

A evolução da gestão da mão de obra frente às recentes mudanças no setor portuário brasileiro

The Evolution of Labor Management in Face of Recent Changes in the Brazilian Port Sector

Submetido(submitted): 08 July 2021

Parecer(revised): 08 August 2021

Aceito(accepted): 16 August 2021

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Fabiane Santos de Mello*

<https://orcid.org/0000-0002-8730-807X>

Sandro José Monteiro**

<https://orcid.org/0000-0002-8217-4359>

Abstract

[Purpose] *This article addresses the Brazilian sectorial governance model for the management of independent workers in national ports, analyzing the mechanism in the context of public policy, characterizing it in an institutional, descriptive and legal approach. In addition to the historical review, we highlight the recent legal measures taken by the Federal Government due to the COVID-19 pandemic.*

[Methodology/approach/design] *Through a literature review and normative assumptions, a brief theoretical discussion of the problem is presented, from the perspective of Brazilian port regulation.*

[Findings] *The importance of maintaining the construction management model within the national regulatory framework is demonstrated, as long as it follows the modernization of the port sector.*

[Practical implications] *The results of this work may support legislative changes and changes in public policies, in order to strengthen sectorial economic regulation*

[Originality/value] *Provided by law since 1993, the current management model for port work provides for a monopolistic structure in each port and, given this peculiar characteristic, there are not many studies on how we got to this point and how we should evolve. The current bibliography deals with the issue from a social perspective, however, it does not go into the impacts of the perpetuation of this context on regulation. This article disseminates knowledge and initiates discussions on the topic.*

Keywords: *Ports. Port workers. Public governance. Public policy. Regulation.*

*Engenheira civil pela Universidade do Estado da Bahia. Titular do cargo de Especialista em regulação de transportes aquaviário na ANTAQ. Pós-graduada em direito portuário e marítimo pela Maritime Law Academy. Email: engfabiane1@gmail.com.

**Engenheiro eletricitista e Mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade de São Paulo. Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Pós-graduando em Direito Econômico pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Titular do cargo de especialista em regulação de transportes aquaviário na ANTAQ. E-mail: sandro_monteiro@hotmail.com.

Resumo

[Propósito] Este artigo aborda o modelo de governança setorial brasileiro da gestão de mão de obra de trabalhador avulso nos portos nacionais, analisando o mecanismo no contexto da política pública, caracterizando-a numa abordagem institucional, descritiva e legal. Além do resgate histórico, destacamos as recentes medidas jurídicas da União em função da pandemia de COVID-19.

[Metodologia/abordagem/design] Por meio de uma revisão de literatura e dos pressupostos normativos, apresenta-se uma breve discussão teórica do problema, na perspectiva da regulação portuária brasileira.

[Resultados] Demonstra-se a importância da manutenção do modelo de gestão de obra no marco regulatório nacional, desde que esse acompanhe a modernização do setor portuário.

[Implicações práticas] Os resultados deste trabalho poderão subsidiar modificações legislativas e mudanças nas políticas públicas, de modo a fortalecer a regulação econômica setorial.

[Originalidade/relevância do texto] Previsto em lei desde 1993, o modelo de gestão atual do trabalho portuário prevê uma estrutura monopolística em cada portos e, diante dessa característica peculiar, inexistem muitos estudos sobre como chegamos a esse ponto e como devemos evoluir. A bibliografia atual trata da questão sob um viés social, contudo, não adentra sobre a os impactos da perpetuação desse contexto na regulação. Este artigo dissemina conhecimentos e dá início às discussões sobre o tema.

Palavras-chave: Portos. Trabalhadores portuários. Governança pública. Política pública. Regulação.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a gestão da mão de obra do trabalho avulso nos portos organizados foi delegada a uma instituição denominada, pela Lei nº 8.630, de 1993 (Lei de Modernização dos Portos, já revogada pela Lei nº 12.185, de 2013), como Órgão Gestor de Mão de Obra - OGMO.

O OGMO é uma entidade de natureza associativa constituída pelos operadores portuários de cada porto público, sendo obrigatória sua constituição para que seja possível a execução do trabalho portuário. Ela cadastra, registra, certifica, qualifica e fornece mão de obra para as operações portuárias, dentro dos portos públicos. Cada OGMO, um para cada porto público, administra a remuneração e a escala de trabalho dos trabalhadores avulsos.

A criação desse modelo de gestão foi uma medida legislativa impositiva aos operadores portuários, em 1993, deixando de ser o trabalho portuário fornecido e tutelado pelos sindicatos e ao mesmo tempo provendo autonomia para os contratantes dos serviços se organizarem em torno de seus interesses por

recursos. Atualmente, o papel do OGMO é definido pela Lei nº 12.815, de 2013 (a Nova Lei dos Portos), no seu art. 32.

De fato, o trabalho avulso ainda é necessário nos portos, já que a demanda por mão de obra é variável. Tudo depende, evidentemente, do navio estar acostado. Há picos de demanda em certas temporadas, a depender do perfil da carga movimentada. A demanda não é constante, não justificando uma contratação tradicional, permanente.

Esse trabalho portuário envolve as seguintes atividades previstas em lei: capatazia, estiva, conferência de carga, vigilância de embarcação, conserto de carga e bloco (atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes). A requisição de trabalho portuário é dispensada somente em operações de elevada automatização (mecanização) ou mesmo em situações em que a própria tripulação das embarcações estejam aptas a executar as atividades requeridas, conforme prescreve o art. 28 da Nova Lei dos Portos.

O mesmo diploma apartou o “trabalhador portuário” do “trabalhador portuário avulso”, nos seguintes termos:

I - Trabalhadores Portuários Avulsos (TPA): aqueles que possuem cadastro ou registro no OGMO; e

II - Trabalhador Portuário (TP):

Trabalhadores na infraestrutura e administração: com vínculo empregatício por prazo indeterminado, contratados pela autoridade portuária ou companhia docas;

Trabalhadores contratados com vínculo empregatício: relação por prazo indeterminado com os terminais portuários.

Diante desse contexto, este artigo é voltado para a gestão do trabalhador portuário avulso..

QUEM SÃO OS OGMOS

Atualmente, existem 36 (trinta e seis) portos públicos no país e 26 (vinte e seis) OGMOS constituídos, como descreve a listagem abaixo:

Nº	OGMO	Porto Organizado	Unidade Federativa
1	OGMO- SANTOS	Porto de Santos	SP
2	OGMO-AR	Porto de Angra dos Reis	RJ
3	OGMO-Belém/VConde	Porto de Belém e Porto de Vila do Conde	PA
4	OGMO-Fortaleza	Porto do Mucuripe	CE
5	OGMO-Ilhéus	Porto de Ilhéus	BA
6	OGMO-Imbituba	Porto de Imbituba	SC
7	OGMO-Itajaí	Porto de Itajaí	SC
8	OGMO-Itaqui	Porto de Itaqui	MA
9	OGMO-Macapá	Porto de Santana	AP
10	OGMO-Maceió	Porto de Jaraguá	AL
11	OGMO-Manaus	Porto de Manaus	AM
12	OGMO-Natal	Porto de Natal	RN
13	OGMO-PB	Porto de Cabedelo	PB
14	OGMO-Pelotas	Porto de Pelotas	RS
15	OGMO-Pguá/Antonina	Porto de Antonina e Paranaguá	PR
16	OGMO-POA	Porto de Porto Alegre	RS
17	OGMO-Porto Velho	Porto de Porto Velho	RO
18	OGMO-Recife	Porto do Recife	PE
19	OGMO-Rio Grande	Porto do Rio Grande	RS
20	OGMO-RJ	Porto do Rio de Janeiro	RJ
21	OGMO-Salvador/Aratu	Porto de Salvador e Porto de Aratu	BA
22	OGMO-Santarém	Porto de Santarém	PA
23	OGMO-São Sebastião	Porto de São Sebastião	SP
24	OGMO-SFS	Porto de São Francisco do Sul	SC
25	OGMO-Vitória	Porto de Vitória	ES
26	SUAPE	Porto de Suape	PE

Tabela 1: Lista de OGMOs existentes no Brasil

Fonte: Portogente, 2016

Em comparação com dados do Ministério da Infraestrutura - MINFRA (julho de 2021), os seguintes portos organizados não constituíram OGMO: Laguna; Cachoeira do Sul; Forno; Itaguaí; Niterói; Barra do Riacho; Aratu; Areia Branca. Possivelmente, muitos dos operadores portuários desses portos se utilizaram de trabalhadores do OGMO regional mais próximo, por exemplo, o Porto do Forno participa da mesma estrutura do OGMO do Rio de Janeiro, ou há casos em que portos administrados pela mesma autoridade portuária (como, por exemplo, Salvador e Aratu) facilitam o compartilhamento de recursos.

Por outro lado, importa dizer que a Lei nº 12.815, de 2013, no *caput* do art. 32, determina que:

Art. 32. Os operadores portuários devem constituir em cada porto organizado um órgão gestor de mão de obra do trabalho portuário, destinado a: (grifo nosso)

Isto é, não seria uma opção constituir o OGMO, os operadores deveriam fazê-lo. Isso revela que não necessariamente é viável a constituição de um

OGMO próprio, com todos os respectivos custos de manutenção, sendo plenamente razoável que, por eficiência, portos menores ou que movimentam pouca carga possam aderir e requisitar trabalhadores de outros portos maiores da mesma região geográfica. Trata-se de uma análise de mercado de trabalho considerando o custo-benefício dessa estrutura própria.

HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO TRABALHO PORTUÁRIO

A operação e a manutenção da infraestrutura portuária é um fator primordial para a alavancagem da economia de qualquer país, portanto, todo o ciclo e todos os intervenientes nesse processo possuem algum tipo de proteção, em maior ou menor intensidade, pelo poder público no Brasil. Por isso, a abertura dos portos brasileiros por Dom João VI, em 1808, representou o primeiro marco dos portos nacionais, a princípio um relacionamento com as nações amigas e ao longo do tempo se expandindo e se tornando global, conforme as mudanças geopolíticas.

Naquele período, os trabalhadores portuários, via de regra, não possuíam muita qualificação, sendo que muitos deles eram espólios do regime escravocrata, tendo encontrado nos portos e nas atividades braçais uma forma de renda e dignidade. Eram basicamente atividades de estiva, carga e descarga manual – embora tais operários não tivessem acesso a qualquer direito trabalhista básico, no sentido moderno. Noutro ponto, quando da ausência de mão de obra qualificada e especializada, na quantidade desejada, os transportadores utilizavam os próprios marítimos¹ para os serviços de carga e descarga para terra.

Originalmente, marítimos e portuários eram profissões conexas. Tanto é que as matrículas de ambos eram mantidas pelas Capitânias dos Portos, tendo o governo federal, na primeira metade do século XX, fixado 10 (dez) Secretarias de Inspeção do Trabalho das Taxas e Salários e a composição dos ternos, com a

¹Antes do avanço da automação, essa mais recentes, o transporte aquaviário se viabilizava pela intenso emprego do labor humano, dividido em duas categorias principais: o trabalhador marítimo (aqueles embarcados, parte da tripulação dos navios, que os operam durante a viagem, “gente do mar”, ou simplesmente “marítimo”) e o trabalhador portuário (os que trabalhavam nos portos e terminais de origem e destino). A importância dessas duas categorias (a primeira, contratada pelos “armadores” e a segunda pelos “terminais”) ainda é presente globalmente, tendo representatividade inclusive na Organização Internacional do Trabalho – OIT, com especial atenção em Convenções e Recomendações, bem como na própria Organização das Nações Unidas – ONU, materializada na Internacional Maritime Organization – IMO, agência especializada do setor. No Brasil, a Lei nº 9.537/1997 e o Decreto nº 2956/1998 regulamentaram o tema.

concordância do CSTM (Conselho Superior do Trabalho Marítimo), feita pela Comissão de Marinha Mercante (CMM), criada em 1941.

Nota-se que por muito tempo praticamente inexistiu qualquer tipo de legislação específica sobre os trabalhadores portuários; a princípio, acompanhava-se os regramentos da Marinha do Brasil e dos Sindicatos. Somente na segunda metade do século XX vemos uma intensificação desse processo.

De fato, a sociedade brasileira iniciou seu processo de industrialização no final do século do XIX, em um caminho sem volta em desfavor dos métodos antigos e, felizmente, o trabalhador portuário também acompanhou esse processo². Já no começo do século XX, notamos o início de uma regulamentação governamental mais enfática: os trabalhadores do setor portuário passam a ser item de agenda política e o Estado, a partir da década de 1930, expande seus braços protetivos sobre o setor, culminando na sua inclusão em lei.

Antecedentes desse aspecto vemos no Estado Novo (1937-1945), também reconhecido como Estado desenvolvimentista brasileiro, na regência do presidente Getúlio Vargas. Nesse período, criaram-se diversas comissões paritárias e foram implementadas as “Delegacias do Trabalho Marítimo”, com atribuições de fiscalização do trabalho de carga e descarga, fixação de horário, remuneração dos estivadores, entre outras. Naquele momento, verifica-se também o surgimento de uma burocracia estatal para tratar da regulação nacional.

Resumidamente, descrevemos a seguir o histórico legislativo associado à gestão do trabalho portuário, começando do período do Estado Novo:

- 1933 - Decreto nº 23.259: criação das Delegacias do Trabalho Marítimo (DTM);
- 1943 - Decreto-Lei nº 5.452: consolida o processo de normatização e intervenção estatal das relações de trabalho nos portos;
- 1966 - Decreto-Lei nº 5: tentativa de unificar as atividades de estiva e capatazia como “operador de carga e descarga”.
- 1966 - Decreto nº 59.832/66: regulamenta o Decreto-Lei nº 5/66, posteriormente pela Lei nº 6.914, de 2 de julho de 1981, revogado pela Lei nº 8.630/93;

²Continuadamente, seja pela tutela da Marinha do Brasil, pelo Ministério dos Transportes (através da extinta Portobrás) ou, mais contemporaneamente, pela recente instituição criada por lei federal, ou melhor, o OGMO.

- 1969 – Criação da Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAM), sendo-lhe atribuídas as funções da extinta CMM;
- 1975 – Criação da PORTOBRÁS, sendo extinto o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis;
- 1984 - Resolução nº 8.179: a SUNAMAM regulamenta a remuneração e a composição das equipes de trabalho;
- 1985 - Decreto nº 90.927: o poder público, por meio da DTM, passa a controlar a assiduidade no rodízio dos trabalhadores portuários avulsos, exigindo-se frequência para permanecer no sistema;
- 1988 – Constituição Federal: o Estado afasta-se em caráter definitivo dos sindicatos e regulamentação estatal do trabalho portuário são desativados;
- 1989 - Extinção das DTMs;
- 1993 - Lei nº 8.630/93: Lei de Modernização dos Portos, criadora do OGMOs;
- 1995 - Decreto nº 1.467: provê efetivo funcionamento dos OGMOs;
- 1995 - Convenção nº 137 da OIT: referente às Repercussões Sociais dos Novos Métodos de Processamento de Carga nos Portos (Decreto nº 1.574/95);
- 1995 - Decreto nº 1.596: institui as Comissões de Levantamento Local (CLL);
- 1996 - Decreto nº 1.886: regulamenta o acesso dos trabalhadores nos portos organizados;
- 1996 - Portaria nº 1.115: criação no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Grupo Especial Móvel de Fiscalização do Trabalho Portuário;
- 1997 - Medida Provisória nº 1.575 e sucessivas reedições, transformada, por fim, na Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, comina penas para os infratores das condutas trabalhistas tipificadas e enfatiza a escalação obrigatória pelos OGMOs;
- 2012 – MP 595, convertida para a Lei 12.815/2013: Nova Lei dos Portos, mantendo a estrutura dos OGMOs nos portos públicos;
- 2020 – Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 30/20 MP 945: possibilidade de terminais arrendados contratarem trabalhadores livremente (em contratos limitados ao prazo de 12 meses) sempre que houver indisponibilidade de

trabalhadores avulsos no OGMO para atender às requisições de trabalho (incluindo por ocasião de greves, paralisações etc.).

ABORDAGEM INSTITUCIONAL

Dentre as definições possíveis, o OGMO é uma “instituição” privada, com finalidade pública, criada dentro de um contexto de uma política pública de expansão e desenvolvimento da infraestrutura de transportes, associada à proteção de trabalhadores e do empregador, ao mesmo tempo. Tal política voltada para a gestão do trabalhador portuário, de forma discreta, vem, ao longo do tempo, se legitimando por meio dessas instituições.

Dentre os diversos conceitos do que seria uma “instituição”, julgamos pertinente expor Levi (1991), como segue:

“(...) caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros, pois isto é algo que varia entre as instituições. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras.”

Levi (1991) centra sua atenção no tipo de instituições mais diretamente relacionado aos fenômenos políticos, que denomina de instituições formais. O traço distintivo desse tipo de instituição, segundo a autora, é a existência de regras relativamente formais e estáveis, que implicam certa configuração na alocação dos recursos de poder, através de mecanismos que incentivam ou desincentivam certos tipos de ações dos atores sociais, ao restringirem o leque de suas escolhas. Os mecanismos de delimitação de escolhas refletem certa distribuição de poder, que pode servir aos interesses de muitos ou de poucos. Ademais, Couto (2019) complementa informando que as instituições se caracterizariam por contar com regras e normas estáveis. Essas apontam certa distribuição dos recursos de poder (quem pode mais determina as normas e, de certa forma, definem as “regras do jogo”).

Assim, uma política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 2008). E para Secchi (2014, p. 7-9), políticas públicas são tanto as diretrizes de nível estratégico, chamadas de estruturantes, quanto as de níveis intermediário e operacional. De acordo com Souza (2006) mira outra definição, segundo a qual decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Dentre as diferentes tipologias existentes na literatura, a pioneira e uma das mais conhecidas é atribuída ao cientista político Theodore Lowi (1964). A

tipologia de Lowi define quatro tipos de políticas públicas, histórica e funcionalmente distintas: distributivas; redistributivas; regulatórias; e constitutivas ou estruturadoras. Inicialmente, as três primeiras foram descritas com base no impacto da política na sociedade e no espaço onde ocorrem as negociações em torno dos conflitos gerados (LOWI, 1964).

Preferimos, para este trabalho, usar a tipologia abordada por Hill e Hupe (2007). Segundo eles, é possível classificar as políticas públicas setoriais em quatro tipos ideais: Distributiva, Regulatórias Competitivas, Regulatórias Protetoras e Redistributivas. Conforme vemos na Tabela 2, cada dimensão possui características diferentes, variando entre muito alta, alta, baixa e moderada, conforme o tipo de impacto sobre a implementação, vejamos:

	Distributivas	Regulatórias Competitivas	Regulatórias Protetoras	Redistributivas
Probabilidade de rotinas estáveis na implementação	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Grau de estabilidade dos atores e das relações	Alto	Baixo	Baixo	Alto
Grau de conflito quanto à implementação	Baixo	Moderado	Alto	Alto
Grau de oposição às decisões burocráticas de implementação	Baixo	Moderado	Alto	Alto
Grau de ideologia no debate sobre implementação	Baixo	Moderado a Alto	Alto	Muito Alto
Grau de pressão para ter menos atividade do governo	Baixo	Moderado a Alto	Alto	Alto

Tabela 2: Caracterização das Políticas segundo o tipo de impacto sobre a implementação.

Fonte: HILL, 2010.

Dessa tipologia, o modelo vigente de gestão da mão de obra portuária como uma política pública redistributiva, por estar direcionada para um grupo específico e com diversos interesses em coalizão.

Políticas redistributivas envolvem a distribuição de bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos provenientes de outros grupos, assim há um setor que arca com o custo e outro que é beneficiado. Geralmente afetam a alocação da propriedade, da riqueza ou da renda. Assemelham-se às políticas regulatórias por serem generalizáveis e envolverem segmentos sociais mais abrangentes. Tanto os benefícios e expectativas, quanto os custos são claramente definidos, concentrados em classes ou categorias sociais. Possuem probabilidade de coerção imediata e incidem coercitivamente sobre o coletivo. As categorias de impacto são muito mais amplas que as demais, aproximando-se das classes sociais. Em relação à intensidade do conflito, há alto grau de polarização dos interesses; antagonismo político e ideológico. Os interesses antagônicos resultam na inexistência de

coalizões e barganhas. Assim, a política redistributiva forma um processo político muito conflituoso.

De fato, uma Política Redistributiva é aquela que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária etc, abordagem de Lowi.

Nota-se, no contexto do debate acerca do modelo atual, também um altíssimo grau ideológico. De um lado, as federações e os sindicatos, que o consideram política de Estado que deve continuar com a obrigatoriedade por lei e proteção elevada, enquanto outras vertentes entendem que deve ocorrer um processo de liberalização, aos moldes dos trabalhadores que fornecem mão de obra aos terminais fora dos portos organizados.

Arranjos institucionais

Esse ponto de vista institucional requer aprofundarmos o olhar nos elementos que compõem os arranjos institucionais, que por sua vez dão sustentação à implementação da política setorial.

Um arranjo institucional seria, de acordo com Davis e North (1971), o conjunto de regras que governa a forma pela qual os agentes ou atores das políticas públicas podem cooperar e/ou competir. Os arranjos são formados pela rede de atores e por “nós” ou “elos críticos”, que “representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam.

Portanto, considerando a implementação como aprendizado e articulada em uma rede de atores, o desenho estratégico das políticas além de incluir a identificação dos atores envolvidos, deve identificar os mecanismos de concertação e negociação, embasada nas regras do jogo e arranjos institucionais (SILVA; MELO, 2000). É nessa linha que os autores brasileiros Gabriela Lotta e Vaz (2019) e Alexandre Gomide (2014) publicaram uma série de trabalhos onde desenvolvem e exploram a abordagem dos arranjos institucionais.

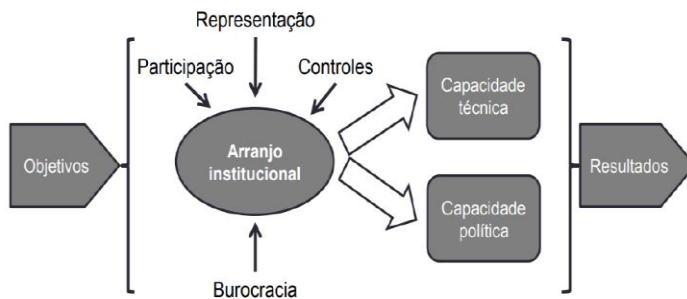


Figura 1: Elementos de um arranjo institucional

Fonte: GOMIDE; PIRES (2014)

Nessa perspectiva, quais são os pilares de sustentação desse ambiente de gestão que provê sobrevivência (ou continuidade) do modelo atual ou mesmo da distinção do trabalhador comum do trabalhador portuário? Essa legitimação ou capacidade são analisadas na ótica de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. A primeira componente deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. A segunda, associada à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE; PIRES; 2014).

A burocracia, condição imprescindível para a governabilidade pública e procedimental com a sociedade, é materializada pelo próprio OGMO, contemplando uma forma de entrada, de seleção, remuneração e até inovações nas interações entre as partes (hoje, até por meio de aplicativos web, para contato com os trabalhadores).

As representações políticas são feitas pelos operadores portuários, seus sindicatos patronais e federações nacionais. A participação nas decisões é centralizada no OGMO, por ser associação terão assembleias registradas em atas, e conseqüentemente seus controles também serão centralizados.

Mas, parece evidente que, assim como no setor elétrico (MONTEIRO, 2014), no atual processo de formulação e implementação das políticas públicas do setor portuário, as preferências do Estado no setor ainda são, no mínimo, tão importantes quanto as da sociedade civil ou de grupos de interesse. Ainda mais considerando os elementos históricos citados anteriormente. Nesse ínterim, Celina Souza (2006) diz que o Estado moderno não reflete tão somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do

pluralismo, nem o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado.

Análise técnico-administrativa

Na abordagem de Gomide e Pires (2014), as capacidades técnico-administrativas contemplam as habilidades do Estado em efetivar suas políticas, de forma coordenada e orientada para a geração de resultados, e estão associadas à competência da burocracia estatal em formular, coordenar e monitorar estratégias em diferentes níveis de governo. Inclui a existência de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; existência e operação de mecanismos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e acompanhamento da execução.

Partindo dessa análise histórica, o arcabouço organizacional da gestão de mão de obra portuária que vigorou na segunda metade do Século XX contava com uma estrutura autocrática e muitas vezes inflexível, com pouca abertura para participação das empresas. Tinha coordenação das delegacias regionais da Marinha do Brasil; em seguida contou também com uma autarquia federal específica (a SUNAMAM³), autônoma em relação ao Ministério dos Transportes. Ademais, havia forte interação com os sindicatos, esses responsáveis pelo recolhimento das taxas e conseqüentemente as remunerações. Contudo, por bastante tempo, quase inexistiu a figura de um órgão central, denotando que, talvez, essa categoria não fosse tão essencial para o funcionamento dos portos brasileiros, ou talvez relevando que a eficiência portuária não era prioridade governamental.

Sendo uma associação formada pelos contratantes dos serviços portuários, houve abertura para modificação do modelo laboral, que antes eram definidos e selecionados pelos próprios sindicatos. Essa nova estrutura foi ao encontro da CF88, quando o Estado se afastou dos sindicatos e partidos políticos. De fato, a nova Carta Magna deu liberdade para esse novo modelo de trabalho nos portos.

Diante do histórico, a criação do modelo vigente pela Lei nº 8.633, de 1993, foi tida como uma evolução pelas empresas operadoras portuárias. Foi difícil a sua efetiva implementação após a edição da Lei, realizada mediante o sacrifício pessoal dos empreendedores de tal projeto. Além da pressão dos

³A SUNAMAM foi uma autarquia criada pelo Decreto nº 64.125 de 19 de fevereiro de 1969 e sucessora da CMM – Comissão da Marinha Mercante. A extinção dessa autarquia foi decretada em 1983.

sindicatos, inicialmente prejudicados pelo novo modelo, alguns acreditavam que o modelo de governança seria apenas uma ideia passageira, transitória. Tanto que foi necessária a criação de comissão plural de entidades governamentais e não governamentais para efetivar de vez a estruturação do modelo.

Em relação ao arcabouço jurídico-regulatório que dá sustentação à tal política, se verifica diversas legislações e decretos criados especificamente para legitimar e fortalecer essa nova estrutura. De fato, a nova Carta Magna deu liberdade para esse novo modelo.

Não podemos esquecer também que a infraestrutura portuária de propriedade federal é, na verdade, o grande espaço (público) e ambiente que garante a essencialidade dessa associação. Nos terminais de uso privado, a contratação de trabalhadores é de livre escolha. Existe uma diferença enorme, especialmente nas lides judiciais, pois no porto público muitas questões são judicializadas, levam anos e diversos passivos, o que não ocorre com frequência nos privados (MILLER; RENIO; 2013) (JUSBRASIL, 2019).

Cabe-nos agora refletir se de fato o modelo vigente é ineficiente ou não, já que muitos terminais privados continuam requisitando os trabalhadores dessa associação. Doutra sorte, devemos reconhecer que há escassez desses trabalhadores tão específicos e qualificados. O OGMO cumpre, portanto, papel relevante em organizar, treinar e disponibilizar essa mão de obra.

Nesse âmbito, o modelo vigente detém apoio: a) dos próprios operadores portuários, que os mantém; b) da autoridade portuária, cedendo áreas não operacionais para suas sedes; c) do Ministério da Infraestrutura, através das suas comissões para propor soluções legislativas; d) da Federação Nacional das Operações Portuárias - FENOP que constantemente busca soluções nos órgãos tanto privado quanto público; e) da ANTAQ, considerando que é responsável por regular os operadores portuários que formam o OGMO; f) do Ministério do Trabalho, no que tange às questões próprias trabalhistas; g) a Justiça Federal, atuando nos diversos processos para garantir justiça a todos os brasileiros; e h) outros, como sindicatos, BNDES e a Federação Nacional dos Trabalhadores Portuários (FNOP).

Tudo isso confere ao modelo vigente uma boa capacidade técnico-administrativa e solidificação da sua existência no ambiente portuário.

Capacidade política

Doutro lado, as capacidades políticas (ou mais recentemente chamada de política-relacional) dizem respeito às capacidades de incorporação de diversos atores, de negociação e condução de processos decisórios compartilhados, capaz de lidar com os conflitos e a prevenção da captura por interesses específicos;

envolve a identificação de formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo, como o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais e seus partidos políticos; existência e operação efetiva de formas de participação social como os conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas; espaços para expressão e processamento de conflitos; promoção da transparência; e a atuação dos órgãos de controle internos ou externos.

Aqui, busca-se analisar a dimensão político-representativa que atua legitimando o modelo de gestão da mão de obra portuária. As legislações setoriais foram introduzidas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, e desde então a intensidade do poder político dos trabalhadores portuários tem variado, embora nunca tenha sido anulado

O poder político representativo dos OGMOs é centrado nas pessoas dos sindicatos, nas federações e nos próprios interesses das empresas operadoras. Basicamente, é uma união do poder político empresarial com o laboral.

Por ter alta influência ideológica, na arena política às reivindicações podem conter apoios partidários diversos entre o que será economicamente aceitável que acompanhe a otimização de pessoas e a proteção do trabalhador no setor. Sendo muitas vezes polarizado, sem chegar a uma posição ótima.

Durante o debate acerca do texto da Medida Provisória 595, de 2012⁴, que resultou na promulgação da Nova Lei dos Portos, a de 2013, houve a discussão sobre a retirada da proteção dos trabalhadores portuários do marco setorial, em função de um estudo elaborado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que concluiu que a restrição imposta aos portos públicos para contratar somente via o OGMO era um dos fatores de desestímulos do setor. Vejamos trechos:

Se por um lado alguns importantes avanços foram obtidos com a criação dos Órgãos Gestores de Mão de Obra (OGMO) – que possibilitaram a organização do trabalho portuário avulso e o estabelecimento das escalas de trabalhadores entre outros, por outro, ainda não foram suficientes para promover níveis de eficiência necessários para a competitividade do setor. A falta de mecanismos que estimulem a produtividade no trabalho avulso, associada à pressão social pelo aproveitamento dos trabalhadores portuários (em muitos casos com ternos com muitos trabalhadores), que em muitos casos recebem treinamentos/capacitação deficientes, contribuem para aumentos de custos e baixa eficiência do sistema como um todo e não proporcionam uma situação adequada nem para operadores nem para trabalhadores. (VIERA, 2012, v1, pg 18)

O jornalismo econômico destacou esse estudo:

⁴A MP 595/2012, por fim, gerou a Lei nº 12.815 de 2013, a Nova Lei dos Portos, que revogou a Lei nº 8.630/1993.

Há no meio empresarial quem considere que a Medida Provisória 595, com novas regras para exploração dos portos, abriu uma espécie de "caixa de Pandora". Se na mitologia, ao ser aberta, a caixa liberou todos os males do mundo, no setor portuário a MP criou insatisfação entre as empresas e mexeu com os sindicatos de trabalhadores, um dos mais antigos e organizados do país. A questão trabalhista transformou-se em um dos centros de disputa da MP. E trouxe à tona a discussão sobre a mão de obra portuária avulsa, que se apoia em um modelo que não estimula o aumento da eficiência e da produtividade, como mostra trabalho liderado pela Booz & Company e elaborado sob encomenda do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (VALOR ECONÔMICO, 2013)

Entretanto, o relatório do BNDES não deteve força suficiente dentro de um governo trabalhista, e o modelo de governança foi mantido nos moldes da lei anterior, ou seja, da Lei nº 8.630, de 1993. Naquele momento, em 2012, em termos da dimensão societal-participativa, nota-se a realização de reuniões no âmbito do Senado e Câmara dos Deputados. Sindicatos e as prefeituras atuaram fortemente em defesa da categoria, já que em muitas cidades portuárias, a exemplo de Santos, o porto é o maior impulsionador de empregos na cidade (A TRIBUNA, 2017).

Tudo isso nos faz considerar que a política pública de gestão da mão de obra no setor portuário gerou uma instituição que possui alta capacidade política, elevada posição ideológica e social, dessa forma, a importância da continuidade dessa instituição não somente pela econômica, mas pelo desenvolvimento social das regiões onde possuem portos públicos. Não se trata apenas de um interesse político em extinguir ou não, somente nesses termos não se justifica.

Efeitos e impactos do modelo de gestão

A combinação entre a capacidade técnico-administrativo e o poder político do modelo de gestão atual conferem a essa instituição uma solidez razoável, e explicam a sobrevivência e a dificuldade de modificações no arranjo. Além disso, os efeitos sociais e regionais são imensos, envolvendo níveis de empregos e relacionamentos do porto com a cidade.

Essa conclusão vai de encontro ao proposto por Gomes (2019) de que a complexidade da implementação de políticas relaciona-se com os múltiplos fatores que influenciam o comportamento dos agentes implementadores, incluindo aspectos macro e micro. Os aspectos macro envolvem o desenho institucional da política, instrumentos e ferramentas utilizados, incentivos e constrangimentos produzidos, condições socioeconômicas e culturais. Já os aspectos micro são formados por decisões tomadas por burocratas e atores socioestatais, e levam em consideração também as condições e capacidades estatais nos contextos locais e regionais. No Brasil, o caráter federativo eleva a

complexidade da implementação por envolver a necessidade de coordenação entre entes que depende tanto de aspectos micro e macro (GOMES, 2019).

O MODELO VIGENTE E O SINDICALISMO

O papel do Sindicato e do Estado no setor portuário pós 1988

A criação de uma instituição que unisse esses três pilares (trabalhador, patrões e sindicatos), no setor portuário, produziu a redução dos custos de transação⁵ na contratação da mão de obra que são essenciais para a atividade portuária, portanto, para o empresariado. Posteriormente, os sindicatos viram esse modelo como forma propícia de intermediar a comunicação no ambiente coletivo e político.

A partir de uma análise histórica, vimos o crescimento, no governo de Getúlio Vargas (Estado Novo), do papel dos Sindicatos, tanto nas contratações como nos pagamentos dos serviços, muito se assemelhando ao sindicalismo americano.

As diferenças entre os vários sindicatos podem ser explicadas pela utilização do instrumento de contratação coletiva e o de ação política. Todos os sindicatos recorrem de alguma forma a ambos os instrumentos. Mas o sindicato americano privilegia indubitavelmente o primeiro: através da contratação com as empresas tende a regular todos os aspectos relativos à situação de trabalho (entre eles as férias, as aposentadorias, os seguros contra as doenças, etc., isto é, aqueles aspectos que na Europa são objeto de legislação).

Numa comparação breve, pode se dizer que o Brasil esteve embebido nesse modelo de contratação entre 1933 e 1988 (até a Carta Maior atual), onde o sindicato era a “empresa gestora” da mão de obra e dos pagamentos e escalção dos trabalhadores portuários, com pouca participação do empresariado nas decisões internas. No entanto, embora as empresas tivessem baixo custo de transação nesse modelo, a insatisfação deste interveniente aumentou com a percepção de falta de transparências dos sindicatos brasileiros dessa época, como se depreende ao longo da leitura do “Manual do trabalho portuário” (APSFS, 2014).

Interessante a percepção do relacionamento híbrido dos sindicatos brasileiros entre 1933 e 1988, que atuavam como braço do Estado, com competência expressa na própria Consolidação das Leis de Trabalho - CLT. A

⁵Segundo a Teoria do Custo de Transação, dado que os contratos são incompletos, pois os direitos e deveres não estão exaustivamente delineados, sempre permanece a possibilidade de atuação oportunista por parte de algum ator, considerando ainda a natural assimetria de informação entre as partes (sempre há uma parte mais conhecedora que outra).

percepção simples dos sindicatos é sempre aquela entidade de oposição, de lutas de classes e manifestações, na sua maioria, agressivas, mas, particularmente no setor portuário tal visão pode ser afastada, pois nele o sindicalismo tinha aspectos do modelo americano, como uma “terceirização”, sem participação na formação das políticas públicas, apenas para a implementação delas.

Contudo, logo após a CF88, o Estado procurou se afastar da formação dos sindicatos, somente exigindo que, no evento nos acordos coletivos, os sindicatos estivessem presentes. Veja trecho da Carta Magna:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

(...)

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

A partir de 1988, o sindicato de portuários não poderia mais fornecer mão-de-obra; seria apenas uma entidade de representação de interesses. Começaria ali um novo marco no país no que tange o relacionamento governamental com os sindicatos setoriais. Esse novo marco encontra eco e correspondência aos comentários sobre o sindicalismo de Bobbio (2016, pg. 1150 a 1157) e reforça a percepção histórica que se tem do sindicalismo americano, vejamos:

Nos países latinos, onde os partidos operários ficam de preferência na oposição, o sindicato pode tentar contratar diretamente com o governo ou opor-se a ele, mas, em ambos os casos, mais como portador de "interesses gerais" do que de reivindicações particulares. Isto reflete uma outra diferença fundamental entre o caráter associativo do sindicato americano, que representa somente os interesses dos membros, e os sindicatos europeus, que tendem a tornar-se porta-vozes da classe operária em seu conjunto." (BOBBIO, 2016, pg 1155).

Se no início da década de 1990 houve certa resistência dos sindicatos tradicionais para permitir a implementação pacífica do novo modelo de gestão, ou seja, o afastamento estatal e uma reorganização da nova forma de trabalho, muito rapidamente os sindicatos perceberam que não seria vantajoso lutar contra a nova ordem e que eles poderiam continuar atuando com dinamismo buscando melhores condições e capacitações para o trabalhador portuário. Assim, uma nova estrutura sindical foi erguida com um *mix* de trabalhadores antigos que se sentiam pertencentes à estrutura sindical e de novos entrantes, mas, “familiares”.

A permanência dos elevados índices de sindicalização, ao lado de uma acentuada interação cúpula versus base no movimento portuário, tem demonstrado outro fato interessante e digno de nota: apesar da forte tutela estatal, os trabalhadores envolvidos nas atividades portuárias não percebem o sindicato como uma entidade montada pelo Estado simplesmente. Ao contrário, eles percebem a entidade sindical como um organismo criado com a contribuição dos trabalhadores, o que com certeza torna-se fonte de orgulho entre os trabalhadores. O trabalhador se posiciona como sendo um indivíduo regido por seu sindicato e como tal, procura seguir as orientações do mesmo no que concerne à defesa dos interesses da categoria. O sentimento de pertencimento é forte e evidente em todos os discursos observados. Há o peso de uma identidade de grupo por demais acentuada entre os portuários, que pode ser vista pelo compartilhar de valores e ideias que direcionam a atenção à defesa dos interesses da corporação (LIMA, 2012).

O sindicato continuou independente e fortalecido pelos próprios trabalhadores, resguardando os interesses dos seus grupos e com alto grau ideológico, que se manifesta duramente nas negociações com os OGMOs e as prefeituras de cidades portuárias.

Nota-se que as mudanças ocorridas foram favoráveis, com o fortalecimento dos trabalhadores e seus espaços e voz, a partir da antiga lei de portos até os dias atuais, os sindicatos descentralizados do Estado puderam lutar por questões regionalizadas e terem decisões e políticas peculiares à localização do porto, sem esquecer os aspectos de requalificação e readaptação do trabalhador às mudanças que se abatem sobre o setor, bem como a realocação dos trabalhadores dentro da nova estrutura organizacional em processo de definição.

A natureza associativa e corporativista do novo modelo versus o perfil extra sindical

A implementação de um modelo corporativista (associativo) na gestão da mão de obra nos portos, em 1993, foi uma estratégia adotada bastante alinhada com histórico de atuação estatal no setor. A política do Estado Novo, que antes se apoiava nos sindicatos, contemporaneamente é indiretamente realizada pelas associações que se incubem do interesse geral do desenvolvimento econômico em oposição aos particulares.

O corporativismo (SCHMITTER, 1974):

(...) pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado e concedidas, enquanto um monopólio

deliberadamente representacional, dentro de suas respectivas categorias, em troca da supervisão da seleção de líderes e da articulação de demandas e apoios.

A ciência política informa-nos que corporativismo imprimiu uma marca indelével nas primeiras décadas do século XX, tanto como um conjunto de instituições criadas pela integração forçada de interesses organizados (principalmente sindicatos independentes) no Estado, quanto como um tipo "orgânico-estatista" de representação política alternativa à democracia liberal. As variantes do corporativismo inspiraram os partidos conservadores, os radicais de direita e os fascistas, sem mencionar a Igreja Católica Romana e as opções de "terceira via" de segmentos das elites tecnocráticas.

O corporativismo se contrapõe ao sindicalismo como fórmula unitária e aglutinante. Os arranjos corporativistas também procuraram "permitir que o Estado, o trabalho e os empresários expressassem seus interesses e chegassem a resultados que eram, em primeiro lugar, satisfatórios ao regime" (KIM, 2010). Bottai (1952), ministro italiano das corporações, afirmava que o Estado "cria a corporação, chama a ela quantos trabalham e produzem em um determinado ramo da produção, fá-los discutir, organiza-os, disciplina-os e orienta-os".

PERSPECTIVA DO ÓRGÃO REGULADOR

Atualmente, boa parte da regulação destinada à gestão da mão de obra portuária é produzida pelo MINFRA ou pelo próprio Congresso Nacional, como foi realizado recentemente da edição da Lei nº 14.047, de 2020⁶, diploma legal tratando do trabalhador portuário e a pandemia do COVID-19. O MINFRA lançou uma medida provisória e logo depois uma Portaria⁷ sobre o tema.

Contudo, não sem motivo, foi incumbido à Agência Nacional de Transportes Aquaviário – ANTAQ o papel de intermediar e mediar conflitos, embora o marco setorial seja bastante magro quanto a expressa competência da Agência para regular os OGMOS, fica claro que a gestão da mão de obra portuária, do ponto de vista econômico e concorrencial, é objeto de regulação. É possível obter esse entendimento a partir de uma leitura sistemática e pragmática da Lei nº 10.233, de 2001 e da Lei nº 12.815, de 2013, sendo imprescindível a sua intervenção para a mitigação das falhas de mercado associadas à entidade.

⁶Lei nº 14.047, de 24 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14047.htm>. Acesso em: 10/08/2021

⁷Portaria Nº 46, de 8 de maio de 2020, disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-46-de-8-de-maio-de-2020-256098293>.

A Lei nº 12.815, de 2013, é ainda mais direta acerca da sujeição dos operadores portuários à regulação da ANTAQ, conforme se lê:

Art. 27. As atividades do operador portuário estão sujeitas às normas estabelecidas pela Antaq.

Vejam que a Lei nº 12.815, de 2013, no seu art. 46, garante à ANTAQ a atuação, bem como a penalização da associação em caso de recusa ou omissão para prestação das atividades portuárias. Vejam:

Art. 46. Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe em:

(...)

II - recusa injustificada, por parte do órgão de gestão de mão de obra, da distribuição de trabalhadores a qualquer operador portuário;

De fato, da Lei nº 12.815, de 2013, depreende-se alguns dispositivos que permitem a atuação da ANTAQ na solução dos conflitos resultantes do modelo de gestão, contudo, muitos defendem que a intervenção regulatória não teria muito alcance legal, no máximo seria secundária. Para esses, a Agência não possui competência expressa sobre essa associação, apenas pelo operador portuário e assim tenta harmonizar o ambiente portuário quando necessário.

Considerando que cada OGMO, na verdade, é uma pessoa jurídica de direito privado (embora sua natureza seja paraestatal, sem fins lucrativos, de interesse público) relacionada à atividade portuária dentro do porto organizado e, considerando que existe um nível elevado de assimetria de informação⁸ entre agentes e agência, a ANTAQ vem estudando se é possível exigir informações para seu monitoramento e análise.

Olhando novamente para o marco regulatório, em função dos dispositivos supracitados, recorrentemente a Agência é chamada a se manifestar sobre tentativas supostas de inviabilizar a entrada de novos atores no porto público. É recorrente a presença de denúncias acerca da criação de taxas diversas e subsídios a certas situações, todas essas, como alegado, em desfavor dos operadores portuários entrantes.

No entanto, parece-nos claro que, como atividade econômica, a gestão da mão de obra no setor portuário perpassa por algumas falhas de mercado⁹. A

⁸Assimetria de Informação é uma das falhas de mercado, onde o poder regulatório detém menos informação que os agentes a serem regulados.

⁹Uma falha de mercado ocorre quando o mercado por si só não é capaz de atingir resultados econômicos eficientes, provocando alocações sub-ótimas de recursos e impedindo o alcance de bem-estar máximo do ponto de vista social. As falhas de mercado mais comuns são poder de mercado (monopólio, monopólio natural, concorrência imperfeita), externalidades positivas ou negativas, assimetria de informações e existência de bens públicos ou meritórios.

própria restrição de contratação de outra espécie de trabalhador vinculado a outra entidade já é de natureza monopolística, condição que, por si só, já exige a atenção do órgão regulador. A mera possibilidade dos operadores portuários não permitirem que outros operadores (novos, entrantes) façam parte dos OGMOs já instalados, ou mesmo para tanto exijam o pagamento de uma “joia de entrada”, elevam sobremaneira a probabilidade desse tipo de mecanismo ter como efeito a criação de uma “barreira de entrada” competitiva, impactando o custo final da atividade portuária, dada a ausência de competição.

Olhando novamente para o marco regulatório, em função dos dispositivos supracitados, em 2016, a ANTAQ incluiu na sua Agenda Regulatória¹⁰ o desenvolvimento de estudos sobre a regulamentação econômica do modelo de gestão da mão de obra portuária.

AÇÕES DO ESTADO DURANTE A PANDEMIA PELO COVID-19

Em função da declaração de emergência em saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial da Saúde – OMS em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da infecção humana pelo Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), o MINFRA editou algumas resoluções para estabilização do cenário na infraestrutura de transporte sob sua gestão.

A pandemia afetou toda a administração pública, incluindo os portos organizados, bem como empresas privadas reguladas pela ANTAQ. As atividades administrativas rotineiras tiveram dificuldade de manter todos os servidores e funcionários presentes em regime de trabalho normal, considerando não só a restrição de circulação de pessoas, mas também o transporte coletivo urbano de passageiros que opera com menos veículos nos municípios.

Em função disso, foi editada a Medida Provisória nº 945, de 4 de abril de 2020 (MP 945), impondo diversos limites sanitários e de saúde para a escalação dos trabalhadores portuários tanto pelos OGMOs quanto outros tomadores de serviços avulsos. Nessa MP, também se direcionou uma espécie de indenização para aqueles trabalhadores que estivessem impossibilitados de trabalhar, correspondente a 50% da sua remuneração.

Nesse sentido, considerando a imposição pública de que os tomadores de serviços paguem pela indenização, a própria MP 945 já indica que os pagadores que sejam embasados por contratos de arrendamentos poderão solicitar reequilíbrio econômicos dos contratos, caso comprovem o desequilíbrio em

¹⁰Agenda Regulatória é o instrumento de planejamento da Agência Reguladora, que confere transparência e publicidade aos temas mais relevantes que serão enfrentados pelo Regulador nos próximos anos.

função desses pagamentos de indenizações que ocorreram por causa da pandemia.

Novamente, vemos aqui o Estado agindo para estabilizar a economia portuária, embora o modelo tenha direcionado a gestão da mão de obra para uma entidade de constituição privada associativa. Vejamos:

“MEDIDA PROVISÓRIA Nº 945, DE 4 DE ABRIL DE 2020

Dispõe sobre medidas temporárias em resposta à pandemia decorrente da covid-19 no âmbito do setor portuário e sobre a cessão de pátios sob administração militar.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, o Órgão Gestor de Mão de Obra não poderá escalar trabalhador portuário avulso nas seguintes hipóteses:

§ 1º O Órgão Gestor de Mão de Obra deverá encaminhar à autoridade portuária semanalmente lista atualizada de trabalhadores portuários avulsos que estejam impedidos de ser escalados, acompanhada de documentação que comprove o enquadramento dos trabalhadores em alguma das hipóteses previstas no caput.

(...)

Art. 3º (...) § 4º Na hipótese de o aumento de custos com o trabalho portuário avulso decorrente da indenização de que trata este artigo ter impacto sobre os contratos de arrendamentos já firmados, estes deverão ser alterados de maneira a promover o reequilíbrio econômico-financeiro.”

CONCLUSÃO

Esse estudo buscou relatar o histórico do modelo de gestão da mão de obra portuária dentro do setor portuário brasileiro e a forma que esta instituição vem sendo consolidada desde a antiga Lei de Modernização dos Portos, em 1993. Relata-se que ocorreram diversas modificações na lei desde então, mas o monopólio da requisição do trabalhador portuário foi mantido.

Foi estudado o atual modelo associativo em detrimento do sindical, sendo esse mais transparente e com menor custo de transação entre os trabalhadores e os operadores portuários. Ademais, a governança implementada incrementou a eficiência econômica, fornecendo aos empresários trabalhadores capacitados e treinados para o serviço solicitado. Embora os terminais privados não sejam obrigados, por lei, a contratar via OGMO, de forma eventual e por questões de vantajosidade, também solicitam trabalhadores por esse modelo, complementando sua força de trabalho. Logo, considera-se que a estrutura do modelo atual fornece mais benefícios para a sociedade do que ônus, inclusive os próprios terminais privados se utilizam da mão de obra qualificada e treinada, em tempo.

Em uma breve análise técnica e política da estrutura estudada, verifica-se que a combinação entre a capacidade técnico-administrativo e o poder

político da política pública atual conferem a essa instituição uma solidez razoável, e explicam a sobrevivência e a dificuldade de modificações no arranjo. Além disso, os efeitos sociais e regionais são imensos, envolvendo níveis de empregos e relacionamentos do porto com a cidade.

Contudo, mesmo que contribua para o desenvolvimento econômico dos portos e social das cidades, como monopólio, fica claro que o modelo deve ser objeto de uma regulação econômica da Agência Reguladora, de forma a impedir a materialização de falhas de mercado ou de práticas desleais do ponto de vista concorrencial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A TRIBUNA. *O Porto e os seus empregos*. Disponível em: <https://www.atribuna.com.br/2.713/o-porto-e-seus-empregos-1.27589>. 2017. Acessado em 09/01/2021.
- BOBBIO, NORBERTO. *Dicionário de política*. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varrial e etai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p.
- BOTTAI, Verso il corporativismo democratico o verso una democrazia corporativa. *Diritto del Lavoro*", 3-4, 1952.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. *Sistema de governo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2019. 136 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4160/1/Livro_Sistema%20de%20Governo%20e%20Políticas%20Publicas.pdf. Acessado em 09/01/2021.
- DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. *Institutional change and American economic growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- DYE, T. *Understanding Public Policy*. 12 ed. Upper Saddle River: Person Education. 2008.
- GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (Org.) *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 39 –65
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. 385 p.:grafs.

- HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy**. 2. Ed. London: SAGE, 2010.
- HUPE, P.; HILL, M. **Street-level bureaucracy and public accountability**. Public Administration, 2007.
- JUSBRASIL. **Trabalhador portuário é indenizado por ter que utilizar instalações sanitárias precárias no local de trabalho**. Maio 2019. Disponível em: <https://pndt.jusbrasil.com.br/noticias/713506407/trabalhador-portuario-e-indenizado-por-ter-que-utilizar-instalacoes-sanitarias-precarias-no-local-de-trabalho> . Acessado em 09/01/2021.
- LEVI, Margaret. Uma lógica de mudança institucional. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.
- LIMA, Giovani de. **O meio ambiente do trabalho portuário: estudo de caso dos estivadores do porto de São Francisco do Sul (Santa Catarina)**. Dissertação de Mestrado. Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE). 2012. Disponível em: https://www.univille.edu.br/community/mestrado_saude_meio_ambiente/VirtualDisk.html/downloadDirect/435906. Acessado em 09/01/2021.
- LOWI, Theodore. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.
- LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, 32, p. 298-310, 1972.
- MIGUEL, Monick; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A importância do órgão gestor de mão de obra para o trabalho portuário. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.
- MILLER, Thiago T. Mello; RÊNIO, Lucas Rênio. **Ogmo e o passivo trabalhista**. 2013. Disponível em: <https://www.miller.adv.br/single-post/2013/06/14/OGMO-e-o-passivo-trabalhista> .Acessado em 09/01/2021.
- MINFRA – Ministério da Infraestrutura. **Sistema Portuário Nacional**. Junho 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/sistema-portuario> . Acessado em 09/01/2021.

- MONTEIRO, Sandro José. *Uma análise das capacidades do estado na expansão da infraestrutura energética brasileira*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 2014. 22p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1839>. Acessado em 09/01/2021.
- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual do trabalho portuário e ementário*. – Brasília : MTE, SIT, 2001. 152 p. Disponível em: <https://www.apsfs.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/012-manualtrabalhadorportuario.pdf> . Acessado em 09/01/2021.
- PORTOGENTE. *Lista dos OGMOS*. Jan 2016. Disponível em: <https://portogente.com.br/portopedia/73014-lista-dos-OGMOs>. Acessado em 09/01/2021.
- PORTOS e NAVIOS. *MP-945: TUPs sugerem uso de fundo para garantir pagamento de avulsos*. 08/04/2020. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/mp-945-tups-sugerem-uso-de-fundo-para-garantir-pagamento-de-avulsos>. Acessado em 09/01/2020.
- SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism? In: PIKE, Frederick. B.; STRITCH, Thomas (eds.). *The new corporatism: social-political structures in the Iberian world*. NotreDame: NotreDameUniversity Press, 1974, p.94.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2000. 17p. (Caderno n. 48).
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, jul./dez. 2006.
- VALOR ECONÔMICO. *OGMO prejudica produtividade, diz estudo*. 22/02/2013, Política, p. A9. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/477022/noticia.htm?sequence=1>. Acessado em 09/01/2020.
- VIEIRA, Luiz Francisco Modenese. *Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro*. São Paulo: Booz & Company, 2012. 3v. Disponível em:

<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7668>. Acessado em 09/01/2021.

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: ndsrr@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>