

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

ARION AUGUSTO NARDELLO NASIHGIL

**A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS BRASILEIROS E O TRABALHADOR
PORTUÁRIO: IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS**

**CURITIBA
2015**

ARION AUGUSTO NARDELLO NASIHGIL

**A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS BRASILEIROS E O TRABALHADOR
PORTUÁRIO: IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), na linha de pesquisa Estado, Atividade Econômica e Desenvolvimento Sustentável, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter

CURITIBA

2015

ARION AUGUSTO NARDELLO NASIHGIL

**A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS BRASILEIROS E O TRABALHADOR
PORTUÁRIO: IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter
Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR

Examinador: Prof. Dr. Marco Antônio César Villatore
Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR

Examinador: Prof. Dr. Luiz Eduardo Gunther
Programa de Mestrado em Direito da UNICURITIBA

Examinador: Prof. Dr. Martinho Martins Botelho
Programas de Especialização da PUCPR

Curitiba – PR, em 24 de Março de 2015.

À Deus, Senhor da minha vida.
Aos meus pais, alicerces da minha existência.
À Karina, dona do meu coração.

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho e a conclusão do meu Curso de Mestrado, algumas pessoas foram fundamentais, às quais dedico este espaço como singelo agradecimento.

Em primeiro lugar, agradeço à Deus, por tudo o que sou, que tenho e que conquistei no decorrer destes dois anos. Pelo dom da vida, pela saúde e pela oportunidade e capacidade à mim concedidas para enfrentar e vencer tão árdua batalha. Pela proteção em minhas viagens à Curitiba e por me iluminar, guiar e conduzir sempre que precisei.

Ao meu pai, Oscar Estanislau Nasihgil, pelo exemplo de homem e operador do Direito, o qual me serve de espelho e incentivo para enfrentar as desavenças e buscar a justiça em todos os dias da minha vida. Igualmente, por todo o patrimônio moral e ético que me concedeu, além do apoio financeiro para a realização deste curso e a compreensão nos diversos momentos em que me ausentei de nosso escritório para me dedicar à vida acadêmica.

À minha mãe, Silvana Nardello Nasihgil, matriz da minha alma, pela retidão com que me educou, deixando sua vida em segundo plano para me fazer um homem de valores, preocupado com os anseios da sociedade e interessado no bem comum, motivos que me levaram à busca pelo Direito. Da mesma forma, pelas palavras de carinho, pelos momentos de ternura e pelas madrugadas de companhia, que me incentivaram a seguir em frente e não desistir diante das dificuldades por mim enfrentadas.

Ao meu orientador, Professor Doutor Luís Alexandre Carta Winter, pelos nortes apontados e pela compreensão das minhas limitações. Mesmo nos momentos em que este trabalho parecia impossível de ser realizado, confiou em minha capacidade e me guiou para o melhor caminho.

Ao Professor Doutor Martinho Martins Botelho, o qual tive o prazer de conhecer em minha Especialização em Direito, Logística e Negócios Internacionais perante a Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pelo auxílio na escolha do tema e pelas importantes contribuições a este trabalho.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pelos ensinamentos jurídicos e pelos princípios éticos em mim acrescidos. Especialmente, aos Professores Doutores Marco Antônio César Villatore, Francisco Carlos Duarte, Luiz Alberto Blanchet e, mais uma vez, ao meu orientador Luís Alexandre Carta Winter, os quais me permito chamar de amigos, pois foram referência na minha caminhada e certamente marcarão minha vida acadêmica para sempre.

Às secretárias acadêmicas, Eva Curelo e Daiane Kuster, pelos diversos auxílios prestados, sempre com a máxima cortesia e atenção, especialmente quando, há 600 quilômetros de distância de Curitiba, necessitei de sua ajuda.

À minha namorada, Karina Domingues da Luz, pela compreensão das minhas ausências e pelo amoroso incentivo. Por ter aberto mão da minha companhia, entendendo a importância deste trabalho, e me estimulado quando este parecia inviável. Comemorou comigo cada etapa concluída desta pesquisa e me apoiou em todos os seus momentos, exercendo com perfeição o papel de melhor amiga e fonte inesgotável de amor.

Ao meu tio Naim Nasihgil Filho e às minhas tias Miriam Maciel Nasihgil, Odete Maria Centenaro e Fátima Nardello, os quais me acolheram em seus lares durante minhas semanais viagens para a capital paranaense com o intuito de realizar este curso.

Ao meu pequeno felino, Tônico, que durante toda a escrita deste trabalho, me fez agradável companhia. Nas madrugadas cansadas, era ele quem estava ao meu lado, seja apenas como companheiro, seja dando e recebendo carinho.

Por fim, à todos os amigos que fizeram parte da minha vida nesta caminhada, especialmente aqueles que comigo compartilharam conhecimento, seja através de discussões, debates, organização de seminários ou na escrita conjunta de artigos e trabalhos acadêmicos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
AP	Administração do Porto
APO	Administração do Porto Organizado
APPA	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CBD	Companhia Brasileira de Dragagem
CLL	Comissões de Levantamento Local
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMM	Comissão de Marinha Mercante
CSTM	Conselho Superior do Trabalho Marítimo
DEPRC	Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DTM	Delegacia do Trabalho Marítimo
ESPO	European Sea Ports Organization
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIRJAN	Fundação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
GEMPO	Grupo Executivo para Modernização dos Portos
INPH	Instituto Nacional de Pesquisa Hidroviária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ITMMA	Institute of Transport and Maritime Management Antwerp
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MMO	Montante de Mão de Obra
MP	Medida Provisória
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MVOP	Ministério da Viação e Obras Públicas
NR	Norma Regulamentadora
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGMO	Órgão Gestor de Mão de Obra
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PND	Programa Nacional de Desestatização
PORTOBRÁS	Empresa de Portos do Brasil
SUNAMAM	Superintendência Nacional de Marinha Mercante
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
TPA	Trabalhador Portuário Avulso
TUP	Terminal de Uso Privado
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

RESUMO

O presente estudo tem como finalidade analisar os impactos socioeconômicos da modernização dos portos brasileiros iniciada com a promulgação da Lei nº 8.630, de 25 de Fevereiro de 1993, especialmente em sua esfera laboral. Para tanto, realiza-se primeiramente uma abordagem histórica e uma definição dos principais fatores utilizados na pesquisa, tais como a conceituação de alguns termos portuários e a análise das modalidades de trabalho portuário e seu órgão de regulamentação. Delimitado o tema da pesquisa e definidos os seus instrumentos, passa-se à análise econômica da modernização do setor, demonstrando-se, através de dados estatísticos, análises textuais e com a aplicação do método dedutivo, que o incremento econômico nacional foi intenso, com o crescimento dos índices de desenvolvimento e uma maior participação do país no cenário global de movimentação de mercadorias. Por derradeiro, realiza-se uma análise social, sob o enfoque laboral, da modernização dos portos. Como resultado, se observa um avanço considerável nos indicadores de desemprego e a precarização do trabalho portuário avulso, com a redução de direitos trabalhistas. Apresenta-se, então, como sugestão para o problema, a valorização do trabalhador portuário, especialmente através da capacitação profissional, da melhoria na remuneração, da inclusão de benefícios sociais nos contratos laborais e de maior atenção à saúde e segurança do trabalho portuário.

Palavras-chave: Direito Portuário. Trabalhador Portuário Avulso. Modernização. Impactos Socioeconômicos. Globalização.

ABSTRACT

This study aims to analyze the socioeconomic impacts of the modernization of Brazilian ports began with the enactment of Law nº 8.630, from February 25, 1993, especially in its labor area. Therefore, applies primarily a historical approach and a definition of the main factors used in the research, such as the concept of some port terms and the analysis of port working arrangements and their regulatory authority. Delimited the research theme and set out their instruments, the study passes to the economic analysis of the sector's modernization, showing up, through statistical data, textual analysis and the application of the deductive method, that national economic growth was intense, increase of development indices and greater participation of the country on the global stage of moving goods. For last, is carried out a social analysis, under the employment focus, of the modernization of ports. As a result, observes a considerable advance in unemployment indicators and the precariousness of temporary port work, with the reduction of labor rights. The study presents then as a suggestion to the problem, the appreciation of the port workers, especially through vocational training, from improvements in payment, including social benefits in labor contracts and greater attention to the health and safety of port work.

Key-words: Port Law. Temporary Port Worker. Modernization. Socioeconomic Impacts. Globalization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. O DIREITO PORTUÁRIO: HISTÓRICO, CONCEITUAÇÃO E A ÓTICA LABORAL.....	5
1.1. Evolução Histórica.....	5
1.2. O Porto Organizado	13
1.2.1. Área do Porto Organizado.....	15
1.2.2. Administração Portuária	15
1.2.3. Operação e Operador Portuários	16
1.3. O Trabalhador Portuário.....	17
1.3.1. Modalidades de Trabalho Portuário	20
1.3.1.1. Capatazia	21
1.3.1.2. Estiva.....	21
1.3.1.3. Conferência de carga	22
1.3.1.4. Conserto de Carga	23
1.3.1.5. Vigilância de Embarcações	24
1.3.1.6. Bloco	25
1.3.1.7. Multifuncionalidade	26
1.3.1.8. Demais Categorias de Trabalhadores	28
1.4. O Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO).....	30
1.4.1. Cadastro e Registro dos Trabalhadores Portuários Avulsos	34
1.4.2. Rodízio	35
1.4.3. Cooperativas de Trabalho Portuário.....	37
1.5. Princípios Aplicáveis ao Trabalho Portuário	38
1.5.1. Princípio Negocial	39
1.5.2. Princípio Publicista	40
1.5.3. Princípio da Restrição do Trabalho	41
1.5.4. Princípio da Equidade	41
1.5.5. Princípio da Multifuncionalidade.....	42
1.5.6. Princípio da Modernização	42
1.5.7. Demais Princípios	43
2. A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS E SEU IMPACTO ECONÔMICO.....	46
2.1. Evolução Legislativa.....	46
2.1.1. Legislação Básica do Direito Portuário.....	52
2.1.2. Legislação Conexa ao Direito Portuário	53
2.1.3. Legislação Correlata ao Direito Portuário.....	54
2.1.4. Legislação Análoga de Direito Portuário	55
2.2. Principais Instrumentos Legislativos	55
2.2.1. A Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93)	55
2.2.2. A Nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013)	60
2.2.3. Lei nº 9.719/98	65
2.2.4. Regulamentação Internacional.....	66
2.3. Das Condições de Trabalho dos Portuários	69

2.4. Principais Portos Públicos Brasileiros	72
2.4.1. Porto de Santos.....	72
2.4.2. Porto de Itaguaí.....	74
2.4.3. Porto de Paranaguá	76
2.4.4. Porto de Rio Grande.....	77
2.4.5. Porto de Suape	80
2.5. Principais Portos Privados Brasileiros	82
2.5.1. Porto do Pecém.....	83
2.5.2. Portonave	85
2.5.3. Porto de Itapoá.....	86
 3. A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS FRENTE AO TRABALHADOR PORTUÁRIO	 89
3.1. A Modernização dos Portos <i>Versus</i> a Questão Social	89
3.1.1. O Princípio da Vedação do Retrocesso Social.....	91
3.1.2. A Questão Social no Período Pós-Modernização	96
3.2. A Modernização dos Portos e a Precarização do Trabalho.....	100
3.2.1. O Desemprego	100
3.2.2. A Precarização do Trabalho	105
3.2.3. A Flexibilização do Trabalho Portuário como Solução	115
3.3. Uma Solução Eficaz: a Valorização do Trabalhador Portuário	120
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 123
 REFERÊNCIAS.....	 128

INTRODUÇÃO

Não é de hoje o fascínio do homem pelo mar. As primeiras embarcações, navegações e cruzadas remontam a tempos imemoriais. O comércio marítimo, a construção de navios e o estabelecimento de rotas de navegação foram substanciais para a existência e o desenvolvimento de diversas civilizações desde o início da humanidade.

Registros históricos dão conta de que, já naquela época, a tripulação destas embarcações, após longos e cansativos dias em alto mar, ao atracar nos portos de destino, com o intuito de gozarem merecido descanso e recomporem suas energias para novamente suportarem uma extensa e penosa viagem no trajeto de volta, repassavam o carregamento e o descarregamento das mercadorias a outros trabalhadores, os quais ficavam a postos nas faixas portuárias apenas aguardando a chegada e a partida destes navios para iniciarem seu trabalho. Eram estes os primeiros trabalhadores portuários da história comercial.

De lá para cá, a marinha mercante não cessou seu desenvolvimento e consolidou-se como a principal forma de transporte comercial. Atualmente, além das pequenas embarcações que continuam a cruzar o Mediterrâneo, gigantescos navios cargueiros, petroleiros, semissubmersíveis, porta-contêineres, entre outros, atravessam o mundo ligando os cinco continentes. O comércio mundial depende das águas para se materializar. Em consequência, com o decorrer do tempo, um conjunto de fatores e peculiaridades das operações portuárias contribuíram para que o trabalho portuário, imprescindível para a realização do transporte marítimo, se revestisse de gigantesca importância para o cenário jurídico global.

Num período em que grande parte das nações desenvolvidas e em desenvolvimento abriam suas portas comerciais para o mundo, facilitando cada vez mais a exportação e importação de produtos para consumo, o Brasil encontrava-se estagnado, com uma gestão portuária encanecida, restringindo sua administração e operacionalidade às mãos do Estado, o qual enfrentava uma grave crise financeira no setor, especialmente após a extinção quase que falimentar da Empresa de Portos do Brasil, a PORTOBRÁS, sem contar os problemas políticos que desestabilizavam a economia, como exemplo as manifestações que culminaram no impeachment do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello. De tal modo, a solução – tardia, mas ainda eficaz – encontrada pelo governo foi criar a legislação acima mencionada para, buscando igualdade de condições com as nações concorrentes,

modernizar seu sistema portuário através da participação da iniciativa privada no setor e a reformulação do seu sistema trabalhista.

A Lei nº 8.630/93 é considerada o marco inicial da modernização do setor, mas não o único. Foi ela a responsável por iniciar uma colossal transformação da logística e da administração portuária nacional e, ao mesmo tempo, por inspirar diversas outras legislações que surgiram subsequentemente, modificando cada vez mais a forma com que os portos brasileiros eram administrados e operados. Como fastígio dessa mutação legislativa, em 2013 foi promulgada a denominada Nova Lei dos Portos – nomenclatura popular concedida à Lei nº 12.815/2013 –, a qual reafirmou alguns dos propósitos da legislação precedente e criou ainda mais peculiaridades para o sistema.

Conforme se verá no decorrer deste trabalho, a modernização intentada com os instrumentos legislativos acima mencionados foi positiva, eis que permitiu a ampliação do setor portuário e, em consequência, majorou significativamente os índices desenvolvimentistas e econômicos, colocando o Brasil como um dos grandes movimentadores de cargas da América do Sul. Destarte, economicamente falando, a modernização dos portos brasileiros, concretizada especialmente através da concessão de terminais portuários à iniciativa privada, a automação de suas operações e a reformulação da gestão trabalhista, foi bastante prosaica. Inobstante, falhou gravemente em sua esfera social.

Considerando a acuidade do setor para a economia nacional e global, bem como suas constantes e incessáveis modificações, pode-se afirmar que esse trabalho torna-se importante para sopesar, a um, quais foram as consequências econômicas da modernização do setor, especialmente através da análise de dados estatísticos e da própria leitura dos diplomas legislativos; e, a dois, para verificar a questão social da modernização na atualidade, analisando suas consequências para os trabalhadores e para a sociedade como um todo. Assim, o questionamento que busca-se responder neste estudo é: quais foram – e continuam sendo – os impactos socioeconômicos da modernização dos portos brasileiros?

Para tanto, utilizou-se de intensa pesquisa exploratória, especialmente bibliográfica – através da leitura e aplicação de teorias e ideias jurídicas – e legislativa; aplicando-se a metodologia quantitativa – por intermédio da apreciação de dados estatísticos e coleções históricas para auxiliar na confirmação ou na rejeição dos argumentos apresentados; e, por fim, utilizando-se do método dedutivo – chegando-se à conclusão almejada após a comparação do período pré-modernização com a atual

situação. O estudo foi dividido em três capítulos, cada um dotado de sua importância metodológica e destinado à análise de uma área em específico.

O primeiro capítulo serve para situar o tema. De início, faz-se uma análise do histórico portuário nacional, optando-se pela realização de um corte metodológico a partir da abertura dos portos brasileiros em 1808. Passa-se então a conceituação básica de alguns elementos do Direito Portuário, especificamente em relação ao porto organizado, de modo a delimitar os termos e que serão utilizados no decorrer da pesquisa. É conceituado, a seguir, o trabalhador portuário, com especial ênfase ao avulso, sendo discriminadas cada uma das formas de trabalho portuário previstas na legislação atinente à espécie. Após, passa-se a interpretação de uma figura jurídica criada em conjunto com a modernização dos portos: o Órgão Gestor de Mão de Obra, conhecido como OGMO. Conceitua-se, igualmente, a forma de cadastro, registro e escalação dos trabalhadores. Por fim, são descritos os princípios aplicáveis ao Direito Portuário e sua seara trabalhista, o que auxilia na compreensão do tema.

O segundo capítulo serve para analisar o processamento da modernização dos portos sob um prisma econômico. Para atingir seu objetivo, inicia-se o tópico com uma revisão dos instrumentos legislativos aplicáveis, diferenciando-se as diversas modalidades de legislações portuárias e apresentando as leis que influenciaram significativamente no tema do estudo, com especial atenção à Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93) e à Nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013), sem prejuízo de outros instrumentos e de diplomas internacionais aplicáveis no território brasileiro. Evidenciado o conteúdo de tais instrumentos legislativos, faz-se o demonstrativo de suas modificações trabalhistas, buscando-se expressar de que forma as inovações trazidas no âmbito laboral podem também influenciar no campo econômico. Demonstra-se aqui que a modernização portuária influenciou positivamente na economia, permitindo uma maior movimentação de cargas e, por consequência, a expansão das importações e exportações, gerando crescimento financeiro para o país e desenvolvendo e automatizando o setor.

O terceiro e último capítulo dá o escopo final para responder ao questionamento propósito desta pesquisa em face do motivo social, com destaque ao âmbito trabalhista. Trabalha-se com o princípio constitucional da vedação do retrocesso social e com a exposição das consequências sociais-trabalhistas que a modernização dos portos ocasionou, com destaque para o desemprego e a precarização do trabalho. A seguir é abordada uma das ideias para solucionar esse entrave – benefícios econômicos e prejuízos sociais –, qual seja, a flexibilização dos

direitos trabalhistas, através da qual busca-se diminuir os custos trabalhistas, mantendo-se o crescimento financeiro, e permitir uma maior maleabilidade para os operários; entretanto, demonstra-se que tal ideia tem se despontado como ineficaz quando aplicada concretamente, pois além de não modificar substancialmente o crescimento e o desenvolvimento econômico, acaba por prejudicar ainda mais os trabalhadores, que, já insatisfeitos com seus trabalhos, tornam-se ainda menos motivados para tal, aumentando com isso o risco de doenças e acidentes ocupacionais, além das consequências pessoais.

As considerações finais respondem a pergunta inicial e demonstram que a modernização dos portos impactou positivamente na economia nacional, entretanto, degradou a esfera social ao majorar expressivamente os índices de desemprego e precarizar as condições de trabalho dos portuários avulsos, refletindo em suas vidas profissional e pessoal. Por fim, demonstra-se que é somente através da valorização do trabalhador portuário avulso, notadamente através da capacitação profissional, da melhoria na remuneração dos obreiros, da inclusão de benefícios sociais nos contratos laborais e de maior atenção à saúde e segurança do trabalho portuário, que tal problema será solucionado.

1. O DIREITO PORTUÁRIO: HISTÓRICO, CONCEITUAÇÃO E A ÓTICA LABORAL

Do início dos anos 90 à atualidade, uma intensa modernização do sistema portuário – em razão de diversos fatores, como o surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), a liberalização dos mercados e uma maior concorrência global – foi concretizada; entretanto, toda mudança, por consequência, acarreta efeitos colaterais. O que se busca com o presente estudo é apresentar o quadro dessas implicações levando-se em conta fatores econômicos – financeiros e políticos – e, principalmente, sociais, sob um prisma prioritariamente trabalhista.

Para tanto, se faz necessário trabalhar com alguns de seus conceitos básicos e definições fundamentais para, assim, melhor compreender o estudo. É para isso que se destina o presente capítulo.

1.1. Evolução Histórica

Muito embora saibamos que o trabalho portuário tem sua gênese vinculada à própria história da humanidade – quando, após longos e cansativos dias em viagem, ao atracarem nos portos de destino com o intuito de gozarem merecido descanso e recomponem suas energias para novamente suportarem uma extensa e penosa excursão no trajeto de volta, os marítimos repassavam o carregamento e o descarregamento das mercadorias à outros trabalhadores, os quais ficavam à postos nas faixas portuárias apenas aguardando a chegada e a partida destes navios para iniciarem seu trabalho¹ –, por uma questão metodológica, em termos de Brasil, optamos por iniciar este estudo em 28 de Janeiro de 1808.

Através de um régio Decreto lavrado pelo Príncipe Regente, Dom João VI, o Brasil, ainda colônia, abre em tal data suas fronteiras exclusivamente para as nações amigas, permitindo o comércio internacional, através da importação e exportação, de diversas mercadorias em face dos países aliados.²

Pelo texto daquele documento, verifica-se que o Brasil se encontrava em um momento delicado, eis que então existentes diversas restrições em suas barreiras alfandegárias, as quais permitiam que apenas embarcações portuguesas aqui

¹ CARVALHO, Francisco Edivar. Trabalhadores portuários avulsos e órgão gestor de mão-de-obra. Aspectos trabalhistas e previdenciários. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 368, 10 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5434>>. Acessado em: 11 ago. 2014.

² RICUPERO, Rubens. **O Problema da Abertura dos Portos**. Disponível em: <<http://en.braudel.org.br/research/archive/downloads/o-problema-de-abertura-dos-portos.pdf>>. Acessado em: 24 fev. 2015.

operassem, o que acabava por gerar críticas das nações europeias amigas, especialmente da Inglaterra, a qual havia protegido a família real portuguesa, auxiliando em sua fuga, quando da invasão francesa comandada pelo General Junot em 1808. De forma a solucionar esse impasse, Dom João VI, ordena então ao Conde da Ponte, governador e capitão general da Bahia:

“[...] primeiro, que sejam admissíveis nas Alfândegas do Brasil todos e quaisquer gêneros, fazendas, e mercadorias transportadas, ou em navios estrangeiros das potências que se conservam em paz e harmonia com a minha Real Coroa, ou em navios dos meus vassallos pagando por entrada vinte e quatro por cento a saber vinte de direitos grossos e quatro de donativo já estabelecido, regulando-se a cobrança destes direitos pelas pautas, ou aforamento por que até o presente se regulam cada uma das ditas Alfândegas, ficando os vinhos, águas ardentes, e azeites doces, que se denominam molhados, pagando o dobro dos direitos que até agora nelas satisfaziam = Segundo: Que não só os meus vassallos, mas também os sobreditos estrangeiros possam exportar para os portos que bem lhes parecer a benefício do comércio, e agricultura, que tanto desejo promover todos, e quaisquer gêneros, e produções coloniais, à exceção do pau-brasil, ou outros notoriamente estancados, pagando por saída os mesmos direitos já estabelecidos nas respectivas capitanias, ficando entretanto como em suspenso, e sem vigor todas as leis, cartas régias, ou outras ordens que até aqui proibiam neste Estado do Brasil o recíproco comércio, e navegação entre os meus vassallos, e estrangeiros.³

É desta forma, então, que o Brasil surge no mercado global, especialmente como exportador no sistema de comércio de madeira, ouro e outras riquezas. Como importador, destacou-se no tráfico de escravos, comum mercado da época.⁴

Em termos portuários, o próximo evento relevante no Brasil ocorre em 1846, quando o Barão de Mauá, patrono da Marinha Mercante nacional, liderou o movimento que culminou na criação da Companhia de Estabelecimento da Ponta da Areia no porto de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, destinada a navegação de cabotagem na costa brasileira, como também a realização de viagens originárias e/ou com destino ao Atlântico Sul, à América do Norte e também à Europa, ampliando assim o comércio internacional que até então dava-se de maneira tímida.⁵ Alcides Goularti Filho explica com precisão a importância de tal estabelecimento para a economia nacional à época:

³ SEED/PR. **Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas**. Disponível em: <http://www.historia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/fontes%20historicas/abertura_portos_1808.pdf>. Acessado em: 31 jan. 2015.

⁴ GIORDANI, Salamon. **Resumo dos portos brasileiros**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/37095891/RESUMO-PORTOS-BRASILEIROS>>. Acessado em: 31 ago. 2014.

⁵ *Idem*.

[...] o maior estaleiro foi fundado em Niterói, por Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, no ano de 1846, o Estabelecimento de Fundição e Estaleiro Ponta da Areia, e se tornou num símbolo da “indústria nacional” no Império. Ao longo dos trinta anos em que Mauá esteve à frente do estaleiro, foram construídos 72 navios, sendo doze encomendados pela Marinha [...], empregando em torno de mil trabalhadores assalariados. Ao lado do AMC⁶, o Estaleiro - Ponta da Areia cumpriu o papel de “indústria motriz” de segunda ordem, no aglomerado de estaleiros localizados no Rio de Janeiro e em Niterói, durante o Segundo Reinado. Afinal, durante o Império, enquanto o AMC construiu 44 embarcações, o Estaleiro Ponta da Areia construiu 72.⁷

No período próximo da proclamação da República, os portos são entregues à atividade privada. O mais notório deles, o de Santos, Estado de São Paulo, é concedido em 12 de Julho de 1888, através do Decreto Imperial nº 9.979/88⁸, inicialmente pelo prazo de 39 anos, à José Pinto de Oliveira, da empresa Gaffrée, Guinle & Cia, o qual deveria realizar as seguintes melhorias:

1ª Ao longo do caes será reservada uma facha de 20 metros de largura para deposito de mercadorias durante as operações de carga e descarga;

2ª Serão construidos telheiros ou galpões para abrigo provisorio das mercadorias durante aquellas operações;

3ª Em vez de guindastes a vapor indicados no projecto serão estabelecidos aparelhos hydraulicos do systema Armstrong.

§ 1º O systema de fundações adoptado poderá ser substituido sem augmento do custo das obras, por outro que offereça iguaes garantias de estabilidade e duração, si o Governo nisso convier, concedendo para esse fim prévia autorização.

§ 2º Fica entendido que, só nos casos previstos na actual tarifa das Alfandegas, haverá isenção de direitos de importação para o material a empregar na construcção e custeio das obras.⁹

Diante dos bons resultados econômicos e logísticos, bem como com o fito de se permitir o retorno dos investimentos – que naquela época processava-se lentamente –, tal prazo, quando do alcance de seu termo final, foi prorrogado por mais 90 anos.¹⁰

Com a supracitada abertura do mercado portuário à iniciativa privada, os portos tornam-se importante e lucrativo instrumento da economia brasileira. Entretanto, os recursos por eles angariados concentravam-se exclusivamente nas mãos de seus administradores, ressalta-se, pertencentes à iniciativa privada. Como

⁶ Arsenal de Marinha da Corte: estaleiro pertencente ao império.

⁷ GOULARTI FILHO, Alcides. História Econômica da Construção Naval no Brasil: Formação de Aglomerado e Performance Inovativa. **Revista EconomiA**, v. 12, n. 2, mai./ago. 2011, p. 318.

⁸ Autoriza o contrato com José Pinto de Oliveira e outros para as obras de melhoramentos do porto de Santos.

⁹ BRASIL. **Decreto Imperial nº 9.979, de 12 de julho de 1888**, artigos 1º, 2º e 3º.

¹⁰ GIORDANI, *op. cit.*

tentativa de amortecer o poderio privado, em 1933 são criadas as Delegacias do Trabalho Marítimo, conhecidas como DTMs, as quais foram designadas pelo Estado como forma de intervir nas relações de trabalho marítimo e portuário a fim de disciplinar a prestação de serviços respectiva, conforme a nova política trabalhista instaurada, tendo como especial missão a regulamentação dos portuários avulsos, peculiar modalidade de prestação de serviços na zona do porto.¹¹

Dita intervenção se fez necessária diante da gigantesca capacidade portuária brasileira. Machado bem lembra que o Brasil possui um litoral com mais de 8.000 km de extensão, com inúmeros portos, do Amapá ao Rio Grande do Sul, movimentando milhões de toneladas de cargas anualmente, gerando, portanto, milhões de empregos diretos e indiretos, nos mais variados setores da economia.¹²

Getúlio Vargas determina, através do Decreto nº 24.508, de 29 de Junho de 1934¹³, que os portos sejam finalmente devolvidos à administração pública, especialmente pelo fato de terem se tornado uma das mais proveitosas atividades do país e a sociedade clamar pela aplicação de seus recursos na melhoria das condições sociais.¹⁴ Era o início do denominado Programa Estatizante, o qual criou forma com a promulgação da Constituição Federal de 1934.

Por força de tal diploma, competia privativamente à União “explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado”¹⁵ e legislar sobre “regime de portos e navegação de cabotagem, assegurada a exclusividade desta, quanto a mercadorias, aos navios nacionais”¹⁶. Além disso, vedava à União “decretar impostos que não sejam uniformes em todo o território nacional, ou que importem distinção em favor dos portos de uns contra os de outros Estados”¹⁷ e previa que “os proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, bem como os tripulantes na proporção de dois terços pelo menos, devem ser brasileiros natos, reservando-se também a estes a praticagem das barras, portos,

¹¹ Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual do trabalho portuário e ementário**. Brasília: MTE, 2001. Disponível em <http://www.prt7.mpt.gov.br/at_portuario/Manual_Portuario.pdf>. Acessado em: 11 ago. 2013.

¹² CARVALHO, Francisco Edivar. **Trabalho portuário avulso antes e depois da lei de modernização dos portos**. São Paulo: LTr, 2005, p. 11.

¹³ Define os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados, uniformiza as taxas portuárias, quanto à sua espécie, incidência e denominação, e dá outras providências.

¹⁴ CARVALHO, **Trabalho**, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵ BRASIL, **Constituição Federal de 1934**, artigo 5º, inciso VIII.

¹⁶ *Idem*, artigo 5º, inciso XIX, alínea e.

¹⁷ *Ibidem*, artigo 18.

rios e lagos”¹⁸.

Todavia, esta não perdurou por muito tempo. Luís Alexandre Carta Winter¹⁹ expõe que sua vigência foi de apenas 1 ano, eis que em 1935 houve a decretação de estado de sítio, que acabou por suspendê-la e, logo em sequência, uma nova Constituição Federal foi outorgada em 1937.

Entretanto, esta última segue a mesma linha de sua antecessora, consolidando ainda mais o poder nas mãos do Estado e fortalecendo a estatização. Manoel Correia de Andrade²⁰ expõe que a Constituição Federal de 1937 é fortemente influenciada por pensamentos integralistas, dentre os quais destaca que “a nação é um organismo político, econômico e étnico e, portanto, a representação não pode ser exclusivamente política” e que “a economia deve ser dirigida pelo Estado”.

Tal caderno constitucional manteve as disposições anteriores acerca dos portos, acrescentando, ainda, que terá início no Conselho Federal – órgão composto por dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio direto – a discussão e votação dos projetos de lei sobre “regime de portos e navegação de cabotagem”²¹.

É a *Carta Magna* de 1937 que dá gênese ao Estado Novo, através do qual, segundo Winter²², “dissolvem-se o Senado e a Câmara, acabam-se os partidos políticos de toda a ordem, e o Presidente da República ganha poderes absolutos, *ad referendum* de um plebiscito que nunca se realizou”.

E, com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, duas seções foram destinadas exclusivamente ao trabalho portuário avulso, consolidando, assim, o processo de normatização e intervenção estatal das relações laborais nas áreas portuárias.²³

No período compreendido daí em diante, o Brasil sofre diversas modificações em sua forma de governo e no seu regime constitucional. O principal foco tornava-se a segurança, com destaque para operações militares, havendo poucas modificações em relação ao sistema portuário.

Conforme enfatiza Winter²⁴, o Brasil, após aliar-se aos Estados Unidos da América, rompe relações diplomáticas com o Eixo, formado pelos países com

¹⁸ BRASIL, **Constituição Federal de 1937**, artigo 132.

¹⁹ WINTER, Luís Alexandre Carta. **Crise do Modelo Presidencialista no Âmbito do Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 56.

²⁰ ANDRADE, Manoel Correia de. **A Revolução de 30 – Da República Velha ao Estado**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988, p. 77-78.

²¹ BRASIL, **Constituição Federal de 1937**, artigo 54, alínea c.

²² WINTER, *op. cit.*, p. 57.

²³ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*, p. 11.

²⁴ WINTER, *op. cit.*, p. 61-62.

ideologia autoritária, especialmente Alemanha, Itália, Japão, enviando, em 1944, tropas armadas para a Europa. Em 1946, com a renúncia de Getúlio Vargas no ano antecedente e a assunção de Eurico Gaspar Dutra, é promulgada uma nova Constituição com uma conotação mais democrática. Vargas retorna ao poder em 1950 através do sufrágio universal, sendo sucedido por Café Filho, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e, finalmente, João Goulart, deposto em 1964 pelas forças armadas.

Em 1967 é promulgada uma nova Constituição Federal, a qual institucionaliza o regime militar, criando as eleições indiretas para a Presidência da República. Prevê a mesma em seu Artigo 8º, inciso XV, alínea d, que competia exclusivamente à União explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão “as vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de um Estado, ou Território”²⁵, bem como legislar sobre “regime de portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre”²⁶.

O General Arthur da Costa e Silva assume o cargo máximo e, em 1968, através do Ato Institucional nº 5, fecha o Congresso Nacional. No ano seguinte, com Costa e Silva adoecido, assume a chefia do Estado uma junta militar, a qual edita a Emenda Constitucional nº 1, que substitui integralmente o texto constitucional anterior – mas mantém as disposições portuárias acima elencadas. Em 1969 assume Emílio Garrastazu Médici, sucedido em 1974 por Ernesto Geisel. Este último é quem se dá conta da grave situação econômica do país, especialmente motivada pela crise do petróleo, pela inflação e pela alta dívida externa.²⁷

O sistema portuário volta então a ter um acontecimento marcante em 1975, quando a Empresa Brasileira de Portos S.A., conhecida sob o nome fantasia de PORTOBRÁS, surge para desafogar o governo federal, permitindo que uma empresa autônoma, sob a forma de autarquia, administre a infraestrutura portuária.²⁸

Em função da administração centralizada, em que a União detinha o controle sobre a administração da grande maioria dos portos, existia o interesse de fomentar a transferência de investimentos para as regiões Norte e Nordeste, bem como reduzir as diferenças inter-regionais. Como resultado desse processo, implantou-se pelo menos um porto organizado por estado, sendo que nas regiões Sul e Sudeste existem duas ou mais instalações portuárias de porte médio ou grande. O sistema portuário estatal contemplava um total de 36 portos, com diferentes graus de aparelhamento e de facilidades nem

²⁵ BRASIL. **Constituição Federal de 1967**, artigo 8º, inciso XV, alínea d.

²⁶ *Idem*, artigo 8º, inciso XVII, alínea m.

²⁷ WINTER, *op. cit.*, p. 66-67.

²⁸ TOVAR, Antonio Carlos de Andrada. FERREIRA, Gian Carlos Moreira. A Infra-Estrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, jun. 2006, p. 211.

sempre compatíveis com os níveis de demanda por serviços portuários.²⁹

Nos anos que sucederam, diversas outras instituições foram criadas – e algumas tão logo extintas – com o intuito de auxiliar as DTMs a normatizar e regulamentar o trabalho portuário.

Em 1978 é revogado o Ato Institucional nº 5; o Estado passa pelo comando de João Baptista Figueiredo em 1979, o qual sanciona a anistia e reestabelece o pluripartidarismo; e, finalmente, em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, substituído antes mesmo de sua posse por seu vice, José Sarney, o regime democrático é retomado.³⁰

Com a nova ordem jurídica trazida pela Constituição de 1988, o Estado se afasta em caráter definitivo dos entes reguladores e dos sindicatos da categoria, chegando ao ápice de extinguir as DTMs em 1989, sendo delegado às recém-criadas Delegacias Regionais do Trabalho, conhecidas como DRTs, as suas atribuições, entre elas a de fiscalizar a atuação sindical.

Entretanto, por terem as DRTs um objeto muito abrangente e prioridades remotas ao trabalho portuário, iniciou-se um verdadeiro caos em tal modalidade laboral, eis que a mesma ficou à mercê dos entes sindicais, desordenados e sem competência para sozinhos cuidarem de tão importante encargo, havendo, assim, a total ausência de fiscalização do trabalho nos portos, o descontrole estatal do trabalho – os sindicatos passam a escalar para o trabalho trabalhadores sem o devido registro nos órgãos em particular –, a paralisação da promoção dos candidatos à efetivos, o incremento desmedido do número de trabalhadores avulsos nos portos – o que aumentou o custo da movimentação cargueira e, em consequência, o custo Brasil, além de denúncias de favoritismo e corrupção³¹ – e a intolerável perda do poder disciplinar.³²

Conforme bem menciona Antonio Tovar³³, a PORTOBRÁS ingressa então em crise econômica e, em Março de 1990, é extinta. O controle e a administração dos portos brasileiros voltam à administração federal. Através do Decreto nº 99.475, datado de Agosto de 1990, a União Federal autoriza o então Ministério da Infraestrutura a descentralizar a administração dos portos, hidrovias e eclusas, através

²⁹ TOVAR, *op. cit.*, p. 211.

³⁰ WINTER, *op. cit.*, p. 67.

³¹ SIMÕES, Silene Carvalho. Trabalhadores Portuários Avulsos e o Princípio da Isonomia – Artigo 7º, XXXIV, da Constituição Federal. **Revista Síntese**, São Paulo, v. 24, n. 283, jan. 2003, p. 10.

³² MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

³³ TOVAR, *op. cit.*, p. 211.

de convênios, às sociedades de economia mista subsidiárias da PORTOBRÁS ou às unidades federadas, pelo prazo de 1 ano.

Tovar³⁴ aduz ainda que, “ao longo do processo de extinção da PORTOBRÁS foi necessário, ainda, discutir os destinos de órgãos vinculados à empresa extinta”, tais como o Instituto Nacional de Pesquisa Hidroviária (INPH) e a Companhia Brasileira de Dragagem (CBD). Haja vista a importância desses órgãos para o desenvolvimento do setor, optou-se por uma desmobilização parcial, tendo sido posteriormente incorporados à estrutura das Docas do Rio de Janeiro.

A partir de 1990, segundo Tovar³⁵, os modelos de gestão dos portos brasileiros e a proteção de seus trabalhadores sofreram muitas modificações, especialmente a delegação da administração à estados e municípios, além da efetiva regulamentação do trabalho portuário. É por esse motivo que em 1993 o Congresso Nacional edita a Lei nº 8.630/93, através da qual se inicia uma nova era para os portos brasileiros e, em decorrência, para o trabalho portuário.

Conforme expõe Francisco Carlos de Moraes Silva³⁶, até sua promulgação, as atividades marítimas e portuárias eram regidas por inúmeros instrumentos legislativos esparsos, os quais não permitiam uma eficaz compreensão, tanto por sua desordem quanto por sua antiguidade. Foi para solucionar este problema que tal legislação foi criada, reduzindo as normas, simplificando-as e adequando-as à atualidade de modo a facilitar o sistema portuário e colocar o Brasil em igualdade de condições com os demais países no cenário econômico internacional.

De igual forma, tal normativa dá vida aos Órgãos Gestores de Mão de Obra (OGMOs) – os quais serão oportunamente conceituados neste estudo –, organismos criados com o fito de substituir as extintas DTMs no controle da matrícula dos portuários, na aplicação de penalidades e na quantificação do número de trabalhadores necessário, bem como na função de gerir e aprovisionar a mão de obra portuária avulsa, controlando o rodízio, efetuando a remuneração, recolhendo os encargos e zelando pelo respeito às normas de segurança e saúde.³⁷ É um embate para os sindicatos, que perdem sua força e o caráter administrativo da intermediação da mão de obra avulsa.

Os acontecimentos históricos compreendidos no período pós-modernização serão melhor abordados no Capítulo 2 deste estudo, inclusive a partir

³⁴ TOVAR, *op. cit.*, p. 211.

³⁵ *Idem.*

³⁶ SILVA, Francisco Carlos de Moraes. **Direito Portuário**: a modernização dos portos brasileiros, Lei nº 8.630. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 19.

³⁷ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

da recente Lei nº 12.815/2013, conhecida como Nova Lei dos Portos, a qual revoga grande parte do diploma normativo anterior, contudo, repete algumas situações, adequa outras e mantém a força concedida aos OGMOs, sendo eles, ainda hoje, os responsáveis pela manutenção de tal importante modalidade de trabalho portuário, a qual merece uma análise aprofundada, tanto sob a ótica de sua basilar conceituação como de alguns importantes aspectos de sua existência e sustentação.

1.2. O Porto Organizado

Como o próprio nome já define, trabalho portuário é aquele realizado na circunscrição de um porto, seja ele público ou privado, o qual, segundo a clássica definição trazida pelo Manual do Trabalho Portuário e Ementário³⁸, publicado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, pode ser definido como uma “pequena baía ou parte de grande extensão de água, protegida natural ou artificialmente de ondas grandes e correntes fortes, que serve de abrigo e ancoradouro à navios, e está provida de facilidades de embarque e desembarque de passageiros e carga”. Assim, de antemão, já se pode afirmar que não deve ser confundido o trabalho portuário com o marítimo, este realizado a bordo de embarcações, em plataformas marítimas ou ainda em alto-mar.

Entretanto, não é toda espécie de porto que interessa para este estudo. Conforme especificado no manual acima citado, deve ser feita uma distinção entre porto organizado e porto não organizado, este normalmente pequeno, formado por um único cais, sem administração própria e destinado ao embarque e desembarque de pequenas mercadorias.³⁹

Tal modalidade de porto, por sua parca valia jurídica e econômica, não convém para uma análise como a trazida à baila, até porque a legislação aplicável à espécie sequer o abarca. Já aquele, de notória importância no cenário socioeconômico, vem definido no inciso I do Artigo 2º da Lei nº 12.815/2013, se constituindo num “bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária”⁴⁰. Pelos termos da própria lei, essa é a modalidade de porto nela abrangido, motivo pelo qual também será o foco deste estudo.

³⁸ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ BRASIL. Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013, artigo 2º, inciso I.

Neste sentido, Castro Júnior⁴¹ busca entender a distinção entre portos organizados e não organizados criada com a própria legislação, eis que, segundo ele, o Brasil é único país no mundo a trazer tal diferenciação, sendo que para os demais não importa o tamanho, a importância e a forma de administração do sistema, bastando que tenha natureza portuária. Segundo ele, a terminologia “porto organizado” surgiu no Brasil com a vontade de tornar nossos portos realmente organizados, “com ajustes progressivos no método e nas tecnologias de trabalho adequadas ao processo de modernização”. Destarte, conclui o autor que “porto organizado é, assim um conceito essencialmente funcional. É um conjunto de atributos e instalações onde se realiza o tráfego e as operações portuárias”.

Para Carla Adriana Comitre Gilbertoni⁴², “porto organizado é um conceito essencialmente funcional: um conjunto de atributos e instalações para que possa ser realizado o tráfego e as operações portuárias”, as quais “são os portos que já eram, antigamente, administrados pelas concessionárias, nos quais foram realizados investimentos públicos”. Santos Neto e Ventilari, acompanhando tal posicionamento, conceituam o porto organizado como:

Aquele constituído e aparelhado para atender as necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária.⁴³

E, conforme o Artigo 1º de tal legislação, os portos organizados serão explorados pela União, seja diretamente, seja através de concessão. Destarte, é de incumbência exclusiva da União a exploração portuária, eis que, conforme pondera Castro Júnior, o regime de concessão não retira a titularidade do ente público, substituindo o Estado na função administrativa portuária, mas apenas concede a exploração, ficando esta, todavia, sempre supervisionada pelo serviço público.⁴⁴

Assim, em uma análise conjunta dos termos legislativos com os conceitos doutrinários da espécie, podemos concluir que porto organizado nada mais é que o conjunto de instalações portuárias e de infraestrutura de proteção e acesso aquaviário, cujo desígnio é a prestação de serviços de natureza portuária – consubstanciados na movimentação e armazenagem de mercancias destinadas ou provenientes do

⁴¹ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Temas atuais de direito do comércio internacional**. Florianópolis: OAB/SC, 2005, p. 177.

⁴² GILBETONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e Prática do Direito Marítimo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 419.

⁴³ SANTOS NETO, Arnaldo Bastos; VENTILARI, Paulo Sérgio Xavier. **O trabalho portuário e a modernização dos portos**. Curitiba: Juruá, 2004, p. 67.

⁴⁴ CASTRO JÚNIOR, **Temas**, *op. cit.*, p. 177.

transporte aquaviário – pela União, a qual pode exercê-los de maneira direta ou através do regime de concessão.

1.2.1. Área do Porto Organizado

O porto organizado restringe-se à denominada área do porto organizado, conceituada pela Nova Lei dos Portos como a “área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado”⁴⁵.

Pelos termos do Manual do Trabalho Portuário⁴⁶, expedido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a área do porto organizado abarca ainda qualquer benfeitoria ou equipamento administrado dentro do porto, bem como o conceito de instalações portuárias remete aos ancoradouros⁴⁷, docas⁴⁸, cais⁴⁹, pontes⁵⁰, *píers* de atracação⁵¹ e *píers* de acostagem⁵². Pertence ainda à área do porto organizado os “terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna”, bem como pela infraestrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como “guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela administração do porto”.

Em resumo, pode-se afirmar que o porto organizado é a área onde localiza-se a integralidade da infraestrutura portuária, local em que são realizadas as atividades portuárias de praxe.

1.2.2. Administração Portuária

Pelos termos do Artigo 17 da Lei nº 12.815/2013, “a administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado”⁵³ e tem suas atribuições previstas nos parágrafos de tal dispositivo. A administração do porto organizado (APO) será sempre desempenhada

⁴⁵ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 2º, inciso II.

⁴⁶ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

⁴⁷ Local onde a embarcação lança âncora.

⁴⁸ Parte de um porto de mar ladeada de muros ou cais, em que as embarcações tomam ou deixam carga.

⁴⁹ Plataforma em parte da margem de um rio ou porto de mar em que atracam os navios e se faz o embarque ou desembarque de pessoas ou mercadorias.

⁵⁰ Construção erigida sobre o mar servindo à ligação com um cais avançado, a fim de permitir a acostagem de embarcações para carga ou descarga e a passagem de pessoas e veículos.

⁵¹ Parte do cais que avança sobre o mar em linha reta ou em L. O píer de atracação é o local onde se realiza a operação de fixação do navio ao cais.

⁵² Local onde se realiza o ato de acostar um navio (aproximar, arrimar, encostar, pôr junto de).

⁵³ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 17.

por um Conselho de Autoridade Portuária (CAP), entidade deliberativa, e por uma Administração do Porto (AP), a qual executa, sendo esta uma espécie do gênero APO.

A primeira entidade caracteriza-se por ser um órgão colegiado, formado por representantes dos mais diversos segmentos do sistema portuário – indicados pelos governos federal, estadual, municipal e pelas correlatas entidades de classe, econômicas e associativas –, divididos em quatro grandes grupos: poder público; operadores portuários; trabalhadores e usuários do porto. Cada grupo terá direito a um voto nas deliberações realizadas; em caso de empate, é o presidente do Conselho de Autoridade Portuária quem dará o voto de minerva.⁵⁴

Já a AP é um órgão hierarquicamente inferior ao CAP, servindo apenas como órgão consultivo e informativo e sendo seu braço executivo⁵⁵, tendo como primordial missão a geração de benefícios e vantagens para o cliente do porto.

1.2.3. Operação e Operador Portuários

Delimitado o porto organizado, necessário se faz delimitarmos também o conceito de operação e de operador portuários, expressões estas previstas no texto legal como integrantes do funcionamento do sistema portuário organizado.

A primeira pode resumida como a “movimentação de mercadorias dentro do porto organizado, realizada por operadores portuários”⁵⁶. Tal conceituação se faz necessária sob a ótica administrativa, eis que os operadores portuários devem ser pré-qualificados e, portanto, toda movimentação tida como operação portuária poderá ser realizada apenas e tão somente por um operador portuário pré-qualificado⁵⁷.

Este último, por sua vez, vem definido na própria legislação, a qual o concebe como a “pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado”⁵⁸.

Márcio Sebastião Aguiar⁵⁹ afirma que “o operador portuário pode ser entendido como um arrendatário na área do porto organizado e representa, nos dias

⁵⁴ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS. **Competências e Responsabilidades dos Conselhos de Autoridade Portuária – CAPS**. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 6.

⁵⁵ *Idem*, p. 10.

⁵⁶ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 2º, inciso XIII.

⁵⁹ AGUIAR, Márcio Sebastião. **Responsabilidade Civil do Operador Portuário pelas Avarias Marítimas**. Disponível em: <<http://novo.juristas.com.br/informacao/artigos/responsabilidade-civil-do-operador-portuario-pelas-avarias-maritimas/72/>>. Acessado em: 01 set. 2014.

atuais, um dos maiores atores na movimentação de mercadorias no comércio exterior”. Carla Adriana Comitre Gilbertoni⁶⁰ complementa afirmando que o mesmo “responde perante a Administração do Porto, pelos danos culposamente causados à infraestrutura, às instalações e ao equipamento de que a mesma seja titular ou que, sendo de propriedade de terceiro, se encontre a seu serviço ou sob sua guarda”.

Para tornar-se operador portuário, conforme expõe Cesar Pasold⁶¹, é necessária a pré-qualificação junto à administração portuária – cujos requisitos estão previstos no Artigo 25 da Nova Lei dos Portos – e, ainda, o atendimento às normas do regulamento do porto e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

É o operador portuário que requisita a mão de obra necessária para a realização da operação portuária que se irá efetivar⁶². Ou seja, é o operador portuário quem dá vida ao trabalho portuário, eis que é ele quem solicita, através do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), conforme veremos, o fornecimento do trabalho.

1.3. O Trabalhador Portuário

Tem-se como trabalhador portuário aquele que presta serviços no âmbito do porto organizado. Pela dialética do Artigo 34 da Lei nº 12.815/2013, que repetiu o já disposto na revogada Lei nº 8.630/93, o trabalho portuário, assim considerado, portanto, aquele realizado dentro da área dos portos organizados, pode ser realizado por duas categorias, sendo elas: trabalhadores com vínculo empregatício por prazo indeterminado e trabalhadores portuários avulsos. A primeira prescinde de conceituação, eis que se trata da regra geral. Já a segunda é a que mais interessa à doutrina jurídica, eis que díspar e um tanto complexa.

Pondera Vólia Bomfim Cassar⁶³ que a palavra “avulso” deriva do latim *avulsus*, que significa separar, destacar, desligar. Neste sentido, Sergio Pinto Martins⁶⁴ define o trabalhador avulso como “a pessoa física que presta serviço sem vínculo empregatício, de natureza urbana ou rural, a diversas pessoas, sendo sindicalizado ou não, com intermediação obrigatória do sindicato da categoria profissional ou o Órgão Gestor de Mão de Obra”.

⁶⁰ GILBERTONI, *op. cit.*, p. 422.

⁶¹ PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 75.

⁶² MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

⁶³ CASSAR, Vólia Bomfim. **Curso de Direito do Trabalho**. 2ª ed. Niterói: Ímpetus, 2008, n.p.

⁶⁴ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 159.

Valentim Carrion⁶⁵ define o trabalhador avulso como “aquele que presta serviços à inúmeras empresas, agrupado em entidade de classe, por intermédio desta e sem vínculo empregatício”. Em igual acepção, Mauricio Godinho Delgado nos afirma que o trabalho avulso:

Trata-se de uma modalidade de trabalho eventual, que oferta a sua força de trabalho, por curtos períodos de tempo, a distintos tomadores, sem se fixar especificadamente a qualquer deles. O que distingue o avulso do eventual, entretanto, é a circunstância de sua força de trabalho ser ofertada, no mercado específico em que atua, através de uma entidade intermediadora. Esse ente intermediador é que realiza a interposição da força de trabalho avulso em face dos distintos tomadores de serviço, realizando o pagamento correspondente ao trabalhador envolvido.⁶⁶

Segundo Paulo Vilhena⁶⁷, o trabalhador avulso possui regulamentação própria no ordenamento jurídico brasileiro, sendo objeto de tutela jurídica específica, notadamente através do inciso VI do Artigo 7º da Constituição Federal. Não obstante, enquadra-se como uma subespécie do trabalho eventual, diferenciando-se apenas pois este é inerente à atividade de seu tomador de serviço, estando implantado em suas finalidades econômicas e também operacionais.

Positivando tais conceitos, a Lei nº 8.212/91, marco instituidor do Plano de Custeio de Benefícios da Previdência Social, prevê, em seu Artigo 12, inciso V, que são segurados obrigatórios da Previdência Social, como trabalhadores avulsos, aqueles que prestam, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural definidos no regulamento.

Arnaldo Süssekind⁶⁸ faz uma importante distinção entre o trabalhador avulso, o empregado e o autônomo. Inicia afirmando que, na primeira modalidade, “a relação de trabalho não é contínua, dependendo da sua designação pelo sindicato do qual a mão de obra é requisitado, ou, quando for o caso, do órgão gestor de mão de obra portuária, onde a referida associação representa a correspondente categoria”. Especificamente em comparação com o autônomo, o avulso diferencia-se “porque não assume, como este, os riscos da atividade empreendida”⁶⁹.

⁶⁵ CARRION, Valentim. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. 32ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 36.

⁶⁶ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2004, n.p.

⁶⁷ VILHENA, Paulo Emília Ribeiro de. **Relação de emprego: estrutura legal e supostos**. São Paulo: LTr, 1999, p. 385.

⁶⁸ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 111.

⁶⁹ *Idem*.

Destarte, a isonomia apontada no Artigo 7º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, segundo a qual o trabalhador avulso e o empregado devem possuir os mesmos direitos e condições, é, para o autor acima, mera fantasia, eis que diversos direitos assegurados ao segundo não podem, juridicamente, ser também assegurados ao primeiro, como exemplo a indenização por despedida arbitrária, a participação nos lucros, entre outros. Assim, “a isonomia há de ser respeitada *no que couber*, pois a norma jurídica não tem condão de solucionar o impossível”⁷⁰. Vilhena⁷¹ advoga em igual sentido ao expor que tal isonomia “esbarra na versatilidade temporalmente contingente e na peculiaridade do serviço prestado pelo trabalhador avulso, que não permite se interpoem indistintamente na sua relação direitos naturalmente afetos às categorias dos demais trabalhadores”.

Especificamente quanto ao trabalhador portuário avulso, Délio Maranhão⁷² o define como aquele que presta serviços, na orla marítima, trabalhando sem a existência de vínculo empregatício, para diversas empresas, conhecidas como tomadoras de serviço, as quais requisitam o trabalho à entidade fornecedora de mão de obra – os OGMOs. Maranhão classifica esta modalidade de trabalho como uma peculiar forma de prestação de serviços subordinados, afastando, pela peculiaridade dos serviços prestados, a possibilidade de criação de uma relação de emprego com vínculo entre os prestadores de serviço e a empresa para qual o trabalho é prestado.

Em sentido análogo, Carla Gusman Zouain conclui sua minuciosa conceituação dizendo que:

Desta forma, temos hoje uma definição para o trabalhador avulso, que é “aquele que presta serviços a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com a intermediação do sindicato”, e temos a definição do trabalhador avulso, que “é aquele devidamente habilitado e registrado como tal pelo Órgão Gestor de Mão de Obra, que trabalha para operador portuário, remunerado por este, em nome próprio ou de terceiros, mas pago pelo OGMO”.⁷³

Trazendo esta definição para a letra da lei, o Artigo 9º, inciso VI, do Decreto nº 3.048/99, que regulamentou a Lei da Previdência Social, prevê que são segurados obrigatórios da previdência social, como trabalhador avulso, “aquele que, sindicalizado ou não, presta serviço de natureza urbana ou rural, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão de

⁷⁰ SÜSSEKIND, *op. cit.*, p. 113.

⁷¹ VILHENA, *op. cit.*, p. 387.

⁷² MARANHÃO, Délio. **Instituições de Direito do Trabalho**. 12ª ed., v. 1. São Paulo: LTr, 1996, p. 292.

⁷³ ZOUAIN, Carla Gusman. Da Igualdade de Direitos entre o Trabalhador Portuário Avulso e o Trabalhador com Vínculo Permanente. **Revista Síntese**, São Paulo, v. 24, n. 283, jan. 2003, p. 25.

obra [...] ou do sindicato da categoria”⁷⁴.

Sergio Pinto Martins⁷⁵ nos afirma ainda que são características específicas do trabalhador portuário avulso a liberdade na prestação de serviços, eis que não tem o operário vínculo empregatício com o OGMO e nem mesmo com as empresas tomadoras de serviço; a possibilidade da prestação de serviços a mais de uma empresa, como usualmente não ocorre em outras categorias de trabalhadores; o sindicato ou o OGMO faz a intermediação da mão de obra, colocando os trabalhadores onde é necessário o serviço, cobrando posteriormente um valor pelos trabalhos prestados, já incluindo nele os direitos trabalhistas e os encargos previdenciários e fiscais, e então fazendo o rateio entre as pessoas que participaram da prestação de serviços; e o curto período em que o serviço é prestado ao beneficiário.

Outra característica do trabalhador portuário avulso, não mencionada por Sergio Pinto Martins, mas não menos importante, é o direito à denominada reserva de mercado, ou seja, dentro da área do porto organizado, têm eles exclusividade na realização de operações portuárias. Tal reserva de mercado, na esteira do entendimento esposado por Francisco Edivar Carvalho⁷⁶, decorre da interpretação do Artigo 40, § 2º, da Nova Lei dos Portos, o qual restringe a execução de serviços portuários por quem não esteja enquadrado como trabalhador portuário avulso nas atividades definidas no § 1º do mesmo Artigo, as quais serão trazidas detalhadamente *a posteriori*. Assim, quem não pertencer a essas atividades, não poderá executar serviços em operações portuárias dentro da área do porto organizado.

Assim, podemos concluir, em apertada síntese, que é o trabalhador portuário avulso aquele habilitado à execução do trabalho portuário, devidamente inscrito no Órgão Gestor de Mão de Obra – cuja definição oportunamente abordaremos –, sem vínculo de emprego e que presta serviços a diversos operadores mediante a intermediação exclusiva do órgão gestor.

1.3.1. Modalidades de Trabalho Portuário

O trabalho portuário, pelos termos do Artigo 40 da Lei nº 12.815/2013, compreende a capatazia, a estiva, a conferência de carga, o conserto de carga, o bloco e a vigilância de embarcações. O § 1º do referido artigo é estritamente

⁷⁴ BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**, artigo 9º, inciso VI.

⁷⁵ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 194.

⁷⁶ CARVALHO, **Trabalhadores**, *op. cit.*

conceitual e define de maneira bastante clara, através de seus incisos, as funções e peculiaridades de cada uma das modalidades. Vejamos.

1.3.1.1. Capatazia

A capatazia, prevista no inciso I, é definida pela “atividade de movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega”, além do “carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário”⁷⁷.

Complementando tal definição, Antônio Carlos Garcia Júnior⁷⁸ define a capatazia como sendo a “movimentação de carga do cais para o armazém, e sua arrumação ou entrega na plataforma de vagões ou caminhões e vice-versa quando é exportação, realizada pelo pessoal da administração do porto ou por trabalhador avulso” e ainda “o pessoal encarregado desta movimentação”. Maria Cristina Dutra⁷⁹ arremata a conceituação apontando que o trabalho de capatazia é realizado ao costado dos navios – ou seja, na beira do cais, junto a parte do casco do navio acima da linha d’água –, dentro dos armazéns e nos seus porões, nos alpendres e pátios.

É, possivelmente, o mais essencial dos trabalhos realizados no porto, servindo como o alicerce de toda operação portuária.

1.3.1.2. Estiva

Já a estiva, segundo a legislação, consiste na “atividade de movimentação de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo, arrumação, peaço e despeço⁸⁰, bem como o carregamento e a descarga, quando realizados com equipamentos de bordo”⁸¹.

⁷⁷ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 40, § 1º, inciso I.

⁷⁸ GARCIA JÚNIOR, Antônio Carlos. **Manual técnico da NR 29 – Segurança no Trabalho Portuário**. Vitória: Câmara Brasileira do Livro, 2003, p. 226.

⁷⁹ DUTRA, Maria Cristina. **Saúde e segurança do trabalhador portuário**: a busca de diretrizes nacionais para os portos brasileiros. 2013. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Engenharia e Gestão Portuária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013, p. 18.

⁸⁰ O transbordo consiste na movimentação de mercadorias entre duas embarcações; a peaço caracteriza-se pela amarração da carga nos porões ou nos conveses da embarcação para evitar a ocorrência de avarias pela movimentação do mar; já a despeço é o trabalho contrário, ou seja, a desamarração da carga.

⁸¹ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 40, § 1º, inciso II.

Garcia Júnior⁸² mais uma vez complementa a disposição legal, definindo o estivador como sendo “o trabalhador que, no carregamento de carga, desfaz as lingadas⁸³ e transporta os volumes para as posições determinadas onde vão ser estivados; e, no descarregamento-descarga, traz os volumes das posições onde estão estivados e prepara as lingadas”.

O Manual do Trabalho Portuário⁸⁴ dispõe que o estivador recebe nomenclaturas funcionais de acordo com o tipo de trabalho que executa, podendo ser denominado de: contramestre-geral, quando exercer o cargo de autoridade máxima da estiva a bordo, coordenando os trabalhos de todos os porões da embarcação; contramestre de terno, quando for o responsável pela estiva em determinado porão; sinaleiro ou portaló, caracterizado por aquele que orienta o trabalho dos operadores dos guindastes, através de sinais; guincheiro, quando for habilitado a operar guindastes de bordo; motorista, quando dirigir o veículo no embarque ou desembarque em embarcações *roll on / roll off (ro/ro)*⁸⁵; operador de equipamentos, sendo este o estivador habilitado a operar máquinas de movimentação de carga a bordo; estivador, caracterizado pelo trabalhador que desfaz as lingadas e transporta os volumes para as posições determinadas em que vão ser estivados durante o carregamento e traz os volumes das posições onde estão estivados e prepara as lingadas no descarregamento; e, por fim, peador/despeador, sendo este o estivador que, como o próprio nome diz, faz a peação ou a despeação.

Pode-se resumir a estiva como a atividade de organização e preparo das mercadorias a bordo das embarcações; são os estivadores quem detêm o poder logístico de acomodar as mercadorias nos conveses e porões dos navios.

1.3.1.3. Conferência de carga

A terceira modalidade de trabalho portuário, denominada de conferência de carga, é definida pela legislação ordinária como a “contagem de volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto e demais serviços

⁸² GARCIA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 16.

⁸³ Lingada define-se como o amarrado de mercadorias correspondentes à porção a ser içada por guindaste ou pau-decarga.

⁸⁴ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

⁸⁵ São embarcações *roll on / roll off* aquelas em que o sistema de operação de carga e descarga é realizado sobre rodas ou esteiras, efetuado por meio de rampas, utilizando os meios de locomoção do equipamento transportador ou da própria carga, quando se tratar de veículo automotor.

correlatos”⁸⁶ quando tais atividades forem realizadas no carregamento ou na descarga de embarcações.

Algacyr Morgenstern⁸⁷ define os conferentes como sendo “os trabalhadores que controlam a mercadoria desembarcada, ou a embarcar. São contratados pelos agentes de navios e outro grupo, pela Administração do Porto. Trabalham no mesmo local e em relação ao mesmo navio, mas são independentes”. E, segundo Maria Cristina Dutra⁸⁸, tal função é de extremo interesse do operador portuário e, principalmente, do obreiro, eis que toda conferência de carga e descarga resultará em um documento, denominado de *tallie*, o qual servirá de base para a apuração do trabalho realizado e, em consequência, da remuneração dos trabalhadores no setor.

Assim como o estivador, o conferente de carga e descarga recebe nomenclaturas diversas de acordo com o trabalho que executa, podendo ser denominado de conferente-chefe; conferente de lingada ou porão; conferente-rendição, sendo este aquele que permanece em *stand by* para eventual substituição; conferente-ajudante; conferente de balança, utilizado exclusivamente nas movimentações de cargas de grânéis sólidos, quando a mercadoria deve ser especificada por pesagem em balanças, devendo tal trabalhador anotar seu peso em cada lote de carga; conferente-controlador, o qual serve para verificar os locais em que a carga está sendo estivada à bordo das embarcações; conferente de manifesto; ou, por fim, conferente de plano, o qual elabora o plano de estivagem da carga ou, em outras palavras, onde e como a carga será estivada.⁸⁹

Importante se assinalar que a conferência de carga é realizada a bordo e ao costado das embarcações⁹⁰, o que a diferencia da conferência de capatazia, eis que esta é realizada apenas em terra.

1.3.1.4. Conserto de Carga

Em continuação, a Nova Lei dos Portos traz a quarta função dos trabalhadores portuários, denominada por ela de conserto de carga, sendo definida como “o reparo e restauração das embalagens de mercadorias, nas operações de

⁸⁶ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 40, § 1º, inciso III.

⁸⁷ MORGENSTERN, Algacyr. **Porto de Paranaguá – Contribuição à História**: período de 1935-1985, vol. II. Curitiba: Editora Coração Brasil, 2006, p. 102.

⁸⁸ DUTRA, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁹ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

⁹⁰ *Idem*.

carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcação, remarcação, carimbagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição⁹¹. Tal atividade pode ser realizada a qualquer momento da operação portuária, tanto em terra como à bordo, sempre que alguma embalagem for danificada e necessitar de reparo.⁹²

Para Maria Cristina Dutra⁹³, o conserto de carga é uma atividade em iminente extinção, eis que cada vez mais as cargas estão sendo alocadas em contêineres, o que dificulta a ocorrência de danos em suas embalagens, tornando desnecessária, em consequência, a realização de qualquer reparo. Adiciona-se à tal situação a crescente necessidade de agilidade nas operações portuárias, ou seja, uma produtividade cada vez mais célere e eficaz, o que diminui o tempo de estadia portuária dos navios, tornando inviável o conserto de cargas mais complexas. Por fim, a colossal margem de lucro dos empresários e a preocupação cada vez maior com a qualidade dos produtos negociados permite que artigos avariados sejam descartados e substituídos por novos ao invés de se proceder seu reparo.

Não obstante, a atividade de conserto de carga ainda demonstra-se importante, sendo responsável pela qualidade e integridade dos produtos entregues ao destinatário final e, em consequência, colocados no mercado. Além do mais, quando a avaria demonstra-se grande, é o consertador de carga quem tem a missão de recuperar o produto danificado, evitando perdas – tanto logísticas como econômicas – para os envolvidos.

1.3.1.5. Vigilância de Embarcações

A quinta atividade prevista na legislação ordinária é denominada de vigilância de embarcações, descrita como a “atividade de fiscalização da entrada e saída de pessoas a bordo das embarcações atracadas ou fundeadas ao largo⁹⁴, bem como da movimentação de mercadorias nos portalós⁹⁵, rampas, porões, conveses, plataformas e em outros locais da embarcação⁹⁶ De maneira resumida, Morgenstern⁹⁷

⁹¹ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 40, § 1º, inciso IV.

⁹² GARCIA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 17.

⁹³ DUTRA, *op. cit.*, 23.

⁹⁴ A embarcação considera-se fundeada quando ancorada ao largo do porto, ou seja, em áreas localizadas dentro ou fora do porto organizado e delimitadas pela autoridade marítima, como, por exemplo, na baía, angra, enseada ou qualquer outro local devidamente protegido.

⁹⁵ Denomina-se portaló local de entrada do navio, de onde desce a escada que liga o navio ao cais do porto, sendo considerado um local de passagem obrigatória para quem entra ou sai da embarcação.

⁹⁶ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 40, § 1º, inciso V.

⁹⁷ MORGENSTERN, *op. cit.*, p. 102.

afirma que “os vigias são aqueles contratados pelas agências de navegação para vigiarem e cuidarem da segurança do navio enquanto atracado ou fundeado”.

Até a promulgação da Lei de Modernização dos Portos – Lei nº 8.630/93, a contratação de vigias para as embarcações era obrigatória. Entretanto, tal legislação revogou tal obrigatoriedade, tornando como facultativa sua contratação, a qual deverá ser requisitada, como todas as demais atividades portuárias, ao OGMO, que fornecerá um ou mais vigias de acordo com a necessidade.

1.3.1.6. Bloco

Por fim, tem-se a atividade de bloco, descrita pela Nova Lei dos Portos como a “atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos”⁹⁸. Nas palavras de Morgenstern⁹⁹, “o trabalho de bloco é realizado por pessoal contratado pelas agências de navegação para fazer limpeza dos navios ou trabalhos de manutenção (tirar ferrugem, pintura, etc), quando necessário”.

Os primeiros bloquistas – assim denominados os trabalhadores em tal função – eram trabalhadores que realizavam a limpeza e conservação dos tanques de óleo. Como sempre se sujavam muito, foram apelidados pelos demais trabalhadores de “bloco dos sujos”, em uma clara referência aos blocos carnavalescos. Foi assim que tal nomenclatura tomou forma. Na atualidade, os bloquistas acabam por não realizar as atividades previstas na legislação. Dada a necessária rapidez nas estadias das embarcações, as funções inerentes aos trabalhadores de bloco têm sido realizadas com a embarcação em viagem, restando aos bloquistas lotados em portos organizados a prática de atividades muitas vezes inerentes às outras categorias, como a peação e despeação de cargas, as quais deveriam ser executadas exclusivamente pelos estivadores.¹⁰⁰

A Lei nº 5.385/68 criou as denominadas “empreiteiras de bloco”, empresas que realizavam atividades de limpeza e conservação de tanques, remoção de ferrugens, pintura, reparos de pequena monta, entre outras, utilizando-se de empregados próprios assim como de trabalhadores avulsos. Ou seja, os bloquistas não necessitavam ser trabalhadores portuários, devidamente registrados em OGMO.

Entretanto, a Lei nº 8.630/93, posteriormente substituída pela Lei nº

⁹⁸ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 40, § 1º, inciso VI.

⁹⁹ MORGENSTERN, *op. cit.*, p. 102.

¹⁰⁰ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

12.815/2013, trouxe a necessidade de que o trabalho de bloco será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos. Não obstante, segundo parte da doutrina, não revogou a legislação anterior, a qual, portanto, continua vigente em todos os seus termos.

Francisco Carlos de Moraes Silva¹⁰¹ é um dos defensores de que o trabalho de bloco continua podendo ser realizado por empregados das empreiteiras de bloco, afirmando que não merecem proceder as possíveis alegações de que a Lei nº 5.385/68 não mais permite que a atividade de bloco seja realizada por trabalhadores não portuários, eis que, para ele, as legislações portuárias posteriores expressam que as operações portuárias só poderão ser realizadas por trabalhadores devidamente registrados nos OGMOs. Todavia, o serviço de bloco, a seu ver, não pertence às operações portuárias, eis que estas consideram apenas as atividades que movimentam mercadorias, não sendo o caso do bloco, que nada movimenta.

Entretanto, parte majoritária dos juristas diverge do posicionamento acima, o qual afirma ser o bloco uma exceção à reserva de mercado. Tal posição consta, inclusive, do Manual do Trabalho Portuário¹⁰², o qual afirma que “dentro dos limites da área do porto organizado, o armador ou seu representante legal que desejar executar essa atividade deverá requisitar os bloquistas inscritos no OGMO, não podendo utilizar empregados das empreiteiras de bloco”.

A parte que continua vigente daquela legislação primitiva serve apenas, segundo tal documento, para permitir que as empreiteiras de bloco executem “esse serviço para a indústria naval, já que, anteriormente, essa atividade denominava-se conservação naval”¹⁰³.

Independentemente da forma de prestação deste serviço, o mais importante é que os trabalhadores pertencentes à tal categoria continuem exercendo-a, sob pena de banalização da classe, que acabará servindo para outras atividades em total desvio de função.

1.3.1.7. Multifuncionalidade

¹⁰¹ SILVA, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰² MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

¹⁰³ *Idem.*

A Lei de Modernização dos Portos – Lei nº 8.630/93 – criou uma nova figura jurídica, denominada de multifuncionalidade, a qual foi repetida na Nova Lei dos Portos e, portanto, permanece vigente. Tal instituto tem como fundamento incentivar os OGMOs a promover formação profissional e treinamento adequado que torne o trabalhador portuário avulso apto a realizar todas – ou ao menos diversas – das funções inerentes à sua categoria.

Francisco Carlos de Moraes Silva¹⁰⁴ define a multifuncionalidade como sendo o instituto criado para “conceder aos diversos trabalhadores avulsos da orla portuária conhecimentos técnicos que os capacitem para as diversas modalidades de serviços que prestam hoje, ainda, por intermédio de diversas categorias obreiras”. Tânia Zotto¹⁰⁵ entende que a multifuncionalidade tem como objetivo formar um trabalhador portuário “polivalente”, que possa atuar à bordo e em terra, em trabalhos braçais ou até mesmo na operação de maquinários e equipamentos mais complexos, anotando especificações da carga e também vigiando embarcações.

Como forma de reduzir os impactos no âmbito do trabalho portuário pela Lei n. 8.630/93, foi criado o instituto da multifuncionalidade do trabalho portuário, que, por ocasião do início de sua implantação, encontrou sérias dificuldades em razão de diferença de definições. [...] Na visão dos trabalhadores, a multifuncionalidade afigura-se, um tipo de treinamento profissional dos trabalhadores avulsos, visando à ascensão e ao alargamento das suas aptidões profissionais, sem prejuízo das especializações de sua categoria original. [...] Já os operadores portuários entendem que a multifuncionalidade como um meio de aproveitamento do trabalhador, com a flexibilidade de alternar a sua aplicação nos serviços pertinentes às diversas categorias profissionais, até mesmo deslocando o homem de terra (capatazia) para bordo (estiva) e vice-versa. Portanto, a multifuncionalidade se afigura como sendo a possibilidade de um mesmo trabalhador exercer, após a devida capacitação técnica, diferentes funções, em atividades distintas da sua originária, devendo porém tal intercâmbio de funções ser definido mediante de instrumento normativo de trabalho, conforme estabelece o art. 57 e parágrafos da Lei n. 8.630/93.¹⁰⁶

Alguns princípios, no entendimento de Alex Sandro Stein, devem ser observados para que a multifuncionalidade seja bem aplicada. Segundo ele:

a) deve ser estipulado um prazo mínimo de experiência na atividade primitiva (em face do elevado número de trabalhadores que se encontram registrados por força de liminar), para que o trabalhador

¹⁰⁴ SILVA, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰⁵ ZOTTO, Tânia Christina. **O Trabalho de Estiva – Modernização x Tradição**: os desafios da tecnologia e da gestão no cais. São Paulo: LTr, 2002, p. 47.

¹⁰⁶ STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário – Lei nº 8.630/93**. São Paulo: LTr, 2002, p. 117.

possa habilitar-se como multifuncional; b) o trabalhador multifuncional deverá permanecer em sua lista de escalação originária, habilitando-se na lista da atividade multifuncional como força complementar; somente poderá concorrer na escala da multifunção após não ser engajado em sua atividade originária; c) deverá o trabalhador qualificar-se por meio de curso de habilitação e aperfeiçoamento para exercer as outras atividades às quais esteja habilitado como multifuncional; d) a multifuncionalidade não dará direito ao trabalhador multifuncional a, em caso de vacância na referida atividade, migrar para ela, devendo a preferência ser dada aos cadastrados da atividade multifuncional.¹⁰⁷

Diante de tais sobrecarregadas condições, Santos Neto e Ventilari¹⁰⁸ afirmam que “a multifuncionalidade não é, ainda, uma realidade nos portos brasileiros”, citando como exemplos:

Um conferente de carga e descarga precisa ter boas noções de matemática e saber ler e escrever com desenvoltura. Estamos na persuasão de que boa porcentagem de estivadores e de trabalhadores da capatazia não possui tais conhecimentos. De outra parte, estes homens precisam ter grande força muscular, o que nem sempre o conferente de carga e descarga tem. [...] Se o treinamento do pessoal, para essas múltiplas funções, não for feito com proficiência e rigor, a produtividade da mão-de-obra declinará e o número de acidentes de trabalho crescerá sensivelmente.¹⁰⁹

Pelo exposto, conclui-se que a multifuncionalidade pode ser definida como a possibilidade de um único trabalhador portuário exercer diversas funções, em atividades tipicamente diversas da sua originária, desde que devida e tecnicamente capacitado para aquelas, tornando o trabalho portuário – ao menos na teoria – mais eficaz, célere e econômico. Entretanto, na prática, tem-se denotado ser de difícil aplicação, até mesmo por grande resistência dos próprios obreiros, que temem o desemprego ao se permitir que um único trabalhador realize todos – ou ao menos diversos – tipos de atividades.

1.3.1.8. Demais Categorias de Trabalhadores

Afora os trabalhadores portuários descritos pela legislação correlata, existem também outros tipos de operários que trabalham na circunscrição dos portos organizados. Podemos citar como trabalhadores pertencentes à esta categoria os amarradores, avulsos ou não, responsáveis pela amarração – manobras de atracação

¹⁰⁷ STEIN, *op. cit.*, p. 117.

¹⁰⁸ SANTOS NETO; VENTILARI, *op. cit.*, p. 135.

¹⁰⁹ *Idem*, p. 137.

e desatracação – dos cabos da embarcação ao cais.¹¹⁰ Segundo Garcia Júnior¹¹¹, “existem sindicatos de trabalhadores avulsos para realização desta atividade em diversos portos brasileiros e alguns OGMOs tiveram que registrar estes trabalhadores por força de liminares judiciais”.

Uma segunda modalidade de trabalho não exclusivamente portuário é a de carregador de bagagem, a qual pode ser executada por avulso ou não e tem como finalidade o transporte de bagagens¹¹² de passageiros, acompanhadas ou desacompanhadas¹¹³, na área dos portos organizados. Como regra geral, o carregador de bagagem é profissional autônomo, eis que presta serviços pessoais aos passageiros.¹¹⁴

De igual forma, são trabalhadores não portuários, mas que prestam serviços de maneira legal no âmbito dos portos organizados, os ensacadores, os quais também poderão ser avulsos ou não, e têm como função realizar o ensacamento de granéis.¹¹⁵

Há ainda os práticos, profissionais responsáveis pela condução da embarcação pelo canal de acesso até o cais do porto ou, em outras palavras, atuando como literais manobristas, realizando o “estacionamento” dos navios no porto e, por fim, os mergulhadores, os quais realizam a manutenção das embarcações e das próprias instalações portuárias nas áreas submersas.¹¹⁶

Além destes, diversos outros trabalhadores podem ser citados, como os empregados da administração portuária, os trabalhadores nos serviços de limpeza e conservação das instalações portuárias, os aquaviários tripulantes de embarcações de apoio portuário, os empregados dos arrendatários de instalação portuária, os operadores portuários e as agências de navegação, os vistoriadores de carga, os contratados por companhias seguradoras, os inspetores de sociedades classificadoras, dentre outros.¹¹⁷

¹¹⁰ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*.

¹¹¹ GARCIA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 18.

¹¹² A Lei nº 4.637, de 20 de Maio de 1965 dispõe sobre o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens em portos, considerando como bagagem para este fim a mala, o caixote e o engradado *lift-van*.

¹¹³ Pelos termos da Instrução Normativa nº 117, de 06 de Outubro de 1998, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, bagagem acompanhada é “aquela que o viajante portar consigo no mesmo meio de transporte em que viaje, desde que não amparada por conhecimento de carga”. Já a bagagem desacompanhada é “a que chegar ao país, ou dele sair, amparada por conhecimento de carga ou documento equivalente”.

¹¹⁴ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Idem*.

Importante ser ressaltado, todavia, que tais trabalhadores são considerados trabalhadores urbanos comuns, não estando sujeitos às peculiaridades atinentes aos trabalhadores portuários propriamente ditos.

1.4. O Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO)

Conforme exposto, uma das particularidades do trabalhador portuário é ser vinculado à um órgão gestor. Isto decorre da própria legislação ordinária, especificamente dos Artigos 32 e seguintes da Lei nº 12.815/2013.

Tal órgão, denominado pela legislação ordinária de Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), teve sua gênese na denominada Lei de Modernização dos Portos, de nº 8.630/93, a qual, após um turbulento período em que os portuários, após a extinção das DTMs, ficaram à mercê dos desorganizados e inábeis sindicatos, vem para finalmente criar um eficiente instrumento de regulamentação do trabalho portuário, de forma a colocar um ponto final no livre arbítrio dos entes sindicais.

Até então era competência privativa deles o controle do rodízio da escala diária dos portuários avulsos, bem como era também deles a exclusividade no fornecimento de mão de obra às entidades estivadoras para a realização dos trabalhos. Todavia, com o aparecimento do Órgão Gestor de Mão de Obra, toda a administração do trabalho portuário avulso é arrancada das mãos dos sindicatos e repassada a tal organismo.

Com o advento da Lei nº 8.630/93, os artigos 254 a 292 da CLT que disciplinavam os serviços de estiva e capatazia nos portos foram revogados, instituindo-se um novo ordenamento no regime de exploração dos portos brasileiros e, principalmente, na gestão da mão-de-obra avulsa. Com isso, o controle que os sindicatos de avulsos exerciam sobre a escolha dos TPA para as diversas fainas¹¹⁸ foi repassado para o órgão Gestor de Mão de Obra. Por outro lado, a lei buscou fortalecer esses sindicatos no sentido de negociarem com os operadores portuários, entre outras coisas, a composição dos “ternos”¹¹⁹, a remuneração das “fainas” e a definição das funções como forma de adequações portuárias a realidade de cada porto.¹²⁰

De acordo com Castro Júnior, a criação dos OGMOs provocou um intenso enfraquecimento dos sindicatos correspondentes à tais categorias. De início, foi

¹¹⁸ Conceitua-se como faina um tipo específico de trabalho portuário, ou seja, cada uma das modalidades de trabalho previstas no Artigo 40 da Lei nº 12.815/2013 podem ser consideradas uma faina. Quando um trabalhador portuário avulso sai para realizar determinado trabalho, estará realizando uma faina.

¹¹⁹ Denomina-se terno cada equipe de trabalho a bordo. Normalmente, em cada porão em que haja movimentação de mercadorias há um terno de trabalhadores escalado.

¹²⁰ CARVALHO, **Trabalhadores**, *op. cit.*

intensa a luta contra sua concretização; não obstante, nada pôde ser feito, vindo tais organismos a consolidarem-se como os efetivos intermediadores de mão de obra:

A partir do momento em que esse órgão passou a ser o responsável pela administração da mão-de-obra e pela elaboração das escalas de serviço, significou, a princípio, o fim da “representação legítima” por parte do sindicato, sobre a mão-de-obra. Antes da lei, os sindicatos efetuavam ainda o pagamento de férias, 13º salário e outras verbas aos trabalhadores portuários avulsos. A criação do OGMO tirou-lhes também essas prerrogativas, o que propiciou uma enorme resistência por parte das diversas categorias de trabalhadores portuários avulsos, pois viam o OGMO como um órgão externo, técnico e burocrático, tentando substituir os sindicatos. Houve, assim, grandes conflitos e imensa resistência, mas ao final, percebendo a inevitabilidade de tal mudança, tentaram aceitar e minimizar os prováveis impactos negativos do mesmo.¹²¹

Luís Alexandre Carta Winter¹²² bem lembra a Lei de Modernização dos Portos teve uma *vacatio legis* de 5 anos antes de sua entrada em vigor, o que, por suposto, não foi o suficiente para que diversos portos brasileiros se adequassem à modernização pretendida, fazendo assim com que diversos OGMOs fossem à total bancarrota.

Do texto legal, extrai-se que os Órgãos Gestores de Mão de Obra são necessariamente entidades sem fins lucrativos, reputados de utilidade pública, sendo-lhes expressamente vetada a prestação de serviços a terceiros ou a prática de qualquer atividade que não esteja atrelada à gestão de mão de obra portuária, como seu próprio nome diz.¹²³

Assim, muito embora não conste em qualquer texto legal uma definição clara que nos leve a concluir pela natureza jurídica dos OGMOs – Cesar Pasold¹²⁴ afirma que “o legislador não caracterizou plenamente a natureza jurídica do OGMO, deixando uma lacuna a ser suprida” –, concordamos com Miriam Ramoniga¹²⁵ quando sugere que “o OGMO seja considerado legalmente, em sua natureza jurídica como pessoa jurídica de direito privado e, ainda, receba a definição legal de uma associação, tendo em vista sua finalidade não econômica, sua estrutura e funcionamento”. Ainda, para Gilbertoni¹²⁶, “o órgão de gestão de mão de obra é

¹²¹ CASTRO JÚNIOR, *Temas*, *op. cit.*, p. 183.

¹²² WINTER, Luís Alexandre Carta. *O Mercosul e o Sistema Presidencialista*. 2008. 155 f. Tese. Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 128.

¹²³ SIMÕES, *op. cit.*, p. 14.

¹²⁴ PASOLD, *op. cit.*, p. 64.

¹²⁵ RAMONIGA, Miriam. *A Natureza Jurídica do Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso*: uma análise a partir da Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993. 2008. 237 f. Dissertação. Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2008, p. 135.

¹²⁶ GILBERTONI, *op. cit.*, p. 427.

reputado de utilidade pública, sendo-lhe vedado ter fins lucrativos, prestar serviços a terceiros ou exercer qualquer atividade não vinculada à gestão de mão de obra”.

As atribuições dos Órgãos Gestores de Mão de Obra, primeiramente dispostas no Artigo 18 da Lei nº 8.630/93 e agora previstas no Artigo 32 da Nova Lei dos Portos, são, dentre outras, a de administrar o fornecimento da mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso; manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso; treinar e habilitar profissionalmente o trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro; selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso; estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso; expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; e arrecadar e repassar aos beneficiários os valores devidos pelos operadores portuários relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.¹²⁷

Quanto à sua competência, dispõe o Artigo 33 da Lei nº 12.815/2013 que incumbe aos Órgãos Gestores de Mão de Obra, dentre outras atividades, aplicar, quando couber, normas disciplinares previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho no caso de transgressão disciplinar; promover a formação profissional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso, adequando-a aos modernos processos de movimentação de carga e de operação de aparelhos e equipamentos portuários; promover o treinamento multifuncional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso; agenciar a criação de programas de realocação e de cancelamento do registro, sem ônus para o trabalho; arrecadar e repassar aos beneficiários contribuições destinadas a incentivar o cancelamento do registro e a aposentadoria voluntária; angariar as contribuições destinadas ao custeio do órgão; zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança no trabalho portuário avulso; e submeter à administração do porto propostas para aprimoramento da operação portuária e valorização econômica do porto.¹²⁸

Em complementação ao dispositivo supramencionado, o Ministério do Trabalho e Emprego editou a Norma Regulamentadora nº 29, a qual ampliou a competência dos Órgãos Gestores de Mão de Obra, incumbindo-o também de cumprir e fazer cumprir todas as diretrizes de tal NR no que tange à prevenção de riscos de acidentes do trabalho e doenças profissionais nos serviços portuários; fornecer

¹²⁷ BRASIL. Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013, artigo 32.

¹²⁸ *Idem*, artigo 33.

instalações, equipamentos, maquinários e acessórios em bom estado e condições de segurança, responsabilizando-se pelo correto uso; zelar pelo cumprimento da norma de segurança e saúde nos trabalhos portuários e das demais normas regulamentadoras expedidas pela Portaria MTb nº 3.214/78 e alterações posteriores; proporcionar a todos os trabalhadores formação sobre segurança, saúde e higiene ocupacional no trabalho portuário, conforme o previsto em tal NR; responsabilizar-se pela compra, manutenção, distribuição, higienização, treinamento e zelo pelo uso correto dos Equipamentos de Proteção Individual e Equipamentos de Proteção Coletiva; elaborar e implementar o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais no ambiente de trabalho portuário; e elaborar e implementar o Programa de Controle Médico em Saúde Ocupacional abrangendo todos os trabalhadores portuários.¹²⁹

Tal norma regulamentadora, segundo Edivar Carvalho¹³⁰, foi instituída de forma tripartite, “cujo objetivo é a proteção contra acidentes e doenças profissionais dos TPA. Em alguns portos, as disposições da NR 29 estão em avançado estágio, noutros, suas mais básicas e triviais disposições ainda estão em fase de implantação”.

Assim, tem-se que a função basilar de tais organismos é exatamente a intermediação da mão de obra portuária, a qual é realizada através de uma escalação rodiziária realizada entre os trabalhadores portuários avulsos inscritos em seus quadros.¹³¹

Na prática, o que se verifica é uma triangulação, onde o tomador de serviços – empresa arrendatária do porto e pré-qualificada perante a administração portuária para operar no carregamento e descarregamento de embarcações – solicita ao Órgão Gestor de Mão de Obra uma quantidade de trabalhadores para atender um determinado serviço; os trabalhadores são selecionados e encaminhados para a realização do trabalho; e, após, o pagamento pelo trabalho realizado é entregue pela empresa ao Órgão Gestor, que é o responsável pelo repasse dos valores a cada um dos trabalhadores portuários avulsos que realizaram o trabalho.

Nas palavras de Santos Neto e Ventilari¹³², o Órgão Gestor de Mão de Obra atua como uma agência de colocação de mão de obra, motivo pelo qual, inclusive, a legislação excluiu qualquer responsabilidade deste órgão em eventual prejuízo aos trabalhadores portuários avulsos por parte dos tomadores de serviços ou até mesmo de terceiros.

¹²⁹ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **NR 29 – Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário, de 17 de dezembro de 1997**, artigo 29.1.4.2.

¹³⁰ CARVALHO, *Trabalhadores*, *op. cit.*

¹³¹ SIMÕES, *op. cit.*, p. 15.

¹³² SANTOS NETO; VENTILARI, *op. cit.*, p. 85.

Contudo, para que o Órgão Gestor de Mão de Obra possa aceitar determinado trabalhador em seus quadros de portuários avulsos, deve ele preencher alguns requisitos, todos previstos em lei. Em especial, é necessário que o trabalhador se habilite profissionalmente, o que é feito mediante treinamento realizado em entidade indicada pelo Órgão Gestor. Apenas e tão somente após o treinamento é que o trabalhador estará hábil a se tornar um trabalhador portuário avulso. Entretanto, deve aguardar o início de um processo seletivo – similar a um concurso público – para se candidatar às vagas disponíveis, eis que o Órgão Gestor não pode contratar a qualquer tempo e sem nenhum critério de seleção.

Todavia, embora existam tais exigências, que levam a um engessamento na contratação – obrigatoriedade de treinamento e admissão mediante processo seletivo –, por expressa previsão legal (Artigo 34 da Nova Lei dos Portos) e pela completa ausência de subordinação legal do trabalhador portuário avulso ao Órgão Gestor, inexistente vínculo de emprego entre eles. No entanto, não obstante a inexistência de vínculo empregatício e a ausência de responsabilidade do Órgão Gestor pelos prejuízos causados pelos trabalhadores portuários avulsos aos tomadores de seus serviços ou a terceiros, responde ele, por força do Artigo 33, § 1º, da Nova Lei dos Portos, de forma solidária com os operadores portuários, por todos e quaisquer débitos trabalhistas que porventura sejam devidos, até porque é de sua responsabilidade arrecadar a remuneração devida pelo trabalho prestado e repassá-la ao trabalhador avulso portuário.

1.4.1. Cadastro e Registro dos Trabalhadores Portuários Avulsos

Pelo teor do Artigo 32, inciso II, da Nova Lei dos Portos, uma das atribuições do Órgão Gestor de Mão de Obra é manter o cadastro e o registro dos trabalhadores portuários avulsos.

Todo trabalhador portuário avulso, desde que devidamente habilitado, possui direito ao cadastro, o qual integrará após a realização de treinamento em entidade indicada pelo Órgão Gestor de Mão de Obra. Estando devidamente cadastrado, o trabalhador portuário avulso terá direito ao trabalho, o qual será concretizado quando alguma oportunidade de trabalho não for preenchida por um trabalhador registrado.¹³³ Este pode ser definido como o trabalhador cadastrado submetido à prévia seleção – cujos critérios deverão constar em contrato, convenção

¹³³ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

ou acordo coletivo de trabalho –, desde que obedecidas a disponibilidade de vagas e a ordem cronológica de inscrição no cadastro. Ou seja, todo trabalhador portuário avulso ingressa na carreira como cadastrado e, após um período de tempo, desde que preenchidos os requisitos para tanto, passa a atuar como registrado, tendo preferência na escolha para a realização de trabalhos, por mais experiente.

Conforme Santos Neto e Ventilari¹³⁴, o cadastro funciona como uma força supletiva. Em outras palavras, quando a demanda de trabalho for maior que a oferta de trabalhadores registrados, se buscará trabalhadores cadastrados. Francisco Carlos de Moraes Silva bem diferencia as modalidades de cadastrados e registrados:

Na verdade, o inciso I, do art. 27, apenas classifica o trabalhador cadastrado como habilitado para os serviços, dando-lhe, assim, condições de, quando necessária a ampliação do quadro de pessoal para a realização dos trabalhos portuários, conceder, por seleção, os registros àqueles que passarão a integrar a “força supletiva” para os trabalhos portuários, não autorizando, o dispositivo, a execução dos serviços pelos cadastrados, criando, assim, restrições e diferenças entre os “efetivos” e os supletivos.¹³⁵

Santos Neto e Ventilari¹³⁶ arrematam a distinção supra dizendo que “a diferenciação entre cadastrados e registrados é fundamental para o entendimento do trabalho portuário”, eis que “os registrados possuem preferência na parede, para compor as turmas de trabalho. Os cadastrados funcionam como uma força supletiva que, na ausência dos registrados, passa a compor as turmas”.

Destarte, o operador portuário que necessitar de um trabalhador portuário avulso para a realização de determinado serviço, solicitará ao OGMO a disponibilização de um obreiro, o qual, respeitado o rodízio, fornecerá prioritariamente um trabalhador registrado e, na falta deste, um cadastrado.

1.4.2. Rodízio

Conforme acima exposto, solicitado um trabalhador portuário avulso, o OGMO, respeitado o rodízio, indicará um de seus registrados e, na falta destes, um de seus cadastrados, para engajar o serviço ofertado. Tal determinação consta da Lei nº 9.719/98, a qual dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências, especificamente em seus Artigos 4º e seguintes, que regulamentam a

¹³⁴ SANTOS NETO; VENTILARI, *op. cit.*, p. 60.

¹³⁵ SILVA, *op. cit.*, p. 82.

¹³⁶ SANTOS NETO; VENTILARI, *op. cit.*, p. 60.

escala diária dos trabalhadores portuários avulsos, a ser feita pelo OGMO competente, na forma de rodízio, que nada mais é que “a distribuição equânime das oportunidades de trabalho entre os trabalhadores portuários avulsos registrados”¹³⁷.

O Manual do Trabalho Portuário, expedido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, bem define tal sistema:

Basicamente, existem duas formas de rodízio: o numérico e o sistema de câmbio. No rodízio numérico, os trabalhadores registrados são numerados e entram em uma fila, que avança à medida que surgem as oportunidades de trabalho. No sistema de câmbio, cada empregado registrado detém um documento individual em que são lançados os trabalhos realizados. De posse do documento, o empregado comparece a uma espécie de pregão, onde disputará com os demais trabalhadores uma vaga, nesse caso quem tem menos trabalhos lançados terá maiores chances de conseguir trabalhar. O rodízio é, na verdade, composto por vários pequenos rodízios, independentemente do sistema adotado. Cada trabalho que dependa de especialização terá um rodízio específico. Exemplifiquemos: os operadores de empilhadeira a bordo são estivadores; mas são estivadores especializados e qualificados, compondo um pequeno grupo entre os estivadores registrados. Haverá, então, um rodízio específico entre os estivadores operadores de empilhadeira. Vários outros pequenos rodízios podem ser estabelecidos, como por exemplo, dentre os trabalhadores braçais, um rodízio por faixas de preço, pois há trabalhadores que só concorrem aos trabalhos “bem pagos”. Estabelecem-se vários rodízios de forma que, para conseguir participar do “melhor rodízio”, o trabalhador deverá ter participado dos demais.¹³⁸

Assim, verifica-se que rodízio busca uma distribuição equânime e imparcial do trabalho entre os portuários avulsos, impedindo que determinado obreiro seja beneficiado em detrimento de outro. Quando um trabalho for ofertado, será à ele engajado o trabalhador que estiver no topo da lista; para o trabalho subsequente, será disponibilizado o trabalhador seguinte; e assim por diante.

Por força do Artigo 43 da Nova Lei dos Portos, os critérios do sistema de rodízio serão estabelecidos por negociação coletiva e, por derradeiro, pela leitura do Artigo 3º, incisos I e II, da Lei nº 9.719/98, tem-se que os trabalhadores portuários avulsos cedidos à operadores portuários para trabalhos com vínculos de emprego, bem como aqueles que se associarem à cooperativa de trabalho portuário fundada de acordo com o Artigo 29 da Lei nº 12.815/2013, estão excluídos dos rodízios, eis que, não seria justo coloca-los em concorrência com os demais operários, haja vista já possuírem oportunidades cativas de trabalho, diferente destes, que dependem

¹³⁷ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

¹³⁸ *Idem.*

exclusivamente do rodízio para trabalharem.¹³⁹

Este sistema surgiu exatamente para impedir a corrupção ou o favorecimento indevido dentro dos OGMOs, permitindo que todos os avulsos concorram em iguais condições aos trabalhos ofertados.

1.4.3. Cooperativas de Trabalho Portuário

O Artigo 29 da Nova Lei dos Portos traz uma modalidade diferenciada de prestação de serviços nos portos organizados, as Cooperativas de Trabalho Portuário, as quais se diferem do trabalho avulso e do trabalho permanente, com vínculo de emprego. Tal figura jurídica foi criada para cumprir o dispositivo constitucional que determina o incentivo ao sistema cooperativista.¹⁴⁰

As Cooperativas de Trabalho Portuário regem-se, em sua grande maioria, pela Lei das Cooperativas – Lei nº 5.764/71. Contudo, exigem um requisito não previsto naquela legislação ordinária, o que as torna diferentes do modelo convencional cooperativista: para sua formação, necessário se faz que todos os cooperados sejam trabalhadores avulsos registrados.

Assim, para ser criada uma Cooperativa de Trabalho Portuário, mister se faz o preenchimento de três *conditios sine qua non*: ser constituída nos termos da Lei nº 5.764/71, atendendo a todos os requisitos de constituição de uma cooperativa de prestação de serviços; ser formada exclusivamente por trabalhadores portuários avulsos registrados, nos termos da legislação portuária, sendo vedada a participação de cooperados não participantes de tal categoria; e, por fim, obter a pré-qualificação como operadora portuária junto à administração do porto.¹⁴¹

Em relação à figura dos trabalhadores portuários avulsos cooperados, o Manual do Trabalho Portuário bem explica que:

A partir do momento em que ingressam na cooperativa, sua situação, perante ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra, assemelha-se à do trabalhador portuário avulso registrado cedido ao operador portuário com vínculo empregatício a prazo indeterminado, ou seja, deixa de concorrer à escala rodiziária com os demais portuários avulsos registrados, prestando serviços diretamente ao interessado na movimentação da carga (embarcador, consignatário, armador ou seu representante). O mero fornecimento de mão-de-obra cooperada a outros operadores portuários, como tem ocorrido em alguns portos, caracteriza-se como terceirização irregular. O registro do cooperado

¹³⁹ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ *Ibidem.*

no OGMO deverá ser mantido, pois esta hipótese não é uma das previstas em lei para o cancelamento do registro. Deixará, porém, de concorrer à escala rodiziária, devendo ser retida sua carteira funcional enquanto permanecer como cooperado, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.719/98. Essa medida deve-se à desigualdade que a participação do cooperado no rodízio causaria aos demais avulsos, vez que, aquele, além de absorver uma oportunidade de trabalho como cooperado, ainda concorreria com os demais avulsos a outras oportunidades.¹⁴²

O trabalhador portuário avulso, portanto, ainda que cooperado, não deixará de ser vinculado ao Órgão Gestor de Mão de Obra.

Por derradeiro, Eder Dion de Paula Costa¹⁴³ expõe que a cooperativa de trabalho portuário possui a condição de operadora portuária e, portanto, também “deverá atender todos os requisitos do contrato de arrendamento, além de estar sujeita ao processo de licitação”. Ademais, “deverá atender as exigências do contrato de adesão, e aguardar a autorização da União”.

Assim, podemos concluir que a cooperativa de trabalho portuário concorre em iguais condições com qualquer operador portuário, estando sujeita, inclusive, às mesmas exigências e aos mesmos riscos, dentre os quais se destacam àqueles inerentes a atividade econômica.

1.5. Princípios Aplicáveis ao Trabalho Portuário

Carlos Sundfeld¹⁴⁴ bem define os princípios como “ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de se organizar-se”.

Celso Antonio Bandeira de Mello vai mais além ao afirmar que:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.¹⁴⁵

¹⁴² MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

¹⁴³ COSTA, Eder Dion de Paula. **O Trabalho Portuário Avulso na Modernização dos Portos**. 2004. 248 f. Tese. Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004, p. 217.

¹⁴⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 18.

¹⁴⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 52.

Todo ramo do Direito – senão todo ramo da ciência – é norteado por princípios, que servem para inspirar o legislador na elaboração da norma, atuar como fonte supletiva na ausência da lei e orientar o intérprete no entendimento da situação trazida à baila. Com o Direito do Trabalho Portuário não é diferente; alguns princípios peculiares são tidos como alicerce para a construção e interpretação das regras que orientam o trabalho portuário. Felipe Salman Magioli¹⁴⁶, apresentando-os de forma bastante didática, elenca os princípios aplicáveis no particular, sendo eles: princípio negocial; princípio publicista; princípio da restrição do trabalho; princípio da equidade, princípio da funcionalidade; e princípio da modernização. Vejamos cada um deles.

1.5.1. Princípio Negocial

O primeiro princípio aplicável ao trabalho portuário decorre da interpretação dos Artigos 36, 42 e 43 da Nova Lei dos Portos – que repetiram *ipsis literis* os Artigos 22, 28 e 29 da Lei nº 8.630/93, respectivamente – e deles foi norte, os quais delegam aos representantes patronais e empregatícios, através da negociação coletiva, a normatização dos aspectos pertencentes à categoria dos trabalhadores portuários avulsos.¹⁴⁷ Ou seja, desde que inexista violação cabal aos dispositivos de lei revestidos de caráter e interesse público, as partes da relação trabalhista portuária poderão negociar livremente e ajustar as condições de trabalho de acordo com a realidade de cada região, adequando a rígida legislação ao caso em concreto. Como exemplo frequente, podemos citar a remuneração dos trabalhadores portuários avulsos; em cidades com maior custo de vida certamente a remuneração será superior àquelas com um trivial custo de vida.

Santos Neto e Ventilari afirmam que o legislador, em respeito à tal princípio, deixou uma grande margem para a negociação coletiva, permitindo que diversas peculiaridades do contrato de trabalho sejam negociadas coletivamente, citando alguns exemplos, a saber:

- a) normas disciplinares prevendo penalidades aos trabalhadores portuários faltosos; b) forma de gestão da mão-de-obra portuária avulsa; c) normas de seleção e registro do trabalhador portuário avulso; d) remuneração, definição das funções, composição dos ternos (como se fixará o número de braços para a operação de carga e descarga) e as demais condições do trabalho portuário avulso.¹⁴⁸

¹⁴⁶ MAGIOLI, *op. cit.*

¹⁴⁷ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

¹⁴⁸ SANTOS NETO; VENTILARI, *op. cit.*, p. 98.

Eder Dion de Paula Costa demonstra a importância da negociação coletiva no âmbito trabalhista portuário:

A negociação coletiva firmada por acordo, convenção e contrato coletivo de trabalho, entre trabalhadores portuários avulsos e operadores portuários, deverá ser o instrumento essencial para a resolução dos conflitos, equilibrando os interesses do capital e do trabalho, no sentido de se alcançar os objetivos de eficiência e produtividade, com as garantias sociais de justa remuneração e condições de trabalho dignas.¹⁴⁹

Contudo, não obstante a liberdade negocial trazida por tal preceito e concretizada no corpo da lei, os instrumentos coletivos jamais poderão retirar dos OGMOs suas prerrogativas, eis que estes são entidades detentoras de irrefutável interesse público.¹⁵⁰

Ademais, conforme dito por Pinto e Fleury, o OGMO jamais será parte da negociação coletiva, eis que este não desempenha atividade econômica e sequer possui finalidade lucrativa. Neste sentido:

Os contratos coletivos de trabalho serão firmados entre os sindicatos representativos de trabalhadores portuários e os entes sindicais que representam os operadores portuários, ao passo que os acordos coletivos podem ser celebrados entre os sindicatos obreiros e empresas (aqui compreendidas em acepção ampla, a incluir operadores portuários, terminais e até mesmo agentes de navegação, quando verificados os casos previstos no art. 8º, § 1º, da Lei nº 8.630/93). OGMO, nesse contexto, limita-se, na atividade de administração de mão-de-obra (que envolve pagamento de salário e demais encargos, supervisão do trabalho, manutenção do registro e do cadastro), a seguir a lei e as convenções e acordos coletivos de trabalho.¹⁵¹

A legislação portuária almeja, portanto, a notoriedade da negociação coletiva, eis que expressamente a incentiva e deixa diversas lacunas para que as partes interessadas negociem livremente. Entretanto, uma limitação deve existir, sob pena de banalização do instituto e graves prejuízos aos envolvidos.

1.5.2. Princípio Publicista

O segundo mandamento serve exatamente para limitar a liberdade concedida pelo princípio anterior. Através dele tem-se que as partes são livres para

¹⁴⁹ COSTA, *op. cit.*, p. 226.

¹⁵⁰ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

¹⁵¹ PINTO, Cristiano Paixão Araújo; FLEURY, Ronaldo Curado. **A modernização dos portos e as relações de trabalho no Brasil**. Porto alegre: Síntese, 2004, p. 49.

negociar e estabelecer as condições de trabalho que bem entenderem, entretanto, devem respeitar o interesse público.¹⁵²

Este princípio se aplica a todo ramo do Direito do Trabalho, o qual prioriza a negociação coletiva e inclusive a incentivada; entretanto, não pode deixar que o interesse público, normalmente representado por condições mínimas de dignidade no trabalho e normas de segurança, seja assolado pela livre vontade dos acordantes, ainda mais levando-se em conta que a parte obreira normalmente é hipossuficiente e, em determinadas situações, acaba sendo obrigada a submeter-se à vontade patronal.

1.5.3. Princípio da Restrição do Trabalho

Tal preceito pode ser vislumbrado no Artigo 40 da Nova Lei dos Portos, o qual define que “o trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos”¹⁵³. Ou seja, os serviços portuários típicos só poderão ser executados por trabalhadores integrantes do sistema, devidamente organizados e intermediados pelo OGMO competente, seja com vínculo de emprego – modalidade menos comum – seja na qualidade de avulso.

Decorre ele “da necessidade de assegurar a qualificação do trabalhador portuário e da possibilidade de minorar os efeitos da maior precariedade do trabalho avulso, tendo em vista que não há segurança de um rendimento mínimo ao final de cada mês”¹⁵⁴. Portanto, trabalhadores que não se enquadrem em tal categoria, não poderão prestar os serviços descritos no artigo acima mencionado.

1.5.4. Princípio da Equidade

Preceito basilar do Direito brasileiro, o Princípio da Equidade, como seu próprio nome diz, garante à todos os trabalhadores portuários as mesmas condições e direitos. Através de sua aplicação, “todos devem ter o mesmo tratamento no acesso ao trabalho, aos cursos, à promoção ao registro e à execução de seu trabalho”¹⁵⁵.

¹⁵² PINTO; FLEURY, *op. cit.*, p. 49.

¹⁵³ BRASIL. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**, artigo 40.

¹⁵⁴ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

¹⁵⁵ *Idem*.

Como forma de aplicação deste mandamento na prática, vislumbramos o sistema de rodízio, anteriormente já conceituado, através do qual todos os trabalhadores portuários avulsos concorrerão igualmente ao trabalho. Ao término de um afazer, o obreiro retornará ao final da fila, só laborando novamente quando todos os seus pares também engajarem em algum trabalho. Assim, nenhum portuário trabalhará mais que o outro; em complexidade, intensidade e duração sim, mas jamais em quantidade.

1.5.5. Princípio da Multifuncionalidade

Tal mandamento já foi detalhado em tópico específico deste estudo. Entretanto, para relembrar, o Princípio da Multifuncionalidade é aquele previsto no Artigo 57 da revogada Lei de Modernização dos Portos, o qual surgiu para incentivar que atividades ou tarefas que requeiram igual qualificação devem ser realizadas pelo mesmo trabalhador, o qual poderá – e deverá – se habilitar para realizar não apenas aquela atividade para o qual está cadastrado ou registrado, mas para todas – ou ao menos algumas – aquelas previstas na legislação ordinária.

1.5.6. Princípio da Modernização

O Princípio da Modernização surgiu para demonstrar a necessidade de uma constante modernização do sistema portuário brasileiro, implorando pelo total desfazimento do intervencionismo estatal e pelo monopólio dos sindicatos na alocação da mão de obra avulsa.¹⁵⁶

A primeira demonstração prática de atenção a tal princípio foi a promulgação da Lei de Modernização dos Portos em 1993, a qual modificou, e muito, o arcaico sistema portuário brasileiro. A Nova Lei dos Portos, criada em 2013, modernizou ainda mais o sistema, mantendo diversas alterações da legislação anterior e criando outras inovações na busca pela modernização dos portos, pelo aumento da eficiência econômica e administrativa e, em consequência, a igualdade de condições do Brasil com as demais nações do globo.

¹⁵⁶ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

1.5.7. Demais Princípios

Além dos princípios acima, Milene Capraro¹⁵⁷ aponta pela existência de outros cinco preceitos igualmente aplicáveis aos trabalhadores portuários, alguns comuns a outras searas jurídicas e outros exclusivos do ramo ora abordado.

O primeiro deles, já notório na academia forense, é o Princípio da Segurança Jurídica, definido por Castro Júnior nos seguintes termos:

A segurança jurídica constitui a garantia de que as normas e as regras que regulamentam o conjunto de atividades em determinado Estado serão cumpridos pelos agentes do Estado e entes privados que atuam nos seus limites. O Estado deve instituir órgãos especiais para a criação e implementação das referidas regras, pois é através delas que o Estado regula as relações entre as pessoas que dele fazem parte e, através dos tratados, com as de outros Estados. [...] Esse elemento fundamental está vinculado ao Estado de Direito e garante a iniciativa empresarial, estimulando os investimentos públicos e privados na economia.¹⁵⁸

Maria Sylvia Zanella di Pietro arremata:

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência da orientação anterior.¹⁵⁹

Através de tal princípio, “há, então, a vedação de aplicação retroativa da norma para evitar incertezas sobre situações individuais já consolidadas decorrentes de eventual alteração posterior de interpretação de uma mesma norma aplicada”¹⁶⁰. Trazendo sua aplicabilidade para o trabalho portuário, busca-se impedir que a Administração Pública modifique situações concretizadas, como, por exemplo, altere a interpretação de determinada norma portuária sob eventual argumento de que sua compreensão estava sendo equivocada.¹⁶¹

Outro norte esposado pela autora acima mencionada é o Princípio da Proteção ao Trabalhador Portuário, o qual nada mais é do que o genérico Princípio da Proteção, comum ao Direito do Trabalho, aplicado de maneira específica ao trabalhador portuário.

¹⁵⁷ CAPRARO, Milene Correa Zerek. **Direito do Trabalho Portuário e Direito do Trabalho Marítimo: Estudos Introdutórios**. 2010. 136 f. Dissertação. Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2010, p. 48-49.

¹⁵⁸ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento**: Estudo comparado para a reforma do sistema judicial. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 45-46.

¹⁵⁹ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 84.

¹⁶⁰ CAPRARO, *op. cit.*, p. 50.

¹⁶¹ *Idem*.

Tal preceito é bem definido por Sergio Pinto Martins¹⁶², que o justifica diante da cristalina superioridade do empregador em face de seus subordinados. Ou seja, jurídico e economicamente, os trabalhadores são – e sempre serão – hipossuficientes frente aos empregadores, motivo pelo qual, como forma de compensar tal desnível, necessária se faz uma maior proteção aos obreiros, garantindo mínimas condições de trabalho e impedindo abusos por parte da categoria empregadora. O mesmo autor ainda descreve que esse mandamento é tripartite, dividindo-se em outros três princípios bastante aplicáveis no *juslaboralismo* ordinário: o *in dubio pro operario*, através do qual, na dúvida, o magistrado deverá julgar em favor do trabalhador; a aplicação da norma mais favorável ao trabalhador, cabível quando duas normas divergirem entre si, devendo então ser justaposta aquela que trouxer maiores benefícios ao obreiro; e a aplicação da condição mais benéfica ao trabalhador, pela qual nenhuma modificação *in pejus* poderá ser realizada no contrato laborativo do trabalhador.

Este princípio pode ser encontrado até mesmo na expressa letra da lei, como, por exemplo, no Parágrafo Único do Artigo 43 da Lei nº 12.815/2013, que determina de maneira objetiva que a remuneração dos trabalhadores portuários deverá sempre observar o mínimo disposto no Item 2 da Convenção nº 137 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Outros três princípios trazidos por Milene Capraro¹⁶³ são os da *Lex Loci Executionis*, pelo qual deve ser aplicada a legislação da localidade da prestação do serviço; o da Ordem Pública, que determina que “quando um juiz julga um litígio que envolve uma relação jurídica de direito privado que tem conexão internacional deverá aplicar a norma de Direito Internacional Privado da lei do foro”¹⁶⁴; e o da Territorialidade, o qual “diz que deve ser aplicada a lei brasileira, não havendo prejuízo de Convenções, tratados e regras de Direito internacional, em caso de crimes ocorridos no território brasileiro”.

Entretanto, entendemos que estes preceitos são aplicados apenas e tão somente ao Direito do Trabalho Marítimo, onde há intensa internacionalização do trabalho, diferente da seara portuária, onde os trabalhadores ficam lotados, como regra geral, em um único porto, ou, ao menos, dentro de um mesmo território, motivo pelo qual o estudo mais aprofundado dos mesmos se torna inócuo para este trabalho.

¹⁶² MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 63.

¹⁶³ *Idem*.

¹⁶⁴ CAPRARO, *op. cit.*, p. 52.

Assim, devidamente conceituado o Direito Portuário e delimitado seu viés trabalhista, cabe-nos saber a sua aplicabilidade na atualidade, bem como vislumbrar as consequências de sua existência para o ordenamento econômico e social nacional, especialmente após a modernização portuária ocorrida em 1993. Em relação ao primeiro, trataremos no seguinte capítulo.

2. A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS E SEU IMPACTO ECONÔMICO

A década de 90 foi marcada por graves desestabilizações financeiras pelo mundo. Com a queda do Muro de Berlim em 1989, encerra-se o conflito entre Ocidente e Oriente, colocando-se um fim no confronto de ideologias socialistas e capitalistas. O cenário mundial é então de multipolarização, com novas forças desestabilizadoras. Crises das mais diversas formas – econômicas, nacionais, separatistas e étnico-culturais – surgem em todos os continentes.¹⁶⁵

No Brasil, a economia é afetada e seu reflexo é sentido na seara portuária com a extinção da PORTOBRÁS em 1990. Acontecimentos históricos seguintes, como a eclosão da Guerra do Golfo em 1990, o fim da Guerra Fria e a consequente extinção da União Soviética em 1991, e, no cenário nacional, o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello em 1992, forçam o Brasil a socorrer-se a instrumentos políticos e legislativos para recuperar sua capitalização.

A modernização do sistema portuário brasileiro, iniciada em 1993, é a medida encontrada pelo governo para recuperar o crédito brasileiro frente ao mercado global e colocá-lo em igualdade de condições com as grandes nações movimentadoras de cargas. É certo que as mudanças introduzidas pela nova legislação atinente à espécie, que, conforme adiante se verá, inovou especialmente ao permitir a privatização de terminais portuários e criar órgãos de fiscalização e regulamentação do trabalho portuário, afetou sensivelmente a economia nacional, tanto em sua esfera financeira, como em suas relações contratuais-laborais.

O presente capítulo visa analisar tais transformações e responder, ao final, se, economicamente falando, a modernização foi positiva, conforme almejado.

2.1. Evolução Legislativa

A evolução legislativa do sistema portuário brasileiro passa por diversas fases. Até o início da década de 90, a gestão portuária e, em consequência, o trabalho portuário, eram regidos por legislações esparsas e por alguns poucos artigos da Consolidação das Leis do Trabalho.

Conforme já exposto, as primeiras normativas a regulamentar o sistema portuário e, em especial, seu trabalho, datam dos idos de 1930, em um período pós

¹⁶⁵ KLIKEDUCAÇÃO. **Que marcos históricos melhor representam a década de 90?** Disponível em: <<http://klikeducacao.com.br/conteudo/pagina/0,6313,POR-1320,00.html>>. Acessado em: 24 fev. 2015.

Revolução da Aliança Liberal, quando o Poder Público toma para si a administração portuária, que há muito estava entregue à iniciativa privada. Através do Decreto nº 23.259, de 20 de Outubro de 1933, são criadas as Delegacias de Trabalho Marítimo (DTMs), as quais eram parte integrante do Ministério do Trabalho e constituídas por membros do próprio ministério, do Ministérios dos Transportes, do Ministério da Agricultura, do Ministério da Fazenda, por empregados e empregadores e, por último, por representantes do Ministério da Marinha, através da Capitania dos Portos, os quais presidiam tais organismos.¹⁶⁶

Suas principais atribuições eram fixar o número de estivadores necessários ao movimento do respectivo porto, podendo promover a revisão das atuais matrículas; acreditar perante os concessionários ou empreiteiros de trabalho nos portos e empresas ou agências de navegação ou de pesca as associações de trabalhadores nos serviços do porto, da navegação ou da pesca, depois de seu devido reconhecimento; fiscalizar o horário do trabalho de acordo com a legislação vigente; fixar para o respectivo porto, segundo as exigências locais, a tabela de remuneração dos trabalhadores da estiva, por lonclagem ou cabotagem; fiscalizar os trabalhos de carga e descarga e movimentação de mercadorias, nos trapiches e armazéns, fixando o número necessário de trabalhadores para esses serviços e a remuneração que lhes deva caber; e emitir pareceres sobre matéria atinente ao trabalho portuário, da navegação ou da pesca, e que seja da alçada do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.¹⁶⁷

Em 1934, com o pleno funcionamento das DTMs, diversos outros Decretos são lavrados, entre os quais podemos destacar o 24.447, de 22 de Junho, que surgiu para delimitar a conceituação de “porto organizado”; o 24.508, de 29 de Junho, criado para regulamentar os serviços a serem exercidos pelas administradoras portuárias; o 24.511, de 29 de Junho, que autorizou o serviço portuário de conferência sobre a água, dada a impossibilidade de atracamento de navios devido à inexistência de cais; entre diversos outros.¹⁶⁸

É no governo Getúlio Vargas, mais precisamente em 1943, que é editada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ocasião em que os trabalhadores portuários começam a receber maior proteção. Entretanto, tal diploma traz em suas Seções VIII e IX apenas algumas regras trabalhistas em relação aos estivadores e aos serviços de capatazia, permanecendo omissa quanto às demais formas de trabalho portuário.

¹⁶⁶ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

¹⁶⁷ BRASIL. **Decreto n. 23.259, de 20 de outubro de 1933**, artigo 3º.

¹⁶⁸ STEIN, *op. cit.*, p. 83.

Apenas em 1952, através da Lei nº 1.561, de 21 de Fevereiro, é que os conferentes de carga e descarga receberam regulamentação. Os consertadores de carga só foram reconhecidos como profissão e, conseqüentemente, regulamentados, quando promulgada a Lei nº 2.191/54. Os vigilantes de embarcações, através da Lei nº 2.162/54. Por fim, após muito tempo, apenas em 1968, é que os bloquistas receberam sua regulamentação, o que foi feito por intermédio da Lei nº 5.385/68.¹⁶⁹

Já era vigente no Brasil o governo militar, revestido por um forte desígnio intervencionista e demasiadamente preocupada com a segurança de suas operações. É criado então, por força da Lei nº 4.589/64, o Conselho Superior do Trabalho Marítimo (CSTM), cuja finalidade precípua era “controlar os atos normativos para operacionalização das atividades”¹⁷⁰ trabalhistas portuárias.

O antigo Ministério da Viação e Obras Públicas (MVOP) passa a ter competência para fiscalizar e regulamentar as operações de carga e descarga de mercadorias em áreas portuárias, iniciando com a designação da extinta Comissão de Marinha Mercante (CMM) para elaborar estudos e organizar legislações com o escopo de redefinir a forma de remuneração dos estivadores, dos conferencistas e consertadores de carga e dos vigilantes portuários, inclusive em relação aos adicionais de férias, 13º salário, adicionais de insalubridade, repouso semanal remunerado, entre outros. São expedidas então as Resoluções nº 2.733/65 e 2.755/65, que suprimem diversos direitos dos trabalhadores portuários avulsos.¹⁷¹

As entidades sindicais conseguem então pressionar o Poder Público e são editados os Decretos nº 56.367/65¹⁷², 56.414/65¹⁷³, 56.553/65¹⁷⁴ e 56.467/65¹⁷⁵, os quais surgem para retomar e assegurar alguns mínimos direitos trabalhistas aos avulsos. É promulgada também a Lei nº 4.860/65, que regulamenta o regime de trabalho nos portos organizados. Diante de tal cenário de recuperação dos direitos trabalhistas, com o Poder Legislativo funcionando novamente a favor das causas sociais, o então Presidente da República, Mal. Humberto de Alencar Castelo Branco,

¹⁶⁹ RAMONIGA, *op. cit.*, p. 69-70.

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ MENESES, Walter. **Retrospectivo sumário das sucessivas tentativas de supressão dos direitos e vantagens legítimas dos trabalhadores avulsos utilizados nas operações de carga e descarga de mercadorias transportadas por via d'água.** Rio de Janeiro: Editora Nestorlima, 1984, p. 1.

¹⁷² Expedite normas a serem observadas pelas Delegacias do Trabalho Marítimo, e que deverão ser incluídas nas instruções sobre o exercício da profissão de conferente de carga e descarga, baixadas nos termos da Lei nº 1.561, de 21 de fevereiro de 1952 e dá outras providências.

¹⁷³ Expedite normas a serem observadas pelas Delegacias do Trabalho Marítimo e que deverão ser incluídas nas instruções sobre a profissão do Consertador de Carga e Descarga, baixadas nos termos da Lei número 2.191, de 5 de março de 1954, e dá outras providências.

¹⁷⁴ Altera a redação do Decreto nº 56.414, de 4 de junho de 1965, e dá outras providências.

¹⁷⁵ Estabelece normas a serem observadas pelos Conselhos Regionais do Trabalho Marítimo na elaboração da regulamentação local do trabalho dos vigias portuários e dá outras providências.

veta o Projeto de Lei nº 5.085/66, o qual tinha como escopo reconhecer aos trabalhadores avulsos o direito a férias. Entretanto, o Congresso Nacional, pouco tempo antes de ser fechado pelo poder ditatorial, derruba o veto presidencial e tal legislação é igualmente promulgada. Alcançados diversos direitos, os trabalhadores portuários avulsos recebem um novo golpe quando, em 31 de Janeiro de 1967, é editado o Decreto-Lei nº 127, o qual, em seu Artigo 2º, dispõe que “a remuneração dos operadores de carga e descarga, de conferentes e de consertadores, será livremente convencionada pelas entidades estivadoras, através de contratos individuais ou coletivos [...]”^{176, 177}

Entre 1967 e 1969 existiram diversas normas relativas ao tema. Aos poucos, com o aparente sucateamento do trabalho portuário e, conseqüentemente, do próprio sistema, o governo retoma alguns direitos e dá gênese a outros. Surgem então os Decretos nº 61.851/67¹⁷⁸ e 63.912/68¹⁷⁹ e a Lei nº 5.385/68¹⁸⁰, entre outros dispositivos legais. Em 1969 é criada, pelo Decreto nº 64.125, de 19 de Fevereiro, a Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAM), à qual é atribuída a fixação de taxas e salários dos trabalhadores portuários.

Como ápice da tentativa de melhor gerenciar os serviços portuários e retomar a relação de trabalho entre os trabalhadores e os empresários do setor, é constituída, em 10 de Julho de 1975, por força da Lei nº 6.222/75, a Empresa de Portos do Brasil S/A (PORTOBRÁS), vinculada ao Ministério dos Transportes, a qual “representava o interesse do governo, ao tempo que extinguiu o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, autorizava a constituir as Companhias Docas, em todos os portos brasileiros”¹⁸¹.

Entretanto, a forte estatização do setor portuário acaba por prejudica-lo e, mesmo diante da garantia de direitos trabalhistas e de inovações administrativas como a criação da PORTOBRÁS, o sucateamento do sistema é patente. Santos Neto e Ventilari expõem a situação vivenciada pelos portos brasileiros naquela época:

Nas docas brasileiras, os equipamentos obsoletos, alguns datados do imediato pós-guerra, contrastam brutalmente com os ultramodernos equipamentos computadorizados utilizados nos portos europeus, norte-americanos e asiáticos. Os investimentos, orçados à casa dos bilhões de dólares, proibitivos para o ente estatal envolvido numa profunda crise estrutural, foram negados pela iniciativa privada, por

¹⁷⁶ BRASIL. **Decreto-Lei n. 127, de 31 de janeiro de 1967**, artigo 2º.

¹⁷⁷ MENESES, *op. cit.*, p. 2-3.

¹⁷⁸ Regulamenta a concessão de férias anuais remuneradas aos trabalhadores avulsos.

¹⁷⁹ Regula o pagamento da gratificação de Natal ao trabalhador avulso e dá outras providências.

¹⁸⁰ Regulamenta o “trabalho de bloco”.

¹⁸¹ RAMONIGA, *op. cit.*, p. 70.

um motivo simples: essa se recusava a investir milhões de dólares em equipamentos e instalações que depois se encontrariam fora do seu controle.¹⁸²

A situação era, portanto, caótica e extremamente prejudicial para o sistema econômico. A mesma justificava-se, segundo os autores:

[...] na incapacidade demonstrada pelo Estado de proporcionar os investimentos necessários para a constante modernização exigida, bem como nos arcaicos métodos gerenciais adotados. Presos a um sistema ultrapassado de monopólio duplo, por parte de estatal Companhias das Docas e por parte dos sindicatos de trabalhadores avulsos, os portos brasileiros afastaram os investimentos privados, impedindo a sua modernização.¹⁸³

Tal incapacidade é percebida até mesmo na PORTOBRÁS, a qual não atinge o sucesso almejado e ingressa numa grave crise financeira. O governo constata que o sistema portuário brasileiro está obsoleto e, em consequência, a nação está submergindo para os demais países do globo, sendo excluída do mercado econômico internacional; a economia interna exige uma redução dos custos e o aumento da produtividade. A solução então encontrada é uma urgente modernização dos portos brasileiros, entregando sua administração para a iniciativa privada.¹⁸⁴ Através da Lei nº 8.029, de 12 de Abril de 1990, é então extinta a PORTOBRÁS.

A PORTOBRÁS foi extinta pela Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990, que determinava no artigo 4º, inciso I, que o Poder Executivo estava autorizado a dissolver ou a privatizar dentre as entidades da Administração Pública Federal, a Empresa de Portos do Brasil S.A. No mesmo ano, o Decreto n.º 99.475, de 24 de agosto, dispõe sobre a descentralização da administração dos portos, entre outras providências, determina, temporariamente, a transferência das competências: de regulação, concessão, permissão, autorização, fiscalização, estudos e planejamento, sob a tutela do Ministério da Infra-Estrutura, ao Departamento Nacional de Transportes Aquaviários - DNTA.¹⁸⁵

Extinta a PORTOBRÁS, o Brasil ingressa num abissal processo de privatização de seus serviços públicos. É editada a Lei nº 8.031/90 que dá gênese ao Programa Nacional de Desestatização (PND). Por força do Decreto nº 99.475/90, as operações portuárias e a administração dos portos foram entregues aos Estados Federados e às Companhias Docas, o primeiro passo para a posterior privatização.

¹⁸² SANTOS NETO; VENTILARI, *op. cit.*, p. 20.

¹⁸³ *Idem*, p. 19.

¹⁸⁴ LIRA, Cristiane da Silva Coimbra. **Trabalho Portuário Avulso e a Modernização dos Portos à Luz da Lei 8.630/93**. 2008. 119 f. Monografia. Curso de Direito, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2008, p. 18.

¹⁸⁵ RAMONIGA, *op. cit.*, p. 71.

Dentre os avanços mais significativos e os resultados imediatos destaca-se, por exemplo: a) a implantação nos portos dos Conselhos de Autoridade Portuária que passam a participar, conjuntamente com as Autoridades Portuárias, da regulamentação de diversas atividades portuárias, exercendo, inclusive, o papel de última instância deliberatória; b) extinção do monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos que passam a ser realizados por empresas privadas, mediante sua qualificação como operador portuário e c) quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalação da mão-de-obra para as operações portuárias.¹⁸⁶

O maior passo é dado em 1993, quando é editada a Lei nº 8.630/93, denominada de Lei de Modernização dos Portos, a qual transformou-se em um marco histórico para os portos brasileiros, solucionando diversos problemas administrativos e trabalhistas da época, como, por exemplo, autorizando a instalação de terminais marítimos privativos e criando uma nova forma de gestão do trabalho portuário avulso, a ser intermediado por um organismo então denominado de Órgão Gestor de Mão de Obra. Tal legislação – que, dada a sua importância histórica, será melhor abordada oportunamente – perdurou por aproximadamente 20 anos, até que, em 2013, após uma longa discussão política e econômica, a Nova Lei dos Portos – nomenclatura concedida à Lei nº 12.815/2013 – é promulgada, revogando o diploma anterior e aumentando ainda mais a possibilidade de privatização do setor.

Gilbertoni¹⁸⁷ afirma que “a questão da mão de obra sempre foi a grande motivação alegada para as reformas portuárias”, motivo pelo qual “a Lei 8630/93 fez alterações profundas na organização do trabalho portuário”.

Assim, temos que inúmeras foram as inovações legislativas ocorridas ao longo do último século. O Direito Portuário – e, em consequência, sua esfera trabalhista – não está codificado até a atualidade, necessitando o interessado se socorrer à legislação esparsa, que se perde ao longo dos anos e confunde até o mais experiente diante das corriqueiras promulgações e revogações tidas com o tempo. Cesar Luiz Pasold é quem bem açambarca a legislação atinente à espécie, dividindo-a em 4 categorias: legislação básica do Direito Portuário; legislação conexa do Direito Portuário; legislação correlata ao Direito Portuário; e legislação análoga de Direito Portuário. Vejamos:

¹⁸⁶ RAMONIGA, *op. cit.*, p. 73.

¹⁸⁷ GILBERTONI, *op. cit.*, p. 426.

2.1.1. Legislação Básica do Direito Portuário

A primeira categoria, segundo Pasold¹⁸⁸, abrange “a Legislação que trata exclusivamente da matéria que caracteriza aquele ramo do Direito”; é o compilado de leis cujo conteúdo possui uma conexão absoluta com o Direito Portuário. Como núcleo central de tal legislação, o autor cita a Lei nº 8.630/93, a qual, todavia, foi substituída em 2013, pela Lei nº 12.815, de 05 de Junho. Assim, adaptando o posicionamento do autor para a contemporaneidade, podemos dizer que, atualmente, é esta a lei básica nuclear do Direito Portuário.

Além dela, Cesar Luiz Pasold¹⁸⁹ enumera as seguintes leis como integrantes de tal categoria: Lei n.º 9.719, de 27 de novembro de 1998, a qual dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências; Lei n.º 9.537, de 11 de dezembro de 1997, a qual dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências; Lei n.º 7.002, de 14 de junho de 1982, que autoriza a implantação de jornada noturna especial nos portos organizados, e dá outras providências; Lei n.º 5.385, de 16 de fevereiro de 1968, a qual regulamenta o Trabalho de bloco; Lei n.º 4.860, de 26 de novembro de 1965, que dispõe sobre o regime de trabalho nos portos organizados, e dá outras providências; Decreto n.º 2.596, de 18 de maio 1998, o qual regulamenta a Lei n.º 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional; Decreto n.º 1.912, de 21 de maio de 1996, que dispõe sobre o alfandegamento de portos organizados e instalações portuárias de uso público e de uso privativo, e dá outras providências; e, ainda, NR 2965 - Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário, aprovada pela Portaria n.º 53, de 17 de dezembro de 1997; Portaria n.º 18, de 30 de março de 1998, que acrescenta ao Anexo II da NR 28 que trata de fiscalização e penalidades, as infrações ao descumprimento do disposto na NR 29 portaria n.º 17, de 12 de julho de 2002, que altera os itens da NR-29- SSTP e, com redação alterada pela Portaria n.º 158, de 10 de abril de 2006.

São, portanto, como o próprio nome diz, as principais legislações aplicáveis à espécie, servindo como códigos regulamentadores da matéria.

¹⁸⁸ PASOLD, *op. cit.*, p. 36.

¹⁸⁹ *Idem*, p. 36-38.

2.1.2. Legislação Conexa ao Direito Portuário

Na segunda categoria trazida pelo autor, das legislações conexas ao Direito Portuário, estão enquadradas aquelas que tratam de maneira parcial da matéria analisada, ou, em outras palavras, que tratam de diversos assuntos, inclusive o sistema portuário.¹⁹⁰

Pertencem à tal categoria, segundo Pasold¹⁹¹: Lei n.º 11.518, de 05 de setembro de 2007, a qual acresce e altera dispositivos das Leis n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências; Lei n.º 11.314, de 3 de julho de 2006, a qual altera diversas leis, inclusive a Lei n.º 10.233/2001; Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências; Lei n.º 9.966, de 28 de abril de 2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências; Decreto n.º 2.596, de 18 de maio de 1998, o qual regulamenta a Lei n.º 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional; Lei n.º 9.537, de 11 de dezembro de 1997, a qual dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências; e Lei n.º 9.277, de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.

Tais instrumentos legislativos possuem praticamente a mesma importância dos anteriores, citados no tópico antecedente, diferenciando-se apenas por não tratarem exclusivamente da matéria.

¹⁹⁰ PASOLD, *op. cit.*, p. 39.

¹⁹¹ *Idem*, p. 39-42.

2.1.3. Legislação Correlata ao Direito Portuário

Na categoria das legislações correlatas ao Direito Portuário, Pasold¹⁹² enquadra os dispositivos legais que disciplinam “questões que atingem as relações normatizadas naquele ramo do Direito”, ou seja, leis que, de alguma forma, são úteis ao sistema portuário, mesmo que não sejam à ele exclusivamente destinados.

Pertencem à tal categoria, de acordo com o rol apresentado por Pasold¹⁹³, a Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências; Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências; Lei n.º 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n.º 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências; Lei n.º 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências; Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a qual dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências; Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências; Lei n.º 8.883, de 8 de junho de 1994, que altera dispositivos da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências; Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências; e Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

Em suma, muito embora não sejam afetas ao Direito Portuário, tais legislações são igualmente importantes para o seu entendimento e aplicabilidade.

¹⁹² PASOLD, *op. cit.*, p. 42.

¹⁹³ *Idem*, p. 42-44.

2.1.4. Legislação Análoga de Direito Portuário

A última categoria, denominada de legislações análogas de Direito Portuário, é, segundo o Pasold¹⁹⁴, uma “expressão para designar diplomas normativos de Direito Portuário que são similares entre si em um ou mais Países, Estados Membros ou Municípios”, como, por exemplo, uma legislação municipal.

2.2. Principais Instrumentos Legislativos

Conforme dito, duas foram as principais legislações a tratar da disciplina portuária, a começar pela inovadora Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93), tida como a lei nuclear do tema, recentemente substituída pela Nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013). Tais diplomas revolucionaram o sistema portuário, permitindo a participação privada no setor e criando novas condições de trabalho, motivo pelo qual merecem especial atenção para o entendimento da matéria.

2.2.1. A Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93)

É no governo do Presidente Fernando Collor de Mello que a modernização do setor portuário teve início, especialmente a partir da extinção da PORTOBRÁS e a determinação ao Ministério dos Transportes para que, através das Companhias Docas, administrassem os portos brasileiros. A gestão do Presidente Collor criou ainda a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) como forma de auxiliar na superação da crise econômica, social e política gerada a partir do término do governo ditatorial, que operava a coisa pública como uma empresa, buscando a centralização e a estatização dos serviços públicos.¹⁹⁵

Eduardo Guimarães¹⁹⁶ afirma que tal política buscava uma melhor qualidade e melhor preço dos produtos internos, o aumento da competitividade em setores oligopolizados da economia e uma maior inserção do setor industrial nacional no cenário global. O sistema portuário era um dos focos desta política, especialmente diante da urgente necessidade de sua modernização para competir em iguais

¹⁹⁴ PASOLD, *op. cit.*, p. 44.

¹⁹⁵ SANTANA NETO, José Vieira. **A Lei 8.630/93 e a Modernização Portuária no Brasil: um Estudo dos Impactos da Privatização da Operação Portuária na Movimentação da Carga Containerizada no Porto de Salvador**. 2005. 141 f. Dissertação. Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005, p. 23.

¹⁹⁶ GUIMARÃES, Eduardo Augusto de Almeida. **A experiência recente na política industrial no Brasil: uma avaliação**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, 1996, p. 7.

condições com outros países igualmente em desenvolvimento. É então enviado para apreciação do Congresso Nacional, em Fevereiro de 1991, o Projeto de Lei nº 08/91, de autoria do Poder Executivo, o qual dispunha “sobre a prestação de serviços de movimentação de mercadorias, armazenagem, transporte, vigilância e demais serviços correlatos ou afins nos portos, a construção e exploração de instalações portuárias, a estruturação de tarifas portuárias”¹⁹⁷, entre outras providências.

A reestruturação do Sistema Portuário Nacional se inseria nesse macro cenário através do Projeto de Lei n. 08/91, encaminhado à apreciação do Congresso Nacional em fevereiro de 1991. O conjunto de propostas para o setor portuário apresentado nesse projeto visava à privatização e à desregulação do sistema portuário nacional. Representava alterações profundas no aparato institucional dos portos brasileiros até então vigente. Buscava-se reduzir a participação do Estado nos diversos segmentos do setor portuário: na gestão das companhias docas com a criação dos Conselhos de Autoridades Portuárias; na administração e exploração dos terminais via contratos de arrendamentos e, sobretudo, com o fim do monopólio estatal na operação portuária.¹⁹⁸

Após dois anos em trâmite no Congresso Nacional, o projeto de lei foi aprovado em 25 de Fevereiro de 1993 e tornou-se a Lei nº 8.630/93, batizada de Lei de Modernização dos Portos.

No dia 15 de março de 1990, ou seja, no mesmo dia da posse do presidente Fernando Collor de Mello, foi baixada a Medida Provisória n. 151, que extinguiu e dissolveu cinco autarquias, oito fundações, três empresas públicas e oito sociedades de economia mista. Entre as empresas, estava a Portobrás. Após 70 anos de ampliação das funções institucionais dos diversos órgãos que foram criados para gerenciar os portos brasileiros, desde a IFPRC, numa simples medida provisória foi desmontada toda a estrutura da Portobrás. Para os portos brasileiros, a extinção da Portobrás marcou o início de uma confusão administrativa e uma rápida deterioração das estruturas. Do ponto de vista da hierarquia administrativa, as companhias docas e os demais departamentos simplesmente ficaram “soltos”. O Brasil estava entrando na era neoliberal. [...] Com o desmembramento do Ministério da Infra-Estrutura e a volta do Ministério dos Transportes em 1993, os portos passaram a ser coordenados pelo Departamento Nacional de Transportes Aquaviários. [...] A Lei de Modernização dos Portos, 8.630 de 25 de fevereiro de 1993, trouxe algumas novidades, mas, como na Lei de 1869, aposta na iniciativa privada como a única solução para reverter o grave problema portuário.¹⁹⁹

Até a promulgação de tal legislação, o regramento jurídico que tratava da matéria era concebido por uma infinidade de leis e decretos esparsos e por um

¹⁹⁷ BRASIL. **Projeto de Lei n. 08, de 25 de fevereiro de 1991**, ementa.

¹⁹⁸ SANTANA NETO, *op. cit.*, p. 23-24.

¹⁹⁹ GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3, dez. 2007, 480-481.

verdadeiro arcabouço jurídico datado da década de 30²⁰⁰, motivo pelo qual sua edição foi considerada de extrema importância para o setor portuário. Seus pilares básicos, segundo Goularti Filho, são:

Os pilares básicos da Lei de Modernização são: a) a ampliação do direito à iniciativa privada de fazer as operações portuárias, que na prática significou a privatização dos portos, criando a figura do operador portuário; b) a criação do Ogmo (Órgão Gestor da Mão-de-Obra), entidade responsável em administrar o fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário avulso, quebrando o monopólio dos sindicatos; c) a criação da Administração Portuária, sob responsabilidade das companhias docas estatais; e d) a instituição do Conselho de Autoridade Portuária cuja função é deliberar sobre as regras de funcionamento de cada porto, formado por três blocos: poder público, operadores portuários e trabalhadores portuários.²⁰¹

Muito embora o foco principal deste estudo seja a esfera laboral, não podemos deixar de mencionar os avanços obtidos na seara administrativa e econômica, especialmente com a desestatização do setor, o incentivo a investimentos em superestruturas, a redução do tempo de espera e permanência dos navios e a promoção da concorrência entre terminais e portos.

Conforme expõem Tovar e Ferreira²⁰², tal legislação foi “um dos gargalos para a retomada do real crescimento econômico brasileiro. A nova lei dos portos trouxe consigo um sentimento pró-modernização ou pró-reforma” cuja “demanda por mais e melhores equipamentos e instalações e um consequente incremento da eficiência dos serviços, bem como uma redução de custos, significavam avançar cada vez mais na privatização dos serviços portuários”²⁰³.

A grande maioria dos portos brasileiros foi construída por meio de parcerias público-privadas, num regime de concessão por tempo determinado. Tais sítios tem suas raízes amplamente fincadas na iniciativa não governamental, datando da década de oitenta a última retomada de porto pelo Estado por motivo de abandono ou subutilização. A partir de meados do século XX, mais especificamente fins da década de 90 no caso brasileiro (abertura internacional ao fluxo de mercadorias), foram aceleradas as alterações nas práticas comerciais, em especial no comércio internacional, dentre as quais se destaca a utilização extensiva de contêineres para o transporte da carga geral. Em tempos presentes, é espantosa a quantidade de valores que este modelo de unitização de carga transporta, tendo embarcações dedicadas ao seu deslocamento e linhas específicas de navios que podem ser utilizados pelos agentes de comércio

²⁰⁰ TOVAR, Antonio Carlos de Andrada. FERREIRA, Gian Carlos Moreira. A Infra-Estrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, jun. 2006, p. 212.

²⁰¹ GOULARTI FILHO, *op. cit.*, p. 480-481.

²⁰² TOVAR; FERREIRA, *op. cit.*, p. 212.

²⁰³ *Idem*.

internacional. Ocorre que a estrutura logístico-portuária nacional marcou passo na evolução mundial, ficando relegada a um nível sub-desenvolvido em termos de estruturas portuárias e terminais logísticos em geral, especialmente no âmbito dos terminais públicos. Desta forma, as iniciativas privadas passaram a assumir cada vez mais estruturas estatais, em regime de concessão, modernizando-as para os novos ritmos comerciais mundiais, respondendo atualmente por mais de 80% das cargas brasileiras containerizadas.²⁰⁴

Destarte, o principal aspecto da modernização foi exatamente a possibilidade de parcerias público-privadas, bem como a permissão para exploração portuária por agentes eminentemente privados.

Castro Júnior²⁰⁵ assinala que, em período anterior a Lei nº 8.630/93, a legislação existente era um emaranhado de textos legais; a administração portuária era exercida por entes estatais, tais como a PORTOBRÁS e as DTMs; a contratação de mão de obra e a formação dos ternos era uma exclusividade dos sindicatos, os quais priorizavam os trabalhadores sindicalizados; havia apenas dois modelos de trabalhadores portuários, os de capatazia, com vínculo de emprego, e os avulsos, compreendidas as demais categorias; os preços eram calculados com base na mão de obra utilizada; e, por fim, como todos os portos eram estatais, inexistia competitividade entre eles, o que desestimulava o desenvolvimento.

Igual crítica fazem Santos Neto e Ventilari²⁰⁶, para os quais faltavam investimentos estatais no setor; o gerenciamento dos portos era arcaico; as Companhias Docas, responsáveis pela administração portuária, eram ineficientes e monopolizadoras; e os sindicatos eram inábeis na contratação de mão de obra.

Tal instrumento jurídico veio então, na opinião de Stein²⁰⁷, para estabelecer de uma vez por todas o conceito de Porto Organizado e, mais do que isso, possibilitar “reformas estruturais e administrativas, buscando a adaptação dos portos nacionais ao mercado globalizado”. Santana Neto²⁰⁸ cita como avanços trazidos pela Lei nº 8.630/93 a criação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs), estabelecidos em todos os portos organizados, os quais tinham como missão a governança portuária, a extinção do sistema monopolizador das administrações portuárias na movimentação de cargas, a criação da figura do operador portuário, pessoa jurídica pré-qualificada com autorização para explorar integral ou parcialmente um porto através do regime de

²⁰⁴ BAUMGARTEN, Marcelo Zepka. Impacto da Lei nº 8.630/93 nas dinâmicas portuárias e relações internacionais brasileiras. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1118, 24 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8674>>. Acessado em: 01 nov. 2014.

²⁰⁵ CASTRO JÚNIOR, **Temas**, *op. cit.*, p. 175.

²⁰⁶ SANTOS NETO; VENTILARI, *op. cit.*, p. 20.

²⁰⁷ STEIN, *op. cit.*, p. 48.

²⁰⁸ SANTANA NETO, *op. cit.*, p. 58-59.

concessão, o fomento da concorrência entre os portos, a diversificação das tarifas e, já na esfera trabalhista, que interessa para este estudo de ora em diante, o fim do monopólio sindical nas relações trabalhistas e a criação dos já aventados Órgãos Gestores de Mão de Obra (OGMOs).

É tal legislação, portanto, que progride significativamente na gestão trabalhista dos portuários avulsos. Além dos avanços administrativos e econômicos acima descritos, busca ela, de uma vez por todas, estabilizar o cenário laboral, criando novas figuras jurídicas e regulamentando o trabalho no porto. Pinto e Fleury lembram que os Artigos 75 e 76 da Lei de Modernização dos Portos foram suficientes para revogar quase toda a legislação anterior que tratava do trabalho portuário, inclusive os Artigos 254 a 292 da CLT²⁰⁹.

O novo modelo de gestão portuária fortalece a negociação coletiva, atendendo aos ditames do já mencionado Princípio Negocial. Os sindicatos são fortalecidos, entretanto, deles é retirado o caráter administrativo da intermediação da mão de obra avulsa. Cria-se então, conforme dito, a figura do Órgão Gestor de Mão de Obra no âmbito dos portos organizados, o qual surge com atribuições semelhantes ao das extintas DTMs, tendo competência para controlar a matrícula dos portuários, aplicar penalidades e quantificar o número de obreiros necessários, além de coordenar e administrar a mão de obra propriamente dita, promovendo a escalação dos trabalhadores no sistema de rodízio, efetuando a sua remuneração, recolhendo os encargos sociais e previdenciários e fiscalizando o cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalho.²¹⁰

De início, a criação dos OGMOs gerou polêmica e resistência por parte dos sindicatos obreiros e dos próprios trabalhadores portuários, eis que modificou intensamente a relação trabalhista até então existente, retirando dos primeiros diversas atribuições e poderes e, em consequência, abalando a relação existente com os segundos. Tamanha a resistência que, passados 2 anos da criação de tais organismos, nenhum deles ainda operava plenamente e de acordo com a lei, sendo necessário ao governo a edição do Decreto nº 1.467/95, o qual criou o Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO), composto por membros dos Ministérios do Trabalho, Fazenda, Transportes, Indústria e Comércio, e Marinha, o qual tinha como atribuição coordenar as providências necessárias para a efetiva modernização do sistema portuário e fiscalizar os OGMOs, fazendo-os cumprir com as

²⁰⁹ PINTO; FLEURY, *op. cit.*, p. 23.

²¹⁰ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

determinações legais. Tal instrumento legislativo determinou como data-limite o dia 31 de Dezembro de 1998, quando então todos os seguintes objetivos deveriam estar cumpridos: consolidação do novo modelo de relações capital-trabalho; racionalização das equipes de trabalho; privatização de todos os terminais importantes existentes; desestatização da prestação de serviços de capatazia; reestruturação da administração portuária; otimização da movimentação de cargas; e a redução significativa dos custos da operação portuária.²¹¹

Ainda em 1995, através do Decreto nº 1.596/95, são criadas as Comissões de Levantamento Local (CLL), às quais foi atribuída a quantificação dos trabalhadores portuários avulsos em cada porto organizado para que pudessem ser devida e corretamente cadastrados e registrados nos OGMOS. Em sequência, no ano de 1996, é editado a Portaria nº 1.115/96, pela qual é instituído o Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Trabalho Portuário, organismo governamental cuja finalidade era fiscalizar a ação dos OGMOS, operadores portuários e tomadores de mão de obra para que fossem cumpridas as determinações da nova legislação. Tantas eram as infrações que em Junho de 1997 o Poder Executivo edita a Medida Provisória nº 1.575/97, posteriormente transformada na Lei nº 9.719/98, a qual tem como objetivo primordial estabelecer penas para aqueles que infringirem a Lei de Modernização dos Portos em questões trabalhistas.

E, de fato, após a criação do GEMPO e da tomada de todas as medidas acima elencadas, as determinações legais da nova legislação, com raras e pontuais exceções, começaram a ser atendidas e a relação existente entre os trabalhadores, os sindicatos, os OGMOS e as administrações portuárias foi finalmente pacificada.

2.2.2. A Nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013)

Conforme bem pontuou Martinho Martins Botelho em sua Tese de Doutorado, analisando a realidade do setor portuário brasileiro em 2010, “o processo de modernização dos portos brasileiros, em curso desde o início da década de 90, ainda apresenta vários desafios a serem superados”²¹². Ou seja, muito embora a legislação acima tratada tenha resolvido grande parte das vicissitudes administrativas e trabalhistas da espécie, não foi ela suficiente para esgotar todos os obstáculos. O

²¹¹ LIRA, *op. cit.*, p. 33-34.

²¹² BOTELHO, Martinho Martins. **Desafios e possibilidades jurídicas para o desenvolvimento dos transportes no Mercosul: a opção pela multimodalidade**. 2010. 331 f. Tese. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 282.

principal objetivo de sua edição, qual seja, a abertura da administração portuária às empresas de natureza eminentemente privada, não surtiu efeito como se esperava, possivelmente pela farta burocracia e, especialmente, pelos requisitos truanescos que tal legislação criou, como, por exemplo, a entrega da gerência portuária àquela empresa que oferecesse maior quantidade de dinheiro no certame licitatório de concessão, não importando sua eficiência e sua capacidade de administrar o porto.

Assim, uma nova reforma legislativa surge, a qual é iniciada através da edição da Medida Provisória nº 595 e convertida em lei ordinária por intermédio do Projeto de Lei de Conversão nº 9/2013, resultando na promulgação da Lei nº 12.815/2013, conhecida como Nova Lei dos Portos. A Fundação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) celebrou a criação deste instrumento, *in verbis*:

Nas últimas décadas o Brasil vem realizando uma série de melhorias no arcabouço legal visando dar maior competitividade ao sistema portuário. A primeira mudança significativa ocorreu em 1993, quando foi editada a Lei nº 8.630 (a “Lei dos Portos”), que trazia grandes avanços para o setor, dentre os quais o fim dos conceitos de “hinterland” e de “área de jurisdição do porto” – criando o conceito de “Área do Porto Organizado”, e a permissão para que a iniciativa privada pudesse explorar instalações portuárias dentro e fora dessas áreas. Pela então nova lei, qualquer pessoa jurídica poderia construir e operar um Terminal de Uso Privativo (TUP) em terreno no qual possuísse direito de uso, desde que demonstrasse capacidade para fazê-lo, tivesse frente para o mar, rio ou lago e se encaixasse em um dos dois modelos: o de uso exclusivo, quando não há serviço prestado para terceiros, sendo utilizado apenas pelo próprio titular do terminal; o de uso misto, com obrigação de movimentar predominantemente carga própria, mas com a possibilidade de movimentar carga de terceiros de forma privada, desde que não fosse de maneira contínua, regular e cotidiana, porém, sem restrição quanto ao volume movimentado – o que na prática permitia que a movimentação de cargas de terceiros fosse superior à carga própria. [...] Em 06 de dezembro de 2012 foi editada a Medida Provisória nº 595, que substitui a Lei 8.630/93. Após seis meses de consultas públicas e negociações no Congresso a MP foi aprovada e transformada na lei nº 12.815 de 5 de junho de 2013, estabelecendo no país uma nova Lei dos Portos, que alterou definições dos terminais e cargas, definiu novas regras de licitação para terminais portuários – novos e já existentes – bem como normas de funcionamento.²¹³

Portanto, conclui-se que tal legislação vem para, revogando a lei anterior, aperfeiçoar seus termos, especialmente no tocante à seara administrativa e econômica, criando novas nomenclaturas, alterando definições e estabelecendo novas regras e normas de funcionamento do sistema.

²¹³ FIRJAN. Brasil mais competitivo: a nova Lei dos Portos e as oportunidades de investimento no setor. **Caderno de Notas Técnicas da FIRJAN**, Rio de Janeiro, nº 5, jun. 2013, p. 1.

Neste sentido, conforme abaliza Eduarda Reuter Paoliello²¹⁴, “a nova lei opta por estabelecer [...] três definições contidas nos parágrafos seguintes ao Artigo 1º, que servirão como premissas básicas das mudanças intentadas pelo legislador na nova sistematização das regras para a exploração dos portos e instalações portuárias”, quais sejam: a exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público; a exploração indireta das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização; e as concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata tal lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Uma segunda modificação substancial diz respeito à empresa para a qual serão concedidos, arrendados ou autorizados os direitos de administração portuária. Anteriormente, conforme mencionado, tornava-se vencedor do certame licitatório aquele que oferecesse maior quantidade em dinheiro pelo recebimento da outorga. A partir de então, torna-se vencedor do certame e, portanto, administrador privado de portos e suas instalações aquele que demonstrar maior capacidade para seu desempenho. Mas isto será mais bem debatido oportunamente.

Paoliello²¹⁵ expõe ainda que “além do nome, outro reflexo inerente ao novo critério de definição é a perda de importância do conceito de carga própria, tema polêmico, objeto de críticas e conflitos originados sob a égide da Lei nº 8.630/93 e suas regulamentações infralegais”. Ainda segundo a autora, “a premissa estabelecida no transcrito parágrafo 2º, do artigo 1º, da Lei nº 12.815/2012 é justamente a base para a definição do conceito legal de terminal privado pelo artigo 2º, inciso IV, da mesma lei”, o qual estabelece como sendo uma instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área de porto organizado.

A nova lei, portanto, modificou o requisito para definição da natureza jurídica de uma instalação portuária, mas o fez sem, no entanto, promover qualquer alteração no enquadramento do regime jurídico aplicável no que se refere às instalações privadas. Em outras palavras, a Lei nº 12.815/2013 eliminou a distinção de tipo de carga a ser movimentada no terminal, sepultando a diferença até então existente entre terminais privativos de uso exclusivo e de uso misto, mas manteve o regime jurídico aplicável a elas inalterado, qual seja, a outorga de autorização. O legislador assim procedeu com objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do país, [...].²¹⁶

²¹⁴ PAOLIELLO, Eduarda Reuter. Análise dos aspectos concorrenciais no âmbito da lei 12.815/2013. **Revista Direito e Política**, Itajaí, v. 9, n. 1, 2014, p. 27.

²¹⁵ *Idem*, p. 28.

²¹⁶ *Ibidem*.

Para melhor compreensão do tema, importante se faz uma análise do Artigo 3º da Nova Lei dos Portos, o qual possui um viés pragmático e principiológico, devendo “nortear a interpretação da lei, direcionando a sua aplicação e sua regulamentação administrativa”²¹⁷.

Nas palavras de José Afonso da Silva²¹⁸, é tal artigo uma norma através do qual o legislador, em face de seus interesses, “limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado”. Assim, conclui-se que o Artigo 3º da Nova Lei dos Portos é a sua base, trazendo os objetivos que ensejaram o estabelecimento das novas regras para o setor e as diretrizes que direcionarão a exploração dos portos organizados e instalações portuárias.

Segundo tal dispositivo, a exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes: I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias; II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários; III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas; IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; e V - estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias.

Diante do exposto, verifica-se que tal legislação pretende, de fato, modernizar os portos brasileiros através do estabelecimento de novos critérios para a exploração e arrendamento para a iniciativa privada de terminais de movimentação de carga em portos públicos. Além disso, as novas regras facilitam a instalação de novos terminais portuários privados.

Ingressando na esfera trabalhista, Luiz Fabre²¹⁹ expõe que a Nova Lei dos Portos não traz significativas mudanças no regime de trabalho. Seu maior objetivo é

²¹⁷ PAOLIELLO, *op. cit.*, p. 29.

²¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 139.

²¹⁹ FABRE, Luiz. **Os impactos da nova lei portuária sobre o trabalho avulso**. Disponível em: <http://www.fabrecursosjuridicos.com.br/ead/artigos/261/2013/09/os_impactos_da_nova_lei_portuaria_so_bre_o_trabalho_avulso>. Acessado em: 12 dez. 2014.

demudar o sistema de concessão e exploração dos portos. Para as relações trabalhistas, suas inovações servem apenas para impactar na demanda pela mão de obra do portuário avulso. Como exemplo, na legislação anterior, os seis serviços descritos como trabalhos portuários propriamente ditos poderiam ser realizados por qualquer trabalhador, avulso ou com vínculo de emprego, desde que incluído no sistema de fornecimento de mão de obra. Ou seja, aqueles devidamente cadastrados ou registados no OGMO competente. Na atual legislação, os cadastrados só podem servir como avulsos, eis que o § 2º do Artigo 40²²⁰ exige que, para trabalhar com vínculo de emprego permanente à um operador portuário, o trabalhador deve ser registrado, não bastando o mero cadastro.²²¹

Uma segunda modificação existente na Nova Lei dos Portos é trazida no § 2º de seu Artigo 33²²². No texto anterior, o OGMO respondia, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador portuário avulso. Na lei hodierna, além da remuneração, responde o OGMO também, de maneira solidária, pelas indenizações decorrentes de acidentes de trabalho.

Francisco Edivar Carvalho²²³ lembra também que a Nova Lei dos Portos inseriu em seu texto a previsão da prescrição relativa aos créditos trabalhistas, cujo entendimento era divergente até então. No novo diploma, frisa o autor, “o prazo para os trabalhadores portuários avulsos reivindicarem créditos decorrentes da relação de trabalho enquanto inscritos nos quadros do OGMO é de 5 (cinco) anos e de até 2 (dois) anos após o cancelamento do registro ou do cadastro no OGMO”.

Há modificação também em relação à esfera previdenciária. Pelos termos da Lei de Modernização dos Portos, o trabalhador portuário avulso que se aposentasse era automaticamente excluído do cadastro ou do registro junto ao OGMO. Pelos termos do Artigo 41, § 3º, da Nova Lei dos Portos, a extinção do cadastro ou do registro só ocorre por morte ou cancelamento. Assim, os portuários avulsos aposentados poderão continuar participando dos rodízios e trabalhando, salvo se suas condições de saúde o impossibilitar.²²⁴ Ademais, a Nova Lei dos Portos inova também com a inserção do Artigo 10-A na Lei nº 9.719/98, *in verbis*:

²²⁰ A contratação de trabalhadores portuários de capatazia, bloco, estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações com vínculo empregatício por prazo indeterminado será feita exclusivamente dentre trabalhadores portuários avulsos registrados.

²²¹ DUTRA, *op. cit.*, p. 31-32.

²²² O órgão responde, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador portuário avulso e pelas indenizações decorrentes de acidente de trabalho.

²²³ CARVALHO, Francisco Edivar. Trabalho portuário a partir do novo marco regulatório instituído pela Lei nº 12.815/13. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3712, 30 ago. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25182>>. Acessado em: 16 dez. 2014.

²²⁴ *Idem*.

Art. 10-A. É assegurado, na forma do regulamento, benefício assistencial mensal, de até 1 (um) salário mínimo, aos trabalhadores portuários avulsos, com mais de 60 (sessenta) anos, que não cumprirem os requisitos para a aquisição das modalidades de aposentadoria previstas nos arts. 42, 48, 52 e 57 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, e que não possuam meios para prover a sua subsistência.

Parágrafo único. O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.²²⁵

Além destas modificações, tem-se ainda o Artigo 43, Parágrafo Único²²⁶, que prevê uma renda mínima para os trabalhadores portuários avulsos; os Artigos 33, inciso II²²⁷, e 43, *caput*²²⁸, os quais materializam a multifuncionalidade; e, pelo Artigo 17, § 1º, inciso XV²²⁹, é garantida a subsistência da guarda portuária, como atividade-fim da autoridade portuária, diferenciando tal atividade da mera vigilância.

Assim, podemos concluir que a Nova Lei dos Portos surgiu para solucionar alguns problemas não abrangidos pela legislação anterior. É certo que muitos conflitos ainda subsistirão, bem como nem todos os problemas do setor serão solucionados, mas, ao menos sob o aspecto trabalhista, a legislação brasileira atingiu seu fastígio, o que não significa, por óbvio, que alcançamos a perfeição, eis que a modernização portuária traz sérias consequências sociais para o trabalho, conforme veremos em capítulo específico deste estudo, motivo pelo qual, ainda que estejamos no auge da regulamentação trabalhista, a ideia de Botelho – ao sustentar que a modernização ainda apresenta muitos desafios a serem superados – permanece.

2.2.3. Lei nº 9.719/98

Afora os diplomas contemplados acima, outra lei, a qual continua em plena vigência, também merece especial atenção por sua hodierna importância no segmento trabalhista do setor portuário. Trata-se da já citada Lei nº 9.719, de 27 de Novembro

²²⁵ BRASIL. Lei n. 9.719, de 27 de novembro de 1998, artigo 10-A.

²²⁶ A negociação prevista no *caput* contemplará a garantia de renda mínima inserida no item 2 do Artigo 2 da Convenção no 137 da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

²²⁷ Compete ao órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário avulso: II – promover: a) a formação profissional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso, adequando-a aos modernos processos de movimentação de carga e de operação de aparelhos e equipamentos portuários; b) o treinamento multifuncional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso; e c) a criação de programas de realocação e de cancelamento do registro, sem ônus para o trabalhador.

²²⁸ A remuneração, a definição das funções, a composição dos ternos, a multifuncionalidade e as demais condições do trabalho avulso serão objeto de negociação entre as entidades representativas dos trabalhadores portuários avulsos e dos operadores portuários.

²²⁹ Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária: XV – organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente.

de 1998. Originada da Medida Provisória nº 1.728/98, criada para suprir algumas lacunas da Lei de Modernização dos Portos, tal legislação contempla as regras de proteção ao trabalho portuário, bem como institui multas pela inobservância das normas de segurança e saúde do trabalho.

Em seu primeiro artigo, tal lei determina que toda mão de obra portuária deverá ser requisitada ao OGMO, o que não é novidade diante do exposto nos diplomas tratados supra. Em seu Artigo 2º, é descrito o procedimento a ser adotado para a concretização da remuneração dos portuários avulsos e algumas garantias à eles concedidas, como, por exemplo, a responsabilidade solidária do operador portuário e do OGMO em caso de inadimplência das verbas trabalhistas. Francisco Edivar Carvalho²³⁰ festeja a criação da referida lei, especialmente por, em tal artigo, assegurar aos trabalhadores portuários avulsos o repasse de sua remuneração no prazo máximo de 48 horas a partir do pagamento pelo operador portuário ao OGMO, no prazo máximo de 24 horas, sob pena de aplicação das penalidades cabíveis.

Seu Artigo 3º vem para estipular que o OGMO manterá o registro do trabalhador portuário avulso que for cedido ao operador portuário em caráter de vínculo de emprego ou, ainda, que se associar à cooperativa. Em sequência, o Artigo 4º serve para assegurar ao portuário avulso cadastrado o direito de concorrer à escala diária de maneira complementar aos registrados. Os Artigos 5º a 8º da lei analisada tratam da escalação diária e do sistema de rodízio. O Artigo 9º determina que compete ao órgão gestor de mão de obra, ao operador portuário e ao empregador cumprir e fazer cumprir as normas concernentes a saúde e segurança do trabalho portuário.

Os Artigos 10 a 12 servem para estipular sanções pecuniárias pelo descumprimento dos termos da lei, determinando, por derradeiro, em seu Artigo 14, que compete ao Ministério do Trabalho e ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) a fiscalização da observância das disposições contidas em tal legislação.

2.2.4. Regulamentação Internacional

A preocupação com o trabalho portuário não é um tema afeto apenas ao Brasil. É notório ao longo do planeta diversos problemas econômicos e sociais envolvendo os trabalhadores das zonas portuárias. Com raras exceções, os portos costumam localizar-se em cidades pobres, com pouca infraestrutura, onde o trabalho, por insuficientemente regulamentado, é muitas vezes tratado de forma análoga ao de

²³⁰ CARVALHO, **Trabalhadores**, *op. cit.*

escravo. Tal situação não é vislumbrada apenas no Brasil ou em países subdesenvolvidos. Portugal é um exemplo de nação desenvolvida, situada na Zona da Euro, que sofre com a escassez das condições de trabalho dos portuários²³¹.

Tânia Zotto²³² assevera que “o impacto da inovação tecnológica e dos novos métodos de processamento de cargas no mundo do trabalho portuário, não é preocupação recente nem ficou ao largo das principais discussões de especialistas no tema”. Destarte, por ser um problema global, a preocupação não é restrita apenas aos países isoladamente, mas também aos organismos internacionais, em especial a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual, desde a década de 70, se preocupa em regulamentar a matéria.

Dois importantes instrumentos normativos expedidos por tal instituição por força da 49ª Sessão, ocorrida em 1973, foram abarcados pelo ordenamento jurídico brasileiro: a Convenção nº 137 e a Recomendação nº 145.

O primeiro deles, muito embora tenha sido ratificado pelo Brasil apenas em Agosto de 1994, serviu de norte para diversos dispositivos da Lei de Modernização dos Portos, de 1993. Zotto²³³ cita, a título de exemplo, a prioridade para o trabalhador portuário no acesso ao trabalho; o controle de registro do trabalhador portuário; a redução do número de categorias especializadas; a flexibilidade na designação do trabalho (multifuncionalidade); a distribuição do trabalho na forma de rodízio; o apoio à capacitação profissional do trabalhador; o trabalho por turnos; entre outros.

Tal demora na ratificação, entretanto, é justificável, eis que o próprio Ministério do Trabalho e Previdência Social, de maneira curiosa, foi contrário a sua ratificação ao exarar o Parecer nº 38/73. Eder Costa²³⁴ afirma que o parecer ministerial estava em consonância com o entendimento acerca da matéria, eis que o setor portuário na época, conforme já narrado neste estudo, era tratado de maneira rudimentar, sem maiores delongas acerca da qualidade e segurança do trabalho²³⁵, o que contrastava com a ideia basilar da Convenção, que buscava “garantir na maior medida possível, o emprego e a empregabilidade dos trabalhadores”, refutando a ideia de que “se deve tomar como certa, como única opção, o corte de vagas como a principal feição do processo de mudança”²³⁶.

²³¹ PORTAL ESQUERDA. **Trabalhadores portuários lutam contra a precariedade**. Disponível em: <<http://www.esquerda.net/artigo/trabalhadores-portu%C3%A1rios-contraprecariedade/25713>>. Acessado em: 18 dez. 2014.

²³² ZOTTO, *op. cit.*, p. 39.

²³³ *Idem.*

²³⁴ CASTRO JÚNIOR, **Temas**, *op. cit.*, p. 172.

²³⁵ COSTA, *op. cit.*, p. 117.

²³⁶ *Idem.*

Assim, o que pretendia a Convenção da OIT era modernizar o setor, buscando sua automação como forma de acelerar os serviços e baratear os custos operacionais, mas sempre preservando os trabalhadores, especialmente os qualificando e adaptando para a nova realidade almejada. Entretanto, de maneira totalmente contrária, o setor portuário brasileiro à época não estava preparado para tal automação, insistindo na ideia de que a automação do setor obrigatoriamente prejudicaria os índices de emprego.²³⁷

E nem na atualidade ainda encontra-se inteiramente preparado. O não atendimento aos ideais de tal Convenção é contumaz pretexto de severas críticas por parte dos expertos. Paul Estanislau²³⁸, em artigo de opinião reproduzido ao largo pelos sites especializados no tema portuário, afirma que “ainda hoje a Convenção 137 da OIT é permeada por uma nuvem de dúvidas e camuflagens patronais sobre sua aplicação, mas ela está aí, vigente e forte, necessária para o equilíbrio econômico”. O próprio Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)²³⁹, em nota técnica expedida em Junho de 2013, afirmou que, muito embora a Convenção 137 da OIT preveja, no item 2 do seu Artigo 2, a garantia de renda mínima aos trabalhadores portuários, apenas com a promulgação da Nova Lei dos Portos, em 2013, é que tal determinação foi atendida.

Entretanto, conforme bem ventilado por tal expediente do DIEESE, estamos em um apropriado avanço, eis que a Nova Lei dos Portos, diferentemente do diploma portuário anterior, além de utilizar tal Convenção como base para a elaboração de alguns de seus dispositivos, a cita expressamente em seu texto, tornando letra da lei algumas de suas determinações, o que, diante do atual cenário, pode ser considerado uma grande alavanca para o desenvolvimento do setor.

Por derradeiro, a segunda normativa de lavra da OIT, qual seja, a Recomendação nº 145, foi ratificada pelo Brasil em 1993 e tem como fundamentos precípuos a garantia de um número reserva de mão de obra para atender as necessidades do operador portuário; a possibilidade de transferência temporária de trabalhadores portuários avulsos de um porto organizado a outro quando houver sobra de contingente no primeiro e escassez no segundo; e, por fim, a famigerada

²³⁷ LIRA, *op. cit.*, p. 26.

²³⁸ ESTANISLAU, Paul. **A OIT e a Aplicação Normativa de Suas Regras nas Relações Trabalhistas Portuárias Brasileiras**. Disponível em: < <http://www.meuadvogado.com.br/entenda/oit-aplicacao-normativa-regras-trabalhistas.html>>. Acessado em: 20 dez. 2014.

²³⁹ DIEESE. Os trabalhadores e o novo marco regulatório do setor portuário brasileiro. **Nota Técnica**, São Paulo, n. 126, jun. 2013, p. 5-6.

multifuncionalidade.²⁴⁰

Para Eder Costa²⁴¹, os termos desta Recomendação visam “atender os interesses dos armadores, a fim de otimizar uma mão de obra que trabalha intensamente no seu terno, desempenhando todas as atividades decorrentes da operação portuária”, gerando, em nossa realidade, uma “maior produtividade e aproveitamento da mão de obra avulsa nos portos brasileiros”²⁴².

Diversas recomendações constantes de tal documento, dentre as quais destaca-se a inclusão da multifuncionalidade, foram abarcadas pelo ordenamento jurídico nacional quando da edição da Lei de Modernização dos Portos, dentre as quais destaca-se a inclusão da figura da multifuncionalidade.

2.3. Das Condições de Trabalho dos Portuários

Conforme lembra Stein²⁴³, quando do início da regulamentação do trabalho portuário, nos idos da década de 30, era de responsabilidade do proprietário da embarcação o pagamento devido pelo trabalho prestado, o que fazia diretamente ao trabalhador ao fim dos serviços. Tal situação, entretanto, gerava inúmeros conflitos, eis que a remuneração raramente era paga de maneira justa – bem aquém dos valores estipulados nos instrumentos normativos –, bem como os mínimos direitos trabalhistas sequer eram observados.

Com a evolução acima apontada, os trabalhadores portuários avulsos brasileiros possuem hoje a maior regulamentação da nossa história legislativa, possuindo organismos próprios para fiscalizar e fazer cumprir os direitos assegurados, em especial os Órgãos Gestores de Mão de Obra.

Além disso, por força do Artigo 7º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, foram assegurados aos trabalhadores avulsos os mesmos direitos do trabalhador com vínculo empregatício permanente, entre os quais podemos destacar as férias remuneradas, a gratificação natalina, a limitação da jornada de trabalho – com o consequente direito à percepção do adicional de horas extras –, entre outros.

Assim, *mutatis mutandis*, as condições de trabalho dos portuários avulsos hodiernamente se assemelham muito com as condições dos trabalhadores urbanos, com algumas exceções quanto à sua jornada e remuneração, eis que a grande

²⁴⁰ LIRA, *op. cit.*, p. 28.

²⁴¹ COSTA, *op. cit.*, p. 125-126.

²⁴² *Idem*.

²⁴³ STEIN, *op. cit.*, p. 82.

maioria dos portos opera ininterruptamente, ou seja, 24 horas por dia, 7 dias por semana e 365 dias por ano. O mercado internacional não para, as importações e exportações se dão cotidianamente, independentemente de dia ou horário e, para operar a movimentação de cargas nos portos organizados, é necessário que trabalhadores portuários estejam presentes em todos os momentos, tornando complexa a fiscalização da sua demanda de trabalho e, conseqüentemente, o cálculo de sua remuneração. Em relação à primeira, a legislação atinente à espécie prevê, que os portuários laborarão em turnos de 6 ou 8 horas diárias, dependendo na demanda.²⁴⁴

O ciclo de trabalho de um portuário avulso inicia-se com a previsão da chegada de uma embarcação. O operador portuário estabelece o período de estadia do navio e o tipo de carga a ser movimentada, requisitando então ao OGMO competente a mão de obra necessária para a operação, o qual designará os ternos de acordo com as composições previstas nos instrumentos coletivos e respeitando o rodízio entre os registrados e, na falta destes, entre os cadastrados.

A remuneração dos trabalhadores portuários avulsos leva em conta diversos fatores para seu cálculo, quais sejam: o turno trabalhado (diurno ou noturno); ocorrência de paralisações, realização de horas extraordinárias (nos intervalos intra ou interturnos); tipo de carga a ser movimentada; tipo de faina; tonelagem, cubagem ou unidades; navio atracado ou fundeado; categoria envolvida; função desempenhada; e eventual trabalho em domingos ou feriados. A valoração de cada um destes fatores, por força do afamado Artigo 43 da Nova Lei dos Portos, é obrigatoriamente prevista nos instrumentos coletivos. Sopesados, é calculado o Montante de Mão-de-Obra (MMO), ou seja, a remuneração final dos trabalhadores.²⁴⁵

O Manual do Trabalho Portuário, expedido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, exemplifica o cálculo do MMO através de uma situação fictícia:

Operação 1: desembarque de bobina de papel – faina classe 1.1.0 (não há necessidade de ser desmembrada e já é pré-lingada²⁴⁶); com navio atracado, em horário normal (turno de oito horas), carregando 308 volumes com 220.260 kg. A taxa convencionada para essa operação (faina 1.1.0) é de R\$0,288 por tonelada (taxa de produção, conhecida por taxa “P”). Total: 220,26 x R\$0,288 = R\$63,43 (A). Entretanto, durante a operação houve paralisação, por culpa do operador portuário, por cinco horas. Logo, haverá a remuneração dessas horas paradas: 5 x R\$ 1,382 (taxa de salário-dia conhecida

²⁴⁴ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

²⁴⁵ *Idem.*

²⁴⁶ Entende-se como pré-lingada a carga que já vem unitizada numa lingada do armazém. Tal procedimento evita que o trabalhador faça a lingada antes do embarque.

por taxa “S”) = R\$6,91 (B). Houve, ainda, extensão do trabalho por mais duas horas, sendo movimentado, nesse tempo, 276 volumes ou 189.060 kg. Nesse caso, a remuneração seria: 189,06 toneladas x R\$0,432 (taxa “P”) = R\$81,67 (C). O total de remuneração desse período seria $A + B + C = R\$152,01$. Sobre esse valor incide o 1/6 correspondente ao repouso semanal remunerado. Assim, o MMO seria de $152,01 \times 7/6: R\$177,35$. Este valor é a base da remuneração de cada trabalhador, também chamado de “cota”. De acordo com a função exercida na equipe de trabalho, o trabalhador auferirá uma ou mais cotas (chefe-geral, chefe de porão, operador de máquina, etc.). Vale ressaltar que se o valor da remuneração total proveniente da soma $A+B+C$ fosse inferior ao valor da diária (8 horas x taxa “S”) este seria o valor do total da remuneração. Há atividades e funções que são remuneradas somente pela taxa “S”, a exemplo do peador/despeador e do vigia portuário.²⁴⁷

Na folha de pagamento do trabalhador portuário avulso, além do MMO, constarão ainda os valores devidos à título de férias e 13º salário, de maneira proporcional ao trabalho realizado. De igual forma, deverá ser recolhido o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Mais uma vez o manual acima mencionado bem exemplifica a forma de cálculo de tais verbas:

O cálculo das férias é feito nos termos da CLT – 1/12 avos mais 1/3 (do MMO). O montante das férias deve ser recolhido em conta vinculada individual aberta pelo OGMO para esse fim, conforme prevê o art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.719/98, até o dia 2 do mês subsequente ao turno de trabalho executado, salvo se convenção coletiva de trabalho dispuser de outra forma. Os momentos de saque serão previstos em decreto regulamentador à Lei nº 9.719/98. Entretanto, usualmente são pagos ao TPA logo após o repasse do valor pelo operador portuário ou do tomador de mão-de-obra ao OGMO. No caso do cálculo da gratificação natalina, o percentual será único no valor de 1/12 do MMO pagos na forma da regulamentação a ser expedida em decreto. Entretanto, usualmente, vem sendo pago ao TPA logo após o repasse do valor pelo operador portuário ou do tomador de mão-de-obra ao OGMO. O FGTS é recolhido sobre o MMO, a gratificação natalina e a remuneração de férias nos percentuais e prazos previstos na legislação específica. [...] Exemplifiquemos a incidência do FGTS: suponha remuneração básica (somatório dos MMOs) no mês importe de R\$100,00. A importância correspondente ao custeio de férias será de R\$11,12 ($1/12 + 1/3$) e ao custeio da gratificação natalina será de R\$8,34 ($1/12$). Assim, se somarmos aos R\$100,00; R\$ 11,12 e R\$ 8,34 teremos um total de R\$119,46. Sobre esse valor incidirá o percentual de 8% do FGTS, resultando em R\$9,55. Assim, ordinariamente, verifica-se a regularidade do recolhimento pela incidência de 9,5568% sobre a remuneração básica total do TPA.²⁴⁸

Do valor total apurado, estabelecido como a remuneração bruta do trabalhador, incidirão os descontos previdenciários e sindicais, além de outros

²⁴⁷ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

²⁴⁸ *Idem.*

porventura estabelecidos no acordo ou convenção coletiva de trabalho da categoria. De igual maneira, serão descontadas de sua folha de pagamento as verbas fiscais, as quais, ao teor do disposto no § 3º do Artigo 15 da Instrução Normativa nº 31/2000 do INSS, serão calculadas com base na alíquota aplicável em função do *quantum* remuneratório percebido, podendo variar entre 8%, 9% ou 11%.²⁴⁹

Por derradeiro, com base no Artigo 2º, inciso I e seu § 1º, o operador portuário deverá repassar ao OGMO competente, no prazo máximo de 24 horas após o término do turno, a devida remuneração do trabalhador portuário avulso, o qual terá o prazo de 48 horas para efetivar o pagamento ao obreiro.

2.4. Principais Portos Públicos Brasileiros

Com a modernização dos portos e a abertura do setor para a iniciativa privada, a realidade tem, ao longo dos anos, apresentado diversas mudanças no Brasil. Os principais terminais portuários, antes geridos através de um sistema obsoleto, monopolizados pelo Estado e carentes de investimentos, têm aberto suas portas para a automação e a modernização de suas operações, aumentando a eficiência e reduzindo os custos operacionais. Junto deles, diversos terminais de uso eminentemente privado (TUPs) têm surgido pela costa brasileira, os quais acompanham as inovações europeias e asiáticas.

O Brasil consta hoje com 37 portos organizados públicos – dos quais 34 marítimos e 3 fluviais. Destes, 14 são delegados à administração estadual ou municipal e o restante administrado pelas Companhias Docas, cujo acionista majoritário é o Governo Federal.

Uma análise dos principais portos organizados nacionais demonstrará que os avanços obtidos ao longo dos anos têm sido favoráveis ao desenvolvimento social e econômico.

2.4.1. Porto de Santos

A forte produção e comercialização do café na Província de São Paulo na segunda metade do século XIX obrigou o Império a expandir a infraestrutura portuária brasileira para que pudesse haver a exportação do produto. Com isso, são realizadas duas concessões, a primeira em 1870 e a segunda em 1882, para que empresas

²⁴⁹ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *op. cit.*

privadas explorassem a construção de um porto localizado na Baixada Santista. Entretanto, passados diversos anos, as concessionárias sequer iniciaram as obras, motivo pelo qual o Império determinou a realização de concorrência pública, na qual figurou como vencedora a empresa Gaffrée, Guinle & Cia., sediada no Rio de Janeiro, que, autorizada pelo Decreto Imperial nº 9.979, de 12 de Julho de 1888, iniciou as obras do Porto de Santos, o qual poderia explorar pelo prazo inicial de 39 anos – prorrogado posteriormente para 90.²⁵⁰

Após 4 anos de construção, o projeto desenvolvido pelo engenheiro Domingos Saboya e Silva foi inaugurado em 02 de Fevereiro de 1892 com a atracação do navio à vapor inglês Nasmith ao longo dos 260 metros de cais.²⁵¹ Em 07 de Novembro de 1980 a administração do porto foi assumida pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), o qual o administra até a atualidade.

Após uma grave crise em 1994, por possuir equipamentos obsoletos e um altíssimo custo operacional, o Porto de Santos modernizou-se, abrindo suas portas à iniciativa privada e automatizando suas operações. Atualmente é um dos gigantes mundiais, sendo referência na exportação de açúcar, café, laranja, algodão, adubo, carvão, trigo, sucos cítricos, soja, automóveis, grãos, líquidos, entre outros. Uma das grandes motivadoras da modernização no Porto de Santos foi a Lei de Modernização dos Portos que, segundo Stein²⁵², após sua promulgação, fez com que “várias de suas áreas e instalações foram arrendadas à iniciativa privada, mediante o programa de modernização dos portos”.

A estrutura do porto organizado conta hoje com um cais acostável de 11.042 metros de extensão e profundidade variável entre 6,6 e 13,5 metros; 521 metros de cais para fins especiais, com profundidade mínima de 5 metros; 1.883 metros de cais para uso privativo, com profundidade variável entre 5 e 11 metros. A armazenagem de produtos é realizada em 45 armazéns internos e 39 armazéns externos, totalizando 516.761 metros quadrados, com uma capacidade estática de 416.395 toneladas. O porto dispõe ainda de 33 pátios de estocagem, internos e externos, somando 124.049 metros quadrados, com capacidade estática de 99.200 toneladas.²⁵³ Ademais, são inúmeros os terminais especializados que atuam no Porto de Santos, permitindo a operacionalidade dos mais diversos tipos de cargas. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) assim os enumera:

²⁵⁰ ANTAQ. **Principais Portos Brasileiros.** Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/Portos_PrincipaisPortos.asp>. Acessado em: 30 dez. 2014.

²⁵¹ STEIN, *op. cit.*, p. 29.

²⁵² *Idem*, p. 30.

²⁵³ ANTAQ, *op. cit.*

TECON, terminal para contêineres, localizado na margem esquerda do porto, com área de 484.000 m², cais de 510m e profundidade de 13 m. Permite atracação simultânea de 3 navios. Conta com três armazéns representando 1.530 m² e pátios com o total de 198.450 m², podendo operar 600.000 TEU por ano. Para movimentação de contêineres na margem direita tem o Terminal 35, o Terminal 37 e o TECONDI.

TERMAG: Terminal Marítimo do Guarujá, na margem esquerda, com capacidade para descarga de 3 milhões de toneladas/ano de fertilizantes e enxofre utiliza um cais de 567 m com dois cais acostáveis de 283,5 m cada e profundidade de 17,5 m. Possui 6 armazéns para 30.000 t cada.

TGG: Terminal de Granéis do Guarujá, localizado na margem esquerda, atua como terminal portuário para recepção, armazenagem e embarque de grãos sólidos, utiliza o mesmo cais da TERMAG.

TEAÇU'S: Terminais especializados na exportação de açúcar estão localizados na margem direita do porto.

Corredor de Exportação também na margem direita, é composto por 6 armazéns que exportam soja, açúcar e milho .

Granéis Líquidos: na Almoa, na margem direita do estuário, com um cais de 631 m e profundidade de 11 m; e na Ilha do Barnabé, na margem esquerda – com 341 m de cais e 10 m de profundidade.²⁵⁴

Além disso, o Porto de Santos é autossustentável, pois contém estruturas próprias que viabilizam seu funcionamento, como, por exemplo, fornecimento próprio de energia elétrica, a qual é obtida por uma usina hidrelétrica situada em Itatinga, Estado de São Paulo, possibilitando assim que a sua operacionalidade seja contínua, inclusive à noite, eis que todas as suas instalações são bem iluminadas e não padecem com apagões energéticos. O fornecimento de água é realizado por uma empresa específica, a Water Port, que realiza a captação no Rio Trindade e distribui diretamente às instalações por meio de hidrômetros localizados em toda zona portuária.²⁵⁵

Por estes motivos, o Porto de Santos desponta como o principal porto organizado brasileiro, movimentando mais de 80 milhões de toneladas de cargas diversas anualmente, número este jamais sonhado no ano de sua inauguração, quando movimentou apenas 125 mil toneladas²⁵⁶ – inimaginável até mesmo em 1992, antes da Lei de Modernização dos Portos.

2.4.2. Porto de Itaguaí

Em 1973 o então Estado da Guanabara inicia a realização de estudos e pesquisas para a construção de uma unidade portuária na cidade de Itaguaí, na costa

²⁵⁴ ANTAQ, *op. cit.*

²⁵⁵ *Idem.*

²⁵⁶ LIRA, *op. cit.*, p. 21.

norte da Baía de Sepetiba, cuja finalidade seria atender a demanda do complexo industrial de Santa Cruz. Em 1975, os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro se unem, quando então a Companhia Docas do Rio de Janeiro assume a organização do projeto e o leva à efeito em 1976, quando inicia sua construção.²⁵⁷

Assim, em 1982 é inaugurado o Porto de Sepetiba, uma pequena unidade portuária destinada a atender as necessidades locais e regionais. Com a modernização trazida pela Lei nº 8.630/93, o Porto de Sepetiba se expande, entregando quase a totalidade de suas operações à iniciativa privada, restando do Poder Público apenas a administração, segurança, dragagem, saúde e fiscalização das operações.²⁵⁸

Em Novembro de 2005 o porto passa a chamar-se Porto de Itaguaí, pois Sepetiba é também o nome de um bairro praiano localizado na capital fluminense, o que acaba gerando certa confusão quanto à sua localização. Hodiernamente, é considerado o mais moderno e tecnológico porto do Brasil, tendo como meta ser o principal *port hub*²⁵⁹ da América Latina.

Sua estrutura é composta por um cais de carga geral, com 810 metros de comprimento, 32 metros de largura, retroárea de 200.000 metros quadrados e dotado de três berços de atracação, sendo um deles descontínuo, em dolphins, todos com 270 metros de comprimento e 14,5 metros de profundidade; um píer de carvão com 540 metros de comprimento, 39,25 metros de largura, composto por dois berços de atracação em cada face com profundidade de 15 metros, no lado sul, e 12 metros, na face norte; um píer de minérios, medindo 320 metros de comprimento; um terminal de alumina, composto por dois silos verticais, para alumina, com um total de 3.508 metros quadrados, possuindo capacidade estática total de 30.630 toneladas; cinco pátios de carvão descobertos, utilizados para estocagem de carvão metalúrgico e coque, somando 177.000 metros quadrados de área e capacidade estática de 750.000 toneladas; quatro pátios de minério para estocagem, com capacidade total de 1.500.000 toneladas; e um pátio de carga geral, consubstanciada em uma área pavimentada com 200.000 metros quadrados e armazéns cobertos para consolidação de carga e produtos siderúrgicos.²⁶⁰

Um dado interessante é que desde 2008, muito embora a assoladora crise

²⁵⁷ ANTAQ, *op. cit.*

²⁵⁸ SANTOS, Carlos Antonio dos. **Avanço e Modernização dos Portos Brasileiros**. 2012. 58 f. Monografia. Curso de Tecnologia em Construção Naval, Centro Universitário Estadual da Zona Oeste, Rio de Janeiro, 2012, p. 33.

²⁵⁹ Porto concentrador de cargas. Denominação dada aos portos organizados aptos a operar todos os tipos de cargas.

²⁶⁰ ANTAQ, *op. cit.*

econômica mundial, o Porto de Itaguaí não tem números negativos. A movimentação de cargas em sua zona tem ultrapassado os 60 milhões de toneladas anualmente, o que o torna o segundo maior porto brasileiro em movimentação²⁶¹, e a perspectiva é de franco crescimento, o que pode igualá-lo ao Porto de Santos, em dados estatísticos, já nos próximos anos.

2.4.3. Porto de Paranaguá

Através do Decreto nº 5.053, de 14 de Agosto de 1872, o Estado do Paraná concede aos empresários José Gonçalves Pecego Júnior, Pedro Aloys Scherer e José Maria da Silva Lemos a autorização para transformarem o antigo Ancoradouro de Paranaguá numa unidade portuária que pudesse atender a demanda de exportação dos produtos vindos da capital Curitiba pela estrada de ferro que ligava as duas cidades. Em 1889 a pequena unidade portuária construída pelos empresários retorna à administração estatal e, em 1917 é expedido o Decreto nº 12.477, de 23 de Maio, através do qual é prevista a construção do Porto de Paranaguá naquela localidade, com previsão inicial da construção de dois canais de acesso, da execução de 550 metros de cais acostável e 2.486 metros de cais de saneamento. As obras são iniciadas finalmente em 1926 e finalizadas em 17 de Março de 1935, quando ocorre então a inauguração oficial do porto.²⁶²

Em 1947 é criada a autarquia Administração do Porto de Paranaguá, que, em 1971, passa a chamar-se Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), ainda responsável pela administração de ambos os portos por delegação.²⁶³

A modernização implantada com a Lei nº 8.630/93 pouco influenciou no Porto de Paranaguá, cujos terminais continuaram sendo explorados pelo Poder Público, apenas modernizando sua estrutura e automatizando suas operações.

A vocação graneleira atrelada originalmente à atividade portuária paranaense passou a agregar novos mercados. O Porto de Paranaguá é atualmente o maior importador de fertilizantes do Brasil e atraiu novas cargas, como a movimentação de veículos, que registrou quase 165 mil unidades em 2007. A estrutura do Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP) garante uma produção importante, com mais de 590 mil TEUs movimentados em dois berços de atracação em 2007.²⁶⁴

²⁶¹ SANTOS, *op. cit.*, p. 35.

²⁶² ANTAQ, *op. cit.*

²⁶³ *Idem.*

²⁶⁴ PORTOS DO PARANÁ. **Porto de Paranaguá.** Disponível em: <<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/arquivos/File/novoporto.doc>>. Acessado em: 30 dez. 2014.

Sua estrutura é composta na atualidade por um cais de 2.616 metros de comprimento e um cais de inflamáveis com dois *piers* sendo um com 143 metros e outro com 184 metros, atendidos por 35 tanques, inclusive 3 de esferas com capacidade total de 177.411 metros cúbicos para movimentação de derivados de petróleo; um cais comercial com extensão acostável de 2.616 metros e 16 berços de atracação, com profundidades variando entre 8, 10, 12 e 13 metros e capacidade de atendimento simultâneo de 12 a 14 navios, incluindo graneleiros de até 270 metros de comprimento; cinco pontos de atracação para embarque de cereais, soja, farelos, milho e desembarques de trigo, cevada, malte, além de sal, fertilizantes e minério; um corredor de exportação onde os berços 212, 213 e 214, com dois carregadores de grãos cada um, atendem as exportações de soja e farelo, com capacidade total de ensilagem de 628.500 toneladas; 24 armazéns, totalizando 65.560 metros ou 376.144 metros cúbicos; pátio multiuso com 8.000 metros quadrados; pátio *ro-ro* para contêineres e carretas com 6.500 metros quadrados; pátios para estacionamento e manobras; terminais de congelados e papeleiros com 8.000 metros quadrados; pátios para contêineres de importação totalizando 12.750 metros quadrados; pátio para contêineres cheios e vazios de 14.000 metros quadrados; e pátio utilizado como Centro de Distribuição de Veículos, com 27.000 metros quadrados.²⁶⁵

Tal megaestrutura concede ao Porto de Paranaguá uma movimentação anual de cargas que ultrapassa os 40 milhões de toneladas, com um crescimento anual que varia entre 5% e 12%,²⁶⁶ o que lhe garante o título de maior porto do sul brasileiro e o 3º maior, em movimentação de mercadorias, de todo o território nacional.

2.4.4. Porto de Rio Grande

O 4º maior porto brasileiro em movimentação de mercadorias²⁶⁷ tem sua origem no ano de 1869, quando foi iniciada a construção do denominado Porto Velho, localizado na cidade de Rio Grande, Estado do Rio Grande do Sul, inaugurado em 11 de Outubro de 1872. Em 02 de Junho de 1910, através da administradora francesa *Compagnie Française du Port de Rio Grande do Sul* são iniciadas as obras de ampliação do porto organizado, quando então começa a construção daquele que seria denominado Porto Novo, cuja primeira etapa – 500 metros de cais – ficou pronta em 15 de Novembro de 1915. Com a ocorrência da Primeira Guerra Mundial, a empresa

²⁶⁵ ANTAQ, *op. cit.*

²⁶⁶ *Idem.*

²⁶⁷ *Ibidem.*

francesa enfrentou uma grave crise financeira e operacional, motivo pelo qual, em 1919, a administração do Porto do Rio Grande é repassada ao Poder Público, que retoma suas obras e finaliza a construção do Porto Novo. Em 1970, já sob a administração do ente autárquico Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais (DEPRC), é iniciada a construção da terceira área do Porto do Rio Grande, denominada de Superporto.²⁶⁸

O Porto do Rio Grande sempre foi referência em movimentação de cargas, entretanto, com o advento da Lei de Modernização dos Portos, sua expansão foi grandiosa, principalmente após integral privatização das operações portuárias. Atualmente, o porto, que é administrado pela Superintendência do Porto do Rio Grande (SUPRG), é um *port hub*, operando todos os tipos de carga e sendo considerado o principal centro concentrador de cargas do MERCOSUL, especialmente por sua localização estratégica, no extremo sul brasileiro, facilmente acessível por países vizinhos como Uruguai e Argentina.

Na atualidade, o Porto do Rio Grande continua dividido em 3 grandes áreas: Porto Velho, Porto Novo e Superporto. A primeira delas é subdividida em 7 áreas de atendimento à navegação, assim descritas: área 1, a qual atende a navegação interior através de 1 terminal de hortifrutigranjeiros e 2 terminais para descarregamento de material de construção, com foco principal na areia; área 2, a qual atende a atividades de ensino e pesquisa e Administração da Frota Oceanográfica da FURG; área 3, que atende a atividades institucionais e culturais, recreativas e turísticas com a valorização do Patrimônio Histórico-Cultural e atracação de barcos pesqueiros, possuindo área de cais e 5 armazéns totalizando 4.680 metros quadrados; área 4, estabelecida para atender a navegação com o Terminal de Passageiros para travessia entre Rio Grande e São José do Norte; área 5, destinada às atividades operacionais e industriais pesqueiras; área 6, que engloba atividades meramente militares, sedia a Capitania dos Portos e o 5º Distrito Naval; e área 7, a qual atende a prestação de serviços e atividades marítimo-portuárias.²⁶⁹

O Porto Novo possui um cais de 1.952 metros de comprimento, com 11 berços e profundidade de 10,5 metros, e igualmente é subdividido em 7 áreas de atendimento portuário, a saber: área 1, destinada à atividades sócio-desportivas e de administração e manejo ambiental; área 2, utilizada para atividades militares do 5º Distrito Naval; área 3, com a finalidade de operar granéis sólidos e carga e descarga

²⁶⁸ ANTAQ, *op. cit.*

²⁶⁹ *Idem.*

de carga geral, com 1 berço onde está sediado o Terminal da Cesa, com capacidade de armazenamento de 60.000 toneladas, utilizado para armazenagem de soja, milho, trigo e cevada; área 4, preparada para operações *ro-ro*, com um berço para movimentação de carga geral, possuindo 3 armazéns que totalizam área de 12.000 metros quadrados, com capacidade de armazenar até 18.000 toneladas ou então 200 veículos em cada área, além de 3 armazéns que totalizam 9.000 metros cúbicos com capacidade de armazenar 15.000 toneladas ou então 160 veículos cada e um pátio automotivo com 101.000 metros quadrados; área 5, para a movimentação de contêineres e fertilizantes, com 4 berços de atracação, possuindo instalações de armazenagem, sendo 5 armazéns com área de 2.000 metros quadrados cada um, 2 armazéns com área de 4.000 metros quadrados cada um, um armazém com área de 3.000 metros quadrados, um pátio de armazenagem de contêineres e *pré-stacking* para exportação, totalizando 75.000 metros quadrados; área 6, na qual são construídos e reparados navios e demais embarcações; e área 7, na qual são realizadas as atividades portuárias em geral.²⁷⁰

Por fim, o Superporto dispõe de um cais com 1.552 metros de comprimento e profundidade variável entre 5 e 14,5 metros, onde estão instalados os principais terminais especializados daquele porto organizado, subdivididos em 13 áreas, assim descritas: área 1, onde são prestadas as atividades marítimas e portuárias regulares; área 2, destinada às operações envolvendo petróleo e fertilizantes, onde estão instalados diversos terminais privados; área 3, destinada à atividades de estaleiros, onde está instalado o Estaleiro Rio Grande, o qual possui uma área de 440.000 metros quadrados, um dique seco com 130 metros de largura, 350 metros de comprimento e 16 metros de profundidade, e, ainda, dois cais, um de 350 metros e outro de 150 metros, além de um pórtico com capacidade de 600 toneladas; área 4, onde são movimentadas cargas agrícolas, tais como soja, trigo e arroz, e onde localizam-se diversos terminais privados de grandes multinacionais; área 5, especializada no carregamento e descarregamento de contêineres, onde igualmente estão localizados diversos terminais privados; área 6, destinada à ligação entre Rio Grande e São José do Norte; área 7, onde são operacionalizadas cargas florestais e derivadas; área 8, destinada à movimentação de pescados; área 9, eminentemente militar; área 10, destinada às atividades portuárias de modo geral; área 11, onde estão localizadas residências e indústrias; área 12, destinada ao turismo, lazer e proteção do meio ambiente; e, finalmente, área 13, onde são

²⁷⁰ ANTAQ, *op. cit.*

armazenadas cargas especiais.²⁷¹

Essa estrutura colossal garante ao Porto do Rio Grande um movimento anual de aproximadamente 22 milhões de toneladas e, desde a Lei de Modernização dos Portos, seu desenvolvimento é constante, com um índice médio de crescimento de 10% ao ano²⁷² – decorrente especialmente do incremento na produtividade de combustíveis, óleos minerais, fertilizantes e soja, além de produtos estocados em contêineres –, o que lhe coloca entre os portos com maior crescimento real do país.

2.4.5. Porto de Suape

O Porto de Suape, localizado na Região Metropolitana do Recife, no Estado de Pernambuco, além de ocupar a 5ª posição entre os portos com maior movimentação de cargas no Brasil, é um exemplo a ser seguido por todos os demais portos organizados nacionais.

Criada em 1978, a estatal SUAPE Complexo Industrial Portuário começou suas obras com a finalidade de criar um distrito industrial, nos moldes franceses e japoneses, integrando um importante polo produtivo com um porto preparado para grandes exportações. Além da construção do porto, foram propiciadas todas as condições para que grandes indústrias se instalassem dentro do complexo. A ideia de Suape foi bem aceita, entretanto, o seu crescimento encontrou óbice na burocracia da época, na falta de investimentos públicos e na precariedade do setor no Brasil.

Em 1990, época em que a reforma portuária começou a ser planejada e gradativamente implantada, foi indicado o visionário empreendedor Joaquim Cavalcante para assumir a administração do porto, o qual se antecipou e investiu uma verdadeira fortuna na reforma da zona portuária, levando-se em conta especialmente as boas condições do local: águas bastante profunda e um quebra mar natural, formado por longos arrecifes e com uma vasta área plana.²⁷³

Assim, com o advento da Lei nº 8.630/93, Suape era o primeiro porto brasileiro já inteiramente preparado para as inovações do setor, especialmente a privatização de terminais e a automação das operações. Seu crescimento, então, foi incomensurável. Com o inovador conceito de porto-indústria, inúmeras empresas de grande porte, com excelente aceitação no mercado estrangeiro, instalaram-se no complexo portuário e adquiriram terminais privados para suas operações, o que

²⁷¹ ANTAQ, *op. cit.*

²⁷² SANTOS, *op. cit.*, p. 40.

²⁷³ *Idem*, p. 42.

garantiu ao Porto de Suape um desenvolvimento nunca antes visto no Brasil.

Em sua área de 13.500 hectares, o Complexo Industrial Portuário de Suape possui uma infraestrutura integralmente própria. As mais de 100 indústrias estabelecidas em seu seio – além de uma refinaria de petróleo, três plantas petroquímicas e o maior estaleiro do hemisfério sul – possuem ligação viária e ferroviária direta ao cais do porto, localizado a poucos metros; além disso, o abastecimento do complexo – gás natural, energia elétrica e água – é proporcionado através de suas próprias instalações.²⁷⁴

No Nordeste brasileiro, a união de um complexo industrial a um porto de águas profundas com localização estratégica em relação às principais rotas de navegação torna Suape o principal destino para investidores nacionais e internacionais na atualidade. Situado na extremidade oriental da costa da América do Sul, o porto destaca-se pela curta distância, de apenas 8 dias, da costa norte-americana e do Leste Europeu. Com perfil concentrador de cargas (hub port), está interligado a mais de 160 portos em todos os continentes. Em seu Complexo Industrial, a disponibilidade de uma infraestrutura eficiente, a existência de polos industriais segmentados, os programas de capacitação da mão de obra local e as licenças ambientais das áreas pré-aprovadas (EIA/Rima) são determinantes na decisão do empreendedor de instalar-se em Pernambuco. Benefícios fiscais também são fortes atrativos. Reduções de 75% nos impostos federais (Sudene), de até 50% nos municipais e programas estaduais, como o Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco (Prodinpe) e o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe), objetivam o estímulo à geração de empregos e o incremento da economia regional.²⁷⁵

Sua estrutura conta hoje com um porto interno, com 15,5 metros de profundidade e um canal de navegação interno com 1.430 metros de extensão e 450 metros de largura; possui 1.600 metros de cais atracável, com 5 berços, sendo os 3 primeiros com uma retroárea de 440.000 metros quadrados de área para terminais, e os dois últimos com extensão de 330m e profundidade de 15,5 metros cada. Além do porto interno, Suape conta com o denominado porto externo, o qual possui um molhe de pedras de proteção em formato de “L”, com 3.050 metros de extensão, onde se localizam quatro *piers* de graneis líquidos – o primeiro com uma plataforma de 84 metros de comprimento e 25 de largura, com 10 braços mecânicos para operação de embarque e desembarque; o segundo com uma plataforma de 60 metros de comprimento e 30 metros de largura, com 4 braços mecânicos; e o terceiro dividido em

²⁷⁴ PE DESENVOLVIMENTO. **Porto de Suape**. Disponível em: <<http://pedesenvolvimento.com/suape-2/>>. Acessado em: 30 dez. 2014.

²⁷⁵ *Idem*.

dois *piers* petroleiros –, um cais multiuso de 343 metros de extensão, 39 metros de largura e 9 metros de profundidade e uma tancagem flutuante de GLP com 75.000 metros cúbicos de capacidade.²⁷⁶

O Porto de Suape tem operado uma média de 14 milhões de toneladas de cargas por ano, apresentando um crescimento anual de quase 40%.²⁷⁷ Por ser o primeiro porto-indústria do Brasil, deve crescer ainda mais. Atualmente estão sendo investidos mais de US\$ 17 bilhões em sua estrutura, além de 35 novas empresas estarem em fase de instalação em suas áreas.²⁷⁸ Pelas estimativas dos especialistas na área portuária, em breve Suape deve tornar-se o principal porto organizado do país, já sendo conhecido internacionalmente pela sua eficiência e franco desenvolvimento econômico e logístico.

2.5. Principais Portos Privados Brasileiros

Com o advento da Lei de Modernização dos Portos²⁷⁹ e, posteriormente, da Nova Lei dos Portos²⁸⁰, o Brasil ganhou – e vem ganhando a cada dia mais – diversas unidades portuárias eminentemente privadas, localizadas fora dos portos organizados públicos, denominadas de Terminais de Uso Privado (TUPs). No atual cenário nacional, são 164 TUPs, sendo 131 deles já em operação.²⁸¹

A Lei dos Portos institucionalizou a possibilidade da autorização para a construção e exploração de terminais privados – denominados terminais de uso privativo exclusivo ou misto, quando o interessado fosse titular do terreno e movimentasse carga própria (respectivamente de forma exclusiva e não exclusiva). Também podiam ser localizados dentro ou fora dos POs, caso a área fosse privada. [...] Da concepção à exploração efetiva do terminal, uma série de etapas deve ser percorrida, incluindo a anuência da SEP, ANTAQ, Marinha, poder público municipal, ANP (caso movimento graneis líquidos) e AP (caso se localize dentro da poligonal do PO). Esta modalidade foi amplamente utilizada para a expansão da capacidade de movimentação de graneis sólidos (especialmente os minerais) e líquidos, onde a carga de apenas uma empresa é capaz

²⁷⁶ ANTAQ, *op. cit.*

²⁷⁷ *Idem.*

²⁷⁸ PE DESENVOLVIMENTO, *op. cit.*

²⁷⁹ Art. 4º. Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo: II - de autorização do ministério competente, quando se tratar de terminal de uso privativo, desde que fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado.

²⁸⁰ Art. 8º. Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público, as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, compreendendo as seguintes modalidades: I - terminal de uso privado.

²⁸¹ PORTOS DO BRASIL. **Terminais de Uso Privado**. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/investimentos/terminais-de-uso-privado>>. Acessado em: 31 dez. 2014.

de justificar um investimento de tal porte. Com o aumento contínuo e substancial da demanda [...] novos terminais eram necessários, mas não eram construídos devido às dificuldades das APs e do governo em viabilizar o modelo de arrendamentos. A iniciativa privada passou então a investir nos terminais de uso privativo com fins públicos, particularmente para a movimentação de contêineres – fora de áreas sob a jurisdição de APs.²⁸²

Tal modalidade de exploração portuária é vantajosa para a ordem econômica. Segundo David Goldberg²⁸³, quando nas mãos da iniciativa privada e, portanto, sujeita à concorrência, a tendência aponta para a construção de superestruturas portuárias, com equipamentos de primeira geração, serviços ágeis e baratos – visando o maior lucro – e mão de obra especializada e valorizada.

Portanto, a modernização portuária, além de permitir a exploração de terminais privados dentro dos portos organizados públicos, o que já promoveu um desenvolvimento socioeconômico bastante marcante, consente também a construção e administração de terminais eminentemente privados, fora dos portos públicos, o que permite ainda maior modernização.

Tal tendência tem sido aplicada no cenário nacional especialmente em 3 terminais de uso privado, denominados publicamente de portos privados, a saber: Porto do Pecém, Portonave e Porto de Itapoá, os quais merecem uma análise mais aprofundada para ser possível demonstrar suas vantagens e benefícios para o setor e para a ordem socioeconômica como um todo.

2.5.1. Porto do Pecém

O Terminal Portuário do Pecém, inaugurado em 2002 no município cearense de São Gonçalo do Amarante, é um TUP de uso misto – movimentando cargas próprias e de terceiros – administrado pela Companhia de Integração Portuária do Ceará (CEARÁPORTOS), uma sociedade anônima de economia mista, sob controle acionário majoritário do Estado do Ceará e participação de diversas pessoas físicas e jurídicas não públicas, o que lhe garante a característica de um empreendimento de iniciativa privada.²⁸⁴

A primeira vantagem operacional do cearense Porto do Pecém é sua

²⁸² GOLDBERG, David Joshua Krepel. **Regulação do Setor Portuário no Brasil**: análise do novo modelo de concessão de portos organizados. 2009. 226 f. Dissertação. Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 108-109.

²⁸³ *Idem*, p. 39.

²⁸⁴ PORTAL PECÉM. **Porto do Pecém**. Disponível em: <http://portalpecem.com.br/pg_obras_porto.asp>. Acessado em: 31 dez. 2014.

condição geográfica, pois localizado num ponto privilegiado – setentrional e no extremo oriente –, equidistante dos Estados Unidos da América, do Canal do Panamá e do continente europeu, garantindo uma viagem de, no máximo, 7 dias entre sua base e tais localidades. Além disso, Pecém foi construído sob a forma de porto *off shore*²⁸⁵, o que permite a atracação de embarcações de grande porte, com maior calado, permitindo assim a movimentação de cargas maiores e de maior complexidade.²⁸⁶

A atual estrutura do Porto do Pecém, responsável por grande parte da economia de São Gonçalo do Amarante, conta com uma ponte de acesso aos *piers* com comprimento máximo de 2.502 metros; um píer de granel sólido e carga geral não containerizada, com 350 metros de comprimento, 45 metros de largura e 2 berços de atracação, com 14 e 15 metros de calado, respectivamente; um píer projetado para operar com granéis líquidos e gases liquefeitos, destinado à movimentação de petróleo, álcool anidro e hidratado e óleo bruto, com 398 metros de comprimento, uma plataforma de atracação medindo 45x32 metros, composta por 2 berços de atracação com 15,5 metros de calado cada; um píer de granéis sólidos, carga geral containerizada e não containerizada, com 760 metros de comprimento, 115 metros de largura e 2 berços de atracação, com calado de 13,5 metros cada. Além da estrutura de atracação, o Porto do Pecém possui um pátio de armazenagem para bobinas, chapas planas, rolos de fios máquina, vergalhões, cargas superdimensionadas e carga não containerizada, além de espaço para 888 contêineres refrigerados e 16.000 contêineres *dry*, de 361.650 metros quadrados; e 2 armazéns para cargas soltas, de 6.250 e 10.000 metros quadrados, respectivamente.²⁸⁷

Em 2011, o Porto do Pecém se consolidou no cenário portuário nacional como o maior movimentador de frutas e calçados – especialmente em decorrência das operações da líder no segmento, Grendene, que dele se utiliza exclusivamente para suas exportações e importações –, o 2º maior de algodão, e o 3º maior de produtos siderúrgicos, movimentando, em média, 8 milhões de toneladas de cargas por ano, com um crescimento de 2013 para 2014 de aproximadamente 90%. Atualmente, lá estão sendo investidos mais R\$ 2 bilhões em infraestrutura, além da construção, dentro da zona portuária, da Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) e da refinaria

²⁸⁵ Portos *off shore* são aqueles em que os navios atracam a certa distância da costa, possuindo estrutura para atendê-los em alto mar, sem a necessidade de estarem próximos à terra.

²⁸⁶ PORTAL PECÉM, *op. cit.*

²⁸⁷ *Idem.*

Premium II da PETROBRÁS²⁸⁸, o que possivelmente lhe garantirá a condição de principal porto do nordeste – e um dos maiores do Brasil – já nos próximos anos.

2.5.2. Portonave

O Portonave, administrado pela Portonave S/A – Terminais Portuários de Navegantes e inaugurado em Agosto de 2007, é o principal porto exclusivamente privado do Brasil, localizado no município de Navegantes, Estado de Santa Catarina. O diferencial que o torna peculiar frente à outros portos privados brasileiros é sua variedade de rotas marítimas, eis que autorizado a receber e expedir embarcações para os principais portos do mundo, inclusive Singapura, Hong Kong e Shanghai. Sua privilegiada localização também o faz um dos basais portos de cabotagem do Brasil, eis que situado em um ponto intermediário entre Buenos Aires e Montevidéu e os portos de Suape e Pecém.²⁸⁹

Focado especialmente na movimentação de contêineres, possui um cais de 900 metros de extensão, dotado de 3 berços de atracação, com profundidade média de 11,3 metros. Possui ainda uma retroárea de 270.000 metros quadrados e diversos equipamentos de ponta para o manuseio de cargas e contêineres, como os mais avançados guindastes, empilhadeiras, portêineres e transtêineres do globo.²⁹⁰

Além de sua estrutura, o Portonave destaca-se por estar integrado ao Iceport S/A – Terminal Frigorífico de Navegantes, um centro de armazenamento, manuseio, distribuição e consolidação de carga frigorífica com 50.000 metros quadrados e 16 mil posições *pallets*, apto a estocar 18 mil toneladas de produtos refrigerados, além de possuir integração de gestão e logística própria, procedendo a liberação aduaneira e o fretamento marítimo dentro do próprio frigorífico.²⁹¹

Por ser um empreendimento privado e, em consequência, ter liberdade para aplicação monetária, o Portonave investe altas quantias em sustentabilidade, mantendo programas de recuperação ambiental e monitoramento de ruído e resíduos sólidos; responsabilidade social, através da participação em diversas campanhas e programas de fomento à saúde, educação, cultura e esporte, especialmente focados

²⁸⁸ PORTAL PECÉM, *op. cit.*

²⁸⁹ LINS, Gustavo Quintella Marreiro. **Uma Avaliação Estratégica do Sistema Portuário Catarinense**. 2012. 99 f. Monografia. Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012, p. 57.

²⁹⁰ *Idem*.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 57.

em pessoas carentes²⁹²; e qualidade ocupacional, figurando como o único terminal portuário brasileiro na lista do *Great Place to Work*, um anuário de renome internacional que seleciona as melhores empresas para se trabalhar em cada país²⁹³.

Tal reconhecimento, segundo o anuário, deve-se especialmente à gestão de recursos humanos da administradora portuária, que trata seus colaboradores como parte integrante e essencial do projeto, lembrando-os cotidianamente que o crescimento do porto depende de sua força humana, além de inseri-los em atividades sociais e recreativas de modo a mantê-los sempre renovados para o trabalho.²⁹⁴

Em questão de segurança, o Portonave mantém engenheiros e técnicos de segurança do trabalho em fiscalização 24 horas por dia, de modo a evitar atos inseguros de seus empregados e impedir o acontecimento de acidentes ocupacionais, além de possuir uma estrutura de atendimento composta por médicos e enfermeiros do trabalho, bem como automóveis de resgate, à disposição dos empregados durante toda a jornada.²⁹⁵ São diferenciais inexistentes nos portos públicos brasileiros.

Essa constante preocupação gerencial e os equipamentos automatizados, modernos e de baixo custo operacional do Portonave lhe garantem uma movimentação anual de aproximadamente 7 milhões de toneladas de cargas totalmente containerizadas – 50% representadas por cargas *reefers* congeladas –, com um índice de crescimento anual próximo dos 10%²⁹⁶, garantindo-lhe o título de mais eficiente porto catarinense, com uma ocupação de contêineres em 72% e apenas 18,5 horas de média em operações²⁹⁷, além de já terem lhe outorgado diversas certificações internacionais raras, senão exclusivas, no Brasil, como o *ISPS Code*, um código internacional de segurança em instalações portuárias, e o *Lloyd's List Global Awards*²⁹⁸, concedido aos portos com maior eficiência operacional ao redor do mundo.

2.5.3. Porto de Itapoá

Um dos mais recentes portos privados (TUPs) brasileiros, o Porto de Itapoá, administrado por um consórcio formado pelas empresas LOGZ Logística Brasil

²⁹² PORTONAVE. **Certificações e Prêmios.** Disponível em: <<http://www.portonave.com.br/pt/quemsomos/certificacoespremios.html>>. Acessado em: 31 dez. 2014.

²⁹³ SEGS. **Portonave é o único terminal portuário na lista das melhores empresas para se trabalhar no Brasil.** Disponível em: <<http://www.segs.com.br/demais/23197-portonave-e-o-unico-terminal-portuario-na-lista-das-melhores-empresas-para-se-trabalhar-no-brasil.html>>. Acessado em: 31 dez. 2014.

²⁹⁴ *Idem.*

²⁹⁵ PORTONAVE, *op. cit.*

²⁹⁶ ANTAQ, *op. cit.*

²⁹⁷ LINS, *op. cit.*, p. 76-77.

²⁹⁸ PORTONAVE, *op. cit.*

S/A, Grupo Battistella e Aliança Navegação e Logística (pertencente à gigante *Hamburg Süd*), foi inaugurado em Junho de 2011 no município de Itapoá, Estado de Santa Catarina. Localizado estrategicamente na Baía de Babitonga, ao norte do litoral catarinense, o mesmo se beneficia por estar situado em águas calmas e profundas a poucos quilômetros dos Portos de Paranaguá e de Santos.²⁹⁹

O Porto de Itapoá possui um cais atracável de 630 metros de comprimento e 43 metros de largura, composto por 2 berços de atracação com 16 metros de calado natural cada, além de uma retroárea de 156.000 metros quadrados e um terminal *reefer care*³⁰⁰ para estocagem de produtos refrigerados. Seus equipamentos são completamente automatizados e extremamente contemporâneos, com destaque para seus 6 *gates*, 4 portêineres e 11 transtêineres, que lhe garantem o título de um dos mais modernos terminais portuários do mundo. Entretanto, tal estrutura permanecerá por pouco tempo, eis que o Porto de Itapoá está em plena expansão e, até 2020, ampliará sua estrutura para um cais de 1.250 metros de extensão, com 3 berços de atracação, e uma retroárea 467.000 metros quadrados, além da montagem e instalação de mais 4 *gates* e 8 portêineres, quaduplicando sua capacidade operacional, tornando-o, então, o maior porto do sul brasileiro.³⁰¹

De maneira semelhante ao Portonave, o Porto de Itapoá investe constantemente em gestão ambiental, responsabilidade social e aperfeiçoamento ocupacional. Com um gasto mensal de aproximadamente R\$ 200 mil em projetos ambientais, toda a fauna e a flora da região são intactamente mantidas e, aquelas áreas já prejudicadas, estão sendo devidamente recuperadas. Além disso, o Porto de Itapoá investe em projetos de preservação da vida marinha e conservação de praias em seu entorno. Como diferencial, possui também uma vasta infraestrutura para imediata cessação de prejuízos em caso de acidentes ambientais, como vazamento de óleo, impedindo que o meio ambiente seja afetado. Em seus projetos sociais, o Porto de Itapoá investe em comunidades vizinhas, priorizando pela educação e a realização de eventos beneficentes. Por fim, em relação aos seus trabalhadores, a administração portuária cultiva o desenvolvimento técnico e educacional, mantendo, ainda, diversos programas de segurança laboral e prevenção aos acidentes.³⁰²

²⁹⁹ LINS, *op. cit.*, p. 59.

³⁰⁰ Terminal frigorífico, que permite a armazenagem e operação de produtos que necessitam de constante refrigeração ou congelamento.

³⁰¹ PORTO DE ITAPOÁ. **Infraestrutura e Informações Técnicas**. Disponível em: <<http://www.portoitapoa.com.br/institucional/68>>. Acessado em: 31 dez. 2014.

³⁰² *Idem*.

O Porto de Itapoá movimenta anualmente em média 5 milhões de toneladas de cargas, sendo destaque pelo tempo médio de estadia das embarcações, de apenas 17,7 horas³⁰³, muito inferior aos seus concorrentes, o que lhe garante notório reconhecimento por sua eficiência e celeridade em suas operações.

Destarte, analisadas as legislações portuárias posteriores a 1993, bem como estudados os principais portos organizados e TUPs nacionais, chega-se à conclusão de que a modernização dos portos brasileiros trouxe benefícios para a economia nacional. Basta uma breve análise dos Anuários da ANTAQ para constatar o incremento nos índices benéficos para o setor, tais como a movimentação total de cargas em portos, a qual foi de apenas 374 milhões de toneladas em 1993 contra 931 milhões em 2013, totalizando 249% de crescimento em apenas 20 anos³⁰⁴. Ou seja, não restam dúvidas de que a economia nacional foi positivamente mobilizada neste período; maior volume de movimentação de carga significa um maior índice de exportação, o que acaba por constituir mais capital ingressando no país, enriquecendo seu comércio, promovendo sua indústria e recheando os cofres públicos.

Entretanto, com as ressalvas do tempo, lugar e estrutura empresarial do século XXI, acertadamente expõe Karl Marx – conforme oportunamente será debatido neste estudo –, quando aduz que o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, a acumulação de capital, gera, quase que necessariamente, uma degradação das questões sociais – especialmente trabalhistas – onde a mão de obra, que sobra para os menos favorecidos econômica e intelectualmente, acaba explorada em demasia. Assim, verificado o crescimento econômico do setor portuário e, por consequência, do país, é provável que as questões sociais tenham sido deixadas de lado, e é exatamente isso que se faz necessário analisar no capítulo subsequente.

³⁰³ LINS, *op. cit.*, p. 79.

³⁰⁴ ANTAQ. **Anuário Estatístico Aquaviário 2013.** Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2013/index.htm>>. Acessado em: 04 fev. 2015.

3. A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS FRENTE AO TRABALHADOR PORTUÁRIO

Através do presente estudo, foram possíveis três conclusões até o momento: a um, que o trabalhador portuário é um fundamental instrumento para o setor; a dois, que a legislação trabalhista portuária brasileira se encontra atualmente em seu fastígio; e, a três, que a modernização dos portos foi extremamente benéfica para o desenvolvimento econômico nacional.

Entretanto, miscigenando tais assertivas, alguns questionamentos surgem e necessitam ser respondidos neste capítulo. Entre eles: apesar de estarmos no auge da normatização trabalhista portuária – nunca antes na história do Brasil os portuários avulsos foram tão bem regulamentados pela legislação ordinária –, é essa suficiente para protegê-los de uma forma eficaz e almejada pela Convenção nº 137 da OIT e evitar um retrocesso social? Se a resposta for negativa, qual o impacto social da precarização do trabalho portuário avulso?

Tais questionamentos aparecem quando de um lado se verifica uma intensa regulamentação trabalhista dos portuários e, de outro, a modernização do setor – que gera uma necessária intensa especialização da mão de obra – e o decréscimo na utilização da força humana. Assim, estabelecido que a modernização portuária foi benéfica para o setor portuário brasileiro, é chegada a hora de analisar os seus impactos sociais.

3.1. A Modernização dos Portos *Versus* a Questão Social

Em sede de cognição sumária, nos parece que regulamentar o trabalho portuário avulso, criando-se organismos de proteção – como os OGMOS – e garantindo alguns mínimos direitos, não é o suficiente para manter a ordem social e atender os ditames internacionais se o número de postos de trabalho estiver em vertiginoso declínio e a qualidade dos serviços e o bem-estar dos trabalhadores for cada vez inferior.

O trabalho portuário tem sua gênese em um período eminentemente braçal, onde a operacionalização dos serviços dependia única e exclusivamente da força humana, a qual geralmente vinha inserta em seios familiares, onde o trabalho portuário passava de pai para filho e de filho para neto. Com isso, o trabalhador portuário avulso criou uma identidade própria, de aquisição do ofício paterno e orgulho de pertencer à categoria, gerando com isso um sentimento particular de identidade e

continuidade do trabalho. Não obstante, a globalização certa hora atingiria o setor portuário brasileiro – o que aconteceu, conforme já pontuado, com a promulgação da Lei de Modernização dos Portos em 1993 – fazendo emergir novos mercados, modelos de gestão, processos de inovação e expansão tecnológica³⁰⁵. Conforme João Carlos Gomes:

A modernização em curso, ao demandar por “outros saberes”, elimina o sentido tradicional do ofício e anula suas ações estratégicas nascidas de experiências vividas e ressignificadas em chão conhecido. O atual terreno não permite uma adaptação a partir da tradição. O trabalho, portanto, como referência histórica, não pode ser entendido exclusivamente pelo tipo de atividade que realiza, mas pela sua articulação em certas relações sociais de subordinação, poder, cooperação, autonomia, cultura, estética e moral. As possibilidades ou impossibilidades de adequação desses trabalhadores às novas demandas frente à modernização do trabalho, implica então uma concepção de capital humano que corresponda a uma inversão em benefício do homem e de seu desenvolvimento como um recurso criador e produtivo. [...] A modernização dos portos se apresenta como um caso particular da inserção brasileira no processo global de comércio internacional em um setor que teve a intervenção do Estado como fator de dinamização da economia nacional. Essa inserção se inscreve na crise estrutural do capital dos últimos trinta e cinco anos que, na busca de solução via reorganização dos espaços da produção do valor, sob formas novas, tecnologicamente mais desenvolvidas, proporcionou uma transformação a nível global de dimensões qualitativas novas para a questão da subjetividade dos trabalhadores, em especial para o setor portuário de Santos, onde as mudanças produzidas pelo processo de privatização da área portuária, com a introdução de novas formas de controle social da produção advindas de formas mais desenvolvidas da tecnologia e da gestão do trabalho, marcam as novas disputas entre o capital e o trabalho.³⁰⁶

Posto isso, a modernização dos portos surgiu como um importante instrumento, adaptando o cenário nacional às exigências do mercado internacional e colocando o Brasil em iguais condições de competitividade com os grandes movimentadores de cargas, possibilitando maior participação no comércio exterior.

Riquet Filho³⁰⁷ assegura que o desenvolvimento econômico de uma nação está intimamente relacionado com a eficácia de seu setor portuário; a redução dos custos obtida com a maior eficiência das operações, aliada a qualidade dos serviços prestados, fortalece a economia como um todo.

³⁰⁵ MATOS, Maria Cristina Pereira. Qualidade de Vida dos Trabalhadores Portuários Avulsos: um estudo no Porto de Santos a partir da Lei de Modernização. **XIV SemeAd – Seminários em Administração**, Universidade de São Paulo, 2011, São Paulo. (Anais). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011, p. 3.

³⁰⁶ GOMES, João Carlos. Trabalho, tradição e luta na transformação do Porto de Santos. **Revista Dimensões**, Vitória, vol. 21, 2008, p. 215-217.

³⁰⁷ RIQUET FILHO, Luciano Fabricio. **Um Estudo do Emprego do Modelo da Congruência de Nadler-Tushman na Transformação Organizacional do OGMO-RJ**. 2008. 79 f. Dissertação. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008, p. 1.

Assim, não se questiona a necessidade ou não da modernização e muito menos a importância de seus benefícios para o setor. O que se questiona é, se com dita modernização, as preocupações do setor passaram ou não a focar exclusivamente “à qualidade exigida pelos donos do capital e internalizada pelos sujeitos que compõem a classe-que-vive-do-seu-trabalho”³⁰⁸, obrigando uma substancial modificação das relações trabalhistas de modo a seguir o novo perfil organizacional e gerencial dos portos³⁰⁹, deixando de lado a questão social anteriormente pacificada, dentre as quais se destaca a própria empregabilidade e a qualidade de vida dos portuários.

3.1.1. O Princípio da Vedação do Retrocesso Social

No sistema jurídico brasileiro, os regramentos constitucionais servem como norte para a criação e regulamentação das normas infraconstitucionais, não apenas funcionando como indicadores, mas sim como verdadeiros limites.³¹⁰

Dentro dos preceitos trazidos pela ordem constitucional, está implícito o princípio da vedação do retrocesso social, também conhecido como princípio do não-retrocesso social, o qual traduz-se na possibilidade de “invalidação da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva equivalente”³¹¹.

Tal princípio tem sua gênese consolidada nos ordenamentos jurídicos europeus, especialmente o alemão, italiano e português, neste último reforçado pelos ensinamentos de J. J. Canotilho, para o qual os direitos sociais têm força de direitos fundamentais, apresentando, portanto, uma natureza subjetiva, servindo como verdadeiros direitos de defesa em face de medidas socialmente retrocedentes.³¹²

³⁰⁸ BELO, Patrícia de Sales; FARIAS, Roselídia da Costa. Reestruturação Produtiva e Modernização dos Portos: o caso da região portuária de Belém/PA. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, 2012, São Luís. (Anais). São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2012, p. 5.

³⁰⁹ *Idem*.

³¹⁰ BONNA, Aline Paula. A Vedação do Retrocesso Social como Limite à Flexibilização das Normas Trabalhistas Brasileiras. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 47, n. 77, jan./jun. 2008, p. 57.

³¹¹ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 69.

³¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 539.

A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de “contrarrevolução social” ou da “evolução reaccionária”. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e económicos (ex.: direitos dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente uma garantia institucional e um direito subjetivo. Desta forma, e independentemente do problema fáctico da irreversibilidade das conquistas sociais (existem crises, situações económicas difíceis, recessões económicas), o princípio em análise justifica, pelo menos, a subtração à livre e oportunística disposição do legislador, da diminuição de direitos adquiridos [...]. O reconhecimento desta protecção de direitos prestacionais de propriedade, subjectivamente adquiridos, constituiu um limite jurídico do legislador, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente. Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada justiça social.³¹³

Em outras palavras, todos os direitos sociais – entre os quais se podem destacar os de natureza trabalhista – só são obtidos através do tempo. Deste modo, não pode um instrumento legislativo, infraconstitucional, ceifar dos cidadãos aquilo que conquistaram ao longo dos séculos. O princípio da vedação do retrocesso social surge da união de outros dois preceitos constitucionais: o da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica. Serve ele como garantidor do cumprimento dos mínimos direitos do homem.

Para J. J. Canotilho, os direitos sociais e económicos, uma vez garantidos, constituem-se em garantia institucional e direito subjetivo. O princípio da vedação do retrocesso social aparece como protetor destes direitos, servindo como seu núcleo social, bem como incentivador e regulador das inovações legislativas, determinando como inconstitucionais quaisquer medidas estatais que, sem a devida compensação, venham a anular, revogar ou aniquilar esse núcleo social.³¹⁴

Neste sentido, tem-se que os direitos sociais possuem a característica da progressividade. Ou seja, suas alterações com intuito de adaptar a sociedade às corriqueiras mutações económicas e sociais são permitidas, mas sempre com o escopo de progressão, isto é, desde que tais alterações impliquem em acréscimos à carga de fruição.³¹⁵

É Ingo Wolfgang Sarlet quem traz para o conjunto jurídico brasileiro a ideia da vedação do retrocesso social. Segundo ele:

³¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed., Coimbra: Almedina, 1995, p. 468-469.

³¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 336-338.

³¹⁵ MELO, Geraldo Magela. A vedação ao retrocesso e o Direito do Trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 52, n. 82, jul./dez. 2010, p. 66.

A segurança jurídica, na sua dimensão objetiva, exige um patamar mínimo de continuidade do (e, no nosso sentir, também no) Direito, ao passo que, na perspectiva subjetiva, significa a proteção da confiança do cidadão nesta continuidade da ordem jurídica no sentido de uma segurança individual das suas próprias posições jurídicas. [...] Importa lembrar aqui o fato de que a proteção da confiança constitui um dos elementos materiais do princípio da boa-fé, tendo por corolário - notadamente no âmbito das relações negociais - o dever da parte de não fraudar as legítimas expectativas criadas pelos próprios atos, o que evidencia a conexão direta da boa-fé com a proteção da confiança no sentido de uma certa auto-vinculação dos atos e, portanto, de uma inequívoca relação com a noção de proibição do retrocesso.³¹⁶

Pelo exposto, serve a vedação do retrocesso social como um corolário da segurança jurídica, garantindo que os direitos adquiridos e colocados em prática não retroagirão. Lênio Luiz Streck caminha no mesmo sentido:

Dito de outro modo, a Constituição não tem somente a tarefa de apontar para o futuro. Tem, igualmente a relevante função de proteger os direitos já conquistados. Desse modo, mediante a utilização da principiologia constitucional (explícita ou implícita), é possível combater alterações feitas por maiorias políticas eventuais, que legislando na contramão da programaticidade constitucional, retiram (ou tentam retirar) conquistas da sociedade.³¹⁷

Sem destoar, veja-se a lição de Rodrigo Goldschmidt:

Tal princípio, nesta linha, estabelece limites à atividade do legislador no sentido de evitar que um determinado direito fundamental, já contemplado como conquista civilizatória e incorporado ao sistema jurídico, não seja deste extirpado, inadequadamente restringido ou incorporado ao sistema jurídico, não seja deste extirpado, inadequadamente restringido ou impedida sua eficácia. Com efeito, o princípio da proibição do retrocesso social fornece um critério objetivo com o qual é possível controlar a adequação e a correção da atividade restritiva dos direitos fundamentais.³¹⁸

Euseli dos Santos³¹⁹ afirma ainda que tal princípio “se fundamenta no princípio da segurança jurídica e em seus respectivos desdobramentos (proteção da confiança pelo direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada), guardando conexão com os limites materiais a emendas constitucionais”, eis que “tais institutos também guardam relação com a proibição de atos e medidas de caráter retroativo que

³¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica**: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acessado em: 01 jan. 2015.

³¹⁷ STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 53.

³¹⁸ GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **Flexibilização dos direitos trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2009, p. 105.

³¹⁹ SANTOS, Euseli dos. O princípio da proibição do retrocesso socioambiental e o “novo” Código Florestal. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, jul./dez. 2012, p. 519-520.

venham, de algum modo, a afetar situações e posições jurídicas consolidadas”.

Garante-se, assim, segundo os autores, a segurança jurídica e a certeza de manutenção do direito adquirido.

Para Sarlet³²⁰, o princípio da vedação do retrocesso social aparece de maneira tácita em três momentos de nossa Carta Maior: ao instituir um Estado Democrático e Social de Direito, trazendo a segurança como um valor supremo da sociedade já em seu preâmbulo; ao positivizar o princípio da máxima eficiência e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, através do § 1º de seu Artigo 5º; e, ainda, ao acrescentar a dignidade da pessoa humana entre os fundamentos republicanos. E, além do texto constitucional, pode-se encontrar tal preceito também nos tratados de direitos econômicos, sociais e culturais ratificados pelo Brasil, especialmente aqueles assinados junto a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A Ministra Cármen Lúcia também defende a ideia:

[...] prevalece, hoje, no direito constitucional, o princípio do não retrocesso, segundo o qual as conquistas relativas aos direitos fundamentais não podem ser destruídas, anuladas ou combatidas, por se cuidarem de avanços da humanidade, e não de dádivas estatais que pudessem ser retiradas segundo opiniões de momento ou eventuais maiorias parlamentares. Não se há cogitar de retroceder no que é afirmador do patrimônio jurídico e moral do homem havidos em conquistas de toda a humanidade, e não apenas de um governante ou de uma lei. Os direitos conquistados, especialmente aqueles que representam um avanço da humanidade no sentido do aperfeiçoamento da sociedade e que se revelam nos direitos sociais, não podem ser desprezados ou desconhecidos, devendo, antes, ser encarecidos e podendo ser ampliados.³²¹

J. J. Canotilho, conforme dantes exposto, já havia ventilado a vertente positiva do princípio da vedação do retrocesso social, afirmando que o mesmo também deveria servir como inspiração para o legislador.

Adaptando tal vertente para a realidade brasileira, Ricardo Soares³²² faz uma interessante observação. Para ele, o Brasil ainda não atingiu a acepção de um Estado Democrático de Direito. Assim, não basta que o princípio aqui abordado sirva apenas para impedir a ação lesiva estatal no campo dos direitos fundamentais; deve ele também impor aos agentes públicos o dever de buscar e fazer prevalecer a justiça social, perpetrando isto por intermédio de instrumentos e medidas legislativas,

³²⁰ BONNA, *op. cit.*, p. 59.

³²¹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 1, n. 4, out. 1999, n.p.

³²² ROCHA, *op. cit.*, n.p.

administrativas e também jurisdicionais de modo a proibir omissões estatais que acarretem no famigerado retrocesso social.

A vedação do retrocesso é uma derivação da eficácia negativa, particularmente ligada aos princípios que envolvem os direitos fundamentais. Ela pressupõe que esses princípios sejam concretizados através de normas infraconstitucionais (isto é: freqüentemente, os efeitos que pretendem produzir são especificados por meio da legislação ordinária) e que, com base no direito constitucional em vigor, um dos efeitos gerais pretendidos por tais princípios é a progressiva ampliação dos direitos fundamentais. Partindo desses pressupostos, o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente.³²³

Mas a aplicabilidade de tal preceito em nosso ordenamento jurídico não é unânime. Roger Stiefelmann Leal³²⁴ advoga em sentido contrário aos posicionamentos acima. Para ele, os direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal são excessivos, bem como muitas vezes fogem ao caráter “fundamental”. Suzana de Toledo Barros³²⁵ não diverge, afirmando ainda que o princípio da vedação do retrocesso social vai ao encontro da liberdade de conformação do legislador.

Porém, dado do devido respeito aos argumentos contrários, conformar-se com a ideia de que o princípio da vedação do retrocesso social é inaplicável em nosso sistema jurídico é o mesmo que defender a livre atuação dos órgãos estatais, concedendo à eles o poder de tomar deliberadamente suas decisões, ainda que motivadas por questões meramente políticas ou em flagrante desrespeito aos preceitos constitucionais e à vontade expressa e originária do poder constituinte.³²⁶

Destarte, necessário se faz o pleno reconhecimento da aplicabilidade de tal princípio em nosso ordenamento jurídico, o qual deve servir como base para respondermos aos questionamentos outrora feitos.

³²³ BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional**. 3 ed. Brasília: Renovar, 2008, p. 370.

³²⁴ LEAL, Roger Stiefelmann. **Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm>>. Acessado em: 01 jan. 2015.

³²⁵ BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2003, p. 165.

³²⁶ SOARES, Ricardo Maurício Freitas. **A vedação ao retrocesso social**. Disponível em: <http://www.bahianoticias.com.br/2011/imprime.php?tabela=justica_artigos&cod=62>. Acessado em: 01 jan. 2015.

3.1.2. A Questão Social no Período Pós-Modernização

Quando a Convenção nº 137 da OIT foi implantada, em 1973, tinha ela como principal escopo resguardar a situação trabalhista dos portuários que estava para surgir ao redor do mundo. Sua exposição de motivos é taxativa ao antever dificuldades laborais no setor, especialmente em razão de que:

[...] os métodos de processamento de carga nos portos se modificaram e continuam a se modificar – por exemplo, a adoção de unidades de carga, a introdução de técnicas de transbordo horizontal (roll on roll off), o aumento da mecanização e automatização enquanto que novas tendências aparecem no fluxo das mercadorias, e que semelhantes modificações deverão ser ainda mais acentuadas no futuro; [...] essas mudanças, ao acelerarem o transporte da carga, e reduzirem o tempo passado pelos navios nos portos e os custos dos transportes, podem beneficiar a economia do país interessado, em geral, e contribuir para elevar o nível de vida; [...] essas mudanças têm também repercussões consideráveis sobre o nível de emprego nos portos e sobre as condições de trabalho e vida dos portuários e que medidas deveriam ser adotadas para evitar ou reduzir os problemas que decorrem das mesmas; [...] os portuários deveriam beneficiar-se das vantagens que representam os novos métodos de processamento de carga e que, por conseguinte, o estudo e a introdução desses métodos deveriam ser acompanhados da elaboração e da adoção de disposições tendo por finalidade a melhoria duradoura de suas situação, por meios tais como a regularização do emprego, a estabilização da renda e por outras medidas relativas às condições de vida e de trabalho dos interessados e à segurança e higiene do trabalho portuário.³²⁷

Tais apontamentos não foram feitos sem motivação. O período em que tal normativa foi estabelecida coincide exatamente com a modernização do sistema portuário ao redor do mundo, a qual, entretanto, acabou chegando tardiamente ao Brasil – apenas 20 anos depois³²⁸.

Conforme enfatiza Ulrich Beck³²⁹, mudanças tecnológicas advindas com os processos de modernização provocam profundas mudanças, especialmente nos aspectos políticos, econômicos, industriais e sociais, bem como na própria vida das pessoas envolvidas. Especificamente em relação ao trabalho, a modernização é responsável por drásticas transformações, exigindo dos operários novas qualificações,

³²⁷ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT**. 2 ed. São Paulo: LTr, 1998, p. 338.

³²⁸ Para Mailson da Nobrega (in *O Brasil em Transformação*, São Paulo: Gente, 2000, p. 82), foi a Constituição Federal de 1988 a grande responsável por um atraso no desenvolvimento econômico nacional – e, conseqüentemente, no setor estudado –, eis que constitucionalizou quase tudo, engessando a administração pública. Tal situação, segundo o autor, ocorreu ante uma completa incapacidade dos constituintes em perceber o esgotamento do modelo desenvolvimentista centrado no Estado e a tendência mundial da globalização, ficando, assim, adstritos ao passado, tentando suscitar o populismo e o nacional-desenvolvimentismo, todavia, totalmente em vão.

³²⁹ BECK, Ulrich. **O Que é Globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 102.

habilidades e conhecimentos e até mesmo uma mudança psicológica, sociocultural e física, as quais, em muitas ocasiões, necessitam se adaptar a uma realidade completamente desproporcional ao *status quo*, criando a figura de um novo trabalhador em um mesmo homem.

Com a modernização dos portos no Brasil, enfim iniciada em 1993, os possíveis efeitos vislumbrados pela OIT e bem expostos por Beck tornaram-se então concretos, motivo que levou o Brasil, inclusive, a ratificar a Convenção nº 137 em 12 de Agosto de 1994, entrando em plena vigência em nosso ordenamento jurídico 1 ano após. Se bem aplicados, os termos de tal normativa teriam como função assegurar aos trabalhadores portuários um emprego permanente ou regular³³⁰, com um período mínimo assegurado de trabalho ou, ao menos, um mínimo de renda³³¹, e, especialmente, estimular, através de políticas nacionais, o aperfeiçoamento da mão de obra para atender a demanda dos serviços especializados³³², evitando despedimentos em massa dos antigos trabalhadores portuários braçais e a precarização dos serviços prestados.

Santos Neto e Ventilari³³³ trazem a ideia de Beck para a realidade brasileira no início do período modernista do setor portuário. Segundo eles, a revolução técnico-científica acabou por transformar e converter os trabalhadores portuários, antes simplesmente braçais, em operadores de máquinas, excluindo-se a velha imagem do porto, com estivadores em massa carregando sacarias pesando toneladas em suas costas, e criando-se o denominado porto organizado, identificado por uma infinidade de contêineres içados por guindastes altamente tecnológicos, controlados por computadores e movimentado por pontes rolantes. Isso torna a força humana obsoleta e, por óbvio, reduz a mão de obra.

Assim, os termos convencionais da OIT, que deveriam ser aplicados neste ponto para estancar o problema, parecem não ter sido devidamente atendidos em nossa realidade.

Conforme expõem Belo e Farias³³⁴, analisando a situação dos portuários no período da modernização, “o novo paradigma tecnológico e organizacional adotado a partir da modernização dos portos tem impactado estes trabalhadores, modificando o modelo de distribuição do trabalho e favorecendo o surgimento de um ‘novo trabalhador portuário’”, o qual definem como, “por um lado multifuncional, polivalente

³³⁰ OIT, **Convenção nº 137, de 6 de junho de 1973**, artigo 2, item 1.

³³¹ *Idem*, artigo 2, item 2.

³³² *Ibidem*, artigo 5.

³³³ SANTOS NETO; VENTILARI, *op. cit.*, p. 30.

³³⁴ BELO; FARIAS, *op. cit.*, p. 5.

e, por outro, cada vez mais propenso aos acidentes de trabalho, à precarização das condições de trabalho e ao desemprego”.

Não há dúvidas de que o setor portuário tem sua principal regulamentação trabalhista em toda a história. Nunca antes houve tantas normativas em prol dos trabalhadores portuários avulsos. Todavia, não foi dada atenção à questão social das modificações que se estavam implementando. A ideia inicial, de que a superregulamentação do trabalho portuário deixou de lado questões importantes, simplesmente buscando uma assistência ao trabalhador quanto à sua forma de escalação e fiscalização – o que, frisa-se, não pode ser desconsiderado, eis que de fundamental importância –, olvidando-se quanto à sua especialização e a manutenção do seus postos de trabalho, toma forma. De nada adianta a proteção do trabalhador, se não é resguardada a sua própria condição de trabalhador.

A Lei de Modernização dos Portos foi omissa quanto ao protecionismo da pessoa do obreiro, permitindo que a modernização fosse implantada de maneira abrupta, sem que lhe fosse garantido o aperfeiçoamento de seus trabalhos de modo a adaptar-se a nova realidade e sequer garantido o seu próprio emprego.

[...] a experiência vivida por esses trabalhadores na qual o sentido de pertencimento se dava a partir de um trabalho do qual detinham o controle, não encontra espaço na nova estrutura onde não é só a ruptura da base técnica do transporte marítimo, mas também as formas de controle social impostas pelas novas tecnologias e o novo sistema de governança condicionantes de uma nova identidade. No passado, as próprias características de seu trabalho ocasional, sua condição funcional, diversificado e de diferentes tarefas, contribuíram para a preservação da sua condição funcional, imobilizando aqueles trabalhadores na busca por outros empregos e no aprimoramento educacional. A adequação às transformações que hoje se processa, portanto, não se circunscreve exclusivamente ao campo da capacitação para o processo de trabalho. É preciso que esses trabalhadores, como sujeitos coletivos, estejam também se reconstruindo a partir do novo trabalho, cujos espaços, como antes, possuem estatuto social de embates, de negociação e também de formação. Assim sendo, entende-se que a transição da experiência passada para a transformação atual só é possível a partir da apropriação de conhecimentos mais aprofundados sobre a lógica da transformação, o que permitirá elucidar as possibilidades e os limites que envolvem as relações entre capital e trabalho no porto e assim tornar possível um entendimento crítico e construtivo do processo de mudança.³³⁵

O que se entrevê, pois, é um retrocesso social no atual cenário trabalhista portuário, em claro confronto ao princípio constitucional anteriormente esposado. A modernização dos portos – especialmente através da automação das operações –

³³⁵ GOMES, *op. cit.*, p. 215.

serviu como importante instrumento econômico e desenvolvimentista, permitindo que o Brasil crescesse e expandisse sua participação no mercado internacional, mas foi assombrosa para a questão social dos trabalhadores.

Neste sentido, expõem Luís Alexandre Carta Winter e Patrícia Dittrich Ferreira Diniz³³⁶ que é inegável que a automação do trabalho possui efeitos positivos, tais como a possibilidade de substituição do homem em trabalhos desgastantes, a eficiência na prestação de determinados serviços, entre outros; todavia, mais inegável ainda são os seus efeitos negativos, os quais resultam em graves consequências para a sociedade, eis que “na medida em que gera dispensas individuais e/ou coletivas cria o desemprego estrutural, enseja em muitos casos a alienação do trabalhador, entre diversos outros malefícios, motivo pelo qual os pontos positivos devem ser exaltados e os pontos negativos devem ser eliminados ou minorados”.

Belo e Farias afirmam que, para permitir uma transição saudável entre o velho modelo portuário e o porto organizado conforme preconizado pela legislação hodierna, políticas públicas que “permitam a proteção contra efeitos nocivos da atividade desenvolvida por estes trabalhadores, promoção de melhores condições de trabalho, visando à distribuição adequada do tempo e do bem-estar dos trabalhadores”³³⁷ deveriam ter sido proclamadas. Além disso, deveria ter sido realizada uma “adaptação de instalações e locais de trabalho à capacidade mental e física dos trabalhadores, desta categoria, além de prevenção da tensão mental resultante do ritmo de trabalho”³³⁸. Contudo, nada disso foi atendido.

A reestruturação produtiva ao promover a necessidade de uma modernização dos portos, atingiu os trabalhadores portuários tanto pela nova forma de organização produtiva, como pela nova forma de gestão da força de trabalho. No campo da organização da produção, o uso de novas tecnologias provocou a substituição de trabalhadores por equipamentos e forçou os trabalhadores a uma qualificação diante das novas exigências postas a estes. Os trabalhadores portuários são obrigados a aprender o manuseio das novas máquinas introduzidas no processo produtivo, sem que isso signifique um aumento dos ganhos salariais em função das novas atividades desenvolvidas. A utilização de equipamentos automatizados tem facilitado a movimentação de cargas nos portos em menor tempo e provocado a redução significativa da mão-de-obra, obrigando os trabalhadores portuários a regimes de trabalhos exaustivos e estressantes, além de uma qualificação maior para a operacionalização das máquinas introduzidas. A intensificação do ritmo do trabalho tem desencadeado inúmeros males à saúde do

³³⁶ WINTER, Luís Alexandre Carta; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Proteção em Face da Automação: uma discussão ultrapassada? In: GUNTHER, Luiz Eduardo; MANDALOZZO, Silvana Souza Netto (Coord.). **25 Anos da Constituição e o Direito do Trabalho**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 387.

³³⁷ BELO; FARIAS, *op. cit.*, p. 7.

³³⁸ *Idem*.

trabalhador e, em muitos casos, determinam, por exemplo, o aumento do número de acidentes de trabalho.³³⁹

De acordo com o que se vislumbrará de maneira mais cristalina nos tópicos subsequentes deste estudo, o trabalho portuário encontra-se, desde a modernização do sistema, em um hediondo paradoxo: está regulamentado, mas o desemprego tem aumentado e, de forma ainda mais gravosa, a qualidade de vida dos trabalhadores está precária.

3.2. A Modernização dos Portos e a Precarização do Trabalho

Conforme exposto acima em apertada síntese, a modernização dos portos brasileiros trouxe duas graves consequências para a seara trabalhista: a primeira delas parece bastante óbvia quando se fala em automação dos trabalhos e, por conseguinte, da substituição da força braçal pela operação de máquinas, um aumento desenfreado nos índices de desemprego; mas, a segunda implicação é ainda mais gravosa, a precarização do trabalho, ou seja, a queda na qualidade dos serviços prestados e na própria qualidade de vida daqueles que ainda permanecem laborando no setor.

3.2.1. O Desemprego

Todo processo capitalista, focado na expansão e na acumulação do capital, gera, por consequência, uma acumulação de miséria. A população socialmente desprivilegiada acumula miséria, enquanto os donos do capital acumulam riquezas.³⁴⁰ É um processo antagônico intrínseco a toda relação capitalista, a qual só se reproduz, segundo Karl Marx³⁴¹, em face da relação de troca e apropriação do trabalho, onde o dono do capital e o operário se unem para produzir e repartir o fruto do trabalho, grande parte para um – denominado de mais-valia, ou simplesmente lucro – e pequena parte para outro – denominado de salário.

Entretanto, a produção da sociedade material não distribui de maneira equânime o tempo de trabalho e o tempo livre entre todos os trabalhadores, surgindo daí desigualdades sociais de caráter estrutural³⁴², pois, de acordo com Marx³⁴³, “o

³³⁹ BELO; FARIAS, *op. cit.*, p. 8.

³⁴⁰ ARAÚJO, Silvia Maria. Da precarização do trabalhador portuário avulso a uma teoria da precariedade do trabalho. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 23, set./dez. 2013, p. 582.

³⁴¹ MARX, Karl. **O Capital**. Lv. I, v. II, 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975, p. 672.

³⁴² ARAÚJO, *op. cit.*, p. 582.

capital não é apenas comando sobre o trabalho. É essencialmente comando sobre o trabalho não pago”, estando aí o segredo da valorização do capital: o poder de dispor de uma determinada quantidade de trabalho não pago³⁴⁴.

Conforme expõe Silvia Araújo³⁴⁵, fazendo uma ponte entre a teoria de Marx e o trabalho portuário, este é reflexo cristalino da produção capitalista, eis que, “pela natureza manual da atividade, os trabalhadores portuários avulsos têm um trabalho altamente parcelizado, que se apresenta em ocasional e fragmentado, reafirmando o fundamento efetivo do processo de produção capitalista”. Portanto, podemos concluir que o trabalho portuário, por sua natureza, é um típico labor do mundo capitalista.

Para István Mészáros³⁴⁶, o processo de modernização vai ainda além do sistema capitalista ordinário; é ainda mais gravoso. Ele gera, além das consequências negativas do capitalismo, uma segunda forma de acumulação de miséria; uma nova modalidade de desemprego. Para ele, “quem sofre todas as consequências dessa situação não é mais a multidão socialmente impotente, apática e fragmentada das pessoas ‘desprivilegiadas’, mas todas as categorias de trabalhadores qualificados e não qualificados”.

Portanto, a modernização dos portos trouxe uma nova realidade. Até então, era nítida a esfera capitalista do sistema; operários trabalhavam, utilizando de sua força braçal, à míngua de baixos salários e precárias condições de trabalho, em prol de um sistema financeiro – na realidade brasileira, estatal – que visava o desenvolvimento da economia, a inserção do mercado interno no cenário internacional e a conquista de um *superávit*; em outras palavras, o acúmulo de capital.

Após a modernização dos portos, tal situação se demudou para ainda mais densa. Com a privatização do setor, o capitalismo tornou-se mais patente, pois agora o acúmulo estaria na mão dos particulares, preocupados ainda mais com a obtenção da mais-valia; do lucro acumulado.

Belo e Farias expõem a realidade da modernização:

A reestruturação produtiva e suas inovações tecnológicas introduzem novas estratégias de gestão da força de trabalho, em substituição àquelas originadas com o advento da grande indústria, centradas no taylorismo e no fordismo. A partir das novas necessidades do capital, gesta-se então uma nova sociabilidade, que tem como objetivo manter o nível de acumulação de capital, onde o espaço da produção e as formas de gestão da força de trabalho são de extrema relevância para garantir a marcha da acumulação e exploração capitalista. Como

³⁴³ MARX, *op. cit.*, p. 607.

³⁴⁴ *Idem*, p. 613.

³⁴⁵ ARAÚJO, *op. cit.*, p. 576.

³⁴⁶ MÉSZÁROS, István. **A Crise Estrutural do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009, p. 69.

uma das expressões do processo de reestruturação do capital, merece destaque a Lei nº 8.630/93, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, regulamentando e garantindo o processo de modernização portuária. Esta Lei estabeleceu um novo modelo para os portos nacionais que passaram por profundas e radicais mudanças em seus múltiplos aspectos jurídicos, institucionais e operacionais. Na busca de atender aos objetivos de adequação dos portos brasileiros ao modelo mundial de competitividade e eficiência, a Lei de Modernização dos Portos produz, por outro lado, uma maior exploração da força de trabalho, obrigada a níveis de qualificação profissional que, se não alcançados, conduzem inexoravelmente, ao desemprego dos portuários.³⁴⁷

Destarte, o desemprego atingiu não apenas os – assim denominados por Mészáros – desprivilegiados, mas todas as classes de trabalhadores, que se viram substituídos por sistemas automatizados, onde a mão de obra humana, antes imprescindível e caracterizada pela força, jeito ou operacionalidade, foi substituída por um único trabalhador especializado que soubesse operar uma máquina. Margareth Matos também apresenta as consequências das inovações tecnológicas trazidas com a modernização:

Apesar de o avanço tecnológico ter trazido um desenvolvimento ao país, junto veio o desemprego de milhares de seres humanos que não têm qualificação para manusear as máquinas, computadores e todo aparato moderno que estão sendo introduzidos diariamente nas empresas de grande e pequeno porte. O desemprego gera um grande sofrimento físico e moral às pessoas, ver-se sem condições de manter sua família, de alimentar seus filhos, de ter um teto para morar, sentir sua dignidade sendo esmagada, a exclusão social, a humanidade torna-se cada vez mais competitiva e fria. A modernização afeta a pessoa não só como trabalhador, mas também como ser humano, já que as emoções e os sentimentos estão seriamente comprometidos. [...] É com grande preocupação que vemos pessoas sendo substituídas friamente por máquinas, mesmo sabendo que nos dias de hoje existe a necessidade de se criar cada vez mais tecnologias para acelerar a produção, melhorar a qualidade dos produtos, reduzir custos e facilitar a vida das pessoas. [...] À medida que as empresas se modernizam e aumenta a complexidade da tecnologia utilizada, é requisitada maior aptidão técnica e pessoal, ou seja, a cada dia pessoas são consideradas desqualificadas para os cargos abertos nas empresas, a tecnologia nos traz conforto junto com insegurança.³⁴⁸

Assim, não restam dúvidas de que a modernização traz, consequentemente, o desemprego, o qual não tem consequências apenas econômicas e trabalhistas, mas também sociais e pessoais ao próprio trabalhador.

³⁴⁷ BELO; FARIAS, *op. cit.*, p. 2.

³⁴⁸ MATOS, Margareth Carvalho de Andrade. **A Tecnologia e Suas Consequências para o Empregado**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/tecnologia-e-suas-consequ%C3%Aancias-para-o-empregado>>. Acessado em: 02 jan. 2015.

Ladislau Dowbor³⁴⁹ aponta que o processo de produção progrediu para “um aprofundamento das divisões técnicas interdependentes, em que o acesso ao trabalho é bastante limitado [...], pois as atividades econômicas ficam dominadas por sistemas empresariais integrados, com muita tecnologia e pouco emprego”.

Além da automação dos serviços portuários, uma grande inovação trazida pela Lei de Modernização dos Portos, benéfica para o funcionamento do sistema, mas que acabou por colaborar com o desemprego, foi a multifuncionalidade do portuário avulso, já tratada neste estudo, a qual, ao habilitar um único trabalhador para diversas funções – além da sua principal –, faz com que outros, que laboravam originariamente nessas funções aprendidas pelo trabalhador multifuncional, percam seu posto.

Desta feita, é mais barato para o sistema ter um único operário, que saiba bem laborar como estivador e capataz, do que manter em seu quadro dois trabalhadores distintos, um para cada função.

Belo e Farias³⁵⁰ mais uma vez acertam ao expor que “o novo paradigma tecnológico e organizacional adotado a partir da modernização dos portos tem impactado estes trabalhadores, modificando o modelo de distribuição do trabalho e favorecendo o surgimento de um ‘novo trabalhador portuário’”, o qual descrevem como “por um lado multifuncional, polivalente e, por outro, cada vez mais propenso aos acidentes de trabalho, à precarização das condições de trabalho e ao desemprego”³⁵¹.

No mesmo sentido, Araújo³⁵² nos diz que “na atividade portuária, a modernização se expressa na economia de escala, concorrência interportuária, multiplicação das alianças, eficácia logística e a cada adaptação de infraestrutura e equipamentos, reduz-se o número de pessoal empregado”. Tal situação foi bem constatada por Pedro Manuel Rivaben de Sales em sua tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo:

As mudanças tecnológicas (no sentido da ampliação do uso do capital fixo em detrimento do variável, incremento esse reforçado pelos processos de privatização dos serviços), a relocação do aparelho portuário, as lógicas da intermodalidade (que torna o porto apenas um ponto de transferência e passagem de carga), implicariam na perda dos postos de trabalho gerados pelas atividades de movimentação e armazenagem (acarretando grande redução do emprego de mão-de-obra, secundariamente absorvida pela indústria de contêiner).³⁵³

³⁴⁹ DOWBOR, Ladislau. **O que acontece com o trabalho?** São Paulo: Editora Senac, 2002, p. 102.

³⁵⁰ BELO; FARIAS, *op. cit.*, p. 5.

³⁵¹ *Idem*.

³⁵² ARAÚJO, *op. cit.*, p. 573.

³⁵³ DE SALES, Pedro Manuel Rivaben. **Santos: a relação entre o porto e a cidade e sua (re)valorização no território macrometropolitano de São Paulo**. 1999. 285 f. Tese. Faculdade de

Na prática, o decréscimo nos índices de emprego dos trabalhadores portuários pode ser verificado através da notícia veiculada no dia 16 de Março de 2012 no jornal *online* do Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em Capatazia, nos Terminais Privativos e Retroportuários e na Administração em Geral dos Serviços Portuários do Estado de São Paulo, que, tratando da modernização dos portos, assim expõe:

Apesar dos avanços no setor, a chamada "lei de modernização dos portos" trouxe desemprego em massa nos portos brasileiros. Desde sua implantação a Codesp empregava mais de 15 mil funcionários, contra os atuais mil e duzentos. A legislação também atingiu o trabalho portuário avulso. Para se ter uma ideia do impacto social, somente em Santos o Órgão Gestor de Mão de Obra e a Capitania dos Portos inscreveram cerca 15.000 mil trabalhadores na época da nova lei através do BAP (Boletim de Atualização Portuária). Atualmente, pouco mais de 6 mil homens estão sob a administração do Ogmo de Santos.³⁵⁴

Em entrevista ao jornal *UNISANTA Online*, o presidente do Sindicato dos Trabalhadores de Bloco de Santos, Josimar Bezerra Menezes, também analisa a situação do desemprego na categoria dos portuários após a modernização dos portos:

Com a modernização dos portos, iniciada há exatos 15 anos, a principal consequência foi o desemprego em massa, com a diminuição da mão-de-obra avulsa no cais. Quem afirma é o presidente do Sindicato dos Trabalhadores de Bloco, Josimar Bezerra Menezes. Para ele, hoje, se tornou inviável tentar mudar essa situação, em razão dos avanços tecnológicos. "O trabalho que se fazia com as mãos, agora são as máquinas que fazem", diz. Segundo Menezes, antes das mudanças estruturais ocorridas no Porto de Santos, havia cerca de 700 a 800 trabalhadores no bloco. Atualmente, com a modernização, existe em torno de 500 funcionários. Os trabalhadores de bloco, como são chamados os avulsos portuários, tiveram uma redução de 35% no número total. Menezes lembra que o serviço de arrumação das cargas que era feito por seis ou oito homens. Agora, é realizado por três ou quatro trabalhadores. Segundo o líder sindical, é visível que os portuários avulsos tiveram uma grande perda de postos de trabalho no cais.³⁵⁵

Tal situação não é restrita ao cenário nacional. A modernização dos portos ao redor do mundo também gerou as mesmas consequências das vislumbradas no Brasil. Amalia Godoy³⁵⁶ apresenta em um de seus estudos interessantes dados

Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999, p. 115.

³⁵⁴ DE GIULIO, Denise Campos. Portuários prometem endurecer com o governo contra privatização das Autoridades Portuárias. **SINDAPORT Online**, Santos, 16 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.sindaport.com.br/noticia-interna.php?id=1107>>. Acessado em 03 jan. 2015.

³⁵⁵ PONTES, Gustavo Penha. Modernização dos Portos trouxe desemprego e benefícios. **UNISANTA Online**, Santos, 26 mar. 2008. Caderno Geralis. Disponível em: <<http://www.online.unisanta.br/2008/03-29/geralis-8.htm>>. Acessado em: 03 jan. 2015.

³⁵⁶ GODOY, Amalia Maria Goldberg. Transformações tecnológicas e mudanças nas relações entre o porto

obtidos pelos pesquisadores europeus Fabre e Hayot nos 6 principais portos do velho continente – Barcelona, Hamburgo, Marselha, Roterdã, Liverpool e Gênova. Segundo o constatado, a modernização portuária gerou a perda de aproximadamente 100 mil habitantes em Marselha em 15 anos, de 50 mil em Barcelona no mesmo período, de 120 mil em Gênova em 20 anos, de 265 mil em Hamburgo em 25 anos, e, por fim, de assombrosos 400 mil em Liverpool em 20 anos, reduzindo a população daquela cidade exatamente para a metade. Em relação aos índices de desemprego, em Liverpool houve um aumento de 27% em 1991, o dobro da média inglesa. Em Marselha, a taxa de desemprego atingiu 18% em 1991. Em Hamburgo, a taxa foi de 8,8%. Em Roterdã, onde se situava o maior porto do mundo naquela época, essa taxa atingiu 20% em 1988.

Assim, podemos responder, desde já, ao primeiro questionamento apresentado no início deste capítulo de maneira negativa, eis que o protecionismo almejado pela OIT ficou – há muito – para trás, eis que o desemprego aumentou desenfreadamente com a modernização do setor portuário.

3.2.2. A Precarização do Trabalho

Constatado o desmedido índice de desemprego, resta-nos saber se, para os portuários que resistiram à modernização dos portos, a qualidade de vida no trabalho e a própria qualidade da vida privada destes trabalhadores permanecem satisfatórias, atendendo aos ditames da Convenção nº 137 da OIT e ao almejado pela própria sociedade, ou se as modificações impostas pela Lei nº 8.630/93, posteriormente ratificadas pela Lei nº 12.815/2013, afetaram também ao próprio sentimento de realização dos operários.

Mas, antes de buscarmos a resposta para essa situação, precisamos entender o conceito de qualidade de vida no trabalho. Para isso, traz-se à baila a lição de Lindoufo Albuquerque e Ana Cristina Limongi-França³⁵⁷, que entendem a qualidade de vida no trabalho como um conjunto de ações tomadas por parte do empregador com o objetivo de fornecer e constituir progressos e inovações nas searas gerencial, tecnológica e estrutural dentro e fora do ambiente de trabalho com o intuito propiciar condições de pleno desenvolvimento humano para e durante a realização do labor.

e a cidade de Paranaguá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 99, jul./dez. 2000, p. 5.
³⁵⁷ ALBUQUERQUE, Lindoufo Galvão de; LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina. Estratégias de gestão de pessoas e gestão da qualidade de vida no trabalho: o stress e a expansão do conceito de qualidade total. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 2, abr./jun. 1998, p. 41.

A qualidade de vida no trabalho em relação aos portuários avulsos – os quais mais interessam a este estudo – poderia ser conquistada, assim, com sua gradativa adaptação à modernização ocupacional e tecnológica trazida pela nova legislação. Em outras palavras, teríamos a qualidade de vida no trabalho destes operários com a satisfação dos mesmos em face do novo modelo de gestão ocupacional adotado e em relação à automação do setor.

O primeiro ponto que deve então ser observado é o modo de gestão ocupacional trazido pela legislação atual. O trabalho portuário avulso, em seu início, tinha uma acepção próxima à das extintas corporações de ofício – associações existentes na Idade Média que reuniam artesãos de uma mesma categoria, como carpinteiros, ferreiros, sapateiros, alfaiates, entre outros. Era uma categoria de trabalhadores unidos, os quais se defendiam mutuamente. Além disso, a condição de avulso era passada de pai para filho, este aprendendo o labor com aquele. Assim, havia uma importante identidade profissional.³⁵⁸ Com o avançar da legislação, foi criada a figura dos sindicatos, posteriormente – com o advento da Lei de Modernização dos Portos – substituídos pelos OGMOs.

Tal modificação acabou por criar, no entender de Belo e Farias³⁵⁹, um “sentimento de solidez institucional, traduzida pela união das partes em prol do coletivo, permitindo apenas a distinção por categorias”. Gomes e Junqueira³⁶⁰ entendem ainda que a criação dos OGMOs significou a introdução de um novo ator na governança dos portos, constituindo-se em um marco de ruptura nas relações de hierarquia e poder que até então eram de responsabilidade exclusiva dos próprios trabalhadores. Para os mesmos autores, “as mudanças também implicaram novas formas de controle social da produção, especialmente com a figura de OGMOs que marcaram as disputas entre o capital e o trabalho, fraturando os valores produzidos pela tradição e pelos costumes”³⁶¹.

Maria Cristina Pereira Matos realizou uma interessante pesquisa de campo no Porto de Santos, entrevistando diversos avulsos acerca da qualidade de vida no trabalho em período anterior à modernização e atualmente. Em relação à inserção do OGMO na relação portuária, a autora chega à seguinte conclusão:

³⁵⁸ BELO; FARIAS, *op. cit.*, p. 6-7.

³⁵⁹ *Idem*, p. 7.

³⁶⁰ GOMES, João Carlos; JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. Cultura Portuária e Reestruturação Produtiva: o caso dos estivadores do Porto de Santos. **V Encontro de Estudos Organizacionais**, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2008, Belo Horizonte. (Anais). Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2008, p. 8.

³⁶¹ GOMES, João Carlos; JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. Trabalho Avulso e Transformação no Porto de Santos. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, mai./ago. 2008, p. 132.

Os respondentes discordam que os órgãos gestores competentes promovam maior conforto no local de trabalho, visando com que os trabalhadores possam desenvolver melhor e com mais qualidade; Se dividem nas opiniões quanto aos órgãos gestores competentes promovam maior conforto no local de trabalho, visando com que os trabalhadores possam desenvolver melhor e com mais qualidade. Concordam no que se refere aos treinamentos oferecidos como favorecimento do desenvolvimento profissional, porém em partes praticamente iguais se divergem quanto a questão de uma maior união entre as diversas categorias profissionais e também quanto ao fortalecimento do trabalho em equipe. Discordam quanto ao atendimento aos seus direitos e deveres, com a forma que os órgãos competentes tratam os assuntos, bem como o direito de posicionamento pessoal, por meio de dialogo livre, assim como quanto a existência de um equilíbrio entre vida familiar e trabalho.³⁶²

Uma segunda questão introduzida pela modernização dos portos e bastante discutida no que concerne à qualidade de vida dos trabalhadores é a implantação da escala pelo regime de rodízio, a qual, segundo Araújo:

Com a lei de 1993, torna-se polêmica a implantação do sistema de escala eletrônica para os trabalhadores avulsos das duas maiores categorias, da estiva e dos arrumadores [...] que já adensavam os componentes históricos daquele tipo de trabalho. As crises desencadeadas com greves e mobilizações dos estivadores colocam em pauta a transição gradativa para a chamada eletrônica dos denominados operadores portuários. Para concorrer a uma oportunidade de trabalho, os trabalhadores avulsos são obrigados a se dirigir duas vezes ao dia (6h30 e 18h30) aos pontos de chamada. Conforme a oferta de serviços é efetuada, a escala “rodiziária” deveria dar igual oportunidade a todos, na forma da lei. Os não contemplados com trabalho devem comparecer 12 horas depois, embora não haja garantia de obter trabalho remunerado na outra escalação.³⁶³

Num sistema parecido com o aplicado por Matos, através de uma pesquisa de campo, questionando avulsos no Porto de Santos acerca da qualidade de vida no trabalho antes e depois da modernização, Maria de Fátima Queiroz, Maria Inês Moreira e Maristela Dalbello-Araújo³⁶⁴ demonstram que o sistema de escala igualmente não foi bem aceito pelos trabalhadores, os quais afirmam ser tal sistema um verdadeiro “jogo de azar”, um “jogo de roleta”, eis que o portuário avulso fica à mercê de um sistema eletrônico que os escala automaticamente para o trabalho, independentemente do navio, carga, porão ou operador portuário. Ou seja, o portuário avulso depende exclusivamente da sorte para obter um bom trabalho.

³⁶² MATOS, M. C. P., *op. cit.*, p. 10-11.

³⁶³ ARAÚJO, *op. cit.*, p. 575.

³⁶⁴ QUEIROZ, Maria de Fátima Ferreira; MOREIRA, Maria Inês Badaró; DALBELLO-ARAÚJO, Maristela. O processo de modernização portuária e a produção de subjetividade: o caso do porto de Santos. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2012, p. 214.

E, quando somada a automação dos trabalhos – que gera como consequência a diminuição na necessidade de mão de obra – com o sistema de escala por rodízio, surge um novo paradigma: as – assim chamadas por Marx – “fileira de supérfluos”³⁶⁵. Considerando que a demanda pelo trabalho portuário avulso diminuiu, mas que, apesar dos altos índices de desemprego, ainda são dezenas de milhares os trabalhadores desta categoria, muitos deles, especialmente em portos menores, passam dias no aguardo de um trabalho, sem, contudo, serem escalados.

Pode-se cogitar como um grande benefício do trabalho avulso a possibilidade do operário fazer sua própria jornada. Em outras palavras, escolher quando deseja trabalhar, não sendo obrigatório o seu comparecimento como ocorre com o trabalhador comum. Entretanto, o problema aqui ventilado surge quando o obreiro deseja trabalhar, mas não há demanda pelo seu trabalho. Assim, cria-se no porto uma fileira de avulsos aguardando por um trabalho, mas a escala do dia não irá convocar grande parte deles.

E tal ocorrência tem se tornado mais latente a cada ano. O número de trabalhadores portuários avulsos tem diminuído em consequência do desemprego; entretanto, verifica-se que a demanda pelo trabalho tem enfraquecido ainda mais. Gomes³⁶⁶, após uma análise de dados no Porto de Santos, expõe que “a quantidade de trabalhadores requerida para o trabalho em 2006 foi 10,8% menor comparativamente a 2005”. Ainda segundo o autor:

A combinação da produtividade do trabalho crescente e do rendimento médio do trabalho constante representa o pilar que ainda vai permanecer até o ponto em que os custos da movimentação no porto se comparem aos custos dos portos mundiais competitivos. Para se tornar competitivo em escala global, a estratégia adotada no porto de Santos, no atual estágio de transformação, é de flexibilizar (para baixo) a massa salarial, reduzindo a quantidade de trabalhadores nos postos de trabalho e mantendo crescente o volume de contêineres e de carga geral movimentados ao longo dos anos. A constatação se evidencia entre os anos de 2005 e 2006 nos quais a massa salarial declinou 9,6%.³⁶⁷

Marx³⁶⁸ expõe que a acumulação capitalista, aliada à introdução de maquinaria nova, gera uma população supérflua, que excede às necessidades da expansão do capitalismo, tornando-a, pois, excedente.

³⁶⁵ MARX, *op. cit.*, p. 744.

³⁶⁶ GOMES, *op. cit.*, p. 212.

³⁶⁷ *Idem*, p. 213.

³⁶⁸ MARX, *op. cit.*, p. 731.

Assim, segundo Araújo³⁶⁹, “o impacto da privatização de serviços na área dos portos evidenciou insegurança e ameaça ao trabalhador”, eis que este não pode mais contar com o trabalho remunerado todos os dias, dependendo, muito além da sua força de vontade para o labor, da escala a ser realizada durante sua jornada. Queiroz, Moreira e Dalbello-Araújo também vislumbram essa circunstância em suas entrevistas realizadas no Porto de Santos:

Com a diminuição do número de trabalhadores por equipe (ternos), a intensificação da produtividade e o aumento do volume de trabalho, a organização anterior sofreu fortes transformações. Este cotidiano também revela situações de incertezas quanto a se ter trabalho, advindo das mudanças na seleção dos trabalhadores para os ternos. Os entrevistados deixam transparecer que as adequações a esta norma foram implantadas sob certa resistência por parte dos trabalhadores, visto que implica um novo ambiente de trabalho e provoca novos arranjos e mudanças significativas no cotidiano de trabalho, principalmente sobre o novo sistema de remuneração, baseado na produção. Este ambiente de conflito e carregado de tensão gera certa instabilidade, e os trabalhadores trazem, em fala, um saudosismo em relação ao tempo anterior à modernização. Em vários momentos das entrevistas, os trabalhadores referem a sensação de lesão a seus direitos. Trazem sentimentos de medo, receio e pressão, gerados pela indefinição e pela falta de garantias quanto a ter ou não um trabalho no dia seguinte. Há um contínuo “medo do amanhã”, frequente nas entrevistas. Além disso, há também uma tentativa de “ressignificação do amanhã”: “Se chegar e não tiver trabalho, volta para casa e não ganha nada. Se tiver trabalho, trabalha. Se não tiver, não trabalha”.³⁷⁰

Dois outros fatores somam para a diminuição na demanda pelo trabalho. Além da modernização – aqui vislumbrada como a automatização das operações – e da implementação do sistema de escalas, a “paletização”³⁷¹ e a “contêinerização”³⁷² das cargas auxiliaram para que ainda menos trabalhadores portuários avulsos sejam necessários em cada terno.

Conforme expõem Queiroz, Moreira e Dalbello-Araújo³⁷³, antes da modernização dos portos um terno era composto em média por 8 homens; atualmente, para a realização dos mesmos serviços, utilizam-se apenas 3. Uma turma de 200 trabalhadores portuários avulsos aguardava em torno de 15 dias para que todos trabalhassem; hoje tal ciclo demora 35 dias. Além da redução de contingente, tal situação acarreta numa significativa redução no ganho destes operários.

³⁶⁹ ARAÚJO, *op. cit.*, p. 577.

³⁷⁰ QUEIROZ; MOREIRA; DALBELLO-ARAÚJO, *op. cit.*, p. 214-215.

³⁷¹ Processo pelo qual vários volumes, como sacos, caixas e tambores são empilhados em um estrado e amarrados, permitindo a movimentação de uma carga maior de uma única vez.

³⁷² Acomodação de diversas paletas em contêineres, permitindo a movimentação de diversas peças e objetos através da movimentação de um único contêiner.

³⁷³ QUEIROZ; MOREIRA; DALBELLO-ARAÚJO, *op. cit.*, p. 212.

Segundo as autoras, a acomodação das cargas em paletas ou contêineres não é uma ocorrência meramente técnica, mas sim política, pois, além de alterar o ritmo de trabalho dos operários, diminui sua remuneração, pois as possibilidades de engajamento em uma faina serão cada vez menores.³⁷⁴ E, consoante Belo e Farias³⁷⁵, essa situação faz com que os trabalhadores portuários sofram, pois, além de precisarem aprender novas habilidades para operar as paletas e os contêineres, a redução significativa da mão de obra faz com que precisem eles trabalhar mais, submetendo-se a jornadas exaustivas e estressantes, o que não significa, contudo, um aumento na remuneração.

Essa é inclusive outra preocupação acerca da qualidade de vida no trabalho dos avulsos portuários. A modernização e a redução do número de trabalhadores têm tornando o trabalho daqueles que resistiram ao processo evolutivo cada vez mais fatigante – e a remuneração, conforme acima exposto, ou permanece idêntica, ou diminui. Belo e Farias³⁷⁶ expõem que “a intensificação do ritmo do trabalho tem desencadeado inúmeros males à saúde do trabalhador e, em muitos casos, determinam, por exemplo, o aumento do número de acidentes de trabalho”.

Queiroz, Moreira e Dalbello-Araújo³⁷⁷ apontam que não é apenas o cansaço gerado pelo excesso de trabalho que prejudica a saúde dos trabalhadores portuários avulsos. A própria execução do trabalho é insalubre, eis que exige posturas antinaturais, com elevado esforço físico, apresentando risco à própria vida do obreiro. Para as autoras, “a postura é uma atitude adotada pelo corpo, uma disposição do corpo no espaço. A postura natural deve ser aquela em que, segundo os princípios da biomecânica, as articulações ocupem posição neutra”. Entretanto, a postura comumente apresentada pelos portuários foge deste padrão, eis que exige extensão, flexão e inclinação dos membros, bem como demanda sobrecarga de peso e, portanto, grande esforço para sua execução.

Adicionalmente, a própria diminuição no número de trabalhadores e a rotatividade criada com o advento da escala rodiziaria fez com que a segurança do trabalho fosse danificada, aumentando as chances de um acidente laboral, eis que, “para que o trabalho possa se desenvolver, é fundamental haver sinalização e diálogo corporal entre os membros do terno ou do coletivo, o que faz com que o trabalhador se

³⁷⁴ QUEIROZ; MOREIRA; DALBELLO-ARAÚJO, *op. cit.*, p. 211.

³⁷⁵ BELO; FARIAS, *op. cit.*, p. 8.

³⁷⁶ *Idem.*

³⁷⁷ QUEIROZ; MOREIRA; DALBELLO-ARAÚJO, *op. cit.*, p. 216.

sinta ator importante no processo”³⁷⁸ e que contribui “para a manutenção de sua saúde em plena movimentação intensa de cargas em um porto em contínua função”³⁷⁹. Assim, a diminuição do número de trabalhadores também “diminuiu o cuidado de um trabalhador para com a segurança de seus parceiros de atividade, aumentando o risco de acidentes”³⁸⁰. Neste mesmo sentido, Leny Sato nos diz que:

O replanejamento do trabalho é um tema que se insere num conjunto de preocupações relacionadas à saúde do trabalhador. Insere-se, especialmente, naquele conjunto de estratégias que visam prevenir determinados problemas de saúde, como por exemplo, os de saúde mental e psicossomáticos, as lesões por esforços repetitivos, os acidentes de trabalho, como mostram diversas evidências obtidas por pesquisas empreendidas com o apoio de referenciais teórico-metodológicos os mais diversos, e focando as diferentes categorias de trabalhadores. [...] Alguns exemplos mostram-nos que os trabalhadores criam formas para resistir à racionalidade imposta à organização do trabalho tal qual planejada pelo corpo gerencial, denunciando que os trabalhadores buscam constantemente melhorar a sintonia entre eles e os contextos de trabalho.³⁸¹

Queiroz, Moreira e Dalbello-Araújo complementam:

Os fortes laços construídos no trabalho do porto sustentam uma cultura muito peculiar. Assim, tanto a linguagem corporal como a oral são importantes componentes da manutenção da saúde e da segurança no trabalho. Em várias situações, os trabalhadores sinalizam a importância da comunicação para a garantia da segurança no trabalho, que passa a ficar em suas próprias mãos, sustentada por laços afetivos. Há relatos de construção de coletivos e de importantes parcerias para execução de atividades, e insinuam-se diversos indicativos da necessária familiaridade com o universo do porto para a efetivação das várias atividades do setor.³⁸²

Diante destas e de diversas outras situações verificadas no trabalho portuário, podemos concluir com plena convicção que a questão social não vem sendo atendida, eis que o labor realizado pelos integrantes desta categoria é penoso, insalubre, irregular e, além das condições físicas, a modernização dos portos trouxe ainda maiores dificuldades, como a insatisfação na intermediação do trabalho pelos OGMOs, a diminuição da demanda pelo trabalho, a redução da carga salarial e o afastamento da até então consolidada relação existente entre os portuários. Belo e Farias bem discorrem neste sentido:

³⁷⁸ QUEIROZ; MOREIRA; DALBELLO-ARAÚJO, *op. cit.*, p. 213.

³⁷⁹ *Idem.*

³⁸⁰ *Ibidem*, p. 214.

³⁸¹ SATO, Leny. Prevenção de agravos à saúde do trabalhador: replanejando o trabalho através das negociações cotidianas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, 2002, p. 1148.

³⁸² QUEIROZ; MOREIRA; DALBELLO-ARAÚJO, *op. cit.*, p. 214.

Esta modernização portuária tem significado aos trabalhadores do porto um processo contínuo que leva a redução dos postos de trabalho, a perda da autonomia ditada pelo “saber-fazer”, o aumento dos controles administrativos, da jornada e do ritmo de trabalho, a exigência de especialização para quem tem baixo nível de escolaridade, o aumento na gravidade dos acidentes, o desconhecimento dos riscos, a restrição ao acesso para o trabalho nos terminais. Além de menor remuneração, mais desgaste corporal. A polivalência, por exemplo, significa, na maioria das vezes, que o trabalhador portuário passa a executar as mesmas atividades que antes eram executadas por um número maior de trabalhadores, sem haver alterações salariais e nem melhores condições de trabalho. [...] A intensificação do ritmo do trabalho tem desencadeado inúmeros males à saúde do trabalhador e, em muitos casos, determinam, por exemplo, o aumento do número de acidentes de trabalho.³⁸³

Com isso, a conclusão, segundo os autores, é óbvia:

Confirma-se, assim, que o processo de modernização dos portos, como uma das expressões do processo de reestruturação produtiva na contemporaneidade, produz a degradação do homem e sua alienação pelo trabalho que, no modo de produção capitalista, não conduz à emancipação. A modernização avança, de maneira conflituosa, principalmente na relação capital/ trabalho, na medida em que a Lei 8.630/93 pretende não só dar as condições para maior competitividade aos portos nacionais, maior espaço para o investimento privado, mas, também, romper/diminuir o poder histórico dos sindicatos existentes e perda dos postos de trabalho, além da precarização do trabalho.³⁸⁴

Há um fenômeno da precarização do trabalho, o qual decorre da diminuição das condições de trabalho com o fito de uma elevação econômica. De acordo com o exposto neste estudo, o objeto aqui debatido não é a desregulamentação do trabalho portuário ou a ausência de normatização, mas sim a ineficácia destes regulamentos, ou seja, a criação de inúmeros dispositivos legais que visam proteger e amparar o trabalhador portuário, sem, todavia, uma garantia de aplicação destes direitos.

Araújo³⁸⁵ complementa a ideia acima conceituando a precarização do trabalho como o “a queda das condições de acumulação do capital que, para se recuperar, impões privações ao componente trabalho na sociedade marcada pelo regime de assalariamento”.

De nada adianta ratificarmos uma normativa internacional que garante a manutenção do emprego aos portuários avulsos se, com a modernização, os índices de desemprego tornam-se abissais e, com ele, o trabalho torna-se mais árduo e

³⁸³ BELO; FARIAS, *op. cit.*, p. 7-9.

³⁸⁴ *Idem.*

³⁸⁵ ARAÚJO, *op. cit.*, p. 578.

malfazejo para aqueles que resistirem. De igual maneira, a criação de um órgão de intermediação do trabalho não servirá como solução ao problema se inexistir uma boa relação entre o mesmo e os trabalhadores, ou seja, se aquele não garantir a aplicação dos direitos previstos na legislação ordinária e este não puder reivindicá-los.

A legislação portuária modernizou o sistema, elevando a economia e garantindo ao Brasil a competição no cenário internacional. Modernizou, igualmente, os direitos trabalhistas, regulamentando o setor como nunca antes visto, garantindo uma renda mínima, instituindo um órgão intermediador, afiançando alguns adicionais pecuniários. Entretanto, olvidou-se de garantir a questão social. O trabalhador está, em partes, protegido – aquele que trabalha recebe justamente pelo que faz –, mas sua qualidade de vida no ambiente de trabalho é cada vez mais precária. Isto é a chamada precarização do trabalho; quando a qualidade de vida anteriormente mencionada não consegue ser atingida.

O estado de precariedade é, para Araújo³⁸⁶, “é aquele definido pela falta ou escassez de emprego, pela deficiência contratual trabalhista, pela imperfeição na qualidade das condições de trabalho, pela insuficiência de rendimentos, pela perda de direitos e benefícios conquistados historicamente”. É exatamente este cenário que se vislumbra no ambiente portuário, onde se reduziram postos de trabalho, se criou a debatida aplicação de uma escala eletrônica através de rodízio e, mais do que isso, pouco tem se preocupado com o necessário amparo social e organizacional aos trabalhadores, os quais trabalham hoje pressionados pela intermediação dos equipamentos automatizados e pelo disputado recrutamento da mão de obra.³⁸⁷

A precarização do trabalho foi também constada na prática pelo estudo de Maria Matos, que entrevistou inúmeros portuários avulsos no Porto de Santos. Extrai-se da sua conclusão acerca do tema:

Por meio de seus resultados foi possível identificar que a maior parte dos respondentes concorda em afirmar que a maior preocupação da LMP foi somente avançar em tecnologia. [...] Finalmente, os resultados obtidos sobre a LMP causar algum tipo de sofrimento aos TPA, em função das muitas mudanças ocorridas, para a grande maioria houve consenso de concordância. [...] Os resultados obtidos permitiram constatar que a Lei de Modernização de Portos dividiu a opinião dos trabalhadores avulsos do Porto de Santos/SP. Foi possível também, num contexto maior, observar que a influência da LMP na qualidade de vida dos trabalhadores portuários avulsos ocorreu de maneira insatisfatória, apesar de dividir as opiniões dos respondentes. Os TPA concordam em maioria, que a LMP não trouxe melhorias de uma forma geral; remuneração não é justa e adequada;

³⁸⁶ ARAÚJO, *op. cit.*, p. 578.

³⁸⁷ *Idem.*

não permite dedicação de maior tempo junto à família nos momentos de lazer; os TPA não conseguem visualizar crescimento profissional.³⁸⁸

Queiroz, Moreira e Dalbello-Araújo analisaram ainda a condição psicológica dos trabalhadores portuários hodiernos, e, fugindo à juridicidade do assunto, analisando meramente a psique dos indivíduos, assim concluíram:

O processo de modernização e a nova gestão do trabalho portuário abalaram profundamente essa cultura de trabalho sustentada em relações de confiança e parceria. Neste cenário, o trabalho pode ser compreendido como fonte permanente de recriação de formas de viver e de produção de sujeitos capazes de produzir maneiras de enfrentar novas e velhas situações, confrontando-se com sua própria experiência, bem como com a de outros trabalhadores. Partindo da verificação de que o processo de modernização modifica as relações de trabalho, entende-se que essa nova realidade convoca vários olhares para a situação do trabalhador e suas condições de trabalho, o que demanda também maior investimento para analisar os processos subjetivos engendrados neste universo, já que por meio do trabalho se produzem bens e serviços ao mesmo tempo em que está sendo gerado um novo homem. Depreende-se deste estudo a necessidade de ampliar pesquisas em que haja a participação dos trabalhadores para avaliar aquilo que está sendo produzido no trabalho como modos de existir e sofrimentos psíquicos advindos deste. Para isso, são precisos uma análise que parta da dimensão do trabalhador e, necessariamente, a participação do saber que advém da experiência daquele que vivencia todo o processo.³⁸⁹

Estamos, pois, em um momento de perplexidade, de degradação não só da economia, mas também do próprio ser humano. A modernização trouxe aos trabalhadores portuários, segundo Gomes³⁹⁰, um constante “o medo do desemprego e da precarização vinculados à visão utópica de que a tecnologia é portadora de elementos que vão ao encontro de uma sociedade melhor”. O resultado desse processo, para o autor, encontra seu equilíbrio “na combinação lógica entre a negação à maneira como as tecnologias vêm sendo utilizadas pelo capital, não apresentando uma solução para a mão de obra excluída e tampouco a afirmação do seu potencial positivo se ela estivesse a serviço do homem”³⁹¹.

Vale frisar que, além do Princípio da Vedação do Retrocesso Social, a precarização do trabalho portuário está infringindo o próprio texto constitucional, o qual, em seu Artigo 7º, inciso XXVII, garante à todos os trabalhadores a “proteção em face da automação, na forma da lei”³⁹².

³⁸⁸ MATOS, M. C. P., *op. cit.*, p. 12.

³⁸⁹ QUEIROZ; MOREIRA; DALBELLO-ARAÚJO, *op. cit.*, p. 217.

³⁹⁰ GOMES, *op. cit.*, p. 217.

³⁹¹ *Idem*.

³⁹² BRASIL. **Constituição Federal**, artigo 7º, inciso XXVII.

E, conforme bem pontuam Winter e Diniz³⁹³, para que possa ser alcançado o pleno desenvolvimento, devem-se extrapolar as barreiras da vertente econômica; devendo haver uma consciência coletiva de que o mesmo só será alcançado quando vislumbrado também em sua vertente social. O estado de precariedade do trabalho portuário é, assim, um óbice ao desenvolvimento do setor.

Podemos concluir então que a modernização dos portos – iniciada com a Lei nº 8.630/93 e atualizada pela Lei nº 12.815/2013 – foi brilhante em sua vertente econômica, todavia, não soube compreender o efeito social de suas consequências. Os trabalhadores portuários, especialmente os mais desprivilegiados, que não souberam se adaptar prontamente à modernidade, foram substituídos por computadores e, aqueles que se sustiveram, sobrevivem de maneira análoga ao épico filme *Tempos Modernos*³⁹⁴, de Charlie Chaplin, lutando contra as máquinas num desesperado anseio de manter seu trabalho e obter sua remuneração.

Assim, com pleno desatendimento ao princípio constitucional analisado, respondido está o segundo questionamento estabelecido no início deste capítulo.

3.2.3. A Flexibilização do Trabalho Portuário como Solução

Como forma de solucionar a crise social vivenciada pelo setor ora estudado, administrações portuárias, terminais de uso privado e até mesmo juristas especialistas na seara têm defendido a flexibilização normas trabalhistas portuárias, a qual, nas palavras de Oscar Ermida Uriarte³⁹⁵, significa a “eliminação, diminuição, afrouxamento ou adaptação da proteção trabalhista clássica, com a finalidade – real ou pretensa – de aumentar o investimento, o emprego ou a competitividade da empresa”.

Flexibilizar, segundo os dicionários jurídicos, significa tornar flexível, maleável, moldável, dócil, complacente, submisso. Então, ao pretender flexibilizar as leis trabalhistas portuárias, o que se busca na verdade é retroceder ainda mais, ou seja, *in casu*, possibilitar que os direitos do trabalhador portuário avulso sejam flexíveis, maleáveis, moldáveis conforme o interesse das partes.

A flexibilização abarca um série de aspectos jurídicos, de acordo com o Direito de cada país, compreendendo fatores econômicos, políticos etc. Existem várias formas de flexibilização do Direito do Trabalho, em

³⁹³ WINTER; DINIZ, *op. cit.*, p. 391.

³⁹⁴ *Tempos Modernos* é um filme norte-americano lançado em 1936, dirigido e estrelado por Charlie Chaplin, produzido por Patriciu Santans e distribuído pela *Charlie Chaplin Film Corporation*.

³⁹⁵ ERMIDA URIARTE, Oscar. **A flexibilidade**. São Paulo: LTr, 2002, p. 9.

decorrência de cada sistema. Do ponto de vista sociológico, a flexibilização é a capacidade de renúncia a determinados costumes e de adaptação a novas situações. Prefiro dizer que a flexibilização das condições de trabalho é o conjunto de regras que tem por objetivo instituir mecanismos tendentes a compatibilizar as mudanças de ordem econômica, tecnológica, política ou social existentes na relação entre o capital e o trabalho.³⁹⁶

Amauri Mascaro Nascimento³⁹⁷, conceituando a flexibilização das normas trabalhista, define-a como “o afastamento da rigidez de algumas leis para permitir, diante de situações que o exijam, maior dispositividade das partes para alterar ou reduzir os seus comandos”. Neste sentido, temos que são vários os conceitos de flexibilização que encontramos na doutrina, mas podemos pré-estabelecer que todos eles estão interligados com fatores econômicos, políticos e sociológicos, onde as normas trabalhistas são rígidas, e por tais questões, renunciam-se direitos para sustentar a relação laboral.³⁹⁸

Aqueles que defendem a flexibilização das normas trabalhistas apontam que adaptações ao atual cenário global, o qual passa por constantes crises mundiais, podem assegurar condições melhores aos trabalhadores. Aduzem estes que a evolução natural do Direito do Trabalho implica necessariamente na flexibilização de suas normas, concedendo maior liberdade negocial às partes envolvidas e, conseqüentemente, diminuindo os custos e os altos encargos das empresas, o que, por conseguinte, aumentaria os índices de emprego e incrementaria a economia.

Com a globalização da economia e com a ideologia neoliberal em curso, as normas de proteção do trabalhador vêm sendo consideradas economicamente “pesadas” e “inflexíveis”; fator que, segundo os empresários, aumenta o “custo” da produção, inviabilizando a competitividade das empresas e a própria manutenção de postos formais de trabalho, dada a suposta “alta” carga tributária e para-fiscal.³⁹⁹

De tal modo, assinalam os favoráveis à flexibilização que, se admitirmos esta forma de abrandamento das regras trabalhistas, poderemos reduzir a jornada de trabalho para meio turno, de modo que dois trabalhadores poderão ser contratados para desenvolver as tarefas ao invés de apenas um laborando em uma jornada maior.

³⁹⁶ MARTINS, Sergio Pinto. **Flexibilização das Condições de Trabalho**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 13.

³⁹⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 29. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 67

³⁹⁸ VASCONCELOS, Vagner Morás. **Flexibilização das Normas Trabalhistas: Um Avanço Necessário ou um Retrocesso Social?**. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4377>. Acessado em: 01 jan. 2015.

³⁹⁹ KRIEGER, Mariana Gusso. HASSON, Roland. **O Direito do Trabalho em tempos de crise**. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=2046&categoria=Arbitragem>. Acessado em: 01 jan. 2015.

Se aceitarmos uma redução salarial, com o excedente a empresa pode contratar outro operário, dando emprego à duas pessoas ao invés de uma só. Atenuando-se a carga tributária e os gastos sociais com seus funcionários, a empresa poderá investir em si própria, aumentando sua estrutura e, conseqüentemente, criando mais postos de trabalho.

Especificamente quanto ao trabalho portuário, a flexibilização das normas trabalhistas não é uma ideia recente, mas ganhou força em 2010 quando a *European Sea Ports Organization (ESPO)*, com o apoio do *Institute of Transport and Maritime Management Antwerp (ITMMA)*, publicou uma recomendação destinada aos portos europeus, na qual expõe que a flexibilização dos direitos trabalhistas dos portuários é necessária para a economia e para os próprios trabalhadores.⁴⁰⁰ Segundo tal documento, flexibilizar os direitos trabalhistas dos portuários avulsos barateia ainda mais a mão de obra, incrementando a competitividade, e beneficia os próprios trabalhadores, especialmente com a geração de mais postos de trabalho.

No Brasil, tal ideia foi trazida no mesmo ano da publicação acima pelos especialistas Claudio Porto, Alexandre Mattos e Glaucio Neves que, como proprietários da Macroplan Prospectiva, Estratégia e Gestão, divulgaram uma nota técnica destinada aos setores de transporte na qual afirmam que “outra ação de impacto sistêmico é a flexibilização na contratação da mão de obra nos portos públicos: ainda são tímidas as ações de flexibilização e adequação da mão de obra portuária aos avanços verificados no setor”⁴⁰¹.

Por outro lado, os denominados antiflexibilistas, ou seja, aqueles que contestam a flexibilização das normas trabalhistas, entendem que desregulamentar o Direito do Trabalho protetivo é extremamente nocivo, eis que retira dos trabalhadores direitos substanciais conquistados ao longo da história sob duras penas. Mariana Gusso Krieger e Roland Hasson, ao analisarem a flexibilização das normas trabalhistas no cenário brasileiro muito bem ponderam que:

O Brasil, como praticamente todo o resto do mundo capitalista, está enfrentando uma crise econômica. Diversos postos de trabalho foram perdidos, e alguns veem como solução a flexibilização da legislação trabalhista. Ocorre que as relações de emprego são um ponto essencial para o crescimento interno, desenvolvimento e segurança jurídica do país. A Consolidação das Leis do Trabalho foi conquistada pelos trabalhadores, de acordo com suas reais necessidades, a fim

⁴⁰⁰ ESPO. **Dock labour and port-related employment in the European seaport system**: key factors to port competitiveness and reform. Antuérpia: ITMMA, 2010, p. 81.

⁴⁰¹ PORTO, Claudio; MATTOS, Alexandre; NEVES, Glaucio. Educação e Infraestrutura para a Competitividade e o Desenvolvimento Sustentável do Brasil. **Nota Técnica**, Rio de Janeiro, jun. 2010, p. 17.

de atender a todos os seus ideais. O que há de ser esclarecido é que o trabalho não pode ser mais um objeto de comercialização, ou seja, não podemos admitir que a mão-de-obra do trabalhador brasileiro passe a ser objeto de pechincha e negociações que não levem em consideração as verdadeiras necessidades e os reais direitos do trabalhador.⁴⁰²

Os combatentes da flexibilização apontam que, na prática, os resultados alcançados pelos países que desregulamentaram as normas laborais não foram os prometidos pela doutrina flexibilizante. O modelo defendido tem trazido sérios prejuízos aos trabalhadores e à economia como um todo. Os índices de desemprego continuam altos, o nível salarial tem decaído muito e os empregos têm um grau de precariedade extremamente maior do que os que deixam de existir.

O raciocínio deles, aplicado ao setor portuário, é lógico: com o aumento do desemprego, as administradoras portuárias têm mão de obra ainda mais barata à sua disposição. O aumento do número de trabalhadores desempregados deixa os empresários em posição confortável diante da necessidade de utilização desses trabalhadores. Oferecem pouco, por pouco tempo e sem muitas garantias, aumentando suas margens de lucro. Com a diminuição dos recolhimentos previstos pela legislação social, utilizados pelo Estado para garantir algum benefício aos trabalhadores, perdem estes e ganham os empresários que passam aumentar sua margem de lucro. O enfraquecimento dos sindicatos leva os trabalhadores a negociarem diretamente nas empresas, reduzindo seu poder perante os empregadores. A entidade que sempre defendeu seus filiados contra a exploração passa a ter que fazer concessões para poder sobreviver. Os empregadores ficam mais livres para impor suas condições. O trabalhador portuário inseguro, com medo de perder seu emprego, é mais fácil de ser dominado. Com efeito, essa possibilidade faz com que ele se integre cada vez mais à empresa em que trabalha, tornando-se mais afastado de seu ambiente externo. A consequência de tudo, claro, é uma concentração cada vez maior de capital nas mãos da classe dominante em detrimento da classe operária.⁴⁰³

A solução para a crise, ao contrário do que muitos alegam, é o trabalho, amparado em nossa legislação trabalhista, com segurança para a população brasileira. Não há sentido em realizar uma reforma na legislação trabalhista, ao contrário. O que se faz necessário é a dinamização da economia, com o intuito de gerar crescimento em longo prazo, aumentando a produtividade e melhorando as relações

⁴⁰² KRIEGER, HASSON, *op. cit.*

⁴⁰³ AGUIAR, Marcelo Dias. **Flexibilização das leis trabalhistas**. Disponível em: <<http://jornal.jurid.com.br/materias/noticias/flexibilizacao-leis-trabalhistas>>. Acessado em: 02 jan. 2015.

de trabalho. Desta forma, devemos lutar pela menor flexibilização das leis do trabalho, a fim de que não reste prejudicada a segurança das relações travadas e as garantias fundamentais já conquistadas.⁴⁰⁴

Destarte, percebe-se cristalinamente que um consenso doutrinário está longe de existir. Por um lado, parte da doutrina jurídica e econômica aponta que a flexibilização do Direito Laboral, inclusive no setor portuário, serve como um importante instrumento de desenvolvimento econômico, permitindo que os índices de emprego e o lucro dos portos cresçam veementemente, maximizando a economia e diminuindo o problema social do desemprego. De outra banda, estudiosos são incisivos ao afirmar que flexibilizar as normas juslaborais é um grande engano, pois as consequências desta inovação jurídica são muito mais gravosas que seus benefícios, o que, ao ponderarem-se os prós e os contras, levará a conclusão de que a econômica acaba sendo arrefecida.

Inobstante, dados apurados pelas principais organizações laborais em âmbito mundial, bem como estudos aprofundados de autoria dos mais renomados juristas da seara trabalhista fizeram cair por terra esta famigerada ideia. A própria OIT tem rebatido com vigor a atitude de alguns países europeus, principalmente os PIIGS – grupo formado pelos principais países assolados pela crise de 2008: Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha (Spain, em inglês) –, em aniquilar os Direitos Trabalhistas na desesperada busca por uma solução econômica e pelo retorno dos altos índices de emprego. Um relatório expedido por tal organização, denominado de “Global Employment Outlook – April 2012”, afirmou categoricamente que as políticas de austeridade adotadas por governos da União Europeia fizeram com que o índice de desemprego nos países em recessão apenas aumentasse.⁴⁰⁵

Outro relatório não menos importante, o “Trade and Development Report, 2012”, expedido pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)⁴⁰⁶, também argumenta que o paradigma da flexibilidade do mercado de trabalho, além de ter falhado ao tentar reduzir o desemprego, tende a agravá-la. Se a produtividade global cresce sem um aumento proporcional dos salários, a demanda ficará aquém do potencial de produção, reduzindo, assim, a capacidade de utilização e, conseqüentemente, os lucros e os investimentos.

⁴⁰⁴ KRIEGER, HASSON, *op. cit.*

⁴⁰⁵ OIT. **Global Employment Outlook**. Genebra: ILO, 2012, p. 1.

⁴⁰⁶ UNCTAD. **Report says reducing inequality through fiscal and incomes policies is key for growth and development**. Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=97>>. Acessado em: 02 jan. 2015.

Destarte, tem-se que, ao contrário do pretendido, a flexibilização das normas trabalhistas tende apenas a elevar o déficit em longo prazo, ao mesmo tempo em que esfria a economia, destrói postos de emprego e reduz a demanda agregada. Assim, duas conclusões podem ser obtidas através da flexibilização das normas trabalhistas dos portuários: a um, a flexibilização tem como consequência imediata a retirada de diversos direitos secularmente conquistados pelos trabalhadores – que, no caso dos portuários avulsos, já são poucos – e, a dois, o objetivo desta inovação jurídica, que é o desenvolvimento econômico, não consegue ser atingido.

Portanto, cai por terra o discurso que aos poucos vem sendo difundido no Brasil e no mundo. Diminuir ainda mais os direitos trabalhistas dos portuários avulsos não incrementará a economia e muito menos resolverá o caos social do setor. A competitividade não ganhará melhoramentos e os altos índices de desemprego – e, consequentemente, da deficiência do trabalho – não serão solucionados.

3.3. Uma Solução Eficaz: a Valorização do Trabalhador Portuário

Os efeitos colaterais ocasionados pela modernização devem ser excluídos – ou, no mínimo, amortecidos. As consequências sociais acima esposadas, se não estancadas de imediato, poderão prejudicar o processo modernista e a frear o crescimento do país conforme buscado pela modernização.

Winter e Diniz, neste sentido, expõem que:

Não há como frear o progresso, mas há como transformá-lo em pleno desenvolvimento, respeitando os aspectos econômicos, sociais e ambientais, passando de um pensamento puramente mecanicista para uma visão holística, mas é preciso que cada indivíduo seja um verdadeiro cidadão, exercendo o seu senso crítico e tomando as rédeas da história da humanidade. Quando toda a sociedade se conscientizar que a tecnologia sempre estará em constante transformação, que a sabedoria está exatamente em utilizá-la de forma sustentável, promovendo o Trabalho Decente, então ocorrerá à verdadeira transformação, com a preocupação concreta de se manter postos de trabalho em número suficientes para atendimento da sociedade e em preservar tal ambiente do trabalho de maneira sadia para a preservação da dignidade humana de todos os trabalhadores.⁴⁰⁷

Portanto, não se pode travar o franco desenvolvimento, mas é necessária uma imediata valorização do trabalhador portuário para minimizar os danos por ele causados. Essa valorização se faz necessária para, muito além da esfera

⁴⁰⁷ WINTER; DINIZ, *op. cit.*, p. 395.

desenvolvimentista da economia, preservar o próprio ser humano, o próprio trabalhador, que tem encontrado em seus afazeres diários o sofrimento e a degradação, conforme foi bem demonstrado através das pesquisas de campo realizadas por estudiosos citados neste trabalho.

Essa nova realidade, conforme Queiroz, Moreira e Dalbello-Araújo⁴⁰⁸, “convoca vários olhares para a situação do trabalhador e suas condições de trabalho, o que demanda também maior investimento para analisar os processos subjetivos engendrados neste universo”, eis que “por meio do trabalho se produzem bens e serviços ao mesmo tempo em que está sendo gerado um novo homem”⁴⁰⁹. Ou seja, a valorização do trabalhador é essencial para, a um, a continuidade no crescimento e na expansão econômica-social do país – afinal, é a força de trabalho “que cria a riqueza social, que agrega valor às mercadorias, que valoriza o capital e que constitui, em última instância, a substância da própria moeda”⁴¹⁰ – e, a dois, a proteção do próprio ser humano como agente da mão de obra.

[...] é clara a necessidade de mudar o comportamento do homem em relação à atividade, no sentido de promover sobre um modelo de desenvolvimento, a compatibilização de práticas conservacionista, com reflexos positivos evidentes junto à qualidade de vida de todos. É fundamental a união de todos os gestores e beneficiários do setor portuário para trabalhar de forma adequada para firmar uma conexão entre os trabalhadores portuários e o OGMO em busca de uma atividade sustentável. O Trabalhador portuário avulso é alvo da sua própria competência e devem ordenar as ações humanas sobre o seu ambiente de trabalho e o OGMO diante de uma liderança eficiente deve trabalhar objetivando criar facilidades e melhorias para a atividade portuária excluindo assim os efeitos negativos que os conflitos podem trazer.⁴¹¹

Como forma de valorizar o trabalhador portuário, Maria Cristina Pereira Matos⁴¹² bem recomenda às autoridades competentes, em seu estudo, que melhorem a remuneração dos avulsos; concedam benefícios sociais como assistência médica e odontológica; deem prioridade à segurança e saúde dos trabalhadores; promovam uma integração mais ampla entre as diversas modalidades de trabalhadores, focando sempre no trabalho em equipe; e busquem uma melhoria na relação entre os

⁴⁰⁸ QUEIROZ; MOREIRA; DALBELLO-ARAÚJO, *op. cit.*, p. 217.

⁴⁰⁹ *Idem.*

⁴¹⁰ MARTINS, Umberto; BORGES, Altamiro. **A Valorização do Trabalho e o Desenvolvimento Nacional**. Disponível em: <<http://www.rebelion.org/hemeroteca/brasil/040521borges.htm>>. Acessado em: 04 jan. 2014.

⁴¹¹ OLIVEIRA, Carolina Alves. O desenvolvimento do Porto de Santos e o Trabalhador Portuário Avulso: aspectos relevantes e seus impactos sócio-culturais. **IX Simpósio Internacional de Ciências Integradas**, Universidade de Ribeirão Preto, 2012, Guarujá. (Anais). Guarujá: Universidade de Ribeirão Preto, 2012, p. 15-16.

⁴¹² MATOS, M. C. P., *op. cit.*, p. 13.

trabalhadores e os OGMOs, eis que estes, apesar de não possuírem a conotação de empregadores daqueles, têm como função principal intermediar e regulamentar seu trabalho, recebendo, assim, a confiança dos portuários.

Gomes⁴¹³ complementa afirmando que a necessária valorização dos trabalhadores portuários avulsos não deve se dar apenas através da capacitação profissional, mas especialmente através da difusão de programas mais amplos de socialização, em especial aqueles destinados a integrar social e comunitariamente o trabalhador, demonstrando à eles que um “novo mundo” é possível. Isso auxiliara também, na visão do autor, a construir novos sujeitos coletivos a partir do trabalho.

Destarte, proteger o trabalhador dos efeitos nefastos da modernização não é uma ideia ultrapassada, mas, ao revés, a preocupação para que esta sirva como instrumento de inclusão do cidadão no mercado de trabalho e na sociedade deve ser crescente, não podendo jamais servir como forma de exclusão.⁴¹⁴ É o trabalhador quem movimenta a economia; sua valorização, por consequência, significa melhoramento e maior eficiência nos serviços prestados, além de um imperioso atendimento aos preceitos sociais constitucionais. Modernizar retrocedendo socialmente, conforme já visto, fere a Constituição Federal e a própria dignidade humana. De nada adianta uma economia acurada, se a força humana não for igual.

⁴¹³ GOMES, *op. cit.*, p. 218,

⁴¹⁴ WINTER; DINIZ, *op. cit.*, p. 395.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente estudo, foi possível uma extensa análise do sistema portuário brasileiro, principalmente em sua esfera trabalhista, sobretudo após o período de sua modernização, iniciado em 1993 por ocasião da Lei de Modernização dos Portos e corroborado em 2013 quando da promulgação da Nova Lei dos Portos.

O questionamento inicialmente realizado – buscando uma réplica para os impactos socioeconômicos da modernização portuária – pôde bem ser respondido. O primeiro capítulo deste trabalho serviu como nota conceitual, buscando meramente situar o leitor no tema, no tempo e no espaço. Entretanto, os dois capítulos subsequentes demonstraram de maneira cristalina – respeitando-se os posicionamentos em contrário – os efeitos da modernização portuária.

O Brasil vivenciou um período de 185 anos – entre 1808 e 1993 – de desregulamentação e desordem no setor. Após a abertura dos portos pela Carta Régia lavrada pelo Príncipe Regente, Dom João VI, uma série de acontecimentos históricos marcaram o sistema portuário brasileiro, entretanto, todos muito parecidos e, ao final, sem o sucesso almejado. O Brasil transitou diversas vezes entre a estatização e a privatização de seus portos, mudando com frequência o regime de sua administração e operacionalização; mudanças essas que não duraram mais do que uma ou duas décadas.

Nos anos 70 iniciou-se uma intensa mudança global no setor. Homens foram substituídos por máquinas e, em consequência, postos de trabalho foram perdidos – não eram mais necessários diversos trabalhadores para o carregamento de mercadorias, mas apenas um para operar o guindaste que realizaria tal atividade. Com maior oferta de trabalho do que demanda, os serviços tornaram-se precários e a exploração da mão de obra tornou-se demasiada. Entretanto, de início, o lucro cresceu vertiginosamente e a operacionalidade, sob o ponto de vista empresarial, ficou mais eficiente.

Essa corrente modernista espalhou-se por todo o planeta, colocando países desenvolvidos e até mesmo alguns em desenvolvimento em franco crescimento econômico ao permitir um volume maior de movimentação de mercadorias, especialmente no comércio internacional. Tão grande a revolução que a OIT, antevendo os efeitos futuros da precarização do trabalho, aprovou sua Convenção nº 137 em 1973, a qual permitiu a modernização, inclusive a incentivando. Todavia, determinou aos países signatários que se comprometessem a respeitar os

mais basilares direitos trabalhistas – criando instrumentos de compensação – e não permitir um intenso decréscimo nos índices de emprego – garantindo um número mínimo de postos de trabalho no setor.

O Brasil encontrava sérias dificuldades em suas tentativas de regulamentar o setor enquanto seus concorrentes – e até mesmo parceiros comerciais – despontavam-se no cenário mundial pela eficiência de seus serviços portuários, promovendo o carregamento e o descarregamento de milhares de toneladas diariamente.

Apenas em 1993 é que o Brasil busca a igualdade de condições com aquelas nações. Após longos e incansáveis debates, promulgou-se uma legislação revolucionária, a qual, dentre outras novidades, permitiu a participação da iniciativa privada no setor portuário e regulamentou de forma inovadora a gestão do trabalho portuário avulso. A partir de então, nosso país foi sentindo sensivelmente as mudanças implementadas. Rapidamente, diversas empresas privadas assumiram a operação de terminais de uso privado, tanto para movimentação de cargas próprias, como de terceiros, funcionando como verdadeiros portos organizados. Os trabalhadores portuários avulsos, até então habituados com sua intermediação através de sindicatos obreiros, resistiram inicialmente aos OGMOs, mas acabaram cedendo e acostumando-se com a mudança.

Torna-se possível atualmente uma apreciação mais cautelosa dos efeitos que as mudanças introduzidas pela legislação supracitada ocasionaram, sendo este, consoante dantes explanado, o objeto desta pesquisa.

Em relação ao domínio econômico, restou demonstrado através dos dados estatísticos presentes no segundo capítulo que o avanço legislativo iniciado em 1993 e fortalecido em 2013 foi extremamente benéfico para o setor. Portos públicos importantes têm crescido desde a modernização portuária, conforme lá aventado, em média 5 a 12% anualmente, o que significa um aumento anual na movimentação de cargas em torno de 2 a 4 milhões de toneladas para portos grandes como o de Paranaguá e 4 a 8 milhões de toneladas para superportos como o de Santos. A grande responsável por tal desenvolvimento, além do próprio crescimento econômico natural – com exceção dos períodos de graves crises –, foi, sem sombra de dúvidas, a possibilidade de exploração de terminais privados dentro dos portos organizados.

Ademais, a possibilidade de exploração de terminais privados também fora dos portos organizados, criando verdadeiros portos particulares, foi motivadora de um colossal salto no volume de mercadorias movimentadas. Conforme exposto no último

Anuário Estatístico Aquaviário expedido pela ANTAQ, já citado neste trabalho, no ano de 2013 os TUPs foram responsáveis por 63,7% do total de cargas movimentadas no território nacional⁴¹⁵. Ou seja, se o sistema atual fosse o mesmo daquele ultrapassado, existente no período pré-modernização, 592,8 milhões de toneladas de cargas – correspondente ao percentual supracitado – necessitariam ser movimentadas nos portos públicos organizados; entretanto, é certo que não haveria capacidade para tanto, o que, por consequência, significaria uma drástica perda para a economia nacional.

Assim, após o estudo das inovações legislativas e a análise dos dados trazidos no capítulo mencionado, facilmente chega-se à conclusão de que a modernização dos portos brasileiros foi excepcionalmente benéfica para a economia nacional, impactando positivamente no comércio internacional, na distribuição de bens, na arrecadação pública e, em consequência, no desenvolvimento econômico como um todo.

Já em relação ao setor social, o presente trabalho demonstrou, como esperado, uma situação inversamente proporcional. A modernização dos portos se deu principalmente pela automação dos serviços, ou seja, a substituição do homem por máquinas, e pela containerização das mercadorias. O volume de carga cresceu, todavia, ao invés de mais capatazes para o seu carregamento, foram instalados robustos guindastes; ao invés de mais estivadores para organizar os produtos dentro das embarcações, tornaram-se necessários apenas alguns para organizar a estocagem dos contêineres.

O principal efeito social ocasionado pela modernização dos portos foi o desemprego em massa. Inúmeros postos de trabalho foram extintos para dar lugar às máquinas; o trabalhador especialista – aquele que sabia realizar o seu difícil mister com maestria – foi substituído por outro de menor potencial intelectual, mas que sabia operar um equipamento eletrônico, apenas guiando alguns comandos e acionando poucos botões, ou seja, por um trabalhador mais barato. O terceiro capítulo deste trabalho deixou isso claro. Os índices de desemprego do setor apresentados demonstraram de maneira cabal a drástica redução do número de trabalhadores portuários avulsos.

Ao mesmo tempo, restou axiomáticamente evidenciado que os poucos postos de trabalho que resistiram à modernização tornaram-se precários. A qualidade de vida no trabalho dos operários portuários reduziu significativamente, eis que a

⁴¹⁵ ANTAQ. *Anuário*, *op. cit.*

modernização implementou uma filosofia de máxima eficiência, produtividade e, conseqüentemente, lucro. Os trabalhadores portuários avulsos têm trabalhado expressivamente mais, em funções diversas daquelas para os quais foram originariamente treinados – diante do fenômeno da multifuncionalidade –, utilizando-se de posturas inadequadas e realizando esforços físicos exorbitantes, e sua remuneração não foi alterada, ou, em alguns casos, até mesmo abatida. Ainda, sentem-se inseguros com a modalidade de gestão trabalhista introduzida, através de um órgão gestor substituto dos entes sindicais.

E não é apenas na esfera laboral que foram os trabalhadores portuários avulsos atingidos. O arrefecimento da qualidade de vida no trabalho gera, como consequência lógica, a diminuição da qualidade de vida como um todo. Demonstrou-se que tais obreiros sentem-se sensivelmente desvalorizados também como seres humanos, vivendo com um constante medo do desemprego e afetados em suas esferas particulares.

O objetivo desta pesquisa não foi esgotar a matéria e tampouco cessar o estudo, mas sim evidenciar aos responsáveis pelas modificações apresentadas neste trabalho os problemas oriundos da modernização ponderada. Sugerir o estancamento do processo de modernização é remar contra a correnteza; além de ser inviável, não parece ser o melhor caminho. Assim, tem-se que a modernização deve ser continuada, eis que gera benefícios bastante significativos para o desenvolvimento nacional. Todavia, se não tomadas providências legislativas e práticas no sentido de minimizar os danos sociais já causados aos obreiros do setor e impedir novas lesões, as consequências futuras podem ser gravíssimas, eis que os trabalhadores portuários, especialmente os avulsos, estão extremamente insatisfeitos com seus trabalhos, o que, conforme demonstrado, além de macular os serviços prestados, majora os riscos de doenças e acidentes ocupacionais, afetando, além dos próprios trabalhadores, a saúde pública como um todo. Igualmente, os índices de desemprego não podem continuar ascendendo da maneira coeva; a multifuncionalidade, por exemplo, deve ser aplicada apenas quando a mão de obra realmente for excedente, e não como forma de colocar um único trabalhador para prestar o serviço de diversos, visando unicamente a redução dos custos.

Destarte, podemos depreender que talvez não seja possível retomar todos os empregos perdidos por força da modernização e da conseqüente automação dos serviços portuários; os índices de desemprego dificilmente serão corrigidos; entretanto, é – urgentemente – necessária uma valorização dos trabalhadores que

resistiram de modo a evitar que a evasão do emprego seja ainda maior e garantir à eles uma vida digna, iniciando-se pela já debatida qualidade de vida no trabalho. Em consequência, a continuidade da expansão do comércio nacional e o seu constante crescimento econômico estarão garantidos.

Ou seja, como resposta à pergunta aposta na introdução, conclui-se que o estado de precariedade do trabalho portuário tem uma única solução: a valorização do trabalhador portuário avulso.

A modernização do sistema é uma constante; é algo concretizado e cujo retrocesso não é sequer almejado. Não restam dúvidas de que a automação dos serviços portuários e a abertura de suas portas à iniciativa privada foram ideias extremamente benéficas para o desenvolvimento econômico do país. Retroceder neste sentido seria galgar em face do anacronismo da nação, assim, não podemos nem cogitar essa situação.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Marcelo Dias. **Flexibilização das leis trabalhistas**. Disponível em: <<http://jornal.jurid.com.br/materias/noticias/flexibilizacao-leis-trabalhistas>>.

AGUIAR, Márcio Sebastião. **Responsabilidade Civil do Operador Portuário pelas Avarias Marítimas**. Disponível em: <<http://novo.juristas.com.br/informacao/artigos/responsabilidade-civil-do-operador-portuario-pelas-avarias-maritimas/72/>>.

ALBUQUERQUE, Lindoufo Galvão de; LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina. Estratégias de gestão de pessoas e gestão da qualidade de vida no trabalho: o stress e a expansão do conceito de qualidade total. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 2, abr./jun. 1998.

ANDRADE, Manoel Correia de. **A Revolução de 30 – Da República Velha ao Estado**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

ANTAQ. **Anuário Estatístico Aquaviário 2013**. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2013/index.htm>>.

_____. **Principais Portos Brasileiros**. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/Portos_PrincipaisPortos.asp>.

ARAÚJO, Silvia Maria. Da precarização do trabalhador portuário avulso a uma teoria da precariedade do trabalho. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 23, set./dez. 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS. **Competências e Responsabilidades dos Conselhos de Autoridade Portuária – CAPS**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional**. 3 ed. Brasília: Renovar, 2008.

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2003.

BAUMGARTEN, Marcelo Zepka. Impacto da Lei nº 8.630/93 nas dinâmicas portuárias e relações internacionais brasileiras. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1118, 24 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8674>>.

BECK, Ulrich. **O Que é Globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BELO, Patrícia de Sales; FARIAS, Roselídia da Costa. Reestruturação Produtiva e Modernização dos Portos: o caso da região portuária de Belém/PA. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, 2012, São Luís. (Anais). São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2012.

BONNA, Aline Paula. A Vedação do Retrocesso Social como Limite à Flexibilização das Normas Trabalhistas Brasileiras. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 47, n. 77, jan./jun. 2008.

BOTELHO, Martinho Martins. **Desafios e possibilidades jurídicas para o desenvolvimento dos transportes no Mercosul: a opção pela multimodalidade**. 2010. 331 f. Tese. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**.

_____. **Constituição Federal de 1934**.

_____. **Constituição Federal de 1937**.

_____. **Constituição Federal de 1962**.

_____. **Decreto Imperial nº 9.979, de 12 de julho de 1888**.

_____. **Decreto n. 23.259, de 20 de outubro de 1933**.

_____. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**.

_____. **Decreto-Lei n. 127, de 31 de janeiro de 1967**.

_____. **Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013**.

_____. **Lei n. 9.719, de 27 de novembro de 1998**.

_____. **Projeto de Lei n. 08, de 25 de fevereiro de 1991**.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

_____. **Direito constitucional**. 5. ed., Coimbra: Almedina, 1995.

CAPRARO, Milene Correa Zerek. **Direito do Trabalho Portuário e Direito do Trabalho Marítimo: Estudos Introdutórios**. 2010. 136 f. Dissertação. Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2010.

CARRION, Valentim. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. 32ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Francisco Edivar. Trabalhadores portuários avulsos e órgão gestor de mão-de-obra. Aspectos trabalhistas e previdenciárias. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 368, 10 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5434>>.

_____. Trabalhadores portuários avulsos e órgão gestor de mão-de-obra. Aspectos trabalhistas e previdenciárias. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 368, 10 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5434>>.

_____. Trabalho portuário a partir do novo marco regulatório instituído pela Lei nº 12.815/13. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3712, 30 ago. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25182>>.

_____. **Trabalho portuário avulso antes e depois da lei de modernização dos portos**. São Paulo: LTr, 2005.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Curso de Direito do Trabalho**. 2ª ed. Niterói: Ímpetus, 2008.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Temas atuais de direito do comércio internacional**. Florianópolis: OAB/SC, 2005.

_____. **Introdução ao Direito e Desenvolvimento**: Estudo comparado para a reforma do sistema judicial. Brasília: OAB Editora, 2004.

COSTA, Eder Dion de Paula. **O Trabalho Portuário Avulso na Modernização dos Portos**. 2004. 248 f. Tese. Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

DE GIULIO, Denise Campos. Portuários prometem endurecer com o governo contra privatização das Autoridades Portuárias. **SINDAPORT Online**, Santos, 16 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.sindaport.com.br/noticia-interna.php?id=1107>>.

DE SALES, Pedro Manuel Rivaben. **Santos: a relação entre o porto e a cidade e sua (re)valorização no território macrometropolitano de São Paulo**. 1999. 285 f. Tese. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIEESE. Os trabalhadores e o novo marco regulatório do setor portuário brasileiro. **Nota Técnica**, São Paulo, n. 126, jun. 2013.

DOWBOR, Ladislau. **O que acontece com o trabalho?** São Paulo: Editora Senac, 2002.

DUTRA, Maria Cristina. **Saúde e segurança do trabalhador portuário: a busca de diretrizes nacionais para os portos brasileiros**. 2013. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Engenharia e Gestão Portuária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ERMIDA URIARTE, Oscar. **A flexibilidade**. São Paulo: LTr, 2002.

ESPO. **Dock labour and port-related employment in the European seaport system**: key factors to port competitiveness and reform. Antuérpia: ITMMA, 2010.

ESTANISLAU, Paul. **A OIT e a Aplicação Normativa de Suas Regras nas Relações Trabalhistas Portuárias Brasileiras**. Disponível em: <<http://www.meuadvogado.com.br/entenda/oit-aplicacao-normativa-regras-trabalhistas.html>>.

FABRE, Luiz. **Os impactos da nova lei portuária sobre o trabalho avulso**. Disponível em: <http://www.fabrecursosjuridicos.com.br/ead/artigos/261/2013/09/os_impactos_da_nova_lei_portuaria_sobre_o_trabalho_avulso>.

FIRJAN. Brasil mais competitivo: a nova Lei dos Portos e as oportunidades de investimento no setor. **Caderno de Notas Técnicas da FIRJAN**, Rio de Janeiro, nº 5, jun. 2013.

GARCIA JÚNIOR, Antônio Carlos. **Manual técnico da NR 29 – Segurança no Trabalho Portuário**. Vitória: Câmara Brasileira do Livro, 2003.

GILBETONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e Prática do Direito Marítimo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

GIORDANI, Salamon. **Resumo dos portos brasileiros**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/37095891/RESUMO-PORTOS-BRASILEIROS>>.

GODOY, Amalia Maria Goldberg. Transformações tecnológicas e mudanças nas relações entre o porto e a cidade de Paranaguá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 99, jul./dez. 2000.

GOLDBERG, David Joshua Krepel. **Regulação do Setor Portuário no Brasil**: análise do novo modelo de concessão de portos organizados. 2009. 226 f. Dissertação. Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **Flexibilização dos direitos trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2009.

GOMES, João Carlos. Trabalho, tradição e luta na transformação do Porto de Santos. **Revista Dimensões**, Vitória, vol. 21, 2008.

GOMES, João Carlos; JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. Cultura Portuária e Reestruturação Produtiva: o caso dos estivadores do Porto de Santos. **V Encontro de Estudos Organizacionais**, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2008, Belo Horizonte. (Anais). Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2008.

_____. Trabalho Avulso e Transformação no Porto de Santos. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, mai./ago. 2008.

GOULARTI FILHO, Alcides. História Econômica da Construção Naval no Brasil: Formação de Aglomerado e Performance Inovativa. **Revista Economia**, v. 12, n. 2, mai./ago. 2011.

_____. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3, dez. 2007.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto de Almeida. **A experiência recente na política industrial no Brasil**: uma avaliação. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, 1996.

KLICKEDUCAÇÃO. **Que marcos históricos melhor representam a década de 90?** Disponível em: <<http://klickeducacao.com.br/conteudo/pagina/0,6313,POR-1320,00.html>>.

KRIEGER, Mariana Gusso; HASSON, Roland. **O Direito do Trabalho em tempos de crise**. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=2046&categoria=Arbitragem>

LEAL, Roger Stiefelmann. **Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais.** Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm>>.

LINS, Gustavo Quintella Marreiro. **Uma Avaliação Estratégica do Sistema Portuário Catarinense.** 2012. 99 f. Monografia. Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

LIRA, Cristiane da Silva Coimbra. **Trabalho Portuário Avulso e a Modernização dos Portos à Luz da Lei 8.630/93.** 2008. 119 f. Monografia. Curso de Direito, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2008.

MARANHÃO, Délio. **Instituições de Direito do Trabalho.** 12ª ed., v. 1. São Paulo: LTr, 1996.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho.** 15 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito do Trabalho.** 21 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direito do Trabalho.** 22 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Flexibilização das Condições de Trabalho.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Umberto; BORGES, Altamiro. **A Valorização do Trabalho e o Desenvolvimento Nacional.** Disponível em: <<http://www.rebelion.org/hemeroteca/brasil/040521borges.htm>>.

MARX, Karl. **O Capital.** Lv. I, v. II, 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

MATOS, Margareth Carvalho de Andrade. **A Tecnologia e Suas Consequências para o Empregado.** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/porta1/conteudo/tecnologia-e-suas-consequ%C3%Aancias-para-o-empregado>>.

MATOS, Maria Cristina Pereira. Qualidade de Vida dos Trabalhadores Portuários Avulsos: um estudo no Porto de Santos a partir da Lei de Modernização. **XIV SemeAd – Seminários em Administração**, Universidade de São Paulo, 2011, São Paulo. (Anais). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Geraldo Magela. A vedação ao retrocesso e o Direito do Trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 52, n. 82, jul./dez. 2010.

MENESES, Walter. **Retrospectivo sumário das sucessivas tentativas de supressão dos direitos e vantagens legítimas dos trabalhadores avulsos utilizados nas operações de carga e descarga de mercadorias transportadas por via d'água.** Rio de Janeiro: Editora Nestorlima, 1984.

MÉSZÁROS, István. **A Crise Estrutural do Capital.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Manual do trabalho portuário e ementário.** Brasília: MTE, 2001. Disponível em <http://www.prt7.mpt.gov.br/at_portuario/Manual_Portuario.pdf>.

_____. **NR 29 – Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário, de 17 de dezembro de 1997.**

MORGENSTERN, Algacyr. **Porto de Paranaguá – Contribuição à História:** período de 1935-1985, vol. II. Curitiba: Editora Coração Brasil, 2006.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho.** 29. ed. São Paulo: LTr, 2003.

OIT. **Convenção nº 137, de 6 de junho de 1973.**

_____. **Global Employment Outlook.** Genebra: ILO, 2012.

OLIVEIRA, Carolina Alves. O desenvolvimento do Porto de Santos e o Trabalhador Portuário Avulso: aspectos relevantes e seus impactos sócio-culturais. **IX Simpósio Internacional de Ciências Integradas**, Universidade de Ribeirão Preto, 2012, Guarujá. (Anais). Guarujá: Universidade de Ribeirão Preto, 2012.

PAOLIELLO, Eduarda Reuter. Análise dos aspectos concorrenciais no âmbito da lei 12.815/2013. **Revista Direito e Política**, Itajaí, v. 9, n. 1, 2014.

PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

PE DESENVOLVIMENTO. **Porto de Suape.** Disponível em: <<http://pedesenvolvimento.com/suape-2/>>.

PINTO, Cristiano Paixão Araújo; FLEURY, Ronaldo Curado. **A modernização dos portos e as relações de trabalho no Brasil.** Porto alegre: Síntese, 2004.

PONTES, Gustavo Penha. Modernização dos Portos trouxe desemprego e benefícios. **UNISANTA Online**, Santos, 26 mar. 2008. Caderno Geralis. Disponível em: <<http://www.online.unisanta.br/2008/03-29/geralis-8.htm>>.

PORTAL ESQUERDA. **Trabalhadores portuários lutam contra a precariedade**. Disponível em: <<http://www.esquerda.net/artigo/trabalhadores-portu%C3%A1rios-contraprecariedade/25713>>.

PORTAL PECÉM. **Porto do Pecém**. Disponível em: <http://portalpecem.com.br/pg_obras_porto.asp>.

PORTO DE ITAPOÁ. **Infraestrutura e Informações Técnicas**. Disponível em: <<http://www.portoitapoa.com.br/institucional/68>>.

PORTO, Claudio; MATTOS, Alexandre; NEVES, Glaucio. Educação e Infraestrutura para a Competitividade e o Desenvolvimento Sustentável do Brasil. **Nota Técnica**, Rio de Janeiro, jun. 2010.

PORTONAVE. **Certificações e Prêmios**. Disponível em: <<http://www.portonave.com.br/pt/quemsomos/certificacoespremios.html>>.

PORTOS DO BRASIL. **Terminais de Uso Privado**. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/investimentos/terminais-de-uso-privado>>.

PORTOS DO PARANÁ. **Porto de Paranaguá**. Disponível em: <<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/arquivos/File/novoporto.doc>>.

QUEIROZ, Maria de Fátima Ferreira; MOREIRA, Maria Inês Badaró; DALBELLO-ARAÚJO, Maristela. O processo de modernização portuária e a produção de subjetividade: o caso do porto de Santos. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2012.

RAMONIGA, Miriam. **A Natureza Jurídica do Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso**: uma análise a partir da Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993. 2008. 237 f. Dissertação. Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2008.

RICUPERO, Rubens. **O Problema da Abertura dos Portos**. Disponível em: <<http://en.braudel.org.br/research/archive/downloads/o-problema-de-abertura-dos-portos.pdf>>.

RIQUET FILHO, Luciano Fabricio. **Um Estudo do Emprego do Modelo da Congruência de Nadler-Tushman na Transformação Organizacional do OGMO-RJ**. 2008. 79 f. Dissertação. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 1, n. 4, out. 1999.

SANTANA NETO, José Vieira. **A Lei 8.630/93 e a Modernização Portuária no Brasil: um Estudo dos Impactos da Privatização da Operação Portuária na Movimentação da Carga Containerizada no Porto de Salvador**. 2005. 141 f. Dissertação. Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

SANTOS, Euseli dos. O princípio da proibição do retrocesso socioambiental e o “novo” Código Florestal. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, jul./dez. 2012.

SANTOS NETO, Arnaldo Bastos; VENTILARI, Paulo Sérgio Xavier. **O trabalho portuário e a modernização dos portos**. Curitiba: Juruá, 2004.

SANTOS, Carlos Antonio dos. **Avanço e Modernização dos Portos Brasileiros**. 2012. 58 f. Monografia. Curso de Tecnologia em Construção Naval, Centro Universitário Estadual da Zona Oeste, Rio de Janeiro, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica**: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>.

SATO, Leny. Prevenção de agravos à saúde do trabalhador: replanejando o trabalho através das negociações cotidianas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, 2002.

SEED/PR. **Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas**. Disponível em: <http://www.historia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/fontes%20historicas/abertura_portos_1808.pdf>.

SEGS. **Portonave é o único terminal portuário na lista das melhores empresas para se trabalhar no Brasil**. Disponível em: <<http://www.segs.com.br/demais/23197-portonave-e-o-unico-terminal-portuario-na-lista-das-melhores-empresas-para-se-trabalhar-no-brasil.html>>.

SILVA, Francisco Carlos de Moraes. **Direito Portuário**: a modernização dos portos brasileiros, Lei nº 8.630. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SIMÕES, Silene Carvalho. Trabalhadores Portuários Avulsos e o Princípio da Isonomia – Artigo 7º, XXXIV, da Constituição Federal. **Revista Síntese**, São Paulo, v. 24, n. 283, jan. 2003.

SOARES, Ricardo Maurício Freitas. **A vedação ao retrocesso social**. Disponível em: <http://www.bahianoticias.com.br/2011/imprime.php?tabela=justica_artigos&cod=62>.

STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário – Lei nº 8.630/93**. São Paulo: LTr, 2002.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT**. 2 ed. São Paulo: LTr, 1998.

_____. **Direito constitucional do trabalho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TOVAR, Antonio Carlos de Andrada. FERREIRA, Gian Carlos Moreira. A Infra-Estrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, jun. 2006.

UNCTAD. **Report says reducing inequality through fiscal and incomes policies is key for growth and development**. Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=97>>.

VASCONCELOS, Vagner Morás. **Flexibilização das Normas Trabalhistas: Um Avanço Necessário ou um Retrocesso Social?**. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4377>.

VILHENA, Paulo Emília Ribeiro de. **Relação de emprego**: estrutura legal e supostos. São Paulo: LTr, 1999.

WINTER, Luís Alexandre Carta. **Crise do Modelo Presidencialista no Âmbito do Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. **O Mercosul e o Sistema Presidencialista**. 2008. 155 f. Tese. Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

WINTER, Luís Alexandre Carta; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Proteção em Face da Automação: uma discussão ultrapassada? In: GUNTHER, Luiz Eduardo; MANDALLOZZO, Silvana Souza Netto (Coord.). **25 Anos da Constituição e o Direito do Trabalho**. Curitiba: Juruá, 2013.

ZOTTO, Tânia Christina. **O Trabalho de Estiva – Modernização x Tradição:** os desafios da tecnologia e da gestão no cais. São Paulo: LTr, 2002.

ZOUAIN, Carla Gusman. Da Igualdade de Direitos entre o Trabalhador Portuário Avulso e o Trabalhador com Vínculo Permanente. **Revista Síntese**, São Paulo, v. 24, n. 283, jan. 2003.