

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE
EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
MESTRADO EXECUTIVO EM GESTÃO INTERNACIONAL**

Formatado: Direita: 3 cm,
Superior: 2,5 cm, Inferior: 2,5
cm, Distância do cabeçalho da
margem: 1,25 cm, Distância
do rodapé da margem: 1,25
cm, Não Diferente na primeira
página

**UM ESTUDO DO EMPREGO DO MODELO DA CONGRUÊNCIA DE
NADLER-TUSHMAN NA TRANSFORMAÇÃO ORGANIZACIONAL
DO OGMO-RJ**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

APRESENTADO POR: LUCIANO FABRICIO RIQUET FILHO

PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO: PAULO ROBERTO MOTTA

Agradecimentos

Ao meu Orientador, Professor Paulo Roberto Motta, pela forma segura e clara com que me guiou ao longo de todo este trabalho;

Ao Coordenador do Master in International Management (MIM), Professor Yann Duzert, pela sua atuação firme na condução deste prestigiado curso e pela forma amigável com que sempre tratou os alunos;

Aos professores e palestrantes que transmitiram seus conhecimentos e proporcionaram significativa contribuição para a consecução deste trabalho;

A todos os funcionários da Administração da Fundação Getúlio Vargas que não mediram esforços para atender as necessidades dos alunos do MIM;

Às minhas filhas, Joana e Luciana que jamais deixaram de me incentivar;

À minha mãe, Eliana Pimentel Riquet, pela exaustiva revisão desta Dissertação e pelos conselhos e sugestões apresentadas para seu aprimoramento;

Finalmente, à minha esposa Carla, que me incentivou a me inscrever neste programa e pela paciência com que suportou os muitos fins de semana em que me mantive inteiramente absorvido pelas atividades do curso.

RESUMO

RIQUET FILHO, Luciano Fabrício. UM ESTUDO DO EMPREGO DO MODELO DA CONGRUÊNCIA DE NADLER-TUSHMAN NA TRANSFORMAÇÃO ORGANIZACIONAL DO OGMO-RJ. 2008. 79 p. Dissertação Mestrado em Gestão Internacional, FGV, Rio de Janeiro.

A eficiência dos portos e o desenvolvimento econômico do país estão intimamente relacionados. O aumento da eficiência se traduz na redução de custos e na melhoria do nível dos serviços portuários e, com isso, a economia, como um todo, se fortalece. Muito se fala sobre a infra-estrutura portuária, suas possibilidades e limitações. Com o processo de globalização, os portos de todos os países passam por profundas reformas, a fim de compatibilizá-los com a nova ordem política e econômica.

No Brasil, com a aprovação da Lei n 8.630, a chamada *Lei de Modernização dos Portos*, estabelece-se um novo marco regulatório para o setor portuário que até então era regulamentado por um conjunto de regras jurídicas datado dos anos 30.

O Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO) criado pela citada lei tem como tarefa administrar a força de trabalho avulsa, mas seu desempenho é considerado insatisfatório. Promover uma mudança organizacional se impõe e, para isso, faz-se mister fazer uso de um modelo integrado para diagnosticar e promover a transformação organizacional.

O objetivo deste trabalho é verificar o emprego do modelo da Congruência de Nadler-Tushman, como ferramenta para o diagnóstico e gerenciamento da transformação organizacional que se fizer necessária.

As referências bibliográficas fornecem a base teórica que orientam a argumentação utilizada na seleção do modelo em questão. A análise das respostas dos questionários encaminhados aos operadores portuários e empregados do OGMO-RJ, e os dados coligidos a partir das observações assistemáticas conduzidas pelo autor são a base do diagnóstico organizacional.

O modelo de Nadler-Tushman se adéqua perfeitamente a realizar o que qualquer modelo se propõe: simplificar e representar a realidade.

PALAVRAS-CHAVE: OGMO, MUDANÇA ORGANIZACIONAL, MODELO DA CONGRUÊNCIA, LEGISLAÇÃO PORTUÁRIA

Abstract

RIQUET FILHO, Luciano Fabrício. UM ESTUDO DO EMPREGO DO MODELO DA CONGRUÊNCIA DE NADLER-TUSHMAN NA TRANSFORMAÇÃO ORGANIZACIONAL DO OGMO-RJ. 2008. 77p. Dissertação Mestrado em Gestão Internacional, FGV, Rio de Janeiro.

Port efficiency and a country's economic development are closely related. As efficiency increases and port services improve costs are reduced and country's economy gets stronger. Port infrastructure is amply discussed and globalization brings sound reforms in ports worldwide.

In Brazil, government enacted a new law, Act nº 8.630\1993, known as "Port Modernization Bill" that brought a new regulatory standard to the port sector that was regulated by a port legislation from the 1930's.

The law introduced a non-profit body called OGMO whose main task is the supply of casual port workers. OGMOs' performances are considered unsatisfactory. To better off performance it is necessary to carry out an organizational change and in order to achieve this goal the use of an integrated organizational model is recommended to make an organization diagnosis and to promote the organizational transformation.

The study has the purpose to verify the application of the Nadler-Tushman Congruence Model as a tool to make the organization's diagnosis and to help bring about the organizational transformation.

Literature review provides the theory that supports the choice of the Congruence Model. The answers collected by the questionnaires sent to port operators and OGMO's employees besides the observations carried out by the author lead to the organization's diagnosis.

In conclusion, the Nadler-Tushman Congruence model perfectly fits the purpose of any organizational model: it simplifies and at the same time represents reality.

KEY WORDS: ORGANIZATIONAL CHANGE, PORT LEGISLATION,
LABOR FORCE MANAGEMENT, CONGRUENCE MODEL

Sumário

Lista de figuras	p.vi
INTRODUÇÃO	p. 1
1 REFERENCIAL TEÓRICO.....	p. 4
1.1 AS ORGANIZAÇÕES COMO MÁQUINAS	p. 5
1.2 AS ORGANIZAÇÕES COMO ORGANISMOS	p. 6
1.3 MUDANÇA ORGANIZACIONAL	p. 7
1.4 MODELOS DE DIAGNÓSTICO DE DESEMPENHO E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL	p. 9
1.4.1 O MODELO DAS SEIS COMPONENTES DE WEISBORD	p. 10
1.4.2 O MODELO DA CONGRUÊNCIA DE NADLER-TUSHMAN.....	p. 12
1.4.3 O MODELO TÉCNICO, POLÍTICO E CULTURAL (TPC) DE TICHY	p. 12
1.4.4 O MODELO DE BURKE-LITWIN.....	p. 14
1.5 A COMPARAÇÃO ENTRE MODELOS	p. 15
1.6 O MODELO DE DIAGNÓSTICO	p. 16
1.7 O PROCESSO DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS	p. 17
2 METODOLOGIA.....	p. 21
3. O SISTEMA PORTUÁRIO – BREVE HISTÓRICO E EVOLUÇÃO	p. 22
3.1 DOS PRIMÓRDIOS AO INÍCIO DOS ANOS 1990	p. 22
3.2 A “LEI DOS PORTOS” E A REFORMULAÇÃO DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO.....	p. 33
4 O PROCESSO DE DIAGNOSE	p. 38
4.1 IDENTIFICANDO AS LACUNAS DE DESEMPENHO E AS LACUNAS DE OPORTUNIDADE.....	p. 38
4.2 DESCREVENDO AS TAREFAS CRÍTICAS E OS PROCESSOS DE TRABALHO	p. 41
4.3 VERIFICANDO A CONGRUÊNCIA ORGANIZACIONAL	p. 45
4.3.1 A ORGANIZAÇÃO FORMAL E AS TAREFAS CRÍTICAS.....	p. 45

4.3.2 OS RECURSOS HUMANOS E AS TAREFAS CRÍTICAS.....	p. 49
4.3.3 A CULTURA E AS TAREFAS CRÍTICAS.....	p. 51
4.4 DESENVOLVENDO SOLUÇÕES E ADOTANDO AÇÕES CORRETIVAS.....	p. 53
4.4.1 AÇÕES PARA CUMPRIR AS TAREFAS CRÍTICAS	p. 56
4.4.2 AÇÕES PARA CORRIGIR AS LACUNAS DE DESEMPENHO	p. 59
CONCLUSÃO.....	p. 64
BIBLIOGRAFIA	p. 66

LISTA DE APÊNDICES	p. 69
APÊNDICE A – Questionário para Operadores Portuários	p. 70
APÊNDICE B – Questionário para empregados do OGMO.....	p. 72

Lista de figuras

Figura 1: O modelo das seis componentes de Weisbord	p. 11
Figura 2: O modelo TPC de Tichy	p. 13
Figura 3: A matriz TPC de Tichy	p. 14
Figura 4: O modelo de Burke-Litwin	p. 15
Figura 5: O modelo de Nadler-Tushman	p. 19
Figura 6: Guincho utilizado na movimentação de carga	p. 28
Figura 7: Transteiner moderno	p. 32
Figura 8: Reachstaker	p. 32
Figura 9: A Estratégia e as Tarefas Críticas	p. 44
Figura 10: Organograma do OGMO	p. 48
Figura 11: Modelo de Governança	p. 60
Figura 12: Modelo de implementação de mudança organizacional	p. 62

INTRODUÇÃO

A eficiência dos portos e o desenvolvimento econômico do país estão intimamente relacionados. O aumento da eficiência se traduz na redução de custos e na melhoria do nível dos serviços portuários e, com isso, a economia, como um todo, se fortalece. Muito se fala sobre a infra-estrutura portuária, suas possibilidades e limitações. O sistema portuário brasileiro é dissecado, desde os seus primórdios, quando instalações rudimentares eram utilizadas para a realização do comércio de madeira, ouro e outras riquezas naturais existentes no país, até os grandes complexos portuários e terminais especializados, que hoje se encontram espalhados pela costa brasileira. Com o processo de globalização, os portos de todos os países passam por profundas reformas, a fim de compatibilizá-los com a nova ordem política e econômica.

No Brasil, com a aprovação da Lei n 8.630, a chamada *Lei de Modernização dos Portos*, estabelece-se um novo marco regulatório para o setor portuário que até então era regulamentado por um conjunto de regras jurídicas datado dos anos 30. No momento, estabelece-se intenso debate sobre a necessidade de reforma portuária no Brasil, tópico decisivo para se retomar o crescimento econômico do país e dar-lhe sustentabilidade. Melhorar o escoamento da produção agrícola e industrial por intermédio do incremento das exportações e do aprimoramento das chamadas operações portuárias é fundamental para a colocação dos produtos em condições favoráveis em qualquer mercado. Se por um lado, vários óbices tais como falta de dragagem, a deficiência de vias de acesso ao porto por outros modais de transporte (rodoviário e ferroviário), os problemas administrativos e gerenciais, tudo isto conduz a amplos debates que os identificam como prejudiciais ao eficiente uso dos portos; contudo, por outro lado, pouco ou nada é registrado em relação à mão de obra que milita nos portos. Sintomaticamente, o governo cria em 2004 um plano emergencial de investimentos denominada Agenda Portos para a melhoria da estrutura portuária de 11 dos principais portos do país. Ao todo, estão programados 64 projetos e obras na área de infra-estrutura, nada em relação à mão de obra, ao chamado Trabalhador Portuário Avulso, doravante denominado pela sigla TPA.

Mas se a mão de obra é responsável por grande parte dos custos portuários, se o setor empresarial reivindica a racionalização das equipes de trabalho e se a produtividade da operação portuária é condição fundamental para o sucesso da atividade portuária, faz-se mister verificar se a gestão dos recursos humanos, da força de trabalho empregada nas atividades portuárias é eficiente.

Com o advento da Lei n 8.630/93, é criado um importante organismo voltado para administração efetiva da mão-de-obra avulsa – o Órgão Gestor de Mão de Obra, OGMO. A escalção dos TPA para a realização das diversas tarefas, que até então era controlada pelos sindicatos de avulsos, é assumido pelos OGMOs.

Muitas são as atribuições do OGMO, definidas nos dispositivos legais, normas internacionais acatadas pelo Brasil (Convenção da OIT) e normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho. De maneira geral, o desempenho dos OGMOs é considerado insatisfatório. Se esta avaliação fundamenta-se nos fatos, a organização precisa mudar. A iniciativa para conduzir uma mudança organizacional parte do reconhecimento e da compreensão dos problemas e oportunidades do presente, da determinação da relação destes com eventos passados e da subsequente aplicação dessa experiência e aprendizado para lidar com o futuro.

Este é o desafio que se apresenta: mover-se de uma situação para a qual circunstâncias conjunturais direcionaram, para outra que se deseja, de forma pró-ativa, ajudar a produzir.

Para isso, inicialmente, identificam-se as mudanças ambientais ocorridas; em seguida, define-se o tipo de mudança requerida (revolucionária ou evolucionária) e os níveis de mudança; finalmente, canalizam-se os esforços voltados para a mudança organizacional. Subseqüentemente, foca-se no “O QUE” mudar (“rumo” da mudança) e no “COMO” (ações a serem desenvolvidas) implementar a mudança. Neste ponto é que a seleção de um modelo integrado para melhor diagnosticar uma organização e gerenciar sua transformação avulta de importância. Diz-se modelo integrado porque mesclam conteúdo (o que) com o processo (como) de maneira tal que a mudança organizacional passa a ser abordada a partir de uma perspectiva mais prática.

Este trabalho tem como propósito investigar o uso do modelo da Congruência desenvolvido por Nadler-Tushman no diagnóstico do Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Rio de Janeiro, aqui selecionado como unidade de análise, e na orientação de linhas de ação passíveis de serem adotadas para solucionar os problemas identificados.

Para consecução deste propósito este trabalho é dividido em 4 partes. Primeiramente procede-se a uma revisão da literatura concernente às organizações. No capítulo 1 são apresentadas conceituações de organização; em seguida, explana-se o uso de metáforas, vistas como instrumentos para melhor analisar e diagnosticar problemas organizacionais. Duas dentre oito metáforas propostas por Gareth Morgan são discutidas para o leitor poder desenvolver uma idéia das premissas que condicionam o processo de mudança. Segue-se uma discussão sobre mudança organizacional e alguns dos modelos organizacionais mais

populares, utilizados como ferramenta de diagnóstico de desempenho e de desenvolvimento organizacional, são apresentados e comparados. Definido o modelo da Congruência de Nadler-Tushman como modelo de análise e de diagnose, é feita uma breve descrição do processo de resolução de problemas organizacionais e apresentada a sequência lógica proposta por Tushman e O'Reilly para emprego do modelo.

No capítulo 2, descreve-se a metodologia empregada no desenvolvimento do trabalho.

No capítulo 3 procede-se à descrição do sistema portuário brasileiro para que o leitor possa contextualizar o ambiente em que a mão-se-obra avulsa desenvolve suas atividades.

O capítulo 4 traz em seu bojo a aplicação propriamente dita do modelo da congruência, em conformidade com a sequência proposta por Tushman e O'Reilly, para se efetuar o diagnóstico organizacional e propor linhas de ação para a resolução de problemas. No que tange ao desenvolvimento de soluções, é definida a abordagem para se promover a mudança organizacional, relacionadas as ações que se pretende executar e definido um modelo de implementação adequado à consecução dos objetivos colimados.

O desenvolvimento do trabalho permite concluir que o modelo é capaz de realizar, de fato, aquilo a que se propõe: representar, até certo ponto, a realidade organizacional e, conseqüentemente, conferir aos responsáveis pela implementação de mudança, confiança na sua utilização. Afinal, é isso que se espera de qualquer modelo organizacional: facilitar o diagnóstico da organização e indicar caminhos para o aprimoramento do desempenho.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Para se falar de mudança organizacional é necessário que haja um entendimento sobre o que é uma organização e como ela funciona. Isto feito, é possível desenvolver-se toda uma teoria voltada para o tema das organizações, que aborde, inclusive, a mudança organizacional.

Serão apresentadas algumas definições possíveis de organizações partindo-se desse pressuposto. Organizações podem ser consideradas simples mecanismos criados para realizar trabalhos que um indivíduo, isoladamente, não pode realizar. Alternativamente, pode-se pensar em organizações como sendo estruturas criadas com o intuito de atender necessidades e desígnios de diferentes “stakeholders” (Nadler et al, 1994). Organizações, se examinadas exclusivamente por uma dessas duas perspectivas, têm apenas parte de sua essência e do que se desenvolve no seu âmbito captadas por aqueles que as estudam. Passa-se a lidar com um modelo bastante restrito e, portanto, falho. É necessário, portanto, adotar um modelo que permita um entendimento mais completo do que é uma organização.

Por outro lado, há a questão de como deveriam operar as organizações de modo a atingirem eficientemente, seu objetivo. Diferentes pessoas têm diferentes perspectivas e idéias sobre como uma organização deve desenvolver suas atividades. Basicamente, essas idéias e perspectivas derivam de sua experiência de vida. Para melhor transmitir tais idéias e perspectivas, pode-se recorrer ao uso de metáforas. As metáforas permitem a transmissão de idéias a respeito de coisas ou objetos com os quais se tem pouca intimidade porque fazem uso de uma linguagem que soa familiar, por estar essa linguagem relacionada a um objeto ou categoria de objetos que se conhece com mais profundidade. Metáforas podem se constituir em poderoso instrumento, no sentido de que direciona nosso pensamento e raciocínio de uma maneira específica. Assim, é possível extrair associações úteis a partir de outros contextos. Por outro lado, é necessário haver consciência de que ocorrerão distorções, porque outros fatores relevantes serão deixados de lado. Desde que haja plena consciência dessa deficiência e se tomem as devidas precauções para não permitir uma polarização do pensamento, estar-se-á fazendo uso de um dispositivo eficaz para a análise de organizações. Em resumo, metáforas têm fatores de força, porque ajudam a analisar e diagnosticar problemas organizacionais, além de indicar caminhos para o aprimoramento da gestão e da reestruturação da organização, a partir de uma perspectiva, mas, também, apresenta limitações pois impedem que se vislumbre a situação de uma forma global.

Um dos mais ardorosos defensores do uso de metáforas, para bem compreender organizações, é Gareth Morgan. Segundo Gareth Morgan (apud Cameron, Esther e Green, Mike, 2004, p. 86) o uso de metáforas dá a oportunidade de se estender o raciocínio e aprofundar o entendimento, permitindo vislumbrar as coisas sob óticas diversificadas e de atuar, consentaneamente, de novas maneiras. Ele identifica oito metáforas organizacionais, ou seja, oito maneiras distintas de considerar as organizações. São elas:

- Máquinas;
- Organismos;
- Cérebros;
- Culturas;
- Sistemas políticos;
- Prisões psíquicas;
- Fluxo e transformação.

A título de ilustração, abordaremos aqui apenas as duas primeiras metáforas para que se possa ter uma idéia das premissas que condicionam o processo de mudança. Escolheram-se, propositadamente, essas duas metáforas porque elas se encontram em extremos opostos de um “continuum” definido pela estabilidade-instabilidade que permeia o meio-ambiente (Hatch, 2006). Antes, porém, enfatiza-se o que o uso deste recurso proporciona: as metáforas são extremamente úteis para captar a maneira como as organizações funcionam e para se entender **as diferentes posturas, crenças e suposições que os responsáveis pelo planejamento e implementação de mudanças organizacionais assumem na condução de tais processos.**

1.1 AS ORGANIZAÇÕES COMO MÁQUINAS

Morgan (apud Cameron e Green, 2004, p. 88) diz que “quando pensamos nas organizações como máquinas, nós começamos a vê-las como empreendimentos racionais, projetados e estruturados para atingir fins pré-determinados”. Vistas como máquinas, conclui-se que elas se formam de diferentes partes ou sub-sistemas que realizam funções específicas, compondo um sistema, supostamente, de alta performance. Em um ambiente estável, operam segundo rotinas operacionais bem definidas, de acordo com procedimentos padronizados cumpridos, mecanicamente, pelos responsáveis por tarefas específicas. Essa visão de máquina se coaduna com conceitos como: regularidade, racionalidade, eficiência, hierarquia, autoridade, centralização, rotina e especialização.

Se considerarmos essa metáfora aceitável, as mudanças organizacionais que porventura se fizerem necessárias serão condicionadas por certos princípios básicos tais como:

- cada empregado se reporta a um único chefe
- divisão de trabalho;
- gestão por objetivos;
- disciplina.

Mas essa metáfora tem limitações. Burns e Stalker perceberam que as organizações mecânicas não funcionam bem em ambientes instáveis e de grande volatilidade e certamente quaisquer tentativas de mudanças encontrarão forte resistência pela tendência, por parte dos empregados, em preservar o “status quo”.

1.2 AS ORGANIZAÇÕES COMO ORGANISMOS

De acordo com esta metáfora, organizações são equiparadas a seres vivos, que para sobreviverem às mudanças ambientais, têm que, sistemicamente, se adaptar. A organização tem que estar em harmonia com o ambiente que a cerca e, para isso, deve se modificar à medida que este se altera. Segundo esta metáfora, as organizações devem ser vistas como constituídas de partes ou sub-sistemas que se inter-relacionam, buscando um equilíbrio entre as demandas externas do meio-ambiente e as necessidades internas que derivam dos indivíduos ou grupos de indivíduos que as constituem.

Essa necessidade de interação com o ambiente externo, agente provocador de mudanças, evidencia o fato de que não existe uma única e melhor maneira de estabelecer a arquitetura de uma organização e de gerenciá-la. A par do fato de que os sub-sistemas que compõem a organização devem se relacionar de forma estreita, é possível concluir que o fluxo de informações é peça chave no sucesso da organização.

Segundo Cameron e Green (2004), as mudanças decorrerão de alterações no ambiente externo e todos os membros da organização, individualmente ou em grupo, deverão se conscientizar da necessidade de mudança para sobreviver. Esse processo de mudança, em resposta à mudança ambiental, pode ser projetado e elaborado segundo um plano.

Mas, existem limitações quanto ao uso desta metáfora. Cameron e Green não consideram organizações como unidades que simplesmente se adaptam ao ambiente. Na verdade, segundo estes autores, organizações contribuem para formar o ambiente por meio de diversas ações: colaboração com outras organizações e comunidades, ou com a oferta de novos produtos que podem impactar o meio-ambiente.

Os dois exemplos de metáforas organizacionais acima expostos dão indícios de como os responsáveis pelo processo de mudança poderão orientar o seu trabalho. Suas crenças pessoais e os princípios segundo os quais uma organização deve ser estruturada orientarão a mudança organizacional.

1.3 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Antes de se selecionar uma metáfora adequada aos desígnios e necessidades de mudança, convém que se defina o entendimento acerca do que vem a ser mudança organizacional, quais são as suas diferentes formas, e porque elas ocorrem.

Pritchett (*apud* Szamosi, 2001, p.184), por exemplo considera que o termo mudança, quando usado no contexto dos negócios, pode ser considerado como um sinônimo de caos. Gleick (*apud* Burke e Litwin, 1992, p.523) concorda com essa opinião. Já Van de Ven e Poole definem mudança como “... uma observação empírica de uma diferença na qualidade do estado ao longo do tempo” (*apud* Szamosi, 2001, p.186).

Mudança organizacional, enfim, é uma alteração do estado do funcionamento de uma organização fomentada por fatores externos.

Mudanças podem ocorrer de várias formas. Na literatura depara-se com inúmeras expressões para qualificar mudança. Porras e Robertson (Burke, 2002) contrapõem mudança planejada à mudança não-planejada, e a “mudança de primeira ordem” em contraposição à “mudança de segunda ordem”. Enquanto a mudança planejada resulta de um processo deliberado e decisão consciente de buscar o aprimoramento, a mudança não-planejada deriva de uma reação da organização à uma alteração do ambiente externo não prevista. A “mudança de primeira ordem” – ou como chamam os japoneses *Kaizen* – é evolucionária enquanto a “mudança de segunda ordem”, é revolucionária, rompe paradigmas que influenciam a organização. Weick e Quinn (*apud* Burke, 2002, p.131) classificam as mudanças como episódicas (transformacional, descontínua e revolucionária) e contínuas (aprimoramento contínuo, transacional e evolucionário).

Algumas mudanças podem ser planejadas, para que a organização se adeque a novos produtos, a inovações tecnológicas ou em resposta a desafios interpostos por outras organizações em busca de vantagens competitivas. Outras mudanças, porém, podem surgir em decorrência de interações havidas em reuniões formais, acordos tácitos sobre a maneira correta de se conduzir atividades rotineiras, etc. Felkins e Chakiris (1993) chamam a atenção para a necessidade de se levar em consideração a integração dos processos formais e

informais de mudança, para que haja maiores chances de sucesso e apresentam uma nomenclatura alternativa: mudança dirigida e mudança não-dirigida. A primeira decorre de um processo iniciado e conduzido de forma intencional e consciente, que sofre constante avaliação em relação aos objetivos estratégicos organizacionais. Segue um plano precisamente elaborado e, por conseguinte, considerado sob controle pelos responsáveis pela sua implementação. Uma mudança dirigida será monitorada por meio de “feedback”, seus resultados, obtidos pela mensuração de índices de desempenho serão contrastados em relação a metas desejadas e os rumos serão corrigidos consentaneamente.

Por outro lado, o segundo processo de mudança – mudança não-dirigida – se efetiva “nas sombras da organização”, de forma inconsciente. Muitas vezes ele reflete a verdadeira face da organização, ou seja, sua cultura e seus valores intrínsecos. Felkins e Chakiris identificam algumas práticas que se dão nesse nível de mudança.

Segundo Paulo Motta (2001) a mudança pode ser “vista como a aquisição de novos compromissos valorativos. A mudança surge aqui em decorrência de um novo sistema de valores ou crenças. Segundo este autor, como a organização não pode existir independentemente de seus membros, os objetivos organizacionais refletem os objetivos individuais. Nesse sentido, a mudança organizacional se materializará à medida que a maneira das pessoas pensarem e se posicionarem sobre uma questão se alterar.

Seja como for, mudanças não são simples nem fáceis de realizar. Os seres humanos tendem a amar a estabilidade, pois esta traz em seu bojo a segurança. Mudanças impõem pesado ônus porque são cercadas de incertezas e riscos e, portanto, são alvo de natural aversão.

Mas se mudanças são inevitáveis, se faz necessário o uso de um instrumento que nos auxilie na condução do processo de mudança. É nesse sentido que avulta de importância o desenvolvimento de uma teoria e do emprego de modelos adequados. São tantos os modelos presentes no “mercado”, avocando o atributo de unicidade e de abrangência, ou ainda, como sendo a alternativa definitiva de solução para um problema, que selecionar aquele que será seguido se torna tarefa das mais desafiadoras para o responsável pela gestão da organização. Importante é ter consciência de que modelos, por serem reproduções imperfeitas da realidade jamais serão sólidos o suficiente para expressá-la completamente. Com isso em mente, estamos aptos a ir ao âmago da questão, ou seja, entender o significado do modelo e julgar até que ponto ele é relevante para nos guiar no processo de mudança.

Se as metáforas nos ajudam a entender algo tão complexo como as organizações, ao enfatizar alguns de seus aspectos, elas também dão importantes indicações de como um

processo de mudança será abordado e quem, basicamente, estará à frente de tal processo. Com isso em mente, deve-se, em seguida, chegar à uma conclusão de quando uma mudança organizacional se justificará. Ora, uma mudança organizacional se justificará na medida em que o desempenho da organização em questão estiver aquém do esperado. Há necessidade, portanto, de identificar as causas do desempenho deficiente e propor as modificações que devem ser realizadas de modo a se atingir os objetivos estratégicos da organização. O caminho para se atingir tal fim passa pela modelagem do funcionamento da organização e o modelo a ser empregado deve, preferencialmente, guardar uma relação com a metáfora selecionada para representar a organização. Em resumo, há que se diagnosticar a organização para propor as mudanças julgadas necessárias. Identificar o problema e efetuar sua análise causal é matéria das mais difíceis. E mais uma vez depara-se com uma infinidade de modelos que apresentam prós e contras em relação à sua adoção.

1.4 MODELOS DE DIAGNÓSTICO DE DESEMPENHO E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

Modelos organizacionais são representações de uma organização. Na medida em que se observam os empregados de uma organização no desempenho de suas funções e as interações entre eles deve-se selecionar um modelo organizacional para mais rapidamente assimilar aquilo que está sendo observado. Mais uma vez, reitera-se o fato de que modelos, devido às suas imperfeições, restringem o apanhado do todo e, portanto, por mais que um analista se identifique e empregue um modelo de sua preferência ele não deve restringir a análise tão somente à visão parcial que o modelo propicia. Conclui-se, portanto, que o importante é usar o modelo selecionado da maneira mais eficiente e não se perder em infundáveis discussões acerca daquele que é o melhor modelo.

O que é em síntese um diagnóstico organizacional? Façamos uma analogia com um médico a quem se consulta para tratar da saúde. O processo de diagnóstico médico se inicia com uma série de exames determinados pelo médico, para investigar os sintomas que o cliente apresenta. Podemos dizer que é a fase de coleta de dados. Segue-se então a análise destes dados. Aqui, o diagnosticador procurará responder uma pergunta simples: “Qual o significado destes dados?”. A seguir as informações são sumarizadas, por meio de metodologia quantitativa das respostas, por exemplo, e os dados são dispostos em categorias de acordo com o modelo organizacional adotado.

De acordo com Ann Howard et al (1994:55) modelos podem ser usados para:

- ajudar na categorização de dados;
- auxiliar o entendimento a respeito das organizações;
- ajudar na interpretação de dados; e
- prover uma linguagem de mais fácil compreensão.

Serão descritos, a seguir, alguns dos modelos organizacionais mais utilizados no processo de diagnóstico. Antes, porém, relembra-se o fato de que o modelo organizacional deve guardar um certo relacionamento com a metáfora escolhida para entender a organização. Concorde-se com Burke, quando ele expressa: “qualquer organização humana é melhor compreendida como um sistema aberto. Um sistema é considerado aberto porque depende do ambiente onde está inserido e com ele interage continuamente”. A organização obtém os recursos fundamentais – na forma de matéria prima, recursos financeiros e trabalho - para sua sobrevivência do meio-ambiente, processa-os, transformando-os em produtos que retornam ao meio-ambiente. Por esta razão, faremos uma breve apresentação de modelos que se adequam à metáfora da organização vista como um organismo, um sistema aberto e a metáfora segundo a qual nos posicionaremos no decorrer deste trabalho.

1.4.1 MODELO DAS SEIS COMPONENTES DE WEISBORD

Martin Weisbord desenvolveu em 1976 este modelo a partir da idéia que as organizações podem ser vistas como organismo. Adicionalmente, acrescentou um outro modelo, o da organização vista como uma tela de radar de um Centro de Tráfego Aéreo, na qual os contatos (“bips” radar) representariam as variáveis organizacionais principais. Qual o conceito que está por trás deste modelo da organização vista como uma tela radar? Fazendo uma analogia com o Controlador de Tráfego Aéreo, este deve manter uma atenção em toda a sua área de responsabilidade, evitando focar única e exclusivamente em um contato, dentre – no caso - os seis presentes. No caso da organização, os seis “bips” nos indicariam os seis principais componentes organizacionais e o responsável pelo diagnóstico perscrutaria o comportamento destes componentes indistintamente. O círculo (vide figura 1) – a tela radar – representaria o ambiente externo e as setas, apontando em todas as direções, as entradas e saídas do sistema. Weisbord acredita que para cada componente, a organização deveria ser diagnosticada tanto em seus aspectos formais quanto nos seus aspectos informais. Este autor considera que o aspecto chave do diagnóstico organizacional consiste em identificar a lacuna existente entre as dimensões formais da organização e as políticas informais que a permeiam. Quanto maior a lacuna, maior a probabilidade de a organização estar operando ineficientemente.

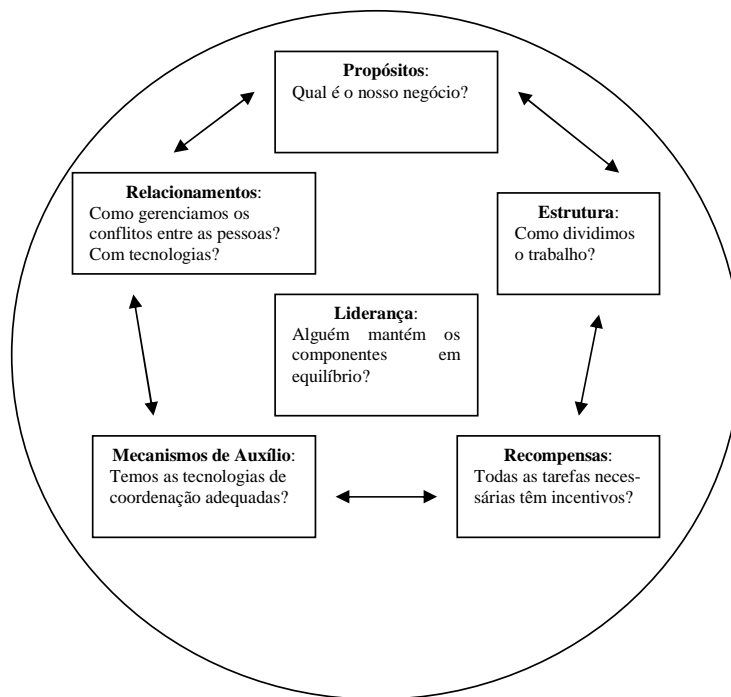


Figura 1

Weisbord estabeleceu questões-chave para elaborar um diagnóstico de cada um dos seis componentes. Clareza de objetivos (em que medida os membros da organização estão familiarizados com a missão e propósito da organização) e apoio às metas estabelecidas (os membros da organização apóiam ou não os propósitos da organização) são os dois mais importantes fatores em relação ao componente “Propósitos”. Para a “Estrutura”, a questão primária é se existe uma adequação entre estrutura interna e propósito. Com relação ao componente “Relacionamento” o autor identifica três categorias ou tipos mais importantes: entre indivíduos, entre unidades ou departamentos que realizam tarefas distintas e entre as pessoas e a natureza dos requisitos necessários para realizar suas funções. Para o componente “Recompensas” o essencial é diagnosticar as similaridades e distinções entre o que a organização oficialmente reconhece como merecedor de uma recompensa ou bonificação – o chamado pacote de incentivos – e o que os membros da organização percebem como sendo uma punição ou recompensa em resposta a seus atos. Já o componente “Mecanismos de Auxílio”, nada mais é do que o conjunto de processos (planejamento, orçamento, controle, sistemas de informação, etc) que toda organização conduz para sobreviver no ambiente de intensa competição

Para Weisbord, o componente “Liderança” ocupa uma posição central no esquema, porque ele considera que é a função primordial do líder observar a intensidade dos “bips” e mantê-los sob controle – em equilíbrio.

Burke (apud Ann Howard et al, 1994, p.63) considera o modelo dos seis componentes de Weisbord bastante satisfatório para fins de diagnósticos simples e rápidos, porém, quando uma análise mais elaborada se faz necessário, o modelo deixa a desejar.

1.4.2 O MODELO DA CONGRUÊNCIA DE NADLER-TUSHMAN

O modelo que Nadler e Tushman desenvolveram, aproximadamente na mesma época que Weisbord construía o seu de seis componentes, é mais aceitável quando há maior disponibilidade de tempo para conduzir o processo de diagnose e quando o cliente tem uma propensão para pensar e trabalhar de forma sistêmica (HOWARD et al, 1994). Similarmente, os autores partem das mesmas premissas de Weisbord e adotam a metáfora das organizações vistas como sistemas abertos (organismos), ou seja, são influenciadas pelo ambiente (“inputs”) e ao mesmo tempo ajudam a configurá-lo por meio de “outputs”, as saídas do sistema, conseqüências do processo de transformação (“throughput”) que ocorrem no âmago do sistema. Resumidamente, a organização é reduzida a uma entidade na qual entradas são transformadas em saídas. Suas dimensões – em número de quatro – são fáceis de assimilar e o conceito de congruência nos transmite a idéia de causalidade. Para exemplificar essa característica do modelo suponhamos que a estrutura organizacional não apresente uma harmonia ou congruência com a estratégia traçada. A conseqüência provável será que o desempenho da organização seja deficiente.

A crítica que Burke faz ao modelo reside no fato de que os autores não mostram, incisivamente, que variáveis são centrais no seu modelo. Burke e Litwin (1992, p.525) afirmam que o modelo tampouco mostra quando uma congruência ocorre, ou que níveis de congruência ou de incongruência produzem efeitos desejáveis ou indesejáveis.

1.4.3 O MODELO TÉCNICO, POLÍTICO E CULTURAL (TPC) DE TICHY

O modelo organizacional de Tichy (Figura 2) enfoca explicitamente a gestão da mudança. Na visão de Tichy, a organização é vista como constituída por três sub-sistemas: o técnico, o político e o cultural, interdependentes. O aspecto técnico está relacionado à aquisição e aplicação do conhecimento científico. O aspecto político diz respeito às diferentes fontes de

poder e busca o equilíbrio entre essas fontes. E o aspecto cultural define a organização como um sistema de valores e símbolos os quais são absorvidos pelos membros da organização. Tichy sustenta que existem nove fatores que podem alavancar a mudança organizacional:

- 1) a interface externa ou ambiente externo à organização (Inputs);
- 2) a missão;
- 3) a estratégia ;
- 4) a gestão da missão organizacional e dos processos estratégicos;
- 5) tarefa;
- 6) a estrutura organizacional formal;
- 7) os processos organizacionais (comunicações, solução de problemas e tomada de decisão);
- 8) pessoal; e
- 9) a organização informal (Redes emergentes)

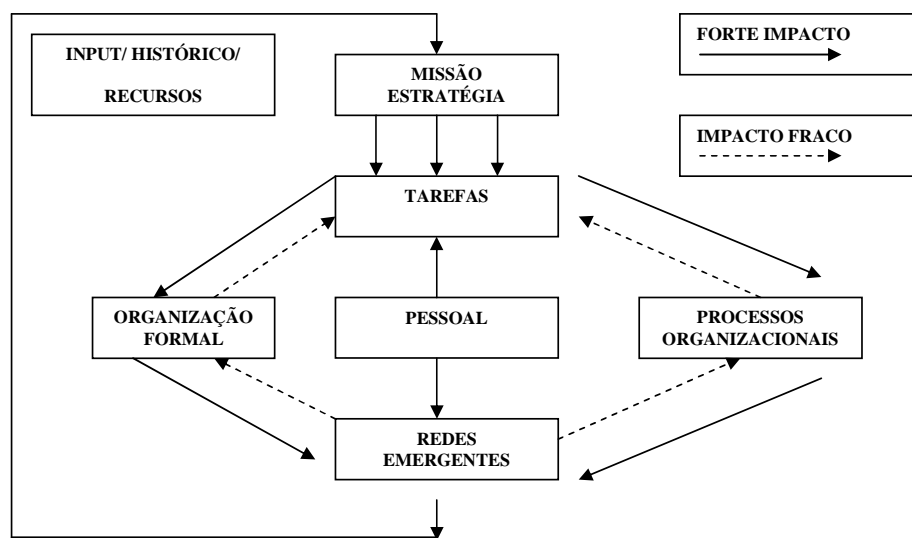


Figura 2

Tichy entende que a efetividade organizacional (o “output”) é uma função das características de cada um dos componentes do modelo, bem como uma função de como esses componentes se inter-relacionam e alinham.

O diferencial na abordagem de Tichy consiste na superposição dos três sistemas que compõem a organização – técnico, político e cultural – ao longo dos nove fatores de alavancagem. É exatamente nesse ponto que repousa a particularidade de seu modelo. Tichy reconhece que existem mudanças que são conduzidas a partir de um viés técnico, outras com

base numa visão política e outras a partir de uma visão cultural. Ele sustenta que nenhuma mudança deve ser levada a efeito exclusivamente segundo uma ou duas destas visões. Todas as três visões devem ser consideradas no processo de mudança, alinhando-as e ajustando-as como necessário para que haja chance de sucesso. O diagnóstico organizacional verifica os três sistemas e os nove fatores de alavancagem de mudança em cada um deles. Daí resulta a matriz (Figura 3) cujo formato apresenta de forma sumária o que ele denomina “A análise de alinhamentos”.

	Missão / Estratégia	Tarefas	Organização Formal	Pessoal	Processos Organizacionais	Redes Emergentes	Alinhamento Infra-sistema
Sistema Técnico							
Sistema Político							
Sistema Cultural							
Total de Mudança Organizacional do Componente							

Matriz TPC de Tichy

Figura 3

1.4.4 O MODELO DE BURKE-LITWIN

Este modelo deriva, originalmente, dos trabalhos desenvolvidos por Litwin e seus associados – Stringer e Tagiuri – e foi sofrendo sucessivos aprimoramentos por meio de estudos desenvolvidos por Warner e Burke (Burke, 1992, p.527).

Como os demais, esse modelo se apóia na Teoria Geral de Sistemas; o componente ambiente externo representa a entrada e os desempenhos individual e organizacional a saída do sistema. Os “loops” de “feedback” ocorrem em ambas as direções. Os demais componentes do sistema representam o processo de transformação (“throughput”).

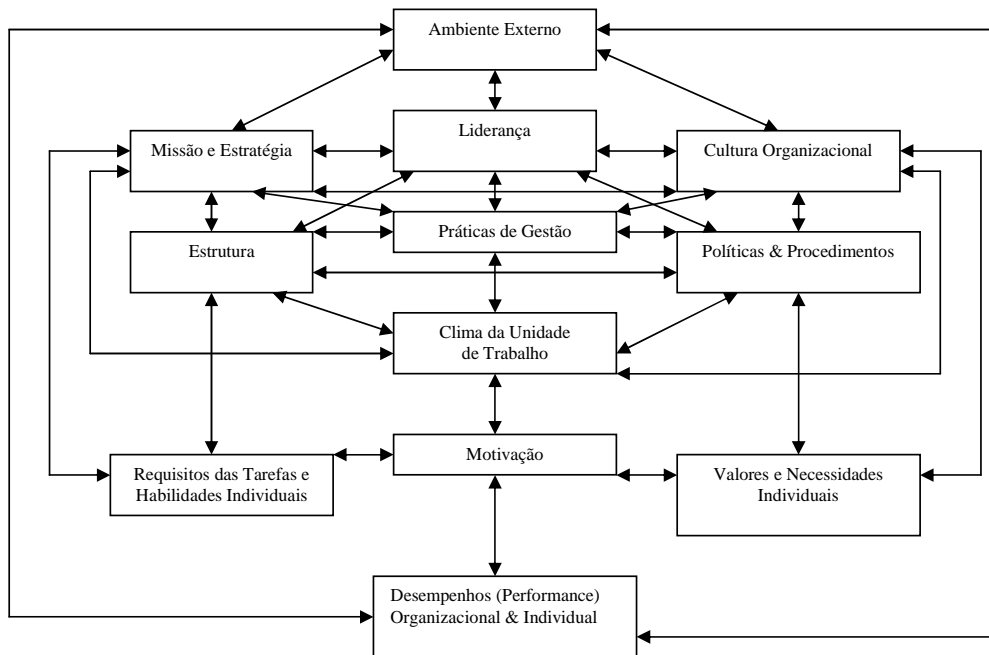


Figura 4

O diagrama acima mostra como é complexo o modelo de Burke-Litwin, refletindo de forma insofismável a complexidade de uma organização. As setas bi-direcionais mostram de forma clara o princípio dos sistemas abertos: a mudança em um fator impacta os demais e fica patente ser este um modelo causal

Burke e Litwin consideram que o ambiente externo é o fator que mais significativamente impacta a organização e influencia uma mudança organizacional e a disposição do diagrama transmite exatamente essa convicção dos autores (Howard, 1994).

Em resumo, o modelo enfatiza as variáveis a serem consideradas na predição e explicação do comportamento individual e organizacional, as interações entre elas e a influência delas sobre a mudança

1.5 A COMPARAÇÃO ENTRE MODELOS

Os modelos dos seis componentes de Weisbord, da Congruência de Nadler-Tushman e o TPC de Tichy podem ser considerados genéricos; todos levam em consideração o ambiente externo (“input”), a orientação – inserida nos tópicos “propósito”, “missão” e “estratégia” –, a estrutura – organização formal –, pessoal – relacionamentos – e o desempenho (“output”). Tanto o modelo TPC de Tichy quanto o modelo da congruência incluem como “input”

recursos e o histórico, as tarefas e a organização informal. O modelo de Tichy tem a peculiaridade de levar em consideração aspectos técnicos, culturais e políticos. O de Weisbord é o único a mencionar liderança e recompensas.

Com relação aos modelos dos seis componentes de Weisbord e da congruência de Nadler e Tushman, Burke considera que a abordagem de dimensões críticas tais como ambiente externo, desempenho e cultura organizacional não é feita com profundidade suficiente (Burke e Litwin, 1992, p. 526).

O modelo de Burke-Litwin procura eliminar essa dita ineficiência. Tanto o clima quanto a cultura organizacionais têm suas interações com as demais variáveis organizacionais analisadas. Os autores procuram distinguir o conjunto de variáveis que influenciam e são influenciadas pelo clima organizacional do conjunto de variáveis que é influenciado pela cultura. Mas assim como outros modelos, o de Burke-Litwin também tem suas limitações. Segundo Ann Howard et al, o modelo não leva em consideração aspectos técnicos.

O que se espera de um modelo? Que ele nos ajude a organizar dados em categorias úteis e que se possam identificar com mais facilidade e rapidez as áreas organizacionais que requeiram mais atenção.

Ann Howard et al recomenda que a escolha do modelo seja feita de acordo com três critérios:

- a pessoa que o utiliza deve se sentir confortável com o mesmo à medida que trabalha com os membros da organização;
- ele deve ser suficientemente completo para abranger o maior número de aspectos da organização;
- deve ser suficientemente abrangente para capturar dados sobre a organização sem que haja perda de informações relevantes.

Em síntese, o que importa na seleção de um determinado modelo de análise organizacional é que ele permita uma visão a mais abrangente e holística possível de uma organização. Afinal, o propósito de um modelo é tão somente nos ajudar a entender o mundo real.

1.6 O MODELO DE DIAGNÓSTICO

O propósito deste trabalho é de identificar problemas organizacionais críticos no Órgão Gestor de Mão-de-Obra dos portos do Rio de Janeiro, estabelecer sua relação causal e propor ações que levem a soluções adequadas.

Este trabalho será conduzido com fundamento na organização vista como organismo, um sistema aberto, porque esta metáfora coloca uma ênfase especial no relacionamento da organização com o ambiente que a cerca e, também, com base no fato de que a organização guarda certa similaridade com o ser vivo no que tange à busca pela sobrevivência. Não se olvide o fato de que existem limitações no uso desta metáfora. Gareth Morgan aponta como primeira limitação o fato de que organismos são concretos ao passo que organização é um construto social. Uma segunda limitação é que organismos têm partes com elevado grau de interdependência e organizações não necessariamente apresentam essa característica. Já o diagnóstico organizacional para identificar as causas dos problemas será efetuado de acordo com o modelo de Nadler e Tushman. Trata-se apenas de uma escolha dentro de tantas possíveis. Basicamente o que norteou a escolha deste modelo foi a relativa disponibilidade de tempo para se conduzir a análise, o fato deste autor estar familiarizado com a abordagem sistêmica para a condução de análise, de o modelo ser relativamente simples, porém abrangente ao abordar tanto aspectos formais quanto informais, tarefas e estruturas e levar em consideração o ambiente externo, recursos e história, que tanto condicionam a vida da organização. Vale ainda ressaltar que o modelo propicia uma visão holística da organização pelo fato de abranger aspectos tão diversos como pessoal, estrutural, políticos e simbólicos (cultura).

Tushman e O'Reilly orientam os responsáveis pela gestão de qualquer organização a identificar os problemas organizacionais sugerindo, inicialmente, que estejam integralmente familiarizados com a estratégia, objetivos e a visão de sua organização. Essa é a base para se obter uma real avaliação do desempenho de qualquer organização. O segundo passo consiste em avaliar os recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis para sua organização e identificar pontos de força e as limitações. Finalmente, conhecer o histórico da organização, desde a sua fundação, passando pelos momentos de crise durante sua evolução, ajudam a formar o contexto em que a organização está inserida.

A estratégia, objetivos e a visão indicam qual o desempenho esperado. Confrontando-o com o desempenho efetivo, é possível identificar as lacunas entre um e outro e determinar as mudanças que se fazem necessárias para corrigir o rumo.

1.7 O PROCESSO DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS

O processo de resolução de problemas organizacionais passa pela fase do diagnóstico.

Nadler e Walton (Howard et al, 2002) colocam de maneira bastante singela a forma pela qual o responsável pelo processo de diagnóstico deve se orientar para realizar sua tarefa. Ele tem que entender todas as entradas de que o sistema se utiliza para funcionar, as saídas que deve produzir e como operam os componentes ou sub-sistemas do processo de transformação e como estes interagem entre si.

Como se pode depreender da figura abaixo, as entradas podem ser englobadas em quatro tipos principais:

- a. Ambientais, que incluem desde indivíduos até outras organizações, passando por grupos de influência;
- b. Recursos – humanos, tecnológicos, financeiros e informacionais – tangíveis ou não;
- c. A história da organização, cujo estudo nos permite entender o comportamento presente, que se assenta em eventos passados; e
- d. A estratégia organizacional que se traduz no conjunto de decisões relativas ao uso, pela organização, dos recursos disponíveis, em face às demandas a ela impostas, bem como às restrições e oportunidades que se lhe apresentam.

A saída do sistema nos transmite uma imagem de desempenho e eficiência da organização. Evidencia-se o fato de que devem existir medidas de aferição de desempenho para que se verifique:

1. se as metas propostas serão atingidas; e
2. se está havendo otimização no uso dos recursos disponíveis.

Finalmente, há que se entender como transcorre, dentro do sistema, o processo que transforma as entradas em saídas. O fundamental é estruturar as informações e, para isso, recorre-se ao Modelo da Congruência de Nadler e Tushman que permite visualizar as interdependências entre os sub-sistemas e dá ênfase no processo de transformação (Howard et al, 2002).

O modelo compreende quatro sub-sistemas, ou dimensões, a saber: tarefas críticas (ou trabalho), organização formal, recursos humanos (ou pessoal) e a organização informal (ou arranjos implícitos que exercem forte influência no comportamento).

Em síntese, a organização é vista como um conjunto harmonioso desses quatro componentes e para diagnosticá-la, faz-se mister entender a dinâmica entre eles.

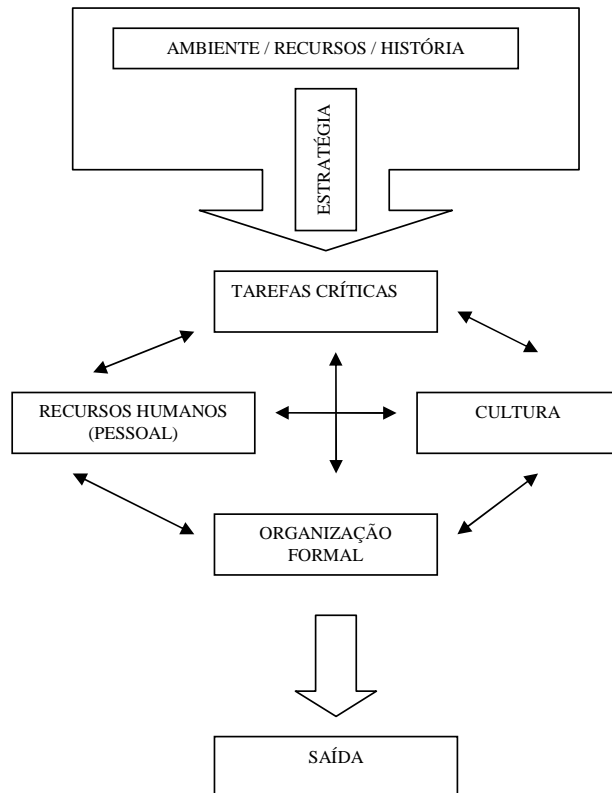


Figura 5

Tushman e O'Reilly estabelecem cinco passos para empregar o modelo e efetuar uma análise da congruência.

PASSO 1: Identificar lacunas de desempenho da organização ou lacunas de oportunidade.

Esta etapa é o princípio do procedimento de diagnose. Aqui o gestor identifica os problemas que de uma maneira ou de outra estão sob controle da organização. Ao fim desta etapa o líder do processo de mudança terá em mãos uma lista de problemas e, juntamente com sua equipe, procurará definir aqueles que sejam mais críticos e merecedores, portanto, de maior atenção.

PASSO 2: Descrever as tarefas críticas e os processos de trabalho

Esta etapa está intimamente relacionada com a visão da organização e com a estratégia por ela praticada

PASSO 3: Verificar a Congruência Organizacional

O diagnosticador aqui identifica a congruência entre a arquitetura organizacional formal (sua estrutura e sub-sistemas), os recursos humanos e a cultura (a organização informal) e as tarefas críticas e processo de trabalho

PASSO 4: Desenvolvimento de soluções e adoção de linhas de ação

Aqui, as propostas de solução e as linhas de ação a serem selecionadas dependerão do número de inconsistências que forem diagnosticadas. O diagnóstico pode sugerir tanto um processo de mudança incremental, ou no caso de uma falta de congruência sistêmica, uma abordagem mais radical, uma mudança transformacional ou revolucionária.

PASSO 5: Observar a resposta e aprender a partir das conseqüências

Não se deve esperar uma solução definitiva a partir das ações que se desenvolvem preliminarmente. Muito provavelmente, em resposta a essas primeiras ações, novos problemas surgirão, exigindo que outras ações sejam deflagradas. O importante é que se aprenda a extrair lições e reiniciar o processo tantas vezes quantas sejam necessárias para se aperfeiçoar e continuamente refinar a congruência entre os sub-sistemas que compõem o modelo Nadler-Tushman.

2 METODOLOGIA

O diagnóstico organizacional será precedido de um histórico do sistema portuário brasileiro que abrangerá sua evolução ao longo do tempo, desde as instalações rudimentares instauradas logo após o descobrimento do Brasil, até os grandes complexos portuários que hoje distribuem-se pela costa brasileira, e aspectos relacionados à mão-de-obra avulsa no processo das operações portuárias. Avulta de importância neste histórico, a reestruturação dos portos ocorrida com o advento da chamada “Lei de Modernização dos Portos” (Lei nº 8.630/93) que dentre vários aspectos criou o Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO). Essa parte é fundamental para contextualizar o ambiente em que o OGMO está inserido e permitir ao leitor um entendimento acerca da complexidade que envolve o ambiente portuário no Brasil. Como este trabalho tem objeto de análise o OGMO dos portos do Rio de Janeiro (à exceção do porto de Angra dos Reis que tem OGMO próprio)

A seguir, será identificada a estratégia de atuação do órgão gestor e comentadas as possíveis causas de sua adoção.

A partir deste ponto, adere-se ao processo de solução de problemas organizacionais conforme proposto por Nadler e O'Reilly. O primeiro passo – IDENTIFICAÇÃO DAS LACUNAS DE DESEMPENHO – é conduzida a partir de dois questionários compostos por perguntas fechadas. O primeiro questionário encaminhado a 19 representantes das dez empresas operadoras portuárias tem como objetivo captar a imagem que o cliente principal, ou seja, a empresa que requisita e emprega a mão de obra, faz do OGMO e identificar aspectos positivos e negativos que se constituem oportunidades e deficiências.

O segundo questionário encaminhado a 11 funcionários a nível de gerência e encarregado de setor tem como propósito identificar a percepção do funcionário com relação ao desempenho de seu setor em particular e do OGMO em geral, bem como identificar os óbices que dificultam a realização de suas tarefas.

A par da pesquisa conduzida por meio dos questionários supracitados, este autor, na qualidade de Gerente Operacional do OGMO conduziu uma série de observações assistemáticas para identificar falhas de desempenho.

O diagnóstico organizacional inicia-se com a descrição das tarefas críticas afetas à organização (Nadler e O'Reilly, 1997). É preciso que se estabeleçam as relações entre estas e a estratégia traçada pela organização para atingir seus propósitos. A partir deste ponto, seguem-se os demais passos descritos na seção anterior que se desenvolvem de acordo com a abordagem da congruência.

3 O SISTEMA PORTUÁRIO – BREVE HISTÓRICO E EVOLUÇÃO

Esta seção, para melhor entendimento, será dividida em duas partes. A primeira aborda os primórdios da formação e do desenvolvimento do sistema portuário brasileiro e se estende até o início da década de 1990. A segunda tem seu início marcado pela Lei nº 8.630/93 que traz em seu bojo uma profunda reformulação do setor portuário brasileiro com vistas à adequá-lo à chamada era da globalização.

3.1 DOS PRIMÓRDIOS AO INÍCIO DOS ANOS 1990

O registro das atividades dos portos brasileiros tem início com a descoberta do Brasil em 1500. No período colonial, os portos eram as portas de saída de matéria prima destinadas a Portugal. Os principais produtos exportados eram o pau brasil, algodão, tabaco, cacau, açúcar e café; no século XVIII ouro e diamantes passaram a compor a pauta de exportação. De Portugal, e exclusivamente de lá, vinham as importações para prover a colônia com bens manufaturados, roupas, vinho, óleo de oliva e peixe salgado. O foco da atividade econômica estava situado no norte do país, o que tornava Salvador o principal porto do país. A descoberta do ouro, na área que hoje constitui o Estado de Minas Gerais, moveu a principal fonte de atividade econômica para o sul-sudeste e o comércio passou a ser centralizado no porto do Rio de Janeiro. Não há registro, nesse período, de investimentos significativos nas instalações portuárias. Logo após a chegada da família real portuguesa no Brasil em 1808, D. João VI decretou a abertura dos portos às nações amigas permitindo-lhes o engajamento nas atividades de importação e exportação em igualdade de condições com os portugueses. O sistema portuário de então podia ser considerado fragmentado e de precárias condições com portos e trapiches espalhados ao longo da costa sem condições de suportar o aumento do fluxo de carga (GOULARTI, 2007).

Já durante o Império, surgem as primeiras iniciativas para buscar o desenvolvimento econômico, que propiciaram o investimento privado estrangeiro, porém nada deste investimento foi direcionado para o setor portuário. Com a introdução da navegação a vapor, cresceram as pressões para dotar a costa brasileira com instalações portuárias adequadas (UNCTAD, 1999). Essas pressões fizeram com que o Governo brasileiro se voltasse para o investimento privado e, para isso, em 13 de outubro de 1869, promulgou o Decreto nº 1.746 - a chamada Lei de Concessões - com o intuito de incentivar o desenvolvimento de portos e normatizar sua exploração comercial. Por meio deste dispositivo legal, o Governo Imperial

passou a poder contratar a construção, nos diferentes portos do Império, de docas e armazéns para carga, descarga, e guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação. O prazo maior da concessão, não poderia passar em hipótese nenhuma de 90 anos. Rio de Janeiro, Santos, Vitória, Salvador, São Luís, Belém e Manaus foram alguns dos portos que se beneficiaram desta lei, porém dificuldades de ordem técnica e financeira levaram à falência alguns concessionários e inviabilizaram aprimoramentos na infra-estrutura portuária (UNCTAD, 1999). O regime de concessões baseados no indigitado decreto, com as garantias proporcionadas por uma lei posterior – a de número 3.314, de 1886 - não produziu, por muitos anos, os resultados esperados. Foram outorgadas diversas concessões, tanto para companhias quanto para particulares, mas somente aquela concedida ao porto de Santos e, posteriormente, aos portos de Manaus na Amazônia e Belém no Pará tiveram êxito. Por meio da lei nº 957 de 30 de dezembro de 1902 o Governo Brasileiro foi autorizado pelo Congresso Nacional a realizar por administração ou contrato as obras de melhoramentos dos portos e por meio do Decreto nº 4.859 de 1903 estabeleceu-se o regime especial para melhoramentos dos portos, criando-se um fundo para cada um deles. Os recursos para tal fundo provinham da renda das propriedades adquiridas e desapropriadas, da taxa de 2% ouro das importações que passavam pelo porto em questão, da renda dos cais, armazéns e outros serviços e de outras rendas eventuais criadas por lei. Logo evidenciou-se a dificuldade para se financiar obras e melhorias em portos pequenos, porque as taxas não eram suficientes para recompor o capital investido na construção. Para corrigir essa deficiência o regime especial foi modificado por meio do Decreto nº 6.368 de 1907, criando-se um caixa único que reuniu as receitas provenientes de todos os portos. Entre outros, o porto do Rio de Janeiro, inaugurado em 1910 beneficiou-se deste fundo.

Segundo Goularti, é nessa época que se inicia um processo de nacionalização dos problemas portuários e a conseqüente centralização das políticas portuárias que se estenderá até 1934. Tal iniciativa era imperativa, tendo em vista o incremento das atividades econômicas em vários setores. Afinal, o complexo cafeeiro se expandia à medida que ferrovias interligavam as áreas de plantação no interior paulista ao Porto de Santos (Goularti, 2007); no Norte do país, a extração da borracha impulsionava a atividade econômica da região; no Nordeste, o processo de mecanização rejuvenescia uma economia baseada na exploração do açúcar; algodão no Maranhão e cacau na Bahia se constituíam importantes atividades nesses respectivos Estados. E todas essas atividades econômicas tinham estreita ligação com os portos da região que clamavam pelo aprimoramento para melhor escoar essa

produção. Vale lembrar que é dessa época o “Regulamento dos Portos Organizados¹” de 1922 o qual estabelecia as condições para que um porto fosse assim considerado. Em 1928, os seguintes portos eram considerados como portos organizados: Manaus, Belém, Recife, Salvador, Vitória, Rio de Janeiro, Santos e Rio Grande.

No período que se estende de 1934, no Estado Novo, com um Poder Executivo mais forte, até 1990, a legislação portuária assume novos rumos. A par do tradicional aspecto relacionado ao financiamento do desenvolvimento portuário, a legislação passa a contemplar aspectos ligados à operação portuária. Com a forte demanda por terminais especializados de graneis, a legislação passa a permitir o convívio de sistemas portuários públicos e privados (UNCTAD, 1999). Avulta de importância nesse período a criação de um arcabouço institucional para lidar com os problemas portuários. O primeiro passo é dado com a criação, no âmbito do Ministério da Viação e Obras Públicas, do Departamento Nacional de Portos e Navegação. Este Departamento congregava as atividades de duas Inspetorias: a de Portos, Rios e Canais criada com base no Decreto nº 6.368 de 14 de fevereiro de 1907 e a Inspetoria de Navegação. A Inspetoria de Portos Rios e Canais tinha suas atividades reguladas pelo Decreto nº 9.078 de 03 de novembro de 1911, que consistiam em:

Art. 1º A repartição creada sob a denominação de Inspectoria Federal de Portos, Rios e Canaes e subordinada directamente ao Ministerio da Viação e Obras Publicas tem por fim:

I. O estudo das obras de melhoramento dos portos nacionaes e rios navegaveis e da abertura de canaes maritimos e fluviaes;

II. A organização dos projectos e orçamentos para a realização de taes obras;

III. A direcção dos trabalhos, quando tiverem de ser empreendidos por administração;

IV. A fiscalização das obras, quando executadas mediante contracto de empreitada ou sob o regimen de concessão;

V. Quaesquer serviços technicos relativos ao melhoramento dos portos, rios navegaveis e canaes, á conservação das obras, dos ancoradouros e estuarios e ao regimen das aguas, e que lhe forem commettidos pelo Ministerio da Viação e Obras Publicas.

Subseqüentemente, o DNPN é extinto e substituído pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (DNPRC), dentro ainda da estrutura do Ministério da Viação e Obras Públicas, conforme o Decreto-Lei nº 6.166 de 31 de dezembro de 1943. Seu objetivo era o de promover, orientar e instruir todas as questões relativas à construção, melhoramento, manutenção e exploração dos portos e vias d'água do país. Sua maior deficiência consistia na necessidade de obter aprovação direta do Ministro para quaisquer despesas, o que associado

¹ portos organizados - são os que tenham sido melhorados, ou aparelhados, atendendo-se às necessidades da navegação e da movimentação e guarda de mercadorias e cujo tráfego se realize sob a direção de uma "administração do porto", a quem caiba a execução dos "serviços portuários" e a conservação das "instalações portuárias".

com os procedimentos e prazos para aprovação de dotação orçamentária prejudicavam o bom andamento dos projetos de modernização (UNCTAD, 1999).

Em 1963, o DNPRC tem seu nome alterado para Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN) e passa a constituir uma autarquia, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, técnica e financeira, regendo-se pelo disposto na Lei nº 4.213. Suas atribuições, constantes do artigo 3º daquele dispositivo legal são:

- a) superintender, orientar, controlar e fiscalizar a política de portos e vias navegáveis da União;
- b) exercer tôdas as atividades que couberem à administração federal no setor de portos e vias navegáveis, no âmbito da viação e obras públicas;
- c) estudar, planejar, projetar, programar, orientar, superintender, promover e executar ou fiscalizar obras e serviços de melhoria ou desenvolvimento dos portos e vias navegáveis, de proteção e defesa das costas e margens das vias navegáveis e de recuperação de áreas que interessem aos mesmos;
- d) cooperar com outros órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e autárquica, para a realização de obras e serviços que digam respeito a portos e vias navegáveis; e objetivos correlatos;
- e) supervisionar e fiscalizar a exploração dos portos a cargo da União e de concessionários;
- f) administrar os portos que vierem a ser incorporados ao D. N. P. V. N., desde a incorporação e até que seja estruturada a organização definitiva para os mesmos;
- g) supervisionar e fiscalizar os portos não organizados, qualquer que seja a forma de utilização do embarcadouro;
- h) administrar e explorar as vias navegáveis que forem por êle criadas, melhoradas ou conservadas;
- i) propor alterações no Plano Nacional de Viação, no setor de portos e vias navegáveis;
- j) manter atualizado o Plano Portuário Nacional instituído por lei;
- l) promover desapropriação dos bens necessários à consecução de suas finalidades;
- m) elaborar seu orçamento geral e programa anuais de Trabalho;
- n) propor ao Governo a representação do país em congressos internacionais de portos e vias navegáveis, bem como promover, patrocinar ou auxiliar os congressos nacionais ou os internacionais que se realizem no País;
- o) aprovar projetos e fixar gabarito das Obras de arte especiais que devam ser construídas por quaisquer entidades públicas ou privadas, sobre vias navegáveis ou não, ouvidas as autoridades navais e portuárias;
- p) promover a retirada de cascos ou outros objetos submersos que obstruam ou impeçam a navegação dos portos e vias navegáveis, e decidir sobre a disposição dos salvados;
- q) examinar (VETADO) da oportunidade e conveniência da implantação dos regimes de pôrto, zona e entreposto francos;

- r) estruturar, em autarquias federais, nos moldes previstos nesta lei, se não fôr adotada outra forma para a sua administração, os portos que vierem a ser organizados e os portos atualmente sob regime de concessão se estes vierem a ser incorporados ao D.N.P.V.N.;
- s) participar de sociedade, de economia mista como representante da União, na exploração comercial de portos e execução de serviços de dragagem, nos moldes desta lei;
- t) exercer quaisquer outras atividades tendentes ao desenvolvimento dos portos e vias navegáveis

Em 1975 é criada, por meio da Lei nº 6.222 de 10 de julho, a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. – a chamada PORTOBRÁS, vinculada ao Ministério dos Transportes e extinto o DNPVN. A empresa tinha por finalidade conduzir atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização dessas atividades.

O artigo 4º definia as competências da PORTOBRÁS:

Art. 4º Para a realização de suas finalidades, compete à PORTOBRÁS:

I - Promover a execução da Política Portuária Nacional, segundo diretrizes baixadas pelo Ministério dos Transportes;

II - realizar ou promover e aprovar estudos, planos e projetos destinados à construção, expansão, melhoramento, manutenção e operação dos portos, bem como executar serviços de assistência técnica para os mesmos fins.

III - executar ou promover, autorizar e aprovar a execução de obras e serviços de construção, expansão e melhoramento de portos ou de suas instalações, qualquer que seja o regime de exploração dos mesmos;

IV - administrar e explorar os portos;

V - fiscalizar a administração e exploração dos portos que se encontrem em regime de concessão ou autorização;

VI - coordenar, superintender e fiscalizar, técnica, operacional e administrativamente, as entidades que lhe sejam vinculadas;

VII - promover o aproveitamento das vias navegáveis interiores, desenvolvendo sua utilização em favor da navegação;

VIII - autorizar a construção ou a execução de obras e serviços de qualquer natureza, que afetem as vias navegáveis interiores;

IX - promover a captação, em fontes internas e externas, de recursos a serem aplicados, diretamente ou por suas subsidiárias, na execução de suas programações;

X - promover desapropriações, nos termos da legislação em vigor;

XI - propor aos órgãos competentes da Administração Federal as medidas necessárias à instalação, permanência e funcionamento de serviços de comunicação, desobstrução, sinalização, segurança, polícia, alfândega, higiene, saúde e outras atividades afins.

O principal fator que levou à criação da PORTOBRÁS foi a insatisfação generalizada com a implementação institucional do setor portuário e, em segundo plano, a necessidade de investir, coerentemente, no setor, de modo a compatibilizar a estrutura dos portos com o crescente comércio do país e o desenvolvimento tecnológico do transporte marítimo (UNCTAD, 1999).

Segundo Goularti, as quatro mudanças institucionais acima elencadas foram tentativas do Estado de promover a evolução dos portos dentro do projeto maior de industrialização do país. A extinção da PORTOBRÁS marca a desarticulação do sistema institucional portuário e o advento das privatizações das operações portuárias (GOULARTI, 2007).

Nesse período de grandes mudanças institucionais uma rica legislação portuária é elaborada com o intuito de prover melhores serviços necessários ao bom desempenho do transporte marítimo internacional. Em 1934 são promulgados quatro importantes Decretos:

- Decreto nº 24.447 de 22 de junho de 1934 - Define, nos portos organizados, as atribuições conferidas aos Ministérios da Viação e Obras Públicas, da Fazenda, da Marinha, da Agricultura, do Trabalho, da Educação e Saúde Pública, e da Justiça tendo em vista a distribuição por estes ministérios, dos serviços relativos à marinha mercante e às vias navegáveis federais; a necessidade de definir, também, essas atribuições em relação aos serviços referentes aos portos organizados; e, finalmente, a falta de harmonia existente, entre disposições de leis e regulamentos, que regem a referida distribuição de serviços pelos diversos ministérios e pelas repartições que destes são subordinadas;
- Decreto nº 24.508 de 29 de junho de 1934 - Define os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados, uniformiza as taxas portuárias, quanto a sua espécie, incidência e denominação, em face à diversidade na especificação dos serviços, a cargo das administrações dos portos organizados; às obrigações das administrações portuárias; e a necessidade de facilitar ao comércio marítimo a previsão de despesas portuárias.
- Decreto nº 24.511 de 29 de junho de 1934 – regula a utilização das instalações portuárias dos portos organizados; e
- Decreto nº 24.599 de 06 de julho de 1934 - Autoriza a concessão de obras e melhoramentos dos portos nacionais, seu aparelhamento e a exploração do respectivo tráfego. Nesse Decreto, ficou autorizada a concessão dos portos aos Estados; limitou-se o prazo de concessão a 70 anos; vetou-se o licenciamento para o estabelecimento de entrepostos (armazéns) privados e cassou-se as licenças então existentes; dividiu-se o capital da concessão em duas partes –

capital inicial e capital adicional; dividiu-se o fundo de amortização em duas partes para compensar o capital inicial e adicional, respectivamente.

É interessante notar que nem nas atribuições dos diversos órgãos criados para tratar dos assuntos portuários nem na legislação supracitada os recursos humanos necessários à condução das atividades portuárias são sequer mencionados. Afinal, os métodos de manuseio de carga não requeriam outros recursos que não a força física do trabalhador. O transporte de carga era feito manualmente e as cargas eram fracionadas e embaladas de forma a permitir que um único homem fosse capaz de movimentar uma unidade por vez. Os chamados granéis líquidos eram transportados em barricas ou tonéis e os granéis sólidos em caixotes ou sacos. Quando muito este processo era complementado com o içamento de carga usando-se aparelhos de laborar rudimentares de bordo, operados por um pequeno grupo de homens. Com o advento da propulsão a vapor surgiram os primeiros guinchos movidos a vapor, simples de operar, utilizados exclusivamente no içamento de cargas gerais.



Figura 6
Guincho a vapor

Fonte: http://oceanexplorer.noaa.gov/history/quotes/tech/cable_220.jpg

Percebe-se que era uma atividade de mão-de-obra intensiva, que pouco – na verdade nenhum – preparo requeria. Esta situação tornou prescindível o aprimoramento da mão-de-obra portuária. A legislação atinha-se aos aspectos de disciplina, fiscalização e policiamento do trabalho portuário, bem como às relações individuais e coletivas de trabalho. O primeiro dispositivo legal de nosso ordenamento jurídico a tratar da mão de obra portuária é o Decreto-lei nº 23259 de 20 de outubro de 1934 que criou as Delegacias do Trabalho Marítimo (DTM). As DTM eram responsáveis pela inspeção, disciplina e policiamento do trabalho nos portos.

Entre outras atribuições, fixava a quantidade de estivadores necessários ao movimento do respectivo porto, fiscalizava o horário de trabalho, fixava a tabela de remuneração, fiscalizava os trabalhos de carga e descarga e definia o quantitativo de trabalhadores necessários ao serviço. A par disso, aplicava penas disciplinares a empregados e empregadores conforme a falta disciplinar cometida.

Posteriormente, viria a Lei nº 5.452 de 01 de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) que em seus artigos 254 a 292 estabeleciam as normas que regulavam as relações individuais e coletivas de trabalho, relativas aos serviços de estiva e de capatazia nos portos. Eis o conceito de cada um destes serviços, relacionados ao manuseio de carga, conforme os artigo 254 e seus três parágrafos e os incisos I e II do artigo 285 da CLT promulgada em 1943:

Art. 254 - Estiva de embarcações é o serviço de movimentação das mercadorias a bordo, como carregamento ou descarga, ou outro de conveniência do responsável pelas embarcações, compreendendo esse serviço a arrumação e a retirada dessas mercadoria no convés ou nos porões.

§ 1º Quando as operações do carregamento ou descarga forem feitas dos cais e pontos de cabotagem para bordo, ou de bordo para essas construções portuárias, a estiva começa ou termina no convés da embarcação atracada onde termina ou se inicia o serviço de capatazias.

§ 2º Nos portos que, pelo respectivo sistema de construção, não podem dispor de aparelhamento próprio para as operações de embarque de mercadorias, feitas integralmente com o aparelhamento de bordo e, bem assim, no caso de navios de tipo fluvial, sem aparelhamento próprio para tais operações, e que não permitem, por sua construção, o emprego de aparelhamento dos cais ou pontes de acostagem, o serviço de estiva, de que trata o parágrafo anterior, compreende mais a entrega ou recebimento das mercadoria pelos operários estivadores aos trabalhadores que movimentam as cargas em terra ou vice-versa.

§ 3º Quando as operações referidas no § 1º forem feitas de embarcações ao costado, ou para essas embarcações, o serviço da estiva abrange todas as operações, inclusive a arrumação das mercadorias naquelas embarcações, podendo compreender, ainda, o transporte de ou para o local do carregamento ou de descarga dessas mercadorias, e de ou para terra.

Art. 285 – omissis

Parágrafo único. Considera-se serviço de capatazias nos portos o realizado com a movimentação de mercadorias pôr pessoal da administração do porto, compreendendo :

I - Com relação à importação:

- a) A descarga para o cais, das mercadorias tomadas no convés das embarcações;
- b) O transporte dessas mercadorias até ao armazém ou local designado pela administração do porto, para seu depósito, inclusive o necessário empilhamento;
- c) Abertura dos volumes e manipulação das mercadorias para a conferência aduaneira, inclusive o reacondicionamento, no caso da mercadoria importada do estrangeiro;

d) O desempenhamento, transporte e entrega das mercadorias nas portas, ou portões dos armazéns, alpendres ou pátios, onde estiverem sido depositadas ou junto dos vagões em que tenham de ser carregadas, nas linhas do porto.

II - Com relação à exportação:

a) O recebimento das mercadorias nas portas ou portões dos armazéns, alpendres ou pátios da faixa interna do cais designada pela administração do porto, ou junto a vagões que as tenham transportado nas linhas do mesmo porto, até essa faixa interna do cais;

b) Transporte das mercadorias desde o local do seu recebimento até junto da embarcação em que tiverem de ser carregadas;

c) O carregamento das mercadorias, desde o cais, até ao convés da embarcação

Com a promulgação do Decreto-lei nº 5 de 04 de abril de 1966, surge uma primeira tentativa de se alterar o “status quo” do trabalhador portuário. O artigo 21º desta lei estabelecia que: “Os trabalhadores de estiva e de capatazia constituirão categoria profissional única, denominada - operador de carga e descarga e reger-se-ão pelas regras gerais da Consolidação das Leis do Trabalho e deste decreto-lei”. Vale mencionar, ainda, que este Decreto que estabeleceu, entre outras, normas para a recuperação das atividades econômicas da Marinha Mercante e portos nacionais mencionava em seu artigo 4º que “O trabalho terá justa remuneração, observadas as condições locais do mercado de emprego e as condições econômicas e financeiras do serviço, *valorizando-se a mão-de-obra especializada* (o grifo é meu)”. Pouco depois, em 31 de janeiro de 1967, o Governo baixou o Decreto-lei nº 127 que dispunha sobre as operações de carga e descarga nos portos organizados. A lei forçava a união das categorias da estiva e da capatazia, nos termos do Decreto-lei nº 5\66 que passavam a constituir a categoria profissional denominada “operador de carga e descarga”. Seu artigo 5º determinava como os serviços de carga e descarga seriam realizados:

Art 5º A realização dos serviços de carga e descarga competirá as categorias de operadores de carga e descarga, conferentes, consertadores, e vigias, serão efetuados, exclusivamente, através das seguintes entidades:

- a) Administração do Porto;
- b) Empresas de Navegação;
- c) Empresas especializadas em movimentação de carga.

§ 1º É facultado às entidades estivadoras, possuírem, em seus quadros, operadores de carga e descarga, consertadores e conferentes, com vínculo empregatício, devendo recrutá-lo, preferentemente, entre os sindicalizados na data desta lei.

§ 2º A organização e composição dos ternos se fará de acordo com a solicitação e serão fixadas pelas entidades referidas no artigo 5º, em função da estrita e efetiva necessidade de serviços a serem realizados.

Pela primeira vez se permitia que as companhias contratassem, com vínculo empregatício, em regime integral, profissionais das categorias de operadores de carga e descarga (estiva e capatazia), conferentes e consertadores de carga. Muitas greves ocorreram em função da promulgação deste decreto e a desobediência à lei foi de tal forma intensa que essa lei passou a ser conhecida como “a lei que não colou” (UNCTAD, 1999). A lei nº 5.480 de 10 de agosto de 1968 revogou o Decreto-lei Nº 127/67.

Com a introdução de novos métodos de processamento de carga, tais como a adoção de unidade de carga e das técnicas de transbordo horizontal - roll on-roll off (RORO) – e com o incremento da mecanização e automação, com reflexos na aceleração da movimentação de cargas e redução no tempo de permanência de navios nos portos, evidenciou-se a necessidade de se analisar o impacto no nível de emprego nos portos, nas condições de trabalho e vida do trabalhador portuário bem como as repercussões sociais de tais avanços. Em 1973 a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabeleceu e adotou a chamada “Convenção do Trabalho Portuário”, aplicada às pessoas que trabalham regularmente como portuários e encontram neste trabalho sua principal fonte de renda. A convenção estabelece que cabe à “política nacional estimular os empregadores ou suas organizações, por um lado, e as organizações de trabalhadores, por outro, a cooperarem para a melhoria da eficiência do trabalho nos portos, com a participação, se for o caso, das autoridades competentes”. A convenção estabelece também que os países membros devem aplicar regras adequadas referentes à segurança, higiene, bem-estar e formação profissional aos trabalhadores portuários. É interessante registrar que a citada convenção só foi recepcionada no nosso ordenamento jurídico mais de vinte anos depois de sua adoção pela OIT, por meio do Decreto nº 1.574 de 31 de julho de 1995, e até mesmo após a promulgação da lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993 que dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias.

Em suplemento à Convenção 137, a OIT adotou a Recomendação 145 que, elaborando sobre as repercussões sociais das mudanças nos processos de manuseio de carga, recomendou que em cada porto fossem avaliadas de forma sistemática e regular tais repercussões, particularmente, nas oportunidades e condições de trabalho portuário e na estrutura de trabalho dos portos. No item 5) da seção II da Recomendação 145 é sugerido que se faça a compilação das “previsões acerca da mão-de-obra necessária nos portos para manipular a carga, levando em conta a evolução futura dos métodos de processamento de carga e a procedência e destino das principais correntes de transportes

de mercadorias”. Com relação à distribuição de mão-de-obra, a Recomendação orienta que a gestão do pessoal necessário à condução das operações seja feita de forma a:

- a) que cada empregador receba a mão-de-obra necessária para acelerar a rotatividade entre navios, ou no caso de escassez, que receba uma parte equitativa da mão-de-obra disponível;
- b) proporcionem a cada TPA uma parte equitativa do trabalho disponível; e
- c) reduzam ao mínimo a necessidade de apresentar-se às chamadas para a seleção e designação do trabalho.

Finalmente, é recomendado que empregadores, trabalhadores e respectivas entidades representativas colaborem efetivamente no sentido de incrementar o rendimento do trabalho portuário e uma série de medidas é sugerida. Entre estas, cita-se: esforços para eliminar práticas obsoletas; programas de formação profissional; uma organização de trabalho e de formação profissional que permita ao trabalhador desempenhar várias funções; e ações que se materializem na utilização eficiente e segura dos modernos equipamentos portuários.



Figura 7

Transtainer

Fonte: www.novomilenio.inf.br



Figura 8

Reachstacker

Fonte: www.excellentmumbai.com

Em 19 de setembro de 1990, por meio do Decreto nº 99.534, foi acolhida no ordenamento jurídico nacional a Convenção 152 da OIT - Convenção Relativa à Segurança e Higiene nos Trabalhos Portuários, onze anos após a convenção ter sido adotada em conferência-geral daquela organização. A convenção orienta os membros daquela organização internacional a inserir os seguintes tópicos na legislação atinente ao trabalho portuário:

- a) a organização e manutenção dos locais de trabalho e dos materiais bem como a utilização de métodos de trabalho que ofereçam garantias de segurança e salubridade;
- b) a organização e a manutenção, em todos os locais de trabalho, de meios de acesso que garantam a segurança dos trabalhadores;

c) a informação, formação e controle indispensáveis para garantir a proteção dos trabalhadores contra os riscos de acidente ou de prejuízos para a saúde que resultem de seu emprego ou que sobrevenham no exercício desse:

d) a fornecimento, aos trabalhadores, de todo equipamento de proteção individual, de todo o vestuário de proteção e de todos os meios de salvamento que poderão ser, no limite do razoável, exigidos quando não tiver possível prevenir, de outra maneira, os riscos de acidente ou prejuízos para a saúde.

e) a organização e manutenção dos meios adequados e suficientes de primeiros socorros e salvamento.

f) a elaboração e estabelecimento de procedimentos adequados destinados a fazer frente a todas as situações de emergência que possam advir.

Em dezembro de 1997, o Ministério do Trabalho e Emprego promulgou a NR-29 – Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário.

Percebe-se claramente que as convenções da Organização Internacional do Trabalho acima citadas devem orientar e ser a base de qualquer processo de gestão de mão-de-obra avulsa portuária.

3.2 A “LEI DOS PORTOS” E A REFORMULAÇÃO DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO

No início de 1990, usuários dos portos fizeram uma série de reuniões com membros do alto escalão do Ministério dos Transportes para transmitir a insatisfação com a situação dos portos públicos. Uma série de encontros com vários setores do governo se sucederam culminando com uma reunião com o Presidente do Brasil em julho. Como resultado, foi promulgada uma medida provisória contendo novas regras para o uso dos portos (UNCTAD, 1999). Posteriormente, em 1991, o Presidente da República, Fernando Collor de Mello encaminhou, em anexo à Mensagem 67\91, o Anteprojeto de Lei nº 08/91 que trazia em seu bojo sua proposta de mudança para o sistema portuário brasileiro. Nessa mensagem, o Presidente afirmava a intenção do governo de “modernizar a anacrônica estrutura portuária brasileira”. No mesmo diapasão, a Exposição de Motivos 10\91, assinada em conjunto pelos Ministros da Marinha, da Justiça, da Economia, da Fazenda e Planejamento, do Trabalho e da Infra-estrutura, proclamava que o anteprojeto de lei promovia a reestruturação do sistema portuário brasileiro. Neste documento, os Ministros reconheciam o fato de que o modelo no qual o sistema portuário estava calcado, implantado durante o Estado Novo, estava totalmente esgotado no que tangia à organização do trabalho (FREITAS, 2005). Finalmente, após muito

se debater sobre a questão, e três anos de tramitação, a lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993 foi aprovada e promulgada.

A lei está organizada em nove Capítulos e 76 artigos:

CAPÍTULO I - Da Exploração do Porto e das Operações Portuárias

CAPÍTULO II - Das Instalações Portuárias

CAPÍTULO III - Do Operador Portuário

CAPÍTULO IV - Da Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso

CAPÍTULO V - Do Trabalho Portuário

CAPÍTULO VI - Da Administração do Porto Organizado

SEÇÃO I - Do Conselho de Autoridade Portuária

SEÇÃO II - Da Administração do Porto Organizado

SEÇÃO III - Da Administração Aduaneira nos Portos Organizados

CAPÍTULO VII - Das Infrações e Penalidades

CAPÍTULO VIII - Das Disposições Finais

CAPÍTULO IX - Das Disposições Transitórias

Para os propósitos deste trabalho, os capítulos que mais interessam são os capítulos IV e V, que tratam da gestão da mão-de-obra do trabalhador portuário avulso e do trabalhador portuário, respectivamente. Aqui cabem algumas considerações sobre a gestão de mão-de-obra portuária avulsa antes do advento da lei nº 8.630/93.

Edivar (2007) descreve com precisão como se dava o trabalho de movimentação de cargas nos cais e a bordo dos navios:

Anteriormente à vigência da Lei de Modernização dos Portos, quem movimentava carga no cais público eram as Companhias Docas (Cias. Docas) nas atividades de capatazia (em terra) e os estivadores (a bordo). A movimentação de carga feita pela capatazia era executada de forma híbrida. Uma parte era realizada com a mão-de-obra das Companhias Docas com seus próprios empregados (trabalhadores portuários) e a outra, quando necessário, com mão-de-obra complementar chamada de “força supletiva” que não tinha vínculo empregatício com ela. Quando a quantidade de empregados era insuficiente para executar determinada faina, a capatazia era complementada pelos trabalhadores avulsos da categoria de “arrumadores” requisitados ao respectivo sindicato. A força supletiva era composta por trabalhadores avulsos que atuavam em conjunto com os trabalhadores portuários em terra e sem vínculo empregatício com intermediação do sindicato que contratava os serviços com a Companhia Docas. Encerrada a demanda do serviço, os avulsos retornavam aos armazéns gerais situados fora da área do porto.

Já a movimentação de cargas a bordo das embarcações era executada pelos estivadores por intermédio das Entidades Estivadoras, as quais requisitavam diretamente aos sindicatos o

contingente necessário à estivagem ou à desestivagem de cargas nos porões e conveses das embarcações. Nesse contexto, os sindicatos de avulsos tinham dupla atuação. Eram simultaneamente entidades representativas dos trabalhadores e intermediadores de mão-de-obra.

Como já comentado, as DTM fixavam a quantidade de estivadores necessários ao movimento do respectivo porto, fixava a tabela de remuneração e definia o quantitativo de trabalhadores necessários ao serviço, os chamados “ternos” ou turmas para os trabalhos a serem realizados em cada porão, convés, ou embarcação auxiliar².

As entidades estivadoras, que podiam ser das administrações dos portos organizados, sindicatos de operários estivadores, devidamente reconhecidos, ou os próprios armadores, recebiam as requisições dos armadores ou seus prepostos, requisitavam o contingente necessário e faziam o pagamento da remuneração devida ao término dos trabalhos. A par dessas atribuições, as entidades estivadoras encaminhavam mensalmente à DTM um quadro demonstrativo do número de horas de trabalho efetuado pelos operários estivadores por ela utilizados.

Posteriormente, a Comissão da Marinha Mercante, por meio da lei nº 4858\65 assumiu as atribuições que até então cabiam às DTM e passou a determinar o número de homens e suas funções específicas na composição dos ternos ou turmas de trabalhadores das referidas categorias profissionais e a baixar instruções, de caráter técnico, regulamentando as atividades das categorias dos profissionais estivadores e dos trabalhadores em estiva de minério, dos conferentes e consertadores de carga e descarga, dos vigias portuários, e demais categorias de trabalhadores empregados nas operações de carga e descarga. Em 1969, a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM) foi criada em substituição ao Conselho da Marinha Mercante e assumiu as atribuições daquela autarquia. Em 1984 a SUNAMAM publicou a Resolução nº 8.179, que regulamentou a remuneração e a composição das equipes de trabalhos. A SUNAMAM foi extinta em 1989, porém este dispositivo muitas vezes é empregado nas negociações entre os setores patronal e laboral como referência para o estabelecimento dos ternos de trabalhadores portuários.

O novo ordenamento jurídico que vem a reboque da lei nº 8.630\93 traz uma significativa mudança na gestão da mão-de-obra avulsa. Segundo Almeida (2003), um dos objetivos do governo era transferir a responsabilidade da escalação dos estivadores para os vários serviços demandados, para os Órgãos Gestores de Mão-de-Obra (OGMOs). O sucesso nessa transferência de atribuição representaria uma quebra de paradigma centenário e um duro

² Artigo 13º do Decreto nº 1371 de 23 de junho de 1939

golpe no poder exercido pelos sindicatos de avulsos, uma vez que o método de escalção até então vigente, consistia na seleção dos trabalhadores que compareciam à “parede”³ pelos dirigentes sindicais. É fácil de se imaginar as distorções que tal sistema de distribuição de trabalhos aos candidatos proporcionava, tendo em vista que o critério de escolha era pessoal. A nova lei vinha para eliminar o monopólio dos sindicatos e essas distorções. A insatisfação gerada nos meios sindicais e em alguns trabalhadores que se beneficiavam das antigas práticas foi intensa e generalizada por todo o país.

Pode-se afirmar, sem medo de errar, que no próprio objetivo de o legislador extinguir este monopólio reside a causa de tantos problemas que o OGMO enfrenta hoje. A Conferência-Geral da OIT adotou a Convenção nº 137 porque considerava que em face da permanente e contínua introdução de novos métodos de manuseio de carga haveria repercussões consideráveis sobre o nível de emprego nos portos e as condições de trabalho e vida dos portuários.

Várias propostas relativas às repercussões sociais foram consolidadas na forma da Recomendação 145\73 da OIT que tem, entre outros propósitos, propor a adoção de medidas para prevenir ou reduzir os problemas decorrentes de tais repercussões.

O foco da gestão da mão-de-obra deveria estar, portanto, voltado para ações que trouxessem benefícios, decorrentes da introdução desses novos métodos de processamento de carga aos trabalhadores portuários.

A par do planejamento criterioso para a inserção dos novos métodos, dever-se-ia planejar e adotar uma série de medidas para melhorar, de modo duradouro, a situação do trabalhador. Tais medidas incluiriam a regularização do emprego e a estabilização da renda e outras medidas relativas às condições de trabalho e vida e à segurança e higiene do trabalho portuário. Adicionalmente, levando-se em conta que a introdução de novos métodos de manuseio de carga implicaria na redução do volume de mão-de-obra necessária à execução de operações de carga e descarga, deveriam ter sido cuidadosamente estudadas medidas que levassem, prioritariamente, à exclusão de trabalhadores que tivessem outros meios de subsistência e ainda outras destinadas à facilitar a aposentadoria voluntária.

No entanto, a visão míope de todos os principais atores do cenário portuário fez com que o foco da atuação desta nova entidade, responsável pela administração do fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário avulso se fixasse na atividade de escalção. De certa maneira, havia lógica em o OGMO estabelecer uma estratégia calcada nessa atividade. Afinal,

³ Parede – Local de chamada do trabalhador portuário avulso.

era necessário assumir a escalação para romper com o monopólio dos sindicatos, tomando-se os devidos cuidados para que essa ação não incorresse na interrupção das operações de carga e descarga. O OGMO ao assumir essa atribuição atendia aos interesses imediatos dos TPA e dos Operadores Portuários, garantindo àqueles a oferta de trabalho e a estes a realização da atividade econômica – as operações de carga e descarga – sem solução de continuidade. No entanto, o que não era admissível era restringir de forma tão severa o tratamento que deveria ser dado a outros aspectos de relevante importância, relacionados ao trabalhador: segurança e saúde do trabalho e ensino e treinamento, dentre os mais significativos.

Apenas para se ter um idéia, no OGMO-RJ, o Serviço Especializado de Segurança e Saúde do Trabalho Portuário (SESSTP) só veio a ser implantado em 1998, alguns meses após a promulgação da Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário (NR-29). Seria de se esperar que, já desde o início da vigência da lei nº 8.630/93, algo nesse campo tivesse sido implementado.

Vale registrar que mesmo a atividade de escalação sofreu vários percalços. De acordo com Oliveira (2000), passados pouco mais de três anos e meio de vigência da lei de modernização dos portos, os órgãos gestores de mão-de-obra não controlavam a escalação e o rodízio dos trabalhadores, atividades essas que permaneciam sob a responsabilidade dos sindicatos. O monopólio tão condenado pelos setores progressistas ainda se mantinha, elevando os custos portuários. As práticas utilizadas na escalação foram absorvidas pelos OGMO, configurando-se em verdadeiros paradigmas difíceis de serem rompidos. O processo de escalação só começaria a ser modificado com a promulgação da lei nº 9.719/98, que determinou, em seu artigo 5º, que a escalação dos trabalhadores portuários avulsos fosse realizado em sistema de rodízio, **pelo Órgão Gestor de Mão de Obra** (o grifo é nosso).

A “Lei dos Portos” também sinalizou o afastamento do poder público de todos os aspectos relacionados à organização do trabalho, aplicação de normas disciplinares, remuneração, determinação de quantitativo de TPA, composição de ternos, etc. O poder de estabelecer regras ou normas na gestão do relacionamento capital-trabalho no âmbito portuário, que até então era prerrogativa da União foi transferido para as partes diretamente interessadas: os operadores portuários e os trabalhadores portuários avulsos, estes por intermédio de seus sindicatos. A lei estabelece em seu artigo 22º que a gestão de mão-de-obra deve observar as normas do contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Este é o contexto em que opera o Órgão Gestor de Mão-de-Obra.

4 O PROCESSO DE DIAGNOSE

4.1 IDENTIFICANDO AS LACUNAS DE DESEMPENHO E AS LACUNAS DE OPORTUNIDADE

Seguindo a abordagem da congruência proposta por Nadler e Tushman, passa-se à identificação das lacunas de desempenho e oportunidade da organização. Para isso, tomou-se, como base, as respostas constantes dos questionários encaminhados aos operadores portuários e a empregados do Órgão Gestor de Mão-de-Obra, bem como os depoimentos de representante da Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP) e do setor de ensino de portuários da Diretoria de Portos e Costas (DPC) em entrevistas concedidas. Dos dezenove questionários encaminhados a representantes dos dez operadores portuários do Estado do Rio de Janeiro, retornaram quatro respostas.

De maneira geral, considerou-se que o OGMO cumpre suas tarefas, porém de forma incompleta ou deficiente. A principal razão que leva a considerar o desempenho aquém do desejável é a falta de ações preventivas em relação aos problemas trabalhistas, em que os trabalhadores portuários avulsos contendem com o OGMO com muita frequência. O não atendimento aos problemas de saúde do trabalhador, a inexistência de um programa de qualificação técnica do TPA, indispensável para o aperfeiçoamento profissional do portuário e estímulo para o trabalhador, a ineficácia na imposição da disciplina aos trabalhadores, e a comunicação deficiente com os trabalhadores são as outras dificuldades que exigem solução. Com relação aos TPA, os operadores indicam como maiores problemas, a falta de disciplina, a falta de conscientização sobre a importância das medidas de segurança do trabalho e, ainda, o desinteresse pelo aprimoramento técnico-profissional. Como aspecto positivo, os operadores consideraram a criação do OGMO pela lei nº 8.630/93 um avanço nas relações capital-trabalho porque deu ao trabalhador a garantia de recebimento de seus direitos e maior transparência no processo de cadastramento, registro e escalação ao trabalhador. Um dos representantes dos operadores vislumbra um futuro vitorioso para o OGMO exercendo, dentre várias atribuições, a liderança de um Programa de Demissão Voluntária (PDV) cujos resultados teriam reflexos positivos na composição dos custos das operações portuárias. Os demais mostraram certo ceticismo quanto a reais mudanças, que já deveriam estar traduzidas na implementação das funções definidas nas leis em vigor.

O representante da ABTP considerou “que o desempenho dos OGMOs de maneira geral deixa a desejar” e apontou como uma das principais razões a falta de entendimento entre os

setores laboral e empresarial, que seria consolidado nas Convenções Coletivas de Trabalho (CCT) firmadas.

É importante ressaltar que a gestão da mão-de-obra do trabalho portuário avulso deve observar as normas do contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, conforme observado anteriormente. A elevada faixa etária dos TPA (ver tabela 1), associado ao baixo nível escolar deste profissional também foi considerado um sério óbice ao aprendizado e absorção de novas técnicas e novas tecnologias empregadas nas operações de carga e descarga. Outro obstáculo por ele identificado foi a obrigatoriedade de se observar um intervalo de onze horas entre jornadas de trabalho e sugeriu que se fizessem estudos no sentido de propor mudanças, apresentando como argumento estar na própria Consolidação das Leis do Trabalho, a possibilidade de se acrescentar até um máximo de quatro horas extras, à jornada de trabalho de oito horas, ressaltando-se o exercício de funções específicas mais desgastantes. Finalmente, esclareceu que, na sua opinião, o OGMO tornar-se-ia economicamente viável somente a partir do momento em que ocorresse um “emagrecimento” das equipes de trabalho, compatibilizando-as com as modernas técnicas de manuseio e estivagem de carga. Vê-se aqui uma janela de oportunidade, porque embora não caiba ao OGMO estabelecer a composição dos “ternos”⁴ de trabalho, seria viável que este organismo promovesse estudos no sentido de analisar a necessidade qualitativa e quantitativa de mão-de-obra nas operações de carga e descarga, com o propósito de fornecer subsídios não só para as partes envolvidas nas negociações trabalhistas, mas também para o Conselho de Supervisão do OGMO.

QUANTITATIVO DE TRABALHADORES POR CATEGORIA E FAIXA ETÁRIA

CATEGORIA	31-40	41-50	51-60	61-70	>70
ESTIVADOR	62	428	339	50	6
CONFERENTE	-	10	53	8	1
VIGIA	29	71	53	12	3
CONSERTADOR	7	20	11	1	1
BLOCO	32	195	53	7	4
ARRUMADOR	48	192	187	14	-
PORTUÁRIO	-	31	36	2	-

Fonte: Órgão Gestor de Mão-de-Obra dos portos do Rio de Janeiro

Tabela 1

⁴ Terno: cada equipe de trabalho a bordo. Normalmente em cada porão, em que haja movimentação de mercadorias, há um terno de trabalhadores escalado.

Já no âmbito interno da organização, foram recebidas quatro respostas dentre os onze questionários enviados. De maneira geral, aspectos gerenciais e organizacionais são apontados como óbices para a realização das atividades e cumprimento das tarefas específicas. Não existem claras metas a atingir e, em consequência, metodologia para mensuração de desempenho. Todos os setores se ressentem da falta de coordenação inter-setorial e desconhecem as especificidades e problemas fora de sua respectiva área de atuação. A motivação varia segundo a perspectiva de cada setor, mas a falta de um plano de cargos e salários e a necessidade de se valorizar o empregado e, de alguma forma, recompensar sua atuação, são apontados como aspectos a serem apreciados pela Gerência de mais alto nível. A dimensão tecnológica foi mencionada pelo setor de operações que destacou a necessidade de adquirir equipamentos mais modernos para incrementar a eficiência na atividade de escalação de mão-de-obra. Houve unanimidade em apontar a cultura que caracteriza o meio portuário como altamente prejudicial à condução das diversas atividades do OGMO.

Tomando-se por base os depoimentos dos operadores portuários é possível concluir que o problema crucial que eles enfrentam é lidar efetivamente com a mão de obra avulsa. E as causas que geram esse problema são:

- a indisciplina do TPA que se manifesta de várias formas: o não cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalho e desinteresse pelo seu aprimoramento técnico-profissional;
- a falta de um programa de qualificação técnica que proporcione ao trabalhador as qualificações necessárias indicadas pelo operador portuário;
- a deficiência – ou inexistência - de canais de comunicação, essenciais para as ações de coordenação e disseminação de informações;

Internamente, o OGMO enfrenta problemas para desenvolver quaisquer ações positivas relacionadas ao desempenho das atribuições básicas em virtude de:

- nível de motivação dos empregados do OGMO para o exercício de suas funções;
- a cultura do meio portuário, que mesmo diante de claras mudanças ambientais que exigiriam sua adaptação, essencial à continuidade de suas atividades, permanece avessa a quaisquer mudanças (“cultural lock-in”).

Sendo a missão proposta para o OGMO: ***“Suprir mão de obra disciplinada, qualificada, motivada, e na quantidade necessária à execução de operações portuárias eficientes a fim de contribuir para o aumento da competitividade do porto do Rio de Janeiro”***, pode-se afirmar que o principal problema deste órgão gestor reside em fazer com que o trabalhador

avulso se conscientize quanto à necessidade de adotar uma postura responsável, disciplinada, profissional e de respeito quanto às normas individuais e coletivas de trabalho e, assim, se adeque às necessidades de seu empregador. Evidencia-se a necessidade de desenvolver um conjunto de ações coordenadas no sentido de alterar o comportamento do TPA que implique na posterior mudança de atitudes. Essa mudança de atitudes poderá levar a uma modificação nos valores que permeiam o meio portuário e, subseqüentemente, na cultura do grupo formado pelos trabalhadores.

4.2 DESCRREVENDO AS TAREFAS CRÍTICAS E OS PROCESSOS DE TRABALHO

As tarefas do OGMO estão contidas nas leis que tratam do trabalho portuário avulso. Elas estão relacionadas nos artigos 18º e 19º da lei nº 8.630\93 e nos artigos 2º, 3º, 5º, 6º e 9º da lei nº 9.719\98 e são a seguir transcritos para que o leitor assimile mais facilmente a situação em debate:

LEI Nº 8.630\93

Art. 18. Os operadores portuários, devem constituir, em cada porto organizado, um órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário, tendo como finalidade:

I - administrar o fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário-avulso;

II - manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso;

III - promover o treinamento e a habilitação profissional do trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro;

IV - selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;

V - estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso;

VI - expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário;

VII - arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, os valores devidos pelos operadores portuários, relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.

Parágrafo único. No caso de vir a ser celebrado contrato, acordo, ou convenção coletiva de trabalho entre trabalhadores e tomadores de serviços, este precederá o órgão gestor a que se refere o caput deste artigo e dispensará a sua intervenção nas relações entre capital e trabalho no porto.

Art. 19. Compete ao órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário avulso:

I - aplicar, quando couber, normas disciplinares previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, no caso de transgressão disciplinar, as seguintes penalidades:

- a) repreensão verbal ou por escrito;
- b) suspensão do registro pelo período de dez a trinta dias;
- c) cancelamento do registro;

II - promover a formação profissional e o treinamento multifuncional do trabalhador portuário, bem assim programas de realocação e de incentivo ao cancelamento do registro e de antecipação de aposentadoria;

III - arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, contribuições destinadas a incentivar o cancelamento do registro e a aposentadoria voluntária;

IV - arrecadar as contribuições destinadas ao custeio do órgão;

V - zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança no trabalho portuário avulso;

VI - submeter à Administração do Porto e ao respectivo Conselho de Autoridade Portuária propostas que visem à melhoria da operação portuária e à valorização econômica do porto.

§ 1º O órgão não responde pelos prejuízos causados pelos trabalhadores portuários avulsos aos tomadores dos seus serviços ou a terceiros.

§ 2º O órgão responde, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador portuário avulso .

§ 3º O órgão pode exigir dos operadores portuários, para atender a requisição de trabalhadores portuários avulsos, prévia garantia dos respectivos pagamentos.

LEI Nº 9.719\98

Art. 2º Para os fins previstos no art. 1º desta Lei:

I - Omissis

II - cabe ao órgão gestor de mão-de-obra efetuar o pagamento da remuneração pelos serviços executados e das parcelas referentes a décimo terceiro salário e férias, diretamente ao trabalhador portuário avulso.

III -

Art. 3º O órgão gestor de mão-de-obra manterá o registro do trabalhador portuário avulso que:

I - for cedido ao operador portuário para trabalhar em caráter permanente;

II - constituir ou se associar a cooperativa formada para se estabelecer como operador portuário, na forma do art. 17 da Lei nº 8.630, de 1993.

§ 1º Enquanto durar a cessão ou a associação de que tratam os incisos I e II deste artigo, o trabalhador deixará de concorrer à escala como avulso.

§ 2º É vedado ao órgão gestor de mão-de-obra ceder trabalhador portuário avulso cadastrado a operador portuário, em caráter permanente.

Art. 5º A escalacão do trabalhador portuário avulso, em sistema de rodízio, será feita pelo órgão gestor de mão-de-obra.

Art. 6º Cabe ao operador portuário e ao órgão gestor de mão-de-obra verificar a presença, no local de trabalho, dos trabalhadores constantes da escala diária.

Parágrafo único. Somente fará jus à remuneração o trabalhador avulso que, constante da escala diária, estiver em efetivo serviço.

Art. 8º Na escalação diária do trabalhador portuário avulso deverá sempre ser observado um intervalo mínimo de onze horas consecutivas entre duas jornadas, salvo em situações excepcionais, constantes de acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Art. 9º Compete ao órgão gestor de mão-de-obra, ao operador portuário e ao empregador, conforme o caso, cumprir e fazer cumprir as normas concernentes a saúde e segurança do trabalho portuário.

Mencionou-se anteriormente que a estratégia do OGMO estava calcada inteiramente no processo de escalação e que não havia uma visão de futuro na qual estivessem expressas aspirações e resultados almejados. Se à missão proposta no item anterior, acrescenta-se a Visão de um Órgão Gestor de Mão-de-Obra que contribui permanentemente para o aumento da eficiência dos serviços portuários e, conseqüentemente, da competitividade dos portos do Estado do Rio de Janeiro, conclui-se que o foco da atuação do OGMO deve voltar-se para o preparo técnico-profissional do trabalhador e para os aspectos de segurança e saúde no trabalho portuário. Esta assertiva ganha contornos mais nítidos quando se vislumbra que essa visão se materializa à medida que o OGMO é capaz de responder prontamente e de forma pró-ativa aos anseios de operadores portuários e trabalhadores portuários avulsos, proporcionando, aos primeiros, mão-de-obra eficiente no manuseio de carga e aos últimos melhores condições de trabalho e remuneração justa, principalmente àqueles trabalhadores que têm na atividade portuária sua principal fonte de renda.

Estando claras a Missão do presente e a Visão de futuro e os aspectos relacionados anteriormente, relativos à elevada idade média do trabalhador e à indisciplina que o caracteriza, é possível traçar uma estratégia de atuação. Essa estratégia deve se desenvolver em duas vertentes. A primeira, voltada exclusivamente para o trabalhador que hoje constitui o registro⁵ dos trabalhadores, deve mesclar ações voltadas para a sua saída progressiva do mercado de trabalho, por meio de um Programa de Demissão Voluntária⁶, e a aplicação de medidas disciplinares previstas na legislação, nunca deixando de mostrar as relevantes causas de seu uso. A segunda vertente a ser seguida é de valorização do trabalhador, mostrando-lhe a importância da qualificação e atualização profissional e dos cuidados com os aspectos relacionados à segurança e saúde do trabalho, os quais deve ajudar a promover e a fiscalizar.

⁵ Registro – relação de trabalhadores portuários avulsos, previamente selecionados e inscritos no Cadastro, estando, portanto, aptos a exercer o trabalho portuário na forma de rodízio estabelecido.

⁶ Aqui, a expressão mais correta seria: Programa de cancelamento do registro e de antecipação de aposentadoria uma vez que o avulso não tem empregador.

Definida a estratégia, fica mais fácil identificar o conjunto de ações que conduzirão aos resultados de curto prazo – MISSÃO – e àqueles de longo prazo – VISÃO. Tais ações devem estar inseridas nas tarefas que levam à implementação da estratégia.

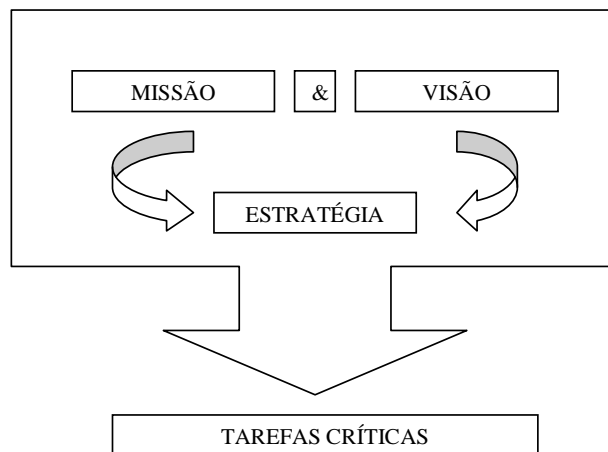


Figura 9

As tarefas de promover a formação profissional e o treinamento multifuncional do TPA e desenvolver um programa de incentivo ao cancelamento do registro e antecipação de aposentadoria, associadas com as tarefas de zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança do trabalho despontam como tarefas críticas para a implementação da estratégia de longo prazo do OGMO.

No entanto, registra-se que o cumprimento de sua Missão repousa em duas tarefas basilares: a escalação da mão-de-obra requisitada para as operações de carga e descarga e a imposição da disciplina. O processo de escalação tem um importante efeito motivador porque, bem executado, permite uma distribuição justa de renda entre os trabalhadores, uma distribuição de mão-de-obra equânime entre operadores portuários e proporciona ao trabalhador qualidade de vida, uma vez que lhe permite o exercício de atividades profissionais e de lazer de forma planejada. A imposição da disciplina por meio do estabelecimento de normas disciplinares e aplicação de penalidades no caso de transgressão das mesmas é imprescindível para o bom andamento do trabalho portuário. Isso porque, sendo o trabalhador portuário avulso o trabalhador que presta serviço a diversas empresas, sem vínculo

empregatício, existe uma tendência deste profissional de considerar que não deve satisfações de seus atos a operadores portuários - para quem prestam um serviço – ou ao OGMO, que, por força de lei, exerce a intermediação na relação entre o operador portuário e o TPA.

4.3 VERIFICANDO A CONGRUÊNCIA ORGANIZACIONAL

Definidas as tarefas críticas, faz-se mister verificar se as outras três dimensões que formam o modelo Nadler-Tushman (organização formal, pessoal e cultura ou organização informal) apóiam de forma harmônica a condução das tarefas críticas relacionadas no tópico anterior.

4.3.1 A ORGANIZAÇÃO FORMAL E AS TAREFAS CRÍTICAS

De acordo com Tushman e O'Reilly (1997), os arranjos organizacionais formais abrangem a estrutura organizacional, as funções, procedimentos, metodologia de mensuração das atividades e sistemas empregados para dirigir, controlar e motivar indivíduos e grupos para bem desempenhar as tarefas críticas da organização.

A estrutura formal do OGMO-RJ segue uma clara organização por atividades ou funções. Abaixo do Superintendente, três gerências executam as tarefas críticas e de apoio da organização.

A gerência financeira planeja, organiza e supervisiona as atividades contábeis, financeiras e tributárias; elabora, executa e acompanha o orçamento e prepara a folha de pagamento dos trabalhadores portuários avulsos.

A gerência administrativa supervisiona as atividades da área administrativa que engloba o departamento de pessoal, compras e um setor de organização de processos administrativos.

A gerência operacional é responsável pelo cumprimento das tarefas críticas do OGMO. Planeja, organiza e supervisiona uma gama de atividades que inclui a escalação, ensino e treinamento, saúde e segurança do trabalho, assistência social e atendimento ao trabalhador. Para a execução de suas atividades, a gerência operacional conta com 104 de 121 empregados do OGMO (aproximadamente 85%). Deste quantitativo, mais de 70% estão envolvidos nas atividades diretamente relacionadas ao fornecimento de mão-de-obra (requisição e escalação). Apenas três empregados compõem o setor de ensino e treinamento. Um exerce o cargo de Encarregado do Setor de Ensino e Treinamento e os outros dois desempenham funções de auxiliares administrativos. Atualmente, a principal tarefa do setor é coordenar a aplicação dos cursos constantes do Programa Anual do Ensino Profissional Marítimo Portuário (PREPOM –

Portuário), elaborado pela Diretoria de Portos e Costas (DPC), uma organização militar (OM) da estrutura do Comando da Marinha do Brasil. O setor de ensino e treinamento está fisicamente isolado dos demais setores do OGMO e, praticamente, independe de recursos orçamentários do órgão gestor, uma vez que para a execução do programa de ensino conta com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM). Toda a verba necessária à contratação de professores e instrutores, aquisição de material didático, compra de livros técnicos e aluguéis de instalações e equipamentos necessários à condução dos cursos provêm deste fundo e não são controlados pela Gerência financeira do OGMO. A estrutura do setor é bastante precária para realizar outras atividades que não o cumprimento do programa de cursos aprovados pelo órgão central (OC) do sistema do ensino profissional marítimo (SEPM), a DPC.

Vale a pena elencar algumas das atividades que ficam prejudicadas pela falta de uma estrutura adequada:

- a certificação, por avaliação prática, de TPA que possuem notório conhecimento de assuntos tratados nos cursos de operação de equipamentos;
- o apoio à formação multifuncional do trabalhador, prevista em lei;
- a realização de estudos dos modernos meios de manuseio de carga que servirão de subsídio para a elaboração de um programa de preparo técnico profissional do trabalhador avulso, consentâneo com as reais necessidades do operador portuário.

No que concerne aos aspectos da segurança e saúde do trabalho, pode-se afirmar que a composição do Serviço Especializado em Segurança e Saúde do Trabalho Portuário (SESSTP) segue os padrões mínimos estabelecidos na NR-29. As atribuições dos profissionais componentes do SESSTP, associadas às demais competências do OGMO, concernentes à segurança e saúde do trabalho, previstas na indigitada norma, certamente requerem um dimensionamento de pessoal especializado bem mais amplo que o mínimo recomendado. Registre-se, que os profissionais do SESSTP podem, também, ser incumbidos de outras atividades, dentre as quais cita-se, a título de exemplo, elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), e estudar e recomendar o uso de Equipamento de Proteção Individual (EPI) adequado ao risco existente. As atividades citadas evidenciam o aspecto da segurança do trabalho. Alterando-se o foco para a preservação da saúde dos trabalhadores, destaca-se a elaboração do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) que tem estreita articulação com o PPRA. Note-se aqui como desponta a necessidade de coordenação entre os dois sub-setores do serviço de saúde e segurança do trabalho.

No tocante a este importante aspecto, reitera-se: falta coordenação entre os vários setores do OGMO, que se isolam dentro de si mesmos, como verdadeiros silos, incapazes de compartilhar informações, por falta de processos adequados para tal fim. É a estrutura formal prejudicando o desempenho da organização.

Finalmente, questiona-se como avaliar a performance da organização se não existem parâmetros de mensuração de desempenho estabelecidos para cada uma das atividades executadas.

Esta sintética apresentação mostra o quanto é inadequada a estrutura do OGMO para lidar com estes importantes temas, indispensáveis para a consecução da estratégia de atuação e o quanto se faz mister mudar para harmonizar os arranjos organizacionais com as demandas das tarefas críticas.

Embora o OGMO nunca tenha estabelecido formalmente uma estratégia, a estrutura adotada deixa clara a prioridade atribuída à dimensão funcional, aparentemente considerada a mais aceitável para atingir o propósito de administrar o fornecimento puro e simples de mão-de-obra. O arranjo formal contempla um departamento para gerenciar a mão-de-obra do trabalhador avulso e dois outros departamentos, um voltado para a gestão de recursos financeiros e outro para a gestão de recursos humanos (ver figura 10). Os demais setores mais parecem apêndices criados para atender tão somente exigências legais.

Uma forma de o OGMO adequar sua estrutura formal à estratégia adotada é seguir um processo de desenvolvimento de projeto organizacional. Galbraith (2002) sugere que neste processo de desenvolvimento de projeto organizacional sejam observados os seguintes passos:

1. identificação dos processos-chave necessários à consecução de sua missão;
2. definição do perfil do pessoal-chave e, subsequente; condução de processo de seleção;
3. descrição de forma clara e objetiva das funções e das responsabilidades do pessoal-chave;
4. estabelecimento de medidas de desempenho do sistema;
5. criação de regras de recompensa para os empregados;
6. desenvolvimento de um programa de treinamento e de desenvolvimento profissional; e
7. criação de um Plano de Cargos e Salários

Verifica-se que, à luz da estratégia proposta, os arranjos formais necessitam ser integralmente reformulados.

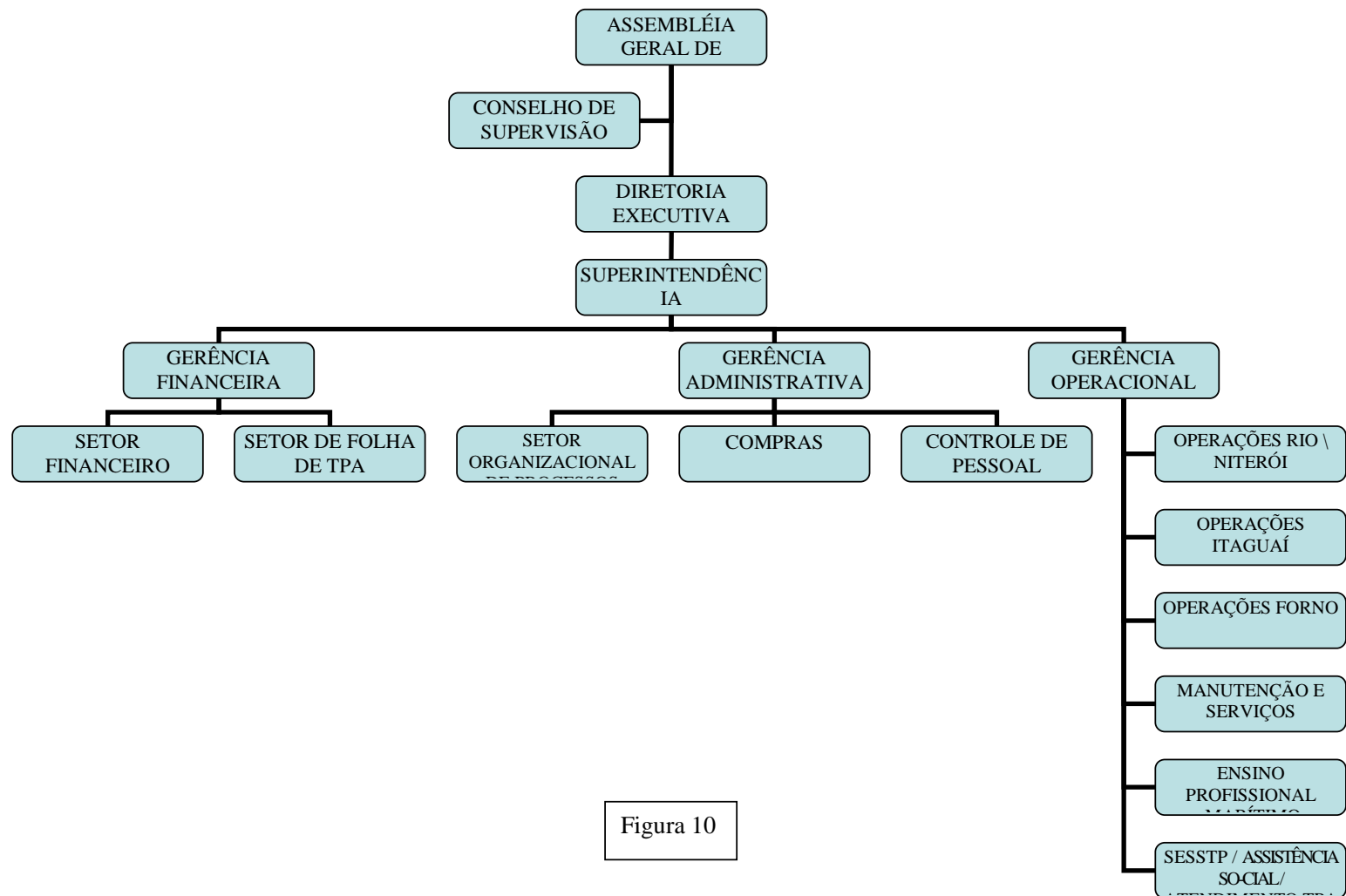


Figura 10

4.3.2 OS RECURSOS HUMANOS E AS TAREFAS CRÍTICAS

A questão que aqui se apresenta é: “Os empregados do OGMO-RJ possuem o conhecimento, a aptidão e as habilidades necessárias à consecução das tarefas críticas e à perfeita execução dos processos de trabalho”?

No que concerne à tarefa de promover a formação profissional, avulta de importância, como requisito fundamental que o pessoal alocado no setor de ensino e treinamento tenha um profundo conhecimento dos métodos de manuseio de carga. O movimento de carga requer equipamentos específicos para as fainas de carregamento e descarregamento. Estes implementos são determinados pelo tipo de carga manuseado pelo terminal. E cada terminal tem características próprias intimamente relacionadas às suas atividades principais. Os terminais portuários diferenciam-se funcionalmente de acordo com as “commodities” que passam por suas instalações e, portanto, cada terminal tende a ter uma infra-estrutura específica e equipamentos distintos. Tais características ditam as qualificações e habilitações que os trabalhadores devem desenvolver para exercer seu ofício.

Essa é a razão pela qual os funcionários do setor de ensino e treinamento devem estar familiarizados com os terminais que atuam na área do porto organizado e aptos a descrever suas características, possibilidades e limitações. Sem esse conhecimento, o encarregado do setor, dificilmente, terá condições de dialogar com os representantes dos operadores portuários, discutir as necessidades de mão-de-obra de cada um deles e propor soluções adequadas para os problemas que se apresentam. O resultado deste entendimento amplo com representantes das operadoras fica facilitado, direcionando-se para a melhor formação, o aperfeiçoamento do profissional, graças à identificação das falhas de capacitação profissional do trabalhador avulso e a proposta de reformulação de currículos dos cursos e até a criação de novos cursos.

O conhecimento de novos métodos de manuseio de carga e das características dos terminais regionais também permitirá que o setor forneça importantes subsídios relativos ao uso de recursos financeiros oriundos do Fundo do Ensino Profissional Marítimo ao representante dos serviços portuários com assento no Conselho Consultivo do FDEPM.

O encarregado do setor deve ser, também, capaz de desenvolver uma visão prospectiva sobre a evolução da atividade portuária de modo a se antecipar aos fatos e desenvolver cursos que contemplem novas técnicas de movimentação de carga e\ou a introdução de novos equipamentos.

Finalmente deve ser capaz de desenvolver relações interpessoais consoantes com o ambiente em que atua, o qual exige constante interação com o setor governamental, empresarial e laboral.

As tarefas críticas voltadas para a saúde e a segurança do trabalho, exigem profissionais capazes de:

- analisar as condições específicas do trabalho portuário;
- contribuir para o desenvolvimento da educação do trabalhador portuário avulso, por meio de ações que conscientizem este trabalhador quanto à importância de atitudes positivas para o trabalho seguro durante o exercício de suas funções;
- efetuar auditorias e implementar ações preventivas e corretivas que eliminem e/ou reduzam os riscos nos locais de trabalho.

As características do trabalho portuário exige que os profissionais da área de segurança e saúde tenham uma atitude e disposição de atuar em equipe. Este requisito fundamenta-se na necessidade que existe em integrar os dois segmentos – saúde e segurança do trabalho – por meio de ações que se complementam no sentido de melhorar as condições do trabalho portuário. A par dessa característica estes profissionais devem desenvolver boas habilidades interpessoais para que possam ter poder de convencimento tal que lhes permitam induzir comportamentos jamais observados no trabalhador da orla portuária.

A tarefa crítica de escalção – administração de fornecimento de mão-de-obra – exige pessoal com profundo conhecimento das diversas atividades que caracterizam o trabalho portuário, da legislação portuária, conhecimentos básico das normas da saúde e segurança do trabalho portuário, noções de informática e, como requisito principal, não deve ser exercido por ex-trabalhador avulso. Este requisito repousa no fato de que sendo atualmente um processo com forte interação com a mão-de-obra avulsa, poderia ensejar atos de corporativismo calcados em convívio passado.

Porém, talvez, o mais flagrante indício de desalinhamento entre recursos humanos e as tarefas críticas do OGMO esteja na falta de pessoal especializado com profundos conhecimentos das tecnologias de informação que devem ser aplicadas em apoio à consecução da estratégia determinada. Há que existir um alinhamento de esforços da área de TI com as estratégias do OGMO. O desafio é administrar toda uma infra-estrutura tecnológica, parte de um sistema totalmente integrado e alinhado às necessidades e prioridades das atividades fim e de apoio, levando em conta as peculiaridades do Órgão Gestor de Mão-de-Obra, mas sem se desviar dos objetivos estratégicos. O OGMO não pode

prescindir de uma equipe, chefiada por um Gerente de Tecnologia de Informação⁷, composta por Gerente de Sistemas de Informação, Gerente de Internet\Intranet, analistas de rede e de banco de dados e de administradores que supervisionam as funções do cotidiano em busca de eficiência e segurança. Essa equipe tem que dominar as melhores práticas em gestão de riscos de segurança da informação para evitar solução de continuidade das atividades rotineiras, cujos efeitos impactariam negativamente clientes internos e externos.

Uma das mais importantes tarefas do pessoal de TI é a implementação da Gestão de Mudanças. Por meio desse processo, devem estar aptos a estabelecer controles rígidos das modificações de recursos de processamento da informação e sistemas, identificando-as e registrando as mudanças significativas. A equipe deve planejar e conduzir testes das mudanças, avaliando impactos, estabelecendo procedimentos formais de aprovação das mudanças, comunicação dos detalhes das mudanças e procedimentos de recuperação.

4.3.3 A CULTURA E AS TAREFAS CRÍTICAS

O exame do alinhamento entre cultura organizacional e tarefas críticas do OGMO exige um entendimento prévio do contexto cultural característico da área portuária e, particularmente, do grupo formado pelos trabalhadores portuários.

Inicialmente, será mostrada a imagem negativa dos portos marítimos, que permeia o imaginário popular.

Desde a antiguidade, os portos têm sido vistos como áreas fisicamente abjetas e moralmente degradadas. O conjunto de sentimentos negativos que circundam a área portuária impressiona quantitativa e qualitativamente. Como ponto de partida, registre-se que os trabalhadores do cais jamais foram vistos como pertencentes ao estrato superior da sociedade. Mesmo em portos europeus da Idade Média, onde a atividade portuária representava importante atividade econômica, as guildas de portuários não tinham participação na administração municipal. Mais tarde, na Europa do século XIX, portos eram pontos de atração de levas de desempregados em busca de trabalho temporário e, em alguns desses portos, a massa de trabalhadores portuários era considerada o “lixo da sociedade”. Obviamente, esse quadro ensejava que o proletariado da “beira da praia”⁸ ficasse sujeito a todo tipo de exploração por parte dos responsáveis pela condução dos serviços de carga e descarga. Ademais, portos eram vistos como ponto de entrada da escória formada por imigrantes

⁷ Gerente de Tecnologia da Informação ou CIO (Chief Information Officer)

⁸ Beira da praia – no linguajar típico do trabalhador portuário, representa o conjunto de terminais, cais, docas e trapiches onde ele exerce sua atividade.

fugidos de seus países de origem e antro de corrupção moral e política – um lugar apropriado para o refúgio de máfias ligadas ao contrabando de produtos diversos e tráfico de drogas.

Muitos outros aspectos negativos acerca de áreas portuárias, tais como a prática da prostituição no seu entorno, poderiam ser citados. No entanto, este rápido intróito já se basta para transmitir ao leitor porque os portos se constituem em verdadeiras “ilhas” que ficam à deriva, à margem da sociedade.

Voltando nosso foco para o trabalhador portuário fica mais fácil compreender porque ele é considerado como pertencente a uma categoria distinta de trabalhadores, marcados pela imagem da brutalidade de que são agentes e vítimas, que vivem no limiar da violência, afogam suas frustrações no álcool e nas drogas e buscam seu refúgio e sua paz em comunidades fechadas próximas às áreas portuárias. Essa tendência ao isolamento geográfico e social do trabalhador portuário se coaduna com a “teoria das massas isoladas” elaborada por Clark Kerr e Abraham Siegel, nos anos 1950 (SILVA, 2004). Segundo essa teoria, esta dupla circunscrição seria o fato gerador da identidade do grupo, das relações sociais e da base cultural que caracteriza o trabalhador portuário avulso. Mesmo sendo parte da sociedade, dela se distancia ao apresentar comportamentos e atitudes próprias e agir de acordo com normas, crenças, usos e costumes particulares, distintos daqueles mais gerais.

Silva considera os portuários como fazendo parte de uma

“categoria profissionalmente indiferenciada em uma indústria com pequena estratificação e hierarquia ocupacionais. As condições de trabalho seriam mais homogêneas do que as encontradas em outros ramos, de modo que os portuários enfrentariam os mesmos problemas (oscilações sazonais das atividades produtivas, trabalho intermitente, más condições de vida e baixos salários). Essa partilha de experiências reduziria a competição entre eles diante das chances restritas de mobilidade sócio-profissional.

Esse quadro faz com que as relações sociais entre os trabalhadores portuários sejam marcadas por um acentuado sentimento de solidariedade, resultante de ligações de ordem emocional ou tradicional dos participantes e os contatos pessoais tendem a se estreitar. São relações sociais fechadas às quais elementos estranhos ao grupo não têm acesso. Em suma, é um cenário caracterizado pela presença de uma forte concepção de “corpo” e com acentuadas feições corporativistas e, nele, o trabalhador cria notável resistência a quaisquer mudanças que se tente introduzir. É muito comum se ouvir “na beira do cais”: “Somente trabalhador entende trabalhador”, ou “Trabalhador dá a mão a trabalhador”. A primeira declaração deixa claro que a interface entre o trabalhador avulso e qualquer outra instituição deve ser feita entre pessoas de mesma origem. Já a segunda declaração é um tipo de manifestação que legitima,

no entender da categoria, quaisquer ações desenvolvidas entre seus trabalhadores, independentemente de leis, normas, ou regras externas ao meio.

Nesse contexto, o trabalhador desenvolve um forte sentimento de pertencimento do grupo do qual faz parte e no sindicato da categoria busca um referencial no seu mundo de trabalho. Ele 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.

Em um outro extremo, pode-se dizer que a cultura do empresariado do setor é marcada por uma mentalidade que guarda resquícios de autoritarismo e, também, paternalismo. Diferentemente do setor laboral, não existe união entre os membros do setor empresarial dada à divergência de interesses e o clima de competição.

Nesse miolo se insere o OGMO, que desenvolveu uma cultura toda própria para sobreviver entre esses dois pólos tão diferenciados.

Inicialmente, pode-se afirmar que há serviços que exigem autonomia do setor, ou a necessidade de que decisões sejam tomadas em tempo real, acarretando riscos ocasionais para os responsáveis. Porém, a extrema centralização, despida de qualquer delegação de competência, condicionou vários profissionais a buscarem refúgio no anonimato, evadindo-se de toda e qualquer responsabilidade, quando possível, acreditando, com isso, estarem seguros e preservados. É a cultura de permanecer inerte, aguardando o direcionamento e a orientação de escalões superiores ao invés de assumir uma postura pró-ativa e executar suas atribuições. É menos arriscado!

Agindo dessa maneira, os funcionários do OGMO acreditam estar preservando seus empregos e protegendo seus interesses imediatos. Por outro lado, conscientes da coesão e do corporativismo da massa trabalhadora, que não hesita em fazer uso de quaisquer métodos para proteger seus interesses, ficam os funcionários do OGMO se esquivando de agir em conformidade com as normas legais, temerosos que possam ser alvos de atentados contra sua integridade física.

Finalmente, o fato de grande número de empregados do OGMO ser originário da mão-de-obra avulsa, cria um clima de cumplicidade entre estes e os trabalhadores avulsos.

4.4 DESENVOLVENDO SOLUÇÕES E ADOTANDO AÇÕES CORRETIVAS

Nesta seção serão propostas soluções e descritas ações que podem ser desenvolvidas para dar cumprimento às tarefas e, simultaneamente, eliminar as inconsistências identificadas entre as quatro grandes dimensões que fazem parte do Modelo da Congruência.

Inicialmente, será verificada qual a abordagem mais aceitável para se promover a mudança organizacional que o modelo indica ser necessária; em seguida serão apresentadas ações que podem ser executadas, como o propósito de cumprir as tarefas críticas anteriormente relacionadas e sugeridas linhas de ação detalhadas para lidar com os problemas identificados. Finalmente, em função da abordagem selecionada, será definido o modelo segundo o qual o processo de mudança será conduzido de modo a que o resultado almejado seja atingido com sucesso. Em síntese, analisam-se as particularidades e requisitos da situação para se definir a abordagem que deve ser utilizada para conduzir a mudança, relacionam-se as ações que se pretende realizar – discriminando o que fazer e como fazer - e define-se um modelo de implementação que garanta a consecução do propósito.

Kerber e Buono (2005) conceitualizam três abordagens distintas para a mudança organizacional: a mudança dirigida, a mudança planejada e a mudança guiada. Segundo os autores, “a mudança dirigida deriva diretamente do topo da organização e se baseia na autoridade e no cumprimento das diretrizes, e foca no ato de lidar com as reações emocionais das pessoas afetadas pelas mudanças”. É uma imposição vinda de cima que tem como finalidade impor, em curto espaço de tempo, uma mudança na organização. Tem elevado potencial para criar insatisfações e reações que abrangem amplo espectro de sentimentos negativos.

Já a mudança planejada deve, preferencialmente, ser apoiada pela alta administração da organização. O responsável por implementar a mudança deve promover a participação e o comprometimento dos funcionários com a mudança, por meio de ações que visem à quebra de resistência. A mudança planejada, como o próprio nome diz, deve seguir um planejamento detalhado que pode ser elaborado em conformidade com um processo de projeto de gestão. Em síntese, a mudança planejada, no sentido figurado, consiste na preparação de um mapa que indicará o caminho selecionado para se chegar ao destino e é legitimada mediante o envolvimento dos “stakeholders” da organização que podem emitir opiniões e sugestões quanto à forma e quanto à implementação da mudança. O responsável pelo plano deve ter acurada atenção na identificação de todos os grupos que tenham potencial interesse na organização e estimulá-los a “levantar a bandeira da mudança”. É de suma importância que a visão dos efeitos finais seja constantemente firmada nas mentes de todos os componentes e, para isso, o processo de comunicação tem que estar em estreita consonância com o desenvolvimento da forma de execução da mudança. Existe uma plena consciência de que a inércia permeia a organização, servindo como um freio nas tentativas de mudança. É preciso

vencer a resistência incentivando funcionários de todos os níveis a promover pequenas alterações de tal forma que crie uma sinergia em torno do objetivo maior.

Finalmente, a mudança guiada aflora de dentro da organização. Há um comprometimento tácito dos membros da organização que usam de sua experiência para reconfigurar práticas e processos mediante a implantação de novas idéias. Nesta abordagem, a possibilidade de mudança desperta o interesse dos membros da organização, que se motivam e aderem ao movimento da transformação organizacional.

Surge então a questão de selecionar uma dentre as três abordagens apresentadas, o que deve ser feito com a consciência de que qualquer uma delas tem potencial para criar problemas, gerando descontentamento e acirrada resistência às tentativas de mudança que serão levadas a efeito.

Kerber e Buono (2005) sugerem que sejam observados dois fatores que exercem influência na seleção da “melhor” abordagem: a complexidade do negócio e a incerteza sócio-técnica. Enquanto o primeiro remete ao grau de dificuldade em se entender a conformação da organização de um ponto de vista holístico (tamanho da organização, dispersão geográfica, interdependência e comportamento dos principais “stakeholders”), o segundo se refere à quantidade, natureza e capacidade de processamento da informação necessária ao processo decisório relacionado à mudança, e esta é função das ações a serem executadas. Se estas ações são facilmente determináveis, o grau de incerteza sócio-técnica pode ser considerado baixo e, em princípio, a mudança dirigida pode ser adotada. À medida que o grau de incerteza sócio-técnica cresce, o processo de seleção da abordagem mais aceitável para a implementação da mudança organizacional torna-se mais difuso.

No presente estudo, pode-se considerar que a incerteza sócio-técnica é baixa. Por outro lado, embora o tamanho da organização, sua dispersão geográfica e natureza das interdependências não sejam fatores que tragam maiores dificuldades na análise da atividade, pode-se dizer que as características dos “stakeholders” atribuem grau de complexidade significativo ao negócio. Em face deste fator – complexidade do negócio - Kerber e Buono sugerem que o processo de mudança organizacional seja conduzido de acordo com um planejamento detalhado para que se conquiste o apoio necessário à mudança.

Adicionalmente à complexidade do negócio e à incerteza socio-técnica, outros dois fatores têm influência na seleção da abordagem apropriada à mudança organizacional a ser efetuada: a capacidade de mudança da organização e a urgência da situação. Com relação à capacidade da organização para mudar, os seguintes aspectos devem ser avaliados (Kerber e Buono, 2005):

- a) a disposição dos agentes de mudança em assumir responsabilidades pela mudança organizacional;
- b) a existência da infra-estrutura de apoio às mudanças; e
- c) os recursos para levar a efeito a mudança.

Se a organização possui elevada capacidade de mudança, a mudança guiada tem boas condições de ser implementada, desde que a infra-estrutura seja adequada e os recursos apropriados estejam disponíveis

Já a urgência da situação se refere aos riscos associados com o ritmo da mudança. Se as circunstâncias indicarem um forte senso de urgência, provavelmente a mudança será executada de uma forma dirigida.

As condições estruturais e culturais do OGMO, associadas às características do meio-ambiente em que está inserido indicam que a mudança planejada, complementada por uma mudança dirigida em alguns dos aspectos da mudança, é a mais recomendada e um plano detalhado contendo cada uma das ações, objetivos a serem atingidos e medidas de desempenho devem ser elaborado.

Serão elencadas agora:

1. as ações necessárias à execução das tarefas críticas que, em última análise, levarão à consecução da estratégia estabelecida; e
2. as ações que tem por propósito corrigir as lacunas de desempenho identificadas.

4.4.1 AÇÕES PARA CUMPRIR AS TAREFAS CRÍTICAS

Com relação à tarefa de promover a formação profissional e o treinamento multifuncional do TPA, a primeira iniciativa é realizar um estudo de campo das operações portuárias de carga e descarga, para identificar a eficiência do trabalhador no exercício de suas atividades, considerando a variedade de cargas e a diversidade de equipamentos. Este estudo deve ser feito com o concurso de universidades ou instituições técnicas de reconhecida competência e seus produtos devem ser:

- a) uma análise qualitativa e quantitativa do desempenho do trabalhador na atividade produtiva;
- b) uma proposta de modificação da grade de cursos de formação, aperfeiçoamento e atualização de trabalhadores portuários mediante a inclusão de novos cursos, exclusão de cursos existentes ou, ainda, modificação do conteúdo programático de cursos em vigor, no sentido de atender as necessidades do operador portuário e aprimorar a mão-de-obra;

- c) a elaboração de um programa permanente de treinamento cujo propósito será o de garantir ao trabalhador condições de efetuar suas atividades com elevada produtividade e alto grau de segurança, possibilitando-lhe o aumento de renda e a preservação de sua integridade física e de seus companheiros.

Uma variável que deve ser levada em consideração como parâmetro para a intensificação do treinamento do trabalhador é a prancha média, ou seja, a quantidade de carga movimentada por unidade de tempo (ex: no caso de contêiner é o número de contêineres movimentados por hora; no caso de grânéis sólidos, toneladas por dia). Se esta cai, deve ser determinada qual a origem da causa: às condições meteorológicas, problema com equipamentos ou desempenho individual ou da equipe. A queda no desempenho, por exemplo, pode ser decorrente da falta de prática no manuseio de determinado equipamento ou desconhecimento do processo utilizado na movimentação de carga. Caracteriza-se, pois, a necessidade de ministrar o adestramento apropriado de modo a eliminar a causa identificada.

Os recursos para essas iniciativas podem vir do FDEPM tendo em vista que o inciso VII do artigo 3º do Decreto nº 968\93, que regulamenta o Decreto-lei que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, estabelece que o fundo, com vistas ao desenvolvimento do ensino e aperfeiçoamento profissional do pessoal da Marinha Mercante e das demais atividades correlatas, em todo território nacional, será aplicado:

VII - na celebração de contratos para serviços ou no pagamento de profissionais especializados de qualquer categoria funcional, de acordo com a lei, no sentido de promover a formação e o aperfeiçoamento técnico-profissional do pessoal da Marinha Mercante;

A tarefa de zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança do trabalho deve ser conduzida com referência nas diversas normas regulamentadoras (NR) emitidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). As ações para a consecução desta tarefa se iniciam com o registro do SESSTP, cuja atuação terá como base a NR-29, mencionada anteriormente, e a NR-4 que complementa as informações e atribuições do serviço especializado em engenharia de segurança e medicina do trabalho. Uma vez regularizada a situação, o Coordenador do SESSTP deve elaborar, implementar e atualizar o PPRA, que é parte integrante do conjunto mais amplo das iniciativas do OGMO no campo da preservação da saúde e da integridade física dos trabalhadores, buscando articulá-lo com o PCMSO.

Embora essas medidas não esgotem as iniciativas no campo da segurança e saúde do trabalho portuário, elas representam os primeiros passos de um programa mais amplo de gestão de segurança, meio-ambiente e saúde, que convém seja instalado. Uma das mais

importantes ações subsequentes à implementação do PPRA e do PCMSO é a elaboração de procedimento interno para classificação, investigação, análise, documentação e divulgação de acidentes, doenças ocupacionais, incidentes com alto potencial que possam ocorrer durante as atividades características do trabalho portuário. Fruto deste procedimento, será possível desenvolver ações para minimizar riscos e evitar ocorrências similares, por meio da eliminação das causas identificadas.

O coordenador do SESSTP deve, anualmente, promover uma análise global do desempenho das atividades de segurança e saúde do trabalho e propor ações decorrentes dessa análise.

A tarefa de desenvolver um programa de incentivo ao cancelamento do registro e de antecipação de aposentadoria só pode ser realizado em estreita coordenação com os Sindicatos de Operadores Portuários e os Sindicatos das diversas categorias, uma vez que cabe a essas entidades representativas a negociação dos detalhes do plano de desligamento a ser implementado. O Conselho de Supervisão também deve ter ampla participação, tendo em vista o impacto que a saída de trabalhadores poderá gerar e a atribuição do Conselho de estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade de acesso ao registro de trabalhadores. Ao OGMO caberá basicamente as tarefas de fornecer os dados relativos à mão-de-obra necessária à realização das operações portuárias, em termos quantitativos e qualitativos, e de divulgação das peculiaridades e detalhes do plano, mantendo a classe trabalhadora amplamente informada. Avulta a importância dos trabalhos no campo da estatística, para produzir informações a partir dos dados coletados, e na área da comunicação, para que não se dêem chances à deturpações quanto a finalidade da ação em execução.

A tarefa de administração do fornecimento de mão-de-obra – leia-se escalção – exige cuidadosa atenção na seleção dos critérios utilizados no modelo utilizado como base da escalção de mão-de-obra em sistema de rodízio, previsto na legislação em vigor. Se percebido como “injusto”, pode provocar reações cujas conseqüências são difíceis de prever.

A escalção da mão de obra deve ser feita com foco nas diretrizes estabelecidas na Convenção 137 e Resolução 145, ambas da OIT. Devem ser estabelecidos critérios que promovam a assiduidade do trabalhador no local de escalção e valorizem sua dedicação ao serviço e, ao mesmo tempo, permitam uma distribuição justa de renda. Esta é fruto do tipo de carga movimentada, da função desempenhada pelo TPA e do dia (dia útil ou fim de semana) e horário do turno (diurno ou noturno). Concomitantemente, o sistema de escalção deve garantir ao empregador a mão-de-obra de que necessita para a rotação rápida dos navios ou, havendo escassez de trabalhadores, parcela equitativa. Todos os procedimentos devem ser

consolidados em Manual de Procedimentos Internos e, antes de serem implantados, devem ser submetidos aos sindicatos dos Operadores Portuários, aos sindicatos das categorias e ao Ministério do Trabalho para serem validados e aprovados. Um plano de divulgação deve ser preparado para informar ao trabalhador as mudanças, vantagens e benefícios decorrentes de sua introdução e dirimir as dúvidas que, certamente, surgirão.

Um aspecto fundamental para que o processo de escalção seja bem sucedido reside na seleção do pessoal designado para receber e processar as requisições, preparar o sistema para a atividade de escalção e efetuar a escalção propriamente dita. O sistema deve, na medida do possível, ter elevado grau de automação e permitir ampla interação com o usuário (TPA), de modo a reduzir a participação humana e a possibilidade de erros. Evidencia-se aqui o amplo emprego de tecnologia da informação (TI) para a consecução desta tarefa.

Finalmente, a tarefa de imposição da disciplina no trabalho portuário será realizada a partir da elaboração de norma interna ao OGMO, na qual serão detalhados os procedimentos a serem observados na aplicação de penalidades disciplinares. Essas normas devem observar os preceitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório para evitar forte demanda judicial contra o OGMO.

4.4.2 AÇÕES PARA CORRIGIR AS LACUNAS DE DESEMPENHO

De acordo com Galbraith (2002) a mudança do desenho da organização é um processo contínuo e não um evento simples, que uma vez conduzido cesse instantaneamente. As mudanças que são efetivadas visam a corrigir o que não está funcionando da maneira mais aceitável, mas devem ser sempre conduzidas com os olhos voltados para o futuro mais distante, no ambiente em que a organização estará operando.

Definida a estratégia, o autor sugere que seja determinada a estrutura formal que melhor favoreça a sua execução. No capítulo 4, o diagnóstico mostrou que faltava à organização formal a desejável congruência com as tarefas críticas. No entanto, registre-se que a estrutura funcional é perfeitamente aceitável para a consecução da estratégia do OGMO, pelas características da atividade por ele desenvolvida. Porém, para que haja mais eficiência na execução das diversas tarefas críticas, urge definir, com clareza e precisão, as funções e as atribuições dos gerentes funcionais. Uma vez adotada essa medida, os processos vertical e lateral (horizontal) que permeiam a estrutura organizacional se mesclarão de forma harmônica e eficaz. Mais adiante esta questão será abordada pontualmente.

Uma modificação que pode trazer resultados mais positivos é a substituição do atual modelo de governança corporativa por outro com base no modelo colegiado. Este, mais

apropriado para uma entidade com poucos constituintes apresenta como maior vantagem, maior rapidez no processo decisório (ver figura 11)

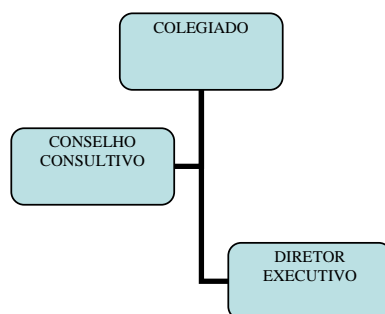


Figura 11

O setor de ensino e treinamento tem que ter seu grupo de empregados reajustado de forma a dar continuidade nas atividades hoje executadas regularmente e estar pronto a realizar a ação concernente à tarefa de promover a formação profissional e o treinamento multifuncional do TPA, acima descrita. O encarregado do setor deve manter estrita ligação com operadores portuários, sindicatos laborais e centros de excelência aptos a conduzir os estudos mencionados anteriormente. Os entendimentos horizontais com os supervisores de operações dos diversos portos e com o setor da segurança do trabalho têm que ser intensificados de modo a:

- identificar funções para as quais falem trabalhadores qualificados
- verificar se a causa dos acidentes de trabalho analisados têm origem no desempenho ou na falta de melhor preparo do trabalhador.

O SESSTP deve, após ser registrado, ter seu coordenador designado. A ele caberá o preparo de um Plano de Ação que contemple as atribuições previstas nas normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

No que tange à tarefa de administração de fornecimento de mão-de-obra, a redução do quantitativo de pessoal envolvido nas atividades de requisição e escalação só poderá ser efetivado caso seja introduzido novo sistema de rodízio com base nos requisitos já

mencionados e que o processo de escalção em si rompa com o paradigma centenário que o caracteriza⁹.

Em termos da organização formal deve ser avaliada:

1. a criação de uma Gerência de Tecnologia da Informação com divisões responsáveis pelo:
 - desenvolvimento e manutenção de aplicativos (software); e
 - gerenciamento de redes (hardware) e gestão de segurança da informação.
 O desenvolvimento dos vários aplicativos necessários à gestão da mão-de-obra – em todos os seus aspectos: escalção, saúde e segurança do trabalho – deve ser efetuado segundo uma abordagem sistêmica, à luz da interdependência dessas funções.
2. a contratação de uma Assessoria de Comunicação com a finalidade de montar um Plano de Comunicação que contemple o fluxo de informações internas e entre o OGMO e seus “stakeholders”.

Finalmente, em relação à estrutura, o Gerente de Operações deve ter seu nome alterado para Gerente de Operações, Segurança, Meio-ambiente e Saúde (O-SMS).

A inexistência de alinhamento entre recursos humanos e tarefas críticas será corrigido à medida em que as funções, responsabilidades e perfis do pessoal a ser contratado sejam estabelecidos. Com esse conjunto de informações será possível montar um Plano de Cargos e Salários (PCS) que tem relevância para a motivação do pessoal.

O aspecto de maior dificuldade para que o desempenho do OGMO apresente sensível melhoria reside na cultura organizacional. Segundo Burke (2008), não se muda cultura tentando mudar cultura. Conforme mencionado anteriormente, hão que ser alterados os comportamentos que levarão a mudanças de atitudes e, finalmente de valores. O resultado disso se materializará na formação de uma nova cultura. O foco de todas as ações voltadas para esse fim deve estar nos comportamentos desejados, que gradualmente influenciarão a cultura. É o que recomenda Burke.

Mais uma vez, ressalta-se a importância de bem comunicar o que será realizado e como a linha de ação adotada será conduzida para se atingir os fins colimados.

Os dois conjuntos de ações acima definidos não representam em hipótese alguma a melhor maneira de solucionar o problema organizacional detectado pelo processo de diagnóstico realizado de acordo com o modelo da Congruência. Eles nada mais são do que o resultado da

⁹ Trata-se do trabalho “cantado”. O escalador informa de viva voz os serviços ofertados, descrevendo nome do navio, operador portuário, tipo e quantidade da carga e outros dados pertinentes e abre as vagas aos trabalhadores que se voluntariam ou não para as mesmas.

aplicação de um processo lógico para correção de rumos e aprimoramento do desempenho organizacional que, em última análise, é o que se pretende atingir.

No que concerne ao desenvolvimento de soluções, resta definir um modelo a ser seguido na implementação da mudança planejada. Ford e Greer (2005) sugerem três modelos distintos¹⁰, todos com cinco fatores comuns. O primeiro fator é relacionado às atividades de planejamento (“Action Planning” - AP) necessárias à implementação da mudança organizacional. O segundo fator diz respeito ao desenvolvimento de novos comportamentos em substituição às antigas práticas (“Skills Development” - SD). Um terceiro fator o alinhamento entre incentivos e recompensas para promover os comportamentos necessários à condução da mudança pretendida (“Incentives” – I). O quarto fator a monitoração ou acompanhamento dos resultados encontrados (“Monitoring & Control” – M) e adoção de medidas corretivas. Finalmente, o quinto fator (variável dependente), o resultado com o respectivo grau de sucesso atingido (“Implementation Success” – IS).

Com base nos estudos dos autores, o modelo M3 - ver figura 12 - sugere o caráter seqüencial do processo de mudança, o que estaria em consonância com a noção de que o ritmo de mudança é relevante quando se trata da implementação da mudança. A par deste aspecto, o modelo em questão coloca o planejamento das ações – variável AP - como ponto de partida do processo e os resultados apresentados mostram que esta variável exerce influência positiva nas outras três variáveis de execução (SD, I e M). Por estas razões, sugere-se que seja este o modelo a nortear a implementação da mudança planejada.

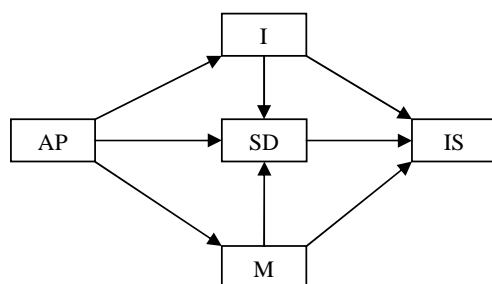


FIGURA 12

¹⁰ M1 – Modelo de efeitos diretos; M2 – processo de mudança de segunda ordem; M3 – Modelo de processo seqüencial de mudança

Entender o que é mudança planejada e os seus componentes é condição “sine qua non” para que os responsáveis pela consecução dos objetivos estratégicos de uma organização possam implementar as mudanças que se façam necessárias.

CONCLUSÃO

Mudança é algo intrinsecamente relacionado ao ser humano. Ela não só é necessária, como muitas vezes torna-se essencial para garantir a sobrevivência. Não poderia ser diferente com as organizações, uma criação humana.

Se uma organização, construída para atender a um propósito (Missão), apresenta um desempenho deficiente, algo precisa ser feito para garantir a sua sobrevivência; mudanças devem ser implementadas para ajustar a organização às transformações ambientais. Mas é necessário identificar as causas e os efeitos que caracterizam a queda de desempenho organizacional para que se possa estabelecer “O QUE” mudar e “COMO” mudar.

No entanto, essa identificação do binômio causa \Leftrightarrow efeito em organizações é difícil de efetuar em função da vasta quantidade de variáveis envolvidas, muitas das quais não se pode controlar.

Esse é o desafio que enfrenta aquele que se propõe a analisar algo tão complexo como uma organização, que tem inserida em si uma multiplicidade de aspectos, dos domínios técnico e humano, que se amalgamam e influenciam o desempenho global da organização. Para tornar exeqüível essa tarefa, há que se fazer uso de um instrumento que facilite a compreensão das várias dimensões que compõem uma organização. Este instrumento é o modelo organizacional que, por definição, nada mais é do que uma representação para mostrar a aparência de alguma coisa. Segundo Burke (2008), a representação de uma organização é, com freqüência, metafórica, por natureza. Prosseguindo, o autor registra que uma das metáforas mais empregadas é a do organismo que permite descrever a organização como um sistema aberto.

O modelo organizacional permite:

- a classificação dos dados concernentes à organização, de acordo com categorias estabelecidas, facilitando a posterior interpretação;
- o melhor entendimento da organização;
- a definição de linhas de ação voltadas para a mudança.

Porém, um modelo organizacional, por ser uma simplificação da organização que ele representa, traz limitações que têm que ser consideradas quando se decide empregá-lo como instrumento de análise.

Este trabalho teve como propósito investigar o uso do modelo da Congruência, de Nadler e Tushman para diagnosticar o Órgão Gestor de Mão-de-Obra dos portos do Rio de Janeiro e propor soluções para os problemas identificados. Este modelo foi selecionado, não por ser o

melhor, ou o mais completo, ou, ainda, o de mais simples utilização. Sua seleção se baseou em requisitos consistentes:

- é um modelo suficientemente completo que abrange aspectos relevantes da organização;
- é abrangente, de forma tal que os dados coligidos cobrem vasta gama de informações importantes;
- o autor é familiarizado com a abordagem sistêmica utilizada na análise organizacional.

O desenvolvimento do trabalho mostrou que o modelo atende o fim a que se destina desde que aqueles que o utilizam sigam a metodologia proposta pelos autores. É perfeitamente possível notar que à medida que se avança no processo de diagnose, em consonância com os passos sugeridos, os problemas que afetam a organização e as tarefas que têm que ser realizadas para cumprir as estratégias voltadas para o atendimento da missão e da visão de futuro tornam-se mais claros. Ao se proceder à verificação de congruência entre as outras três grandes dimensões componentes do modelo e as tarefas críticas constata-se possíveis relações causais entre a deficiência no desempenho organizacional e aspectos relacionados a cada uma das dimensões sob exame. O que o modelo não proporciona é uma gradação, ou hierarquização, dos fatores identificados que contribuem mais significativamente para a queda de desempenho.

Finalmente, a proposta de ações para o cumprimento das tarefas críticas e para a solução da falta de alinhamento entre o conjunto de tarefas críticas e as dimensões cultural, estrutural e pessoal componentes do modelo pode ser elaborada, observando-se uma lógica com os passos que antecedem a esta etapa.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Luis Gustavo Nascimento de. Estivadores do Rio de Janeiro: um século de presença na história do movimento operário brasileiro. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2003.

BRASIL. Decreto Nº 9.078 - de 3 de novembro de 1911. Approva o regulamento para a Inspectoria Federal de Portos, Rios e Canaes. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=55477>. Acesso em: 18 de maio de 2008.

_____. Decreto-Lei nº. 6.166, de 31 de dezembro de 1943. Dispõe sobre a reorganização do Departamento Nacional de Portos e Navegação (D.N.P.N.), que passa a denominar-se Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (D.N.P.R.C.), e dá outras providências. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=16146>. Acesso em: 18 de maio de 2008.

_____. Lei Nº 4.213, de 14 de fevereiro de 1963. Reorganiza o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais dando-lhe a denominação de Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, disciplina a aplicação do Fundo Portuário Nacional e dá outras providências. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114256>. Acesso em: 18 de maio de 2008.

_____. Lei Nº 6.222, DE 10 de julho de 1975. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. PORTOBRÁS, dispõe sobre a extinção do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN e dá outras providências. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=205225>. Acesso em 22 de maio de 2008.

_____. Decreto-lei Nº 5, de 4 de abril de 1966. Estabelece normas para a recuperação econômica das atividades da Marinha-Mercante, dos Portos Nacionais e da Rêde Ferroviária Federal S.A. e dá outras providências. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=189706>. Acesso em 22 de maio de 2008.

_____. Decreto Nº 1.574, de 31 de julho de 1995. Promulga a convenção nº 137, da Organização Internacional do Trabalho, sobre as Repercussões Sociais dos Novos Métodos de Manipulação de Cargos nos Portos, assinada em Genebra, em 27 de junho de 1973. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=141665>. Acesso em: 23 de maio de 2008.

- BURKE, W. Warner. "Organization Change: Theory and Practice". Sage Publications, 2008.
- BURKE, W. Warner e LITWIN, George H. "A Causal Model of Organizational Performance and Change", Journal of Management, Vol 18, nº 3, p.523-545, 1992.
- CAMERON, Esther e GREEN, Mike. "Organizational Change. In: _____. "Making Sense of Change Management: A Complete Guide to the Models, Tools and Techniques of Organisational Change". London, 2004. Cap. 3, p. 85-120.
- EDIVAR, Francisco Carvalho. Trabalho no porto: Considerações sobre a relação entre portuário e gestor. Consultor Jurídico, São Paulo, 28 de julho de 2007. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/57998,1>. Acesso em: 24 de maio de 2008.
- FELKINS, P.K., CHAKIRIS, B.J. e CHAKIRIS, K.N. "Change Management: a Model for Effective Organizational Performance". Productivity Press, Portland, 1993.
- FORD, Matthew W e GREER, Bertie M. Implementing Planned Change: An empirical Comparison of theoretical Perspectives", Mid-American Journal of Business, p. 59 – 69. Fall 2005
- FREITAS, Juarez. CAP – Conselho de Autoridade Portuária: Instrumento de participação democrática e de desenvolvimento. Comissão Portos, 2005. Disponível em http://www.comissaoportos.com.br/comissao/publ_outras.asp. Acesso em 25 de maio de 2008.
- GALBRAITH, Jay R. "Designing Organizations: Na Executive Guide to Strategy, Structure, and Process". San Francisco, Jossey-Bass, 2002.
- GOULARTI, Alcides F. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 3 (31), p. 455-489, dez. 2007. Disponível em www.eco.unicamp.br:8888/seer/ojs/include/getdoc.php?id=471&article=362&mode=pdf. Acesso em: 18 de maio de 2008.
- HATCH, Mary Jo and CUNLIFFE, Ann. "Organization Theory: modern, symbolic and postmodern perspectives". Oxford: Oxford Press, 2006.
- HOWARD, Ann et al. Diagnosis for Organizational Change: Methods and Models". New York, Guilford Press, 1994.
- KERBER, Kenneth e BUONO, Anthony F. Rethinking Organizational Change: Reframing the Challenge of change Management. Organization Development Journal; Fall 2005; 23, 3; ABI/INFORM Global.
- MOTTA, Paulo Roberto. Transformação Organizacional: A teoria e prática de inovar. Qualitymark Ed., 2001.

NADLER, David e Tushman, Michael. “Competing by Design. The Power of Organizational Architecture”. Oxford University Press, New York, 1997

NADLER, David, GERSTEIN, Marc e SHAW, Robert. “Arquitetura Organizacional”. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1994.

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. Modernização dos Portos, 3ª ed. São Paulo, Aduaneiras, 2000.

SILVA, Fernando Teixeira da. Sociabilidade Operária e a Teoria das Massas Isoladas: os Portuários em Perspectiva Internacional. In II Jornada Nacional de História do Trabalho, Santa Catarina, set. 2004. Disponível em <http://www.labhstc.ufsc.br/jornada/textos/teixeira%20da%20silva.doc>. Acesso em 12 de julho de 2008.

SZAMOSI, Leslie T. “Development of a Measure to Assess Organizational Change”, Journal of Organizational Change, Vol.15 nº 2, p. 184-201, MCB UP, 2002.

TUSHMAN, Michael L. e O'REILLY III, Charles A. “Managerial Problem Solving: A Congruence Approach”, chapter 4. Boston, Harvard Business School Press, 1997, p.57-98.

UNCTAD. Evolution of Brazilian Port Legislation, New York and Geneva, 1999. 21p.

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Questionário para Operadores Portuários

Apêndice B – Questionário para empregados do OGMO

APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO OGMO I

1. PROPÓSITO

Este questionário tem como propósito contribuir para a elaboração de um diagnóstico do Órgão Gestor de Mão-de-Obra dos portos do Rio de Janeiro, Sepetiba e Forno. A par desse aspecto, as informações coletadas serão usadas como subsídio na dissertação de Mestrado que estou desenvolvendo.

O que se pretende é estabelecer até que ponto o OGMO cumpre sua missão de forma eficiente e identificar aspectos passíveis de melhoria. Nesse sentido, sua contribuição é fundamental para que possam ser identificadas as deficiências que você, na qualidade de cliente, julga existirem no âmbito dessa organização.

2. COMPOSIÇÃO E INSTRUÇÕES

Este questionário é constituído de 09 perguntas. Procure respondê-las da forma mais sucinta e precisa possível. Responda nos espaços entre as perguntas, salve o arquivo cujo nome deve ser: QUEST_{NOME DA OPERADORA}. Exemplo:

QUEST_TRIUNFO.DOC

Após salvar, encaminhe para lriquet@ogmorj.com.br.

DESDE JÁ, GRATO PELA SUA PARTICIPAÇÃO!

LUCIANO FABRICIO RIQUET FILHO

QUESTIONÁRIO

- 1 - O desempenho do OGMO é satisfatório? {SIM / NÃO. Por que?}
- 2 - Qual é, em sua opinião, a principal falha do OGMO no que diz respeito ao desempenho daquele órgão gestor?
- 3 - O que o OGMO não faz, que deveria fazer?
- 4 - O OGMO cumpre as tarefas que lhes são afetas? Poderia melhorar? Como?
- 5 - Em que consiste o relacionamento desta operadora com o OGMO? Como você definiria a qualidade deste relacionamento? {descrever as interações existentes com o OGMO, EX: requisição, escalção, pagamento, resolução de problemas, etc}
- 6 - Você considera que o OGMO foi um avanço nas relações Capital – Trabalho? {Sim/Não/Por que}
- 7 - Qual ou quais são as principais deficiências do TPA? Especifique por categoria.
- 8 - O que você considera necessário mudar no OGMO, do ponto de vista do cliente?
- 9 - Qual o destino que o senhor vislumbra para o OGMO em futuro breve? Por que?

APÊNDICE B

QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO OGMO

1. PROPÓSITO

Este questionário tem como propósito contribuir para a elaboração de um diagnóstico do Órgão Gestor de Mão-de-Obra dos portos do Rio de Janeiro, Sepetiba e Forno. A par desse aspecto, as informações coletadas serão usadas como subsídio na dissertação de Mestrado que estou desenvolvendo.

O que se pretende é estabelecer até que ponto o OGMO cumpre sua missão de forma eficiente e identificar aspectos passíveis de melhoria. Nesse sentido, sua contribuição é fundamental para que possam ser identificadas as deficiências que você julga existirem no âmbito dessa organização.

2. COMPOSIÇÃO E INSTRUÇÕES

Este questionário é constituído de 12 perguntas. Procure respondê-las da forma mais sucinta e precisa possível. Responda nos espaços entre as perguntas, salve o arquivo cujo nome deve ser: QUEST_{NOME DO SETOR}. Exemplo:

QUEST_MEDICINA.DOC

Após salvar, encaminhe para lriquet@ogmorj.com.br. Favor devolver até 07 de maio.

DESDE JÁ, GRATO PELA SUA PARTICIPAÇÃO!

LUCIANO FABRICIO RIQUET FILHO

QUESTIONÁRIO

- 1 – Qual o nome de seu setor e que tarefas lhe são atribuídas?
- 2 - Quais as necessidades que você têm para cumprir sua(s) tarefa(s)? Elas são atendidas? O que falta?
- 3 - Quais são as metas estabelecidas para o seu setor? Como são mensurados os índices de desempenho de seu setor?
- 4 - Você se sente motivado para executar suas tarefas? (sim/não) Por que?
- 5 - Você poderia fazer um esboço da estrutura organizacional do OGMO? { Faça um esboço da estrutura como você hoje a vê, indicando quem está acima e quem está abaixo dentro da hierarquia do OGMO }
- 6 - Voce acha que a atual estrutura é a ideal para realizar sua tarefa?
- 7 - Como você acha que deveria ser a estrutura ideal?
- 8 - Você acredita que falta coordenação entre as várias seções do OGMO? Quais são os indícios?
- 9 - Em que medida a cultura do meio dificulta a sua tarefa?
- 10 – Você acha que o OGMO cumpre as tarefas que lhes são afetas? Poderia melhorar? Como?
- 11 - O que o OGMO não faz, que deveria fazer? (responda apenas no que diz respeito à sua área de atuação)
- 12 - Você acredita que falta coordenação entre as várias seções do OGMO? Quais são os indícios?