições da Autoridade Portuária e à criação de novos atores, bem como seus reflexos no Complexo Portuário de Santos:

- a) **Autoridade Portuária e Conselho de Autoridade Portuária:** Com a finalidade de separar a fiscalização e controles das operações nos portos, o

---

<sup>15</sup> Expressões como: estiva, capatazia, conexo, peação, despeação, faina, terno (não é o que vestimos), lingada, recheço, porto organizado, parede, operação portuária, operador portuário, instalações portuárias de uso privativo, entre outras (CARVALHO, 2004).

<sup>16</sup> Baumgarten (2006); Carvalho (2004); CENEP (2012); Dias (2011); OGMO-SANTOS (2012); Marchetti e Pastori (2006); PMDI (2002); PDZ (2006); PORTO (2012); Rodrigues e Vaz (2001).



modelo de gestão portuária brasileira se baseou no conceito de *Port Authority*, adotado internacionalmente. No Porto de Santos, a Autoridade Portuária é de responsabilidade da CODESP, que preside o Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e delega ao setor privado as operações do Porto, mediante condições pré-estabelecidas e aprovadas pelo CAP. Com as mudanças nas atividades da CODESP, suas funções táticas e operacionais foram terceirizadas. A CODESP deu início ao desligamento maciço de empregados, já no início da década de 1990. Em linhas gerais, as transformações institucionais e operacionais do porto reduziram o número de empregados de 10.621 (1990) para 1.967 (1999). A diminuição de 8.654 trabalhadores com vínculo empregatício correspondeu a 81,5% do contingente de empregados da década anterior. No ano de 2000, esse processo prossegue e, em janeiro de 2001, o número total de trabalhadores com vínculo empregatício com a CODESP era de 1.300, com meta de redução para 1.098 até o final de 2001. Em 2007 o governo federal liberou a CODESP para realizar um concurso público para complementar seu quadro de empregados, que totaliza 1.675 cargos;

- b) **Porto Organizado de Santos:** É o espaço construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego de operações portuárias esteja sob a jurisdição de uma Autoridade Portuária<sup>17</sup>. A formalização da área do Porto Organizado de Santos implicou desvincular os terminais das empresas Cosipa e Ultrafértil do Porto Organizado e, conseqüentemente, da Autoridade Portuária da CODESP.
- c) **Operador Portuário:** Essa entidade foi criada pela Lei de Modernização dos Portos e se caracteriza como a pessoa jurídica pré-qualificada para a

---

<sup>17</sup> Redação dada pela [Lei nº 11.314 de 2006](#).

execução da operação portuária na área do Porto Organizado. São entidades estivadoras, servindo-se de trabalhadores requisitados ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), que mantém um cadastro de Trabalhadores Portuários Avulsos (TPAs). Documentos oficiais e depoimentos na mídia apresentam consenso de que houve uma 'desmonopolização' do Complexo Portuário de Santos. O modelo monopolista observado em Santos até a inserção da iniciativa portuária no complexo, tanto na administração particular exercida pela CDS, como na administração estatal da CODESP, inibia a competitividade, comprometendo a redução dos custos portuários e o aumento da eficiência. Com a promulgação da Lei de Modernização dos Portos, a CODESP pré-qualificou operadores portuários, ou seja, empresas privadas que passaram a executar as atividades de embarque e descarga de mercadorias no Porto de Santos, desmonopolizando a prestação de serviços operacionais. Hoje, essas atividades são realizadas pelo setor privado em 62 terminais instalados na área do porto organizado. Com a definição legal da atividade de Operador Portuário, formou-se em Santos uma nova categoria empresarial.

- d) **Trabalhadores Portuários Avulsos (TPA):** São conceituados pela legislação nacional como aqueles trabalhadores sem vínculo empregatício com o contratante e que, por meio de rodízio gerenciado pelo OGMO, prestam os serviços nas áreas do Porto Organizado de maneira exclusiva, quanto à movimentação nas embarcações e instalações relacionadas. Os TPAs executam a movimentação de mercadorias provenientes ou destinadas do transporte aquaviário dentro da área do porto organizado, com a intermediação obrigatória do OGMO. A alocação dos trabalhadores era efetuada pelos sindicatos de classe. Existe relativo consenso na literatura pesquisada, que a criação do OGMO criou um ambiente competitivo não só entre os portos, mas dentro do próprio Porto de Santos, por

trabalhadores mais qualificados. Esse processo ainda se encontra em fase de consolidação e abre espaço para inúmeras discussões jurídicas sobre sua adequação institucional, sobretudo com relação à legislação trabalhista brasileira (CLT), o que vem gerando muitas discussões e conflitos;

e) **Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO):**

Relativamente à mão-de-obra avulsa, essa foi uma das principais inovações da lei de modernização dos portos. Caracterizam-se por atuar como gestores dos cadastros e registros de trabalhadores portuários avulsos (TPA). Suas atribuições são: fazer a seleção e registro dos TPAs; promover formação profissional e treinamento, visando a multifuncionalidade para os modernos processos de manipulação de cargas; efetuar a remuneração; recolher os encargos sociais; zelar pelo cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalhador; aplicar sanções disciplinares aos TPAs, quando previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho; fornecer aos operadores portuários a necessária mão-de-obra para movimentação de cargas; ter responsabilidade solidária com os operadores portuários pela remuneração devida aos TPAs;

f) **Centro de Excelência Portuária do Porto de Santos (CENEP):**

A CODESP manteve cursos de capacitação e reciclagem de pessoal, a fim de manter um quadro profissional atualizado e seguindo as inovações tecnológicas. Os cursos foram oferecidos inicialmente com monitores exclusivos da CODESP e, em seguida, com pessoal contratado. Destinaram-se, em grande parte, ao pessoal de capatazia em parceria com o setor privado. Cursos para guindasteiros, motoristas de empilhadeiras e assemelhados, também foram contemplados. No setor administrativo, ocorreram cursos de treinamento para fiéis de armazém, antes da realização de concursos internos de acesso à função. Recentemente são oferecidos cursos de teor administrativo e segurança. Atualmente as funções

de treinamento e capacitação de pessoal são realizadas pela CENEP, instituída em 2007, com apoio administrativo, de infraestrutura e operacional da CODESP. A entidade tem como meta primordial a qualificação profissional dos trabalhadores do Porto de Santos e atuação no campo da pesquisa e tecnologia;

- g) Nova Estrutura Tarifária e Operação 24 Horas:** Destacam-se, nesse período, inovações decisivas para o futuro do porto, entre as quais a implantação da nova estrutura tarifária (a partir de setembro de 1996) e operação ininterrupta de 24 horas diárias, em turnos de seis horas, por opção das empresas operadoras (a partir de junho de 1997). Em decorrência das privatizações e da nova estrutura tarifária, os armadores instituíram uma tarifa denominada “capatazia do armador”, utilizada internacionalmente e conhecida por *Terminal Handling Charge-THC*, à qual ficaram sujeitos os Operadores Portuários. A THC veio acompanhada de polêmica, principalmente porque a redução das tarifas efetuadas pela CODESP foi assumida pelos armadores e seus valores foram aplicados uniformemente pelas diferentes linhas de navegação, desconsiderando estratégias individuais de competição. Essa estratégia do setor privado levou usuários, com destaque para os exportadores de café, a manifestar queixas e acionar o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) do Ministério da Justiça, alegando a não redução dos custos portuários e a prática de cartel pelos armadores;
- h) Plano de Auxílio Mútuo (PAM):** Trata-se de uma organização civil, com o envolvimento da iniciativa privada, sem fins lucrativos e sem prazo determinado. Sua finalidade é assegurar e viabilizar a efetiva observância das normas, aprimoramento técnico, troca de informações, conhecimento integrado dos riscos potenciais de cada empresa e coletivos, definindo ações rápidas, eficientes e coordenadas para a proteção da vida humana,

preservação do patrimônio e do meio ambiente. As empresas que participam do PAM são obrigadas a definir seus Planos de Controle e Emergência (PCE), em conformidade com a NR-29 e Lei nº 9966/00;

- i) **Gestão Ambiental:** A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) elaborou um projeto para o Porto de Santos durante os anos de 2002 a 2006, em que foi efetuada uma avaliação e diagnóstico por meio do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA) e acompanhamento das conformidades ambientais. O diagnóstico concluiu que a estrutura ambiental implantada na CODESP está longe de atender às necessidades da gestão ambiental da atividade portuária. Como se trata de uma atividade multidisciplinar, faz-se necessária uma equipe formada por profissionais com conhecimentos técnicos e científicos diversos. Atualmente a CODESP não possui uma equipe dedicada a essa finalidade. Outra questão levantada refere-se à funcionalidade da estrutura organizacional da CODESP. No sentido vertical, a estrutura se mostra adequada, com poucos níveis hierárquicos, possibilitando um acesso fácil ao ambiente decisório. Entretanto, essa formatação organizacional não é favorável para as questões relacionadas ao meio ambiente, pois a gestão ambiental é considerada ‘apenas’ uma atividade meio. A Superintendência de Qualidade, Meio Ambiente e Normalização (DCQ) não possui uma gerência, ao contrário das outras superintendências da CODESP. Essa unidade é constituída por um conjunto de técnicos de nível superior, estagiários e um grupo de nível médio. A situação adequada seria a constituição de uma equipe multidisciplinar, composta minimamente por biólogos, químicos, oceanógrafos, geólogos, complementados por profissionais de Direito, Auditoria e Educação Ambiental. Outro fator recomendado é o reposicionamento da Superintendência na estrutura da CODESP, a fim de tornar a gestão ambiental uma

atividade estratégica e intimamente ligada ao ambiente decisório (ANTAQ, 2006).

## **Cenário Atual e Ações Futuras no Complexo Portuário de Santos**

De acordo com Marchetti e Pastori (2006), até 1990 o sistema portuário brasileiro apresentava obsolescência dos equipamentos, baixa produtividade, déficit de investimentos na infra e superestrutura, elevado tempo de espera para atracação das embarcações e existência de monopólio de exploração e escalção da mão-de-obra, que, em conjunto, afetavam a competitividade brasileira. Depois das privatizações, entendem os autores que a realidade é diferente: a produtividade aumentou por conta da introdução de novas tecnologias, redução do tempo de espera para atracação e permanência dos navios nos portos.

Especificamente no Complexo Portuário Santista, houve grande aumento da produtividade, envolvendo redução do tempo de espera das embarcações, redução dos custos de movimentação e aumento da competição por cargas. De acordo com Rodrigues e Vaz (2001), entre 1990-1999 houve um crescimento de 47,9% na carga movimentada pelo porto, enquanto que a remuneração do trabalho, incluídas todas as categorias vinculadas à administração da Codesp e avulsos diminuiu 33,1%.

Contudo, Marchetti e Pastori (2006) salientam que o desafio é saber se haverá capacidade futura de atender a demanda crescente por movimentação portuária em função das limitações, quanto à capacidade de investir, quanto às restrições ambientais e dificuldades de se implantar as funções da Autoridade Portuária, com relação às necessidades estratégicas do porto em sintonia com a região.

Por sua vez, Dias (2011) escreve que o Porto de Santos se encontra em uma fase de consolidação, como provam as mais recentes estatísticas que o mostram como responsável por 32% do comércio exterior brasileiro. Embora o Porto de Santos seja o único, dentre as principais cidades portuárias do mundo, que não seja administrado pelo governo municipal, existe um trabalho harmônico entre a CODESP e a administração pública municipal. Entretanto, o autor não descarta influências políticas negativas que provocam retardamentos burocráticos, dificultando sua modernização. Contudo, o cenário de 2005 se modificou e os problemas logísticos e de infraestrutura estão sendo resolvidos:

Sem a participação ativa do município, com certeza, a CODESP [...] não teria feito o que fez até agora. Nem a Petrobras teria tomado a decisão de implantar uma de suas bases na cidade, o que permitirá a Santos tornar-se também um polo de apoio naval e manutenção, com a instalação de estaleiros para reparos (DIAS, 2011, p.1).

Apesar do bom desempenho operacional do Porto de Santos, a situação econômico-financeira da CODESP revela, nos últimos anos, uma situação nada confortável. Em seus demonstrativos financeiros de 2005, constam ressalvas tanto no Parecer dos Auditores, quanto no Parecer do Conselho Fiscal. Merece destaque o grande volume de passivos de curto e longo prazo que totalizavam R\$ 560,8 milhões em 2005. Esses passivos se referem a débitos trabalhistas parcelados (R\$ 28,4 milhões); impostos e contribuições parcelados (R\$ 284 milhões); provisão para contingências (R\$ 130 milhões); contribuição e plano de pensão (R\$ 118,4 milhões).

De fato, em função dos desligamentos por aposentadoria, desligamentos incentivados e remuneração de serviços de terceiros, a CODESP comprometeu recursos relevantes que atingiram seu pico em 1997, totalizando R\$ 90 milhões (RODRIGUES; VAZ, 2001). Contudo, esses passivos são alvo de controvérsias conforme se observa nos relatórios de auditoria da CODESP do ano de 2010<sup>18</sup>.

Dados do relatório citado apontam que o lucro líquido diminuiu 36,20% em relação ao ano de 2009, porém, a CODESP apresentou alguns resultados que demonstram aspectos positivos. O aumento de 16,40% na receita bruta (sem considerar os recursos repassados pelo Tesouro) e aumento de 138,80% nos investimentos, sendo que o

---

<sup>18</sup> Observamos que não ocorreram, na gestão examinada, passivos sem a consequente previsão orçamentária de créditos ou de recursos. Entretanto, a grande quantidade de ações cíveis e trabalhistas ajuizadas contra a CODESP e a controvérsia existente acerca do montante da dívida da CODESP com o PORTUS [Instituto de Seguridade Social], conforme detalhado nas Notas Explicativas nºs 18 e 19 das Demonstrações Contábeis de 2010, respectivamente, podem, no futuro, gerar passivos a descoberto (...). Além disso, em nossa opinião, em função da não realização de inventário físico há longa data (geradas Constatações nas Auditorias de Gestão desde 2003), a posição patrimonial da CODESP não é apresentada de forma confiável em suas demonstrações contábeis (Relatório de Auditoria de Gestão Nº 11/2011 (OS Nº 062/2011). Marcia da Rosa Pereira, Coordenadora Geral de Auditoria, Presidência da República, Secretaria Geral, Secretaria de Controle Interno. Brasília, 8 de setembro de 2011.

percentual de investimentos com recursos próprios da CODESP tiveram um aumento de 247,40%, em relação ao ano anterior.

Por outro lado, a CODESP aumentou em 42,60% seus gastos com pessoal, incluindo os gastos com o Programa de Incentivo ao Desligamento Voluntário (PIOV), realizado em 2010, e não foram concedidos reajustes salariais aos seus empregados, acordados em 10,55%, porém não efetivados sobre o salário-base vigente em maio de 2009. Vale destacar, ainda, que o cenário é bastante favorável, pois a movimentação de cargas estabeleceu novo recorde na sua movimentação, ao registrar um movimento superior a 96 milhões de toneladas.

Embora a desmobilização de pessoal tenha provocado impactos à economia regional, como apontam Rodrigues e Vaz (2001), por sua vez, Dias (2011) acredita que o grande impacto na redução de empregos se deve muito mais às novas tecnologias, que automatizaram grande parte dos serviços operacionais, como ocorreu em outros setores de atividade: “Hoje, se o Porto não gera tantos empregos como em outros tempos, já que grande parte de suas operações é automatizada, ainda é responsável por 60% ou 65% da economia da cidade”.

O autor complementa que, para que o Porto atenda todas as necessidades, é necessário superar alguns problemas de suporte operacional nos terminais. Além da falta de estacionamentos para caminhões e carretas, o processo de recebimento de cargas precisa ser mais ágil e organizado. Os caminhões seguem para o Porto de maneira desordenada e, desse modo, o sistema 24 horas não funciona totalmente: os terminais ficam abertos aos sábados, domingos e feriados, mas são pouco usados nesses dias, talvez porque os usuários tenham de assumir custos com horas-extras de funcionários. Se houver algum estímulo ou incentivo por parte dos terminais, com certeza, esse desafio logístico também será superado.

Nesse sentido, os projetos de infraestrutura e preservação ambiental vêm sendo considerados no Planejamento Estratégico Portuário, cujo objetivo é gerar recursos necessários para que a CODESP exerça suas funções de Autoridade Portuária, fornecendo respostas rápidas e eficientes às demandas que surgirão no futuro. Os principais destaques dessas articulações no Complexo Portuário de Santos se concentram em obras de infraestrutura e preservação do



meio ambiente, dependendo fundamentalmente de recursos internacionais<sup>19</sup> e de governos não locais.

**Figura 5: Articulação Institucional e Planejamento Estratégico Portuário**

				
	Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT)	Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP)	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ)	Plano Estratégico
<b>ABRANGÊNCIA</b>	Sistema Federal de Transportes	Sistema Portuário Nacional	Porto de Santos	Empresa CODESP
<b>OBJETIVOS</b>	Multimodalidade e racionalização da matriz de transportes	Expansão e adequação da capacidade portuária nacional	Direcionamento estratégico com ênfase no desenvolvimento e zoneamento	Posicionamento e direcionamento estratégico
<b>HORIZONTE</b>	Médio e Longo Prazo	Médio e Longo Prazo	Médio e Longo Prazo	Médio e Longo Prazo
<b>CARATER</b>	Sugestivo	Sugestivo	Executivo	Executivo
<b>RESULTADO</b>	Portfolio de projetos	Portfolio de projetos e planos diretores (doze portos)	Portfolio de projetos	Execução de projetos estratégicos
<b>CONTROLES</b>				Sistema de indicadores de gestão

Fonte: PORTO (2012).

Até 1999, todas as ações voltadas para o Meio Ambiente eram desenvolvidas em contexto de urgência, entretanto, a CODESP criou uma Superintendência de Qualidade, Meio Ambiente e Normalização, visando estabelecer diretrizes que permitam o desenvolvimento e execução de ações de curto e médio prazo (2 e 5 anos). As ações de curto prazo envolvem: diagnosticar as realidades ambientais, sanitárias, patrimoniais e sociais nas áreas do Complexo Portuário de Santos e elaborar planos para remediação, manejo ou melhorias destas realidades, acompanhados de cronogramas nos quais constarão as principais etapas, adequando-as à legislação ambiental. No médio prazo, as diretrizes foram elaboradas por zonas de influência e cada

<sup>19</sup> Os projetos de macrodrenagem na zona noroeste da cidade de Santos envolveram US\$ 44 milhões do Banco Mundial e aportes dos governos estadual e federal (Marco Aurélio Linhares Matias, presidente do Parque Tecnológico de Santos, em entrevista realizada em 4 de junho de 2012).

uma apresenta ações específicas para as questões diagnosticadas nas realidades ambientais<sup>20</sup>.

## Considerações Finais

Retomando o problema de pesquisa que deu origem ao estudo, é possível afirmar que o modelo analítico proposto mostrou-se adequado para identificar os determinantes presentes nos territórios que podem dinamizar sua estrutura social de acumulação.

Na perspectiva das especificidades territoriais, é possível concluir que a ‘cultura da mudança’ esteve presente em todas as etapas da formação do Complexo Portuário de Santos. As mudanças até a década de 1980 foram orientadas por forças macroeconômicas e de mercado, porém, a partir daí as mudanças ocorreram principalmente como consequência das externalidades geradas pelo governo nacional, ou seja, a Lei de Modernização dos Portos – Lei nº 8.630/93. Tais mudanças geraram efeitos institucionais, estruturais, gerenciais e operacionais, alcançando não apenas o Porto, mas toda a região da hinterlândia vinculada diretamente com o Complexo Portuário de Santos.

Entretanto, a intervenção governamental promovida não apenas no Complexo Portuário de Santos, mas em todos os portos brasileiros, permite concluir que a ideia de desenvolvimento regional brasileiro permanece descontextualizada das especificidades territoriais e centralizada nas políticas de desenvolvimento nacional.

As competências territoriais no Complexo Portuário de Santos se encontram em fase de consolidação e muitos esforços vêm sendo dedicados às relações de governança entre os atores envolvidos a partir das mudanças da década de 1990. A gestão portuária se deslocou do âmbito organizacional para o nível territorial com a entrada dos novos atores e, embora as relações de governança ainda não estejam totalmente consolidadas, o alto desempenho da gestão portuária aponta que a capacidade rotineira de autorregulação está preservada.

A liderança articuladora é exercida pela CODESP, que pode ser considerada o principal agente de mudanças na realidade estudada, a despeito das enormes dificuldades financeiras mencionadas, conflitos entre lideranças das entidades, protestos e greves de sindicatos e trabalhadores portuários, denúncias de irregularidades nas obras de infraestrutura e em processos judiciais com operadoras portuárias (SINDAPORT, 2012).

---

<sup>20</sup> PDZ, 2006.

Vale ressaltar que os sistemas de governança locais estão fortemente vinculados aos poderes públicos não locais, em um contexto de desenvolvimento altamente centralizado no governo federal. Não é possível, portanto, identificar se os sistemas de articulação locais teriam a mesma proatividade na ausência das externalidades geradas pelos governos não locais. Contudo, existe consciência dos determinantes postulados pela noção de competências territoriais, mesmo que ainda não totalmente consolidadas. Retomando o argumento de Langlois (1992), trata-se de um fenômeno essencialmente de curto prazo e que perde importância no longo prazo. O longo prazo é definido como um período suficiente para que o aprendizado ocorra de forma que os ajustamentos sejam pequenos e apareçam somente em resposta a mudanças exógenas.

O processo de criação de uma consciência coletiva de que os recursos devem ser preservados para não se esgotarem ao longo do tempo é uma preocupação que ainda não apresenta soluções sistematizadas, especialmente nos processos de persuadir, negociar, coordenar e ensinar os parceiros envolvidos.

Por fim, vale indagar de que modo a maturidade político-institucional, em níveis regionais, vem contribuindo com os mecanismos de articulação locais, a fim de assegurar a formação de sinergias inter-atores e a consolidação das competências territoriais. O entendimento em profundidade dos processos e seus desdobramentos exigem novos estudos, com pesquisas estruturadas e específicas sobre o modo como os desafios e as soluções dos problemas estão sendo equacionados.

## Referências

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Avaliação da Gestão Ambiental do Porto de Santos a cargo da CODESP**. Outubro 2006.

ARAUJO, Luis; DUBOIS, Anna; GADDE, Lars-Erik. The Multiple Boundaries of the Firm. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 5, p.1255-1277, Julho de 2003.

ARGYRES, Nicholas S. Evidence on the role of firm capabilities in vertical integration decisions. **Strategic Management Journal**, v.17, n. 2, p.129-150, 1996.

BAUMGARTEN, Marcelo Zepka. Impactos da Lei 8.630/93 nas Dinâmicas Portuárias e Relações Internacionais Brasileiras. **Jus Navigandi**, junho de 2006.

BETING, Joelmir. O maior salto do desenvolvimento regional: Baixada Santista. **DCI**, São Paulo, Caderno 3, 28/06/2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993. **Lei de Modernização dos Portos Brasileiros**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2012.

CAMAGNI, Roberto. On the Concept of Territorial Competitiveness: sound or misleading? **Urban Studies**, v. 39, n.13, p.1-23, 2002.

CARVALHO, Francisco Edivar. Trabalhadores Portuários Avulsos e Órgão Gestor de Mão-de-Obra. Aspectos Trabalhistas e Previdenciários. **Jus Navigandi**, maio de 2004.

CENEP. Fundação Centro de Excelência Portuária do Porto de Santos. Portal Institucional. Disponível em: <<http://cenepsantos.com>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

CASTRO, Ana Célia. Construindo Pontes: Inovação, Organizações e Estratégia como Abordagens Complementares. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 3, n. 2, p. 449-473, 2004.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Antônio Carlos Correa. Alinhando estratégias e competências. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 44, n.1, jan/mar 2004.

HILL, Edward W. (Ned); WIAL, Howard; WOLMAN, Harold. Exploring Regional Economic Resilience. Berkeley Institute of Urban and Regional Development (IURD). **Macarthur Foundation Research Network on Building Resilient Regions**. Working Paper 2008-4, junho de 2008.

LANGLOIS, Richard Normand. Transaction-cost Economics in Real Time. **Industrial and Corporate Change**, v. 1, n. 1, 1992.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990, 152 p.

OGMO-SANTOS. Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Porto de Santos. **Portal Institucional**. Disponível em <<http://www.ogmo-santos.com.br>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

PDZ. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Porto de Santos. **Portal Institucional**. Março 2006. Disponível em: <<http://www.portodesantos.com.br/pdz/>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

PENDALL, Rolf; FOSTER, Kathryn A; COWELL, Margaret. Resilience and regions: building understanding of the metaphor. **Cambridge Journal of Regions: Economy and Society** n. 3, p. 71–84, 2010.

PENROSE, Edith. **The Theory of the Growth of the Firm**. Fourth Edition. Nova York: Oxford University Press Inc., [1959], 2009, 249 p.

PIKE, Andy; DAWLEY, Stuart; TOMANEY, John. Resilience, adaptation and adaptability. **Cambridge Journal of Regions: Economy and Society**, n. 3, p. 59-70, 2010.

\_\_\_\_\_. **Local and Regional Development**. New York: Routledge, 2006, 310 p.

PIKE, Andy; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John (Eds). **Handbook of Local and Regional Development**. London and New York: Routledge, 2011.

PMDI. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – 2002**. Região Metropolitana da Baixada Santista. AGEM / EMPLASA, 2002.

PORTO de Santos. **Panorama Atual do Porto de Santos**. Portal Institucional. Imprensa. Disponível em: <<http://www.portodesantos.com.br>>. Acesso em maio 2012.

PORTER, Michael E. How Competitive Forces Shape Strategy. **Harvard Business Review**, p.137-156, mar-abr. 1979.

PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao; HAMMEL, Gary. A Competência Essencial da Corporação. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. (orgs). **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, p. 293-316, 1998.

RODRIGUES, José; VAZ, José Pascoal. **Porto de Santos: Uma Década de Transformações 1990-1999**. Santos: CODESP / UNISANTA, 2001.

SINDAPORT. Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em Capatazia, nos Terminais Privativos e Retroportuários e na Administração em Geral dos Serviços Portuários do Estado de São Paulo. **Notícias**. Disponível em: <<http://www.sindaport.com.br>>. Acesso em: 28 jun.2012.

SIMMIE, James; MARTIN, Ron. The Economic Resilience of Regions: Towards an Evolutionary Approach. **Cambridge Journal of Regions: Economy and Society**, n. 3, p. 27-43, 2010.

STORPER, Michael. **The regional world: territorial development in a global economy**. New York, London: The Guilford Press, 1997.