

ASPECTOS DA LEI 8.630 E SUA APLICABILIDADE¹

Eclésio da Silva²
Otávia de Oliveira May³

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Situação portuária brasileira pré-lei 8.630/93; 2.1. Situação histórica; 2.2. Aspectos da relação de trabalho; 3. Necessidade de nova legislação; 3.1. Atraso legislativo e atraso logístico; 3.2. Adequação legislativa forçada; 3.2.1. Entidades estivadoras; 4. Algumas críticas ao “imperialismo” do Direito Portuário Brasileiro; 5. Análise crítica das melhorias e deficiências advindas com a lei 8.630/93; 6. Considerações finais; Referências.

RESUMO: O presente artigo trabalha críticas a respeito das operações portuárias nos Portos Brasileiros – incompatível ao tamanho da costa brasileira e aquém da sua capacidade de exportação. Seu altíssimo custo demonstra fraqueza no mercado internacional, demonstrando incapacidade competitiva. É imprescindível melhorar a infra-estrutura dos portos, tornando suas condições operacionais mais ágeis. Adentra-se na história para encontrar justificativas para exacerbada complexidade de normas; elucida-se alguns aspectos da relação de trabalho, repleta de vícios. Importante nova visão portuária incrementadora da logística, que desfaça o imperialismo fortemente atuante nos portos. Progressos globais ocorreram – navios, transportes e embalagens modernizaram-se, diminuíram-se enormes equipes de trabalho. No Brasil, contudo, deficiências precisam ser supridas – por exemplo, Sindicatos ainda não entenderam e continuam a exigir manutenção de equipes incompatíveis com a realidade hodierna. O sistema portuário brasileiro deve aparelhar-se e se equipar para buscar adaptações da Lei 8.630: é possível reduzir custos sem diminuir o ganho dos trabalhadores.

PALAVRAS-CHAVE: Lei 8.630/93; Direito Portuário Brasileiro; Relação de Trabalho.

ABSTRACT: This article deals with some criticisms of port operations in the Brazilian Ports, which are incompatible with the size of the Brazilian coast, and operate below their export capacity. Their high cost demonstrates a weakness in the international market, demonstrating their lack of competitiveness. It is essential to improve the infrastructure of the ports, increasing the efficiency of their operating conditions. Looking to history to find justifications for the exacerbated complexity of regulations, it elucidates some aspects of labor relations, which is fraught with problems. A new port vision is important, which increases logistics and undermines the imperialism that currently prevails in the ports. Global processes take place – ships, transport and packaging are being continually modernized, and enormous labor teams are shrinking. In Brazil, therefore, problems need to be dealt with – for example, the Unions still do not understand and continue to insist on the maintenance of teams that are incompatible with the modern reality. The Brazilian port system should prepare and equip itself to adapt to Law 8.630: It is possible to reduce costs without decreasing workers' earnings.

KEY WORDS: Law 8.630/93; Brazilian Port Law; Labor Relations.

1 Introdução

O presente artigo tem por escopo fazer uma análise crítica das operações portuárias nos Portos Brasileiros no momento hodierno. Para isto, mostra historicamente como o processo, embora tenha evoluído ao longo desses anos, não atende à realidade de custos compatíveis com os portos de países desenvolvidos. No sistema globalizado em que se apresenta, o Brasil precisa acordar para a realidade do comércio internacional: sua participação ainda é deveras pequena diante de sua capacidade de produção e venda. Faz-se imprescindível dotar os portos de infra-estrutura necessária para poder melhor competir. Da mesma forma, um componente desse custo, a Mão-de-Obra Avulsa, terá que admitir as mudanças impostas pelo mercado, principalmente o meio de transporte, ou seja, o modal marítimo. Este evolui significativamente, aumentando de tamanho os navios e tornando-os mais modernos. Como consequência imediata, há redução do esforço físico do trabalhador na estivagem de cargas. Contudo, é importante também acerca do processo que se acorde para uma nova realidade, adaptando-se a condições operacionais mais dinâmicas.

2 Situação portuária brasileira pré-lei 8.630/93

2.1 Situação histórica

Anteriormente à Lei 8.630, a legislação portuária brasileira remontava ao período anterior a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente 1934. Vivia-se no Brasil o Estado Novo, com sua orientação corporativista e centralizadora. O sistema baseava-se no Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis – DNPNV, posteriormente transformado em Empresa de Portos do Brasil S/A – Portobrás, durante o regime militar. Esses organismos ditavam toda política portuária nacional, determinavam onde seriam feitos os investimentos e fixavam as tarifas. Pelo lado da mão-de-obra dos trabalhadores portuários avulsos, existia a Superintendência Nacional da Marinha Mercante – SUNAMAM, que determinava a forma como se organizava o trabalho, a composição das equipes (ternos) de trabalho e sua remuneração. Fixava até mesmo remuneração das “entidades estivadoras”, sendo estas empresas privadas a quem competia contratar e administrar as operações portuárias. O lado do treinamento e disciplina da mão-de-obra estava afeto ao Ministério do Trabalho, que delegava a responsabilidade ao Ministério da Marinha, através do Conselho Superior do Trabalho Marítimo, CSTM, dos Conselhos Regionais do Trabalho Marítimo-CRTM e das Delegacias do Trabalho Marítimo-DTM. Essa quantidade de entidades tentando regulamentar todos os aspectos da atividade marítima e portuária no Brasil, acabou gerando uma parafernália de leis, decretos, portarias e jurisprudências que levaram o sistema portuário ao caos, com ineficiência, maus hábitos trabalhistas e custos absurdos.

A situação tornou-se ainda mais caótica quando, no governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello (1990), decidiu-se extinguir, em nome da reforma administrativa, a Portobrás, os Conselhos Superior e Regional e as Delegacias do Trabalho Marítimo, sem propor nada que substituísse suas funções, tornando acéfalas as obrigações portuárias. Desta forma, determinados portos, que eram vinculados diretamente à Portobrás, ficaram sem organização formal, até serem “encostados” em alguma Companhia Docas. A mão-de-obra avulsa, sem a presença de qualquer entidade reguladora, passou a ser presa fácil dos sindicatos. Estes se tornaram verdadeiros agenciadores de

mão-de-obra e portadores de monopólio absoluto, determinando a seu bel prazer tamanho das equipes, formas de remuneração, horários de trabalho.

Destarte, a mão-de-obra, denominada de estiva nos portos brasileiros, era praticamente secular; como quase secular também são as relações trabalhistas das categorias envolvidas nas operações de Estiva, Conferência, Conserto, Arrumação e Vigilância de embarcação e cargas.

2.2 Aspectos da relação de trabalho

Vários foram os vícios criados ao longo dos anos que ficaram arraigados dentro dos Sindicatos. Ademais, estes se apresentavam como sistemas corporativistas, de forma inclusive a impor aos Portos Brasileiros, custos muito acima dos principais portos mundiais, colocando o Brasil em posição menos competitiva no comércio internacional. Sua participação em todo comércio exterior varia no índice entre 0,8% e 1,1%.

Não se tem, aqui, a pretensão em afirmar que o denominado "custo" Brasil seja de inteira responsabilidade da mão-de-obra avulsa nos portos. Até porque há vários outros elementos que provocam esta situação, como as questões problemáticas na infra-estrutura portuária.

Entretanto, a relação trabalhista entre os tomadores de serviços (agentes marítimos) e os prestadores avulsos (trabalhadores) sempre foram tratadas de maneira extremamente hostil, estes sempre levaram vantagens nas negociações. A razão disso está na grande e poderosa arma que era utilizada por eles: a greve nos portos. Ela criava uma situação na qual os armadores, para não terem que arcar com maiores prejuízos, acabavam por pagar toda a conta, e naturalmente que isso recaía sobre os exportadores e importadores, donos das cargas.

3 Necessidade de nova legislação

3.1 Atraso legislativo e atraso logístico

Os portos brasileiros foram crescendo, não só fisicamente –aumentando os berços de atracação, armazéns e áreas pátios – como também em volume de cargas.

Conforme já relatado, com a extinção da Empresa de Portos do Brasil S/A – Portobrás em 1990, logo no início do Governo Collor, os Portos Brasileiros –aqueles que não eram administrados pelas Companhias Docas – ficaram acéfalos, tendo que se submeter à administração de Empresas de Portos distantes, muitas vezes, da cidade portuária onde outrora eram administradas pela Portobrás. Isso trouxe enormes prejuízos para alguns portos, no tocante à mão-de-obra de Capatazia – serviço este executado pelos trabalhadores portuários com vínculo empregatício.

Com esse "gap", surgiu a necessidade de se adequar a legislação à realidade brasileira do momento. Foram várias as tentativas de se buscar conciliação entre as partes (patronal x laboral) para se chegar ao consenso de uma mão-de-obra portuária mais próxima da realidade de portos estrangeiros. Noutras palavras, menos distante em relação a países que competiam diretamente com o Brasil nas vendas externas.

A legislação portuária era um somatório de normas, portarias e leis, que se confundiam e deixava a atividade completamente inchada, uma vez que era a SUNAMAM – já citada – que definia os reajustes das tabelas salariais. Além disso, determinava a composição das equipes de trabalho

enquanto as relações trabalhistas eram regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, prescritos nos artigos 254 a 292 do diploma legal, revogados pela lei 8.630.

Tudo era feito sem critérios técnicos, sem levar em consideração a produtividade dos vários sindicatos envolvidos nas operações portuárias. As distorções eram as mais diversas, pagando-se um terno (equipe) de estiva por tonelada movimentada, enquanto que um terno de consertadores de cargas, que eventualmente executava reparos nas cargas avariadas, tinha o mesmo parâmetro de cálculo, ou seja, sobre toda a movimentação do terno de estiva. Desta forma, se impunha a mais clara injustiça com relação ao esforço despendido pelo homem nas operações de cargas e descargas de navios.

As questões de indisciplinas consideradas graves subiam para a Delegacia do Trabalho Marítimo – DTM. Ela julgava os casos sob a égide da Capitania dos Portos, enquanto os recursos dos que se julgavam injustiçados subiam aos Conselhos do Trabalho Marítimos – CTM. Estes permaneciam somente na esfera administrativa, indo para o judiciário apenas quando a demanda assim o requeria.

Nota-se, por essa descrição, que o trabalho avulso nos portos era envolvido por várias entidades públicas, o que a tornava pesada e morosa.

3.2 Adequação legislativa forçada

Com a globalização e a necessidade de se adequar a uma nova realidade do comércio internacional, surge então no Congresso Nacional a discussão de um projeto de lei apresentado pelo Governo Federal, o chamado PL8. Ele pretendia revolucionar por completo o sistema portuário nacional. De maneira completamente esperada, os sindicatos de trabalhadores portuários avulsos e os funcionários das Companhias Docas montaram poderosíssimos “lobbies” em Brasília para lutar contra o projeto. Possuíam por escopo defender a manutenção de seus privilégios, principalmente de seus dirigentes. O empresariado, de forma menos visível e com bem menos recursos, organizou-se também na chamada “Ação Empresarial”, com objetivos de apoiar a aprovação do projeto.

Foram longos meses de batalha junto ao Congresso quando, em fevereiro de 1993, mais precisamente no dia 23, o projeto veio a ser transformado na Lei 8.630, sancionada pelo então Presidente Itamar Franco.

Essa lei, denominada Lei de Modernização dos Portos, forneceu uma nova roupagem às relações de trabalho nos portos brasileiros. Ela foi o resultado de intensas negociações entre o empresariado brasileiro, mão-de-obra e a classe política. Não é o diploma ideal que se gostaria, contudo, indiscutivelmente trouxe avanços consideráveis. A maior mudança de todas, quiçá a maior, é a descentralização do poder decisório, ou seja, a saída do Governo Federal na fixação das políticas portuárias, concedendo-se amplo poder aos portos no âmbito local.

Muito embora não seja considerado o diploma ideal, proporcionou uma injeção de ânimo aos empresários do setor, pois se avaliava que as operações nos portos brasileiros tomariam uma nova dimensão. Todavia, não foi isso que ocorreu. A resistência e o corporativismo dos Sindicatos dos Avulsos foram extremamente fortes para barrar muitas mudanças que a própria lei estabeleceu, mudanças essas que ainda não se conseguia avançar – comentar-se-á mais adiante.

Não obstante, paulatinamente se foi iniciando negociações de adaptação ao que a lei estabelecia; isto porque algumas disposições deveriam ser alteradas, como por exemplo, o “modus operandi” das operações portuárias.

Até o advento da Lei 8.630, as operações portuárias se processavam de maneira que as agências marítimas – pessoa jurídica que atende aos interesses dos armadores em cada um de seus portos – eram as responsáveis pela execução dessa tarefa. Elas eram as Entidades Estivadoras.

3.2.1 Entidades estivadoras

Para se entender melhor o que significava essa atividade, faz-se necessário explicar o que é estivar um navio e o que isso envolve.

Estivar um navio é a arte de arrumar a carga nos porões e/ou convés de forma que seja mantida a segurança da embarcação e da tripulação durante a viagem. É assegurado que a carga esteja protegida de avarias, perdas ou deterioração, bem como o aproveitamento do espaço nos porões, de forma a maximizar a capacidade de geração de fretes do navio, e ainda assegurar o melhor ritmo de carga e descarga ao longo dos portos de escala, com a garantia da entrega da carga no seu destino em perfeitas condições.

A estivagem das cargas deve preocupar-se para que não se estoure o calado máximo do navio para aquele porto em que o navio se encontra atracado operando. Indubitavelmente, os navios de carga geral são os que mais complexidades apresentam para serem estivados; isto porque, em geral, envolvem uma série de portos de carregamento e descarga, os mais variados tipos de mercadorias, nas mais variadas formas de embalagens. Ao planejar a estivagem, a pessoa responsável – Controlista – tem que assegurar que nos portos de descarga as mercadorias estejam acessíveis e que a carga remanescente a bordo permaneça bem estivada e peada. Ressalta-se ainda que o plano deve ser elaborado de forma flexível, a poder acomodar alterações que vierem a ocorrer ao longo do carregamento, como cancelamentos de cargas, carga adicional e até mesmo mudanças nos portos de escala e rotação do navio.

Os navios graneleiros e porta-containers também exigem um cuidadoso planejamento prévio. No caso dos graneleiros, uma das maiores preocupações é com a estabilidade do navio. O caso dos porta-containers envolve complexos cálculos de estabilidade, trimado, resistência de pisos etc. Os modernos navios dispõem de programas de computador para auxiliar nesses cálculos.

Uma das principais preocupações que se deve ter ao se estivar um navio é com a segurança da tripulação e da embarcação. Como o navio é um veículo instável quando sobre a água, sofrendo a ação das ondas e do vento, a primeira preocupação está em fixar a carga do navio de sorte que forme, junto com a embarcação, um bloco sólido. A isso chamamos "peação" da carga. Ela, no caso de carga geral, é feita com a utilização de cabos de aço, escoramento com madeira, fixação por meio de "air bags" e outros. No caso dos navios porta-containers, há os navios chamados "celulares", que dispõem de guias (células) nos porões, nas dimensões de 20 e 40 pés, onde os containers encaixam-se, sem que haja necessidade de utilizar qualquer dispositivo de fixação das unidades. No convés, utiliza-se dispositivos especialmente designados para fixação dos containers, tais como barras tensoras "twist locks" e "bridge fittings" etc.

As cargas a granel também apresentam alguns problemas quanto a sua possível movimentação nos porões. Embora não se possa, obviamente, fixar a carga ao navio há necessidade de se tomar cuidados para que ela não se mova, quando do balanço do navio, o que pode trazer consequências trágicas para a embarcação. Os modernos navios graneleiros são dotados de porões auto-rechegantes (self-trimming holds), com um formato peculiar que impede a movimentação da carga. Caso uma carga a granel não preencha totalmente o porão, poderá vir a ser necessário fixar-se a carga, colocando por cima uma determinada quantidade da mesma carga em sacos.

Outro aspecto que deve ser destacado é a estabilidade da embarcação. A regra básica, baseada no bom senso, consiste em colocar as cargas mais pesadas em baixo e as mais leves em cima. Naturalmente há outras considerações, até porque se deve levar em conta a rotação dos portos de carga e descarga, o acesso às cargas, a segregação – quando necessária etc.

Diz-se que um navio está com excesso de estabilidade quando tem uma proporção muito grande de cargas pesadas embaixo. Isso faz com que o navio balance muito rapidamente de um bordo a outro, forçando muito a "peação" e tornando a viagem desconfortável para a tripulação. Por outro lado, um navio com pouca estabilidade pode vir a adernar para um lado e não retornar mais a posição vertical, ou mesmo virar e emborcar.

Ao planejar e executar a estivagem de um navio, deve-se levar em consideração a compatibilidade de cargas. Assim, por exemplo, não é possível colocar num mesmo compartimento alho e café. Ou ainda, produtos químicos que possam vaziar, em compartimento acima de outro em que estejam estivados gêneros alimentícios.

Muitas vezes se utiliza o recurso de estivar cargas nos conveses da embarcação, ou sobre suas escotilhas, seja porque os porões já estão lotados, seja por tratarem de volumes muito grandes para acomodar no porão. Cargas típicas de convés são: máquinas, tratores, caminhões, lanchas e iates, madeira serrada ou em toras. Os containers carregado no porão ou no convés não são considerados nesta categoria, pois não se distingue nesse caso um container carregado no porão ou no convés por sua característica intrínseca. Cargas estivadas no convés exigirão, naturalmente, um redobrado cuidado com sua "peação" e um cuidadoso cálculo da altura de empilhamento, pois tem efeito muito forte sobre a estabilidade do navio.

Ao embarcar a carga, é imprescindível fazer a conferência física da carga, anotando a quantidade de volumes embarcados, sua condição aparente, marcas e local da estivagem. Esse documento é conhecido pelo nome em inglês "tally sheet". Ele servirá de base para emissão dos recibos de bordo (mate's receipt) e para elaboração do plano final de carregamento.

4 Algumas críticas ao "imperialismo" do Direito Portuário Brasileiro

O pessoal de bordo – ou, modernamente, o pessoal em terra – deverá elaborar um plano detalhado de carregamento do navio indicando, da forma mais detalhada possível, a localização de cada lote no porão, mostrando ainda a quantidade de volumes, peso, marcas e destino. No caso de containers, será marcado o número do container, seu peso bruto e destino. Esse plano servirá ao pessoal no porto, ou nos portos de descarga saber antecipadamente a localização da carga, de forma a poderem planejar a operação de descarga.

Essa particularidade que possuíam as agências marítimas de processar as operações dos navios – e esse processo poderia ter mais de uma Entidade Estivadora num só navio – veio ao longo dos anos no Brasil. As Entidades Estivadoras eram remuneradas por quem tinha a responsabilidade de pagar os chamados custos de estiva, de acordo com os contratos operacionais entre os armadores e exportadores e/ou importadores.

Esses contratos têm nas suas cláusulas os termos que correspondem à responsabilidade pelo pagamento da operação, ou seja, FISLO (Free in Stowage Liner Out) e Full Liner Terms. A primeira significa que os custos de estivagem da carga são por conta do exportador e a segunda, que os custos de estivagem são por conta do armador.

Essa operação levava a remunerar os Sindicatos que forneciam a mão-de-obra para a operação, por toneladas movimentadas, o que significava dizer que o salário era por produção. Quanto maior a quantidade de tonelagem a bordo, maior era a remuneração de cada trabalhador portuário avulso.

Os serviços de Capatazia eram feitos pelas Companhias Docas, que se servia de trabalhadores requisitados nos Sindicatos de Avulsos, bem como por trabalhadores com vínculo empregatício junto às autoridades portuárias.

O serviço de Capatazia correspondia à colocação das cargas no costado do navio, desde dos armazéns de carga; enquanto que os arrumadores de carga eram os responsáveis por lingar a carga para condução a bordo.

O quadro desses trabalhadores avulsos e vinculados aos Sindicatos, ou aqueles vinculados às Companhias Docas, era extremamente "inchado". O legislador, preocupado com a possível diminuição da utilização de trabalhadores em decorrência das mudanças, cria, nas disposições transitórias, em seu artigo 61, o Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso – AITP. Ele teria duração de quatro anos a partir da vigência da lei, fundo este para indenizar o trabalhador que

desejava se desligar do seu sindicato. Essa taxa era sobre a movimentação de carga e descarga de mercadorias importadas ou exportadas por navegação de longo curso, à razão de 0,7 (sete décimos) de UFIR por tonelada de granel sólido, 1,0 (uma) UFIR por tonelada de granel líquido e 0,6 (seis décimos) de UFIR por tonelada de carga geral, solta ou unitizada.

Esse adicional provocou a criação do FITP (Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário) artigo 67 da lei, que, com certeza, contribuiu para que fossem feitos muitos ajustes nos quadros dos Sindicatos dos Avulsos, pois muitos trabalhadores, principalmente os que estavam em idade de se aposentar, solicitaram o seu desligamento.

5 Análise crítica das melhorias e deficiências advindas com a lei 8.630/93

Pode-se destacar na Lei alguns pontos de suma importância, entre os quais o que define as formas de exploração dos portos organizados, podendo ser diretamente pela União, ou por meio de concessão. Salienta-se que a exploração dos portos constitui monopólio constitucional da União, razão pela qual há de haver a concessão. Continuando, a lei viabiliza a criação de portos privados, de uso público e particular, define a forma de gestão da mão-de-obra do trabalhador portuário avulso, criando para tanto os "Órgãos de Gestão de Mão-de-obra" – OGMO, que é constituído pelos Operadores Portuários e tem por finalidade administrar o fornecimento de mão-de-obra, manter o cadastro e o registro dos trabalhadores, promover o treinamento, estabelecer as vagas, expedir as identificações e arrecadar e repassar aos trabalhadores os valores devidos pelo trabalho executado e julgar os casos de indisciplina. Ainda, o diploma legal em questão estabelece o Conselho de Autoridade Portuária – CAP, a quem compete baixar o regulamento de exploração do porto, homologar o horário de funcionamento, opinar sobre a proposta de orçamento, promover a racionalização e otimização das instalações portuárias, fomentar a ação industrial do porto, zelar pelas normas de defesa da concorrência, homologar as tarifas portuárias. O CAP é composto por quatro blocos representando vários segmentos.

Outro aspecto interessante da Lei foi à criação de uma nova categoria econômica, fato não existente até então, ou seja, o Operador Portuário, previsto em seu artigo oitavo.

O Operador Portuário, pessoa jurídica encarregada de executar as operações portuárias, o que antes era executada pelas Entidades Estivadoras. Criou-se com isso uma nova relação comercial, pois provocou a separação da atividade do agenciamento marítimo e da operação de carga e descarga dos navios, bem como da recepção das cargas junto às áreas alfandegadas de portos públicos.

As empresas interessadas em operar os navios precisam se pré-qualificar junto às Autoridades Portuárias, que por sua vez criaram as regras de pré-qualificação, como a homologação destas pelo CAP (Conselho de Autoridade Portuária).

As atribuições dos Operadores Portuários consistem em receber as mercadorias destinadas à exportação e/ou vindas do exterior, importação, armazenar, transportar para e do costado das embarcações, bem como estivar e desestivar estas. Nesta operação, deixa de existir a intervenção da Autoridade Portuária nas operações de Capatazia, que passa a ser inteiramente administrada pelos Operadores Portuários.

Além de ter todas essas atribuições, o Operador Portuário possui poderes para negociar, junto aos Sindicatos dos Trabalhadores Avulsos, os acordos coletivos de trabalho e as convenções coletivas de trabalho.

O Operador Portuário veio corrigir um entrave operacional de uma sistemática adotada nos portos brasileiros que era a operação simultânea de duas Entidades Estivadoras num mesmo navio, fato que dificultava muitas vezes as operações.

Ele passou a ser o negociador direto com os armadores. Com isso, o sistema de cobrança, cujos valores de Capatazia outrora eram cobrados pela Administração Portuária, passou a ser diretam-

te dos armadores, e estes por sua vez se ressarcem do exportador e ou/importador via conhecimentos de embarque.

A segurança nas operações ficou melhor definida, pois o Operador Portuário, de acordo com a lei, responde diretamente para a Autoridade Aduaneira pela falhas cometidas nas operações no que tange às questões aduaneiras; diretamente a Autoridade Portuária pelos danos causados à infraestrutura existente em cada porto; ao proprietário ou consignatário da carga pelas perdas e danos; ao armador pelas avarias provocadas na embarcação ou na mercadoria dada a transporte; ao trabalhador portuário pela remuneração dos serviços e respectivos encargos; ao OGMO pelas contribuições não recolhidas e aos órgãos competentes pelo recolhimento dos tributos incidentes sobre o trabalho portuário avulso.

Para que uma empresa seja pré-qualificada como Operador Portuário, é necessário que atenda às exigências das normas de pré-qualificação de acordo com o que é aprovado pelo CAP. Essas normas são extremamente rígidas e a empresa interessada deverá apresentar contrato social com a última alteração em que conste claramente como atividade Operador Portuário, certidão negativa de todos órgãos públicos – sejam eles municipal, estadual ou federal, comprovação de patrimônio líquido – variando o valor de porto para porto, seguro de responsabilidade civil – cuja cobertura varia também de porto para porto. Além de toda essa documentação, o Operador Portuário obrigatoriamente terá que ter em seu quadro gerencial um profissional técnico que tenha pelo menos dois anos de experiência em operação portuária.

Outro aspecto extremamente positivo foi a criação do OGMO – Órgão Gestor de Mão-de-obra do Trabalho Portuário Avulso. Tem por finalidade – conforme outrora citado – e por competência aplicar, quando couber, normas disciplinares previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, inclusive, no caso de transgressão disciplinar, aplicar penalidades por repreensão verbal, suspensão do registro e cancelamento de registro. O OGMO, estando dentro do escopo portuário, não possui finalidade lucrativa, estando apenas para administrar e fornecer mão-de-obra avulsa. Todavia, apresenta a responsabilidade em promover a formação profissional e o treinamento multifuncional do trabalhador portuário, arrecadar contribuições destinadas ao custeio do órgão, zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança no trabalho portuário avulso, bem como submeter à Administração do Porto e ao respectivo Conselho de Autoridade Portuária propostas que visem à melhoria da operação portuária e à valorização econômica do porto.

Através do OGMO houve uma melhor organização do trabalho portuário, muito embora este ainda não tenha aplicado a lei em sua plenitude no que tange à escalação dos trabalhadores para cada navio. Esta obedecia a uma sistemática criada pelos próprios sindicatos: utilizava-se de um sistema de rodízio que na grande maioria das vezes beneficiava parte dos associados dos sindicatos, normalmente o mais antigo no quadro, não respeitando o princípio da isonomia. Embora seja o OGMO cobrado pelo Ministério Público do Trabalho sobre a obrigatoriedade daquele de escalar os trabalhadores de forma a não privilegiar ninguém, a força dos sindicatos ainda mantém sob seu escopo a escalação, caracterizando um descumprimento a lei.

Ainda descrevendo sobre a organização do OGMO, pode-se considerar que trouxe benefícios aos trabalhadores, pois estes passaram a ter a sua remuneração depositada através dos Bancos. Isto era completamente diferente anteriormente à lei: os Sindicatos recebiam todo valor do trabalho de um dia e o Sindicato pagava os trabalhadores, efetuando descontos a título de administração, que redundava em prejuízo a eles. Com o depósito bancário efetuado pelo OGMO, muitas taxas outrora cobradas pelos sindicatos deixaram de existir e os trabalhadores mesmos passaram a melhor administrar o seu salário.

Um dos itens que a lei ainda não conseguiu por em prática – ou os OGMOs não conseguiram fazer com que os portos tenham essa liberdade – é a cessão de trabalhador portuário avulso em caráter permanente, prerrogativa esta prevista no artigo 21. Os Operadores Portuários contratam os trabalhadores em regime de avulso e se tem certeza que se poderiam baixar os custos da mão-de-obra nos portos se fossem dadas ao Operador Portuário essa faculdade. Isso não ocorre pelo fato dos Sindicatos não permitirem essa prática: isto certamente estaria enfraquecendo as diretorias que, muitas vezes, usam de pressão junto aos seus associados para que se mantenham certos privilégios das diretorias, adquiridas ao longo dos anos.

A Lei trouxe uma melhor dinâmica nas Administrações Portuárias com a criação dos CAPs – Conselho de Autoridade Portuária. Na verdade, ele já existia antes da Lei, todavia não com sua configuração atual. Há que se falar em Conselho Especial dos Usuários. A grande diferença entre CEU e CAP é que aquele era formado apenas por pessoas dos segmentos ligados à atividade portuária, dentro da própria comunidade. Portanto, possuíam amplo conhecimento da atividade e do seu dia a dia, além de as decisões tomadas serem calcadas nas necessidades locais. Enquanto isso, o CAP é constituído por entidades representativas do segmento do comércio exterior e nem sempre são pessoas que tem a vivência portuária e o conhecimento necessário para o bom andamento das discussões.

O CAP é formado por quatro blocos: bloco do poder público, bloco dos operadores portuários, bloco da classe dos trabalhadores e bloco dos usuários dos serviços portuários e afins. Dentro do bloco do poder público há um representante do Governo Federal, um do Governo Estadual e um do Governo Municipal. Dentro do bloco dos Operadores há um representante da Administração do Porto, um representante dos armadores, um representante dos titulares de instalações portuárias privadas e um representante dos demais operadores portuários. Dentro do bloco da classe dos trabalhadores há dois representantes dos trabalhadores portuários avulsos e dois representantes dos demais trabalhadores portuários. Dentro do bloco dos usuários há dois representantes dos exportadores e importadores de mercadorias, dois representantes dos proprietários e consignatários de mercadorias e um representante dos terminais retroportuários.

Normalmente as decisões tomadas nos CAPs são por consenso, todavia isso não representa a regra geral. Quando as decisões não forem por consenso, obrigatoriamente terá que ser no voto; contudo, esse voto primeiro terá que ser dentro do bloco, e depois cada bloco tem direito a um voto, e em caso de empate haverá o voto de minerva do Presidente.

Uma das desvantagens existentes nos Conselhos de Autoridade Portuária em relação aos Conselhos Especiais de Usuários é a ocupação da Presidência, que naquele é sempre um representante do Governo Federal e neste era um membro local. O Presidente dos CAPs sempre é de Brasília, normalmente ligado ao Ministério dos Transportes, via de regra pertencente ao quadro da Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Normalmente não está inteirado das necessidades locais de cada porto, levando com que algumas decisões sejam prejudicadas por este fator.

Se todas as competências do CAP fossem devidamente observadas por estes e pelas Administrações Portuárias, certamente ter-se-ia uma dinâmica melhor e portos muito mais competitivos. Os preceitos dispostos nos artigos 30 a 32 infelizmente são inobservados pelos CAPs do Brasil inteiro, levando com que se perca várias oportunidades de negócios. Por exemplo, não se tem em nenhum porto brasileiro, nos dias de hoje, centro de treinamento de acordo com que prescreve o artigo 32 da lei. Desta maneira, infelizmente ocorrem certas operações portuárias de formas miseravelmente desastrosas, por conta de despreparos dos trabalhadores, provocando custos altíssimos por avarias tanto nas cargas como nos navios.

Uma outra peculiaridade que lei apresenta encontra-se em seu artigo 57, *caput*, §§ 1º e 2º, na questão da multifuncionalidade do trabalho:

Art. 57. No prazo de cinco anos contados a partir da publicação desta lei, a prestação de serviços por trabalhadores portuários deve buscar, progressivamente, a multifuncionalidade do trabalho, visando adequá-lo aos modernos processos de manipulação de cargas e aumentar a sua produtividade.

§ 1º Os contratos, as convenções e os acordos coletivos de trabalho deverão estabelecer os processos de implantação progressiva da multifuncionalidade do trabalho de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º Para os efeitos do disposto neste artigo a multifuncionalidade deve abranger as atividades de Capatazia, estiva, conferencia de carga, conserto de carga, vigilância de embarcação e bloco.

Portanto, o Brasil já se encontra há 13 anos com a lei em questão e nada do que ela estabelece foi feito em relação à multifuncionalidade. Certamente ter-se-ia trabalhadores mais comprometidos, se esta prática fosse realmente aplicada.

6 Considerações finais

A morosidade da aplicação da Lei de Modernização dos Portos tem “preservado” os altos custos nos Portos brasileiros. Não se deve aceitar passivamente o corporativismo dos Sindicatos de Avulsos sem que se provoque de fato uma modernidade nas operações portuárias. O Brasil precisa ser inserido no contexto de portos eficientes do mundo, muito embora não se tenha ainda equipamentos que possam permitir uma melhor operacionalidade. A legislação, infelizmente, não acompanhou devidamente a dinâmica crescente do comércio internacional e de seus agentes envolvidos. Os navios modernizaram-se tornando desnecessária a utilização de enormes equipes de trabalho. O transporte em si também se modernizou, utilizando-se dos containers para acondicionamento das cargas, tornando as operações portuárias muitas mais ágeis e seguras. As embalagens foram igualmente se modernizando, fazendo com que, mesmos os embarques “break bulk”, cargas soltas, ocupasse menos homens em sua movimentação. Contudo, os Sindicatos assim não entenderam e continuam a exigir a manutenção de equipes de trabalhadores não mais condizentes com as realidades atuais. O sistema portuário brasileiro terá que se aparelhar e se equipar de forma a se alcançar significativa redução de custos sem, contudo, reduzir ganho dos trabalhadores, bastando apenas buscar as adaptações que a Lei 8.630 sugere.

Referências

- OLIVEIRA, C. T. de. **Modernização dos Portos**. 3 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- PASOLD, C. L. **Prática da Pesquisa Jurídica**: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. 8 ed. rev. Florianópolis: OAB/SC Editora co-edição OAB Editora, 2003.
- RAPHAEL, L. **Direito Marítimo**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.
- SILVA, J. B. R. da. **Estiva “Papa Siri”**: As Mãos e Pés do Porto de Itajaí. Itajaí: Editoração Rogério Lenzi, 2004.
- STEIN, A. S. **Curso de Direito Portuário**: lei 8.630/93. São Paulo: Ltr, 2002.

Notas

- 1 O presente artigo foi considerado trabalho final para a disciplina Elementos Jurídicos da Atividade Portuária, ministrada pelo Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold no CPCJ-UNIVALI.
- 2 Advogado e Mestrando na linha de pesquisa Direito Internacional, Comércio e Atividade Portuária. Professor da Cadeira de Transportes e Seguros da Faculdade de Comércio Exterior da Univali. **E-MAIL**: ecclesio.silva@itj.alianca.br
- 3 Advogada e mestranda na linha de pesquisa Direito Internacional, Comércio e Atividade Portuária (Internacionalização), na área de Direito Tributário Internacional, na Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). **E-MAIL**: otaviamay@gmail.com

Recebido em: 08/06

Avaliado em: 08/06

Aprovado para publicação em: 09/06