

# EQUIDADE DE GÊNERO NO TRABALHO PORTUÁRIO: DIAGNÓSTICO, BARREIRAS E A NECESSÁRIA BUSCA POR EVOLUÇÃO

## *GENDER EQUITY IN PORT LABOUR: DIAGNOSIS, BARRIERS AND THE NECESSARY SEARCH FOR EVOLUTION*

Morgana de Almeida Richa<sup>1</sup>

Lucas Rênio da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** A cultura do trabalho portuário é intensamente marcada pela restrição à participação feminina. Estudos demonstram que essa característica histórica, secular, continua sendo um destaque negativo da relação capital-trabalho nos portos. Pesquisa recente divulgada pela Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ) apontou que a atuação de mulheres no âmbito portuário não avançou no século XXI, encontrando-se estagnada no mesmo percentual apurado no século XX: 17% (dezessete por cento), barreira esta que deve ser ultrapassada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Trabalho Portuário. Equidade de Gênero. Mulheres Portuárias. Reserva de Mercado Absoluta e Outras Barreiras.

**ABSTRACT:** *The dock work culture is intensely marked by restrictions on female participation. Studies show that this historical, century-old characteristic continues to be a negative highlight in the capital-labor relationship in ports. A recent survey released by the National Agency for Waterway Transportation (ANTAQ) pointed out that the performance of women in the port environment did not advance in the 21st century, being stagnant at the same percentage found in the 20th century: 17% (seventeen percent), a barrier to be overcome.*

**KEYWORDS:** *Port Work. Gender Equity. Port Women. Absolute Market Reserve and Other Barriers.*

**SUMÁRIO:** 1 – Introdução; 2 – Contexto geral da equidade de gênero no trabalho portuário; 3 – Principais obstáculos à equidade de gênero nas operações portuárias; 4 – Considerações finais; 5 – Referências bibliográficas.

## 1 – Introdução

A Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre direitos e princípios fundamentais inclui, em seu seletorol com cinco regras de ouro, a garantia de eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5 da Organização das Nações Unidas (ONU), que preconiza a igualdade de

---

1 Mestre e doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP; ministra do Tribunal Superior do Trabalho. ID Lattes: 5508485783831850. E-mail: gmmar@tst.jus.br.

2 Especialista em Direito do Trabalho pela USP; mestrando em Direito da Saúde pela UNISANTA; advogado. ID Lattes: 4844643246793981. E-mail: lucasrenio@miller.adv.br.

gênero, destaca, dentre outras, as seguintes metas: acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres; garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis; aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres; adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres.

A equidade de gênero também figura, de modo prioritário, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ns. 1, 8 e 10. Este último, ao tratar da redução das desigualdades, prega que, até 2030, deve haver empoderamento e promoção da inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de gênero; defende, ainda, que sejam buscadas a igualdade de oportunidades e a redução das desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias, e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a esse respeito.

Em termos de ESG (política ambiental, social e de governança), a equidade de gênero também se revela imperiosa. A proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, é um direito fundamental previsto no art. 7º, inciso XX, da Constituição Federal. Na esfera infraconstitucional, merecem destaque o capítulo III da CLT, que contém normas sobre a proteção do trabalho da mulher, e a recente Lei Federal nº 14.457/2022.

No âmbito do Direito Comparado, o Regulamento da União Europeia (UE) nº 2017/352, de 15 de fevereiro de 2017, sobre o regime da prestação de serviços portuários, fomenta a participação feminina, ao prever que deve ser buscada a evolução da tecnologia e do mercado, reforçando-se a acessibilidade e a atratividade do setor para as mulheres trabalhadoras.

A Constituição de Portugal dispõe, em seu artigo 58, que o Estado deve “promover a igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou gênero de trabalho e condições para que não seja vedado ou limitado, em função do sexo, o acesso a quaisquer cargos, trabalho ou categorias profissionais”.

No Porto de Lisboa, a participação feminina corresponde a aproximadamente 50% do quadro total de funcionários, conforme apontado pelo documento “Relatório e Contas 2021”, arquivo oficial da referida Administração Portuária. Ressalte-se que, em Portugal, o regime de contratação no trabalho portuário foi liberalizado após um período de aproximadamente dez anos de vigência do sistema OGMOP. Assim como no Brasil, com o OGMO, o referido sistema foi criado para servir de solução transitória, de ponte, entre o *closed shop* e o livre mercado. Lá, essa finalidade foi cumprida em aproximadamente dez anos, mas aqui a transitoriedade tem se perenizado há três décadas.

Diante desse cenário, este artigo intenta avaliar em que nível o trabalho portuário brasileiro encontra-se no tocante à equidade de gênero, apontando fatos, estatísticas, entraves e possíveis soluções.

## 2 – Contexto geral da equidade de gênero no trabalho portuário

A predominância da atuação masculina é uma característica marcante do trabalho portuário. O patriarcado, traduzido pelo sistema hereditário de passagem da condição de portuário entre gerações de avôs, pais e filhos, faz parte desse específico DNA. Trata-se de realidade pública e notória que se espria, historicamente, pelos portos do mundo inteiro.

Aguado (2016, p. 132-133), em seu estudo sobre a atuação das mulheres no setor portuário espanhol, enfatiza que um dos aspectos da cultura de “masculinidade hegemônica” do trabalho portuário, no tocante à hereditariedade, é a preterição das filhas. A tradição é que o patriarca dê total preferência aos filhos no encaminhamento dos seus descendentes a uma ocupação no porto. Isso significa que, se houver apenas uma vaga, o filho será priorizado em detrimento da filha.

Reconhece, ainda, que a ampla mecanização e a crescente automação das operações portuárias beneficiam a equidade de gênero, pois reduzem as exigências físicas que favoreceram historicamente a predominância masculina na profissão.

Pesquisas apontam que, na primeira década do século XX, de modo pioneiro, as operações portuárias na Finlândia e na Suécia contavam com a atuação de Portuárias. Teräs e Bergholm (2017, não paginado), ao falarem sobre o trabalho portuário na Finlândia, relatam que o número de mulheres empregadas no porto de Turku parece ter aumentado apenas em épocas excepcionais, quando houve uma escassez particular de mão de obra.

Após a Guerra Civil de 1918, o trabalho feminino foi amplamente utilizado, a julgar pelo fato de que 174 mulheres e 200 homens participaram da greve de 1919. Durante a Segunda Guerra Mundial as mulheres voltaram a trabalhar nas docas em grande número, mas, com o retorno dos homens do *front* de batalha, a participação feminina caiu drasticamente no final da década de 1940.

No porto de Kotka, por outro lado, as mulheres constituíam uma parte proporcionalmente maior da força de trabalho do que em Turku, embora, mesmo lá, elas não fossem mais contratadas no início dos anos 1950.

Existem relatos de que os homens fizeram pressão contra a contratação de mulheres nos portos. As mulheres constituíram uma parte importante da vida portuária finlandesa até a década de 1970. Outra pesquisa, cuja análise envolveu

a participação das mulheres em 70 portos, com dados que se estendiam até a década de 1970, verificou que elas compunham cerca de 17% do contingente de trabalhadores. A equidade estava distante não só em termos quantitativos, mas, também, no aspecto remuneratório: os homens ganhavam mais (QUEIRÓZ; GERALDO, 2015, p. 36).

No Brasil, matéria publicada em março/1994 pelo jornal *O Estado de São Paulo* anunciou: Porto santista admite 4 primeiras mulheres. Essas portuárias pioneiras foram admitidas para a atividade de conferente de carga. Em publicação lançada no ano de 2015, intitulada “Perfil dos Trabalhadores nos Portos do Brasil”, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) frisou:

“Os trabalhadores portuários são majoritariamente do gênero masculino. Entre os trabalhadores na Administração da Infraestrutura Portuária, 83% são homens e 17% são do sexo feminino e na Operação de terminais, os homens correspondem a 87% e as mulheres 13%. *A concentração de trabalhadores do gênero masculino se acentua ainda mais nos OGMOS, em que 98% são homens e apenas 2% são mulheres.*” (destacamos)

A ANTAQ, em parceria com a WISTA Brazil (*Women's International Shipping and Trading Association* do Brasil), divulgou em 21.03.2023 os resultados da elogiável “Pesquisa sobre Equidade de Gênero no Setor Portuário e Marítimo”. O referido estudo constatou que as mulheres ocupam aproximadamente 17,3% das vagas no setor portuário brasileiro. Verificou-se, ainda, que apenas 13% dos cargos de direção no setor portuário são ocupados por mulheres.

Vale lembrar que esse espaço em nível de diretoria só se abriu em 1970, no Porto de São Francisco, quando Miriam E. Wolff tornou-se a primeira diretora portuária do mundo. Esses percentuais se baseiam no contexto geral, unificado, e ficam ainda menores quando a análise diz respeito a recortes específicos. No caso dos terminais de contêineres, por exemplo, as mulheres ocupam somente 7,3% dos cargos de direção e 12% dos cargos operacionais.

Dados da publicação *Port Performance Scorecard*, elaborada no ano de 2020 pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), apontam que a atuação feminina nos portos europeus estava distribuída do seguinte modo: 25% na média geral, 39% nos cargos de direção e 16% nos cargos operacionais. Essas fatias se revelaram menores, de um modo geral, na América Latina, Ásia e África. Diante dessas apurações, a UNCTAD frisou que são necessárias intervenções políticas estratégicas para atingir a meta de ODS da ONU quanto à igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas.

### 3 – Principais obstáculos à equidade de gênero nas operações portuárias

O atraso social brasileiro quanto à equidade de gênero no trabalho portuário decorre, especialmente, da incidência histórica dos seguintes fatores: a) cultura de masculinidade e patriarcado; b) técnicas operacionais inacessíveis, sobretudo quanto à necessidade de força em demasia para movimentar as cargas; c) reserva de mercado, com vinculação empregatícia submetida à sistemática da exclusividade.

Couto e Machin (2015, p. 157) ressaltam que a hereditariedade masculinizada é um traço marcante na experiência de trabalhadores portuários em diferentes portos pelo mundo, e que estudos históricos demonstram a importância do aspecto geracional na entrada e permanência nesse mercado de trabalho (passagem do trabalho de pai para filho), sendo a masculinidade uma característica essencial na cultura ocupacional dos estivadores.

Em 2020, trabalhadoras portuárias de Los Angeles e Long Beach processaram as Entidades Sindicais Patronal (PMA) e Laboral (ILWU)<sup>3</sup>, reivindicando melhorias quanto à licença-maternidade, condições para amamentarem seus bebês, etc.

Nogueira e Costa (2019, p. 94) relatam dificuldades culturais que as mulheres ainda enfrentavam, em um passado recente, para trabalhar no porto: falta de sanitários adequados, preconceito, machismo (com injúrias e difamações), etc. Citam entrevista concedida pela Sra. Janete no dia 11.03.2012, ao jornal *A Tribuna de Santos*, na qual ela relata que, no início da carreira, sofreu “bastante, pois tinham poucas mulheres (...) O Porto ainda tinha um sistema antigo, só de homens (...) Nos confundiam com prostitutas. Para poder usar o banheiro em um bar, eu tinha que contar a minha vida para o guarda portuário”.

Destacam, também, que a consolidação histórica do domínio masculino no trabalho portuário se deve, em grande medida, ao *modus operandi* que vigorou por séculos nos portos em geral. Até o advento do contêiner, na segunda metade do século XX, a movimentação das cargas nas costas e nos braços dos trabalhadores exigia grande esforço físico. O fenômeno da containerização, aliado ao processo de modernização dos portos que se intensificou no final do século XX, acarretou a necessidade de se repensar o trabalho portuário: ao depender cada vez menos de força bruta, característica vetusta que as autoras denominam de “elemento da reivindicação da masculinidade”, o trabalho portuário passa a se tornar mais acessível às mulheres. Vries (2017, não paginado), frisa que o avanço da tecnologia tem permitido, em âmbito internacional, o

---

3 Case n. 19STCV35715 – Superior Court of the State of California County of Los Angeles – Central District.

aumento do emprego feminino portuário, pois aplaca as divisões de gênero que foram tão cruciais na formação inicial da cultura da masculinidade.

Aguado (2016, p. 133), quanto ao setor portuário espanhol, reconhece que a ampla mecanização e a crescente automação das operações portuárias beneficiam a equidade de gênero, pois reduzem as exigências físicas que favoreceram historicamente a predominância masculina na profissão. O referido autor destaca, outrossim, que via de regra o mercado de trabalho portuário é fechado e que a desregulação do setor pode ter consequências na evolução da presença de mulheres.

Nesse aspecto, da regulação setorial, o avanço da equidade de gênero no Brasil também é impactado pelo instituto da reserva de mercado. Passados 30 anos desde a ocorrência do fato social transitório que motivou sua instituição, tal mandamento ainda consta na Lei nº 12.815/2013. Verifica-se, numa avaliação empírica, que a reserva de mercado cria barreiras contra o avanço na contratação de mulheres em atividades como estiva, capatazia e conferência. Explica-se: embora as teses do “cadastro aberto de vinculados no OGMO” e da “derrotabilidade” (prioridade controlada, ou exclusividade relativizada) permaneçam vivas, parte da jurisprudência entende que o acesso às vagas de emprego (via CLT) é um monopólio dos trabalhadores portuários avulsos (TPAs) inscritos no OGMO. Trata-se do sistema de “exclusividade”.

O debate sobre a sistemática de vinculação empregatícia é o mais latente no âmbito do trabalho portuário, polarizado por duas diretrizes que se opõem: prioridade *versus* exclusividade. A primeira decorre de uma interpretação sistemática e teleológica da Lei dos Portos (tanto de 1993 quanto de 2013), conjugada com a Convenção OIT nº 137 e a Constituição Federal. A segunda, por sua vez, apoia-se numa exegese literal, gramatical da Lei dos Portos (1993 e 2013).

Na sistemática de prioridade, os Operadores Portuários devem dar preferência aos Trabalhadores inscritos no OGMO quando abrem vagas para vinculação empregatícia e, caso tais vagas não sejam preenchidas, fica liberada a contratação de Trabalhadores do “mercado comum” (sem matrícula no OGMO, de fora do sistema). A via da exclusividade, por sua vez, é restritiva, hermética, e idealiza que as vagas de emprego nos Operadores Portuários só podem ser ocupadas por Trabalhadores inscritos no OGMO.

Após longo período de disputas judiciais, a Federação Nacional das Operações Portuárias (FENOP) suscitou perante o Tribunal Superior do Trabalho o Dissídio Coletivo de Natureza Jurídica nº 174611/2006-000-00-00 (1746116-74.2006.5.00.0000), no qual figuraram como suscitados a Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios nas Atividades Portuárias – FENCCOVIB – e a Federação Nacional dos Por-

tuários – FNP. Tratou-se, portanto, de demanda coletiva com alcance nacional destinada a estipular o sistema de seleção que deveria ser aplicado à vinculação empregatícia de Portuários.

Estavam em debate três interpretações: a) liberdade total de contratação no mercado comum; b) exclusividade de contratação para os avulsos matriculados no OGMO, sem qualquer possibilidade de um trabalhador do mercado comum acessar as vagas de emprego; c) prioridade na oferta de vagas, dando-se preferência aos TPAs através da publicação de editais junto ao OGMO (sem prejuízo de outros meios similares de divulgação) e, no caso de não preenchimento das vagas, abertura para os trabalhadores do mercado comum.

Ao apreciar essa relevante celeuma, a Seção de Dissídios Coletivos do TST decidiu aplicar a Convenção OIT nº 137 e assentou que, para “proceder à contratação com vínculo empregatício e por tempo indeterminado de trabalhadores em capatazia, os operadores portuários ficaram obrigados a observar a prioridade daqueles portuários avulsos registrados e cadastrados”. Não houve perdedores nem vencedores, pois, embora não tenha sido acolhida a pretensão dos trabalhadores de que a vinculação fosse aplicável somente aos integrantes do sistema OGMO (reserva absoluta, exclusiva), também não foi concedida a liberdade total de contratação pleiteada pelos operadores portuários (livre contratação no mercado comum de trabalho).

A questão ficou concentrada na incidência da Convenção nº 137 da OIT, mais precisamente no teor do artigo 3, item 2: “Os portuários matriculados terão *prioridade* para a obtenção de trabalho nos portos” (grifamos). Nos termos da Convenção OIT nº 137, norma de índole supralegal incorporada ao sistema jurídico brasileiro pelo Decreto nº 1.574/1995, os operadores que quiserem vincular trabalhadores portuários deverão priorizar os avulsos inscritos no OGMO.

Caso esses trabalhadores não se interessem pela oferta de vinculação ou não preencham os requisitos exigidos para o cargo oferecido (exigências razoáveis, não abusivas), as Empresas poderão vincular Trabalhadores do mercado de trabalho comum. Essa solução “salomônica” gerou pacificação social e as partes envolvidas se adaptaram bem a ela. O critério de prioridade passou, inclusive, a ser incluído rotineiramente em pactos coletivos.

Em 05.06.2013 foi publicada a nova Lei dos Portos, nº 12.815/2013, e o sistema de Trabalho Portuário da Lei nº 8.630/1993 foi mantido quase que integralmente na nova Lei. A maioria dos dispositivos foi literalmente repetida. Surgiu uma pequena diferença redacional no artigo referente à vinculação empregatícia. Tratou-se de um mero ajuste redacional, que seguiu o raciocínio hermenêutico do TST no Dissídio nº 1746116-74.2006.5.00.0000: “sendo o parágrafo norma complementar ao seu *caput*, não pode modificá-lo, especial-

mente, no caso em exame, que capatazia não constitui categoria diversa (...) do contrário permitir-se-ia que o parágrafo único (...) cindisse a categoria”.

Materialmente falando, nada mudou. O termo “exclusividade” não surgiu na Lei nº 12.815/2013; já existia na Lei nº 8.630/1993. Mesmo diante da palavra “exclusivamente”, que constava no art. 26, parágrafo único, da Lei de 1993, a SDC do Tribunal Superior do Trabalho decidiu pela aplicação do critério de “preferência” insculpido na Convenção OIT nº 137.

Outro ponto relevante é a evidência de que o julgamento do Dissídio nº 1746116-74.2006.5.00.0000 não ficou restrito à capatazia. Embora a referida atividade estivesse no centro do debate, a solução adotada pela SDC do TST abrangiu as seis atividades como um todo. No acórdão principal, já havia constatado que “Não se pode perder de vista, (...), que as atividades portuárias estão descritas no § 3º do art. 57 da Lei, a saber: Capatazia, Estiva, Conferência de Carga, Conserto de Carga, Vigilância e Bloco, constituindo uma só categoria profissional: a dos Trabalhadores Portuários”.

Ao julgar Embargos Declaratórios a SDC do TST reforçou que “a norma não restringiu a prioridade àqueles avulsos exercentes da atividade de capatazia”, razão pela qual “a prioridade alcança todos os portuários que se encontrarem ‘dentro do sistema’ (registrados e cadastrados no OGMO)”.

O posicionamento firmado pela Seção de Dissídios Coletivos do TST no Proc. 1746116-74.2006.5.00.0000 se afinou ao que prevê o art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, *in verbis*: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. O “fim social” foi preservado com a oferta prioritária da vaga, benesse esta que confere uma vantagem especial aos Trabalhadores Portuários do sistema OGMO. Manteve-se uma reserva de mercado que não é garantida às categorias profissionais em geral. Quanto ao “bem comum”, foi garantido um equilíbrio para não afrontar integralmente a livre iniciativa dos operadores portuários (art. 170 da Constituição Federal).

Nessa temática da reserva de mercado a análise da livre iniciativa é acompanhada pela reflexão, igualmente valiosa, sobre outro comando constitucional: liberdade de profissão, prevista no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, segundo a qual, qualquer cidadão pode ter acesso direto às profissões em geral da iniciativa privada: piloto de avião, motorista, engenheiro, médico, etc.

Essa lógica permeia igualmente os serviços delegados pelo Poder Público à iniciativa privada, não havendo razão para que o Trabalho Portuário siga regra distinta. Basta que sejam preenchidos requisitos específicos de capacidade técnica e civil, condição que é ressalvada pelo próprio dispositivo constitucional

ao prever que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

No caso do Trabalho Portuário, porém, o preenchimento de tais condições não basta para que qualquer cidadão possa acessar diretamente as vagas de emprego numa das seis atividades previstas pelo art. 40 da Lei nº 12.815/2013. A qualificação técnica para exercer a profissão de trabalhador portuário pode, na atualidade, ser obtida em diversas instituições. Mesmo que um cidadão ou cidadã realize tais cursos e esteja capacitado(a) civil e tecnicamente, o emprego no trabalho portuário não lhe estará diretamente acessível como acontece nas demais profissões.

Em outras palavras, o trabalho portuário com vínculo empregatício acaba não sendo totalmente livre para todos(as). Apenas alguns milhares de trabalhadores inscritos nos OGMOS, em detrimento de milhões de brasileiros(as) e estrangeiros(as) residentes no Brasil, têm livre acesso às vagas de emprego ofertadas pelos Terminais e Operadores. Assim como acontece com a livre iniciativa, a liberdade de profissão fica parcialmente afrontada pelo sistema de “prioridade”, mas completamente esvaziada se a diretriz adotada for a da “exclusividade” dos TPAs inscritos nos OGMOS.

O Órgão de Gestão de Mão de Obra foi criado para controlar, com competência exclusiva e em substituição aos sindicatos, o ingresso, a habilitação, o treinamento e as demais questões atreladas ao trabalho portuário avulso. Nessa modalidade, não há dúvida quanto à constitucionalidade do controle quantitativo no acesso ao sistema. Esse controle é indispensável à racionalização do trabalho avulso, equilibrando a quantidade de TPAs de acordo com a oferta e a demanda de cada Porto.

Desde a época das Delegacias de Trabalho Marítimo, a necessidade dessa gestão é destacada na regulação do setor. O Decreto nº 23.259/1933 atribuía às Capitânicas dos Portos (e suas DTMs<sup>4</sup>) a função de “fixar o número de estivadores necessários ao movimento do respectivo porto, podendo promover a revisão das atuais matrículas” (art. 3º, alínea “a”).

Com mesma diretriz, o art. 258 da CLT previa uma verificação mensal. Se fosse constatado que cada estivador havia trabalhado, proporcionalmente, numa “média superior a de 1.000 (mil) horas de trabalho”, o número de trabalhadores matriculados era aumentado; caso contrário, a concessão de novas matrículas ficaria suspensa até que tal patamar fosse atingido.

Nesse sentido, a Recomendação OIT nº 145 também prevê, desde a década de 1970, que o número de trabalhadores inscritos nos registros “deveria ser

---

4 Delegacias de Trabalho Marítimo, que eram vinculadas às Capitânicas dos Portos.

revisado periodicamente pelas partes interessadas de modo que seu resultado seja adequado, mas não excessivo, para satisfazer as necessidades do porto”. A quantidade de trabalhadores avulsos não deve ser excessiva, sob pena de drástica redução das oportunidades individuais de engajamento (mais gente do que trabalho), mas também não pode ser insuficiente, a ponto de comprometer o atendimento dos operadores portuários que demandam tal mão de obra.

Essa necessidade de gerenciamento, com análises técnicas e critérios objetivos (livre dos vícios políticos que existiam no período pré-modernização dos portos), legitima a imposição de barreiras para limitar a habilitação e ingresso de trabalhadores avulsos no sistema. Quanto ao trabalho vinculado, porém, esse tipo de controle quantitativo da mão de obra habilitada não se justifica.

Deve ser assegurado a todo(a) e qualquer trabalhador(a), desde que preencha as condições mínimas para tanto, o direito de se habilitar para concorrer às vagas de emprego nas operações portuárias. O critério de exclusividade é incompatível com tais conceitos, estabelecendo restrição claramente ofensiva à liberdade profissional assegurada pela Constituição Federal. Há, também, inobservância ao princípio constitucional da isonomia uma vez que os trabalhadores inscritos no OGMO podem buscar diretamente vagas de emprego no mercado comum, mas os trabalhadores em geral não têm esse mesmo acesso livre ao trabalho portuário.

Em outras palavras, e exemplificativamente, um TPA pode disputar direta e livremente uma vaga de emprego no comércio com outro trabalhador do mercado comum, mas este último não tem a mesma garantia se quiser candidatar-se a um posto de portuário vinculado oferecido por Operador ou Terminal. Ainda que fosse considerada a literalidade do disposto na Lei nº 12.815/2013, o resultado final da hermenêutica continuaria na trilha da prioridade.

Isso se confirma pelos fundamentos adotados em decisão proferida pela 5ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho (RR – 13090-93.2010.5.04.0000, DEJT 18.12.2015), com estudo aprofundado sobre razoabilidade, interpretação sistemática e teleológica, natureza de serviço público que reveste as operações portuárias e a técnica judicial da *defeasibility*:

“(…) Oportuno salientar que com a entrada em vigor da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, a Lei nº 8.630/93 foi revogada *in totum*, tendo o texto do novel diploma legal estabelecido, expressamente, que a contratação com vínculo de emprego e por prazo indeterminado para a prestação de serviços portuários, inclusive para a atividade de capatazia, somente pode ser de trabalhadores registrados. É o que diz a redação do art. 40, § 2º, da nova lei dos portos (Lei nº 12.815/2013). Contudo, mesmo diante da alteração procedida na legislação, não há como, em todas as circunstâncias, adotar-se a literalidade da lei que estabelece a

obrigatoriedade de contratação exclusiva de trabalhadores registrados. Isso porque, a prevalecer sempre o critério da exclusividade, no caso concreto, em que não fossem encontrados trabalhadores registrados no OGMO, simplesmente estar-se-ia inviabilizando o negócio do operador portuário, o qual não poderia valer-se de trabalhadores não registrados para a continuidade de suas atividades. Para o caso, tem-se como perfeitamente aplicável a teoria da derrotabilidade (*defeasibility*), segundo a qual o magistrado poderá, excepcionalmente, superar o texto formal da lei para resolver um caso concreto, cuja hipótese em abstrato o legislador, ao editar a norma, não considerou (...) Na espécie, não se pode olvidar que a atividade portuária trata-se de um serviço público, cuja exploração, por força do art. 21, XII, ‘f’, da Constituição Federal, cabe à União, diretamente ou por meio de terceiros, mediante autorização, concessão ou permissão. Em sendo assim, há que levar em conta no caso concreto o princípio da continuidade do serviço público, cuja exploração se faz pela operadora portuária, a qual não pode deixar de exercer suas atividades quando não houver disponibilidade de trabalhadores do serviço de capatazia registrados no OGMO e, por outro lado, existirem trabalhadores correlatos sem inscrição no mencionado órgão gestor de mão de obra.”

Considere-se, acima de tudo, que, dotada de caráter supralegal, a Convenção OIT nº 137 é um Tratado Internacional incorporado ao sistema jurídico brasileiro com *status* hierárquico superior à Lei nº 12.815/2013; ou seja, esta última é inválida em tudo o que confronte a Convenção.

O fato de o Brasil não ter denunciado a referida Convenção – possibilidade conferida a todos os ratificantes – revela claramente que o sistema da “preferência” permanece intocável, sob pena de inconvenção. Nesse sentido, o art. 31 da Lei nº 12.815/2013 destaca que o “disposto nesta Lei não prejudica a aplicação das demais normas referentes ao transporte marítimo, inclusive as decorrentes de convenções internacionais ratificadas, enquanto vincularem internacionalmente o País”.

Cristalino que a Lei nº 12.815/2013 não pode contrariar (“não prejudica”) as disposições da Convenção OIT nº 137. Em reunião nacional da CONATPA<sup>5</sup>, realizada em julho/2016, o Ministério Público do Trabalho definiu que, mesmo com o advento da Lei nº 12.815/2013, sua posição institucional em defesa do sistema de prioridade seria mantida.

Ronaldo Curado Fleury, que, àquela altura, ocupava a posição de Procurador-Geral do Trabalho, participou dessa reunião e destacou que “o melhor a se fazer é defender uma interpretação conforme de modo a defender a ‘pre-

---

5 Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário.

ferência’, pois se defender apenas a exclusividade, o Supremo vai interpretar como inconstitucional a lei, então a ideia é trabalhar um meio termo”.

A reserva de mercado já cumpriu seu papel no trabalho portuário brasileiro. Esse instituto tem sua origem e aplicação pautadas em razões históricas, sem sustentação técnica. Surgiu na época das guildas, no contexto das corporações de ofício, e foi mantida por séculos nas mãos de grupos com ligações étnicas e/ou familiares que detinham, em regime de monopólio, o capital de conhecimento (o “saber fazer”) que era indispensável à realização do trabalho portuário artesanal na era pré-contêiner.

Tratava-se de um sistema de autopreservação para controle do mercado de trabalho, realidade que rendeu aos portuários as alcunhas de *favoured dockers*, *blue eyes* e *royals* em portos europeus.

No Brasil, o legislador de 1993 só inseriu a expressão “exclusivamente” para assegurar, de forma provisória, a acomodação do grande contingente de trabalhadores que passariam por uma brusca mudança com o advento da Lei nº 8.630. A livre iniciativa e a liberdade de profissão foram conscientemente relativizadas pelo legislador, em caráter circunstancial, para dar guarida ao interesse social que pulsava forte naquela época: milhares de trabalhadores, num setor essencial à economia do País.

Em decorrência das características operacionais vigentes à época, com técnicas e aparelhos que ainda demandavam considerável emprego de esforço humano na movimentação das cargas, e da falta de uma política eficiente voltada à racionalização do quantitativo de mão de obra, o contingente de trabalhadores portuários era excessivamente grande.

Pesquisas indicam que mais de 60.000 (sessenta mil) trabalhadores atuavam como portuários no início da década de 1990. Era necessário proteger esse numeroso grupo: os doqueiros (pessoal de capatazia) perderiam seus empregos nas Cias. Docas com a quebra de monopólio estatal sobre as operações portuárias, e os avulsos precisariam assimilar a substituição dos Sindicatos pelos OGMOS; mudança essa que alterou um sistema secular de cultura laboral.

Passaram-se quase 30 anos desde então, e essa motivação social já não existe mais. Aquela geração de trabalhadores foi protegida e teve tempo mais do que suficiente para se adaptar ao novo modelo de regulação portuária trabalhista.

Cabe aqui abrir um parêntese quanto à situação particular dos TUPs (Terminais de Uso Privado). A vinculação empregatícia fora do Porto Organizado<sup>6</sup> sempre foi livre, independente do sistema OGMO, com base no art. 56 da Lei

---

6 Portos Privados, antigamente denominados como “Privativos”. Terminais Autorizatários.

nº 8.630/1993 e no atual art. 44 da Lei nº 12.815/2013. A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho sempre foi firme nesse sentido<sup>7</sup>.

Com efeito, a liberdade total de contratação a vínculo empregatício dos Terminais Privados era assegurada pelo art. 56 da Lei nº 8.630/1993 e foi preservada pelo art. 44 da Lei nº 12.815/2013. No caso específico dos TUPs, regime diferenciado de exploração da atividade portuária sob autorização que é desenvolvido em imóvel particular e não em área pública, o legislador optou por não relativizar a livre iniciativa assegurada pela Constituição Federal nem mesmo na paradigmática mudança regulatória de 1993 (relativização essa que foi imposta aos Operadores do Porto Público, aos terminais arrendatários).

No processo legislativo referente à Lei nº 12.815/2013, a Mensagem de Veto nº 222/2013 deixou claro que o art. 45 foi suprimido por “reproduzir o funcionamento do órgão gestor de mão de obra para os trabalhadores que atuam fora do porto organizado”, violando “um dos principais itens do acordo negociado entre o Poder Executivo, os representantes do Congresso Nacional e as entidades representativas dos trabalhadores portuários, ao estender a lógica do órgão gestor de mão de obra para os terminais localizados fora da área do porto organizado”. Em termos de *mens legis* e de acordo político-democrático, essa evidência não pode ser desconsiderada, até mesmo porque diz respeito ao princípio da separação dos poderes.

É de se observar, ainda, que a reserva de mercado não se faz mais presente em países como Portugal e Espanha, nações que influenciaram fortemente a história e a regulação do trabalho portuário brasileiro. E, vale destacar: ambos são signatários da Convenção nº 137 da Organização Internacional do Trabalho.

Em Portugal, a liberalização da relação capital-trabalho no porto ocorreu pela via legislativa, com destaque para o Decreto-Lei nº 280/1993, de 13/8/1993, que estabeleceu o “Regime Jurídico do Trabalho Portuário” e está até hoje vigente. Esse marco regulatório fechou, em Portugal, um ciclo de transição que já se desenvolvia desde a época dos “Centros Coordenadores do Trabalho Portuário (CCTP)” e dos “Órgãos de Gestão Bipartida (OGB)” mencionados no Decreto-Lei nº 282-A/84, de 20/8/1984.

O “sistema OGMOP”, fonte inspiradora para o sistema OGMOP brasileiro, foi substituído pela regra geral de contratação do mercado de trabalho tanto na modalidade avulsa quanto na vinculada. A partir daí, a contratação de trabalhadores portuários avulsos<sup>8</sup> pelos operadores portuários passou a ser feita através das empresas de trabalho portuário.

---

7 Exemplos: Procs. ROAD-465799-36.1998.5.02.5555, RR-70040-95.2008.5.11.0001 e AIRR-1401-36.2013.5.02.0442.

8 Ou “eventuais”, como são chamados em Portugal.

O sistema se assemelha ao funcionamento do trabalho temporário no Brasil, regido pela Lei nº 6.019/1974. Ao contrário daqui, entretanto, onde há um OGMO atuando exclusivamente em cada Porto, as ETPs são instaladas livremente de modo a ser possível a existência de mais de uma na mesma região portuária, o que é a realidade da maioria dos portos portugueses, a exemplo, dos de Lisboa, Sines, Setúbal, Aveiro e Figueira da Foz. Isso permite que tanto trabalhadores quanto operadores tenham maior liberdade e possam optar, respectivamente, por trabalhar na ETP que ofereça melhores condições remuneratórias e contratar aquela que ofereça um custo-benefício mais vantajoso.

Na Espanha, a alteração sobreveio pela via judicial, tendo o Tribunal de Justiça da União Europeia decretado, no Processo C-576/13, a irregularidade do sistema de reserva de mercado que impedia a livre contratação de trabalhadores para o porto. Consequentemente, as SAGEPs (Sociedades Anônimas de Gestão de Estiva Portuária) se transformaram em CPEs (Centros Portuários de Emprego).

Esse mesmo posicionamento foi adotado pelo TJUE nos Processos C-407/19 e C-471/19, que envolveram o sistema de Trabalho Portuário nos portos belgas de Antuérpia e Zeebrugge. Aplicando institutos similares aos princípios da livre iniciativa e da liberdade profissional existentes no Brasil<sup>9</sup>, o TJUE enquadrou como ilícitas restrições à livre contratação de portuários que muito se assemelham ao conceito brasileiro de “exclusividade”.

O caminho natural do Brasil é chegar a esse destino, concluindo sua atual etapa do processo histórico-social de transição: saiu de um sistema marcado pela gestão sindical e forte intervenção estatal, está passando por um regime de aproximação intermediado por entidade neutra (OGMO) e dotado de reserva de mercado, e precisa chegar às práticas de livre contratação que regem os setores econômicos em geral.

O grupo restrito de trabalhadores avulsos do sistema OGMO é composto quase que totalmente por homens. Conforme já mencionado, o DIEESE apontou que a “concentração de trabalhadores do gênero masculino se acentua ainda mais nos OGMOs, em que 98% são homens e apenas 2% são mulheres”. Muitos desses TPAs já se aposentaram, mas continuam ativos no sistema OGMO, em virtude da alteração promovida pela Lei nº 12.815/2013 quanto às causas de extinção da inscrição.

Nesse contexto, as mulheres ficam duplamente prejudicadas: não trabalham como TPAs e não têm acesso livre às vagas de vinculação empregatícia. Se os OGMOs tivessem uma maior liberdade de gestão, a exemplo das empresas

---

9 Livre circulação de trabalhadores e liberdade de estabelecimento previstas, respectivamente, nos arts. 49 e 56 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

de trabalho temporário de países como Portugal (ETPs) e Espanha (CPes), essa barreira poderia ser superada de forma simples com uma política interna de equidade de gênero.

No caso espanhol, por exemplo, o “Centro Portuario de Empleo de Valencia” possui um plano de igualdade de gênero. Em tais países existem, ou podem existir, diversas empresas de trabalho temporário concorrendo no mesmo porto. Ademais, não há seleção pública nem estabilidade, institutos do serviço público que acabam sendo aplicados ao trabalho portuário avulso no Brasil.

Isso segue uma lógica óbvia: embora tenha alma pública, o setor portuário possui corpo privado e é impulsionado pelas empresas privadas, em regime capitalista. Relembre-se, a propósito, que não faz sentido misturar os dois sistemas contratuais e exigir que, para ser empregado portuário, alguém precise ser prévia e obrigatoriamente um TPA. Sensível à questão aqui abordada, pontuou-se em julgamento recente no TST que o direito de exclusividade dos TPAs OGMO “não pode, quando não exercido, impedir a contratação de trabalhadores (...) fora do sistema OGMO, realizando o comando constitucional do pleno emprego, da liberdade de profissão e da livre iniciativa”. Na sequência desse raciocínio, em harmonia com a Resolução CNJ nº 492 e a Portaria CNJ nº 27/2021, o referido *decisum* frisa que a exclusividade é uma barreira para o “*acesso de gênero ao trabalho portuário vinculado, dificultado pela preponderância masculina na categoria dos trabalhadores avulsos*” (destacamos – voto convergente do Ministro Alexandre Ramos – Ag-ED-E-ED-RR-52500-43.2007.5.02.0446, DEJT 9/2/2023).

Direitos fundamentais, como a greve e a liberdade de expressão, não detêm caráter absoluto. Nesse sentido, inexistente fundamento para que a reserva de mercado pela via da exclusividade seja aplicada de modo incondicional, intocável.

#### **4 – Considerações finais**

Evidente, assim, que o alto *deficit* de equidade de gênero no trabalho portuário se deve a uma plêiade de fatores, dentre os quais se destacam: a) cultura de masculinidade e patriarcado; b) técnicas operacionais inacessíveis, sobretudo quanto à necessidade de força para movimentar as cargas; c) reserva de mercado, com vinculação empregatícia submetida à sistemática da exclusividade.

A metanoia cultural passa pela intensificação do processo de conscientização de todos os atores sociais envolvidos, o que inclui campanhas constantes de fomento à equidade por parte de Sindicatos Laborais e Patronais, OGMOs, Operadores, Terminais, Autoridades Portuárias e Órgãos Intervenientes em

geral. É necessária, ainda, *accountability* da governança interna (plataforma) e externa (prefeitura).

Quanto à acessibilidade, a evolução tecnológica é aliada indispensável para promover a participação feminina em atividades dominadas pelos homens. No caso de um guindaste (transtêiner, *shiploader*, ponte rolante, etc.) operado remotamente, por exemplo, o(a) trabalhador(a) atua numa sala administrativa, climatizada, com fácil acesso ao sanitário, movimentando o equipamento através de *joystick* numa mesa de computador, com o auxílio de câmeras.

Essa condição ergonomicamente favorável evita que o(a) trabalhador(a) precise subir até uma cabine móvel, que se movimenta durante toda a jornada, a mais de 20, 30, 40, 50 metros de altura. Com a operação remota em ambiente administrativo, é possível viabilizar, por exemplo, o trabalho seguro e isonômico de mulheres, mesmo grávidas.

No tocante ao sistema de exclusividade, também obstativa da equidade, faz-se necessária a alteração do marco regulatório, atualmente anacrônico e defasado. Enquanto essa alteração legislativa não ocorre, a hermenêutica em torno do art. 40, § 2º, da Lei nº 12.815/2013 deverá sempre observar os seguintes critérios: liberdade de profissão, livre iniciativa, isonomia, pleno emprego, Convenção OIT nº 137 e Resolução CNJ nº 492.

Nesse contexto, a exclusividade absoluta não pode ser admitida e deve dar espaço a uma “prioridade controlada” ou “exclusividade relativizada”.

São necessárias, ainda, medidas afirmativas para acelerar a contratação de mulheres e impulsionar a *pipeline* de promoção. A antiga premissa aristotélica de tratar desigualmente os desiguais, nesse setor, mais do que nunca, é necessária.

## 5 – Referências bibliográficas

AGUADO, Empar. Mujeres en la estiba. El caso das estibadoras portuarias del puerto de Valencia. *Revista Arxius de Sociologia*, n. 35, dez. 2016, p. 123-138.

ANTAQ; WISTA BRAZIL. *Pesquisa sobre equidade de gênero no setor portuário e marítimo*. Disponível em: <http://ea.antaq.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painel%5Cantaq%20-%20anu%C3%A1rio%202014%20-%20v0.9.3.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymous=true&sheet=PEG1>. Acesso em: 22 abr. 2023.

CENTRO PORTUARIO DE EMPLEO DE VALENCIA. *Plan de Igualdad del Centro Portuario de Empleo de Valencia*. Disponível em: <https://www.cpevalencia.com/Portal/PDF/Plan%20de%20Igualdad.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). *Port performance scorecard*. Disponível em: <https://tft.unctad.org/thematic-areas/port-management/port-performance-scorecard>. Acesso em: 25 abr. 2023.

COUTO, Marcia Thereza; MACHIN, Rosana. Identidade, família e masculinidade. In: QUEIRÓZ, Maria de Fátima Ferreira; MACHIN, Rosana; COUTO, Marcia Thereza. Porto de Santos. *Saúde e trabalho em tempos de modernização*. São Paulo: Fap-Unifesp, 2015.

DIEESE. *Perfil dos trabalhadores nos portos do Brasil*. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/perfildecategoria/2013/perfilTrabalhadorPortuarioRAIS2013.html>. Acesso em: 13 abr. 2023.

NOGUEIRA, Claudia Mazzei; COSTA, Edina Silva. A força de trabalho feminina no porto de Santos. In: QUEIRÓZ, Maria de Fátima Ferreira; DIÉGUEZ, Carla Regina Mota Alonso. *As metamorfoses do trabalho portuário: mudanças em contextos de modernização*. São Paulo: Sociologia e Política, 2019.

PORTO DE LISBOA. *Relatório e contas 2021*. Disponível em: <https://www.portodelisboa.pt/relatorio-e-publicacoes>. Acesso em: 23 abr. 2023.

QUEIRÓZ, Maria de Fátima; GERALDO, Juliana Varela. O trabalho portuário até 1970: contexto internacional e nacional. In: QUEIRÓZ, Maria de Fátima Ferreira; MACHIN, Rosana; COUTO, Marcia Thereza. *Porto de Santos*. Saúde e trabalho em tempos de modernização. São Paulo: Fap-Unifesp, 2015.

TERÄS, Kari; BERGHOLM, Tapio. Dockers of Turku, c. 1880-1970. In: DAVIES, Sam; DAVIS, Colin J.; VRIES, David de; VOSS, Lex Heerma van; HESSELINK, Lidewij; WEINHAEUER, Klaus. *Dock workers: international explorations in comparative labour history, 1790-1970* (International Explorations in Comparative Labor History, 179) (English Edition), 1. ed. eBook Kindle, 2017.

TST. *DC-1746116-74.2006.5.00.0000*. Seção Especializada em Dissídios Coletivos. Relator Ministro João Batista Brito Pereira. DEJT 11/9/2007.

TST. *Ag-ED-E-ED-RR-52500-43.2007.5.02.0446*. Órgão Especial. Relatora Ministra Dora Maria da Costa. DEJT 9/2/2023.

TST. *RR-13090-93.2010.5.04.0000*. Relator Ministro Guilherme Augusto Caputo Bastos. 5ª Turma. DEJT 18/12/2015.

UNIÃO EUROPEIA. *Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0352&qid=1682699510623>. Acesso em: 28 abr. 2023.

VRIES, David de. The construction of the image of dock labour. In: DAVIES, Sam; DAVIS, Colin J.; VRIES, David de; VOSS, Lex Heerma van; HESSELINK, Lidewij; WEINHAEUER, Klaus. *Dock workers: international explorations in comparative labour history, 1790-1970* (International Explorations in Comparative Labor History, 179) (English Edition), 1. ed. eBook Kindle, 2017.

---

Recebido em: 29/5/2023

Aprovado em: 14/6/2023

Como citar este artigo:

RICHA, Morgana de Almeida; SILVA, Lucas Rênio da. Equidade de gênero no trabalho portuário: diagnóstico, barreiras e a necessária busca por evolução. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, vol. 89, nº 2, p. 175-191, abr./jun. 2023.